

Rekenkameronderzoek armoedebeleid en schuldhulpverlening Heusden



Varen zonder goed kompas

Rekenkamer Heusden

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Leeswijzer	2
H1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Doelstelling onderzoek	4
1.3 Probleemstelling en deelvragen	4
1.4 Uitvoering onderzoek	5
1.5 Hoor en wederhoor	5
1.6 Uitkomsten onderzoek	5
H2 Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie	6
2.1 Conclusies en aanbevelingen	6
2.2 Bestuurlijke reactie	11
2.3 Nawoord	12
H3 Onderzoeksverantwoording	14
3.1 Probleemstelling en deelvragen	14
3.2 Onderzoeksmethoden	16
H4 Armoedebeleid en schuldhelpverlening: een wettelijke taak met lokale uitvoering	18
4.1 Wettelijk kader	18
4.2 Armoedebeleid en schuldhelpverlening vragen een integrale benadering	18
4.3 Uitgavencrisis mondde in 2022 uit in een rondkomcrisis	19
4.4 Maatschappelijk belang	19
H5 Beleid	20
5.1 Beleidskaders, richtlijnen en uitgangspunten	20
5.2 Ambities, doelen en eisen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren	21
5.2.1 Toenemende aandacht voor armoede en schulden	21
5.2.2 Samen armoede en schulden aanpakken - Beleidsplan 2019-2022	22
5.3 Minimaregelingen	24
5.4 Aanpalende beleidsterreinen	24
5.5 Doelgroepen	24
5.5.1 Voortgangsrapportage over 2019	25
5.5.2 Voortgangsrapportage over 2020	26
H6 Organisatie en uitvoering	27

6.1	Uitvoering armoedebeleid en schuldhulpverlening.....	27
6.2	Ketenpartners die behoren tot het voorliggend veld	28
6.2.1	Bijeen	28
6.2.2	O3.....	29
6.2.3	Stichting de Schroef.....	30
6.2.4	Kerken	30
6.3	Ketenpartners die ondersteuning bieden bij armoedebestrijding	31
6.3.1	Voedselbank	31
6.3.2	Stichting Leergeld Heusden.....	31
6.3.3	Vincentiusvereniging	31
6.3.4	Jeugdfonds Cultuur en Sport Brabant.....	32
6.4	Ketenpartners die schuldhulpverlening bieden.....	32
6.4.1	Vroegsignalering	32
6.4.2	Duurzame financiële dienstverlening door Kredietbank	33
6.4.3	Baanbrekers	34
6.4.4	Bewindvoering	36
6.4.5	OverRood	36
6.5	Nazorg	37
6.6	Gevolgen coronacrisis en stijging van (energie)prijzen	37
6.6.1	Coronacrisis.....	37
6.6.2	Energiearmoede	37
6.7	Ketensamenwerking	38
6.8	Ruimte voor maatwerk.....	38
6.9	Onderzoek Nationale Ombudsman	39
H7	Resultaten	40
7.1	Het gebruik van de diverse minimaregelingen; benchmark	40
7.2	Gebruik minimaregelingen en effect op inkomens	42
7.2.1	Analyse gebruik minimaregelingen.....	42
7.2.2	Inkomenseffect van minimaregelingen	43
7.3	Uitgaven	43
7.4	Klanttevredenheid peilingen.....	45
7.5	Participatie	45
7.5.1	Participatieraad	45
7.5.2	Adviesraad Sociaal Domein	45
7.6	Klachten en bezwaren	46
7.6.1	Klachten	46
7.6.2	Bezwaren	46

7.6.3 Nationale Ombudsman	46
7.6.4 Vertrouwenspersoon Sociaal Domein.....	46
7.7 Robuustheid armoedebestrijding en schuldhulpverlening	47
7.8 Interviews met klanten	47
H8 Evaluatie en verantwoording	52
8.1 Informatievoorziening en behandeling.....	52
8.1.1 Informatie vanuit de P&C-cyclus.....	52
8.1.2 Informatie behandeling	55
8.2 (Bij)sturing door de gemeenteraad	56
Bijlage 1 Normenkader	58
Bijlage 2 Werkmodel NVVK	64
Bijlage 3 Lijst van gevoerde gesprekken	67
Bijlage 4 Topiclijst interviews met klanten.....	69
Bijlage 5 Bestudeerde documenten	71

Voorwoord

Voor u ligt het rekenkamerrapport over armoedebeleid en schuldhulpverlening in en door de gemeente Heusden.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van BMC in nauwe samenwerking en onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamer.

De Rekenkamer dankt Hans Slooijer, Tom Plat en Abel Bakema van BMC voor het door hen geleverde (vele) werk. Dank zijn we ook verschuldigd aan de mensen binnen de gemeente, uitvoerende professionele en vrijwilligersorganisaties die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek door het aanleveren van data en/of uitgebreid te woord staan van de onderzoekers. En ook aan de raadsleden die input leverden. Maar vooral dank aan en respect voor de mensen die bereid waren hun eigen ervaringen met armoede en schuldhulpverlening met ons te delen.

Het rapport verschijnt met een vertraging van enkele maanden. Dat heeft te maken met problemen bij het vergaren van door onderzoekers gevraagde data; voor een deel bleken die uiteindelijk niet beschikbaar. In het rapport zelf komen we daar uitgebreid op terug. Daarnaast speelde rond klantgegevens het issue van betrouwbaarheid; met name met Baanbrekers is daarover lang discussie gevoerd. Niet alle gevraagde informatie kon of mocht beschikbaar worden gesteld. In de ogen van de Rekenkamer had dat proces efficiënter kunnen verlopen. In het onderzoeksrapport zelf komen we inhoudelijk terug op de AVG-problematiek.

Samenvattend is de Rekenkamer van mening dat in lijn met de beleidsopvatting van de gemeente Heusden - waarin het mogelijk maken van initiatieven die een antwoord (kunnen) geven op concrete problemen van armoede en schulden centraal staat - de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gerealiseerd. Al constateert de Rekenkamer ook de nodige tekortkomingen in beleid en uitvoering. Inmiddels is de maatschappelijke problematiek van armoede en schulden geïntensiveerd en zijn door diverse partijen kanttekeningen geplaatst bij het huidige beleid dat is gebaseerd op het idee van zelfredzaamheid. Voor de nabije toekomst zijn forse vervolgstappen nodig in het gemeentelijk beleid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze vervolgstappen raken aan zaken als een meer integrale benadering van armoede en schuldhulpverlening, een meer regisserende rol van de gemeente naar samenwerkingspartners, het organiseren van structurele samenwerking en het systematisch verzamelen en interpreteren van data over de behoeften in de samenleving en de effectiviteit van ingezette middelen. Dat alles is een omvattende, nieuwe taakstelling die slechts gerealiseerd kan worden met inzet van voldoende bestuurskracht, ambtelijke capaciteit en deskundigheid. Bij overname van de aanbevelingen zal het gemeentebestuur zich ook daarvan rekenschap moeten geven.

Frits van Vugt, voorzitter
Kees Nauta, lid
Linda Mustert-Brabers, lid
Skip Anker, secretaris

Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- de aanleiding voor het onderzoek;
- de doelstelling van het onderzoek;
- de conclusies uit het onderzoek;
- de aanbevelingen en de lessen voor verbetering;
- de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders;
- het nawoord van de Rekenkamer.

In Deel II is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Ook wordt hierin kort uiteengezet wat schuldhulpverlening behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen. Het normenkader en de resultaten van de toetsing hieraan zijn te vinden in bijlage 1.

In het onderzoek zijn ook klanten geïnterviewd. Van deze ervaringen zijn twee klantreizen gemaakt. Deze zijn separaat toegevoegd.

DEEL I

Essentie van het onderzoek

H1 | Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Al jaren zet de gemeente Heusden zich in om armoede en schulden van inwoners aan te pakken. Het is een gegeven dat een deel van de inwoners met weinig geld moet rondkomen. Dat kan grote gevolgen hebben, voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Om deze redenen zet de gemeente Heusden onder andere minimeerregelingen in voor volwassenen en kinderen, opdat zij kunnen blijven deelnemen aan de samenleving. Daarnaast probeert de gemeente via schuldhulpverlening inwoners perspectief te bieden en de maatschappelijke lasten te beperken die (potentiële) schulden met zich meebrengen.

De ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) laten niets aan de verbeelding over: inwoners gaan er flink op achteruit. Het CPB berekende dat de koopkracht daalt met 6,8% en de armoede toeneemt tot 7,6% van alle inwoners in 2023. Deze situatie is in Nederland de afgelopen decennia niet voorgekomen, aldus het CPB. Naar schatting 20% van de huishoudens in Nederland heeft moeite om de energierekening te betalen door de almaar oplopende energieprijzen. Daardoor lopen steeds meer mensen het risico om schulden te maken, terwijl bekend is dat al één op de vijf huishoudens in Nederland risicovolle schulden heeft.¹ Vaak lukt het hen niet om deze schulden op eigen kracht beheersbaar te houden en af te lossen. De schulden worden problematisch en het duurt te lang om ze af te lossen, ook omdat ze bijvoorbeeld door schaamte of uit onmacht geen hulp durven of kunnen vragen. Schulden zijn dan niet langer een tijdelijk, geïsoleerd probleem van één persoon. Het worden grote problemen met een enorme impact op het leven van een grote groep direct en indirect betrokken personen en instanties. Daarom ligt de taak voor de gemeente om met armoedebeleid te voorkomen dat inwoners schulden maken en zij die problematische schulden hebben met raad en daad bij te staan: de schuldhulpverlening.

Vanuit deze actuele urgentie heeft de Rekenkamer besloten om een onderzoek te doen naar het armoedebeleid en de schuldhulpverlening in Heusden.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het huidige beleidsplan had een looptijd tot eind 2022. De Rekenkamer wil met dit onderzoek komen tot inzichten en voorstellen die bruikbaar zijn voor het nieuwe armoedebeleid en schuldhulpverlening voor de komende beleidsperiode 2023-2026. Centraal staat de lokale uitvoering van de schuldhulpverlening.

1.3 Probleemstelling en deelvragen

In de onderzoeksopzet van de Rekenkamer is de volgende probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

- a. Heeft de inhoud van de nota 'Samen armoede en schulden aanpakken' voldoende kader geboden voor een doelmatige en doeltreffende aanpak van genoemde problemen en heeft de uitvoering van daaruit resulterend beleid daadwerkelijk geleid tot meer maatschappelijke participatie en een beperking van de maatschappelijke gevolgen van armoede en schulden?
- b. Is de schuldhulpverlening adequaat georganiseerd en wordt deze doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

De probleemstelling is verder geoperationaliseerd naar een serie deelvragen die gerangschikt zijn naar de beleidscyclus (zie onderstaand figuur). Deze deelvragen zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

¹ <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>

Figuur 1 Deelvragen gerangschikt naar de beleidscyclus



1.4 Uitvoering onderzoek

De Rekenkamer heeft, na een selectie, het bureau BMC gevraagd het onderzoek uit te voeren. De uitvoering van het onderzoek heeft in nauw overleg met de Rekenkamer plaatsgevonden. Als onderzoekers traden op: Hans Slooijer, Tom Plat en Abel Bakema. Rapporteur namens de Rekenkamer was de heer Kees Nauta.

1.5 Hoor en wederhoor

Conform de regels heeft er ambtelijk wederhoor plaatsgevonden op de concept bevindingenrapportage. Dat heeft plaatsgevonden middels een gesprek met de beleidsmedewerker armoede en schuldhulpverlening van de gemeente Heusden op 23 maart 2023. Op dezelfde datum heeft wederhoor plaatsgevonden met twee medewerkers van Baanbrekers en met de manager van de Kredietbank. Gemaakte opmerkingen en toevoegingen zijn in het rapport verwerkt.

Bij brief van 24 maart 2023 heeft de Rekenkamer het college van burgemeester en wethouders van Heusden uitgenodigd een bestuurlijke reactie te geven. Deze hebben wij op 11 april 2023 ontvangen, en is integraal opgenomen in paragraaf 2.2.

1.6 Uitkomsten onderzoek

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn opgenomen in het volgende hoofdstuk.

H2 | Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie

2.1 Conclusies en aanbevelingen

In de beleidsnota 'Samen armoede en schulden aanpakken' is het kader voor het Heusdens beleid in de periode 2019-2022 vastgelegd. Het bevorderen van participatie en het beperken van de maatschappelijke gevolgen van armoede en schulden voor de inwoner zijn daarin de beleidsdoelen. Voor de realisatie daarvan wordt veel belang toegekend aan samenwerking met lokale professionele organisaties, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen.

Armoedebeleid en schuldhulpverlening zijn onderdeel van het beleid voor het sociaal domein in Heusden en hanteren ook het vertrekpunt daarvan: sluit aan bij de eigen kracht van inwoners en hun eigen regie op de uitdagingen van het leven.

De gemeente plaatst zichzelf feitelijk in de positie van 'mogelijkmaker', die op basis van aanpassingen aan de maatschappelijke dynamiek en geluiden uit het veld nieuwe initiatieven initieert of ondersteunt. De uitvoering daarvan ligt primair bij derden.

In dit rekenkameronderzoek is onderzocht in hoeverre het geformuleerd kader voor armoedebeleid en schuldhulpverlening werkbaar is gebleken in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Heeft de uitvoering van het beleid geleid tot de beoogde beleidsdoelen? Tegen die achtergrond zijn de onderstaande conclusies en aanbevelingen voor verbetering geformuleerd.

1. Of de beleidsdoelen zijn behaald valt nu niet vast te stellen.

Voortgang, bereik en realisatie van de twee beleidsdoelen zijn niet systematisch gemonitord. Aangezien registratie, evaluatie en analyse van resultaten deels ontbreken en alleen over twee jaren voortgangsrapportages zijn gemaakt, ontbreekt een totaaloverzicht en valt niet eenduidig vast te stellen of en in hoeverre de doelen van het beleidsplan en beoogde resultaten zijn gerealiseerd. Er zijn op dit moment geen betrouwbare cijfers over het bereik van de totale doelgroep mensen in armoede of met (dreigende) schulden (ook niet over het non-gebruik van aangeboden ondersteuning).

De gemeente heeft zelf de afgelopen jaren geen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Door de Kredietbank en Baanbrekers zijn dergelijke onderzoeken wel uitgevoerd. Voorzover die gedeeld zijn met de gemeente Heusden zijn deze geen onderwerp van gesprek geweest tussen de gemeente en de ketenpartner. De klanttevredenheidsmeting is daarmee beleidsmatig niet geborgd.

De gemeente Heusden heeft de afgelopen jaren weinig data voor de Benchmark Armoede en Schulden aangeleverd. Hierdoor is een vergelijking met andere gemeenten of het ontwaren van trends niet mogelijk. De uitkomsten uit de benchmark zijn de afgelopen jaren dus ook niet geanalyseerd; met andere woorden het instrument wordt niet gebruikt.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de gemeente Heusden vooral naar 'bevind van zaken' handelt en daarmee feitelijk vaart zonder goed kompas. Er is geen sprake van een strategische benadering van de problematiek met als gevolg dat onduidelijk blijft of en in hoeverre daarmee de beleidsdoelen (participatie bevorderen en maatschappelijke gevolgen beperken) zijn gehaald.

Aanbevelingen aan gemeenteraad en college:

1. Neem in het nieuwe beleidsplan beleidsdoelen op met meetbare prestatie- en effectindicatoren en voorzie in een vorm van monitoring en registratie om periodiek de uitvoering te meten.
2. Verzamel systematisch data over de uitvoering van armoedebestrijding en schuldhulpverlening door deze op te vragen bij de diverse ketenpartners en doe aanvullend onderzoek naar gegevens die ontbreken.
Dit betreft gegevens over de omvang van de diverse te onderscheiden doelgroepen, het bereik, het gebruik van de aangeboden mogelijkheden van ondersteuning en hulp, de hiermee gemoeide (directe en indirecte) uitgaven, de tevredenheid over de ervaren dienstverlening en verzamel eventueel andere data die nodig zijn om deel te nemen aan de landelijke benchmarks.
3. Evalueer en analyseer de uitkomsten en verrijk deze met de uitkomsten van landelijke benchmarks. Doe dit op een gestructureerde wijze in samenwerking en in afstemming met de ketenpartners en kom tot verbeteringen waar noodzakelijk of gewenst. Maak hiervan jaarlijkse voortgangsrapportages om te bespreken met de gemeenteraad.

2. Is in het beleid voldoende robuust bij een plotselinge toename van de armoedeproblematiek?

De gemeente reageert dus ad hoc ('naar bevind van zaken') op ontwikkelingen. Er zijn geen scenario's om te acteren bij ingrijpende situaties of omstandigheden die leiden tot een groot beroep op armoedebestrijding en schuldhulpverlening (bijvoorbeeld de doorwerking van de problematiek van energiearmoede en sterke prijsstijgingen). De gemeenteraad heeft wel mandaat verleend aan de verantwoordelijk wethouder om in dergelijke situaties af te wijken van de reguliere begrotingsprocedures.

De gemeente Heusden heeft de afgelopen jaren diverse initiatieven genomen op het gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening, mede in samenwerking met maatschappelijke partners. Dat is in overeenstemming met haar beleidsvoornemens. Adequate reactie leidde bijvoorbeeld tot een relatief snelle toekenning van de energietoeslag.

Naar de toekomst toe is beperking tot deze ad hoc aanpak risicovol. Recente landelijke onderzoeksresultaten wijzen op een grote kans dat aanzienlijk meer huishoudens gaan kampen met ernstige inkomensproblemen en mogelijk een groot beroep gaan doen op ondersteuning.

Aanbeveling aan gemeenteraad en college:

Verken met de belangrijkste ketenpartners welke nieuwe situaties en hulpvragen zich (kunnen) gaan voordoen en maak afspraken hoe om te gaan met acute situaties die vragen om snelle actie. Voorzie het nieuwe beleidsplan van een interventieplan voor situaties waarbij sprake is van een plotselinge, sterke toename van armoede en ondersteuningsvraag. In dat plan worden procesafspraken over het gemeentelijk handelen vastgelegd (bijvoorbeeld condities en procedures om af te wijken van begrotingsprocedures) en worden inhoudelijk 'de knoppen waaraan gedraaid kan worden' benoemd.

3. De rol en positie van de gemeenteraad versterken.

Het gebrek aan adequate monitoring van het beleid weerspiegelt zich in de P&C-documenten. Er wordt alleen op activiteitsniveau gerapporteerd. De voortgang van het integrale armoedebeleid en de schuldhulpverlening is door raadsleden daarmee op dit moment niet goed te volgen. Het college stuurt regelmatig raadsinformatiebrieven en er zijn informatiebijeenkomsten gehouden, maar er is geen sprake van een structurele informatievoorziening die inzicht geeft in de totale resultaten van het uitgevoerde beleid.

De gemeenteraad pakt wel de rol van kadersteller en controleur, maar verschillende raadsleden voelen zich nog niet volledig geëquipeerd in die rol. Om goed te kunnen kaderstellen en controleren, is meer kennis en expertise nodig; maar ook gevoel bij de praktijk dat nu door een beperkte informatievoorziening ontbreekt. Zeker nu er verschillende (nieuwe) doelgroepen zijn ontstaan, zoals zelfstandigen, is het belangrijk dat de raad ook gevoel krijgt bij deze problematiek.

Aanbeveling aan gemeenteraad en college:

Een nadrukkelijk aandachtspunt is meer contact en meer gevoel bij de uitvoeringspraktijk te krijgen; denk aan werkbezoeken en (raadsinformatie-)bijeenkomsten of kennissessies met stakeholders, ervaringsdeskundigen en onafhankelijke experts te organiseren, zodat raadsleden goed toegerust hun taak kunnen uitoefenen. Het gaat niet alleen om meer inzicht in de cijfers, maar ook in de verhalen en duiding achter de cijfers. Raadsleden willen weten wat inwoners meemaken en hoe er met bepaalde partijen wordt samengewerkt.

4. Zelfoplossend vermogen is voor velen moeilijk of onbereikbaar.

Er ligt in het vigerende sociaal beleid een grote nadruk op eigen kracht van inwoners en er wordt veel verwacht van het zelfoplossend vermogen. De gemeente Heusden biedt daarbij in haar armoedebeleid als het ware een gereedschapskist aan met diverse, naast elkaars staande instrumenten waar inwoners zelfstandig gebruik van kunnen maken. De uitvoeringspraktijk geeft aan dat voor veel hulpvragers deze ambitie moeilijk of zelfs onbereikbaar is.

Uit recent wetenschappelijk onderzoek en de ervaringen van betrokkenen in Heusden en elders wordt duidelijk dat armoede en schuldenproblematiek tegenwoordig vaak deel uitmaken van complexe hulpvragen die alleen met - soms intensief - maatwerk door verschillende, samenwerkende disciplines effectief kunnen worden aangepakt. De complexiteit van de actuele hulpvragen vraagt van de gemeente Heusden bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan om een heroriëntatie op de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan het armoedebeleid en schuldhulpverlening. Er is grote behoefte aan ruimte voor het toepassen van maatwerk en het individualiseren van de hulpvraag door ketenpartners op basis van de analyse van concrete situaties.

Aanbeveling aan college:

Organiseer regelmatig een discussie over de vertaalslag van de beleidsuitgangspunten naar de praktijkervaringen van ketenpartners en ervaringsdeskundigen waarbij ook de aanname van het zelfoplossend vermogen wordt getoetst. Belangrijke onderwerpen zijn daarbij: deregulering van complexe regelgeving, ontbureaucratisering van aanvraagprocedures (ook van regelingen die door derden worden uitgevoerd), verbeteren van de bekendheid van en het gebruik door verschillende doelgroepen van de mogelijkheden om armoede te bestrijden (denk aan de HeusdenPas) en schulden op te lossen, het ondersteunen van vrijwilligers actief in armoedebestrijding en schuldhulpverlening met cursussen. Maar ook de betere afstemming van het armoedebeleid en schuldhulpverlening op andere beleidsterreinen van het sociaal beleid. Betrek verder de mogelijkheden om het sociaal beleid te verruimen.

5. Gebruik van de minimaregelingen.

Het minimabeleid van de gemeente Heusden bestaat uit een reeks van regelingen. Het gebruik daarvan lijkt door de jaren heen tamelijk stabiel. Overzicht over alle beschikbare regelingen is niet bij alle ketenpartners beschikbaar en veel inwoners (waaronder doelgroepen) zijn niet op de hoogte welke regelingen bestaan en hoe die aangevraagd kunnen worden. De gemeente heeft in 2019 eenmalig onderzoek laten doen naar het effect van het armoedebestand op de inkomenspositie van minimahuishoudens met in het achterhoofd de problematiek van de armoedeval; het verschijnsel dat mensen die een uitkering ontvangen er financieel op achteruit gaan als ze aan het werk gaan. Dat speelt vooral bij gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders die maximaal gebruikmaken van inkomensondersteunende voorzieningen.

Aanbevelingen aan college:

1. Vergroot de bekendheid met bestaande lokale minimaregelingen en maak de procedures om er een beroep op te doen zo eenvoudig mogelijk zoals al beschreven in een voorgaande aanbeveling.
2. Herhaal het onderzoek naar het effect van de bestaande regelingen op de inkomenspositie van minimahuishoudens (de omstandigheden zijn sinds 2019 aanzienlijk veranderd) en verwerk aanbevelingen in de toepassing van minimaregelingen om armoedeval te voorkomen.

6. Lokaal draagvlak voor armoedebestand aanwezig, samenwerking kan beter.

Uit de vele activiteiten in de gemeente Heusden en bij de ketenpartners en vrijwilligersorganisaties blijkt dat er veel saamhorigheid en kracht is in het voorveld van algemene voorzieningen en de lokale samenleving. Daar kan het nieuwe gemeentelijk beleid op worden gebouwd. Onderlinge samenwerking tussen organisaties rust nu primair op informele, persoonlijke relaties. Van onderlinge samenwerking op een gestructureerde manier is nauwelijks sprake. Veel ketenpartners zijn nog niet goed op de hoogte van elkaars taken en rol. Bovendien sluiten procedures en processen niet altijd goed op elkaar aan. Dit betekent dat de huidige wijze van werken - met de beste bedoelingen - door professionele organisaties als Baanbrekers en de Kredietbank, toch kan leiden tot onbegrip, kritiek en ontevredenheid bij andere professionals en vrijwilligers. Feitelijk is er sprake van een vorm van versnippering wat ertoe leidt dat er in sommige situaties langs elkaar heen wordt gewerkt. De gemeente treedt nog niet genoeg op als regisseur in het veld, menen veel maatschappelijke partijen. Samenwerkingspartners vragen zelf om een meer regisserende en verbindende rol van de gemeente. Meer gezamenlijke uitwisseling, afstemming en analyse kunnen ook zicht geven op het beter bereiken van doelgroepen en verminderen van non-bereik.

Aanbevelingen aan college:

1. Zorg ervoor dat ketenpartners (zowel vrijwilligersorganisaties als gesubsidieerde partijen) goed op de hoogte zijn van het beleid en de aanpak van de gemeente en zorg voor een structuur waarmee ketenpartners adequaat naar elkaar kunnen doorverwijzen. Een sociale kaart zou een goede stap zijn in de richting van het vergroten van de onderlinge bekendheid.
2. Organiseer periodiek bijeenkomsten met ketenpartners om kennis en ervaringen te delen en waar mogelijk te komen tot verbeteringen in de uitvoering en 'warme' overdracht van hulpvragers. Maak deze partners deelgenoot van de te behalen doelen, stel in overleg prestatie-indicatoren vast en evalueer deze periodiek. Treed kortom op als regisseur van de keten.
3. Slecht in gezamenlijk overleg met ketenpartners bestaande bureaucratische en formalistische drempels en maak gebruik van de juridische mogelijkheden die er zijn in het belang van een goede en gezamenlijke armoedebestrijding en schuldhulpverlening.

7. Samenwerking op caseniveau is essentieel.

Wat geldt voor het beleidsniveau, geldt ook voor het caseniveau: Samenwerking en afstemming tussen ketenpartners is essentieel wanneer er sprake is van complexe hulpvragen. De AVG stelt grenzen aan het delen van informatie over individuele gevallen.

Aanbevelingen aan college:

1. Stel in samenwerking met Baanbrekers en andere ketenpartners, in navolging van andere gemeenten, een convenant op zodat, onder condities, essentiële informatie wel gedeeld kan worden.
2. Zorg dat er gestructureerde casusoverleggen tussen uitvoerende partners gaan plaatsvinden.

8. Schuldhulpverlening functioneert goed, regievoering kan beter.

In de gemeente Heusden wordt in de schuldhulpverlening gewerkt volgens het werkmodel van de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken (NVVK). Nagenoeg alle taken van schuldhulpverlening zijn ondergebracht bij de Kredietbank. De Kredietbank vervult zowel de rol van uitvoerder als van adviseur van de gemeente Heusden, waarbij bij beide partijen de wens is dat de regierol van de gemeente Heusden wordt versterkt, aangezien nu mogelijkheden onbenut blijven die de schuldhulpverlening kunnen verbeteren. Over de taakuitvoering door de Kredietbank bestaat in het algemeen grote tevredenheid bij alle geïnterviewde partijen. Ook over het proces van intake en begeleiding bestaat tevredenheid bij de geïnterviewde klanten.

Aanbeveling aan college:

Zorg in samenwerking met de Kredietbank voor een vorm van integrale kwaliteitszorg waarbij systematisch alle modules van het werkmodel aan de orde komen en bespreek welke verbeteringen in de uitvoering kunnen worden doorgevoerd. Dat kan ook taken betreffen die nu door andere partijen dan de Kredietbank worden uitgevoerd en die vervolgens met betreffende partijen besproken moeten worden.

9. Vroegsignalering nog onduidelijk.

In 2021 zijn maatregelen om vroegsignalering mogelijk te maken ingevoerd. Evaluatie moet nog plaatsvinden. Resultaten van de werkwijze en opbrengsten zijn nog niet bekend. Aandacht voor vroegsignalering is belangrijk nu zich nieuwe doelgroepen aandienen (zzp'ers, jongeren).

Aanbeveling aan college:

Evalueer en analyseer de huidige wijze van vroegsignalering, inventariseer verbetermogelijkheden en voer deze door. Doe dit periodiek en informeer de gemeenteraad.

10. Bewindvoering vraagt meer aandacht.

Bewindvoering wordt zowel uitgevoerd door de Kredietbank als door 29 andere bureaus of zelfstandige bewindvoerders. De (gemeentelijke) kosten voor bewindvoering nemen door de jaren toe, terwijl niet altijd duidelijk is of beschermingsbewind (nog) wel nodig is. In 2020 is een convenant gesloten met de regionale gemeenten en uitvoeringspartijen om te komen tot betere samenwerking en meer adequate toepassing van bewindvoering. Aan de uitvoering van het convenant is door de gemeente Heusden nog geen prioriteit gegeven wegens het ontbreken van ambtelijke capaciteit. Inmiddels is een eerste aanzet gegeven middels een overleg tussen de gemeente Heusden met bewindvoerders.

Aanbevelingen aan college:

1. Intensiveer het overleg met bewindvoerders en voer systematisch de afspraken die zijn gemaakt met de vaststelling van het convenant uit.
2. Bespreek en regel op welke wijze de gemeente Heusden gebruik gaat maken van het adviesrecht in de fase van besluitvorming door de rechtbank over de toewijzing van bewindvoering.
3. Maak afspraken over de verbetering van de communicatie van de zelfstandige bewindvoerders en hun klanten.

11. Ambtelijke capaciteit en deskundigheid zijn mogelijk onvoldoende.

Samenvattend is de Rekenkamer van mening dat in lijn met de beleidsopvatting van de gemeente Heusden waarin het mogelijk maken van initiatieven die een antwoord (kunnen) geven op concrete problemen van armoede en schulden de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gerealiseerd. Inmiddels is de maatschappelijke problematiek van armoede en schulden geïntensiveerd en zijn door diverse partijen kanttekeningen geplaatst bij het huidige beleid. Voor de nabije toekomst zijn forse vervolgstappen nodig in het gemeentelijk beleid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze vervolgstappen raken aan zaken als een meer integrale benadering van armoede en schuldhelpverlening, een meer regisserende rol naar samenwerkingspartners, het organiseren van structurele samenwerking en het systematisch verzamelen en interpreteren van data over de behoeften in de samenleving en de effectiviteit van ingezette middelen. Dat vereist naast bestuurskracht voldoende ambtelijke capaciteit en inhoudelijke deskundigheid. Dat is een omvattende taakstelling die slechts gerealiseerd kan worden met inzet van voldoende ambtelijke capaciteit.

Aanbeveling aan gemeenteraad en college:

Voeg aan het nieuwe beleidsplan een paragraaf toe met een overzicht van de ambtelijk uit te voeren taken, de daarvoor benodigde capaciteiten, de benodigde investering, en zorg dan dat de beschikbaarheid van voldoende capaciteit is geborgd.

2.2 Bestuurlijke reactie

Beste leden van de rekenkamer,

U heeft onlangs het rapport '**Rekenkameronderzoek armoede en schuldhelpverlening Heusden**' uitgebracht.

Met uw begeleidende brief van 24 maart 2023 stelt u ons in de gelegenheid om hierop een bestuurlijke reactie te geven voor de behandeling van deze rapportage in de raad. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

U heeft ons gevraagd om uiterlijk 12 april 2023 een bestuurlijke reactie te geven op het rapport, zodat deze meegenomen kan worden met de presentatie in de informatievergadering Samenleving van 20 april 2023. Deze termijn van 2,5 week is vrij krap, maar het belang om het onderzoek zo snel mogelijk af te ronden staat voorop. De conclusies en aanbevelingen kunnen dan worden betrokken bij de opstelling van het nieuwe beleidsplan.

Wij spreken onze waardering uit voor het uitgevoerde onderzoek en onderschrijven de constatering en conclusies op hoofdlijnen. Ruimte voor verbetering verdient altijd de aandacht en een aantal van de conclusies en aanbevelingen wordt op dit moment al opgepakt. Zo zijn we met de ontwikkeling van het nieuwe beleidsplan in gesprek met de ketenpartners over wat er nodig is, welke ontwikkelingen zijn op dit moment zien en hoe we daar in de toekomst op kunnen inspelen.

Daarbij zijn we ook op zoek naar de praktijkervaringen van partners, als voorbeeld voor verbetering van het beleid. Onderwerpen zoals deregulering van complexe regelgeving en ontbureaucratisering van aanvraagprocedures zijn al benoemd als speerpunten voor het nieuwe beleid. Dat geldt ook voor het verkleinen van de armoedeval, waarbij het verruimen van het sociaal beleid kan helpen.

Ook rondom het verstevigen van de keten worden op dit moment stappen gezet. De eerste focus ligt op een betere verbinding tussen Baanbrekers en de partijen uit het voorliggend veld, waarbij het doel is dat zij beter op de hoogte zijn van elkaars aanbod en elkaar sneller weten te vinden bij complexere casussen. Tot slot is er ook een nieuwe start gemaakt in de uitvoering van het convenant met de bewindvoerders. De conclusies uit het rapport kunnen dan ook direct meegenomen worden in deze lopende activiteiten.

Een aantal andere conclusies en aanbevelingen is herkenbaar en zal worden betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe beleidsplan. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van meetbare doelstellingen en het monitoren en evalueren daarvan. Ook op het gebied van vroegsignalering en het verbeteren van de regievoering op de schuldhulpverlening.

Het vergroten van de bekendheid van het aanbod, en het vergroten van het bereik en gebruik hiervan, is een voortdurend aandachtspunt. Dit komt in het nieuwe beleidsplan terug. Verder worden de aanbevelingen om de positie van de raad te versterken meegenomen in het nieuwe beleidsplan. Het inzichtelijk maken van wat er aan inzet nodig is en wat dit aan ambtelijke capaciteit vraagt, helpt om in beeld te krijgen wat er wel of niet mogelijk is.

Kort samengevat bevat het rapport met alle aanbevelingen voldoende aanknopingspunten. Wij betrekken alle aanbevelingen bij de opstelling van het nieuwe beleid, waarmee we een volgende stap in de bestrijding van armoede en schulden te kunnen maken.

Met vriendelijke groet,
het college van Heusden,
de secretaris,

de burgemeester,

mr. H.J.M. Timmermans

drs. W. van Hees

2.3 Nawoord

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het College van B. en W. op ons onderzoeksrapport "Varen zonder goed kompas". Wij zijn blij met de inhoud daarvan. Het college onderschrijft de conclusies en aanbevelingen uit ons rapport en zal die betrekken bij de vormgeving van een nieuw beleid voor de komende beleidsperiode. Tevens wordt in de reactie beschreven hoe een aantal zaken nu al in de praktijk wordt opgepakt.

Wij adviseren de raad om bij de behandeling van de nieuwe beleidsnota, die te toetsen op consistentie met de conclusies en aanbevelingen van ons rekenkameronderzoek "Varen zonder goed kompas" en in de jaren daarna de vinger aan de pols te houden bij de implementatie van het nieuwe beleid.

DEEL II

Nota van bevindingen

H3 | Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 4: Armoedebeleid en schuldhulpverlening: een wettelijke taak met lokale uitvoering
- Hoofdstuk 5: Beleid
- Hoofdstuk 6: Organisatie en uitvoering
- Hoofdstuk 7: Resultaten
- Hoofdstuk 8: Evaluatie en verantwoording

In de bijlagen is de informatie opgenomen waarnaar in de tekst wordt verwezen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 Probleemstelling en deelvragen

De Rekenkamer heeft de volgende probleemstelling geformuleerd:

1. Heeft de inhoud van de nota 'Samen armoede en schulden aanpakken' voldoende kader geboden voor een doelmatige en doeltreffende aanpak van genoemde problemen en heeft de uitvoering van daaruit resulterend beleid daadwerkelijk geleid tot meer maatschappelijke participatie en een beperking van de maatschappelijke gevolgen van armoede en schulden?
2. Is de schuldhulpverlening adequaat georganiseerd en wordt deze doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

De probleemstelling is onderverdeeld naar vijf thema's waaronder de volgende deelvragen vallen:

Beleid

1. Welke kaders, richtlijnen en uitgangspunten hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de uitvoering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening en de samenhang tussen beide?
2. Welke ambities, doelen en eisen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld?
3. Bevatten de beleidsnota 'Samen armoede en schulden aanpakken' en/of de daaruit afgeleide jaarlijkse activiteitenplannen SMART geformuleerde doelen in termen van te bereiken groepen en individuen en beoogde effecten?

Organisatie

4. Welke taken heeft de gemeente ten aanzien van schuldhulpverlening bij andere organisaties belegd en welke afspraken zijn hierover gemaakt?
5. Hoe is de samenwerking met de partners binnen O3, de andere partners binnen Bijeen, de Kredietbank, Baanbrekers, woningcorporatie, energieleveranciers, zorgverzekeraars en andere lokale maatschappelijke en kerkelijke organisaties geregeld?
6. Hoe worden taken die bij de Kredietbank zijn belegd gemonitord en geëvalueerd?
7. Hoe zijn vroegsignalering en preventieve aanpak ingericht en geïmplementeerd?

Uitvoering

8. Heeft de gemeente voldoende zicht op de gevolgen van de coronacrisis en de recente sterke stijging van prijzen op de financieel-economische positie van haar inwoners en is het beleid daarop afgestemd?
9. Zijn de regelingen/voorzieningen met betrekking tot armoedebeleid goed op elkaar afgestemd, ook qua communicatie naar de inwoners?
10. Worden de uitgangspunten van de schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties (goed) toegepast?
11. Welke initiatieven zijn genomen door gemeente en/of partners in de uitvoering om het gebruik van regelingen en voorzieningen in het kader van schuldhulpverlening bekendheid te geven en die te optimaliseren?
12. Is de lokale organisatie en aanpak rondom schuldenproblematiek en schuldhulpverlening adequaat? En in hoeverre is er sprake van een effectieve samenwerking bij de uitvoering van de schuldhulpverlening in de keten van (voorliggende) voorzieningen en organisaties?
13. Leiden de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners, aantoonbaar tot het realiseren van de geformuleerde doelen in de beleidsnota en activiteitenplannen?

Resultaten

14. Wat is de actuele situatie met betrekking tot:
 - de schuldenproblematiek in de gemeente (aantallen, type problematiek, ernst problemen);
 - het gebruik van de diverse vormen van schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties;
 - het aantal (en percentage) mensen dat zich na een afgerond traject opnieuw meldt in het kader van schuldhulpverlening?
15. Wat leert een vergelijking van de situatie en de aanpak van armoede en schuldhulpverlening in Heusden met die in andere gemeenten?
16. Mocht ten gevolge van forse prijsstijgingen (waaronder voor energie), gekoppeld aan de afnemende koopkracht, er een relatief grote toename komen van inwoners die in armoede komen te verkeren c.q. er fors meer mensen een beroep gaan doen op de schuldhulpverlening, zijn dan (bij alarmerende scenario's) het beleid, de organisatie en de uitvoering ten aanzien van armoede en schuldhulpverlening nog adequaat? Met andere woorden, is het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid voldoende robuust, ook bij grote toename van de problematiek? Indien niet of onvoldoende, hoe worden de nieuwe doelgroepen bereikt, hoe kunnen uitvoerende organisaties en netwerkpartners daarbij een (extra) rol spelen, aan welke knoppen kan de gemeente dan draaien, hoe kan de gemeenteraad daarbij in positie worden gebracht en welke mogelijkheden heeft de raad daarbij?
17. Zijn de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners doelmatig? (Hoe verhouden inspanningen en kosten zich tot de bereikte resultaten in het kader van schuldhulpverlening en armoedebeleid?).
18. Is de dienstverlening rond schuldenproblematiek in Heusden adequaat?
19. Sluiten de gestelde doelen en daaruit voortvloeiende inspanningen en voorzieningen aan bij hulpvragen en wensen van de inwoners? Zijn ze goed geholpen? Is het beleid in hun beleving effectief?

Evaluatie en verantwoording

20. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de stand van zaken van de voortgang van de doelen van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?

21. Is de informatie die de raad krijgt van het college toereikend om de resultaten van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid te kunnen beoordelen, rekening houdend met de beleidskaders van dit beleid?

Scope van het onderzoek

Het onderzoek spitst zich toe op de ontwikkelingen in de periode 2019-2022, waarin het beleidsplan 'Samen armoede en schulden aanpakken' het beleidskader vormt. Een verdere afbakening is dat de scope van het onderzoek is gericht op de lokale samenwerking en uitvoering, onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeente Heusden.

Aangezien het veel partijen betreft die op enigerlei wijze betrokken zijn bij armoedebeleid en schuldhulpverlening, is in het onderzoek nadrukkelijk aandacht besteed aan de samenwerking tussen en met deze organisaties en instanties. Immers de sterkte van de keten bij armoedebestrijding en schuldhulpverlening bepaalt voor een belangrijk deel de effectiviteit van het beleid.

3.2 Onderzoeksmethoden

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Deskresearch

Voor dit onderzoek is een uitgebreide documentenstudie gehouden. Een complete lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 5. Op basis van de documentenstudie zijn topiclijsten opgesteld voor de interviews met betrokkenen.

Interviews met sleutelfiguren

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Er zijn onder andere gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad, de verantwoordelijk wethouder, de manager en beleidsmedewerkers en consultants van de gemeente Heusden, medewerkers van Baanbrekers, O3, Kredietbank, bewindvoerders en vrijwilligersorganisaties. De complete lijst van gesprekspartners is te vinden in bijlage 3.

Voorafgaand aan de interviews met intern en extern betrokkenen is een interviewprotocol toegestuurd met informatie over het doel van het onderzoek en de gespreksthema's. Tijdens de gesprekken zijn verdiepende vragen gesteld aan de hand van een topiclijst.

Na afloop van het interview is aan de geïnterviewde(n) een kort verslag aangeboden voor eventueel commentaar. Van die mogelijkheid is in de meeste gevallen ook gebruikgemaakt.

Bestuderen van dossiers van klanten

Middels een aselechte steekproef zijn bij de Kredietbank vijf dossiers geselecteerd die vervolgens zijn geanalyseerd op het aspect doelmatigheid, zoals de doorlooptijd van aanvraag tot beschikking. Aan de hand van vijf casebeschrijvingen van Baanbrekers is inzicht verkregen in de zorgvuldigheid van het werkproces van intake tot en met nazorg. Tevens zijn formats van de standaarddocumenten die worden gebruikt, beoordeeld. Ook hebben wij het dienstverleningsproces geanalyseerd op klantvriendelijkheid en doeltreffendheid, zoals het aantal contactmomenten en de resultaten daarvan. Hierbij zijn alle gebruikte communicatiemiddelen, zoals brieven en telefonische informatie aan klanten (voor zover geregistreerd), meegenomen.

Diepte-interviews met klanten

Voor dit onderzoek zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met klanten die ofwel in een schuldhulpverleningstraject zaten bij de Kredietbank, of onder bewindvoering stonden bij een individuele bewindvoerder, dan wel hulp hadden gezocht bij OverRood. Hun perspectief is zeer waardevol voor de doorontwikkeling van beleid, juist omdat de ervaringen van inwoners (klanten) de hiaten in het beleid zichtbaar kunnen maken. Waar regelingen elkaar onbedoeld tegenwerken, kunnen de verhalen van klanten dit aan het licht brengen. Op suggestie van de gemeenteraad is er ook een aantal klanten benaderd vanuit de vroegsignalering. Hoewel dit in eerste instantie wel tot een aantal aanmeldingen leidde, namen de respondenten uiteindelijk niet op voor het telefonische interview. Het is goed te beseffen dat dit een kwetsbare doelgroep betreft en dat gevoelens van schaamte ook tijdens een anoniem interview kunnen opspelen. Verder hebben we meermaals gepoogd om ook via Baanbrekers klanten te krijgen voor een interview, maar dat is helaas niet gelukt.

In dit onderzoek is uiteindelijk met negen klanten gesproken over hun ervaringen met de schuldhulpverlening en het armoedebeleid in de gemeente Heusden. De gesprekken gingen vooral over de thema's toegang, het intakegesprek, minimaregelingen, de ervaring met de ingezette ondersteuning, de financiële zelfredzaamheid en de samenwerking tussen organisaties.

De contactgegevens van de geïnterviewde klanten zijn aangeleverd door de gemeente Heusden (Bijeen), via de Kredietbank en via navraag bij verschillende ketenpartners². In alle gevallen hebben klanten vooraf toestemming gegeven voor een interview. De interviews zijn telefonisch afgenomen. De respondenten zaten voor ongeveer de helft in budgetbeheer bij de Kredietbank en de andere helft stond onder bewindvoering van een externe bewindvoerder. Hoewel de ervaringen van deze negen respondenten geen representatief beeld geven van de ervaringen van de gehele doelgroep, geven ze wel een goed beeld van de reis die klanten maken wanneer ze met schulden contact zoeken met de gemeente.

De resultaten uit de interviews zijn tevens uitgewerkt in twee klantreizen. Hierbij zijn via een aantal stappen/gebeurtenissen de ervaringen, wensen en verwachtingen van de klant in beeld gebracht. We hebben hiervoor echte ervaring gebruikt, maar wel geanonimiseerd en geherstructureerd: met andere woorden we hebben een samengestelde fictieve klantreis gemaakt. De klantreis gaat met andere woorden dus in op de tevredenheid van de klant over de ondersteuning bij armoede en hulpverlening bij schulden, maar het geeft ook een beeld van hoe de betrokken organisaties en hun medewerkers werken vanuit het perspectief van hun klanten. De resultaten uit de interviews, evenals de citaten, zijn zo opgeschreven dat ze niet te herleiden zijn naar een persoon. De twee geanonimiseerde klantreizen zijn opgenomen als separate bijlagen.

² Ondanks herhaalde verzoeken aan Baanbrekers, is het deze organisatie niet gelukt om klanten te benaderen met de vraag om deel te nemen aan het onderzoek, volgens verkregen informatie, om hun privacy te beschermen.

H4 | Armoedebeleid en schuldhulpverlening: een wettelijke taak met lokale uitvoering

In dit hoofdstuk zetten we beknopt uiteen wat armoedebeleid en schuldhulpverlening behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en hoe de gemeente Heusden deze heeft opgepakt. Ook noemen wij het recente onderzoek van het Nibud met gevolgen voor gemeenten.

4.1 Wettelijk kader

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners. Deze verplichting om inwoners met schulden te helpen is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De wet, die vanaf 2012 geldt, geeft een ruim kader waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening zelf kan vormgeven. Wel moet de gemeenteraad telkens voor een periode van maximaal vier jaar een plan vaststellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan inwoners. Dit plan moet in ieder geval voldoen aan artikel 2 (zie kader hieronder).

ARTIKEL 2 Plan

1. De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.
2. De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaar vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.
3. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.
4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;
 - b. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;
 - c. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode, en
 - d. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.
5. In het plan kan de gemeenteraad aangeven onder welke voorwaarden het college de verzoeker verplicht te beschikken over een basisbetaalrekening als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

4.2 Armoedebeleid en schuldhulpverlening vragen een integrale benadering

Armoedebeleid en schuldhulpverlening zijn integrale vraagstukken waarbij er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen, maar ook voor de eventuele andere omstandigheden. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, zoals het verenigingsleven, het onderwijs en de gezondheidszorg is dan ook onmisbaar. Bij een goede samenwerking vormen zij een keten van instanties en organisaties die elkaar aanvult, gericht op het voorkomen, verzachten en oplossen van armoede en schulden. Hoofdstuk 6 gaat nader in op de wijze waarop het armoedebeleid en de schuldhulpverlening is georganiseerd, met welke ketenpartners de gemeente Heusden samenwerkt en hoe de samenwerking verloopt.

4.3 Uitgavencrisis mondde in 2022 uit in een rondkomcrisis

Veel Nederlanders stonden er financieel niet gezond voor toen in 2022 de energieprijzen begonnen te stijgen en de inflatie toenam. Uit langjarig onderzoek door het Nibud is bekend dat 30% tot 40% van de Nederlanders aangeeft het eerder lastig dan makkelijk te vinden om maandelijks rond te komen. 20% van de Nederlanders heeft geen spaarrekening en nog eens 20% heeft er te weinig op staan om de twee grootste apparaten in een huishouden te kunnen vervangen, mochten die kapotgaan.

Steeds meer mensen ontvangen betalingsherinneringen, treffen een betalingsregeling of vragen om een voorschot op het salaris. Ook halen steeds meer mensen geld van hun spaarrekening of lenen geld bij familie om betalingsachterstanden op te lossen. Dat bleek uit het Nibud Rapport 'Rondkomen en betalingsproblemen', dat het Nibud in november 2022 presenteerde tijdens een speciale dag voor vrijwilligers die mensen helpen met geldzaken. Het zijn met name jongvolwassenen onder de 35 jaar die het meest moeite hebben met rondkomen en betalen van alle rekeningen.

De hoge vaste lasten groeien mensen boven het hoofd. Een derde van de huishoudens ontvangt betalingsherinneringen, 21% heeft een betalingsregeling getroffen en 10% heeft een voorschot op het salaris gevraagd. In totaal heeft 42% van de huishoudens in de afgelopen twaalf maanden naar eigen zeggen te maken gehad met één of meer betalingsproblemen. Gemiddeld gaat het om meer dan drie problemen, zoals een weigering van een automatische incasso, niet meer kunnen pinnen of het krijgen van een betalingsherinnering.

55% van de mensen met betalingsproblemen krijgt geen hulp. 40% krijgt wel hulp. Dat gebeurt het vaakst (12%) door een vrijwilliger en 11% van de huishoudens met betalingsproblemen zit in een schuldenregeling.

Voor een deel van deze groep gaf het CPB eerder aan dat het leven voor hen letterlijk onbetaalbaar dreigt te worden. Deze mensen worden naar de gemeente gestuurd, want net als bij de coronacrisis spelen gemeenten een belangrijk rol in de aanpak van de regering om deze groep financieel te ondersteunen.

4.4 Maatschappelijk belang

In het afgelopen jaar is des te duidelijker geworden dat armoede en schulden eigenlijk iedereen kan treffen, nu blijkt dat steeds meer gezinnen niet meer rond kunnen komen met hun inkomsten. Het maakt het des te urgenter dat voor de nieuwe beleidsperiode 2023-2026 een op de actualiteit toegeschreven nieuw beleid wordt ontwikkeld door de gemeente Heusden.

H5 | Beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we welk beleid de gemeente Heusden in samenwerking met anderen heeft vastgesteld. Aan de orde komt in hoeverre de gemeenteraad als kaderstellend orgaan bij de totstandkoming betrokken is geweest. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens beantwoord.

Deelvraag

1. Welke kaders, richtlijnen en uitgangspunten hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de uitvoering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening en de samenhang tussen beide?
2. Welke ambities, doelen en eisen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld?
3. Bevatten de beleidsnota 'Samen armoede en schulden aanpakken' en/of de daaruit afgeleide jaarlijkse activiteitenplannen SMART geformuleerde doelen in termen van te bereiken groepen en individuen en beoogde effecten?

5.1 Beleidskaders, richtlijnen en uitgangspunten

De decentralisatie in 2015 is voor de gemeente Heusden bepalend geweest om een visie, missie en uitgangspunten vast te stellen voor het sociaal domein. De Wgs (paragraaf 4.1) heeft ertoe geleid dat de gemeente Heusden vierjaarlijkse plannen heeft gemaakt voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening.

Voor een goed begrip van het beleid dat de gemeente Heusden voorstaat op het gebied van armoede en schuldhulpverlening, is het *Beleidskader Transitie Sociaal Domein Heusden* van belang. Dit is in samenwerking met de gemeenten in de (sub)regio De Langstraat, Waalwijk en Loon op Zand opgesteld, in verband met de decentralisatie van het sociaal domein in 2015. De daarin neergelegde visie en uitgangspunten (kader 1) zijn mede bepalend geweest voor het latere beleidskader voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Onderdeel van de decentralisatie is de Participatiewet, waarin de inkomensondersteuning aan inwoners is geregeld. De uitvoering van de wet hebben de gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk destijds opgedragen aan de nieuwe organisatie Baanbrekers³.

Kader 1: Visie en uitgangspunten sociaal domein Heusden

De gemeente Heusden streeft naar een op welzijn gerichte samenleving waarin inwoners zichzelf en anderen helpen en waarin mensen sociaal en economisch zelfredzaam zijn, een participatiesamenleving. Daarbij gaan we in eerste instantie uit van de eigen kracht van inwoners en hun sociale netwerk. Voor een kleinere groep (kwetsbare) inwoners die (tijdelijk of permanent, geheel of gedeeltelijk) niet zelfstandig kunnen zijn, bieden we zo tijdelijk mogelijke ondersteuning.

³ Baanbrekers is per 1 januari 2013 van start gegaan en is een fusie van de ISD-ML (intergemeentelijke sociale dienst) en WML (sociale werkvoorziening).

De eigen kracht van inwoners is hierbij het vertrekpunt. Dat betekent dat een grote nadruk ligt op het zelfoplossend vermogen door eerst een beroep te doen op het eigen sociale netwerk, georganiseerd vrijwilligerswerk, gebruik te maken van algemene of collectieve voorzieningen en in het uiterste geval steun krijgen van professionele, individuele voorzieningen.

Deze visie is met soms andere woorden ook opgenomen in latere beleidsdocumenten, zoals in het *Plan tegen eenzaamheid Heusden* uit 2019 (zie kader 2).

Kader 2: Positieve gezondheid

De gemeente wil dat al haar inwoners gezond en gelukkig zijn. We willen dat mensen zoveel mogelijk zelf de regie over hun leven kunnen voeren en kunnen meedoen aan de samenleving. Dit doen we met positieve gezondheid als basis, omdat de uitgangspunten van positieve gezondheid volledig aansluiten op onze visie op het Sociaal Domein. Positieve gezondheid is 'het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren binnen de uitdagingen die het leven je biedt'.

Om deze visie te realiseren streeft het huidige en het vorige college van burgemeester en wethouders nadrukkelijk naar samenwerking met inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties, zo blijkt uit de collegeprogramma's 2018-2022 en 2022-2026. Dat geldt ook ten aanzien van het omgaan met armoede.

Veel wordt verwacht van samenwerking met partijen als Woonveste, Baanbrekers, zorgaanbieders, scholen, (sport)verenigingen en wijkagenten.

Was er al veel aandacht voor de inzet van preventieve maatregelen en vroegtijdige signalering van armoede om te voorkomen dat mensen in de schulden zouden komen, het huidige college wil de aandacht voor armoede nog nadrukkelijker verleggen van armoedebestrijding naar armoedepreventie, wat gestalte moet krijgen in het nieuwe beleidsplan.

5.2 Ambities, doelen en eisen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren

Armoedebeleid en schuldhulpverlening vallen onder het Sociaal Domein in de gemeente Heusden. De visie en uitgangspunten die in dat kader zijn vastgesteld (paragraaf 5.1), gelden daarmee ook voor dit beleidsterrein.

5.2.1 Toenemende aandacht voor armoede en schulden

Al in de beleidsperiode 2014-2018 was er bij de gemeente Heusden aandacht voor de problemen die het gevolg kunnen zijn van armoede en schulden. Maatschappelijke organisaties als Stichting Leergeld Heusden en Vincentiusvereniging Vlijmen werden ondersteund en er was een vorm van samenwerking opgezet met Woonveste en Bijeen om huisuitzettingen zoveel mogelijk te voorkomen. Met de inzet van de Klijnsma-gelden die vanaf 2017 beschikbaar kwamen, werden voorzieningen als het KindPakket en het SchoolPakket opgezet. Er kwamen spreekuren Geldzaken in Drunen, Oudheusden en Vlijmen. Met medewerking van de Kredietbank en Baanbrekers startte in samenwerking met ondernemers het Maatjesproject.

5.2.2 Samen armoede en schulden aanpakken - Beleidsplan 2019-2022

De aandacht voor armoede en schulden kreeg daarna meer gestructureerd vorm. Ter uitvoering van de wettelijke verplichting werd een vierjarig beleidsplan opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld op 19 februari 2019. Het beleidsplan gold voor de periode 2019-2022 en droeg als titel 'Samen armoede en schulden aanpakken'. In de inleiding is de impact die armoede en schulden kan hebben onder woorden gebracht: *'De maatschappelijke gevolgen kunnen groot zijn, niet alleen voor de betrokkenen zelf maar ook voor de samenleving als geheel. Geldzorgen vergroten de kans op problemen op allerlei leefgebieden. Gevolgen voor gezondheid, werk, relatie, kinderen en niet te vergeten het risico op sociaal element.'*

Het is om die reden dat de gemeente Heusden in het plan aangeeft te investeren in minimaregelingen voor volwassenen en kinderen, zodat zij kunnen blijven deelnemen aan de samenleving. Ook investeren in schuldhulpverlening is voor de gemeente Heusden van belang om inwoners perspectief te bieden en de maatschappelijke lasten te beperken.

De volgende specifieke beleidsdoelen zijn in het beleidsplan vastgesteld:

1. Participatie bevorderen
2. Maatschappelijke gevolgen van armoede en schulden voor de inwoner en de gemeente beperken

Participatie bevorderen

Het beleidsplan omschrijft dit als het mee blijven doen van inwoners aan de Heusdense samenleving, activiteiten ondernemen, een sociaal netwerk onderhouden en zo mogelijk in het eigen onderhoud voorzien. Een sociaal isolement moet worden voorkomen.

Maatschappelijke gevolgen beperken

Als mensen met financiële problematiek eerder in beeld komen, is de kans groter dat de gevolgen voor de inwoner van armoede en schulden, beperkt blijven.

Het beleidsplan is uitgewerkt in een aantal inhoudelijke thema's en acties in de vorm van een Activiteitenplan voor het jaar 2019, dat is ingevoegd in het beleidsplan. Volgens informatie van de gemeente Heusden was het doel hiervan om de gemeenteraad inzicht te geven in de concrete acties die waren gepland. Op de volgende pagina (tabel 1) is dit op een samenhangende wijze samengevat. De thema's zijn een actuele beschrijving van de inspanningen op een aantal terreinen, zonder dat er een directe koppeling is gelegd met de twee bovengenoemde beleidsdoelen. De acties lijken op hun beurt min of meer los te staan van de thema's, omdat daarmee ook een directe relatie mist. Het is daarmee ook niet geheel duidelijk welke precieze bijdrage de thema's (en de acties) hebben gehad om deze doelen te realiseren.

Tabel 1 Overzicht van thema's en bijbehorende actie (Beleidsplan 2019-2022)

Thema	Acties
Koesteren en onderhouden huidig netwerk	Investeren in de samenwerking
Alle kinderen doen mee in Heusden	Meewerken aan de Week van het Geld (maart) op de middelbare scholen; Onderzoek effect inzet Klijnsmagelden
Nieuwe aanpak van schulden	Doorontwikkelen gemeentepolis, aanpak beschermingsbewind, ontwikkelen Financieel Paspoort, doorontwikkelen samenwerking O3 en Kredietbank
Betrekken andere professionals	Mogelijkheden verkennen samenwerking met scholen, echtscheidingsadvocaten, deurwaarders, huisartsen, werkgevers en banken
Preventie en vroegsignalering van schulden	Vroegsignalering uitbreiden met signalen zorgverzekeraars
Ontzorgen	Uitdragen aanpak aan andere professionals
Communicatie	Brieven gemeente toetsen op klare taal
Nieuwe ideeën en ontwikkelingen	Volgen nieuwe ontwikkelingen, zoals investeren in energiebesparende maatregelen

Zowel de thema's als de acties zijn geformuleerd in termen van een te leveren inspanning, zonder dat er eisen en/of effect- en prestatie-indicatoren zijn vastgesteld. Ook ontbreekt een uitgewerkte aanpak met een termijn waarbinnen de acties zullen worden uitgevoerd. Voor wat betreft de inzet van financiële middelen is een verwijzing opgenomen naar de meerjarenbegroting 2019-2022.

Bij de behandeling door de gemeenteraad op 19 februari 2019 van het beleidsplan, zijn twee moties aangenomen. Deze betroffen de oproep aan het college om de effecten te onderzoeken van de gehanteerde weigeringsgronden bij een aanvraag om schuldhulpverlening en de consequenties in beeld te brengen van de door de Kredietbank gehanteerde rentepercentages bij het verstrekken van leningen. Wat betreft het aantal leningen dat is verstrekt door de Kredietbank en het gehanteerde rentepercentage, is de raad via een raadsinformatiebrief op 4 juni 2019 geïnformeerd. De gemeenteraad nam de informatie voor kennisgeving aan.

In het onderzoek is niet duidelijk geworden hoe de voortgang, het bereik en de realisatie van de twee beleidsdoelen is gemonitord en hoe aan de hand van bijvoorbeeld meetresultaten in latere jaren is besloten tot continuering of tot het bijstellen van de ingezette acties. Behalve een éénmalig onderzoek naar armoedeval bij huishoudens met kinderen in 2019, ontbreken er evaluaties, mede vanwege het gebrek aan effect- en prestatie-indicatoren. Volstaan is om aan de gemeenteraad in 2020 en 2021 verantwoording af te leggen in de vorm van een voortgangsrapportage op activiteitsniveau (zie ook hoofdstuk 9 Verantwoording en Evaluatie). In 2022 is volgens de medewerker van de gemeente Heusden geen voortgangsrapportage over 2021 gemaakt in de verwachting dat er eind 2022 een nieuw beleidsplan aan de gemeenteraad zou worden aangeboden. Nu monitoring, registratie, evaluatie en analyse ontbreken en alleen over twee jaren voortgangsrapportages zijn gemaakt, ontbreekt een totaaloverzicht en valt niet eenduidig vast te stellen of en in hoeverre de doelen van het beleidsplan zijn gerealiseerd.

5.3 Minimaregelingen

De gemeente Heusden wil voorkomen dat inwoners in de schulden raken en heeft daarom een aantal regelingen in het leven geroepen ter financiële ondersteuning waar inwoners gebruik van kunnen maken. Deze regelingen zijn:

- HeusdenPas en KindPakket, waarmee gratis of tegen reductie toegang wordt verkregen tot voedselpakketten, kleding, ontspanning, sport en cultuur.
- Bijzondere Bijstand in de vorm van een lening of een financiële bijdrage om niet in bijzondere noodzakelijke kosten van bestaan⁴.
- Studietoeslag⁵.
- Kwijtschelding van heffingen, legeskosten en belastingen (vaak tot 75%).
- Energietoeslag, energiehulp, energiecoaching en witgoedregeling.
- Gemeentepolis om zich collectief te verzekeren tegen ziektekosten.
- In de bijstand vrij te laten giften tot € 1.200 per jaar.

Daarnaast kent de gemeente Heusden het Persoonlijk Passend Pakket voor het treffen van maatwerkoplossingen in individuele gevallen op het brede terrein van het sociaal domein.

Woonveste kan bij een hoge huur in relatie tot het inkomen voor de duur van maximaal drie jaar huurverlaging of een huurbevriezing toekennen. Hoofdstuk 7 beschrijft het gebruik van deze minimaregelingen.

Tijdens het gesprek met medewerkers van Baanbrekers is opgemerkt dat de gemeente Heusden (en de andere Langstraatgemeenten) in vergelijking met andere gemeenten, mogelijkheden heeft om het sociale beleid te verruimen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vaker verstrekken van bijzondere bijstand om niet, waarbij nu vaak een lening wordt verstrekt. Ook het verstrekken van bijzondere bijstand in ziektekosten gebeurt nu niet. Inwoners kunnen informatie over de minimaregelingen gemakkelijk vinden via de website van Bijeen. Op een overzichtelijke en toegankelijke wijze zijn deze gepresenteerd⁶. Meer informatie wordt verstrekt via de wijkwinkels.

5.4 Aanpalende beleidsterreinen

In het sociaal domein heeft de gemeente Heusden op meerdere terreinen beleidsplannen vastgesteld. Daarin is in het algemeen geen aandacht besteed aan een relatie met armoede en schuldhulpverlening. Er is daarmee geen sprake van een integrale benadering. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het ontbreken van een integrale benadering wordt onderkend, maar dat in de praktijk de beleidsmedewerkers en consultants elkaar goed weten te vinden, zodat er in de beleidsuitvoering wel aandacht besteed wordt aan de problematiek van armoede en schuldhulpverlening.

5.5 Doelgroepen

In de vorm van voortgangsrapportages zijn overzichten gemaakt van uitgevoerde activiteiten in 2019 en 2020, mede in samenwerking met ketenpartners. Deze zijn ter informatie aangeboden aan

⁴ Individuele inkomensvoetstuk wordt toegekend in de vorm van bijzondere bijstand wanneer een inwoner vijf jaar of langer een bijstandsuitkering heeft.

⁵ Studenten die vanwege een beperking niet kunnen bijverdienen, kunnen een maandelijkse extra uitkering ontvangen.

⁶ Website: bijeengeusden.nl

de gemeenteraad en dienen als verantwoording van de uitvoering van het Beleidsplan 2019-2022. In de vorm van tabellen (tabellen 2 en 3) zijn deze rapportages hierna samengevat. Daaruit is op te maken dat de gemeente Heusden in 2019 en 2020 diverse initiatieven heeft genomen op het gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening en daarvoor samenwerking is aangegaan met zowel andere Langstraatgemeenten als met maatschappelijke organisaties in Heusden. Er is impliciet een relatie te ontdekken met het Beleidsplan 2019-2022 en het overzicht met thema's en acties, maar in de rapportages wordt dit niet expliciet gemaakt. Met de initiatieven en activiteiten werden vooral bevolkingsgroepen met een laag inkomen, zoals zelfstandigen, gezinnen met kinderen en jongeren bereikt. Een specifieke doelgroepbenadering in de vorm van afzonderlijke beleidsuitgangspunten met daarbij behorende doelstellingen en effect- en prestatieindicatoren is door de gemeente Heusden niet gehanteerd. Desgevraagd is het beleid van de gemeente Heusden ten aanzien van vluchtelingen met name geconcentreerd op het voorzien in opvang en huisvesting. Voorzover statushouders te maken hebben of krijgen met armoede en schulden, zijn dezelfde voorzieningen en regelingen voor hen beschikbaar. Voor Oekraïense vluchtelingen is vanwege het tijdelijke verblijf nog geen sprake van armoede of schulden, maar als het verblijf structureel wordt, dient de gemeente Heusden hieraan aandacht te gaan besteden. Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat er behoefte is aan goede voorlichting, vanwege de cultuurverschillen die er zijn.

5.5.1 Voortgangsrapportage over 2019

In maart 2020 is aan de gemeenteraad gerapporteerd over de ontwikkelingen op het vlak van armoedebeleid en schuldhulpverlening in 2019 (tabel 2).

Tabel 2 Inhoud voortgangsrapportage over 2019

Onderwerp	Inhoud
Nieuwe beleidsregels bijzondere bijstand (Baanbrekers)	Er zijn meer mogelijkheden om maatwerk te leveren, zodat de beste oplossing wordt gevonden voor de belanghebbende of het gezin.
Betere samenwerking tussen Langstraatgemeenten en Baanbrekers	Een veranderplan is gericht op integrale ketenbenadering om inwoners beter en integraal te helpen.
Hulp aan ZZP'ers met schulden (OverRood)	Er is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met OverRood voor persoonlijke begeleiding van ondernemers met schulden.
Ondersteuning kinderen tot en met 17 jaar (HeusdenPas/KindPakket)	De norm voor het KindPakket is verhoogd van 110% naar 120% van het sociaal minimum en is uitgebreid met een schoolpakket voor middelbare scholieren.
Onderzoek armoedeval bij huishoudens met kinderen	Vanaf 130% van het sociaal minimum gaan gezinnen met kinderen er financieel meer op achteruit. Op het gebied van inkomensverbetering blijken de mogelijkheden van de gemeente Heusden beperkt.
Pilot vroegsignalering (Woonveste/O3)	Vooruitlopend op de wetwijziging is gestart met het vormgeven van vroegsignalering bij huurachterstanden en betalingsachterstanden.
Beschermingsbewind (Langstraatgemeenten)	Voornemen tot onderzoek naar de effectiviteit van het werk van bewindvoerders, dat leidde tot het sluiten van een overeenkomst (tabel 3).

5.5.2 Voortgangsrapportage over 2020

In april 2021 is aan de gemeenteraad gerapporteerd over de ontwikkelingen op het vlak van armoedebeleid en schuldhulpverlening in 2020 (tabel 3).

Tabel 3 Inhoud voortgangsrapportage over 2020

Onderwerp	Inhoud
Aanpak armoede onder kinderen (Stichting Leergeld Heusden; Bijeen/O3; Stichting De Schroef)	Er zijn specifieke maatregelen afgesproken met Stichting Leergeld Heusden, Bijeen/O3 en Stichting De Schroef, gericht op kinderen.
Integrale ketenbenadering van Langstraatgemeenten en Baanbrekers	Een nieuw werkproces moet leiden tot betere samenwerking.
Convenant beschermingsbewind (Loon op Zand, Waalwijk, Heusden, Dongen)	Loon op Zand, Waalwijk, Heusden en Dongen maakten afspraken met bewindvoerders voor duurzame kwaliteitsslag.
Pilot vroegsignalering (Kredietbank)	Er wordt in 2021 gewerkt volgens het landelijke convenant.

In deze rapportages over 2019 en 2020 is geen uitdrukkelijke relatie gelegd met het Beleidsplan 2019-2022. De verantwoording heeft plaatsgevonden op uitvoerend activiteitsniveau. Uit de rapportages is niet op te maken in welke mate de beleidsdoelen zijn behaald, aangezien deze niet gericht zijn op het strategisch beleidsniveau. De gemeenteraad heeft de rapportages voor kennisgeving aangenomen.

Er zijn geen voortgangsrapportages gemaakt over 2021 en 2022. Dat betekent dat de gemeenteraad over de laatste twee jaar geen voortgangsinformatie van het college van burgemeester en wethouders heeft ontvangen⁷. Het niet verstrekken van voortgangsinformatie door het college van burgemeester en wethouders betekent dat de gemeenteraad de controlerende functie minder goed heeft kunnen uitoefenen.

⁷ Op 17 november 2022 vond een besloten thema-avond plaats voor de raadsleden waarin Bijeen een presentatie over de actualiteit heeft verzorgd.

H6 | Organisatie en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente Heusden de taken op het gebied van armoedebeleid en schuldhulpverlening heeft georganiseerd, wat de taakverdeling is met Baanbrekers, O3, Kredietbank, welke rol deze en andere ketenpartners vervullen en hoe de samenwerking wordt ervaren. Of de inzet ook resultaat heeft, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen achtereenvolgens beantwoord. We volgen in het rapport dus de lijn van de deelvragen.

Deelvragen
4. Welke taken heeft de gemeente ten aanzien van schuldhulpverlening bij andere organisaties belegd en welke afspraken zijn hierover gemaakt?
5. Hoe is de samenwerking met de partners binnen O3, de andere partners binnen Bijeen, de Kredietbank, Baanbrekers, woningcorporatie, energieleveranciers, zorgverzekeraars en andere lokale maatschappelijke en kerkelijke organisaties geregeld?
6. Hoe worden taken die bij de Kredietbank zijn belegd gemonitord en geëvalueerd?
7. Hoe zijn vroegsignalering en preventieve aanpak ingericht en geïmplementeerd?
8. Heeft de gemeente voldoende zicht op de gevolgen van de coronacrisis en de recente sterke stijging van prijzen op de financieel-economische positie van haar inwoners en is het beleid daarop afgestemd?
9. Zijn de regelingen/voorzieningen met betrekking tot armoedebeleid goed op elkaar afgestemd, ook qua communicatie naar de inwoners?
10. Worden de uitgangspunten van de schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties (goed) toegepast?
11. Welke initiatieven zijn genomen door gemeente en/of partners in de uitvoering om het gebruik van regelingen en voorzieningen in het kader van schuldhulpverlening bekendheid te geven en die te optimaliseren?
12. Is de lokale organisatie en aanpak rondom schuldenproblematiek en schuldhulpverlening adequaat? En in hoeverre is er sprake van een effectieve samenwerking bij de uitvoering van de schuldhulpverlening in de keten van (voorliggende) voorzieningen en organisaties?

6.1 Uitvoering armoedebeleid en schuldhulpverlening

Armoedebeleid en schuldhulpverlening zijn onderdeel van het Sociaal Domein in de gemeente Heusden (paragraaf 5.2). Voor de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van zorg, jeugd, werk en welzijn is een ondersteuningsstructuur gemeente Heusden opgezet, die bestaat uit een netwerk van vele organisaties, zowel professionele als vrijwilligersorganisaties en particuliere initiatieven.

Bijeen is in de gemeente Heusden de naam voor het netwerk van partijen die actief zijn op het terrein van zorg, jeugd, werk en welzijn. Samen zorgen zij ervoor dat iedereen de zorg en ondersteuning krijgt, die nodig is⁸. Armoede en schulden zijn vaak een onderdeel van een groter probleem. Vanuit die problematiek kan snel worden geschakeld naar ondersteuning en hulpverlening op maat.

Volgens informatie van de gemeente Heusden behoren tot de kernpartners van het netwerk: het KlantContactCentrum (KCC) van de gemeente Heusden, O3 (bestaande uit: ContourDeTwern, MEEVivenz en GGD Hart voor Brabant), Baanbrekers, Mijzo (voorheen Schakelring), Woonveste en de Kredietbank. Daarnaast zijn er contacten met diverse organisaties, zoals Thebe, politie, OverRood, bewindvoerders, Stichting Jeugdfonds Cultuur en Jeugdfonds Sport Brabant, Stichting de Schroef, Stichting Leergeld Heusden, Voedselbank, Vincentiusvereniging, kerken en Krijgdekleertjes. Samen vormen deze organisaties een keten van partners.

In het algemeen gaat de stelling op dat de effectiviteit van armoedebeleid en schuldhulpverlening afhankelijk is van de sterkte van de keten. Idealiter draagt elke ketenpartner in samenwerking met de andere ketenpartners bij aan het doel armoede en schulden te voorkomen, te bestrijden, op te lossen en de positieve gezondheid van mensen te bevorderen. De gemeente Heusden heeft met een aantal partners een subsidierelatie en zijn er afspraken gemaakt die in de subsidiebeschikking zijn vastgelegd. Aan de hand van subsidiebeschikkingen, andere documenten zoals jaarverslagen van maatschappelijke organisaties en de diverse met verschillende ketenpartners gevoerde gesprekken is voor dit hoofdstuk de volgende inventarisatie gemaakt.

Hierbij is het volgende onderscheid gemaakt:

- ketenpartners die behoren tot het voorliggend veld en waartoe alle inwoners toegang hebben (paragraaf 6.2);
- ketenpartners die ondersteuning bieden bij armoedebestrijding (paragraaf 6.3);
- ketenpartners die schuldhulpverlening bieden aan inwoners (paragraaf 6.4).

6.2 Ketenpartners die behoren tot het voorliggend veld

Tot het voorliggend veld behoren professionele en vrijwilligersorganisaties, waaronder particuliere initiatieven, waarvan sommige veel en andere weinig contact hebben met de gemeente Heusden en met andere ketenpartners. Kenmerkend is dat deze vorm van ondersteuning is gericht op alle inwoners die daaraan behoefte hebben. Dat kan bestaan in de vorm van hulp bij de administratie en bij het aanvragen van bijvoorbeeld toeslagen en de HeusdenPas en het KindPakket⁹ of de begeleiding naar sport en spel. Er geldt niet altijd de voorwaarde van een inkomenstoets. Soms zijn inwoners hiermee al zodanig geholpen dat meer hulp niet nodig is.

6.2.1 Bijeen

Bijeen is niet alleen de aanduiding van het netwerk van samenwerkende organisaties, het is ook het fysieke aanmeldpunt van de gemeente Heusden voor inwoners met een ondersteuningsvraag en vormt daarmee de toegang tot passende hulp en ondersteuning. Consulents van de gemeente Heusden en van O3 bekijken wat de inwoner zelf kan met behulp van het eigen netwerk, hulp van vrijwilligers of het kan professionele ondersteuning regelen door de inwoner door te verwijzen.

⁸ Website: bijeenuheusden.nl

⁹ De HeusdenPas geeft recht op een financiële tegemoetkoming van 150 euro per jaar op declaratiebasis en de energietoeslag. Het KindPakket voorziet in de mogelijkheid dat kinderen deelnemen aan sport en cultuur en enkele andere voorzieningen. In het najaar wordt een kledingbon verstrekkt. Daarnaast geven ze toegang of korting tot onder andere: sportverenigingen, zwembadbezoek, theaterbezoek, boodschappendienst en klussendienst, educatieve en creatieve activiteiten, huiswerkbegeleiding.

Bijeen biedt laagdrempelige ondersteuning door bijvoorbeeld hulp met de inzet van vrijwilligers, zoals met het geldzakenspreekuur. Hier kunnen inwoners met allerlei vragen rondom financiën terecht, het invullen van formulieren, belastingvragen, enzovoorts. Daarnaast kan hulp geboden worden met de inzet van vrijwilligers via Zorgsaam voor diensten als maatjes, thuisadministratie, vervoer en dergelijke.

Het is overigens voor veel inwoners niet duidelijk waar men terecht kan met vragen voor ondersteuning bij financiële problemen. Uit de Gezondheidsmonitor van de GGD blijkt dat slechts 21% van de ondervraagde volwassenen (18 tot en met 64 jaar) weet waar men terecht kan voor een dergelijke ondersteuning. Gemiddeld in de GGD-regio Hart van Brabant is dat 26%.¹⁰ Uit de Gezondheidsmonitor voor 65-plussers blijkt dat slechts 27% weet waar men terecht kan voor ondersteuning bij financiële problemen (tegenover 32% gemiddeld bij de Hart voor Brabant gemeenten).¹¹

6.2.2 O3

O3 was tot 2023 een samenwerkingsverband van vier welzijns-, zorgorganisaties, te weten: MEEvivenz, ContourDeTwern, Farent en GGD Hart voor Brabant. Vanaf 2023 heeft de gemeente Heusden alleen met ContourDeTwern een subsidieafpraak. Daaronder vallen de organisaties O3, MEEvivenz en GGD Hart voor Brabant. Het conglomeraat maakt onderdeel uit van het netwerk Bijeen. Het verzorgt aan inwoners van de gemeente Heusden een aanbod als zij op zoek zijn naar informatie, advies of ondersteuning. Waar nodig worden inwoners outreachend en proactief opgezocht. Onder andere de wijkteams en buurthuizen worden bemenst. De gemeentelijke subsidie bedroeg in 2021 € 3.243.382 en in 2022 € 3.240.554. De gemeente Heusden geeft aan dat het om een belangrijke en intensieve taak gaat en maakte jaarlijks subsidieafspraken met O3. O3 bracht jaarlijks een verslag uit aan de gemeente Heusden. In het onderzoek is geen informatie van de gemeente Heusden ontvangen of en in hoeverre de afgesproken doelen en prestatieafspraken zijn behaald.

Best practice

Gemeenten blijken op verschillende wijzen in te zetten op het voorkomen van schulden. Er bestaan lesmethodes, zoals MoneyWays, ontwikkeld door Diversion en Nibud, die voornamelijk gericht zijn op jongeren hoe zij zouden moeten omgaan met geld. De nieuwe generatie wordt hierdoor weerbaar en bewust gemaakt van financiële verantwoordelijkheden. Voor volwassenen bestaat er een cursus 'Omgaan met geld' om hen bewust te maken en een alternatief handelingsrepertoire aan te reiken. Naast deze educatieve middelen kunnen inwoners met financiële vragen terecht bij een Financieel Café. Dit is een laagdrempelige manier om inwoners op weg te helpen of eventueel door te verwijzen naar schuldhulpverlening.

Tijdens het gesprek met medewerkers van O3 kwam naar voren dat voorheen een belangrijke regiefunctie werd vervuld in de begeleiding van inwoners met inkomensproblemen. Thans ligt deze na overdracht bij de Kredietbank met als gevolg dat er in de praktijk maar weinig contacten meer zijn tussen de medewerkers van O3 en de Kredietbank. De Kredietbank wordt door hen gezien als zakelijk en gericht op schuldienstverlening, wat inwoners kan afschrikken, terwijl de medewerkers van O3 ook aandacht hebben voor de achterliggende problematiek. Dezelfde ervaring geldt volgens deze medewerkers ook ten aanzien van Baanbrekers.

¹⁰ GGD, Gezondheidsmonitor Volwassenen, 18-64 jaar, november 2021, p.16.

¹¹ GGD, Gezondheidsmonitor Ouderen, 65 jaar en ouder, oktober 2021, p.16.

Jammer genoeg is er dus geen directe, korte lijn met consulenten van de Kredietbank en met medewerkers van Baanbrekers en dossieroverdracht vindt dan ook niet plaats. In het algemeen zou preventie meer aandacht kunnen krijgen volgens deze medewerkers.

6.2.3 Stichting de Schroef

Stichting de Schroef zet zich als een verbindende schakel tussen sport-, kinderopvang-, onderwijs-, welzijns-, zorgaanbieders en bedrijfsleven in om zoveel mogelijk mensen in de gemeente Heusden op een laagdrempelige manier structureel via sport in beweging te krijgen. Beweging is een middel om een bijdrage te leveren aan sociaal-maatschappelijke vraagstukken als eenzaamheid, re-integratie, armoede, sociale participatie en gezondheid.

De gemeente Heusden verstrekte een subsidie in 2021 en 2022 voor elk jaar van € 167.373. In het onderzoek is geen informatie van de gemeente Heusden ontvangen of en in hoeverre de afgesproken doelen en prestatieafspraken zijn behaald. Stichting de Schroef vervult enerzijds een signaalfunctie wanneer mensen hun lidmaatschap moeten beëindigen om financiële redenen. In dat geval vindt verwijzing naar de gemeente Heusden plaats. Anderzijds vindt verwijzing van kinderen plaats door Stichting Leergeld Heusden. In dat geval wordt door Stichting de Schroef bekeken wat het kind nodig heeft om te kunnen sporten. In het gesprek met een medewerker van Stichting de Schroef kwam het belang van sport voor lichamelijke en mentale gezondheid voor volwassenen naar voren, naast de hulp en ondersteuning die zij ontvangen bij armoede en/of schulden. De bijdrage aan gezinnen via de HeusdenPas is echter te beperkt om ook aan die doelstelling invulling te kunnen geven. Daarvoor zou een Sportfonds voor volwassenen een beter instrument zijn. Zicht op het totale functioneren van de keten van armoede en schuldhulpverlening is in het algemeen beperkt, volgens deze medewerker.

6.2.4 Kerken

Van oudsher zijn kerken onder andere gericht op het vervullen van hun diaconale opdracht, die rust op de pijlers van solidariteit en barmhartigheid. Dat betreft het lenigen van materiële, financiële nood, maar vooral ook de persoonlijke aandacht die wordt gegeven. Hierbij valt te denken aan het bezoeken van mensen, het begeleiden naar instanties en het bieden van ontmoeting, zoals in de vorm van een gezamenlijke lunch. Ook wordt bij kerken ingezameld voor de Voedselbank. Meestal wordt deze hulp en aandacht in het verborgene gegeven en krijgt wellicht daarom weinig aandacht. Er wordt misschien daarom door instanties ook geen contact met kerken gezocht. Juist mensen die in een afhankelijke positie zijn en zich voortdurend moeten verantwoorden bij instanties waarvan zij hun inkomen of professionele hulp krijgen, dreigen hun menselijke waardigheid te verliezen. Behoud van menselijke waardigheid is een belangrijk aspect van positieve gezondheid die de gemeente Heusden en ketenpartners volgens de kerken zouden moeten nastreven. In de gesprekken is daarom gepleit voor een veel nadrukkelijker persoonlijke benadering in armoedebeleid en schuldhulpverlening door de professionele instanties met meer ruimte voor maatwerk, juist nu steeds duidelijker wordt dat de individuele (multi)problematiek dat vraagt. Het wordt daarom betreurd dat overheidsinstanties soms bureaucratisch en onbuigzaam blijken te zijn.

6.3 Ketenpartners die ondersteuning bieden bij armoedebestrijding

Voor inwoners die te maken hebben met armoede en soms dreigende schulden en de problemen zodanig zijn dat deze niet door de inwoners zelf en ook niet met inzet van anderen eenvoudig is op te lossen, bieden diverse maatschappelijke en professionele organisaties gerichte ondersteuning. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van gerichte financiële ondersteuning worden gegeven. In de meeste gevallen geldt hiervoor dat een inkomenstoets is uitgevoerd en dat inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum de gevraagde ondersteuning krijgen.

6.3.1 Voedselbank

In de gemeente Heusden heeft de Voedselbank twee vestigingen: één in Drunen en één in Vlijmen. De hoofdvestiging en het magazijn bevinden zich in 's-Hertogenbosch. Momenteel maken er respectievelijk 77 en 83 gezinnen wekelijks gebruik van de Voedselbank. Sinds de zomer van 2022 is het aantal gezinnen dat gebruikmaakt van de Voedselbank gestegen. Aanmelding vindt plaats door Bijeen en Vluchtelingenwerk. De toetsing aan de criteria van Voedselbanken Nederland¹² gebeurt door Baanbrekers. Het inzamelen van de pakketten en de uitgifte gebeurt door vrijwilligers. De subsidie van de gemeente Heusden bedroeg in 2022 € 15.351. Daarnaast ondersteunt de gemeente de Voedselbank in het gebruik van de locaties. In het gesprek met vertegenwoordigers van de Voedselbank is aangegeven dat er weinig contact is met de gemeente Heusden en met andere ketenpartners. Zij constateren dat allochtone Nederlanders weinig kennis hebben van Nederlandse producten en deze daarom niet nemen. Dat vraagt om meer voorlichting, door bijvoorbeeld Bijeen.

6.3.2 Stichting Leergeld Heusden

De visie van Stichting Leergeld Heusden is vormgegeven in informatieve jaarverslagen: *Nu meedoen is straks meetellen*. Leergeld Heusden wil kinderen mee laten doen, zodat zij kunnen opgroeien tot gezonde volwassenen door bij te dragen in de kosten van sport, cultuur, deelname aan schoolevenementen, een gezinslaptop of fietsvervoer naar school. De stichting ontving een subsidie in 2021 van de gemeente Heusden van € 25.000 (waarvan € 15.000 bestemd was voor het verzorgen van zwemlessen) en in 2022 een subsidie van € 35.000. Daarnaast ontvangt de stichting inkomsten uit fondsen, van sponsors, landelijke subsidies en deelname aan acties. De HeusdenPas en KindPakket geven toegang tot een verstrekking. De toetsing hiervan aan 120% van het sociaal minimum vindt plaats door Baanbrekers, maar in bijzondere gevallen wordt 'maatwerk' geleverd en wordt van deze norm afgeweken. Een groot deel van de doelgroep betreft kinderen met ouders in de bijstand of vluchtelingenkinderen. Tijdens het interview gaven de bestuursleden aan dat het grote aantal kinderen dat geholpen wordt, hen zorgen baart. Terwijl nog een groot aantal mensen volgens hen niet wordt bereikt. De samenwerking met de gemeente Heusden en andere ketenpartners is goed, zodat in bijzondere gevallen kan worden doorverwezen. Maar bij een betere ketensamenwerking kan een dekkend pakket aan alle doelgroepen worden ontwikkeld.

6.3.3 Vincentiusvereniging

Voor de Vincentiusvereniging is belangrijk dat *Ieder mens telt*. De vereniging is een vrijwilligersorganisatie en komt voort uit de christelijke traditie van armenzorg. De vereniging biedt hulp aan mensen in nood, ongeacht oorzaak, achtergrond of geloof. Structurele activiteiten van de vereniging in Heusden zijn: de Vincentiuswinkel die zich sinds 2016 in Drunen bevindt en de jaarlijkse Boekenbeurs.

¹² Voedselbanken Nederland hanteert normbedragen hoeveel van het inkomen na aftrek van de vaste lasten overblijft voor eten en drinken.

Individueel wordt acute hulp verleend (40 hulpvragen in 2021), worden kerstpakketten verstrekt (45 in 2021) en eens per maand wordt er een maaltijd verzorgd voor mensen in een sociaal isolement en er wordt bijgedragen aan projecten (13 lokale en 4 internationale projecten in 2021). Een criterium om hulp te verstrekken is het bezit van de HeusdenPas. Inkomsten genereert Vincentiusvereniging voornamelijk door de winkel en de boekenbeurs. Er is geen subsidie van de gemeente Heusden. In het gesprek dat met bestuursleden van de Vincentiusvereniging is gevoerd, is door hen aangegeven dat aanvraagprocedures bij Baanbrekers vaak lang duren en dat er in de praktijk eigenlijk geen ruimte is voor maatwerk. De samenwerking met andere ketenpartners is goed, maar een platform om elkaar stelselmatig te ontmoeten ontbreekt. Er zijn zorgen dat een grote groep niet wordt bereikt die toch in armoede leeft, die een inkomen heeft boven 120% van het sociaal minimum. De Vincentiusvereniging kan dan soms toch hulp bieden. In het algemeen is het volgens hen gewenst meer aandacht te besteden aan de individuele problematiek om een betere hulpvraag te kunnen identificeren.

6.3.4 Jeugdfonds Cultuur en Sport Brabant

Met zowel de Stichting Jeugdfonds Cultuur Brabant als met de Stichting Jeugdfonds Sport Brabant zijn voor 2021 en 2022 samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Ten aanzien van cultuur is het doel dat ieder kind en jongeren van 0 tot 18 jaar die opgroeien in een financieel niet of minder draagkrachtig gezin in de gelegenheid moeten zijn aan cultuurbeleving te doen. De subsidie van de gemeente Heusden bedraagt € 20.000 voor beide jaren. Ten aanzien van sport geldt dat het jeugdfonds zich inspant om 160 jongeren van 4 tot 18 jaar een sportkans te bieden. De subsidie van de gemeente Heusden bedraagt € 80.000 in totaal voor beide jaren. Inwoners kunnen zich melden bij Bijeen. Als inkomensgrens geldt 120% van het sociaal minimum, dat door Baanbrekers wordt getoetst. In het onderzoek is geen informatie van de gemeente Heusden ontvangen of en welke effecten zijn bereikt en of de samenwerking wordt voortgezet.

6.4 Ketenpartners die schuldhulpverlening bieden

Er is één ketenpartner in de gemeente Heusden die de integrale schuldhulpverlening (duurzame financiële dienstverlening) in opdracht van de gemeente Heusden uitvoert, te weten de Kredietbank Nederland (hierna: Kredietbank). Daarnaast zijn er meerdere partijen die een specifiek onderdeel of aspect van de schuldhulpverlening voor hun rekening nemen, zoals bijvoorbeeld het verzorgen van de inkomenstoets en de toekenning van bijzondere bijstand door Baanbrekers, of het voeren van het bewind over het inkomen van inwoners die dat zelf (tijdelijk of permanent) niet kunnen. Aan het bieden van schuldhulpverlening gaat vooraf het bereiken van de inwoners met problematische schulden. In de praktijk blijkt dat inwoners zich vanwege vooral schaamte niet of te laat melden voor hulp en ondersteuning. Om deze doelgroep beter te kunnen bereiken hebben de gemeenten per 1 januari 2021 de wettelijke opdracht om te werken met een systeem van vroegsignalering.

6.4.1 Vroegsignalering

Op 10 november 2020 is het landelijk convenant Vroegsignalering getekend en is er per 1 januari 2021 een nieuwe taak voor de gemeenten toegevoegd aan de schuldhulpverlening. In het convenant hebben woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars afgesproken dat zij betalingsachterstanden van hun klanten vroegtijdig en op dezelfde manier melden aan gemeenten.

Doel hiervan is dat gemeenten inwoners met financiële problemen sneller in beeld krijgen en hulpverlening kunnen aanbieden om het ontstaan van problematische schulden te voorkomen. De gemeente Heusden heeft vooruitlopend op dit landelijke convenant al in de vorm van een pilot in 2020 de mogelijkheden verkend en van de ervaringen gebruik gemaakt bij de invoering in 2021.

Momenteel sturen medewerkers van de gemeente Heusden aan klanten met een betalingsachterstand een brief/mail/sms. De meldingen van een betalingsachterstand komen binnen via de applicatie RIS (Vroeg Eropaf). Het gaat om ongeveer 100 signalen van achterstand per week. Daarvan krijgen 18% een e-mail, 41% een sms, 12% een brief en 29% een huisbezoek. De keuze van de interventie is afhankelijk van de urgentie, die wordt afgemeten aan het aantal meldingen en de mate van achterstand. Als mensen reageren op de e-mail/sms/brief en hulp aanvaarden (10%), worden ze doorverwezen naar de Kredietbank. De Kredietbank heeft voor het afleggen van huisbezoeken tien uur per week beschikbaar en dat is op dit moment voldoende. De Kredietbank heeft toestemming van de gemeente Heusden om dit uit te breiden indien dat uit de workload naar voren komt. Deze werkwijze is nog niet als een werkproces vastgesteld en is ook nog niet geëvalueerd, zodat over de doelmatigheid en effectiviteit nog geen uitspraken gedaan kunnen worden. Een aandachtspunt is overigens in hoeverre gebruikgemaakt kan worden van 'vindplaatsen' van armoede en schulden bij onderwijsinstellingen, sportverenigingen, huisartsen en in de zorg. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de indruk bestaat dat het aantal betalingsachterstanden toeneemt. Er zijn geen cijfers van andere leveranciers.

6.4.2 Duurzame financiële dienstverlening door Kredietbank

De gemeente Heusden heeft de gehele schulddienstverlening via een meerjarige subsidierelatie vanaf 2019 uitbesteed aan de Kredietbank. De Kredietbank werkt volgens het model van de Nederlandse Vereniging van Kredietbanken (NVVK), dat bestaat uit een aantal modules en algemeen wordt geaccepteerd als een sluitend schuldhulpverleningsproces (zie bijlage 2 voor een toelichting). In de gemeentebegroting voor zowel 2021 als 2022 is een bedrag opgenomen van € 230.000. Dit is in de praktijk een open einde regeling, omdat de kosten van de Kredietbank afhankelijk zijn van het aantal klanten die schuldhulp ontvangen.

De Kredietbank heeft in de vorm van een gedetailleerde subsidieaanvraag de werkwijze van schuldhulpverlening uiteengezet en daaraan kwaliteits- en prestatienormen verbonden. Aangezien de Kredietbank is aangesloten bij de NVVK, worden de landelijk vastgestelde kwaliteitsnormen voor de dienstverlening gehanteerd en is de Gedragscode sociale dienstverlening van toepassing. Aan de hand van het dossieronderzoek is geconstateerd dat de Kredietbank het doorlopen proces goed administreert. De brieven die het verstuurt zijn duidelijk leesbaar en indien van toepassing voorzien van een duidelijke informatieve folder. Een goede voorziening is dat via 'Mijn Bankgemak' elke klant toegang heeft tot zijn of haar gegevens en eenvoudig wijzigingen en betaalopdrachten kan doorgeven en de gegevens kan bekijken. In de subsidiebeschikking is vastgesteld dat er tweemaal per jaar op beleidsniveau een tussentijdse evaluatie is en de gemaakte subsidieafspraken kunnen worden bijgesteld. Daartoe verstrekt de Kredietbank elk kwartaal een managementrapportage aan de gemeente Heusden, die in het algemeen door de gemeente Heusden voor kennisgeving worden aangenomen. Om privacyredenen zijn deze kwartaalrapportages niet aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, zodat geen inzicht is verkregen in het verloop van het aantal klanten per periode en per module, het aantal klanten dat terugvalt en recidiveert. Deze kwartaalrapportages zijn niet geanonimiseerd, zodat deze niet gebruikt kunnen worden als verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeente Heusden tevreden is over de integrale dienstverlening door de Kredietbank, aangezien er geen of zeer weinig klachten van klanten zijn ontvangen dan wel zijn opgelost. Er zijn volgens de medewerkers van de gemeente Heusden korte lijnen tussen de Kredietbank, de gemeente Heusden en andere ketenpartners, in het belang van een goede samenwerking. Van de zijde van de Kredietbank is onderstreept dat samenwerking in de keten van belang is, waaronder het onderhouden van een goede onderlinge relatie tussen de partners voor het warm overdragen van klanten, bijvoorbeeld voor specifieke nazorg nadat zij schuldenvrij zijn.

Best practice

Een recent initiatief van de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam in samenwerking met de gemeente Amsterdam, specifiek gericht op jongeren, is het afkopen van schulden van jongeren middels een te verstrekken sociale lening over 36 maanden aan jongeren tussen de 18 en 27 jaar die te maken hebben met problematische schulden. De gemeente legt bij iedere deelnemer een éénmalig bedrag in van € 750. De lening heeft sterke overeenkomsten met een saneringskrediet, maar heeft belangrijke voordelen. Het aanbod aan de schuldeisers is hoger door de éénmalige inleg van € 750, de hogere aflosruimte van de jongere en het lagere rentetarief. Na toekenning van het krediet worden tussen de jongere en de jongerenbegeleider mijlpalen gedefinieerd en vastgelegd. De mijlpalen hebben in principe betrekking op de ontwikkeling van de jongere op het gebied van scholing en/of werk. Met het bereiken van de mijlpalen kan door de jongere tot 12 maanden kwijtschelding worden verdiend van het terug te betalen kredietbedrag. Zo kan de jongere bouwen aan zijn of haar toekomst. Het voordeel van een dergelijke lening is verder dat er geen registratie plaatsvindt bij het Bureau Krediet Registratie.

Ten aanzien van de gemeente Heusden vervult de Kredietbank niet alleen de rol van uitvoerder, maar ook van beleidsadviseur, aangezien de gemeente Heusden ambtelijk de kennis ontbeert om professioneel sturing te geven aan de schuldhulpverlening.

Bij zowel het management van de gemeente Heusden als bij de Kredietbank bestaat de wens om het halfjaarlijks overleg meer inhoud te geven, zodat vanuit de regierol de gemeente Heusden indien gewenst of noodzakelijk vervolg kan geven aan de tussentijdse evaluaties en kan inspelen op landelijke ontwikkelingen. Een landelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld het ingestelde Waarborgfonds Saneringskredieten voor gemeenten. Als de gemeente Heusden zich hierbij zou aansluiten is het voor de Kredietbank minder risicovol om over te gaan tot het verlenen van saneringskredieten.

In het onderzoek is niet duidelijk geworden hoe de wens tot meer gestructureerd overleg zal worden geconcretiseerd.

Best practice

Veel gemeenten passen zoveel mogelijk een schuldregeling toe door middel van een saneringskrediet in verband met de vele voordelen. Bij een saneringskrediet is de schuldenaar in één keer van al zijn schuldeisers af en heeft hij nog maar één schuldeiser, de Kredietbank. Dat neemt direct heel veel stress weg. De klant heeft duidelijkheid qua bedrag en looptijd. Aan de andere kant is ook voor de schuldeiser sanering erg prettig, omdat hij de boeken kan sluiten. Snelle duidelijkheid en eenmalige uitbetaling heeft voor menig schuldeiser de voorkeur boven drie jaar wachten voor misschien een paar euro's meer. Het bespaart de Kredietbank veel administratieve last met betrekking tot het verwerken van mutaties gedurende de driejarige aflosperiode. Kredietbanken vragen meestal aan gemeenten om borg te staan. Met het Waarborgfonds voor saneringskredieten (Wsk) wordt het risico voor gemeenten bij het afgeven van een saneringskrediet volledig weggenomen.

6.4.3 Baanbrekers

In het proces van beoordeling en toekenning van aanvragen voor de minimaregelingen, zoals de toekenning van bijzondere bijstand voor beschermingsbewind, vervult Baanbrekers een belangrijke taak. Sinds 2013 is Baanbrekers de uitvoeringsorganisatie voor sociale zaken en sociale werkgelegenheid van de gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk.

Ingaande 1 januari 2018 heeft de gemeente Heusden via een dienstverleningsovereenkomst als extra taak aan Baanbrekers opgedragen de inkomenstoets uit te voeren voor de toekenning van de HeusdenPas en het KindPakket. In 2022 is daar de toekenning van de energietoeslag aan toegevoegd, evenals tijdens de coronacrisis de zogenaamde TOZO- en TONK-regelingen.

Bijzondere bijstand wordt verleend in bijzondere omstandigheden als kosten niet op andere wijze gedekt kunnen worden. Bij de uitvoering door Baanbrekers gelden de beleidsregels bijzondere bijstand 2019 van de gemeente Heusden¹³.

In 2021 is een verbetertraject 'integrale ketenbenadering' ingezet met als doel te komen tot betere samenwerking met de gemeenten en te komen tot betere dienstverlening aan de inwoners. Tijdens het gesprek met medewerkers van Baanbrekers is hiervan als voorbeeld genoemd dat er meer aandacht is voor 'maatwerk', het inachtnemen van de menselijke maat als Baanbrekers als preferent schuldeiser over moet gaan tot invordering en de invordering buitenproportioneel is: 'ken je klant en doe alles om erger te voorkomen'.

In het verleden was er ketenoverleg en kon meer informatie worden gedeeld dan nu volgens de AVG mogelijk lijkt, terwijl de noodzaak daartoe toegenomen is vanwege de multiproblematiek en de complexiteit bij de individuele klanten. Er zou door de gemeente Heusden in samenwerking met Baanbrekers en andere ketenpartners een convenant¹⁴ moeten worden opgesteld om essentiële informatie wel te mogen delen, volgens deze medewerkers.

Als het gaat om armoede en schuldhulpverlening heeft Baanbrekers het voornemen een signaalfunctie te gaan vervullen in het belang van integrale samenwerking tussen ketenpartners die hulp en ondersteuning kunnen bieden, maar tot uitvoering van dit voornemen is het nog niet echt gekomen. Dat geldt ook voor de feitelijke samenwerking met ketenpartners. Het kan nu nog voorkomen dat Baanbrekers schuld wil invorderen, terwijl een andere ketenpartner een hulpnetwerk opstelt. Er is ook geen gestructureerd overleg met de Kredietbank, de communicatie verloopt stroef omdat er geen of lastig contact mogelijk is, volgens de medewerkers van Baanbrekers, met als gevolg dat inwoners niet snel worden geholpen. Tenslotte bepleiten de medewerkers dat er meer aandacht moet uitgaan naar bewindvoering. Er wordt nu niet gerapporteerd of geëvalueerd of die vorm van ondersteuning het meest passend is.

Aan de hand van het dossieronderzoek is geconstateerd dat Baanbrekers de brieven die het verstuurt en waarvan de formats zijn verstrekt, duidelijk leesbaar zijn en indien van toepassing voorzien zijn van duidelijke informatieve toelichtingen. De huidige complexiteit van de regelingen en de van toepassing zijnde voorwaarden betekenen wel dat velen van de doelgroep hulp nodig zullen hebben van anderen om het geheel goed te begrijpen.

¹³ Bijzondere bijstand wordt verleend met inachtneming van de draagkracht van de belanghebbende en zijn gezin (art. 2:1, lid 1). De draagkracht van het inkomen is als volgt (art. 2:2, lid 7):

- inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum of de kostdelersnorm: 0%.
- inkomen 120% of meer van het sociaal minimum of de kostdelersnorm: 50% van het meerdere.
- 100% van het meerdere boven het sociaal minimum of de kostdelersnorm bij de volgende kostensoorten: woonkosten, verwervingskosten, legeskosten voor wijziging en verlenging van verblijfsdocumenten. De draagkracht wordt bij ongewijzigde omstandigheden een keer per jaar vastgesteld (art. 2:3, lid 1).

¹⁴ In een convenant leggen partijen het voornemen vast om samen te gaan werken, bijvoorbeeld het delen van persoonsgegevens. Dit moet rechtmatig gebeuren. Daarvoor zijn één of meer van de volgende zes verschillende grondslagen geldig: na toestemming van betrokkene; het is noodzakelijk voor een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is; om te voldoen aan een wettelijke verplichting; om vitale belangen van iemand te beschermen; voor een taak van algemeen belang; voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de verwerkingsverantwoordelijke.

6.4.4 Bewindvoering

Beschermingsbewind (of onderbewindstelling van goederen) is het behartigen van de financiële belangen van mensen die dat door een beperking (tijdelijk of langdurig) zelf niet kunnen of die problematische schulden hebben. De rechter stelt beschermingsbewind in op aanvraag van iemand zelf of van bijvoorbeeld een partner of familielid. Schuldenbewind kan ook worden aangevraagd door de gemeente.

Naast de Kredietbank is er nog een aantal bewindvoerders die regionaal werken en die deze taak ook voor inwoners van de gemeente Heusden uitvoeren. Voor de gemeente Heusden gaat het om 29 bureaus of zelfstandigen die deze dienst aan inwoners aanbieden. HORUS is de brancheorganisatie waarbij deze organisaties en zelfstandigen zich kunnen aansluiten. Er geldt dan wel de eis dat voldaan wordt aan bepaalde kwaliteitseisen. Bij de gemeente Heusden is niet bekend hoeveel van de aanbieders zijn aangesloten bij HORUS. Ook houdt de gemeente Heusden niet bij hoeveel inwoners daadwerkelijk ondersteuning ontvangen van bewindvoerders. Wel is er inzicht in de kosten van bewindvoering die voor rekening van de gemeente Heusden blijven, aangezien in de kosten van bewindvoering bijzondere bijstand wordt toegekend als de inwoner onvoldoende draagkracht heeft om de kosten zelf te dragen. Deze aanvragen worden beoordeeld door Baanbrekers. Aangezien deze kosten behoorlijk toenamen (zie ook hoofdstuk 7 Resultaat), zowel landelijk als bij de Langstraatgemeenten, is in 2020 door de gemeenten Loon op Zand, Waalwijk, Heusden en Dongen met schulddienstverleners, beschermingsbewindvoerders en Baanbrekers een convenant gesloten met als doel beter samen te werken en alleen beschermingsbewind in te zetten als dat nodig is. Jaarlijks zou overlegd worden met elke bewindvoerder of beschermingsbewind nog steeds de meest passende ondersteuning is voor de betreffende inwoner.

In het onderzoek is gesproken met een aantal bewindvoerders. Door allen is aangegeven dat in de afgelopen jaren niets is gedaan aan de uitvoering van het convenant¹⁵. Ook geeft de gemeente Heusden geen invulling aan het adviesrecht aan de rechtbank, dat via een wetwijziging per 1 januari 2021 aan gemeenten is toegekend. Volgens medewerkers van de gemeente Heusden is de belangrijkste reden dat hieraan tot nu toe geen uitvoering is gegeven het ontbreken van de benodigde ambtelijke capaciteit. Daarnaast zijn bewindvoerders kritisch over de door hen ervaren formalistische houding van Baanbrekers. Er worden bureaucratistische eisen gesteld ten aanzien van het aanleveren van gegevens, die bij Baanbrekers al bekend zijn. Tenslotte achten zij het voor een goede dienstverlening aan hun klanten zeer gewenst dat er een gestructureerd overleg door de gemeente Heusden wordt georganiseerd voor samenwerking tussen en met alle ketenpartners. Kwetsbare mensen kunnen eerder worden gemeld bij de juiste organisatie, kennis kan worden gedeeld en er kan daarmee beter en efficiënter worden samengewerkt.

6.4.5 OverRood

In de praktijk is gebleken dat ondernemers in het algemeen moeilijk de weg vinden naar minimaregelingen en schuldhulpverlening. Om in die behoefte te voorzien is OverRood opgericht, een hulporganisatie voor ondernemers, zoals ZZP'ers. De organisatie werkt met vrijwilligers, die worden aangestuurd door een regionale vestigingsmanager. Sinds 2018 is OverRood actief voor ondernemers in de gemeente Heusden. Toen waren er nog geen afspraken. Daar is vanaf 2021 verandering in gekomen met het sluiten van een overeenkomst. Daarin is geregeld dat voor de begeleiding van een ondernemer door een trajectmanager een vergoeding wordt verstrekt door de gemeente Heusden van éénmalig € 600. In 2019 ging het om negentien ondernemers, in 2022 betrof dit zeven ondernemers. Een deel van hen is pseudo-ondernemer tegen wil en dank. In het gesprek met de vestigingsmanager is genoemd dat nog steeds bij ketenpartners niet duidelijk is welke voorzieningen er voor ondernemers zijn. Een positieve ontwikkeling is dat de Kredietbank ondernemers ondersteuning biedt.

¹⁵ Naderhand is aangegeven dat de gemeente Heusden een eerste overleg heeft gehouden op 7 februari 2023.

In de stabilisatiefase wordt vaak een beroep op OverRood gedaan. Met Baanbrekers heeft OverRood geen contacten, aangezien ondernemers niet worden gezien als een doelgroep met een bijzondere problematiek. Aangezien vaak meerdere problemen tegelijk spelen, is een advies van de vestigingsmanager om in de gemeente Heusden een ondernemersloket in te richten, zodat er integraal hulp kan worden geboden.

6.5 Nazorg

Wanneer na een traject van een aantal jaren de problematische schulden zijn opgelost, ontstaat voor de betreffende inwoner een nieuwe situatie met een belangrijke uitdaging. Het gaat om het vermogen de verantwoordelijkheid voor financiële zelfstandigheid zelf weer te kunnen dragen. Nazorg is de vorm om daarbij ondersteuning te bieden.

Zowel de Kredietbank, bewindvoerders als de ketenpartners die verenigd zijn in Bijeen bieden een aantal maanden nazorg, nadat de schuldenproblemen zijn opgelost. Daarbij worden ook vrijwilligers ingezet. Er is geen informatie beschikbaar van de gemeente Heusden of de huidige vorm van nazorg effectief is en of er in welke mate sprake is van terugval.

Uit de gevoerde gesprekken is als aandachtspunt de vraag naar voren gekomen of bewindvoering, eenmaal toegekend, tot in lengte van jaren moet worden gecontinueerd of dat een lichtere vorm van ondersteuning meer gewenst is (paragraaf 6.4.3).

6.6 Gevolgen coronacrisis en stijging van (energie)prijzen

Uit landelijke informatie is algemeen bekend dat zowel de coronacrisis als momenteel met name de stijging van (energie)prijzen leiden tot een grotere kans op armoede en het ontstaan van schulden. Samengevat wordt dit rondkomcrisis genoemd (paragraaf 4.3). In de afgelopen jaren heeft de gemeente Heusden ingezet op zowel de bestrijding van de gevolgen van de coronacrisis als van de stijging van de energiekosten van inwoners.

6.6.1 Coronacrisis

Baanbrekers heeft in opdracht van de Langstraatgemeenten tijdens de coronacrisis de TOZO- en TONK-regelingen uitgevoerd. Er is bij de gemeente Heusden geen rapportage aangetroffen over de wijze van uitvoering, een evaluatie of een andere verantwoordingsrapportage aan de gemeenteraad.

6.6.2 Energiearmoede

Baanbrekers heeft de toeslag van € 1.300 als tegemoetkoming in de hogere energiekosten uitgekeerd aan inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. In 2022 betrof het 1.945 Heusdense huishoudens. Deze huishoudens zullen ook in 2023 voor deze tegemoetkoming worden benaderd.

Gezien de toegenomen kosten aan energie en in het algemeen de prijsstijgingen, heeft de gemeente Heusden, naast de toekenning van de energietoeslag, extra maatregelen genomen. Via subsidieregelingen is geprobeerd een verbinding te leggen met de duurzaamheidsdoelstellingen. Dit betreft coaching op het gebied van verduurzaming en budgetbeheersing.

Voor advies en ondersteuning kunnen inwoners terecht bij de spreekuren in de wijkwinkels. De coaching wordt uitgevoerd door medewerkers van O3. Energiehulp wordt regionaal georganiseerd en betekent dat energieadviseurs langs gaan bij inwoners, advies geven en bij mensen met een laag inkomen en hoge energiekosten direct materialen kunnen installeren. Met maatschappelijke partners heeft de gemeente Heusden afgesproken om locaties als buurthuizen en bibliotheken open te stellen als 'warm toevluchtsoord' voor inwoners.

Ook kunnen inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum een voucher ontvangen met een maximale waarde van € 500 voor het inruilen van een koelkast, wasmachine of vriezer met een laag energielabel.

Raadsleden gaven in het met hen gevoerde gesprek aan dat het juist is als de gemeente zich openstelt voor maatschappelijke ontwikkelingen als deze energiecrisis, die direct van invloed zijn op de situatie van inwoners. Het is hierbij volgens hen van belang dat de gemeente snel kan acteren. Sommige raadsleden waren van mening dat het college hier onvoldoende alert op is en iets te afwachtend is. Andere raadsleden gaven echter aan dat Heusden toch regelmatig sneller is dan andere gemeenten. Zo hebben de inwoners van Heusden de energietoeslag al uitgekeerd gekregen en staat deze in sommige gevallen zelfs al vast voor het volgende jaar, terwijl inwoners van andere gemeenten hier nog op zitten te wachten. Daarnaast heeft de verantwoordelijk wethouder ook de ruimte gekregen van de gemeenteraad om geld in te zetten waar dat acuut nodig is, zonder hiervoor eerst extra financiële ruimte aan de gemeenteraad te moeten vragen. Hiervan is dan wel achteraf verantwoording nodig.

6.7 Ketensamenwerking

In de vorige paragrafen is bij de diverse ketenpartners tevens beschreven welke ervaringen er momenteel zijn qua samenwerking en welke wensen er op dat punt leven. Samengevat is er geen sprake van een vorm van ketensamenwerking. De partijen werken meest onafhankelijk van elkaar en als er sprake is van een vorm van overdracht, dan vindt dat plaats op initiatief van de betreffende medewerker of vrijwilliger. De algemene wens is dan ook dat er een gestructureerd ketenoverleg wordt ingesteld, zodat kennis kan worden gedeeld. Dat komt ten goede aan een efficiënte vorm van dienstverlening en daarmee aan de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners die vragen om goede en passende ondersteuning.

Het is met name de taak van de gemeente Heusden om hieraan vorm en invulling te geven. Ook uit ervaringen van andere gemeenten is bekend dat hiermee zeer positieve ervaringen worden opgedaan. Verder wijzen enkele ketenpartners op het vroegere bestaan van ketenoverleg over specifieke cases, waar individuele cases besproken konden worden. Met de komst van de AVG is dit afgeschaft. Om dit te herstellen zal een convenant opgesteld moeten worden door de gemeente Heusden waarin de mogelijkheden worden geregeld met inachtneming van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van klanten (paragraaf 6.4.3 en voetnoot 10).

Tegelijkertijd is in het onderzoek geconstateerd dat van onderlinge samenwerking nauwelijks sprake is, want dat is niet georganiseerd. Ook ontbreekt ketenoverleg over specifieke cases en dat is jammer, omdat in dergelijk overleg één regisseur kan worden aangewezen die alle noodzakelijke ondersteuning kan coördineren. Nu dit ontbreekt, is er sprake van een vorm van versnippering en is niet te voorkomen dat er langs elkaar heen wordt gewerkt.

6.8 Ruimte voor maatwerk

Ketenpartners signaleren tijdens de gesprekken dat de samenstelling van de doelgroep divergeert. Er is vaker sprake van meervoudige problematiek en de complexiteit van de hulpvraag neemt toe. Dat betekent dat in het armoedebeleid en schuldhulpverlening, dat voor een deel is gepositioneerd in het voorliggend veld en deels onderdeel is van professionele dienstverlening, meer aandacht moet zijn voor de individuele hulpvraag. De bestaande uitgangspunten voor het armoedebeleid en schuldhulpverlening, bedoeld voor een uniforme doelgroep, voldoen in de uitvoeringspraktijk niet meer of onvoldoende.

Inkomensconsulenten bij Baanbrekers constateren dat de meeste cases complexe situaties betreffen, waarbij eerder maatwerk nodig is dan de toepassing van een generieke regeling. Voor een goede behandeling van de hulpvraag zijn meerdere expertises nodig. Dat verklaart de wens om het ketenoverleg weer te doen herleven. Samengevat is er steeds vaker sprake van een unieke situatie die alleen opgelost kan worden door maatwerk toe te passen.

De gemeente Heusden biedt die ruimte zoveel mogelijk aan de ketenpartners, maar binnen de bestaande regelgeving. Waar ketenpartners tegenaan lopen bij de grenzen van het toepassen van maatwerk, is onder andere de inkomensgrens die ligt op 120% van het sociaal minimum. Het toepassen van maatwerk en het individualiseren van de hulpvraag vragen van de gemeente Heusden een heroriëntatie op de bestaande regelgeving en op de ruimte die aan ketenpartners wordt geboden om in concrete gevallen maatwerk toe te passen. Tevens is daarbij een aandachtspunt in hoeverre vrijwilligers zijn toegerust om inwoners de weg te wijzen en te ondersteunen bij de bestaande complexe regelgeving. De gemeente Heusden zou bijvoorbeeld cursussen kunnen gaan vergoeden die ook landelijk worden aangeboden aan vrijwilligers. Ook valt te denken aan deregulering van de complexe regelgeving en ontbureaucratisering door - zoals een bewindvoerder suggereerde - te gaan werken met één uniform aanvraagformulier voor alle regelingen door de Langstraatgemeenten.

6.9 Onderzoek Nationale Ombudsman

In 2018 heeft de Nationale Ombudsman een grootschalig onderzoek uitgevoerd naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Tevens is aan de gemeenten die deelnamen, een individuele terugkoppeling gegeven. Voor de gemeente Heusden waren belangrijke bevindingen van de Nationale Ombudsman:

- dat de uitvoeringspraktijk in de gemeente Heusden niet volledig kon worden beoordeeld wegens onvoldoende informatie en
- dat de uitvoeringspraktijk in de gemeente Heusden niet aan de normen van de Nationale Ombudsman voldeed.

Het rapport is ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden bij de raadsstukken voor de raadsvergadering op 19 februari 2019.

Van de gemeente Heusden is geen informatie ontvangen over de vervolgacties op het rapport van de Nationale Ombudsman.

H7 | Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het beleid beschreven en in hoeverre deze in lijn zijn met de geformuleerde streefwaarden. Onderzochte cliëntervaringen bieden inzicht in de mate van tevredenheid van klanten met de uitvoering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan de orde.

Deelvragen
13. Leiden de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners, aantoonbaar tot het realiseren van de geformuleerde doelen in de beleidsnota en activiteitenplan?
14. Wat is de actuele situatie met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none">• de schuldenproblematiek in de gemeente (aantallen, type problematiek, ernst problemen);• het gebruik van de diverse vormen van schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties;• het aantal (en percentage) mensen dat zich na een afgerond traject opnieuw meldt in het kader van schuldhulpverlening?
15. Wat leert een vergelijking van de situatie en de aanpak van armoede en schuldhulpverlening in Heusden met die in andere gemeenten?
16. Mocht ten gevolge van forse prijsstijgingen, gekoppeld aan de afnemende koopkracht, er een relatief grote toename komen van inwoners die in armoede komen te verkeren c.q. er fors meer mensen een beroep gaan doen op de schuldhulpverlening, zijn dan het beleid, de organisatie en de uitvoering ten aanzien van armoede en schuldhulpverlening nog adequaat? Met andere woorden, is het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid voldoende robuust, ook bij grote toename van de problematiek? Indien onvoldoende, hoe worden de nieuwe doelgroepen bereikt, hoe kunnen uitvoerende organisaties en netwerkpartners daarbij een rol spelen, aan welke knoppen kan de gemeente dan draaien?
17. Zijn de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners doelmatig? (Hoe verhouden inspanningen en kosten zich tot de bereikte resultaten in het kader van schuldhulpverlening en armoedebeleid?).
18. Is de dienstverlening rond schuldenproblematiek in Heusden adequaat?
19. Sluiten de gestelde doelen en daaruit voortvloeiende inspanningen en voorzieningen aan bij hulpvragen en wensen van de inwoners? Zijn ze goed geholpen? Is het beleid in hun beleving effectief?

7.1 Het gebruik van de diverse minimaregelingen; benchmark

Om resultaten te kunnen vaststellen en de effectiviteit van het beleid en de uitvoering te kunnen bepalen, zijn data nodig van het bereik van de voorzieningen en de uitwerking. Onderstaand overzicht (tabel 4) geeft inzicht in het gebruik van verschillende regelingen. Naast de HeusdenPas zijn er verschillende andere regelingen zoals het KindPakket, vrijstelling eigen bijdrage Wmo, vrijstelling gemeentelijke belasting en Persoonlijk Passend Pakket. Hiervan hebben de onderzoekers geen aantallen ontvangen. Vanuit Stichting Leergeld Heusden is er een schoolpakket, cultuurpakket en een sportpakket.

Tabel 4 Overzicht gebruik regelingen

Regeling	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Huishoudens met een HeusdenPas	1.042(*)	953	978	901	874	1.056	1.031
Energietoeslag	1.945						
Verleende kwijtschelding heffingen		337	498	715	655	570	428
Trajecten schuldhulpverlening		154	151	174	181	189	153
Bijzondere bijstand		848	683	667	636	585	354
Gemeentepolis		726	10742	751	769	762	699
Deelnemers Jeugdsportfonds		138	171	149	113	139	90
Deelnemers Cultuurfonds		63	40	42			
Aantal unieke kinderen bijdrage, Leergeld ¹⁶		555	484	352	330	290	210
Voedselbankpakketten per week	185	130	148	129	92	92	140
Persoonlijk Passend Pakket (**)							

(*) Cijfers over 2022 zijn nog niet allemaal voorhanden, maar aangevuld met wat al in beeld is.

(**) Geen opgave ontvangen.

Benchmark Armoede en Schulden

Op dit moment is er geen sprake van een systematische registrering en monitoring. De gemeente Heusden neemt wel deel aan de Benchmark Armoede en Schulden. Dit instrument kan waardevolle informatie bieden waarmee de voortgang van het beleid gemonitord kan worden. De gemeente Heusden heeft de afgelopen jaren echter zeer beperkt data aangeleverd (ongeveer 50% van de uitgevraagde data is aangeleverd). Omdat er weinig is aangeleverd, valt er ook weinig sturings- en vergelijkingsinformatie uit de benchmark te halen.

De onderzoekers hebben verschillende rapportages over de benchmark ontvangen, maar deze zijn incompleet en gaan niet verder dan 2020.

¹⁶ Stichting Leergeld heeft in 2021 de volgende verstrekkingen gerapporteerd: Cultuur (17), Onderwijs (409), Sport (282), Welzijn (1180), Overig (75).

Op dit moment wordt de Benchmark Armoede en Schulden dan ook niet gebruikt voor nadere analyse, zo blijkt ook uit interviews. Wel wordt er volgens betrokkenen steeds meer data aangeleverd zodat de benchmark op termijn wel bruikbaar is. Belangrijke informatie over de uitgaven bijzondere bijstand, de uitgaven regelingen maatschappelijke participatie, de uitgaven overige minimaregelingen, de aanvragen minimaregelingen en het bereik minimaregelingen worden nu dus gemist.

Er is in het onderzoek ook gevraagd naar meer inzicht in het non-gebruik, maar die informatie is niet voor handen. Een bron om hier meer inzicht in te verwerven zijn klantonderzoeken onder verschillende doelgroepen of gesprekken met ketenpartners over hun signaleringsfunctie (bijvoorbeeld signalen vanuit de Voedselbank). Deze signalen krijgen tot nu toe nog geen gestalte of opvolging in een nadere analyse door de gemeente Heusden. Hiermee is dan ook niet duidelijk hoe groot de armoede- en schuldenproblematiek in de gemeente Heusden is. Mensen melden zich immers vrijwillig voor hulp. Er zijn geen betrouwbare cijfers over het bereik van de totale doelgroep inwoners in armoede of met (dreigende) schulden. Dat betekent dat de gemeente Heusden vooral naar bevind van zaken en naar beste weten handelt. Er zijn in ieder geval geen scenario's ontwikkeld voor een grote toename van klanten als gevolg van bijvoorbeeld energiearmoede en inflatie, of de instroom van een (nieuwe) doelgroep. Uit bovenstaande, maar ook uit veel gesprekken, komt naar voren dat de gemeente Heusden vooral pragmatisch handelt vanuit de visie 'dingen mogelijk maken' op dit beleidsterrein. Er is dus geen sprake van een strategische benadering van de problematiek. Over de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid en de uitvoering kunnen dan ook geen harde uitspraken worden gedaan.

7.2 Gebruik minimaregelingen en effect op inkomens

7.2.1 Analyse gebruik minimaregelingen

Uit ontvangen cijfers over het gebruik van minimaregelingen schuldhelpverlening in de afgelopen jaren tot en met 2021 (de cijfers over 2022 zijn nog niet beschikbaar), blijkt geen substantiële toename. De gemeente Heusden kan geen verklaring geven voor dit gegeven. Uit de gesprekken die met ketenpartners zijn gevoerd komt wel naar voren dat de schroom om zich aan te melden voor hulp nog steeds bij inwoners aanwezig is. Recente ervaringen met de toekenning van de energietoeslag leren dat het aanvragen hiervan niet direct wordt geassocieerd met armoede, maar met het ontvangen van een algemene geldende tegemoetkoming. De toekenning vindt plaats middels de HeusdenPas en het voordeel daarvan is dat deze tegelijk toegang geeft tot voorzieningen op het gebied van sport, ontspanning en cultuur.

Uit gesprekken met ketenpartners is naar voren gekomen dat meer gebruik gestimuleerd kan worden wanneer de mogelijkheden in een ketenoverleg met elkaar worden gedeeld, omdat nu de kennis op onderdelen tekort schiet. Ook weten de ketenpartners elkaar soms onvoldoende te vinden. Consulente van de gemeente Heusden bij Bijeen geven aan dat er veel beschikbaar is en 'in de etalage ligt', maar dat het lastig is om het op een goede manier onder de aandacht te brengen van de doelgroep. Veel inwoners blijken niet te weten welke voorzieningen en regelingen er beschikbaar zijn en hoe deze zijn aan te vragen. Dit kwam ook duidelijk naar voren in de gesprekken met klanten. Een bewindvoerder constateert dat de complexiteit van de diverse minima- en toeslagregelingen zodanig is toegenomen dat een compleet inzicht in vrijwilligers eigenlijk teveel gevraagd is. Ook is aan de onderzoekers bekend geworden dat vrijwilligers bij een bepaalde voorziening zich niet capabel achten om voorlichting te geven over andere voorzieningen. De gemeente Heusden kan als regisseur van het armoedebeleid en de schuldhelpverlening hierbij een grotere stimulerende en coördinerende rol vervullen.

7.2.2 Inkomenseffect van minimaregelingen

In 2019 heeft de gemeente Heusden onderzoek laten doen naar de effecten van het armoedebeleid op de inkomenspositie van minimahuishoudens. Het ging hierbij om de effecten van het lokale en landelijke beleid en in het bijzonder ging de aandacht uit naar de armoedeval: het verschijnsel dat ontvangers van een uitkering die aan het werk gaan, financieel niet beter af zijn maar er op achteruit gaan. Terwijl de bedoeling van de gemeente Heusden juist is dat werken moet leiden tot financiële onafhankelijkheid.

Eén van de conclusies van het onderzoek is dat alle minimahuishoudens door de gemeentelijke regelingen (meer) geld overhouden voor het doen van vrije bestedingen. Dat zijn uitgaven voor bijvoorbeeld lidmaatschap bij een (sport)vereniging, bibliotheek, zakgeld, een dagje weg, etc. Aangezien het recht op de meeste minimaregelingen vervalt bij een inkomen boven 120% van het sociaal minimum, in combinatie met de teruglopende bijdrage van het Rijk, houden gezinnen bij een inkomen tot 130% van het sociaal minimum minder ruimte over voor vrije bestedingen ten opzichte van een inkomen gelijk aan 120% van het sociaal minimum. In die gevallen en tot een inkomen van 140 of 150% van het sociaal minimum is er sprake van een armoedeval.

De onderzoekers bepleiten dan ook een verruiming van de regelingen voor gezinnen met kinderen tot 130% van het sociaal minimum. Daarnaast is geadviseerd het gebruik van de regelingen te verbeteren en de aanvraagprocedure te vergemakkelijken. Te denken valt aan:

- een eenmalige gegevensvraag voor alle regelingen;
- de doelgroep jaarlijks aanschrijven;
- waar mogelijk regelingen automatisch toekennen.

Deze uitkomsten worden bevestigd door landelijk onderzoek¹⁷, waaruit is gebleken dat het risico op armoedeval het meest voorkomt bij kostwinners met schoolgaande kinderen, die maximaal gebruikmaken van inkomensondersteunende voorzieningen. Ook bij alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen is armoedeval een reëel risico. Het advies is dat gemeenten bepalen waar voor specifieke huishoudens precies het omslagpunt van de armoedeval ligt. Gezien dit advies en de recente gewijzigde omstandigheden van stijgende lonen, verdient het de aandacht van de gemeente Heusden om nieuw onderzoek te laten doen.

7.3 Uitgaven

Voor dit onderzoek was het de bedoeling om na te gaan in hoeverre de doelmatigheid van het beleid in lijn ligt met of afwijkt van de norm uit een vergelijking met andere gemeenten en organisaties. Omdat de gemeente Heusden de Benchmark Armoede en Schulden beperkt heeft ingevuld, hebben de onderzoekers zelf informatie opgevraagd bij de organisatie, dit betreffen echter alleen cijfers van de gemeente Heusden zelf. Onderstaande tabel geeft een grove indicatie van de uitgaven. Het gaat hier om de kosten die in zijn totaliteit gemoeid zijn met de opzet, organisatie, de apparaatskosten van Baanbrekers en uitvoering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening over de jaren 2019-2022. Daarbij zijn de kosten van de ambtelijke inzet niet gekapitaliseerd. Ook is het niet mogelijk om de apparaatskosten vanuit Baanbrekers voor Heusden, waar het gaat om armoede- en schulddedeel, te specificeren. Vanuit de Gemeenschappelijke Regeling worden deze kosten als totaal bijgehouden en niet per gemeente, blijkt uit een schriftelijke reactie van de gemeente.

¹⁷ Stimulanz.nl, Kennis en advies voor gemeenten in het sociaal domein.

Tabel 5 Uitgaven in euro's

Uitgaven	2022	2021	2020	2019
Kosten bijzondere bijstand	882.247	895.808	867.761	-
Energietoeslag	2.122.000	-	-	-
Schuldhulpverlening (KB)	236.955	221.855	248.995	-
Heusdenpas	262.000	213.000	197.210	236.000
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen (*)		146.000		
Minimaregelingen (**)	NNB	NNB	NNB	NNB

(*) Geen verdere opgave van de gemeente Heusden ontvangen.

(**) Volgens de gemeente Heusden is een totaaloverzicht niet te geven, omdat de uitvoering is opgedragen aan meerdere partijen.

Naast deze uitgaven is er ook nog gebruikgemaakt van de zogenaamde Klijnsnamiddelen.¹⁸ In 2020 is een bedrag van € 144.000 ontvangen en in 2021 en 2022 een bedrag van € 136.000. Dit geld wordt gebruikt voor het KindPakket (uitbreiding van doelgroep, jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds) en voor acties vanuit Stichting Leergeld Heusden (onder meer kledingbonnen). De afgelopen jaren zijn de volgende bedragen geboekt:

- Stichting Leergeld Heusden (2021 € 40.000, 2022 € 35.000)
- Kledingbonnen actie Jola voor KindPakket (jaarlijks ongeveer € 50.000)
- Zwembadabonnement Run voor KindPakket (jaarlijks ongeveer € 1.800)
- Jeugdsportfonds voor KindPakket (jaarlijks € 40.000)
- Jeugdcultuurfonds voor KindPakket (jaarlijks € 10.000)

In totaal dus € 136.000 per jaar. In de gemeenteraad van Heusden is er discussie geweest over de uitgave van de Klijnsnamiddelen, waarbij het vermoeden bestond dat er geld bleef liggen. Uit tabel 5 blijkt dat de uitgaven rond het ontvangen bedrag liggen. De Klijnsnamiddelen zijn ondertussen niet meer geormerkt, maar desondanks wordt wat de gemeente Heusden ermee beoogd heeft te financieren, nog steeds gefinancierd. De gemeente Heusden heeft ook te maken met kosten voor beschermingsbewind. De kosten bijzondere bijstand voor financiële transacties bevatten voor het grootste deel kosten voor beschermingsbewind. Deze waren in 2019 € 341.000, in 2020 € 368.000 en in 2021 € 383.000. Dit was aanleiding voor de gemeente Heusden en andere Langstraatgemeenten om een convenant te sluiten met de bewindvoerders (zie paragraaf 6.1).

¹⁸ Sinds 2017 krijgen alle Nederlandse gemeenten samen € 85 miljoen voor de bestrijding van armoede bij kinderen.

7.4 Klanttevredenheid peilingen

Naast informatie die geënt is op doelen in indicatoren, kunnen ook klanten bevestigd worden over hun ervaring en tevredenheid. Het perspectief van klanten vormt normaliter een belangrijke pijler in de verdere doorontwikkeling van het beleid rondom schuldhulpverlening. Klanten worden dan bevestigd over hun ervaring en tevredenheid. De afgelopen jaren zijn door de gemeente Heusden echter zelf geen klanttevredenheidsonderzoeken omtrent schuldhulpverlening of armoede uitgevoerd. Verschillende geïnterviewden geven aan dat een klanttevredenheidsonderzoek wel degelijk meerwaarde heeft. Zo kan het waarde toevoegen aan data en ontstaat inzicht in de mate van effectiviteit van voorzieningen. Ook kan het helpen bij het in beeld krijgen van de behoeften van bepaalde doelgroepen. Vaak spelen er meer zaken dan alleen schulden en is er behoefte aan meer en vooral andere vormen van ondersteuning waarmee het achterliggende probleem wordt opgelost. Er worden wel klanttevredenheidsonderzoeken bij Baanbrekers uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben de onderzoekers niet kunnen inzien, maar uit gesprekken blijkt dat deze onder de brede doelgroep 'participatie' worden gehouden en dus niet specifiek ingaan op armoede of schuldhulpverlening. Door de Kredietbank zijn sinds 2017 elk jaar (behalve over 2021) klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. De rapporten zijn (behalve het rapport over 2020) aan de gemeente Heusden gestuurd en door de gemeente voor kennisgeving aangenomen. Klantervaringsonderzoeken zijn in het algemeen een belangrijk instrument voor het controleren van de kwaliteit van de geleverde dienstverlening, maar zijn op dit moment in de gemeente Heusden niet voldoende geborgd. Ook vragen over de vindbaarheid van de minimaregelingen en de schulddienstverlening en de mogelijke drempels voor aanmeldingen worden op dit moment niet in beeld gebracht.

7.5 Participatie

Een mogelijkheid om de dienstverlening goed te laten aansluiten is de doelgroep of vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit het veld adviesrecht te geven op het beleid en de uitvoeringsregelingen.

De gemeente Heusden kent op het gebied van participatie enkele adviesorganen, te weten:

- Participatieraad bij Baanbrekers
- Adviesraad Sociaal Domein Heusden

7.5.1 Participatieraad

De Participatieraad (P-raad) is expliciet verbonden aan Baanbrekers. De gemeenten hebben de uitvoering van de Participatiewet bij Baanbrekers neergelegd. De P-raad probeert aan de voorkant van beleid en processen in te spreken/te adviseren, dat wordt vormgegeven door Baanbrekers. De P-raad bestaat geheel uit ervaringsdeskundigen en een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast maakte er een vakbondsvertegenwoordiger deel uit van de P-raad, maar dat is helaas niet meer het geval. Wel is er een vertegenwoordiger van de WSW opgenomen. De taak is het dagelijks bestuur van Baanbrekers gevraagd en ongevraagd te adviseren. Dat betekent dat wanneer er nieuw beleid of een regeling komt, daar naar te kijken vanuit het perspectief van de klant. De contacten met de gemeente Heusden zijn beperkt. De P-raad oefent wel druk uit op bijvoorbeeld zaken als de energietoeslag, die wordt uitgevoerd door Baanbrekers, om dit goed en snel te regelen.

7.5.2 Adviesraad Sociaal Domein

In 2019 heeft de gemeenteraad van Heusden de verordening Adviesraad Sociaal Domein Heusden vastgesteld, waarmee de Wmo-adviesraad werd opgevolgd door een adviesorgaan dat beter aansluit bij de actuele ontwikkelingen. Ook over onderwerpen als jeugd, participatie, gezondheid en armoede kreeg de nieuwe raad een adviestaak, zo mogelijk aan het begin van de beleidsontwikkeling. Er is een

jaarlijks budget van € 10.000 beschikbaar. Uit het jaarverslag 2019 dat aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld en uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat armoedebeleid en schuldhulpverlening nog niet tot de belangrijkste aandachtsgebieden van de adviesraad zijn gaan behoren. Het aantal uitgebrachte adviezen dat betrekking heeft op armoedebeleid en schuldhulpverlening is dan ook zeer beperkt. De meeste aandacht ging uit naar Wmo-gerelateerde onderwerpen.

7.6 Klachten en bezwaren

Naast klanttevredenheidsonderzoek kunnen ook andere indicatoren inzicht geven in de klanttevredenheid, zoals ingediende klachten en bezwaarschriften. Voor dit onderzoek zijn daarom overzichten van het aantal bezwaarschriften en klachten opgevraagd.

7.6.1 Klachten

In de afgelopen jaren zijn er geen klachten ingediend bij de gemeente zelf. De Kredietbank ontving voor de gehele (landelijke) organisatie in 2019, 2020 en 2021 respectievelijk negentien, tien en zes klachten. Het aantal klachten van klanten uit de gemeente Heusden is bij de gemeente Heusden niet bekend.

7.6.2 Bezwaren

In de afgelopen jaren zijn er bijna geen bezwaar- of beroepszaken geweest in de gemeente Heusden; slechts twee over het aanvragen van de HeusdenPas in 2021 (en geen in 2022). Het is niet duidelijk of het aantal bezwaarschriften zo laag is omdat men geen reden ziet om ze in te dienen of omdat men niet weet dat die mogelijkheid bestaat. Uit de gesprekken met klanten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek blijkt in ieder geval dat men zich wel vrij voelde om een klacht of een bezwaarschrift in te dienen. Al werd daarbij ook wel aangegeven dat dit wel als een lastige stap werd gezien.

7.6.3 Nationale Ombudsman

De gemeente Heusden is aangesloten bij de Nationale Ombudsman, zodat inwoners zich tot hem kunnen wenden als de interne klachtbehandeling niet naar tevredenheid is verlopen. Op dit moment is niet bekend of en hoe vaak inwoners zich tot de Nationale Ombudsman hebben gewend. Door de gemeente Heusden is daarover geen informatie verstrekt.

7.6.4 Vertrouwenspersoon Sociaal Domein

Aanvullend op de mogelijkheid om bezwaren en klachten in te dienen, kent de gemeente Heusden sinds 1 oktober 2015 een Vertrouwenspersoon Sociaal Domein. Deze is onafhankelijk en biedt aan inwoners die ontevreden zijn over het gevoerde proces of daarin zijn vastgelopen, ondersteuning en bemiddeling. De afgelopen jaren zijn door hem jaarverslagen gemaakt, die zijn aangeboden aan de gemeenteraad. Deze zijn, zonder opgave van redenen, niet aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, zodat er geen inzicht is in de effectiviteit van deze voorziening. Op 27 september 2022 heeft de gemeenteraad besloten de vertrouwenspersoon om te vormen tot een vertrouwenscommissie met als doel dat met meerdere personen de continuïteit is gewaarborgd en de leden elkaar kunnen consulteren. Het is de bedoeling dat elk lid een kern krijgt toebedeeld, zodat de commissie dicht bij de inwoners staat en gemakkelijk benaderbaar is. Evenals de vertrouwenspersoon heeft de vertrouwenscommissie de bevoegdheid om te adviseren aan het college van burgemeester en wethouders van Heusden. Het college is verplicht de adviezen als zwaarwegend mee te nemen in haar oordeelsvorming en besluitvorming.

7.7 Robuustheid armoedebestrijding en schuldhulpverlening

Of en in hoeverre de armoedebestrijding en schuldhulpverlening in de gemeente Heusden qua beleid, organisatie en uitvoering robuust is, valt af te meten aan de bevindingen in dit onderzoek.

Het gaat er hierbij om of de gemeente Heusden in staat is voldoende ondersteuning en hulp aan (nieuwe) doelgroepen te bieden in geval van forse prijsstijgingen, gekoppeld aan de afnemende koopkracht met als gevolg binnen korte tijd een relatief grote toename van inwoners die in armoede verkeren en er fors meer mensen een beroep doen op de schuldhulpverlening.

In die situatie wordt van de gemeente Heusden een flexibele aanpassing aan de nieuwe omstandigheden verwacht met bijpassende (eventueel nieuwe) vormen van uitvoering. Of aan die eisen en voorwaarden kan worden voldaan moet blijken uit de aanwezigheid van bijvoorbeeld meerdere scenario's die door de gemeente Heusden ontwikkeld moeten zijn in samenwerking met de belangrijkste ketenpartners. Tevens vraagt dit de bereidheid van de gemeenteraad - op bijvoorbeeld het initiatief van het presidium - om ruimte (zowel beleidsmatig als financieel) te bieden om in acute crisissituaties af te wijken van het reguliere beleid en van bestaande besluitvormingsprocedures. Daarnaast zullen met de belangrijkste ketenpartners door het college (en de organisatie) afspraken moeten zijn gemaakt hoe om te gaan met acute crisissituaties die vragen om snel acties te ondernemen.

Samengevat gaat het om een interventieplan bij (dreigende) inkomenscrises. Uit het onderzoek blijkt dat de huidige wijze van werken van de gemeente Heusden zich kenmerkt door ad hoc ('naar bevind van zaken') te reageren op te voorziene ontwikkelingen (bijvoorbeeld de doorwerking van de problematiek van energiearmoede). Een wijze van werken die in de hand wordt gewerkt door het gebrek aan monitoring, registratie, evaluatie en analyse van betrouwbare cijfers. Er is in dit onderzoek geen aanpak aangetroffen ter bestrijding van ernstige inkomenscrises, bijvoorbeeld door een ruimhartige toepassing van het noodfonds (Persoonlijk Passend Pakket). Bekend is van raadsleden dat de gemeenteraad wel mandaat heeft verleend aan de verantwoordelijk wethouder om in het geval van bijvoorbeeld het ontbreken van financiële middelen, om deze buiten de reguliere begrotingsprocedures beschikbaar te stellen. Aangezien alleen aan deze enige belangrijke voorwaarde om snel te kunnen reageren op omstandigheden, is voldaan, is er geen sprake van een robuust beleid.

7.8 Interviews met klanten

De ervaring van klanten is inzichtelijk gemaakt middels telefonische interviews. Er zijn uiteindelijk negen klanten bereid gevonden door bemiddeling van de Kredietbank, OverRood en Bijeen. Met hen zijn individuele interviews gehouden. Er is vooral gekeken naar de ervaring, beleving en tevredenheid over de uitvoering van het beleid in de praktijk. Met deze ervaring is een beeld geschetst van de ervaringen van klanten met het armoedebeleid en schuldhulpverlening en de route die ze hebben doorlopen. Over de methode van selecteren van klanten en het bevragen valt meer te lezen in de onderzoeksverantwoording. Hieronder sommen we de belangrijkste bevindingen uit het klantonderzoek op.

Toegang

Uit de gesprekken blijkt dat de meeste klanten zelf contact hebben gezocht met de gemeente Heusden, door naar Bijeen Heusden te gaan. Ook zijn er enkele respondenten doorverwezen door de maatschappelijk werker.

'Op een gegeven moment schulden zo hoog, nadat ik afgekeurd was en niet meer mocht werken. Toen ben ik naar een maatschappelijk werker gegaan.'

'Eigenlijk stond ik al heel lang € 1.000 rood, was mijn nieuwe nul eigenlijk. Dat heeft zijn redenen gehad; ik heb een aantal jaren als mantelzorger voor mijn dochter moeten zorgen, en ik heb veel aan andere mensen geld uitgeleend.'

'Ik heb schulden, daar kwam ik zelf niet af. Hulp gezocht, in eerste instantie bij gemeente Heusden, die hebben mij doorgestuurd naar de Kredietbank.'

De meningen over het proces van aanmelding zijn over het algemeen erg positief. Wanneer er contact wordt opgenomen met de gemeente (Bijeen) gaat het proces van doorverwijzing vaak heel snel. Opvallend is dat veel inwoners verbaasd zijn over de hulp die ze kunnen krijgen. Kritische noot daarbij is dat deze klanten, als ze het eerder geweten hadden, ook eerder bij de gemeente hadden aangeklopt voor hulp.

'Ging goed, binnen een week kon ik er al naar toe dus dat ging vrij vlug. Het was een prettig, netjes gesprek.'

'Ik heb zelf bij de gemeente aangeklopt, naar Bijeen gebeld. Ik heb gevraagd wanneer het spreekuur geldzaken was omdat ik hulp wilde met mijn budget. Dus eigenlijk nog geen eens dat ik dacht ik wil naar de Kredietbank, maar dat kwam omdat ik daar was (in het gemeentehuis). Toen ik mijn situatie had uitgelegd, haalde iemand van de gemeente direct iemand van de Kredietbank erbij.'

'Ik sta ervan te kijken hoeveel hulp je kan krijgen. Tenminste hier in de gemeente is veel hulp en dat loopt erg soepel.'

'Ik vond het heel netjes, ik schaamde me er wel voor eigenlijk, en die vrouw begreep dat en vond het goed dat ik hulp gezocht had. Begripvol en had er een goed gevoel bij.'

Er is in het onderzoek ook gesproken met een ondernemer die zich bij de gemeente meldde met schulden. De gemeente en maatschappelijk werk konden hem niet helpen omdat hij ondernemer was en zij niet wisten wat zij daarmee aan moesten. Daarop werd hij doorgestuurd naar Baanbrekers, maar daar lukte het ook niet om passende hulp te bieden, mede door de papierwinkel en de bureaucratie waar de respondent mee geconfronteerd werd. Uiteindelijk is deze persoon geholpen door OverRood, al is hij daar niet naar doorverwezen door de gemeente.

Intakegesprek

Over het algemeen zijn de geïnterviewde klanten positief over het intakegesprek bij Bijeen en de Kredietbank dan wel de bewindvoerder. Zo vertelt iemand: "Goed, die mevrouw heeft alles goed en netjes uitgelegd hoe het in zijn werk gaat." De meeste respondenten konden hun vragen goed stellen en kregen antwoorden waar zij iets mee konden. Een enkeling geeft aan dat ze soms even moest wachten op antwoorden "Maar dan zeggen ze, dan zoeken we dat even uit en bellen we je terug. Als ze het niet weten zit er altijd wel een helpdesk bij die ze kan ondersteunen." Verschillende respondenten geven aan dat ze het erg fijn vonden dat na het intakegesprek bij Bijeen gelijk een gesprek met de Kredietbank mogelijk was.

'Het intakegesprek was via Bijeen bij de gemeente. De gemeente heeft iemand van de Kredietbank ter plekke er bij gevraagd omdat, nadat ik mijn situatie had uitgelegd, zij aangaf dat die ook wel eens goed zou kunnen helpen. Toen hebben we gelijk een plan opgesteld samen.'

'Ik vond dat gesprek heel moeilijk, want je schaamt jezelf. Jaren samengewoond en toen gebeurde er iets in mijn huis en moest ik ook alimentatie betalen zonder dat ik het wist. En toen bleek ik overal schulden te hebben, dat is natuurlijk schaamte.'

Consulenten en bewindvoerders

Aan klanten is ook gevraagd wat hun ervaringen zijn met hun consulent/bewindvoerder. Hierbij werd bijvoorbeeld gevraagd naar bereikbaarheid, bejegening, deskundigheid en vertrouwen. Het ging in deze gevallen om de schuldhulpverlener(s) van de Kredietbank. De meeste respondenten zijn positief over de consulenten¹⁹.

Ze worden goed geholpen, hulpverleners van de Kredietbank komen afspraken na, respondenten vinden de 'dames van de Kredietbank' erg fijne contactpersonen en kunnen goed met hen opschieten. Waar het gaat om de klanten die te maken hebben met externe bewindvoerders, zijn deze een stuk minder positief. In alle gevallen was er sprake van ondermaats financieel beheer en een gebrek aan transparantie (in de financiële activiteit van de bewindvoerder; wat doet de bewindvoerder met het geld), een gebrek aan inzicht in de financiële situatie (in de financiën, afgeloste schulden, budget, afschriften, documentatie, mogelijkheden voor incidentele uitgaven) en slechte bereikbaarheid en communicatie door of met de bewindvoerder (niet of slecht te bereiken via telefoon of e-mail).

Aanbod minimaregelingen

Er bestaat veel onduidelijkheid over de minimaregelingen. Zo waren er meerdere respondenten die de HeusdenPas hadden, maar niet bekend waren met andere regelingen. Opvallend is wel dat alle respondenten bekend waren met de HeusdenPas, maar dat ze er lang niet allemaal gebruik van maakten om uiteenlopende redenen. Verschillende respondenten gaven bijvoorbeeld aan zich te focussen op het aflossen van schulden en daarbij dit soort 'extra regelingen' te vergeten. Des te belangrijker dat ze door instanties of consulenten hier wel op worden gewezen. Slechts twee respondenten geven aan van alle regelingen gebruik te maken waar ze voor in aanmerking komen.

'Nee, ik ken geen regelingen. De HeusdenPas heb ik wel en huur- en zorgtoeslag.'

'Daar kom ik toch niet voor in aanmerking. HeusdenPas wel eens van gehoord, zorgtoeslag en huurtoeslag ook van gehoord. Maar ik maak er allemaal geen gebruik van.'

'Ik maak gebruik van de HeusdenPas, Voedselbank, en Stichting Leergeld. Energietoeslag krijg ik ook voor energiekosten, maar dat gaat naar de Kredietbank.'

'Nee, voor zover ik weet niet. Wij hebben toen wel de HeusdenPas aangevraagd, maar daar kwamen wij niet voor in aanmerking omdat wij teveel verdienen met zijn tweeën. Via de gemeente huursubsidie aangevraagd, maar hadden wij ook geen recht op, om dezelfde reden dat wij teveel verdienen.'

Er is ook gevraagd of het aanbod van regelingen toereikend is. Verschillende respondenten geven aan dat ze niet in aanmerking komen voor regelingen omdat ze net te veel verdienen. Desondanks zitten ze wel in de schuldsanering en moeten ze met een klein bedrag aan leefgeld rondkomen. Bepaalde dingen, zoals grotere aankopen of uitstapjes, zijn voor hen dan niet mogelijk.

'Nee. Ik heb al drie of vier jaar nieuw gebit nodig, daar ook nog financiële ondersteuning voor nodig. Ik kan dat niet betalen. Ik krijg van de Kredietbank 60 euro in de week, dus dat gaat hem niet worden.'

¹⁹ Dit betreft klanten die door de Kredietbank zijn aangereikt bij BMC.

'Wat ik mis, is een keer naar het zwembad of zo, dat mis ik allemaal. Of een keer gratis fietsen of op een zomerse dag iets gaan doen, maar dat is er niet.'

Ervaring met ingezette ondersteuning/traject

Ook als we kijken naar de ervaring met het ingezette (schulden)traject en de ingezette ondersteuning, zien we een verschil tussen klanten die lopen bij de Kredietbank en klanten die een externe bewindvoerder hebben. Respondenten die in een traject zitten, hebben doorgaans goed inzicht in hun financiën en weten wat de Kredietbank doet met hun geld. Ook is er in veel gevallen de mogelijkheid om incidenteel geld vrij te maken voor speciale gelegenheden, zoals verjaardagen, Sinterklaas of onderhoud/vervanging van materieel.

Dit in tegenstelling tot de respondenten die een externe bewindvoerder hebben. Zij geven aan bewindvoerders vaak slecht met hun financiën omgaan en vaak een 'nee' krijgen (als ze al antwoord krijgen) wanneer zij vroegen om extra geld voor bijvoorbeeld onderhoud/vervanging of verjaardagen. Opvallend is wel dat eigenlijk alle klanten tevreden zijn over het feit dat ze in een traject zitten of onder bewindvoering staan, ondanks alle (tijdelijke) ongemakken die ermee gepaard gaan. Zoals eerder vermeld zijn financiële problemen vaak een resultaat van een onderliggend probleem en is hulp vanuit andere domeinen noodzakelijk om dit op te lossen. Daarom is in de gesprekken ook navraag gedaan naar mogelijk andere vormen van ondersteuning die klanten ontvangen. Slechts twee respondenten ontvangen verder geen ondersteuning. Het is dus goed te beseffen dat het oplossen van de schulden of financiële problemen alleen vaak niet genoeg is (zie ook de twee bijgevoegde klantreizen op dit vlak).

Opvallend is verder dat van de respondenten die meerdere vormen van ondersteuning ontvangen, ongeveer de helft aangeeft dat de verschillende organisaties die hen helpen eigenlijk nog niet goed samenwerken; niet van elkaar op de hoogte zijn wat ze precies doen.

'Ik heb een psycholoog bij de revalidatie. Zit in een revalidatietraject van drie maanden, drie weken nu mee begonnen. Heb een tijd huishoudelijke hulp gehad van de gemeente, maar die komen twee uurtjes per week en dan mag ik blij zijn dat ze het huis stofzuigen. Dus heb ik gezegd laat maar zitten.'

'We hebben heel veel andere ondersteuning, even kijken allebei scootmobiel, wij hebben aanpassingen in huis zoals beugels, trapleuningen, en de badkamer is aangepast. Als het goed is, komt komende week een traplift. Dat is meer voor mijn vrouw zodat zij makkelijk naar boven toe kan. Daarnaast komt maatschappelijk werk en krijg ik de HeusdenPas. Sinds drie maanden gaan we ook naar de Voedselbank.'

'Maatschappelijk werk ook niet meer want ik zit lekker in mijn vel en het gaat goed. Af en toe bel ik ze wel op als ik niet goed in mijn vel zit en kan ik mijn ei kwijt.'

'De organisaties werkten niet goed samen. Anders was het destijds eerder voor elkaar gekomen, en niet van kastje naar de muur. Als ze bij maatschappelijk werk van OverRood hadden geweten. Baanbrekers is mijn ogen meer een soort van bank die een winstoogmerk heeft.'

Financiële zelfredzaamheid

In de gesprekken is ook gevraagd naar de financiële zelfredzaamheid. De meeste respondenten geven aan dat er met schuldhulpverleners en bewindvoerders nog niet (echt) is gesproken over de situatie na afronding van het traject. Voor een deel van hen komt dat simpelweg nog te vroeg.

'Ik denk dat ik nog drie jaar daar in het traject zit, nog helemaal niet daar over nagedacht. Het is niet zozeer dat ik geld over de balk heb gesmeten maar kwam niet van die 1.000 euro rood af. Als dat weg is, dan kom ik wel rond, ik moet even de achterstand wegwerken. En ik denk dat die budgetcoach mij helpt hoe ik alles moet aanpakken.'

'Daar is wel naar gevraagd, en als ik zou willen zou budgetbeheer nog paar maanden door laten lopen en dat ik dan langzaam op mijn eigen benen kan staan zeg maar, langzaam dingen laten betalen, et cetera. Wat ik begrepen heb, krijg je wel nazorg.'

Ook is er aan klanten gevraagd hoe schuldhulpverleners ervoor zorgen dat men zelf goed of beter met geld om kan gaan. Hierbij kan gedacht worden aan een cursus omgaan met geld, gegeven adviezen en (budget)coaching. Opvallend is dat respondenten die een externe bewindvoerder hebben vaak geen inzicht hebben in hun financiën en hierdoor ook niet leren hoe ze met geld kunnen omgaan. Zij geven allen aan dat ze niet goed worden voorbereid op een toekomst buiten de bewindvoering/schuldhulpverlening.

'Eigenlijk word je niet voorbereid. Maar je wordt zelf creatief. Want je hebt maar een bepaald budget, en met dat budget moet jij het gewoon doen. Kijk, als ik 50 euro in de week krijg, weet ik dat ik daarmee mijn dingetjes moet doen. Dus ik ik noem maar iets, van de Voedselbank krijg ik geen boter, dus dan weet ik dat ik met die 50 euro mijn boter moet gaan halen. Dat soort dingetjes.'

'Nee, krijg gewoon geld en daar moet ik het mee doen. Maar daar kom ik zelf wel uit, daar heb ik geen hulp bij nodig.'

'Maar van de bewindvoerder leer ik helemaal niks. Hij doet alles voor mij en ik heb totaal geen inzicht in wat hij doet en hoe hij dat doet, dus ga ik er helemaal niks op vooruit. Ik heb het idee dat zij denken dat ik dom ben, maar dat ben ik niet, maar dat gevoel geven zij mij dus wel.'

Op de vraag of men vertrouwen heeft in de toekomst of behoefte heeft aan nazorg, wordt wisselend geantwoord. Sommigen hebben er vertrouwen in en geen behoefte aan nazorg, anderen hebben wisselend vertrouwen of weten het nu nog niet.

'Ik ben wel blij dat ik dit aangegaan ben, ook al is dit nog wel even wennen. Maar dit is wel weer iets opgelost in mijn leven.'

'Wel positief, ik krijg hulp en als het goed is over drie jaar vanaf. Kijk ik naar uit en dan mijn eigen leven opbouwen, ook voor mijn kleine.'

Verbeterpunten

Ten slotte is aan alle klanten gevraagd wat er goed gaat en wat er beter kan. De meeste respondenten van de Kredietbank geven aan dat ze vooral zo moeten doorgaan. Er wordt veel betrokkenheid ervaren door de medewerkers. De enige verbeterpunten die zijn genoemd zijn de openingstijden (vooral lastig voor mensen die werken) en de tijd nemen om zaken uit te leggen. Klanten zitten vaak met veel vragen en het is prettig als ze die kunnen stellen op het moment dat het hen dwars zit. Als het gaat om de externe bewindvoerders, dan noemen die respondenten als verbeterpunt vooral dat de communicatie beter kan. Ten slotte is door een aantal respondenten expliciet aangegeven dat het goed is als er een partij is die regie neemt, zeker als er meerdere partijen zijn die samenwerken.

H8 | Evaluatie en verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke manier de evaluatie en de verantwoording worden afgelegd, en in hoeverre daarover teruggekoppeld wordt aan de gemeenteraad. Daarbij gaan dit hoofdstuk ook in op de vraag of dit naar het oordeel van de gemeenteraad begrijpelijk, eenduidig, tijdig en volledig is. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord.

Deelvragen

20. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de stand van zaken van de voortgang van de doelen van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?

21. Is de informatie die de raad krijgt van het college toereikend om de resultaten van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid te kunnen beoordelen rekening houdend met de beleidskaders van dit beleid?

8.1 Informatievoorziening en behandeling

In deze paragraaf is beschreven welke informatie wordt gedeeld met de gemeenteraad en in hoeverre er een systematiek is om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen in de uitvoering van de schuldhulpverlening.

8.1.1 Informatie vanuit de P&C-cyclus

In de P&C-cyclus legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af over het gevoerde beleid. Deze agenda bepaalt in hoge mate de inhoud van de verschillende documenten die onderdeel uitmaken van de jaarlijkse begrotingscyclus: de kadernota's, de programmabegroting en de jaarstukken.

Voor het controleren of het beleid zich verder ontwikkelt volgens de principes van de gestelde kaders, heeft de gemeenteraad van Heusden in de eerste plaats de volgende gegevens tot zijn beschikking:

- Via de reguliere P&C-cyclus per jaar:
 - programmabegroting
 - jaarverslag
 - accountantsverslag
 - voortgangsrapportages armoedebeleid en schuldhulpverlening (tot 2020)
- Raadsinformatiebrieven (RIB)
- Overige documenten over voortgang in de uitvoering (bijvoorbeeld door Bijeen of via de gesubsidieerde ketenpartners), doorgaans mondeling of via een presentatie.

Verantwoording over de uitvoering van de schuldhulpverlening gebeurt in de eerste plaats dus aan de hand van de begroting en jaarverslagen. In de P&C-documenten zoals de jaarrekening en de begroting wordt niet op basis van indicatoren gerapporteerd, maar op activiteitsniveau (zoals ook al in hoofdstuk 5 werd geconcludeerd). Zo wordt er in de jaarrekening van 2021 aangegeven dat *'Het netwerk op het gebied van armoede en schuldhulp is onderhouden en uitgebreid en we zijn bezig geweest met het ontwikkelen van aanbod op het gebied van armoede en hulp bij schulden.'*

Hoewel dit inzichtelijk kan maken wat de gemeente doet op het gebied van armoede en schulden, is de voortgang hiermee niet te monitoren. De gemeente ontvangt van verschillende ketenpartners - zoals de Kredietbank, OverRood, Vincentiusvereniging, Stichting Leergeld Heusden - ook verschillende jaarverslagen maar deze worden niet standaard gedeeld met de gemeenteraad, voor zover de onderzoekers dat hebben kunnen vaststellen. De informatie vanuit de uitvoerende partijen (waaronder ook de schuldhulpverlening uitgevoerd door de gemeente zelf) komt op dit moment nog niet samen in een overzichtelijke rapportage of een dashboard. Met andere woorden, de aantallen en resultaten komen nu gefragmenteerd binnen bij de gemeente, zoals reeds beschreven in het vorige hoofdstuk. Hiermee is de voortgang op het niveau van iedere partij wel te volgen, maar de voortgang op het niveau van integraal armoedebeleid en schuldhulpverlening niet.

Naar aanleiding van het nieuwe beleidsplan 'Samen armoede en schulden aanpakken' werd de gemeenteraad twee jaar op rij in april/mei geïnformeerd via een voortgangsrapportage over de stand van zaken over de uitvoering van het armoedebeleid en schuldhulpverlening. Dat is gedaan over 2019 en 2020, maar over 2021 is deze afgesteld en ook over 2022 is deze niet gemaakt (paragraaf 5.5.1 en 5.5.2). In deze voortgangsnota's worden de belangrijkste ontwikkelingen en acties beschreven en geëvalueerd. Het heeft het karakter van een verzameling cijfers en korte beschrijving van de ontplooiende activiteiten. Er zijn geen doelstellingen of indicatoren opgenomen waarmee de voortgang valt te volgen.

Uit de deskresearch blijkt dat er vanuit het college van burgemeester en wethouders wel verschillende raadsinformatiebrieven (RIB's) met de gemeenteraad zijn gedeeld. Alle kaderstellende beleidsstukken (zie ook hoofdstuk 5), maar ook de documenten die over uitvoering gaan en inspelen op ontwikkelingen zoals de energietoeslag lijken naar de gemeenteraad te gaan. Ook zijn er de afgelopen jaren enkele presentaties en informatiebijeenkomsten gehouden. Daarmee kan worden vastgesteld dat het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad wel probeert te informeren, maar tegelijkertijd is er op dit moment nog geen sprake van structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Tabel 6 Raadsinformatiebrieven

14 september 2018	RIB aanbiedingsbrief rapport vervolgonderzoek toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening
4 februari 2019	RIB Ruwe data Heusden Divosa Benchmark AS 2017- 2019
5 februari 2019	RIB nav IV Samenleving 31-01-2019
12 februari 2019	RIB nazending stukken nav IV Samenleving 31-01-2019
4 juni 2019	RIB motie Beleidsplan samen armoede en schulden aanpakken
7 april 2020	RIB Voortgangsrapportage Samen armoede en schulden aanpakken 2019
20 april 2020	RIB Voortgangsrapportage Samen armoede en schulden aanpakken 2020
24 mei 2022	RIB Stand van zaken Armoedebeleid en energietoeslag
24 mei 2022	RIB uitstel voortgangsrapportage 2021
8 november 2022	RIB Actieplan energiearmoede en uitstel nieuw armoedebeleid

Andere indicatoren voor het monitoren van de voortgang zijn bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken en het aantal klachten en bezwaarschriften, die zeer gering zijn, zoals vastgesteld. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat er nog nooit klanttevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd onder specifieke doelgroepen zoals klanten van de schuldhulpverlening (of vanuit die invalshoek), waardoor de klanttevredenheid op dit moment niet inzichtelijk is. Respondenten binnen dit onderzoek - vooral ook de raadsleden - geven aan dat ze de klanttevredenheid een vitaal onderdeel vinden voor de verdere doorontwikkeling van het beleid en de uitvoering. Dat dit niet is geborgd, wordt dan ook als een gemis ervaren. De meeste respondenten zijn dan ook van mening dat het goed zou zijn om ten minste een keer per een of twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren om daarmee de kwaliteit van de dienstverlening te evalueren en borgen.

Best practice

Omdat voor de Alkmaarse raad de relatie tussen de doelstellingen en de indicatoren niet altijd duidelijk bleek, is aan het college gevraagd om jaarlijks samen met de raad zogenaamde doelenkaders op te stellen (in samenwerking met de uitvoeringsorganisatie) waarin de doelen zijn doorvertaald naar indicatoren. Dit heeft ervoor gezorgd dat de raad effectiever kan monitoren in hoeverre de doelen van het beleid worden gerealiseerd. Een dergelijke constructie zou ook in Heusden kunnen worden ingevoerd, en daarmee de behoefte kunnen vervullen aan meer controle op de voortgang en het (her)formuleren van een betere monitoring en evaluatie voor de komende jaren.

8.1.2 Informatie behandeling

Door de landelijke discussies over schuldhulpverlening, de toeslagenaffaire, de inflatie en de energiearmoede is de aandacht van de gemeenteraad van Heusden flink toegenomen. Uit gesprekken komt dan ook naar voren dat de gemeenteraad ten aanzien van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening graag meer en vooral structureler informatie zou willen ontvangen. Informatie waarmee ook de voortgang valt te monitoren. Raadsleden geven aan dat zij meer inzicht nodig hebben om goede besluiten te nemen over het onderwerp. Tegelijkertijd is het ook zo dat de gemeenteraad zelf om informatie kan vragen (al dan niet via schriftelijke artikel 41 vragen). De informatie die op dit moment door het college van burgemeester en wethouders wordt gedeeld, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Er is voor raadsleden geen beeld van de uitvoering en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is niet verwonderlijk, want er zijn - zoals in paragraaf 7.3 beschreven - nog nooit klantervaringsonderzoeken gehouden en er zijn ook weinig andere onderzoeken of indicatoren waaruit de kwaliteit van de uitvoering valt af te lezen. Tegelijkertijd geven raadsleden aan dat het onderwerp goed bespreekbaar is met het college van burgemeester en wethouders en dat de standpunten van de fracties niet ver van elkaar zijn verwijderd; het wordt gezien als een gezamenlijke maatschappelijke opgave. De gemeenteraad wil daarom graag weten wat inwoners meemaken en waarom er met bepaalde partijen wordt samengewerkt. Het vraagt dus meer dan informeren alleen, het gaat ook om de manier waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Dat er op dit moment geen werkbezoeken worden gehouden is dan ook een gemis. Veel ketenpartners merken daarom ook op dat de gemeente Heusden, maar ook de gemeenteraad, op betrekkelijke afstand staan van de uitvoering.

Best practice

Het is belangrijk dat de gemeenteraad kan mee bepalen hoe en wanneer de raad wordt ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de voortgang op de doelen en indicatoren. Kijk bijvoorbeeld ook eens hoe er in Den Bosch gewerkt wordt aan een monitor Sociaal Domein. Vanuit de filosofie dat Den Bosch datastad wil zijn, wordt daar nu gewerkt aan een monitor waarin alle data (ook kwalitatief) landt in een instrument met bijbehorende rapportages.

8.2 (Bij)sturing door de gemeenteraad

Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat de raad vijf moties heeft aangenomen (acht ingediend) ten aanzien het armoedebeleid en schuldhulpverlening; er zijn geen amendementen ingediend. De gemeenteraad lijkt dus regelmatig gebruikgemaakt te hebben van de (geijkte) sturingsinstrumenten om te controleren (niet zo zeer kader stellen). Er zijn vooral moties ingediend die ingaan op bepaalde uitvoeringsaspecten zoals 'rekening houden met renteontwikkelingen', 'aandacht voor het verhogen van minimumloon' en 'kwijschelding gemeentelijke belastingen'.

Tabel 7 Moties en amendementen met betrekking tot armoede

Jaar	Moties	Amendementen
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Geen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2019	<p><u>Ingetrokken</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Motie GroenLinks Basisinkomen • Motie GroenLinks Kinderbonnen <p><u>Verworpen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • motie D66-GL-CDA Kadernota armoede en schulden 20190219 <p><u>Aangenomen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Motie DMP-HT-VVD-PvdA-HE-CDA-GB Kredietbank • Motie GL-D66-PvdA-CDA-HT Afschaffen weigeringsgronden 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Geen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2021	<p><u>Aangenomen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Motie PvdA-GroenLinks Aandacht voor verhogen minimumloon • Motie PvdA-GroenLinks-D66 Beloon bijverdienen in bijstand behoorlijk • Motie PvdA-GroenLinks-D66 Kwijtscheldingen gemeentelijke belastingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen

De gemeenteraad kan naast het indienen van moties en amendementen ook raadsvragen stellen, artikel 43-vragen en zelf discussienotities opstellen en indienen. Hiervan heeft de gemeenteraad de afgelopen jaren vijf keer gebruikgemaakt:

- 31 januari 2019: Vragen GroenLinks - o.a. over benchmarkcijfers en input bij nieuwe beleidsplan.
- 2 juni 2019: Vragen DMP Heusden - inzake rentepercentages Kredietbank.
- 24 december 2021: Vragen GroenLinks-PvdA - inzake problematiek energiearmoede in Heusden).
- 31 augustus 2022: Vragen Heusden één - inzake problemen door hoge inflatie.
- 4 september 2022: Vragen GroenLinks-PvdA - inzake stand van zaken beleidsregels energietoeslag.

Uit de hierboven genoemde raadsvragen valt eveneens op te maken dat de gemeenteraad zich zowel met het beleid als specifieke uitvoeringsonderdelen heeft bezig gehouden, zoals de rentepercentages en de aanpak van energiearmoede. Dat betekent niet gelijk dat de gemeenteraad het stuur daarmee in handen heeft.

Uit gesprekken blijkt dat de gemeenteraad de afgelopen twee jaar steeds meer betrokken is geraakt bij het thema (mede door landelijke ontwikkelingen), maar als gevolg van een onduidelijk beeld over de uitvoering en de verschillende regelingen voelen de raadsleden zich ook genoodzaakt om via de formele weg meer duiding te vragen.

Zoals eerder aangegeven pakt de gemeenteraad via moties wel de rol van kadersteller en controleur, maar voelen sommige raadsleden zich nog niet volledig geëquipeerd in die rol. In de interviews is door raadsleden ook aangegeven dat raadsleden, om goed te kunnen kader stellen en controleren, meer kennis en expertise nodig hebben - en daarover graag in gesprek gaan met ketenpartners. Bijvoorbeeld tijdens informele raadsinformatiebijeenkomsten en expertsessies, waarbij er vooral behoefte is om in te gaan op het specifieke thema. Een breed gedragen gevoel binnen de gemeenteraad is het belang van de preventieve kant van armoedebeleid. Veel mensen komen (net) niet in aanmerking voor (minima)regelingen of schuldhulpverlening, maar raken wel degelijk in de (financiële) problemen. De gemeenteraad heeft nu het gevoel dat er momenteel te weinig aan de preventieve kant wordt gedaan. Dit zou een goed voorbeeld kunnen zijn voor een expertsessie, zodat de raadsleden hier meer gevoel bij krijgen en de gemeenteraad ook duidelijke kaders kan stellen.

Best practice

Voor de gemeente Lisse voert ISD Bollenstreek alle taken in het Sociaal Domein uit (inclusief de schuldhulpverlening). Omdat het hier om veel taken gaat en complexe beleidsterreinen die sterk in ontwikkeling zijn, heeft de gemeenteraad van Lisse een zogenaamd Expertteam ISD Bollenstreek opgericht. Dit informele gremium houdt zich alleen bezig met informatiedeling en behandeling vanuit de ISD. Het overleg dat maandelijks plaatsvindt, heeft geleid tot betere en meer inhoudelijke gesprekken tussen de raad en het college, maar ook tussen de raad en de uitvoeringsorganisatie zelf, waardoor raadsleden ook meer kennis en kunde vergaren van het thema en zodoende ook meer betrokken zijn bij de uitvoering. Dit maakt het mogelijk dat zij ook scherper kunnen zijn in hun kaderstellende en controlerende rol.

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm	
Beleid	Norm	Toetsing
1. Welke kaders en richtlijnen hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de schuldhulpverlening?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleidskader is vastgesteld en actueel. • De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd. • De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van zijn kaderstellende rol. • Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bestaande beleidskader is niet actueel. Er zijn geen effecten benoemd. Relaties met andere beleidsterreinen zijn niet expliciet gemaakt.
2. Welke ambities, doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente daarbij opgesteld en zijn deze SMART geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd. • Er is expliciet in kaart gebracht welke streefwaarden gerealiseerd dienen te worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • De twee doelen zijn niet SMART geformuleerd en er is niet expliciet gemaakt welke streefwaarden gerealiseerd moeten worden.
3. Bevatten de beleidsnota 'Samen armoede en schulden aanpakken' en/of de daaruit afgeleide jaarlijkse activiteitenplannen SMART geformuleerde doelen in termen van te bereiken groepen en individuen en beoogde effecten?	<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsnota 'Samen armoede en schulden aanpakken' en activiteitenplannen bevatten SMART geformuleerde doelen. • Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen te bereiken doelgroepen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De beleidsnota bevat geen SMART geformuleerde doelen. Er is nauwelijks onderscheid gemaakt naar doelgroepen, behoudens kinderen en jongeren.
Organisatie en uitvoering		
4. Welke taken heeft de gemeente ten aanzien van schuldhulpverlening bij andere organisaties belegd en welke afspraken zijn hierover gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een convenant of een ander samenwerkingsdocument opgesteld waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt door de gemeente Heusden met betrekking tot het bieden van schuldhulpverlening. • De taken waarvoor de gemeente Heusden in de samenwerking verantwoordelijk is, zijn duidelijk vastgelegd en voor alle partijen duidelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidierelatie met de Kredietbank. • Er is alleen een convenant gesloten met 29 bewindvoerders. • Hierin zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente Heusden en andere betrokken partijen duidelijk omschreven.
5. Hoe is de samenwerking met de partners binnen O3, de andere partners binnen Bijeen, de Kredietbank, Baanbrekers, woningcorporatie, energieleveranciers, zorgverzekeraars en andere lokale maatschappelijke en	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de verschillende ketenpartners en de samenwerking biedt meerwaarde voor de inwoners van de gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn in subsidieovereenkomsten duidelijke ambities vastgelegd, waarbij aan de uitvoerende organisaties veel vrijheid is gegeven. De afspraak geldt dat er periodiek overleg met de gemeente is over de uitvoering. • Voor zover er wordt samengewerkt tussen de ketenpartners is dat niet

kerkelijke organisaties geregeld?		gestructureerd en vindt ad hoc plaats.
6. Hoe worden taken die bij Kredietbank zijn belegd gemonitord en geëvalueerd?	<ul style="list-style-type: none"> • Er vinden regelmatig evaluaties plaats van de uitvoerende organisaties. • De uitvoerende organisaties leggen verantwoording af aan de gemeente; schriftelijk, maar ook iddels presentaties en bijeenkomsten. • Er is een dashboard of een monitor waaruit de voortgang op de uitvoering valt te monitoren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen monitoringsinstrument. De voortgang van het integrale armoedebeleid en de schuldhulpverlening is op dit moment niet te volgen. • Evaluaties van de uitvoerende organisaties vinden nog niet plaats.
7. Hoe zijn vroegsignalering en preventieve aanpak ingericht en geïmplementeerd?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is duidelijkheid over de inrichting van vroegsignalering en preventieve aanpak. • Alle betrokken partners zijn bekend bij de gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt gewerkt met een werkproces dat nog moet worden geëvalueerd en worden vastgesteld tussen de gemeente en de betrokken partners.
8. Heeft de gemeente voldoende zicht op de gevolgen van de coronacrisis en de recente sterke stijging van prijzen op de financieel-economische positie van haar inwoners en is het beleid daarop afgestemd?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Heusden monitort de gevolgen van daling van de koopkracht voor de inkomens van de financieel zwakste groepen inwoners en neemt daarop tijdig maatregelen. • Specifieke doelgroepen worden actief ondersteund met minimaregelingen, aanvullende schuldhulpverlening dan wel verwezen naar een andere oplossing/instantie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidenteel heeft de gemeente Heusden de inkomenssituatie van inwoners laten onderzoeken. Daarop zijn geen beleidswijzigingen vastgesteld. • De gemeente Heusden monitort niet structureel de gevolgen van crises op de inkomenssituatie van de inwoners. • Inwoners in armoede worden ondersteund met diverse minimaregelingen. Zij worden ondersteund door vrijwilligers en professionals en indien nodig doorverwezen.
9. Zijn de regelingen/voorzieningen met betrekking tot armoedebeleid goed op elkaar afgestemd, ook qua communicatie naar de inwoners?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is samenhang en overzicht aangebracht tussen de regelingen/voorzieningen met betrekking tot armoedebeleid. • De voorlichting en communicatie daarover door de gemeente Heusden en ketenpartners is voor de inwoners begrijpelijk en klantvriendelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> • De minimaregelingen vertonen een samengesteld pakket, waarbij er nog mogelijkheden zijn om het sociaal beleid te verruimen. • De voorlichting en communicatie is opgedragen aan Bijeen dat de loketfunctie vervult. De website is overzichtelijk en toegankelijk. De indruk bestaat dat de voorlichting onvoldoende is om alle inwoners te bereiken. • Inwoners die gebruikmaken van de minimaregelingen weten niet altijd welke andere mogelijkheden er zijn.
10. Worden de uitgangspunten van de schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties (goed) toegepast?	<p>De uitgangspunten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schuldhulp is intensief samenwerken in het netwerk van professionals, vrijwilligers en ervaringsdeskundigen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De schuldhulpverlening is georganiseerd volgens het werkmodel van de NVVK en ter uitvoering ondergebracht bij de Kredietbank. De Kredietbank

	<ul style="list-style-type: none"> • Schuldhulp en armoedebeleid zijn één integraal beleid. • Schuldhulp is participatie bevorderen en gevolgen van armoede beperken. • Schuldhulp past bij de dynamiek en geluiden uit het veld. • Schuldhulp is gericht op preventie en vroegsignalering. • Schuldhulp ontzorgt en is gericht op 'eigen kracht'. • Schuldhulp bereikt mensen door laagdrempelige communicatie en dienstverlening. 	<p>hanteert de normen van de NVVK en de gedragscodes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er worden kwartaalrapportages gemaakt die bedoeld zijn om inzicht geven in de uitvoering en het aantal inwoners dat wordt bereikt. De gemeente Heusden voert echter te weinig regie om sturing te geven. • De gemeente Heusden heeft geen zicht op de doelmatigheid en effectiviteit van de ondersteuning door bewindvoerders.
11. Welke initiatieven zijn genomen door gemeente en/of partners in de uitvoering om het gebruik van regelingen en voorzieningen in het kader van schuldhulpverlening bekendheid te geven en die te optimaliseren?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Heusden heeft diverse initiatieven genomen en dat geldt ook voor maatschappelijke partners, wat de kracht van de samenleving aantoont. De indruk bestaat dat de doelgroep maar deels wordt bereikt, ondanks dat er veel 'in de etalage ligt'.
12. Is de lokale organisatie en aanpak rondom schuldenproblematiek en schuldhulpverlening adequaat? En in hoeverre is er sprake van een effectieve samenwerking bij de uitvoering van de schuldhulpverlening in de keten van (voorliggende) voorzieningen en organisaties?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is tevredenheid bij de ketenpartners over de organisatie en aanpak van schulden door en in samenwerking met de gemeente Heusden. • Er is regelmatig ketenoverleg, waar verbeteringen worden besproken en doorgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is ontevredenheid bij de ketenpartners over het gebrek aan onderlinge samenwerking. Er is geen ketenoverleg, ook niet op het niveau van specifieke cases.
13. Leiden de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners, aantoonbaar tot het realiseren van de geformuleerde doelen in de beleidsnota en activiteitenplannen?	<ul style="list-style-type: none"> • Er kan zowel kwantitatief als kwalitatief een overzicht worden verstrekt over de stand van zaken van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. • De prestaties van de gemeente zijn inzichtelijk te maken door de uitvoeringsorganisaties. • De prestaties van de gemeente zijn in lijn met de geformuleerde streefwaarden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn alleen voortgangsrapportages gemaakt voor 2019 en 2020 op activiteitsniveau. Deze geven geen inzicht op strategisch en tactisch niveau van de behaalde doelen.
Resultaten		
14. Wat is de actuele situatie met betrekking tot: <ul style="list-style-type: none"> • de schuldenproblematiek in de gemeente (aantallen, type problematiek, ernst problemen) • het gebruik van de diverse vormen van 	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn niet voldoende onderzoeksgegevens aanwezig om hierop een volledig antwoord te kunnen geven.

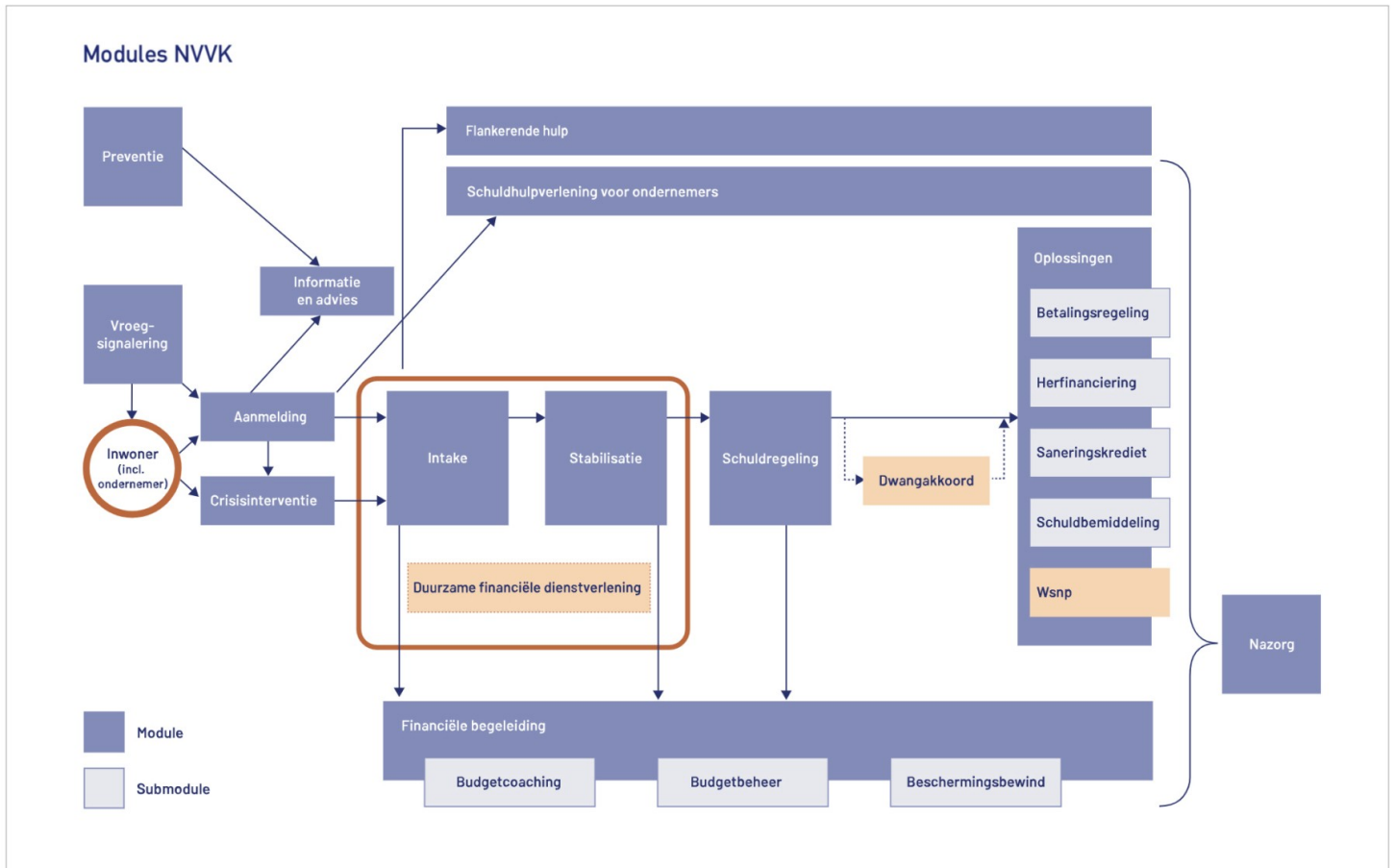
<p>schuldhulpverlening door elk van de betrokken instanties?</p> <ul style="list-style-type: none"> • het aantal (en percentage) mensen dat zich na een afgerond traject opnieuw meldt in het kader van schuldhulpverlening? 		
<p>15. Wat leert een vergelijking van de situatie en de aanpak van armoede en schuldhulpverlening in Heusden met die in andere gemeenten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit vergelijkingen van de gemeente Heusden met andere gemeenten uit de Benchmark Armoede en Schulden en de monitor Vroegsignalering Schulden blijkt de effectiviteit op het gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Benchmark Armoede en Schulden is zeer beperkt ingevuld, waardoor er geen vergelijkingen zijn te maken. Ervaringen met vroegsignalering zijn nog niet geëvalueerd om daarop uitspraken te baseren. Uit een rapport van de Nationale Ombudsman uit 2018 blijkt dat de gemeente Heusden nog een weg heeft te gaan in vergelijking met andere gemeenten (paragraaf 6.9).
<p>16. Mocht ten gevolge van forse prijsstijgingen (waaronder voor energie), gekoppeld aan de afnemende koopkracht, er een relatief grote toename komen van inwoners die in armoede komen te verkeren c.q. er fors meer mensen een beroep gaan doen op de schuldhulpverlening, zijn dan (bij alarmerende scenario's) het beleid, de organisatie en de uitvoering t.a.v. armoede en schuldhulpverlening nog adequaat? Met andere woorden, is het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid voldoende robuust, ook bij grote toename van de problematiek? Indien niet of onvoldoende, hoe worden de nieuwe doelgroepen bereikt, hoe kunnen uitvoerende organisaties en netwerkpartners daarbij een (extra) rol spelen, aan welke knoppen kan de gemeente dan draaien, hoe kan de gemeenteraad daarbij in positie worden gebracht en welke mogelijkheden heeft de raad daarbij?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft scenario's ontwikkeld om bij grote toename van het aantal klanten, het beleid, de organisatie en de uitvoering adequaat aan te passen in afstemming met uitvoerende organisaties en ketenpartners. • Bij de ontwikkeling van de scenario's is de gemeenteraad actief betrokken, vanuit de kaderstellende rol. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uit het onderzoek blijkt dat de huidige wijze van werken van de gemeente Heusden zich kenmerkt door ad hoc ('naar bevind van zaken') te reageren op te voorziene ontwikkelingen (bijvoorbeeld de doorwerking van de problematiek van energiearmoede). Er is geen aanpak ter bestrijding van ernstige inkomenscrises, bijvoorbeeld door een ruimhartige toepassing van het noodfonds (Persoonlijk Passend Pakket). Er is niet voldaan aan de eisen en voorwaarden van een robuust armoedebeleid en schuldhulpverlening.

<p>17. Zijn de gemeentelijke inspanningen, in samenwerking met die van netwerkpartners doelmatig? (Hoe verhouden inspanningen en kosten zich tot de bereikte resultaten in het kader van schuldhulpverlening en armoedebeleid?).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit prestatiemeting, monitoring en benchmarking blijkt dat de mate van doelmatigheid niet afwijkt van de norm uit een vergelijking met andere gemeenten en organisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn niet voldoende onderzoeksgegevens aanwezig om hierop een antwoord te kunnen geven.
<p>18. Is de dienstverlening rond schuldenproblematiek in Heusden adequaat?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit klanttevredenheidsmetingen en uit ervaringen van ketenpartners is de conclusie dat de dienstverlening voldoet aan vooraf vastgestelde kwaliteitscriteria. • Er wordt gewerkt met een kwaliteitssysteem ter verbetering van de dienstverlening. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er kan niet objectief worden vastgesteld of en in hoeverre de dienstverlening adequaat is. Systematisch onderzoek vanuit de gemeente op dit vlak ontbreekt. De signalen die er zijn (zoals de klanttevredenheidsonderzoeken door Baanbrekers en de Kredietbank) komen niet samen op een plek; bijvoorbeeld in de vorm van een monitor en worden niet besproken. • Er zijn geen heldere kwaliteitscriteria opgesteld ten aanzien van de schuldenproblematiek, dus daarmee valt dus ook niet te meten of het adequaat is.
<p>19. Sluiten de gestelde doelen en daaruit voortvloeiende inspanningen en voorzieningen aan bij hulpvragen en wensen van de inwoners? Zijn ze goed geholpen? Is het beleid in hun beleving effectief?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inwoners van de gemeente Heusden die te maken hebben met financiële problemen en schuldhulpverlening zijn in hun ogen goed geholpen door de gemeente en de verschillende instanties (zoals O3 en Baanbrekers) waardoor zij uitzicht hebben of krijgen op oplossingen en een schuldenvrij leven. • Er is sprake geweest of er is sprake van een helder traject. • Klanten zijn gedurende het traject vriendelijk en juist bejegend door de medewerkers van schuldhulpverlening. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn zeer beperkt objectieve gegevens bekend (vanuit klantonderzoeken) over de kwaliteit van dienstverlening, waardoor hierover geen concrete uitspraak gedaan kan worden. • Uit het klantonderzoek van BMC blijkt dat klanten die naar de Kredietbank worden doorverwezen, goed worden geholpen. Klanten die een externe bewindvoerder krijgen, zijn doorgaans minder tevreden over de hulp die zij ontvangen. • Het traject is voor de meeste klanten helder. • De bejegening richting klanten door medewerkers van de gemeente (Bijeen), de Kredietbank en andere ketenpartners is doorgaans vriendelijk en empathisch.
<p>Evaluatie en verantwoording</p>		
<p>20. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de stand van zaken van de voortgang van de doelen van het armoede en schuldhulpverleningsbeleid?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het college rapporteert over de voortgang van het beleid. • Er vindt een jaarlijkse evaluatie plaats die gedeeld wordt met de gemeenteraad. • De gedeelde informatie is tijdig, toegankelijk en duidelijk voor de gemeenteraad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen (goede) weerspiegeling van de resultaten en effecten te zien in de P&C-documenten. Er wordt alleen op activiteitsniveau gerapporteerd. • Er is geen sprake van een structurele en tijdige informatievoorziening.

<p>21. Is de informatie die de raad krijgt van het college toereikend om de resultaten van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid te kunnen beoordelen rekening houdend met de beleidskaders van dit beleid?</p>	<ul style="list-style-type: none">• De informatie stelt de raad in de gelegenheid de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.• Jaarlijks neemt de raad verantwoording af van het college over het gevoerde beleid en verbindt daar conclusies aan.	<ul style="list-style-type: none">• Er is voor raadsleden op dit moment geen beeld van de uitvoering en de kwaliteit van de dienstverlening.• Omdat er geen sprake is van een structurele informatievoorziening kan de raad beperkt zijn kaderstellende rol uitvoeren en zit de raad meer in een controlerende rol, maar ook daar worstelt de raad mee.
--	---	--

Bijlage 2 | Werkmodel NVVK

Figuur 2 Proces van schuldhulpverlening (NVVK)



De belangrijkste modules zijn hierna kort toegelicht.

Stabilisatie

Als in het voorliggend veld blijkt dat een vorm van duurzame financiële dienstverlening nodig is, vindt doorverwijzing of overdracht plaats naar de Kredietbank (KBNL) voor een intake. In enkele gesprekken wordt een overzicht gemaakt van het inkomen, de vaste lasten en de schulden. Aan de hand hiervan stelt de schuldhulpverlener een plan van aanpak op, waarin staat op welke wijze er toegewerkt wordt naar een schuldenvrij bestaan en wat hiervoor nodig is. Er kan geïndiceerd worden voor bijvoorbeeld inkomensbeheer of een schuldsaneringstraject. Om een stabiele situatie te bereiken kan de schuldhulpverlener betalingsafspraken maken met schuldeisers. Ook kan de inwoner geadviseerd worden schuldenbewind aan te vragen.

Inkomensbeheer

Indien blijkt dat de klant de financiën tijdelijk niet zelf kan beheren, dan kan inkomensbeheer nodig zijn. Inkomensbeheer betekent het beheren en doorbetalen van de vaste lasten en eventueel overige rekeningen, via een beheerrekening. Er zijn vier vormen van budgetbeheer mogelijk van licht tot zwaar, afhankelijk van de situatie van de klant.

Schuldenbewind

Indien blijkt dat er voor veel langere tijd en intensievere ondersteuning nodig is bij het beheer van de financiën, kan schuldenbewind nodig zijn. De schuldhulpverlener stelt in overleg met de klant het verzoek tot schuldenbewind op, dat door de klant bij de rechtbank wordt aangevraagd. Nadat de rechter dit heeft toegewezen, gaat de bewindvoerder de financiën en administratie beheren. De bewindvoerder is verantwoordelijk en beslist over het geld. Indien een bewindvoerder buiten de gemeente of Kredietbank namens een schuldenaar een verzoek tot schuldenbewind indient, dan heeft de gemeente het recht daarover te adviseren.

Minnelijke schuldregeling

De klantbegeleider schulddienstverlening berekent met een officieel rekenprogramma, hoeveel de klant per maand kan aflossen. Uit die berekening komt een Vrij Te Laten Bedrag (VTLB) dat de klant behoudt. Daarvan betaalt de klant zijn of haar vaste lasten en de kosten van levensonderhoud. Dit gebeurt door de klant, via de bewindvoerder of via budgetbeheer, afhankelijk van de situatie van de klant. Alle inkomsten boven het VTLB worden maandelijks gestort op een beheerrekening en gereserveerd voor uitbetaling aan de schuldeisers. De consulent doet namens de klant een betalingsvoorstel aan de schuldeisers. Dit betalingsvoorstel is meestal 36 maanden aflossing en het verzoek om de rest van de schuld kwijt te schelden. De schuldeisers mogen reageren op het voorstel met een akkoord of afwijzing. Er is sprake van een geslaagde schuldbemiddeling wanneer alle schuldeisers akkoord gaan met het voorstel.

Hercontrole

Als er sprake is van een geslaagde minnelijke schuldregeling, wordt na 12, 24 en 36 maanden een hercontrole gedaan, zodat bekeken kan worden of de klant voldoende heeft afgelost en of de klant zich aan alle voorwaarden van de schuldhulpverlening heeft gehouden. Hiervoor zal de klantbegeleider schulddienstverlening vragen om gegevens aan te leveren over de inkomsten en uitgaven (zoals bijvoorbeeld bankafschriften) van de afgelopen twaalf maanden. Als de klant minder heeft afgelost dan is berekend dan moet er een nabetaling aan de schuldeisers worden gedaan, in overleg met de cliënt. Over de uitkomsten van de hercontrole worden de schuldeisers schriftelijk op de hoogte gesteld.

Moratorium (adempauze)

Breed moratorium

Tijdens de periode dat de klantbegeleider schulddienstverlening onderzoekt of een schuldregeling met de schuldeisers mogelijk is, kan de rechtbank gevraagd worden gedurende een periode van maximaal zes maanden tot een moratorium te besluiten. In deze periode kan de klant niet gedwongen worden tot betaling van de schulden.

Smal moratorium

Ook kan worden gevraagd een dreigende situatie te voorkomen, zoals een gedwongen ontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektra en water en opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering. Daarnaast is het mogelijk te voorkomen dat de totstandkoming van een schuldregeling wordt gefrustreerd vanwege: beslag en openbare verkoop inboedel, beslag en openbare verkoop auto die nodig is voor het werk, inname rijbewijs door de officier van justitie en loonbeslag bij hoge woonkosten.

Saneringskrediet

In overleg met de klant kan de klantbegeleider schulddienstverlening een saneringskrediet aanvragen. De lening wordt verstrekt als schuldregeling waarbij de schuldeisers het bedrag waarmee zij akkoord zijn gegaan, ineens uitgekeerd krijgen. De klant betaalt het krediet in 36 maanden terug aan KBNL.

De praktijk wijst inmiddels uit dat zowel voor de inwoner als de schuldeiser dit een goede oplossing is. Steeds meer schuldeisers prefereren een saneringskrediet omdat in de praktijk blijkt dat bij een bemiddeling er vaak niet meer wordt gespaard dan de prognose, maar de vordering wel drie jaar open blijft staan wat veel administratief werk met zich meebrengt.

Dwangakkoord

Als er door de klantbegeleider schulddienstverlening betaalvoorstellen zijn gedaan maar enkele schuldeisers gaan niet akkoord met het voorstel, dan zal de klantbegeleider schulddienstverlening aan de rechter vragen om de weigerende schuldeisers te laten meewerken aan de regeling. De klantbegeleider schulddienstverlening stelt stukken op voor de rechtbank die tijdens een hoorzitting worden beoordeeld door de rechter. Tijdens deze zitting zijn de klant, de klantbegeleider schulddienstverlening en mogelijk de weigerende schuldeiser(s) aanwezig. De rechter doet daarna een uitspraak.

WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen)

Als een meerderheid van de schuldeisers niet akkoord gaat met het betaalvoorstel, kan een WSNP-verzoek bij de rechtbank worden ingediend. Wanneer de rechter de klant toelaat tot de WSNP krijgt de klant een WSNP-bewindvoerder toegewezen die controleert of deze zich aan de regels van de WSNP houdt. Dit traject duurt in principe ook drie jaar.

Budgetbegeleiding

Het is belangrijk dat voorkomen wordt dat er nieuwe schulden ontstaan. Het is daarom zaak dat klanten begeleid worden in de vorm van budgetbegeleiding. Budgetbegeleiding heeft tot doel het verkrijgen van inzicht in de inkomsten en uitgaven, het voeren van een overzichtelijke administratie en het afstemmen van de uitgaven op het beschikbare budget. Er wordt zo gewerkt aan gedragsverandering.

Nazorg

Wanneer de klant schuldevrij is, zal er extra aandacht worden besteed aan hoe de klant de financiën voortaan beter kan beheren om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan. De schuldhulpverlener kan besluiten tot een aantal adviesgesprekken of andere hulpverleners inschakelen. Nazorg zal in het eerste jaar na uitstroom periodiek plaatsvinden. Daarna kan het eventueel incidenteel een vervolg krijgen. Nazorg werkt preventief en voorkomt recidive. Nazorg zal KBNL bovendien als uitvoerende organisatie inzicht geven in de duurzaamheid van de resultaten van schuldhulpverlening. Dit levert ook belangrijke managementinformatie op.

Adviesrecht schuldenbewind

Via bijzondere bijstand kunnen de kosten voor bewindvoering worden vergoed. Niet altijd is een dergelijke ingrijpende maatregel nodig om mensen met problematische schulden te helpen en kan ondersteuning worden geboden met lichtere vormen van hulp. Sinds 1 januari 2021 is het wettelijk mogelijk gemaakt dat gemeenten de rechter adviseren over oplossingen als schuldenbewind of gemeentelijke schuldhulpverlening. De schuldhulpverlener krijgt deze nieuwe taak waarmee de regie op het relatiebeheer met bewindvoerders wordt versterkt.

Bijlage 3 | Lijst van gevoerde gesprekken

Interne gesprekspartners gemeente Heusden
Afvaardiging gemeenteraad Heusden
Wethouder armoedebeleid en schuldhulpverlening
Manager Sociaal Domein
Beleidsmedewerker armoedebeleid en schuldhulpverlening
Beleidsmedewerkers
Consulenten
Projectleider opvang vluchtelingen
Uitvoerende organisaties
Medewerkers Baanbrekers
Medewerkers O3
Managers en budgetcoach Kredietbank
Voorzitter Cliëntenraad Baanbrekers
Ketenpartners
Woningcorporatie Woonveste
Overrood
Stichting Leergeld Heusden
Stichting De Schroef
Reeling Bewindvoerders
Budget & Bewind

LVO Bewind
Vincentiusvereniging
Voedselbank
Kerkgenootschap Open Hof Drunen / Parochie Sint-Lambertus Drunen
Parochie H. Augustinus Vlijmen, Haarsteeg en Nieuwkuijk

Bijlage 4 | Topiclijst interviews met klanten

Achtergrond

1. Maakt u gebruik van schuldhulpverlening?
 - In welke fase van het traject zit u (intake, lopende regeling, nazorg)?
 - Waarvoor heeft u contact met Kredietbank/OverRood/Baanbrekers?
2. Hoe kwam u in aanraking met het gemeentelijk armoedebeleid en/of schuldhulpverlening?

Aanmelding en aanvraag/intake

3. De gemeente heeft verschillende regelingen voor inwoners met een laag inkomen.
 - Welke regelingen kent u?
 - Van welke regelingen heeft u in het afgelopen jaar gebruikgemaakt?
 - Aandachtspunt: Vragen naar ervaringen met stapeling regelingen. Hoe gaat het combineren/stapelen van regelingen?
4. Is het aanbod aan minimaregelingen en -voorzieningen in Heusden voor u toereikend?
5. Zo niet, waar heeft u behoefte aan (wat nu niet geboden wordt)?
 - Wat is de reden dat u geen gebruikmaakt van de regelingen?
6. Hoe liep het proces? (aanmelding, doorverwijzing, contact met gemeente, kredietbank, Baanbrekers, et cetera)
7. Wat vond u van het intakegesprek?
8. Kon u goed al uw vragen stellen?
9. En kreeg u antwoorden waar u iets mee kon?

Contact en ervaringen consulent en/of andere hulpverlening

10. Wat zijn uw ervaringen met uw consulent? Denk aan bereikbaarheid, bejegening, deskundigheid en vertrouwen.
11. Wat zijn uw ervaringen met de ingezette ondersteuning? Welke ondersteuning is ingezet? En wat vindt u daarvan? Voorbeelden van ingezette ondersteuning:
 - a. Informatie en advies
 - b. Budgetcoaching
 - c. Betalingsregeling
 - d. Herfinanciering
 - e. Het minnelijk schuldregelingstraject met eventueel budgetbeheer
 - f. De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)
12. Heeft u andere ondersteuning die u helpt met uw financiële problemen, schulden of problemen die samenhangen met uw schulden? Bijvoorbeeld een uitkering, jeugdhulp, Wmo ondersteuning, maatschappelijk werk, medewerker wijkteam, psycholoog, vrijwilligersorganisaties (zoals Stichting Leergeld, Voedselbank, Vincentius, et cetera).
13. Bij welke organisaties zou u langsgaan als u geldproblemen heeft?

Stimuleren financiële zelfredzaamheid

14. Hoe bereiden schuldhulpverleners u voor op uw leven na afronding van de schuldhulpverlening?
15. Hoe zorgen ze dat u zelf goed (of beter) met uw geld om kan gaan? (Denk aan cursus omgaan met geld, gegeven adviezen en (budget)coaching.)
16. Hoe kijkt u naar de toekomst? Vertrouwen? Behoeftte aan nazorg?

Wat gaat goed en wat kan beter?

17. Wat gaat er goed/is er goed gegaan aan uw schuldhulpverlening?
18. Wat zijn dingen die beter kunnen? En waarom?
19. Wat is de belangrijkste tip voor het team schuldhulpverlening?

Bijlage 5 | Bestudeerde documenten

Beleid

- Coalitieprogramma 2018 – 2022 Heusden. Samen. Doen!
- Collegeprogramma 2022 – 2026 Heusden Nu en Straks
- Beleidsplan 2019-2022 'Samen armoede en schulden aanpakken'
- Beleidsregels Toelating tot de schuldhulpverlening 2019
- Beleidsregels bijzondere bijstand 2019
- Beleidsregels HeusdenPas en KindPakket
- Aanvullende maatregelen Klijnsmamiddelen
- Beleidskader Transitie Sociaal Domein Heusden
- Beleidsnota Participatiewet 'Iedereen doet mee in de Langstraat'
- Plan tegen eenzaamheid Heusden
- Regionaal beleidskader jeugdhulp 2015 – 2018
- Kadernota subsidiebeleid 2015
- Regionale Nota Publieke Gezondheid 2020 – 2023
- Kern-, wijk- en buurtgericht werken voor een duurzaam en leefbaar Heusden

Participatieraad en Adviesraad Sociaal Domein Heusden

- Verordening Adviesraad Sociaal Domein Heusden
- Huishoudelijk Reglement Adviesraad Sociaal Domein Heusden
- Jaarverslag 2019 Adviesraad Sociaal Domein Heusden
- Advies klantenparticipatie
- Advies Beleidsplan Samen armoede en schulden aanpakken

Begroting en verantwoording

- Programmabegrotingen (2019 – 2020 – 2021)
- Programmarekeningen (2020 - 2021)

Baanbrekers

- GR Baanbrekers
- Dienstverleningsovereenkomst Baanbrekers – Gemeente Heusden
- Koersdocument Baanbrekers 2.0 'Kom in beweging'
- Samenvatting verbetertraject 'Integrale Ketenbenadering'
- Templates correspondentie met klanten

Ketenpartners

- Subsidiebeschikking 2021 – 2022 Kredietbank Nederland
- Maandrapportage Q3 2022 Kredietbank Nederland
- Klanttevredenheidsonderzoeksrapport 2020
- NVVK Gedragscode
- NVVK Processchema
- Brochures en correspondentie Kredietbank Nederland
- Samenwerkingsovereenkomst Jeugdfonds Sport Brabant en gemeente Heusden
- Samenwerkingsovereenkomst Jeugdfonds Cultuur Brabant en gemeente Heusden
- Overeenkomst gemeente Heusden – OverRood
- Subsidiebeschikking 2022 Stichting Voedselbank Nederland, afdeling Den Bosch e.o.
- Subsidiebeschikking 2022 Stichting Leergeld Heusden
- Jaarverslag 2021 en Activiteitenplan 2022 Stichting Leergeld Heusden
- Subsidiebeschikking O3 2021 en 2022
- Subsidiebeschikking 2021 en 2022 Stichting de Schroef
- Jaarverslagen 2020 en 2021 Vincentiusvereniging Heusden
- Convenant samenwerking rond beschermingsbewind
- Overzicht bewindvoerders

- Brochure Reeling Bewindvoerders
- Website www.bijeenheusden.nl
- Nationale Ombudsman
- Een Open Deur? Het Vervolg

Uitvoeringsdocumenten

- Voortgangsrapportage 2019 Samen armoede en schulden aanpakken
- Voortgangsrapportage 2020 Samen armoede en schulden aanpakken
- Inkomenseffectrapportage gemeente Heusden 2019
- Eindrapport Sturing Sociaal Domein Gemeente Heusden
- Notitie klantenprocedures en ondersteuningsvormen Sociaal Domein
- Beschrijving Vertrouwenscommissie Sociaal Domein Heusden 2022
- Actieplan energiearmoede
- Rapportage Vroeg Eropaf
- Notitie inrichting toegang en voorliggend veld Heusden
- Benchmark Armoede en Schulden (2020 – 2021)
- Dashboardrapport Bijzondere Bijstand 2022
- Samenvatting monitor vroegsignalering 2022

Raadsstukken

- Diverse Raadsinformatiebrieven (RIB)
- Diverse moties en beantwoording vragen ex artikel 43

Gemeente Heusden

Julianastraat 34
5251 ED Vlijmen

Postbus 41
5250 AA Vlijmen

(073) 513 17 99
(06) 53 235 705 (WhatsApp)
www.heusden.nl