

## KERNRAPPORT

# Onderzoek naar het armoedebeleid in Best en de uitvoering daarvan

December 2023



## Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

# Inleiding



## Waarom dit onderwerp?

Het armoedebeleid is een actueel thema in het gemeentelijk beleid. Veel mensen hebben moeite om rond te komen en worden daardoor beperkt in hun maatschappelijk functioneren. Doordat op rijksniveau de bestaanszekerheid onvoldoende is gegarandeerd, moet de gemeente inzet plegen om de financiële gaten te dichten.

Het onderwerp is in een verkennend gesprek over het onderzoeksprogramma met vertegenwoordigers van de raad besproken. Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2023/2024 van de Rekenkamer Best (RKB).

## Hoe is het onderzoek uitgevoerd?



Verzamelen en analyseren van documenten en beleid rondom het armoede in Best.



Interviews ter aanvulling en verdieping op de documentanalyse; gehouden met direct betrokkenen in de gemeentelijke organisatie en met externe spelers.



Werk sessie rondom de prioriteiten in de aanpak van de armoede met gemeentelijke vertegenwoordigers en externe organisaties.



Conceptrapportage opgesteld op basis van eerder genoemde stappen. Deze is in hoor- en wederhoorprocedure gebracht, na een laatste afstemmingsoverleg.



Na de procedure van hoor en wederhoor is de definitieve rapportage opgesteld en aangeboden ter behandeling in de gemeenteraad.

Inleiding

**Doelstelling**

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

# Doelstelling



## Doelstelling

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in:

- het beleid van de gemeente Best met betrekking tot armoede;
- de wijze, waarop daaraan uitvoering wordt gegeven en de gehanteerde rolverdeling hierbij;
- de resultaten van het beleid;
- de mogelijke verbeteringen in beleid en uitvoering.

## Leeswijzer

In dit Kernrapport zijn de aanpak van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de daarbij horende conclusies en aanbevelingen samengevat. Het onderzoek zelf is echter meer omvattend. De bevindingen, analyse en de uitgebreide toelichting daarop is opgenomen in het Bevindingen rapport en de daarbij behorende bijlagen.

In dit kernrapport wordt in de linker kolom verwezen naar de hoofdstukken.

# Definiëring van armoede en de armoedesituatie in Best



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

## 1 Wat wordt verstaan onder armoede en wat is de armoedesituatie in Best?

- Doordat op rijksniveau niet voorzien is in de bestaanszekerheid voor alle Nederlanders, vormt het armoedevraagstuk voor de gemeente Best een belangrijke opgave.
- Armoede is niet alleen aan de orde bij mensen met een laag inkomen, maar komt ook voor bij middeninkomens. Dit kan ontstaan door allerlei redenen zoals ontslag, hoge woonlasten, scheiding, e.d.
- Uit diverse bronnen komt naar voren dat in Best relatief minder armoede voortkomt dan bijvoorbeeld in de provincie of in Nederland. Ook het laatste NIBUD onderzoek laat een relatief positief beeld zien. Daarbij wordt er echter vanuit gegaan dat mensen gebruik maken van de regelingen, waarvan ze gebruik mogen maken. Dat is in de praktijk nog geenszins het geval.
- Zo gaan er bijna 100 huishoudens en ruim 300 personen in Best naar de Voedselbank en rond 275 kinderen maken gebruik van ondersteuning vanuit de Stichting Leergeld. Ook blijkt uit onderzoek dat 5% van de huishoudens in Best moeite heeft om rond te komen.
- De armoededruk is afgelopen jaren groter geworden en verwacht wordt dat dit ook voor komende jaren geldt.

# Beleid



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

2. Zijn er doelen voor het armoedebeleid vastgesteld, wordt daarmee richting gegeven aan de uitvoering en is de rolverdeling bij de uitvoering aan de voorkant benoemd?
  - De beleidsformulering laat een versnipperd beeld zien. De nota minimabeleid stamt uit 2015 en de looptijd van de wettelijk verplichte nota schuldhulpverlening is verlopen. Er is geen samenhangende actuele beleidsnota of beleidsoverzicht over armoede en ook heeft er geen vertaling plaatsgevonden naar een concrete uitvoeringsagenda voor - en in overleg met - de verschillende betrokken spelers.
  - Recent beleid - mede onder invloed van het rijksbeleid en lokale ontwikkelingen - is ad-hoc tot stand gekomen via aanpassingen op onderdelen.
  - Vanuit de beschikbare capaciteit wordt met grote inzet en betrokkenheid gewerkt aan de armoedeopgave. Deze capaciteit is echter zodanig beperkt dat er geïmproviseerd moest worden om de meest essentiële beleidsaanpassingen op onderdelen te realiseren. Actualisering van het minimabeleid en de nota schuldhulpverlening kon daardoor niet tijdig worden gerealiseerd.
  - Voor de nabije toekomst bevat de notitie sociale basis interessante aanknopingspunten: het thema armoede zou daarin aangehaakt kunnen worden, eventueel in combinatie met de wettelijk verplichte beleidsnota schuldhulpverlening.
  - De verouderde nota's minimabeleid en schuldhulpverlening geven op dit moment nog het duidelijkst richting aan de beleidsuitvoering. Zo is de nota minimabeleid herkenbaar opgenomen in de producten van de P&C cyclus. Overige doelstellingen van het armoedebeleid zijn niet in de P&C cyclus opgenomen.
  - In het beleid worden de rollen van de bij het armoedebeleid betrokken spelers aan de voorkant nauwelijks benoemd. Het risico van onduidelijkheid en onvoldoende afstemming tussen de verschillende spelers is daarmee aanwezig.

# Doorwerking van het beleid in de praktijk (1)



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

3. Liggen de uitvoeringsactiviteiten herkenbaar in het verlengde van de beleidsdoelen en welke resultaten zijn geboekt?
  - Een systematische doorvertaling van het beleid naar de uitvoering, bijvoorbeeld in een uitvoeringsprogramma, ontbreekt. Dat laat onverlet dat de uitvoering in de lijn ligt van de beleidsmatige ambities.
  - Met een grote diversiteit van activiteiten wordt de uitvoering van het armoedebeleid ter hand genomen.  
Bijvoorbeeld via:
    - de uitvoering van Inkomensondersteunende Regelingen via het team Werk en Inkomen;
    - de (gesubsidieerde) inzet van Lumens , de LEV groep, Voedselbank en Stichting Leergeld;
    - de samenwerking binnen Bestwijzer;
    - diverse voorlichtingsactiviteiten, al hebben die een sterk ad-hoc karakter en is er geen sprake van systematische planmatige aanpak in de communicatie naar doelgroepen;
    - overleggen vanuit de gemeente met de uitvoerende partners.

## Doorwerking van het beleid in de praktijk (2)



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

### 3. Liggen de uitvoeringsactiviteiten herkenbaar in het verlengde van de beleidsdoelen en welke resultaten zijn geboekt?

- In de afgelopen jaren is in de uitvoering flexibel ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld ten gevolge van gewijzigd rijksbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toename van energie-armoede). Er zijn op onderdelen extra middelen beschikbaar gesteld om de uitvoering te stimuleren.
- Uit de 'Minima-effect rapportage' van het NIBUD blijkt dat de combinatie van rijksbeleid en de gemeentelijke maatregelen tot goede resultaten leidt voor mensen die gebruik weten te maken van de regelingen. In de praktijk blijkt dat laatste lang niet altijd het geval. Een groot deel van de inwoners wordt niet bereikt en/of maken geen gebruik van regelingen waarvoor ze in aanmerking komen. De vroegsignalering en het opsporen van verborgen armoede blijft daarmee een belangrijke opgave.
- De samenwerking tussen gemeente en de professionele organisaties als Lumens en de Lev groep, wordt door betrokkenen positief gewaardeerd (ondermeer door goede afstemming van beleid en uitvoering). De samenwerking van de gemeente met de organisaties in de sociale basis (zoals kerken, scholen, sportverenigingen, KBO, PVBE, huisartsen, e.d. ) is minder sterk georganiseerd en kent een sterk ad-hoc karakter. Terwijl deze organisaties een belangrijke rol kunnen spelen om meer mensen in een armoede situatie te bereiken.

# Plus en minpunten bij de beleidsuitvoering



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

## 4. Welke plus- en minpunten komen naar voren bij de beleidsuitvoering?

- Bij beschouwing van de beleidsuitvoering komen als sterke punten naar voren:
  - De samenwerking tussen de verschillende spelers binnen Bestwijzer;
  - De wijze waarop de uitvoeringsorganisaties invloed hebben op het beleid;
  - Het flexibel inspelen door de ambtelijke organisatie en externe partners op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe regelingen;
  - De inzet van energiecoaches;
  - Het wijkgericht werken om mensen beter te bereiken.
- Daarnaast zijn er ook zwakke punten geconstateerd, zoals:
  - Onvoldoende invulling van de regiefunctie door de gemeente;
  - Het ontbreken van overzicht op het totale armoede-speelveld en de verschillende spelers daarin;
  - De samenwerking met spelers in de sociale basis zoals kerken, onderwijs, sportverenigingen, e.d. wordt niet echt structureel vormgegeven. In dat opzicht kan het netwerk worden versterkt.
  - Het ontbreken van een helder actueel overzicht van de verschillende regelingen en de uitvoerders daarvan (gemeentelijke en externe uitvoerders). Met een dergelijk algemeen overzicht kan niet worden volstaan. Daarnaast is maatwerk om verschillende groepen te bereiken belangrijk.
  - Het beter delen van informatie om verborgen armoede op te sporen en om dubbel administratiewerk te voorkomen. Het gaat hierbij ook om de samenwerking tussen Bestwijzer en het team Werk en Inkomen.



# Monitoring en bijstelling beleid



Inleiding

Doelstelling

**Conclusies**

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

5. Worden ontwikkelingen over het armoedebeleid en de uitvoering daarvan gemonitord en vinden er op basis daarvan bijstellingen van beleid en uitvoering plaats?
  - Er is geen sprake van een systematische monitoring van het armoedebeleid. Ad-hoc worden monitoring instrumenten ingezet. De in de begroting en jaarverslag opgenomen indicatoren geven een beperkt beeld van de mate waarin het armoedebeleid wordt gerealiseerd of tot de mate waarin het armoedebeleid tot de beoogde effecten leidt.
  - Er is geen sprake van een systematische monitoring van het armoedebeleid. Ad-hoc worden monitoring instrumenten ingezet. De in de begroting en jaarverslag opgenomen indicatoren geven maar een beperkt beeld van de mate, waarin het armoedebeleid wordt gerealiseerd en tot de beoogde effecten leidt.
  - De armoede-effectrapportage is een informatief instrument, maar daarbij is geen duidelijke koppeling met de gemeentelijke beleidsdoelen. Ook is het modelmatig en gebaseerd op theoretische aannamen.
  - Bijstelling van beleid als gevolg van de monitoring van beleid vindt niet plaats. Dat laat onverlet dat de raad op basis van eigen inzichten wel besluit tot bijstellingen van beleid op onderdelen. Ook via het college en de ambtelijke organisatie vinden beleidsaanpassingen plaats, zoals intensivering van maatregelen en/of het extra beschikbaar stellen van geld aan uitvoerende partners. De relatie tussen beleid, monitoring en eventuele beleidsaanpassingen is echter niet uitgewerkt.

# De essentie



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

**Essentie**

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

Ondanks een relatief gunstig beeld over de armoedesituatie in Best ligt toch een forse opgave voor. Zo blijkt dat 5% van de huishoudens in Best moeite heeft om rond te komen. In Best gaan 100 huishoudens naar de Voedselbank. En daarbij moet worden opgemerkt dat heel veel mensen in een armoedesituatie niet worden bereikt. De inzet op de zogenaamde vroegsignalering en op de verborgen armoede vraagt daarmee uitdrukkelijk aandacht.

Met tal van activiteiten van vele spelers wordt de aanpak van de armoede vormgegeven en is ad-hoc ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. In die zin wordt er door de gemeente en de betrokken externe spelers daadwerkelijk gepresteerd. Met inzet en enthousiasme - ook van vele vrijwilligers - wordt gepoogd de armoedesituatie in Best te verbeteren.

Tegelijk komt daarbij een beeld naar voren van verouderd beleid, ad-hoc beleidsmatige aanpassingen, geen systematische doorvertalingen van beleid naar uitvoering, het ontbreken van overzicht op de verschillende regelingen en veelsoortige activiteiten en een beperkte regie vanuit de gemeente. Zowel het beleid als de uitvoering is versnipperd en fragmentarisch. Als belangrijkste reden wordt hiervoor de beperkte personele capaciteit genoemd.

Bij de betrokken spelers (zowel gemeentelijk als extern) is er behoefte aan overzicht, het aanbrenge van meer samenhang en afstemming in de uitvoering en meer deling van informatie. Daarbij verwachten de verschillende spelers (meer) regie vanuit de gemeente.

**NB**

Tenslotte wordt erop gewezen dat de bevindingen uit dit onderzoek op een aantal punten sterke overeenkomst tonen met het vorige onderzoek van de Rekenkamer over de vergrijzingsopgave in Best. Een aantal patronen komt terug en zit blijkbaar dieper in het functioneren van de gemeente.

# Aanbevelingen



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

**Aanbevelingen**

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

## 1. Aan de gemeenteraad:

Vraag aan het college om een actualisering van het armoedebeleid en verzoek daarbij om de mogelijkheden te bezien dit vorm te geven als thematische uitwerking en onderdeel van de nota 'sociale basis'.

### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Zowel de nota minimabeleid als de Nota Schuldhulpverlening zijn verouderd en de looptijd van de wettelijk verplichte nota Schuldhulpverlening is verstreken.
- Bij de vormgeving van deze beleidsactualisering ligt het voor de hand een actieprogramma armoede op te nemen als thematische uitwerking van de notitie sociale basis, zoals die in ontwikkeling is. Samenhang en integraliteit worden daardoor bevorderd en het is ook mogelijk om 'werk met werk te maken'. Wellicht dat zelfstandige beleidsnota's over minima en schuldhulpverlening dan kunnen vervallen.
- Gebruik bij de actualisering de expertise van de uitvoeringspartners.

## 2. Aan het college en ambtelijke organisatie:

Kom tot een stevigere invulling van de regierol, ondermeer door een systematische doorvertaling van het armoedebeleid naar een uitvoeringsagenda te realiseren en de rollen van de verschillende betrokken spelers daarbij duidelijk te benoemen.

### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Op die manier ontstaat overzicht op de diverse acties.
- Met een duidelijke rolverdeling tussen verschillende interne en externe spelers wordt het beter mogelijk tot bundeling en afstemming in de aanpak te komen.
- Een betere koppeling tussen beleidsambities en de uitvoering wordt daarmee mogelijk.

# Aanbevelingen



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

**Aanbevelingen**

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

### 3. Aan de ambtelijke organisatie:

Zoek een meer actieve en gestructureerde samenwerking op met de organisaties, die actief zijn in de sociale basis.

#### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Waar de samenwerking met professionele organisaties positief wordt gewaardeerd geldt dit minder voor de organisaties in de Sociale Basis, zoals kerken, scholen, sportverenigingen, KBO en PVBE, huisartsen, e.d. . De contacten hiermee, indien al aanwezig, zijn spaarzaam en ad-hoc.
- Door hun contacten diep in de samenleving kunnen zij een grote rol vervullen om de verborgen armoede beter in beeld te krijgen en problemen vroegtijdig te signaleren. Dit is temeer van belang omdat het bereik in de samenleving op dit moment nog beperkt is, ondanks de belangrijke inzet van gesubsidieerde partners als Lumens, de LEV groep, Voedselbank en Stichting Leergeld.

### 4. Aan de ambtelijke organisatie en externe partners:

Zet de wijkgerichte aanpak ook bewust in om de vroegsignalering te versterken.

#### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Met de wijkgerichte aanpak wordt beoogd beter en meer in contact te komen met inwoners.
- Dit kan ook helpen bij het signaleren van armoedeproblemen.
- In het verlengde van de al lopende activiteiten kan daaraan verder inhoud worden gegeven.

# Aanbevelingen



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

**Aanbevelingen**

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

## 5. Aan de ambtelijke organisatie en externe partners:

Maak een overzicht van regelingen en activiteiten op het terrein van armoede, geef daarbij aan waar inwoners terecht kunnen en communiceer daar actief over.

### *Overwegingen en aandachtspunten*

- In verschillende gesprekken wordt erop gewezen dat een dergelijk overzicht wordt gemist, vooral ook omdat veel inwoners nog niet worden bereikt.
- Op die manier kan de algemene communicatie worden verbeterd. Daarnaast vraagt de communicatie om maatwerk door voor verschillende doelgroepen ook verschillende kanalen in te zetten.
- Het ligt voor de hand een dergelijk overzicht op te stellen in coproductie met de spelers in Bestwijzer.

## 6. Aan de ambtelijke organisatie en externe partners:

Kom tot een betere deling van de informatie van inwoners die zich melden met geldzorgen, of gebruik maken van inkomensondersteunende diensten.

### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Ondanks de Privacywet zijn er mogelijkheden de informatie bij de verschillende instanties beter te delen dan nu gebeurt. Dit biedt kansen om potentiële doelgroepen voor het armoede beleid beter te bereiken.
- Dat kan bijdragen aan meer efficiency en minder dubbel werk, minder irritatie bij cliënten en vrijwilligers om telkens dezelfde informatie te moeten aanleveren.
- Ook de afstemming tussen Bestwijzer en het Team Werk en Inkomen vraagt daarbij aandacht.

# Aanbevelingen



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

**Aanbevelingen**

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

## 7. Aan de ambtelijke organisatie :

Kom tot een meer systematische monitoring van het armoedebeleid, die breed inzicht geeft over de status van de uitvoering van het armoedebeleid. Zowel preventief als curatief.

### *Overwegingen en aandachtspunten*

- Er is op dit moment geen sprake van een systematische monitoring van het armoedebeleid. Ad-hoc worden monitoring instrumenten ingezet. De in de begroting en jaarverslag opgenomen indicatoren geven maar een heel beperkt beeld van de mate, waarin het armoedebeleid wordt gerealiseerd en tot de beoogde effecten leidt.
- De armoede-effectrapportage is een informatief instrument, maar de koppeling met de gemeentelijke beleidsdoelen is beperkt, het is modelmatig van opzet (gebaseerd op tal van aannamen) en wordt met grote tussenpozen uitgevoerd.
- Bijstelling van beleid als gevolg van de monitoring van beleid vindt niet plaats. Dat laat onverlet dat de raad op basis van eigen inzichten wel besluit tot bijstellingen van beleid op onderdelen. Hetzelfde gebeurt soms vanuit het college en de ambtelijke organisatie door intensivering van maatregelen en het extra beschikbaar stellen van geld aan uitvoerende partners.
- Met de beschikbare gegevens van Lumens, Lev groep, Voedselbank en Stichting Leergeld is relevante informatie voor de monitoring voorhanden.

# Reactie college



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

**Reactie college**

Nawoord

In het kader van de hoor- en wederhoorprocedure is het conceptrapport aangeboden aan het college van B&W.

Daarbij is vanuit de Rekenkamer gevraagd naar;

- eventuele feitelijke onjuistheden;
- de algemeen bestuurlijke reactie van het college;
- de wijze, waarop en wanneer de aanbevelingen worden uitgevoerd.

# Nawoord Rekenkamer



Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

**Nawoord**