

Rekenkamercommissie gemeente Son en Breugel

Armoedebeleid Gemeente Son en Breugel

"Armoede is gratis, daarna komt het gevecht met de bureaucratie. Levert stress op, geen privacy meer, gemeente weet alles over je, dit is enorm belastend. Geldt voor alle inwoners: werkenden en ondernemers."

September 2021

Rapport van de rekenkamercommissie gemeente Son en Breugel

Voorwoord

Armoede is verschrikkelijk als het je overkomt. De gemeente heeft de taak om armoede onder haar inwoners te voorkomen, tegen te gaan en hen weer op de goede weg te helpen. Uiteraard is er ook een rol en verantwoordelijkheid voor betrokkene zelf weggelegd, de gemeente moet en kan de helpende hand bieden. Wat dit onderzoek leert is dat armoede een complex en tegelijkertijd urgent probleem is. Het leert ons ook dat niemand zo maar in armoede terechtkomt, vaak is er een aanleiding: werkeloosheid, echtscheiding, overlijden, ziekte of gewoonweg domme pech. Ook zien we dat armoede soms van generatie op generatie overgaat: als samenleving moeten we dit niet willen en alles doen wat binnen onze mogelijkheden ligt om dit patroon te doorbreken en liever nog: voorkomen.

Dat de gemeente met haar beleid niet alles kan oplossen is ook helder. Binnen dit kader is de verwachting dat de gemeente haar uiterste best doet om het armoedebeleid adequaat vorm te geven, bekend maken dat zij toegankelijke hulp kan bieden, de weg wijst, laagdrempelige toegang verschaft tot mogelijkheden en de administratieve rompslomp beperkt tot dat wat strikt noodzakelijk is. Maatwerk bieden en tegelijkertijd zorgdragen dat de regelingen goed worden uitgevoerd voor degene die daarvoor in aanmerking komt. Rechtmatigheid is zeker ook één van de perspectieven van de gemeente, bij voorkeur op humane en verantwoorde wijze. In de praktijk betekent dit een hardheidsclausule inbouwen als dat mogelijk is en ernaar handelen als dat voor de hand ligt.

Het armoedebeleid van de gemeente Son en Breugel dateert uit 2007. Op dit moment is nieuw beleid volop in ontwikkeling. De rekenkamercommissie (rkc) constateert dat de raad betrokken is bij dit onderwerp, dit blijkt onder andere uit de verschillende moties die de raad afgelopen jaar heeft aangenomen over armoedebeleid.

De rkc wenst de raad succes met het vaststellen van het beleid ter voorkoming en bestrijding van armoede onder inwoners van de gemeente Son en Breugel. Dit onderzoek hoopt daar een kleine bijdrage aan te leveren.

Tot slot dankt de rkc alle mensen en organisaties die input hebben geleverd aan dit onderzoek. Dank voor jullie betrokkenheid, open gesprekken, pakkende voorbeelden en medewerking aan de totstandkoming van het onderzoek en rapport. Jullie bijdrage heeft het rapport verrijkt.

September 2021.

Rekenkamercommissie gemeente Son en Breugel.

Etienne Lemmens.

Sandra van Breugel.

* Quote op voorblad is van één van de respondenten uit een interview dat de rkc heeft gehouden. Met toestemming van betrokkene is dit opgenomen in het rapport.

Bloemlezing interviews

Allereerst geeft de rekenkamercommissie een bloemlezing van de opbrengst van de interviews. Op het terrein van armoedebeleid: wat gaat goed en welke verbeteringen zie de respondenten?

De rkc heeft in interviews met betrokkenen gevraagd naar wat goed gaat in het armoedebeleid. De meeste respondenten geven aan dat de gemeente een breed palet aan voorzieningen heeft, met name op financieel gebied. Een paar respondenten benoemen dat het beleid succesvol is met betrekking tot participatie van kinderen (tot 18 jaar), een andere geïnterviewde benoemt de aandacht voor de maatschappelijke participatie van volwassenen. Weer een andere respondent geeft aan dat partijen in de ondersteuning elkaar goed weten te vinden en gemakkelijk kunnen schakelen tussen de verschillende actoren en voorzieningen als dat voor een inwoner wenselijk en relevant is. De lijnen zijn kort en men kent elkaar.

Gevraagd naar wat er beter kan geven de meeste respondenten als aandachtspunt het lage gebruik van de Voedselbank door inwoners van Son en Breugel. Uit de interviews blijkt dat zeven of negen gezinnen gebruik maken van de Voedselbank in Best. De reden voor dit lage gebruik ligt volgens respondenten dat het uitdeelpunt zich in Best bevindt. Vervoer naar Best zou een beletsel zijn. Een andere respondent meldt dat om in aanmerking te komen voor een voedselpakket de Voedselbank alle (financiële) gegevens wil ontvangen van de inwoner om te toetsen of het gezin in aanmerking komt voor een voedselpakket. Inwoners ervaren dit als bureaucratisch en doen geen moeite om formulieren in te vullen voor de Voedselbank en bewijsstukken aan te leveren, mensen ervaren als dat zij weer alle gegevens moeten inleveren; bureaucratisch. Weer een ander argument zou zijn dat betrokkene maximaal slechts drie jaar gebruik mag maken van de Voedselbank, mensen doen dan geen moeite. De gemeente heeft het punt van laag gebruik van de Voedselbank nagevraagd bij de leiding van de Voedselbank zelf en die reageert dat er geen interesse is vanuit de inwoners van Son en Breugel. De gemeente geeft aan het lage gebruik verder te onderzoeken.

Voor wat betreft de verschillende financiële regelingen merken sommige respondenten op dat er voor de gemeente weinig beleidsruimte is en veel (administratieve) verplichtingen zijn in de door de rijksoverheid opgelegde voorzieningen. Uit andere interviews blijkt dat private instellingen zoals bijvoorbeeld Stichting Leergeld en de Voedselbank ruimere mogelijkheden hebben om minder regels te stellen, laagdrempeliger kunnen werken en minder administratieve eisen hebben. Opgemerkt hierbij door de respondenten is dat deze private stichtingen zich uiteraard op adequate wijze dienen te verantwoorden naar hun geldschieters, veelal de gemeente in de vorm van een subsidie.

Uit de interviews blijkt verder dat velen teleurgesteld zijn in het GGD-onderzoek. In dit onderzoek zou de doelgroep zelf worden benaderd en aan hen zou worden gevraagd hoe ze het armoedebeleid ervaren en wat hun wensen en ideeën zijn. Het onderzoek heeft een vertraging van ruim zes maanden opgelopen om de doelgroep te betrekken en van hen input te krijgen. Dat dit niet is gebeurd vinden respondenten erg teleurstellend. Dit manco uit het onderzoek heeft niet tot consequenties geleid voor de GGD, de rkc heeft de indruk dat de gemeente het heeft geaccepteerd.

De gemeenteraad is op hoofdlijnen door de wethouder betrokken geweest bij het onderzoek van de GGD. De portefeuillehouder ontvangt elke vier maanden van de Dienst Dommelvallei over de financiën, een interne rapportage en de raad wordt geïnformeerd over het armoedebeleid via de P&C-cyclus.

Samenvatting

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe ziet het armoedebeleid eruit in de gemeente Son en Breugel op 21 september 2021, is het effectief en doelmatig en in hoeverre wordt de doelgroep bereikt?
- Welke definitie hanteert de gemeente van armoede en armoedebeleid? Hoe is het armoedebeleid geformuleerd? Hoe is de toegang tot dit beleid geformuleerd?
- Welk budget is beschikbaar voor armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel en hoe is het besteed in de periode 2017 - 2020?
- Welke maatregelen heeft gemeente genomen en geïmplementeerd om de regelingen toegankelijker te maken en te verbeteren? Welk effect is zichtbaar?
- Hoe heeft de raad haar rol de laatste jaren vervuld op het terrein van armoedebeleid? De gemeenteraad heeft twee moties aangenomen in 2021: het instellen van een armoederegisseur en het instellen van een lokaal sociaal bemiddelaar. Hoe is het proces na de raadsbehandeling verlopen en wat is de huidige stand van zaken op 21 september 2021?

Hieronder geven we in samenvattende zin antwoord op bovenstaande onderzoeksvragen.

Hoe ziet het armoedebeleid eruit in de gemeente Son en Breugel op 21 september 2021, is het effectief en doelmatig en in hoeverre wordt de doelgroep bereikt?

Het armoedebeleid dateert uit 2007 en is op grond van wet- en regelgeving in de loop der tijd aangepast. In 2018 kondigt de coalitie nieuw beleid aan. Voorafgaand aan dit nieuwe beleid vindt onderzoek plaats. Dit onderzoek is het GGD-onderzoek dat in januari 2021 aan de raad is aangeboden. Het onderzoek is deels niet uitgevoerd en grotendeels niet representatief. Het college erkent dat en kondigt een eigen onderzoek aan. Dat is tot op heden nog niet uitgevoerd en voor het nieuwe beleid grijpt het college terug op de gegevens uit het GGD-onderzoek.

Medio juni geeft de adviesraad het college een uitgebreide reactie op het voorgenomen conceptbeleid met 26 aandachtspunten. Het college neemt relatief weinig hiervan over en de concept nota Armoedebeleid is op 15 juli 2021 besproken op de politieke avond van de raad.

De drie SMART doelstellingen die in het nieuwe beleid zijn geformuleerd zijn een goede start. Het GGD-onderzoek leverde geen nulmeting op, dus is het onduidelijk waaraan prestaties in 2024 worden getoetst. Een klanttevredenheid van 7,5 is mooi, maar niemand weet hoe hoog die op dit moment is.

Uit het onderzoek van de rkc komt naar voren dat het ook het nieuwe beleid voornamelijk gericht is op het uitvoeren van financiële regelingen. Het lijkt een voorzetting van het beleid uit 2007 aangevuld met een nieuwe regeling om per inwoner die in armoede leeft een bedrag van € 150,00 toe te kennen voor een culturele of sportieve activiteit. En de toegang tot regelingen wordt verruimd van 110% naar 120% van het minimumloon. De rkc constateert dat er geen integraal armoedebeleid aanwezig is, daar elementen van armoedebeleid belegd zijn bij andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein. Veel respondenten van buiten de ambtelijke organisatie vinden het jammer dat er geen integraal beleid is geformuleerd.

Op grond van verschillende onderzoeken en de mening van respondenten wordt tussen de 35-50% van de doelgroep bereikt. Ook het GGD-onderzoek leverde dat inzicht op. Verder valt het de rkc op dat bestuur en ambtenaren de nadruk leggen op uitvoeren van financiële regelingen. Adviesorganen en organisaties die bij de uitvoering van het armoedebeleid betrokken zijn hebben een meer inclusieve benadering van armoede: zij willen concreet wat het beleid kan betekenen voor inwoners

en betekenis geven aan het daadwerkelijk verminderen van problemen die armoede veroorzaakt. De rkc typeert hen als betrokken en bevlogen mensen die kijken naar mogelijkheden en minder naar rechtmatigheid. Zij zijn realistisch ten aanzien van de uitvoering en eventueel misbruik van het armoedebeleid en zien meer in het gesprek gaan met inwoners dan in handhaving en sancties.

Welke definitie hanteert de gemeente van armoede en armoedebeleid? Hoe is het armoedebeleid geformuleerd? Hoe is de toegang tot dit beleid geformuleerd?

Er circuleren verschillende definities van armoede in de gemeente. Overeenkomst in deze definities is dat armoede niet alleen een financieel probleem is. Mensen missen langdurig inkomen om in elementaire en noodzakelijk geachte middelen en diensten te kunnen voorzien, maar daarnaast is armoede ook een sociaalpsychologisch, cultureel en participatief probleem. De nieuwe beleidsnota meldt dan ook dat het bij armoedebestrijding naast de financiële kant ook gaat om wegwerken van achterstanden in onder andere gezondheid, sociale vaardigheden, opvoeden en vrijetijdsbesteding. Het armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel gaat evenwel voornamelijk over inkomensregelingen, zoals een bijstandsuitkering. Deze moeten een bijdrage leveren om de getroffen groep inwoners zich betrokken te laten voelen bij de samenleving.

Verder valt op dat er in de gemeente Son en Breugel geen integraal armoedebeleid is ontwikkeld. Initiatieven op gezondheid, participeren aan de samenleving, opvoedvragen, armoede bij kinderen en jongeren zijn separaat in beleid opgenomen. Illustratief is hoe de gemeente ingaat op de 26 aandachtspunten van de adviesraad sociaal domein in reactie op de concept Nota armoedebeleid 2021-2024. Veel is doorgeleid naar andere beleidsterreinen en andere adviezen zijn te 'concreet' en worden doorgeschoven naar de uitvoering. Het wekt de indruk dat de gemeente niet openstaat voor suggesties van anderen uit het veld en dat de eigen werkelijkheid van beleid ontwikkelen de norm is. De verschillende beleidsterreinen die met armoede samenhangen lijken aparte eilanden te zijn.

Onduidelijk vindt de rkc de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het bestuur geeft de kaders en invulling van het beleid op hoofdlijnen en binnen dit kader ontwikkelt de ambtelijke organisatie het beleid. De rkc bemerkt dat het voor de ambtelijke organisatie onduidelijk is wat de wethouder verwacht aan beleid, soms zit de wethouder op de stoel van de ambtenaar. Gevolg is dat ambtenaren en bestuur op elkaar wachten. Het is de wethouder die de verbindingen moet leggen tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein. Uit meerdere gesprekken met de rkc die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, heeft de rkc de indruk dat ambtelijk het eigenaarschap niet altijd wordt gevoeld: de indruk is dat de neiging bestaat om zaken bij andere beleidsterreinen neer te leggen, in de keten te beleggen of het door te leiden naar de Dienst Dommelvallei.

In het nieuwe concept beleid is de toegang tot voorzieningen verruimd. Het voornemen is om de drempel van een aantal regelingen te verhogen van 110% naar 120% van het minimuminkomen. De toegang tot het beleid is geregeld via het CMD. De gemeente lijkt de toegang vooral als een procesvraag op te pakken die zich beperkt tot de vraag welke instantie de eerste vraagbaak is. Toegang lijkt vooralsnog te weinig gedefinieerd in termen van de vraag hoe de toegang tot voorzieningen en hulp verlaagd kan worden, welke communicatie ingezet kan worden om de doelgroep te bereiken en stille armoede op te sporen.

Welk budget is beschikbaar voor armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel en hoe is het besteed in de periode 2017 - 2020?

Aan inkomensregelingen (§6.3 begroting) is in 2019 in € 3.654.000 uitgegeven. De begroting laat een uit te geven zien budget van € 4.103.000 (2021) naar € 4.093.000 in 2024. De baten (§6.3) zijn in 2019 € 2.945.000. Dat betekent een tekort van € 709.000 euro. In 2024 zijn de baten € 3.380.000, met een te verwachten tekort van € 713.000.

Welke maatregelen heeft gemeente genomen en geïmplementeerd om de regelingen toegankelijker te maken en te verbeteren? Welk effect is zichtbaar?

Het oorspronkelijke armoedebeleid dateert van 2007. De indruk is dat de gemeente druk is geweest met de uitvoering in de zin van het toekennen en uitvoeren van financiële regelingen, in samenwerking met ketenpartners. Zoals de toegang die geregeld is via het CMD en de Klijsmagelden die via Stichting Leergeld bij de doelgroep terecht komt.

De gemeente tracht de doelgroep te bereiken, samen met de cliëntenorganisaties CLIP en Dienst Dommelvallei. Zo zijn er folders ontwikkeld om inwoners te wijzen op de verschillende regelingen. Door sluiting van fysieke gebouwen door corona hebben deze nog geen aantoonbaar effect kunnen sorteren.

Het schort aan integraliteit binnen het armoedebeleid, daar op veel vlakken wordt verwezen naar andere beleidsvelden. Daarnaast is er nauwelijks ambtelijke samenwerking met andere gemeenten binnen de Dienst Dommelvallei of met Best en Oirschot (Voedselbank en Stichting Leergeld) op het terrein van armoedebeleid. Goede voorbeelden uit de ene gemeente worden niet door de gemeente Son en Breugel opgepakt, zo meldde een respondent.

De rkc heeft weinig effecten kunnen vaststellen, op zich niet opmerkelijk. Het beleid was gedateerd en kreeg niet de aandacht vanuit de ambtelijke organisatie die het verdiende. Hierbij merkt de rkc op dat er veel personele wijzigingen op het beleidsterrein van armoede en het proces van organisatie-ontwikkeling binnen de gemeente hebben plaatsgevonden. Dit heeft een rol gespeeld bij de implementatie van het armoedebeleid.

Hoe heeft de raad haar rol de laatste jaren vervuld op het terrein van armoedebeleid? De gemeenteraad heeft twee moties aangenomen in 2021: het instellen van een armoederegisseur en het instellen van een lokaal sociaal bemiddelaar. Hoe is het proces na de raadsbehandeling verlopen en wat is de huidige stand van zaken op 21 september 2021?

In deze raadsperiode (2018-2022) heeft de raad zich actief opgesteld met betrekking tot het armoedebeleid, met als startpunt het coalitieakkoord. Het GGD-onderzoek is in 2019 gestart, in opdracht van de gemeente. In juli 2020 is de raad geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek. In november 2020 heeft de raad het college verzocht bij de begrotingsbehandeling 2021 om het onderzoek niet af te wachten. Daarbij verzocht de raad het college de zichtbaarheid en de toegang tot de regelingen direct en actief op te pakken. Na de behandeling in de raad zette de wethouder het GGD-onderzoek stop.

In 2021 heeft de raad twee moties aangenomen. Het valt de rkc op dat de moties concreet en SMART geformuleerd zijn, met een datum dat de raad een reactie van het college verwacht. Het college komt met een reactie richting raad op 10 september 2021 over de armoederegisseur. De Adviesraad Sociaal Domein komt in juni 2021 met een advies om de armoederegisseur concreet op te nemen in

de beleidsvoornemens en doet verschillende suggesties daarvoor. In haar reactie hierop schuift het college dit punt door. Het college geeft aan dat het wordt meegenomen in de uitvoering en dus niet in het beleid opgenomen wordt.

De bespreking van de nieuwe nota armoedebeleid 2021-2024 op de politieke avond van 15 juli 2021 is veelzeggend. Een actieve raad die doorvraagt, een wethouder die het liefst de nota wil vaststellen en doorschuift naar de implementatie. De politieke avond van 15 juli 2021 resulteert in een werksessie met raad, wethouders en andere geïnteresseerden op 20 september 2021. De rkc heeft vernomen dat deze bijeenkomst is geannuleerd.

De huidige stand van zaken van de twee moties is dat het college aangeeft dat ze 'in voorbereiding zijn'. De motie armoederegisseur komt terug in de kadernota 2021 en over de uitwerking is de raad in een informatiebrief geïnformeerd. De uitvoering van de motie over de sociaal bemiddelaar is nog onduidelijk. Het valt de rkc op dat de raad betrokken is bij het onderwerp en soms afwachtend reageert.

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Onderzoeksvraag	9
1.2	Aanpak onderzoek en afbakening onderzoek	10
1.3	Leeswijzer	10
2	Wat is armoede (definitie) en welke risicogroepen zijn er?	11
2.1	Definities van armoede	11
2.2	Armoede kent vele gezichten: risicogroepen armoede	12
3	De cijfers: aard en omvang armoede Son en Breugel	13
3.1	Omvang en aard van armoedeproblematiek	13
3.2	Regelingen in de gemeenten en het gebruik ervan	14
3.3	Bereik van de regelingen	19
4	Beleidsontwikkeling armoedebeleid 2007 tot en met 2020	23
4.1	Korte schets: beleid 2007 tot en met nu	23
4.2	Armoedebeleid binnen het sociaal domein van de gemeente	24
4.3	Partners armoedebeleid: ketenpartners, cliënten en andere gemeenten	25
4.4	Tot slot	29
5	Armoedebeleid gemeente Son en Breugel 2021-2023	30
5.1	Input nieuw beleid: GGD-onderzoek: Armoede en inkomensregelingen	30
5.2	Input nieuw armoedebeleid 2021: actoren en opvattingen	32
5.3	Proces nieuwe nota armoedebeleid 2021-2023	32
5.4	Feedback met input nieuw beleid ASD en CLIP en reactie op concept beleid.	33
5.5	Nota armoedebeleid 2021-2023; de inhoud.	35
6	Conclusies en aanbevelingen	37
6.1	Conclusies	37
6.2	Aanbevelingen	39
	Bijlage 1. Overzicht van armoedebeleid	41
	Bijlage 2. Regelingen minimabeleid (2019 en 2020)	42
	Bijlage 3. Detailgegevens gebruik	44
	Bijlage 4. Geraadpleegde documenten	46
	Bijlage 5. Gesprekspartners rekenkamercommissie in een interview	47
	Bijlage 6. Normenkader	48

1 Inleiding

Armoede is een complex en veelzijdig samengesteld probleem. Een deel van de inwoners die in armoede leeft is bekend bij de gemeente, bijvoorbeeld via uitkeringen, regelingen en/of schuldhelpverlening. Daarnaast zijn er ook mensen die in stille armoede lijden, of binnenkort dreigen daartoe te vervallen. De economische gevolgen van onder andere de corona-crisis zullen, naar verwachting, sporen nalaten op de samenleving. Ook op armoede. In individuele gevallen heeft de toeslagenaffaire ook op inwoners van de gemeente Son en Breugel zijn negatieve effect.

Armoedebeleid is een belangrijke gemeentelijke taak. De rekenkamercommissie is op het spoor gekomen om dit nader te onderzoeken naar aanleiding van een krantenbericht in het Eindhovens Dagblad op 14 januari 2021. De titel van het bericht is: 'Falend armoedebeleid Son en Breugel, wethouder biedt excuses aan'. Kern van het artikel komt erop neer dat er geen effectief armoedebeleid is in de gemeente. Inwoners die het betreft weten de weg niet te vinden. De gemeente heeft toegezegd om aan de slag te gaan om de regelingen te verbeteren evenals de toegankelijk ervan. Dit alles na bespreking in de raad van het GGD-rapport over armoede en het gebruik van regelingen in de gemeente Son en Breugel.

De rekenkamercommissie (rkc) heeft een mogelijk onderzoek naar het armoedebeleid in de auditcommissie en presidium besproken. Na consultatie heeft de rkc besloten om dit onderzoek uit te voeren en op 9 april 2021 de raad, college en gemeentesecretaris geïnformeerd.

In het collegeprogramma (2018-2022) is armoedebeleid opgenomen. De rekenkamercommissie is geïnteresseerd hoe sinds 2018 het armoedebeleid onder de aandacht is gebracht door de ambtelijke organisatie en college aan de gemeenteraad. En op welke wijze de raad dit onderwerp heeft behandeld.

Een van de uitgangspunten voor dit rkc onderzoek is het rapport van de GGD (december 2020) naar 'Armoede en inkomensregelingen Son en Breugel'. Vanuit efficiency tracht de rkc met dit rkc-rapport een aanvulling te geven en vooral geen zaken dubbel te doen.

1.1 Onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie heeft de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Hoe ziet het armoedebeleid eruit in de gemeente Son en Breugel op 21 september 2021, is het effectief en doelmatig en in hoeverre wordt de doelgroep bereikt?

De rkc heeft de hoofdvraag opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Hoe ziet het armoedebeleid eruit in de gemeente Son en Breugel op 21 september 2021, is het effectief en doelmatig en in hoeverre wordt de doelgroep bereikt?
- Welke definitie hanteert de gemeente van armoede en armoedebeleid? Hoe is het armoedebeleid geformuleerd? Hoe is de toegang tot dit beleid geformuleerd?
- Welk budget is beschikbaar voor armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel en hoe is het besteed in de periode 2017 - 2020?
- Welke maatregelen heeft gemeente genomen en geïmplementeerd om de regelingen toegankelijker te maken en te verbeteren? Welk effect is zichtbaar?
- Hoe heeft de raad haar rol de laatste jaren vervuld op het terrein van armoedebeleid? De gemeenteraad heeft twee moties aangenomen in 2021: het instellen van een armoederegisseur

en het instellen van een lokaal sociaal bemiddelaar. Hoe is het proces na de raadsbehandeling verlopen en wat is de huidige stand van zaken op 21 september 2021?

1.2 Aanpak onderzoek en afbakening onderzoek

Allereerst heeft de rekenkamercommissie de relevante documenten en evaluaties opgevraagd en bestudeerd. Na het bestuderen van de relevante documenten heeft de rekenkamercommissie interviews afgenomen met functionarissen uit de ambtelijke organisatie, het bestuur, de Dienst Dommelvallei, ketenpartners (CMD, Stichting Leergeld) en vertegenwoordigers van cliënten (WMO Adviesraad, werkgroep armoedebeleid en CLIP). Aan de hand van de bevindingen uit de documentenanalyse en de interviews is door de rekenkamercommissie een feitenrapport opgesteld (nota van bevindingen). Tot 21 september 2021 zijn de gegevens verzameld.

In maart 2020 is de COVID-19 pandemie over ons heen gekomen. Zoals al eerder geschreven heeft dit naar alle waarschijnlijkheid ook invloed op de toename van armoede in de gemeente. Tot 21 september heeft de rijksoverheid vele financiële regelingen getroffen om de effecten van Corona te beperken. Deze regelingen (zoals bijvoorbeeld Tozo en Tonk) zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Ook de effecten van eventuele armoede ten gevolge van COVID-19 zijn nog niet zichtbaar en zijn ook niet specifiek aan de orde geweest in de interviews. Dit aspect maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. De gevolgen van de slachtoffers van de Toeslagenwet zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Hoe schrijnend ook, de aantallen zijn beperkt. De gemeente heeft de 14 gezinnen die het treft een brief gezonden, daar is richting gemeente geen reactie op gekomen.

Op 21 september 2021 heeft de rekenkamercommissie het feitenrapport, zonder conclusies en aanbevelingen, aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor een check van de feiten in het onderzoek. De gemaakte opmerkingen door de ambtelijke organisatie zijn verwerkt in het definitieve rapport. De rkc heeft de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en opgenomen in dit rapport. Vervolgens is het rapport aangeboden aan de gemeenteraad en verzonden naar het college van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie van de gemeente. Tot slot heeft de rkc haar rapport, zoals toegezegd in de interviews, toegezonden naar alle geïnterviewden en hen bedankt voor hun bijdrage.

1.3 Leeswijzer

Na het voorwoord heeft de rkc gemeend om een korte samenvatting te geven, bestaande uit een bloemlezing uit de interviews en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het geeft een samenvatting van het onderzoek en de conclusies op hoofdlijnen. Na de inleiding in het 1^e hoofdstuk gaat het 2^e hoofdstuk in op het begrip armoede en een uitsplitsing van de doelgroep. Hoofdstuk 3 geeft cijfers van de gemeente Son en Breugel, hoeveel mensen maken gebruik van de regelingen en hoe groot in het budget. Hoofdstuk 4 bespreekt het armoedebeleid van de gemeente in de periode 2009 tot heden, hoe is het georganiseerd, wie zijn betrokken, hoe waarden partners het beleid. In hoofdstuk 5 staat het nieuwe armoedebeleid 2021-2024 centraal en de ontwikkelingen vanaf 1 januari 2021, na het verschijnen van het GGD-onderzoek. Tot slot, in hoofdstuk 6 staan de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2 Wat is armoede (definitie) en welke risicogroepen zijn er?

2.1 Definities van armoede

Er worden in de verschillende rapporten over de armoedeproblematiek verschillende definities gehanteerd door VN, SCP, SIRE, GGD (2020) en in het collegeprogramma en de Nota Armoedebeleid 2021-2024 van Son en Breugel. In het *rapport van de GGD (2020)* is onder andere een literatuurstudie opgenomen waarin verwezen wordt naar de verschillende definities. Armoede is meer dan alleen een gebrek aan inkomen. Armoede heeft ook te maken met belemmeringen om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Op 5 maart 2021 is SIRE een landelijke campagne 'Kinderarmoede' gestart. Oneliner is: '1 op de 13 kinderen in ons land leeft in armoede, laten we het daar eens over hebben'. SIRE definieert armoede bij kinderen als simpelweg 'niet mee kunnen doen'. Niet meedoen aan sport bij een vereniging, niet naar verjaardagsfeestjes, niet mee op schoolreisje. Kinderen in armoede lopen het risico om buitengesloten te worden.

De *definitie die het SCP* hanteert is dat mensen arm zijn wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. *Movisie* hanteert als definitie dat armoede betrekking heeft op situaties waarin mensen onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen hebben, waardoor zij zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin zij leven als minimaal wordt gezien. De *Verenigde Naties (VN)* omschrijft armoede als 'het niet kunnen voorzien in eerste levensbehoeften'. Het *Sociaal Cultureel Plan Bureau (CPB)* hanteert de volgende definitie van armoede: 'Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden'.

2.1.1 Definitie armoede in de gemeente Son en Breugel

Het *collegeprogramma Son en Breugel (2018-2022)* spreekt over het verder bouwen aan een inclusieve samenleving. Het gaat in op participeren en zelfredzaamheid van inwoners. De gemeente wil een actief minima- en armoedebeleid voeren, waarbij aandacht is voor schuldhulp en schuldsanering. Het collegeprogramma schrijft dat bij aanvang van de raadsperiode (2018) een evaluatie zal plaatsvinden naar onder andere de vraag in hoeverre de gemeente erin is geslaagd maatschappelijke integratie en participatie van de inwoners te bevorderen en of er nog (in 2018) kwetsbare situaties bestaan die verbeterd moeten worden. De evaluatie waarover het collegeprogramma spreekt is het onderzoek van de GGD naar 'Armoede en inkomensregelingen Son en Breugel' Dit is in december 2020 verschenen.

In de commissie Burgerzaken wordt in 2019 het Plan Herijking Aanpak Armoede over het lokaal armoedebeleid behandeld. Daarin wordt gesteld dat "Echt urgent is hulp voor burgers die ernstige schulden hebben. Schuldenproblematiek werkt vaak verlamdend op het vermogen van mensen om hun leven weer op orde te krijgen. Sociaal isolement, problemen in de gezinssituatie en dreigende dakloosheid gaan vaak samen met schulden." ¹ En: "Armoede is een zeer persoonlijk probleem en er is vaak sprake van verborgen armoede. Om tot een goed beleid te komen moeten wij onze burgers betrekken in het proces en zorgen dat ze zich betrokken blijven voelen." ²

¹ Herijking aanpak armoede, 2019.

² Herijking aanpak armoede, 2019.

Op 15 juli 2021 is de nota 'Armoedebeleid 2021-2024' naar de raad gezonden voor behandeling op de politieke avond. Het vorige beleid stamde uit 2007. In de nota is geen expliciete definitie opgenomen van wat onder armoede wordt verstaan. Uit de nota maakt de rekenkamercommissie op dat armoedebeleid voornamelijk gaat over inkomensvoorzieningen (bijstand) en inkomensregelingen die een bijdrage kunnen leveren om deze groep van inwoners zich betrokken te laten voelen bij de samenleving. De nota spreekt verder dat het naast de financiële kant ook gaat om achterstanden in onder andere gezondheid, sociale vaardigheden, opvoeden en vrijetijdsbesteding.

Er circuleren in Son en Breugel verschillende definities van armoede. Overeenkomstig is dat armoede niet alleen een financieel probleem is. Mensen missen langdurig inkomen om in elementaire en noodzakelijk geachte middelen en diensten te kunnen voorzien, maar daarnaast is armoede ook een sociaalpsychologisch, cultureel en participatief probleem.

Volgens één van de respondenten hanteert Son en Breugel een ruime definitie van armoede:

"We spreken van armoede als mensen leven onder de lage-inkomensgrens en daardoor over onvoldoende geld en mogelijkheden beschikken om in hun levensbehoefte te kunnen voorzien. Armoede is meer dan een financieel probleem. Bij armoede is sprake van een stapeling van armoederisico's, zoals gezondheidsproblemen, vereenzaming, niet mee kunnen doen op school en schuldenproblematiek. Mensen die in armoede leven hebben vaak moeite om te participeren in de samenleving. Armoede gaat dus verder dan alleen het hebben van een laag inkomen."

2.2 Armoede kent vele gezichten: risicogroepen armoede

Armoede kent dus vele gezichten. Verschillende groepen mensen kunnen om uiteenlopende redenen in een situatie van armoede terecht zijn gekomen. Vaak gaat het, volgens Movisie, om een complexe combinatie van persoonlijke, sociale, maatschappelijk en economische factoren. Ingrijpende gebeurtenissen zoals echtscheiding, verlies van baan, ziekte of overlijden kunnen ertoe bijdragen dat mensen onder het bestaansminimum terecht komen. Binnen de doelgroep worden verschillende groepen onderscheiden waar armoede (afhankelijk van definitie) relatief vaak voorkomt:

- Eenoudergezinnen met minderjarige kinderen;
- Huishoudens met een uitkering, vooral wanneer het bijstand betreft;
- ZZP-ers, een grote en diverse groep: sommigen leven in armoede;
- Gezinnen met studerende kinderen;
- Mensen met alleen AOW of een onvolledige AOW of die zich in het AOW-vacuüm bevinden;
- Huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond;
- Chronisch zieken en mensen met een beperking;
- Verwarde personen, zorgmijders en/of mensen met een psychische beperking.

3 De cijfers: aard en omvang armoede Son en Breugel

Dit hoofdstuk gaat in op de omvang van de armoede in Son en Breugel. Deels zijn cijfers gebruikt uit het GGD-onderzoek. Om die reden dateren de gegevens veelal uit 2019 of eerder. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op het specifieke gebruik die inwoners maken van voorzieningen als de Stichting Leergeld, de Voedselbank en Lumens. Tot slot is er aandacht voor het niet gebruik van voorzieningen en schattingen van respondenten van de aard en omvang hiervan.

3.1 Omvang en aard van armoedeproblematiek

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de aard en de omvang van de armoede in Son en Breugel, zoals door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD). Zoals gemeld zijn er verschillende definities van armoede en dat blijkt ook uit de verschillende cijfers uit de onderzoeken.

Uit het onderzoek van het SCP komen de volgende cijfers over aantallen personen die in armoede leven in de periode 2011-2017, in procenten afgezet tegen de bevolking, zie tabel 3.1.

Tabel 3.1. Armoede in kaart, Son en Breugel, 2011-2017. ³

Jaar	Personen	Perc.
2011	594	3,9%
2013	722	4,5%
2015	644	4,0%
2017	549	3,4%

Uit GGD-onderzoek uit 2017 blijkt dat in 2016 ongeveer 10% van de 18-plussers in Son en Breugel enige tot grote moeite heeft om van het inkomen rond te komen. Van de beroepsbevolking (19-64 jaar) is dat 11% en 7% van de 65-plussers. Het betreft naar schatting 1.030 van de 19-64-jarigen en ongeveer 270 van de 65-plussers. Bij een aantal volwassenen is sprake van materiële deprivatie, dat wil zeggen dat zich geen zaken kunnen veroorloven die worden beschouwd als wenselijk of zelfs noodzakelijk om een adequaat leven te leiden, om adequaat te kunnen participeren.⁴

Wat kinderen betreft heeft 8% van de 0-11-jarigen in Son en Breugel ouders die enige tot grote moeite hebben met rondkomen. Het gaat om ouders van ongeveer 180 jonge kinderen. Van ongeveer 10 kinderen (0,5% van het totaal aantal kinderen) hebben de ouders grote moeite met rondkomen. Bij 1-2% van de jonge kinderen in Son en Breugel heeft geldgebrek bij de ouders gevolgen op verschillende terreinen.⁵

Volgens het CBS zijn er in Son en Breugel in 2018 ongeveer 300 huishoudens die tenminste een jaar een inkomen tot aan de lage inkomensgrens hebben, dus rond moeten komen van het sociaal minimum. Circa 400 huishoudens hebben een inkomen tot 110% van dat sociaal minimum.⁶ Uit het onderzoek van de GGD uit 2020 blijkt dat er in Son en Breugel in 2017-2018 ongeveer 300

³ Herijking aanpak armoede, 2019.

⁴ GGD Brabant- Zuidoost, 2017.

⁵ GGD Brabant-Zuidoost Jeugdmonitor 0 t/m 11 jarigen (2017-2018).

⁶ CBS, 2020a.

huishoudens, evenveel als de raming van het CBS, met naar schatting 550-600 personen in armoede leven.⁷ De verwachting is dat dit aantal vanaf 2020 elk jaar met ca. 30 zal stijgen.

Een aantal van deze mensen heeft een inkomen uit een uitkering, maar niet allemaal. Daar komen we hieronder op terug. Van de mensen met een uitkering in het kader van de Participatiewet zijn de volgende gegevens bekend over 2019, zie tabel 3.2:

Tabel 3.2. Inwoners met een uitkering in het kader van de Participatiewet, Son en Breugel, 2019.⁸

	Personen
Participatiewet-inkomen (Bijstand): gemiddeld aantal (actieve) uitkeringen over 2019	182
IOAW: gemiddeld aantal (actieve) uitkeringen over 2019	13
BBZ (voor startende ondernemers): gemiddeld aantal actieve uitkeringen over 2019	0

De groep die in armoede leeft is groter dan de inwoners in een uitkeringssituatie. Kortom, het zijn niet alleen mensen die van een uitkering of pensioen moeten rondkomen: *"Dat een betaalde baan geen garantie biedt om niet in armoede te leven blijkt uit het gegeven dat bij een derde van de huishoudens met tenminste 1 jaar een inkomen tot de lage inkomensgrens, de voornaamste bron van inkomen, inkomen als werknemer of zelfstandige is."*⁹ Onder de mensen die in armoede leven zijn er *"Volgens het CBS en SCP ... in Son en Breugel ongeveer 100 gepensioneerd of personen die een uitkering uit pensioen of uit vermogen hebben, in armoede. Van de 440 ouderen met alleen AOW heeft naar schatting een kwart enige tot grote moeite met rondkomen."*¹⁰

Ook zijn er in totaal 14 gezinnen bekend die de dupe zijn geworden van de kindertoelagenaffaire, met vaak desastreuze gevolgen voor hun inkomen en vermogen.¹¹

3.2 Regelingen in de gemeenten en het gebruik ervan

In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de gemeente tracht armoede te bestrijden en bekijken we het gebruik van de regelingen. Eerst een overzicht van de bestaande regelingen staat opgenomen in tabel 4.3, daarna gaan we in op het proces hoe inwoners die op of onder het bestaansminimum leven in aanmerking kunnen komen voor ondersteuning. Daarna behandelen we het gebruik van de regelingen die via de gemeente zelf en de Dienst Dommelvallei lopen, daarna op het gebruik van ondersteuning via de ketenpartners.

3.2.1 Proces

Inwoners met een inkomensvraagstuk kunnen zich melden voor een voorziening ter ondersteuning. Mensen met recht op een werknemersuitkering (WW of WIA) kunnen zich via Werk.nl melden, voor een uitkering vanuit het UWV. Als die voorziening er niet voor hen is kunnen mensen zich bij de gemeente melden. Dat kan telefonisch via het algemene nummer en via het KCC worden zij doorverwezen naar het CMD (zie hierna). De route kan ook via de website van de gemeente lopen. Echter, een van de respondenten meldt dat de communicatie vanuit de gemeente aandacht verdient daar de links en verwijzingen op de website niet altijd goed werken.

⁷ Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

⁸ Dienst Dommelvallei.

⁹ CBS-statline.

¹⁰ Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

¹¹ De 14 casussen zijn door CMD benaderd met een brief en een aanbod voor ondersteuning. Op deze brief zijn voor zover bekend geen reacties gekomen.

Inwoners kunnen zich ook direct melden bij het CMD, dat de toegang vormt tot de voorzieningen in het kader van het gemeentelijke sociaal domein. Voor inkomensregelingen vanuit de Participatiewet, zoals (bijzondere) bijstand is de Dienst Dommelvallei de uitvoerder. De intake vindt door medewerkers van de Dienst Dommelvallei bij het CMD in Son en Breugel plaats. Het recht op een uitkering wordt gecheckt (de rechtmatigheidstoets) en administratie en uitbetaling wordt door de Dienst Dommelvallei uitgevoerd. Het CMD gaat ook na of er meervoudige ondersteuning georganiseerd moet worden en kan via de netwerkfunctie op aanvullende onderdelen diensten aanbieden of kan schakelen met zorgaanbieders. De intake was voor een groot deel van 2020 en 2021 grotendeels digitaal, daar de locatie van het CMD gesloten was.

CMD verstrekt informatie die inwoners verder kunnen helpen met hun problematiek. Inwoners worden gewezen op de mogelijkheden van voorzieningen als Stichting Leergeld en de Voedsel- en Kledingbank. Als er sprake is van een schuldenprobleem wordt doorverwezen naar Lumens, voor de eerste fase van ondersteuning. Er vindt een warme overdracht plaats en twee hulpverleners van Lumens gaan aan de slag met cliënt. CMD blijft het dossier bijhouden.

Inwoners met kinderen tot 18 jaar kunnen direct een beroep doen op Stichting Leergeld (SL) om kinderen te laten participeren. Aanmelding kan uiteraard door het gezin dat in armoede leeft, maar ook door anderen (buren, huisarts, school, verenigingen enz.), als het betreffende gezin akkoord is. Aanmelding verloopt via de website. Cliëntcontact was in 2020 en een deel van 2021 vanwege corona vooral telefonisch/digitaal.¹²

Na aanmelding gaan vrijwillige intermediairs van de Stichting Leergeld op huisbezoek. Voor Son en Breugel heeft SL momenteel drie intermediairs, die ieder ca. 50 gezinnen in hun pakket hebben. SL is laagdrempelig en een intermediair gaat op huisbezoek bij het gezin. SL keert geen geld uit maar vergoedt activiteiten en materialen, zoals fiets, rugzak voor school, cultureel uitstapje, een vakantie met het gezin naar het zwembad, of een abonnement op Dippiedoe.¹³ SL geeft voorlichting over beschikbare voorzieningen. Na een snelle toets op het inkomen kan de ondersteuning door SL binnen een paar dagen geregeld zijn, geeft de respondent aan. Cliënten die in een traject van de schuldhulpverlening of WSNP zitten komen direct in aanmerking voor ondersteuning. Als er meer problemen in het gezin voorkomen dan kan SL dat melden aan CMD, maar dat ligt verder buiten de werkingssfeer van SL.

3.2.2 Inventarisatie en gebruik gemeentelijke regelingen

"Onderzoeksbureau K2 in 2019 gestart met onderzoek naar CMD." ¹⁴ Op 11 juni bespreekt de raad dit rapport. Het onderzoek ziet voornamelijk toe op WMO en Jeugdhulp, nauwelijks op armoede. Een interessante aanbeveling is dat om tot effectiviteit en efficiëntie te komen (WMO en Jeugd) de gemeente moet kijken naar visie en beleid en de beheersing niet langer zoeken in cijfers en processen. Door vanuit een visie en inhoudelijke doelstellingen te werken, moet er grip op de uitgaven komen, zo vermeld het raadsvoorstel dat unaniem is aangenomen op 11 juni 20220.

De volgende regelingen zijn er momenteel in de gemeente in het kader van armoedepreventie en -bestrijding? In het kader van de Participatiewet zijn er de volgende regelingen ¹⁵:

¹² Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

¹³ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

¹⁴ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

¹⁵ Beleidsregels bijzondere bijstand Son en Breugel 2019. Vastgesteld voor College van B&W.

- Collectieve zorgverzekering ¹⁶
- Medische kosten ¹⁷
- Reiskosten, meer dan 10 km enkele reis
- Rechtsbijstand en griffierechten
- Kosten curatele, mentorschap en bewindvoering
- Woonkostentoeslag
- Verhuis- en inrichtingskosten, duurzame gebruiksgoederen en babyuitzet
- Woninginrichting Woonlasten voor personen die in een inrichting verblijven
- Woonlasten tijdens detentie
- Stookkosten en kosten bewassing
- Dieetkosten
- Uitvaart kosten
- Vergoeding internetkosten via Gemeentelijk Sociaal Fonds
- Kosten kinderopvang sociaal medische indicatie
- Leges identiteitskosten en verblijfsdocumenten
- Voedselpakketten via de Voedselbank
- Stichting Leergeld verstrekt aan 18-minners goederen en diensten om mee te doen
- (Gedeeltelijke) kwijtschelding van gemeentelijke belastingen
- Schuldhulpverlening bij onoverkomelijke schulden

In 2020 is de regeling Gemeentepolis over de zorgverzekering geëvalueerd. De onderstaande gegevens komen voort uit dat evaluatierapport. Uitgesplitst naar leeftijd 18- en 18+ zijn de volgende aantallen deelnemers aan de gemeentepolis in 2018-2020 in Son en Breugel geregistreerd, zie tabel 3.3. Overigens komen niet alleen mensen met een bijstandsuitkering in aanmerking, maar ook inwoners met een inkomen tot 110% van het minimuminkomen¹⁸.

Tabel 3.3. Deelnemers Gemeentepolis, Son & Breugel, 2018=2020. ¹⁹

N (%)	2018	2019	2020
18-	105 (39,0%)	105 (37,6%)	105 (39,9%)
18+	164 (61,0%)	174 (62,4%)	165 (61,1%)
Totaal	269 (100,0%)	279 (100,0%)	270 (100,0%)

Voor meer gedetailleerde gegevens over gebruik van de gemeentepolis, zie bijlage 4.

Een aantal regelingen voert de Dienst Dommelvallei uit, zoals bijstandsuitkeringen, bijzondere bijstand en kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen. Uit de gegevens van Dienst Dommelvallei blijkt het volgende gebruik van die regelingen, zie tabellen 3.4 en 3.5. In Nederland is

¹⁶ De collectieve zorgverzekering wordt als cruciaal ervaren om het aantal mijders van het aanbod van zorg zoveel mogelijk te beperken. In de gemeentepolis voor de collectieve zorgverzekering is vanaf 2021 een compensatie opgenomen vanwege het wegvallen van de collectiviteitskorting. Een jaar later dan oorspronkelijk had gemoeten, daar de collectiviteitskorting in 2020 verviel.

¹⁷ Volgens een respondent is deze tegemoetkoming in voor zorgkosten voor inwoners die een eigen bijdrage voor de WMO hebben betaald of voor inwoners die 3 jaar of langer het volledige eigen risico in het kader van de Zorgverzekeringswet hebben betaald.

¹⁸ 110% geldt op dit moment, het voornemen is om in nieuw beleid dit te verhogen naar 120%.

¹⁹ Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

dat gemiddeld per 100.000 inwoners 373,9, Son en Breugel heeft 201,3 inwoners per 100.000 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen.

Tabel 3.4. Aantal bijstandsgerechtigden Son en Breugel, Dienst Dommelvallei, 2017-2021.

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal	187	181	175	177	173 *

* Op 30-04-21.

Tabel 3.5. Gebruik van de regelingen die via Dienst Dommelvallei lopen, 2019.²⁰

2019		
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	198	
Bijzondere bijstand ²¹	82	
Schuldhelpverlening	31	
Individuele inkomenstoelage	Alleenstaanden	69
	gehuwden/samenw.	31
Individuele studietoelage	<10 personen	
Gemeentelijk Sociaal Fonds	139 huishoudens	

Vanuit het Gemeentelijk Sociaal Fonds wordt, volgens een van de respondenten, voor de huishoudens op of rond het minimuminkomen alleen een vergoeding voor een internetabonnement gegeven. Volgens een van de respondenten is de bijzondere bijstand na 2015 door de rijksoverheid grotendeels uitgekleeft, waardoor mensen er nog nauwelijks een beroep op kunnen doen. Dat zien we terug in tabel 3.6 waarin het gebruik van de bijzondere bijstand naar subcategorie is gesplitst. Inwoners die het nodig hebben komen, volgens de betreffende respondent, tegenwoordig snel uit bij de kerk of een andere charitatieve instelling.

Tabel 3.6. Bijzondere bijstand per medische kostensoort, op grond van bijzondere bijstand ²²

€	2017	2018	2019
Huishoudelijke hulp	0	438	0
Dieetkosten en geneesmiddelen	4.099	315	0
Hulpmiddelen	854	0	0
Gespecialiseerde (ziekenhuis)zorg	876	0	0
Tandar3ts	1.532	39	0
Overige (para)medische hulp	476	241	225
Totaal	7.837	1.033	225

3.2.3 De Stichting Leergeld: aanbod en gebruik

Inwoners met kinderen tot 18 jaar kunnen beroep doen op Stichting Leergeld (SL) om kinderen te laten participeren. Deze stichting werkt voor Best, Oirschot, Son en Breugel. Vanaf 1-1-2017 worden de participatiegelden van de gemeente Son & Breugel beheerd door SL.²³

Ouders kunnen een aanvraag doen voor een voorziening, geen geldelijke bijdrage, voor de volgende zaken:²⁴

- School: Kosten ouderbijdrage, schoolreis en -kamp, laptop, bijdrage voor fiets en reiskosten (via Nationaal Fonds Kinderhulp). In verband met corona zijn vanuit de gemeente extra middelen ter

²⁰ Dienst Dommelvallei, 2020.

²¹ Een of meerdere keren per jaar.

²² Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

²³ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

²⁴ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

beschikking gesteld voor meer laptops voor gezinnen met kinderen, uitgereikt door SL. Internetabonnement wordt door de gemeente betaald. Voor corona was beleid 1 laptop per gezin. Dat is bijgesteld tot 1 laptop per kind.

- Sport: contributie sportclub en sportkleding en -materialen.
- Cultuur: muziek- of balletles, scouting, schilderen, toneelspelen enz.

Vanaf 1 januari 2019 zijn de normbedragen: netto €2.050 (eenoudergezin) €2.250 twee oudergezin. In die berekening worden loon, toeslagen en extra inkomsten meegerekend, minus de geregistreerde schulden. Als er schuldhulpverlening of bewindvoering bij betrokken is wordt de instantie die dat biedt om financiële gegevens gevraagd (zie hierna bij Lumens).²⁵

Het aantal aanvragen voor ondersteuning door Stichting Leergeld in Son en Breugel was in 2020 in totaal 463.²⁶ In 2020 zijn er door de coronacrisis veel nieuwe aanmeldingen bijgekomen. Deze ontwikkeling zet zicht voor in 2021: 17 nieuwe gezinnen met 33 kinderen hebben van SL gebruik gemaakt in de eerste helft van 2021, zie tabel 3.7.

Tabel 3.7. Aantallen geholpen kinderen en gezinnen in Son en Breugel door Stichting Leergeld ²⁷

N	2020
Kinderen	148
Gezinnen	90
Kind nieuw	33
Gezin nieuw	17

SL heeft de verwachting dat in 2021 het aantal te ondersteunen kinderen tot 570 zal stijgen. Dat aantal zal naar verwachting elk jaar met 30 stijgen tot en met 2023. Het gemiddeld bedrag per kind zal ook stijgen, van €390 in 2020 naar €400 in 2021.²⁸ De uitgaven van Stichting Leergeld in 2020 zagen er per sector, waarop SL de kinderen in deelname ondersteunt, uit zoals in tabel 3.8.

Tabel 3.8. Uitgaven Son door Stichting Leergeld, 2020 ²⁹

€	2020
Cultuur	€2.063
Onderwijs	€14.608
Sport	€12.009
Welzijn	€28.907
Totaal	€57.587

3.2.4 Gebruikers van de Voedselbank

Van de Voedselbank in Best maakten in 2020 in totaal 9 inwoners/gezinnen van Son en Breugel gebruik. Volgens een van de respondenten is dat aantal in de eerste helft van 2021 toegenomen. Het gebruik loopt volgens de meeste respondenten zeer achter op het aantal mensen en huishoudens dat behoefte heeft aan die ondersteuning. Trots of gene kan hierin volgens hen meespelen en te weinig communicatie. Respondenten geven ook aan dat de afstand een rol speelt en dat het inwoners in deze omstandigheid de mogelijkheid ontbreekt om naar de voedselbank in Best te gaan. Volgens een van de respondenten geeft de gemeente aan dat afstand in principe geen probleem zou

²⁵ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

²⁶ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

²⁷ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

²⁸ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

²⁹ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

mogen zijn. De respondent geeft aan dat de gemeente dat niet kan weten, omdat de niet-gebruikers niet zijn bevraagd naar hun reden om niet naar de voedselbank te gaan. Volgens een andere respondent is het opvallend dat mensen uit Oirschot meer gebruik maken van de voedselbank, terwijl ook daar de afstand tot Best meespeelt. Er zijn geen plannen om de een dependance of uitgiftepunt van de Voedselbank in Son en Breugel te openen. Volgens een van de respondenten gebruikt de gemeente het niet gebruik als argument om geen voedselbank in Son en Breugel in te richten.

3.2.5 Schuldhulpverlening vanuit Lumens (1^e spoor)

Over de schuldhulpverlening zijn vanuit Lumens de volgende gegevens bekend over 2019 zie tabel 3.9.

Tabel 3.9. Cijfers Lumens, lokaal team Son en Breugel, 2019. ³⁰

2 ^e hel.ft 2019	Realisatie
Schulddienstverlening en armoedebestrijding (SHV)	
- Budget	€1.273.000
- Realisatie	€1.426.000
Tevredenheid klant over resultaat	9,4
Situatie klant is verbeterd	33%
Situatie gelijk gebleven	67%
Situatie verslechterd	0%
Individuele stijging klant op leefgebieden	56%
Casuïstiek Schuldhulpverlening (SHV)	40
Uitstroom, afgesloten casuïstiek	33
Aantal openstaande (31-12-2019)	29
Aantal korte contacten (adviesgesprekken met klanten)	26
Budgetcoach, aantal gesloten casussen	1
Vroegsignalering	38

In totaal zijn 40 cases van inwoners van Son en Breugel in 2019 door Lumens opgenomen, 33 zijn afgerond en eind 2019 stonden 29 cases nog open.

3.3 Bereik van de regelingen

In de vorige paragraaf is het gebruik van de regelingen in het kader van armoedebeleid bij de gemeente en de ketenpartners in kaart gebracht. In Son en Breugel worden per regeling andere voorwaarden gesteld om ervoor in aanmerking te komen. Of iemand in aanmerking komt hangt af van het inkomen, de gezinssituatie en het vermogen. Vaak ligt de grens bij een inkomen op 110% van het bijstandsniveau. Is het inkomen iets meer, inclusief mogelijke toeslagen, dan vervalt het recht op de regeling. Dat maakt het lastig om op grond van het inkomen het bereik van de verschillende regelingen te schatten. Het aantal huishoudens en personen dat een laag inkomen heeft enerzijds (zie §3.1) en de gegevens van mensen die gebruik maken van een minimaregeling anderzijds (zie §3.2), suggereren dat er in Son en Breugel huishoudens zijn die geen gebruik maken van een regeling waar ze wel recht op hebben.

³⁰ Jaarrapportage Lumens, 2019.

Dat wordt met ook in het nieuwe armoedebeleid erkend: *"In Son en Breugel zijn er inwoners die recht hebben op ondersteuning, maar hier geen gebruik van maken, de zogenoemde stille armoede."*³¹ Hoe groot die groep precies is, is onbekend: *"Het is onduidelijk hoeveel inwoners in Son en Breugel vanwege hun inkomen recht hebben op een minimaregeling en hier wel/geen gebruik van maken."*³² Een enkele respondent schat de groep die niet bereikt wordt op 2/3 van de populatie die in aanmerking zou kunnen komen voor een voorziening. Ook blijkt dat een deel van de huishoudens niet van alle mogelijke ondersteuning gebruik maakt. *"Een groot deel van de groep die gebruikt maakt van één of meerdere minimaregelingen, kan ondanks de minimaregelingen geen leuke dingen doen."*³³

Volgens de geïnterviewde is er een aantal redenen waarom inwoners op of rond het minimuminkomen niet of onvoldoende gebruik maken van de regelingen die de gemeente biedt en die ze nodig hebben. Een reden is dat mensen laat, soms zelfs te laat, er- en herkennen dat ze schulden hebben. Daarbij spelen ontkenning en schaamte een rol. De omgeving kent vaak de problematiek niet en kan hen dus ook niet aanspreken, helpen of verwijzen. Een andere reden voor mensen om aanbod van ondersteuning te mijden, die door enkele respondenten wordt genoemd, zijn eerdere slechte ervaringen met de overheid. Door bijvoorbeeld de kindertoeslagenaffaire wordt de overheid niet altijd meer als betrouwbaar ervaren. Volgens een respondent heeft daarom een deel van de zelfstandigen en ondernemers afgezien van de corona-ondersteuning via TONK of TOZO, terwijl ze er wel recht op hadden. De vrees was dat een zelfstandige met wisselend inkomen vanwege de bewijslast achteraf in de problemen zou kunnen komen en met een hardvochtige overheid te maken zou kunnen krijgen.³⁴

De overheid, zoals de DD, moet naast uitkeringen verstrekken ook handhaven op de rechtmatigheid ervan. Dat verhoudt zich slecht tot het bieden van een helpende hand bij armoedeproblemen. Een respondent geeft aan dat, om mensen niet af te schrikken, mede daarom het CMD buiten de gemeentelijke organisatie is geplaatst.

Respondenten geven ook aan dat mensen moeite hebben met het vinden van de regelingen. Er wordt (te) weinig gecommuniceerd over nieuwe en bestaande regelingen. Een van de respondenten geeft aan dat, als mensen via de website van de gemeente zoeken naar ondersteuning, de links op de

Groepen in armoede

Interessant is dat een respondent, die veel met minimahuishoudens te maken heeft, drie typen gezinnen onderscheidt:

1. Aanpakkers, zoals (alleenstaande) ouder(s) met kinderen, die willen werken. Zij willen hun kinderen stimuleren hun dromen waar te maken. De respondent gaf aan: deze mensen komen er meestal wel;
2. Klagende slachtoffers, die anderen en met name de overheid de schuld geven van de problemen: "We komen toch niet uit deze situatie";
3. Eenzame lijdens, die lamgeslagen zijn van de worsteling met de instanties, de groep die lijdzaam is en vol stress in een hoek blijven zitten wachten.

Met name de groepen 2 en 3 hebben de ondersteuning hard nodig, daarnaast bestaat het risico dat armoede van generatie op generatie overgaat. Groep 2 moet vooral overtuigd worden van de oprechtheid van de ondersteuning die de overheid geeft, of die namens de overheid wordt verstrekt. Groep 3 is het lastigst te bereiken.

³¹ Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

³² Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

³³ Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

³⁴ Los van deze problematiek gaf een van de respondenten aan dat zelfstandigen, die in aanmerking zouden komen voor een TOZO-2 regeling, door DD en WSD benaderd zijn voor een fysiek gesprek om mogelijke knelpunten te bespreken. Toen bleek dat 9 van de 10 zelfstandigen niet zoveel problemen hadden om rond te komen of maatschappelijk te kunnen participeren. De regio laat, vooruitlopend op de landelijke trend, een afname zien van mensen in de bijstand. Het zijn weliswaar de makkelijkst te plaatsen mensen die uit de uitkering komen. Het grootste vraagstuk zit volgens de respondent bij groep die niet of moeilijk kan participeren.

website niet altijd goed werken. Los van de kwaliteit of kwantiteit van de communicatie geeft een van de respondenten aan dat de groep die de regelingen en voorzieningen het meest nodig heeft juist in isolement leeft en moeilijk bereikbaar is.

Daarnaast is er een groep van mensen die beperkt kunnen lezen en schrijven en er is een groep, zoals de statushouders, die de Nederlandse taal slecht beheerst of gebrekkige kennis heeft van de Nederlandse regels en cultuur. Deze groep heeft nog een ander probleem om voor de minimaregelingen in aanmerking te komen. Zo wordt volgens een respondent bij statushouders vaak verwezen naar ander beleid dan de minimaregelingen. De verkokering van de wijze waarop de dienstverlening geregeld is sluit niet altijd of onvoldoende aan bij de behoefte van doelgroep. Door de schotten is het delen van kennis tussen de verschillende ondersteunende instanties lastig en door de privacywetgeving soms onmogelijk.

Voorbeeld

Een gezin in Son en Breugel, leeft van uitkeringen op minimumniveau. De oudste zoon werd 21 en door de voordeurdelersregeling zou het gezin in inkomen achteruitgaan. De ouders hebben de jongen bij de daklozenopvang aangemeld en daar bivakkeert hij sinds kort.

De cliëntenorganisatie CLIP, de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) en de gemeente hebben aandacht voor het niet-gebruik en maken daar een speerpunt van. Via folders worden mensen die in armoede leven benaderd en op de hoogte gesteld van de regelingen die er zijn. Recent zijn folders in samenwerking tussen CLIP en DD opgesteld.

De rekenkamercommissie begrijpt dat de folders *'Hoe het zit'*, *'Participatiewet'* en *'Aan het werk'* sinds begin juli 2021 op de folderplanken bij CMD staan. De gemeente is van plan om folders te verzenden naar uitkeringsgerechtigden. De folders worden als bijlage toegevoegd bij de uitkeringsspecificatie. Intern bij de gemeente wordt nog afgestemd of beide folders met één specificatie worden meezenden of twee maanden achtereenvolgend. De folder *'Minimaregelingen'* gaat eind september 2021 naar de drukker. Deze folder wordt ook meegezonden met een uitkeringsspecificatie. Het CMD en het gemeentehuis bieden het aan via de folderplanken en Lumens biedt de folder actief aan bij de schuldhulpverlening.

3.3.1 Kosten

Uitgangspunt voor het inzicht in de financieel uitgaven is de meerjarenbegroting gemeente Son en Breugel 2021-2024. Daarnaast heeft de rkc de P&C rapportages en afdelingsrapportages Dienstverlening over 2018, 2019, 2020 en 2021 (tot 1 april 2021) ontvangen van de Dienst Dommelvallei.

De relevante beleidsnota's waarop het armoedebeleid volgens de meerjarenbegroting is gebaseerd zijn:

- Verordeningen Participatiewet (18 december 2014);
- Uitgangspunten Participatiebeleid (commissie BZ 2 september 2014);
- Persoonlijk en dichtbij (21 juni 2012).

De meerjarenbegroting die de raad in november 2020 heeft vastgesteld staat onder andere dat armoede: 'het gevolg kan zijn van diverse (met elkaar samenhangende) factoren is een beleidsnota armoede noodzakelijk. Belangrijke onderwerpen in de beleidsnota zijn schuldhulpverlening, preventie (bij jongeren), minimaregelingen en kinderen/jongeren in armoede. Bestaande samenwerkingen met onder andere schuldhulpverlening, Stichting Leergeld, CMD en andere organisaties worden ingezet. De beleidsnota leggen we begin 2021 voor aan de raad.'

De meerjarenbegroting heeft het volgende aan over de toename van het bijstandsvolume: Coronacrisis heeft grote impact op de economie. In het zwartst scenario stijgt het aantal bijstandontvangers met 50%, hierbij hoort een kostenraming van 1,2 miljoen. In hoeverre dit bedrag maximaal wordt gecompenseerd door de rijksoverheid is niet helemaal in te schatten. De begroting neemt elk jaar de maximale kosten mee in de begroting.

Aan inkomensregelingen (6.3 begroting) is in 2019 in € 3.654.000 uitgegeven. De begroting laat een uit te geven zien budget zien van € 4.103.000 (2021) naar € 4.093.000 in 2024. De baten (6.3) in 2019 € 2.945.000. Een tekort van € 709.000 euro. In 2024 zijn de baten € 3.380.000, een tekort van € 713.000.

Uit de afdelingsrapportages kan de rkc de volgende overzichten genereren die inzicht geven in de ontwikkeling van het aantal inwoners dat gebruik maakt van een bijstandsuitkering en de bedragen die binnen het armoedebeleid door de gemeente wordt uitgegeven sinds 2018 tot 1 mei 2021.

Voor de begroting en uitgaven in het kader van de armoederegelingen met betrekking tot bijzondere bijstand en het Gemeentelijk Sociaal Fonds, zie respectievelijk de tabellen 3.10 en 3.11. Vanaf 1 januari 2019 is bij de bijzondere bijstand de studietoeslag meegenomen. Vanaf 1 januari 2021 geldt dat ook voor de uitkering Tonk, in het kader van corona, en Individuele Studietoeslag.

Tabel 3.11. Begroot budget en uitgaven bijzondere bijstand, in €, Son en Breugel 2018-2020.

Jaartal	Begroting	Uitgaven (netto)	Minder uitgegeven dan begroot
2018	153.377	107.505	45.871
2019	117.454	87.465	29.989
2020	153.421	120.791	32.630
2021 *	112.236	44.720	67.516

* Tot 1 mei 2021.

In tabel 3.12 zijn de begrote en uitgegeven middelen in het kader van de minima-regelingen in het Gemeentelijk Sociaal Fonds, 2018-2021 weergegeven.

Tabel 3.12. Minima-regelingen kosten in € Gemeentelijk Sociaal Fonds (GSF) gemeente Son en Breugel, 2018-2021.

Jaartal	Begroting	Uitgaven (netto)	Minder uitgegeven dan begroot
2018	58.636	45.838	12.797
2019	59.177	44.026	15.151
2020	59.796	36.250	23.546
2021 tot 1 mei	59.796	9.800	49.996
2021 geëxtrapoleerd	59.796	39.200	20.596

De rkc constateert dat de middelen in het kader van de gemeentelijke armoederegelingen niet volledig worden uitgeput. De onderuitputting van de bijzondere bijstand varieert van 2018-2020 van 21-30%. Voor het GSF varieert dat in dezelfde periode tussen 22-34%.

4 Beleidsontwikkeling armoedebeleid 2007 tot en met 2020

Na de definitie in hoofdstuk 2 van dit rapport en de aard en omvang van armoede in Son en Breugel geeft dit hoofdstuk een overzicht van het armoedebeleid tot op heden. Nieuw beleid is ontwikkeling en op 21 september 2021 nog niet vastgesteld. Het nieuwe beleid in ontwikkeling behandeld de rkc in hoofdstuk 5.

4.1 Korte schets: beleid 2007 tot en met nu

In deze paragraaf een korte schets van het armoedebeleid van de gemeente in de periode vanaf 2007 tot eind 2020.

Het vigerende armoedebeleid van de gemeente Son en Breugel dateert uit 2007.³⁵ Op 1 juli 2012 treedt de wet Schuldhulpverlening in. Dat is de aanleiding tot opstellen van Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015. Dit is gelijk aan het eerdere beleid uit 2007 en onderscheidt twee fasen in de schuldhulpverlening.³⁶ Fase 1 is een oriëntatie op en stabilisatie van de schuldenproblematiek, waarvoor Lumens het loket vormt. De 2^e fase is de feitelijke schuldenregeling. Deze werd vanaf 1-1-2013 tot 2020 uitgevoerd door Kredietbank West-Brabant. Daarna is de gemeente overgestapt naar Kredietbank Nederland. Beide zijn aangesloten bij de Nederlandse vereniging van kredietbanken (NVVK).³⁷

Armoedebeleid komt in 2012 ook ter sprake in de notitie 'Persoonlijk en dichtbij', onder andere in relatie tot samenwerking in de Dommelvallei. Uitgangspunt is "met minder middelen meer doen".³⁸ Daarin wordt het volgende gesteld: "Verdergaande samenwerking op uitvoering op lokaal niveau, met vrijheid voor lokale accenten. Geen samenwerking op korte termijn op uitvoeringsniveau van sociale zaken, wel beleidsmatige afstemming en gezamenlijke visieontwikkeling op thema's als bijzondere bijstand en armoedebeleid."³⁹

Persoonlijk & dichtbij (2012) is gebaseerd op Wet werken naar vermogen, het wetsvoorstel over de bijstand voorafgaand aan de Participatiewet (2015). Beide beleidsdocumenten zijn gebaseerd op eigen verantwoordelijkheid van sociale leefomgeving en burger staat centraal.⁴⁰ De Wet werken naar vermogen is nooit geïmplementeerd. In plaats daarvan is vanaf 2015 de Participatiewet van kracht geworden. Vanaf dat moment zijn de uitgangspunten voor het beleid bepaald door de rijksoverheid, gemeenten hebben nagenoeg geen beleidsvrijheid:⁴¹

- Activering staat voorop;
- Uitstroom naar regulier werk vanuit bijstand staat voorop;
- Inzet van mensen en middelen dienen in verhouding te staan tot verwachte opbrengsten;
- Eigen verantwoordelijkheid inwoners is uitgangspunt, belangrijk is meedoen aan de samenleving, tegenprestatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk) voor een uitkering (vrijwillig, (nog) geen plicht.

³⁵ Nota armoedebeleid 2021-2024, 2020. Onder andere nieuw is het kwadrant waarin gekeken wordt naar de haalbaarheid van de schuldsanering.

³⁶ Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012 -2015, 2012.

³⁷ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

³⁸ Persoonlijk & dichtbij (2012).

³⁹ Persoonlijk en dichtbij, 2012.

⁴⁰ Persoonlijk en dichtbij, 2012.

⁴¹ Uitgangspunten Participatiebeleid, 2014.

De gemeente Son en Breugel werkt binnen de regio samen met de gemeenten in de dommelvallei, het UWV en het sociaal werkbedrijf WSD als belangrijke partners.⁴² In 2017 wordt het Kader sociaal domein ontwikkeld en vastgesteld op 20 juni 2017. Daarbij wordt verwezen naar de notitie 'Persoonlijk & dichtbij' uit 2012.⁴³ In 2018 wordt bij het aantreden van het nieuwe college na de gemeenteraadsverkiezingen in het collegeprogramma een evaluatie aangekondigd. Er is vernieuwde aandacht voor armoedebeleid en schuldenproblematiek wat in 2019 uitmondt in de behoefte een nieuw armoedebeleid op te stellen.

De gemeente heeft de wens om met het armoedebeleid te omen tot inclusie en '*samenkracht*', met behulp van een interactief proces met de inwoners en cliëntenorganisatie CLIP. Door met de mensen in plaats van over de mensen te praten, wil de gemeente uitsluiting tegengaan.⁴⁴ In overeenstemming met de belofte uit het collegeprogramma besluit het college tot een evaluatie. De centrale vraag in het onderzoek was "Doen we de goede dingen voor de doelgroep?" De GGD krijgt de opdracht een onderzoek uit te voeren dat uit drie delen bestaat: literatuuronderzoek, kwantitatief onderzoek (enquête) bij mensen die in armoede leven en een kwalitatief onderzoek waarin de onderzoekers van de GGD praten met mensen in armoede die wel of geen gebruik maken van regelingen. Het is de bedoeling het al dan niet gebruik maken van projecten op gebied van armoedebestrijding, zoals Voedselbank, Kledingbank, Speelcadeau en Stichting Leergeld in kaart te brengen en een plan van aanpak voor de doelgroep op te stellen.⁴⁵

Het college legt de nadruk op het kwalitatieve onderzoek; het spreken met ervaringsdeskundigen en van hen vernemen waar zij behoefte aan hebben en waaraan juist niet. In juli 2020 bespreekt de raad een tussenrapportage van dit onderzoek met de raad. In december 2020 levert de GGD het onderzoek op en raad bespreekt het in januari 2021.

4.2 Armoedebeleid binnen het sociaal domein van de gemeente

Binnen de gemeente is geen aparte afdeling armoedebeleid. In het tweede hoofdstuk is ingegaan op de verschillende definities van armoedebeleid. De conclusie is dat armoedebeleid wordt gedefinieerd als meedoen, participeren en volwaardige rol in de samenleving vervullen. Dat hangt samen met arbeid, inkomen, gezondheid, ondersteuning (WMO), voorkomen en verminderen van schulden en specifiek naar de positie van kinderen kijken in gezinnen die in armoede leven. Enerzijds om deze kinderen support te geven dat zijn niet de volgende generatie in armoede vromen en anderzijds om deze kinderen actief mee te laten doen op school, met sporten, in een vereniging.

Binnen het sociaal domein van de gemeente wordt onderscheiden: gezondheidsbeleid, jeugd, WMO en werk en Inkomen. Hierbij opgemerkt dat de uitvoering (financieel) is overgedragen aan de Dienst Dommelvallei. Er is een scheiding tussen beleid (gemeente) en uitvoering (Dienst Dommelvallei). Het armoedebeleid staat op zichzelf en het zou een integraal onderdeel moeten vormen uit de 4 pijlers van het sociaal domein. Uit de interviews blijkt dat met name de wethouder de verbinding vormt en het overzicht heeft tussen de 4 pijlers. Ook blijkt het de rkc na de interviews dat het onduidelijk is wie

⁴² Uitgangspunten Participatiebeleid, 2014.

⁴³ Kader sociaal domein, 2017. Brede notitie over wonen, jeugd, sociaal domein. Aandacht voor armoedebeleid in algemene termen: iedereen doet mee, mensen zijn financieel redzaam, ondersteuning is laagdrempelig en een individueel aanbod, mensen zijn sociaal actief. Beleidsnotitie met uitgangspunten en definitie, niet SMART erg algemeen.

⁴⁴ Herijking aanpak armoede, 2019.

⁴⁵ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

nu wat doet op het beleidsterrein van armoedebeleid. Er is volgens een van de respondenten geen heldere taakverdeling tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur.

Een andere respondent buiten de ambtelijke organisatie merkt in dit kader op dat het beleid breder en meer integraal moet worden geformuleerd. Er is, volgens de respondent, te veel verkoking, daarvoor de niet-financiële aspecten nog vaak wordt verwezen naar andere beleidsvelden. De situatie is nog niet optimaal voor de mensen die het betreft.

4.3 Partners armoedebeleid: ketenpartners, cliënten en andere gemeenten

De gemeente voert het armoedebeleid uit met vele andere partners, de vertegenwoordiging van cliënten en adviesraden zijn ook relevante en belangrijke sparringpartners. Daarnaast werkt de gemeente Son en Breugel in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Een overzicht.

4.3.1 Ketenpartners: CMD, Lumens, GGD, LEV-groep en de Dienst Dommelvallei

Het eerste loket waar inwoners met onder andere (inkomens)vraagstukken zich kunnen melden is het Centrum voor maatschappelijke dienstverlening (CMD). Dat vormt de integrale toegangsdeur tot de hulpverlening in Son en Breugel. Verschillende partners werken daarin samen. De kern wordt gevormd door de gemeente (inclusief de Dienst Dommelvallei), WSD-groep, GGD Brabant Zuidoost, GGZE, Lev Groep, Lumens, MEE en Zuidzorg. CMD beziet bij de intake welke ondersteuning nodig is, voert daarover overleg met de partners over de verschillende casus en verwijst indien nodig door naar gespecialiseerde ondersteuning.

Dienst Dommelvallei (DD) voert voor de inwoners van Son en Breugel een aantal gemeentelijke regelingen in het kader van de Participatiewet uit, zoals (bijzondere) bijstandsuitkering. De intake daarvoor gebeurt onder andere bij CMD. Het verstrekken en controleren van de uitkeringen is een specialistische taak die belegd is bij de DD. Op het gebied van de Participatiewet werkt de gemeente Son en Breugel in DD samen met de gemeente Nuenen. De Dienst Dommelvallei had ook een taak bij de uitvoering van incidentele overheidsmaatregelen rond corona, zoals Tozo voor tegemoetkoming van omzetverlies van zelfstandigen.⁴⁶

Als er sprake is van schulden verwijst CMD door naar Lumens. Dat is het loket voor de eerste fase van de schuldhulpverlening, wat sinds 2012 een gemeentelijke taak is en een integraal onderdeel van het sociaal domein. De schuldhulpverleners bekijken in de gesprekken met cliënten de stabiliteit van de financiële situatie en of men overzicht heeft op inkomsten en uitgaven. Lumens kan met zijn dienstverlening al veel problemen oplossen door de zelfredzaamheid van de inwoners te vergroten en regelingen met schuldeisers te treffen. Waar nodig wordt doorverwezen naar Sociaal Raadsliedenwerk van de LEV groep om toelagen aan te vragen of gebruik te maken van de regelingen van de gemeente.

Als er onoverkomelijke problemen zijn om de schulden op te lossen kan Lumens niet (meer) helpen⁴⁷ en volgt doorverwijzing naar de tweede fase schuldhulpverlening. Sinds 1 januari 2020 heeft de gemeenten Son en Breugel deze fase van de schuldhulpverlening ondergebracht bij Kredietbank

⁴⁶ Samen met WSD heeft de Dienst Dommelvallei bijvoorbeeld zelfstandigen benaderd om knelpunten met betrekking tot TOZO-2 te bespreken.

⁴⁷ Bijvoorbeeld als in de gesprekken blijkt dat cliënten niet in staat zijn om zelfstandig hun financiën te beheren (bijvoorbeeld door een psychische stoornis) en dat lukt ook niet met ondersteuning van vrijwilligers, dan worden cliënten doorverwezen.

Nederland (KBN). De Kredietbank doet aan schuldbemiddeling en kan voorzien in zogenoemde 'saneringskredieten'. Eén van de voordelen ten opzichte van de situatie daarvoor is, volgens een van de respondenten, dat de dossiers digitaal aangeleverd kunnen worden. Dat bespaart kosten in plaats van het aangetekend versturen van de stukken zoals voorheen geschiedde. Eind 2020 zou duidelijk moeten worden of dat dit efficiënter werkt.⁴⁸ De rkc heeft navraag gedaan bij de ambtelijke organisatie. Het antwoord op deze vraag is niet gegeven.

Uit de halfjaarlijkse evaluatiegesprekken tussen KBN en de betrokken gemeenten blijkt dat de migratie van de vorige dienstverlener naar KBN en de samenwerking goed verloopt. KBN heeft op elk dossier een regeling getroffen, maar heeft bij budgetbeheer niet altijd de termijnen gehaald. Dat heeft volgens KBN mede te maken met het laat aanleveren van stukken door de klanten. KBN heeft aangegeven de klant en de gemeente vaker op te zoeken. In 2020 zijn, onder andere door de corona en de ondersteuningsmaatregelen, bijna een derde minder aanvragen schuldhulpverlening binnengekomen. Budgetbeheer zelfs fors veel lager. Die trend zette zich in de eerste helft van 2021 door. Najaar 2021 en 2022 wordt een sterke stijging verwacht, mede door de afbouw van de ondersteuningsmaatregelen.

Vanaf 1 januari 2021 is, met de wijziging in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, vroegsignalering een gemeentelijke taak. In het kader van preventie was er tot begin 2021 incidenteel en geen structureel overleg tussen gemeente en de woningbouwcorporatie over huurachterstanden bij inwoners. Volgens Lumens kwamen signalen vanuit de woningbouwvereniging soms te laat aan bij de gemeente waardoor incassokosten vaak al zijn gemaakt. Dan wordt het zoeken naar een oplossing al veel lastiger. Daarnaast constateert Lumens dat er veel particuliere verhuur in Son en Breugel is, en dan is er helemaal geen contact met verhuurders over eventuele schuldproblemen bij huurders.⁴⁹

In samenwerking met en in opdracht van de gemeente voerde en voert Lumens de "winterregeling" uit. Deze bestaat eruit dat inwoners met een achterstand in gas en/of elektra de energie-maatschappijen bij de gemeente worden aangemeld. Eenzelfde traject wordt uitgevoerd met de melding van achterstanden bij Brabant Water. Probleem is echter dat op de brieven aan de inwoners weinig respons komt. In de komende tijd wordt ernaar gekeken of de opzet en inhoud van de brieven verbeterd kan worden.⁵⁰

In een pilot is door de gemeente en Lumens ingezet op preventie en vroegsignalering.⁵¹ Vanaf 1 april 2021 wordt samengewerkt met Vindplaats Schulden van Bureau Kredietregistratie (BKR). Bij twee of meer betalingsachterstanden van vaste lasten, bijvoorbeeld op energie, water, huur en ziektekosten die bij VPS zijn gemeld, krijgt de gemeente en de schuldhulpverlener een signaal. Cliënten worden aangeschreven en krijgen een gesprek aangeboden. In principe is dat een huisbezoek, maar dat ging vanwege corona vooralsnog telefonisch of digitaal. Lumens gaat nog een flyer ontwikkelen voor het geval mensen niet thuis zijn.⁵²

Schuldhulpverleners van Lumens merken steeds meer verbondenheid met CMD en andere partijen. Eén keer per maand is er een afstemmingsoverleg met andere partijen binnen het CMD in het leven

⁴⁸ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

⁴⁹ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

⁵⁰ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

⁵¹ Daarvoor heeft Lumens voor 2021 een aanvullende subsidieaanvraag Schuldhulpverlening gedaan bij de gemeente.

⁵² Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

geroepen. Lumens krijgt daarnaast regelmatig (consultatie) vragen van de partners in het CMD op het gebied van financiën en schulden. Steeds vaker gaat het om terugval in inkomen, onduidelijkheid met betrekking tot wet- en regelgeving en bijvoorbeeld echtscheiding.⁵³

Stichting Leergeld (SL) is de stichting die kinderen tot 18 jaar, uit gezinnen met een inkomen op of onder het bestaansminimum, ondersteunt om te participeren door activiteiten en materialen te vergoeden. SL is werkzaam voor de gemeenten Son en Breugel, Beerse, Oirschot en Best. SL geeft ook voorlichting over beschikbare voorzieningen. De missie van de stichting is: "kinderen en jongeren participeren en hun droom waarmaken."

SL voert een deel van de gemeentelijke regelingen op armoedebeleid uit.⁵⁴ Zo heeft de gemeente de besteding van de Klijnsmagelden bij SL belegd.⁵⁵ Deze gelden zijn gericht op de ondersteuning van kinderen die in armoede opgroeien. SL bedingt kortingsafspraken voor lidmaatschap van verenigingen, uitstapje in het kader van de school en bij lokale ondernemers. Niet het gezin krijgt geld voor bijvoorbeeld het lidmaatschap van een voetbalclub, SL betaalt direct het lidmaatschapsgeld aan de betreffende vereniging. De SL maakt ook kortingsafspraken voor de doelgroep bij verenigingen, scholen en lokale ondernemers.

Stichting Leergeld

Tegenwoordig helpt Stichting Leergeld ook met het verstrekken van brillen en orthodontie (beugelplan zorgverzekering volstaat vaak niet). Voorbeeld van een voorval op school: gemeld wordt dat de bril van een meisje kapot is gegaan. De kosten voor reparatie/vervanging zij voor de ouder erg hoog. De ouder geeft aan over anderhalf jaar voldoende gespaard te hebben voor een nieuwe bril. De Stichting Leergeld past haar beleid aan en draagt zorg dat het meisje binnen korte tijd een nieuwe bril krijgt, zodat zij op school weer goed kan meedoen.

Gemeenten zijn bij de uitvoering van het beleid gehouden aan een aantal landelijke regels en beschikken over relatief weinig beleidsruimte. Denk hierbij aan maatregelen uit de Participatiewet, waarbij de ondersteuning alleen verstrekt mag worden aan huishoudens met een inkomen tot 110% van het minimuminkomen. SL kan, als particuliere instelling, daarvan afwijken en gezinnen ondersteunen tot bijvoorbeeld 120% of meer van het minimuminkomen. Particuliere initiatieven kunnen in dat opzicht meer maatwerk leveren.

De LEV-groep in Son en Breugel ondersteunt inwoners met welzijns- en maatschappelijk werk. Een van de activiteiten is het sociaal raadsliedenwerk dat cliënten helpt bij het invullen van formulieren voor de aanvraag van toeslagen, juridisch advies en dergelijke.

Verder zijn er in de omgeving loketten waar inwoners van Son en Breugel terecht kunnen. Zo is er de Voedselbank in Best, die ook beschikbaar is voor inwoners van Oirschot en Best. De maatschappelijk werker van Son en Breugel gaat twee keer per jaar langs bij de voedselbank in Best. De voedselbank signaleert armoede en door de samenwerking kan vroegtijdig gepaste hulp aangeboden worden aan de klanten. Daarnaast is de voedselbank een vindplaats en spreekt de maatschappelijk werker er inwoners die vragen hebben op verschillende levensgebieden. Door mensen te wijzen op hun mogelijkheden hoopt de gemeente hiermee complexere problemen te voorkomen.

⁵³ Jaarrapportage 2019 Lumens, lokaal team.

⁵⁴ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

⁵⁵ Op initiatief van staatssecretaris Sociale Zaken Jetta Klijnsma krijgen gemeenten €85 miljoen structureel om de doelgroep 0-18 jarigen uit de lage inkomensgezinnen kansrijk te laten opgroeien.

In Eindhoven is de Kledingbank gevestigd.⁵⁶ Deze heeft een regionale functie. Op doorverwijzing van de gemeente, bewindvoering, Stichting Leergeld, Voedselbank of maatschappelijk werk kan een inwoner hiervan gebruik maken. In Eindhoven Speelcadeau gevestigd.⁵⁷ Deze stichting zamelt (gebruikt) speelgoed in, koopt soms of krijgt nieuw speelgoed van de detailhandel. Het speelgoed wordt verdeeld, na een verwijzing door een instantie, onder kinderen uit gezinnen in de regio Eindhoven die het "financieel niet breed hebben". Het is onduidelijk hoeveel inwoners van de gemeente Son en Breugel van de Kledingbank en Speelcadeau gebruik maken. De gemeente Son en Breugel draagt financieel niet bij aan deze twee particuliere initiatieven. Beide stichtingen hebben de ANBI-status.

4.3.2 Adviesraden en cliëntparticipatie

Naast de ketenpartners is een andere belangrijke partner met veel kennis over en ervaring met armoede in de gemeente Son en Breugel de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) en CLIP. ASD overlegt met de gemeente over het totale beleid in het sociaal domein, ASD heeft een werkgroep armoedebeleid. De werkgroep wordt ad hoc bijeengeroepen als er een aanleiding voor is. Naast ASD functioneert een cliëntenraad CLIP. Dit is een adviesorgaan richting college van B&W. Zowel de adviesraad als CLIP heeft geadviseerd over het nieuwe armoedebeleid, hierover meer in het volgende hoofdstuk.

CLIP is een betrokken en actieve adviesraad. Een concreet voorbeeld daarvan uit de afgelopen jaren is het volgende. CLIP (adviesorgaan) vindt het niet-gebruik van regelingen een aandachtspunt en vindt dat er folders kunnen worden gemaakt om inwoners te wijzen op ondersteuning en hulp bij armoede. De gemeente pakt dit op en legt dit neer bij de Dienst Dommelvallei omdat die de regelingen uitvoeren. De Dienst Dommelvallei besteedt dit uit aan een communicatiebureau om de folders te ontwikkelen. De folders zijn klaar en worden verspreid. In de interviews vraagt de rkc naar de verspreiding van de folders. Het CMD is gesloten vanwege de coronacrisis en kent de folders niet. CLIP weet dat ze bij huisartsen, CMD en de gemeente liggen. Dit voorbeeld vindt de rkc kenmerkend voor het armoedebeleid.

4.3.3 Gemeentelijke samenwerking.

De uitvoering van de financiële regelingen is neergelegd bij de Dienst Dommelvallei. De gemeente Son en Breugel is een samenwerking aangegaan met de gemeenten Geldrop-Mierlo en Nuenen cs. Geldrop-Mierlo voert de regelingen op dit beleidsterrein zelf uit. Nuenen cs heeft dit net als Son en Breugel belegd in de Dienst Dommelvallei. In de interviews is door de rkc navraag gedaan in hoeverre de gemeenten uit de Dienst Dommelvallei samenwerken in het kader van armoedebeleid. Het blijkt dat alle drie de gemeenten zelf bezig zijn met het eigen beleid van de gemeente.

De Stichting Leergeld en de Voedselbank zijn beide gevestigd in de gemeente Best. Beide organisaties werken voor de gemeenten Son en Breugel, Best en Oirschot. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenten zelf niet samen werken. Ook worden successen in het terugdringen van armoede, die de ene gemeente behaalt, niet gedeeld met de andere gemeenten, zodat zij er ook hun voordeel mee kunnen doen. Zo heeft de Voedselbank een minimale afname door inwoners van Son en

⁵⁶ Zie www.kledingbank-eindhoven.nl

⁵⁷ Zie www.speelcadeau.nl

Breugel, terwijl de inwoners uit de gemeente Oirschot, die ook moeten reizen naar Best, in grotere getale gebruik maken van de Voedselbank.

4.4 Tot slot

Aan het einde van het hoofdstuk over het huidige beleid wenst de rkc nog enkele aanvullende bevindingen te doen.

4.4.1 Armoede: handhaven versus bevlogenheid en maatwerk leveren

Armoede is een complex probleem. De gemeente voert, soms in opdracht van de rijksoverheid regelingen uit. De beleidsruimte voor de gemeente is weinig tot niets. De gemeente heeft de regelingen uit te voeren en de rechtmatigheid ervan te toetsen en te bewaken. Een voorbeeld waarin de handhaving is doorgeschoten op nationaal niveau is de Toeslagenaffaire.

Aan de andere kant vraagt armoede om maatwerk. Sommige situaties waarin mensen die in armoede leven zijn ongewenst en niet humaan. Particuliere initiatieven hebben, zo blijkt uit dit onderzoek van de rkc, meer mogelijkheden, omdat zij aan minder stringente regels zijn gehouden. Deze initiatieven zijn minder bureaucratisch en kunnen vaak snel helpen om een urgente situatie op te lossen of te verzachten. Uiteraard dienen particuliere initiatieven ook hun administratie en verantwoording op orde te hebben. Of via een Anbi-status of via de lijn van een subsidie.

Het hiervoor geschetste dilemma ligt genuanceerder en is niet zwart wit. Om die reden een voorbeeld die met toestemming van de organisatie hier is vermeld (zie kader).

Verschillende respondenten melden dat het goed is dat er (financiële) regelingen zijn. Een respondent voegt hieraan toe dat het veelal financiële regelingen zijn, terwijl armoede een veel breder probleem is.

Tot slot merkt de rkc op dat met name buiten de ambtelijke organisatie de rkc attent is gemaakt op particuliere initiatieven, documentaires over armoede onder andere via YouTube en de NPO. Hierin komt nadrukkelijk tot uitdrukking hoe mensen in armoede hun situatie ervaren. De rkc is onder de indruk van hun bevlogenheid en betrokkenheid om daadwerkelijk wat te betekenen voor mensen die in armoede leven.

De Stichting Leergeld biedt aan jongeren die in armoede leven een lidmaatschap van een sportvereniging aan. De betrokkene wil graag voetballen. De Stichting Leergeld regelt binnen een week dat de jongen in een voetbal tenue aan een voetbaltraining kan meedoen, zonder kosten voor de jongen zelf. Na een aantal weken stopt de jongen, voetballen bevalt niet zo goed en doet een verzoek aan de Stichting of hij niet kan tennissen. Op dat moment gaat de SL met de jongen en zijn ouders in gesprek. Uitgangspunt is het gesprek waarom de jongen stopt, welke kosten de Stichting heeft gemaakt en of het reëel is dat de jongen na een periode ineens een andere sport kan gaan doen, het lidmaatschap van voetballen is voor een jaar betaald.

5 Armoedebeleid gemeente Son en Breugel 2021-2023

Het huidige armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel dateert uit 2007. In het decennium dat hierop volgt hebben wijzigingen plaatsgevonden als dat door wet- en regelgeving was vereist. Het coalitieakkoord: 'Samen bouwen aan een mooier Son en Breugel 2018-2022' schrijft dat de gemeente een actief minima- en armoedebeleid voert, met meer aandacht voor effectieve schuldhulp en schuldsanering. Verder komt in het coalitieakkoord nadrukkelijk naar voren dat meedoen en participeren belangrijk zijn voor alle inwoners. Kenmerkend voor de bestuursstijl, zo schrijft het akkoord, is dat de raad meer tijd gaat nemen om in gesprek te gaan met inwoners en andere belanghebbenden voor dat zij besluiten nemen. In de sociaal maatschappelijke agenda staat dat er verder wordt gebouwd aan een inclusieve samenleving waarin alle inwoners, naar vermogen, aan meedoen. Bij aanvang van de raadsperiode (2018) is afgesproken dat geëvalueerd wordt. In hoeverre slaagt de gemeente erin maatschappelijke integratie en participatie van inwoners te bevorderen en nagaan of er kwetsbare situaties zijn die verbeterd moeten worden.

5.1 Input nieuw beleid: GGD-onderzoek: Armoede en inkomensregelingen

Oktober 2019 bespreekt de commissie Burgerzaken 'Plan Herijking Aanpak Armoede'. Naar aanleiding van het coalitieakkoord uit 2018 geeft medio oktober 2019 de wethouder de GGD de opdracht om onderzoek te doen naar armoede en inkomensregelingen. In een interview aan het ED⁵⁸ geeft de wethouder aan: 'We weten op dit moment niet wat de meest effectieve manier is om armoede aan te pakken'. De gemeente weet niet in hoeverre de regelingen de doelgroep bereikt en wat betrokkenen zelf van de regelingen vinden en mogelijk iets missen. Het onderzoek dient inzicht te geven of de minimaregelingen in de gemeente Son en Breugel effectief zijn, in hoeverre de regelingen toegankelijk zijn en welke drempels er zijn om gebruik te maken, kan de gemeenten effectiever worden en nieuwe interventies starten. Het uitgangspunt voor het onderzoek is, schrijft de GGD, dat zij met mensen praten, ook die op dit moment niet in beeld zijn bij de gemeente Son en Breugel. Het GGD-onderzoek bestaat uit een kort literatuuronderzoek, een vragenlijst onder inwoners die in 2019 gebruik maken van een regeling (kwantitatief) en kwalitatieve verdiepingsgesprekken met inwoners die wel en inwoners die geen gebruik van de regelingen maken.

Het rapport geeft eerst de cijfers over de doelgroep, daarna een quick scan literatuuronderzoek naar armoede en inkomensregelingen. In 2020 zijn 288 adressen vragenlijsten uitgestuurd naar mensen die in armoede leven. Na een rappel zijn er 56 vragenlijsten ontvangen. Het opleidingsniveau van de 56 respondenten is mbo en hoger, 50 jaar en ouder. De lage respons van 19% in samenhang met het relatief hoog opleidingsniveau van de respondenten (mbo+) en de relatief hoge leeftijd (50+), maken dat dit onderdeel van het onderzoek niet zeer representatief is. Dat merkte de GGD zelf ook al op. Het kwalitatieve deel, de panelgesprekken, heeft in zijn geheel niet plaatsgevonden. De GGD voert aan dat het niet is gelukt om voldoende mensen te vinden om mee te praten, ondanks vele pogingen. Het is dan lastig op basis van dit onderzoek zeer valide conclusies te trekken.

De raad wordt medio juli 2020 bijgepraat over deze stand van zaken. De gemeente geeft de GGD nog een half jaar om de panelgesprekken uit te voeren. Dat lukt de GGD tot en met oktober niet, ook niet met behulp van de ketenpartners. Op 11 november 2020 neemt de raad tijdens de bespreking van de

⁵⁸ ED artikel 2 oktober 2019

begroting 2021 unaniem een motie aan en draagt het college op om de zichtbaarheid van regelingen in het kader van het armoedebeleid direct op te pakken. De GGD rondt het rapport eind 2020 af met de beschikbare informatie. Het blijkt voor de GGD lastig om mensen die in armoede leven te spreken te krijgen en ook met behulp van de ketenpartners lukt het niet. De GGD informeert de wethouder in november 2020 dat zij op grond van het materiaal een rapport kunnen opstellen. De wethouder gaat akkoord dat de GGD in dit onderzoek geen mensen die in armoede leven spreekt. Het rapport verschijnt eind 2020.

Ondanks de methodologische beperkingen komt de GGD in dit onderzoek tot de conclusie dat niet alle inwoners met een laag inkomen worden bereikt en (voldoende) ondersteund. Samengevat heeft de GGD in haar onderzoek de volgende aanbevelingen aan de gemeente gegeven:

- Maak gebruik van de armoedemonitor van het CBS om inzicht te krijgen in de doelgroep;
- Stuur de doelgroep die de gemeente kent regelmatig een folder over aanpassingen van de regelingen en een eenvoudige routekaart;
- Zorg voor betere toegankelijkheid en betere communicatie van de minimaregelingen door bijvoorbeeld het inzetten van één loket;
- Creëer mogelijkheden voor de doelgroep om mee te kunnen doen aan sport, cultuur en bibliotheek;
- Organiseer structureel armoedeoverleg met zorg en welzijn, gezondheidszorg, scholen, kerk en voedselbank;
- Maak gebruik van kennis die er is, hierbij verwijst het rapport naar Movisie met een link;
- Maak gebruik van een signalenkaart, met een link;
- Maak gebruik van de voorzieningenwijzer met een link.

Het GGD-onderzoeksrapport bespreekt de commissie Burgerzaken (BZ) op 12 januari 2021. In de oplegnotitie van het college ter introductie van de commissie BZ staat verwoord:

'Het onderzoek helaas niet heeft opgeleverd van wat het college had verwacht. De aanbevelingen zetten weinig aan tot actie. Een belangrijke onderzoeksvraag of de regelingen doen wat ze beogen te doen, wordt niet beantwoord. Aan de hand van deze aanbevelingen moeten wij eerst zelf aanvullend onderzoek doen, voor we de regelingen kunnen aanpassen. Op korte termijn maken we een opzet hoe we dit kunnen realiseren.'

Uit de interviews constateert de rkc dat er tot op heden geen diepgravend vervolgonderzoek in opdracht van het college is uitgevoerd. Wat wel gebeurd is, is dat in overleg tussen ambtenaar, wethouder, DD en ASD/CLIP een start is gemaakt met beleidsvorming op basis van de beschikbare informatie.

Naar aanleiding van het rapport en de aanbevelingen van de GGD heeft de gemeenteraad twee moties aangenomen in de eerste helft van 2021:

- Instellen van een Lokaal Sociaal Bemiddelaar⁵⁹ die op een eenvoudige, toegankelijke en voor de burger laagdrempelig en effectieve wijze bemiddelt en klachten en bezwaren oplost in het

⁵⁹ Motie Lokaal sociaal bemiddelaar is op 4 februari 2021 aangenomen door de gemeenteraad van Son en Breugel. In de motie draagt de raad het college op om uiterlijk in april 2021 met een nadere uitwerking te komen inclusief een dekkingsvoorstel en dit voor te leggen aan de raad. Uit een reactie van de ambtelijke organisatie blijkt dat dit niet is gelukt. De organisatie heeft overlegd met de initiatiefnemers van de motie en die het niet erg te vinden dat het later

kader van uitvoering en handhaving sociaal domein. De Lokaal Sociaal Bemiddelaar heeft een rol binnen het hele sociaal domein, niet specifiek voor armoedebeleid ter voorkoming en bestrijding van armoede in de gemeente;

- Instellen van een armoede regisseur⁶⁰. Een motie van de raad om een armoederegisseur in te stellen die de communicatie tussen alle betrokken organisaties bevordert met als doel het voor de inwoner transparant en doeltreffend te organiseren. Dit was een van de aanbevelingen uit het GGD-rapport.

Uit de interviews blijkt dat de moties worden opgevolgd en dat er beleid hiervoor wordt ontwikkeld. Op dit moment is er nog geen nieuw beleid of uitvoering gestart. Een van de oorzaken hiervan is capaciteitsgebrek en dat er vele personele wijzigingen in de ambtelijke organisatie op dit beleidsterrein hebben plaatsgevonden.

Medio september 2021 heeft het college nog geen gehoor gegeven aan de motie van de raad over het instellen van een lokaal sociaal bemiddelaar om uiterlijk in april 2021 met een nadere uitwerking te komen inclusief een dekkingsvoorstel. De armoederegisseur is wel genoemd in het armoedebeleid 2021-2024 en op 10 september 2021 is de raad in een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de uitwerking van de motie.

5.2 Input nieuw armoedebeleid 2021: actoren en opvattingen

Armoedebeleid en de uitvoering ervan komt mede tot stand met betrokkenheid van tal van organisaties, allen zijn deels betrokken om input te leveren aan het nieuwe beleid, zo bemerkt de rkc aan de hand van de interviews. In de bloemlezing aan het begin van dit rapport is een overzicht gegeven van de beelden uit de interviews van wat opvalt in het armoedebeleid en wat anders kan.

5.3 Proces nieuwe nota armoedebeleid 2021-2023

Na de oplevering van het GGD-onderzoek is de gemeente gestart met het ontwikkelen van de nota armoedebeleid 2021- 2023. Hierbij vormden de conclusies en aanbevelingen uit het GGD-onderzoek het uitgangspunt tezamen met de wet- en regelgeving die in het kader van armoedebeleid geldend is, zo gaf een respondent aan. De gemeente heeft de ketenpartners zoals de Dienst Dommelvallei, Lumens en het CMD naar input gevraagd voor het beleid. Op basis hiervan is een concept nota opgesteld.

In mei 2021 is de concept nota voorgelegd aan de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) en CLIP voor feedback aan de gemeente. De ASD en CLIP hebben binnen enkele weken de gemeente voorzien van een uitgebreid advies met 25 verschillende advies- en aandachtspunten voor verbetering van de concept nota armoedebeleid 2021-2023. De gemeente heeft sommige elementen van de adviesraad en CLIP overgenomen. De keuze van het wel of niet overnemen van advies is uitgebreid in een brief door het college aan de adviesraad en CLIP gemotiveerd (zie §5.6).

De versie van de nota Armoedebeleid 2021-2023 die na het advies van de Adviesraad Sociaal Domein en CLIP is vastgesteld door het college is eind juni 2021 naar de gemeenteraad verzonden voor de

komt. De initiatiefnemers hebben bij de ambtenaar aangegeven 'liever een goede uitwerking en later dan dat het voor verwarring zorgt'.

⁶⁰ Openbare besluitenlijst gemeenteraadsvergadering 3 juni 2021. Motie armoederegisseur. Motie houdt in: binnen CMD de rol van armoederegisseur toe te voegen en voor september 2021 uit te werken inclusief een dekkingsvoorstel en op te nemen in het nieuwe armoedebeleid.

politieke avond op 15 juli 2021. Bij de schriftelijke stukken die de raad die avond tot haar beschikking had zaten het advies van de Adviesraad Sociaal Domein en de reactie hierop vanuit het college. De rkc heeft de politieke avond op 15 juli 2021 via Teams meegeluisterd en stelt vast dat de raad zeer betrokken is bij het onderwerp armoedebeleid en dat de raad in een werksessie nog eens uitgebreid met elkaar en de wethouder van gedachte wil wisselen over het armoedebeleid 2021 – 2023 voordat de raad hierover in de oordeelsvormende raad een besluit neemt. De werksessie staat gepland voor 20 september 2021. De rkc heeft vernomen dat deze niet door is gegaan.

5.4 Feedback met input nieuw beleid ASD en CLIP en reactie op concept beleid.

De adviesraad sociaal domein en CLIP hebben de concept nota armoedebeleid ontvangen met het verzoek van het college om hierop te reageren. Dit heeft de Adviesraad gedaan met een uitgebreide schriftelijke reactie naar het college. Het advies bestaat uit 26 aandachtspunten, suggesties en accenten voor nieuw armoedebeleid. Het college heeft hierop gereageerd en in een brief aan de adviesraad en daarin aangegeven wat er met hun suggesties is gedaan. In tabel 5.1 een overzicht wat de gemeente heeft gedaan en wat niet en de reden waarom zij iets niet overnemen in de nota Armoedebeleid. Beide documenten zijn naar de raad verzonden voor de behandeling op de politieke avond van 15 juli 2021. Het valt op dat de meerderheid van de adviezen niet zijn overgenomen en opgenomen in de nieuwe nota armoedebeleid 2021-2023. Relatief veel adviezen zijn doorgeleid naar andere beleidsterreinen of worden nog verder ontwikkeld in andere notities, soms is onduidelijk welk beleid de gemeente bedoelt.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de 26 adviespunten over de conceptnotitie Armoedebeleid 2021-2023, of het college het advies overneemt in de nota armoedebeleid, een nadere toelichting door het college en in de laatste kolom staat of de gemeente het advies doorgeleid naar een ander beleidsterrein.

Tabel 5.1. Verwerking adviezen van ASD en CLIP.

Nummer	Advies Adviesraad Sociaal Domein (ASD)	Overgenomen	Motivering gemeente, advies wel of niet overnemen	Door gemeente
advies ASD		Door de gemeente in Nota Armoede Beleid		Door leiden naar ander beleid
1	Voeg indicatie extra kosten toe	Nee	Financiële paragraaf geen onderdeel beleid	
2	Voeg SMART doelen toe; 2024	Ja	Drie doelen: 10%, 10% en 7,5 tevredenheid	
3	Nieuw beleid meer formatie CMD	Nee	Niet nodig beleidsmatig te borgen	
4	Tekstsuggestie	Ja	Overgenomen, alleen verwezen naar GGD onderzoek	
5	Benoem betekenis werk, samenwerking WSD	Nee	Overgenomen in Nota arbeidsmarktbeleid	Arbeidsmarktbeleid
6	Alinea 2 voeg fietsen en computers toe	Ja	Overgenomen in beleid (niet in de nota armoedebeleid)	Naar (?) beleid
7	Twee tekstsuggesties	Nee	Nota is op hoofdlijnen, tekstsuggestie te concreet	
8	Terugkeer naar werk, onderdeel ondersteuning	Nee	Overgenomen in Nota arbeidsmarktbeleid	Arbeidsmarktbeleid
9	Voorlichting statushouders	Nee	Gemeente maakt geen doelgroepenbeleid	Wet inburgering
10	Neem schuldhulpverlening op in armoedebeleid	Nee	Focus nota ligt op inkomensregelingen	Beleidsnotitie schuldhulpverlening
11	initieer onderzoek samen met St Leergeld	Nee	Ambtelijk overleg volstaat, St LG private partij	
12	Verbeter info vz Voedselbank	Ja	Zin opgenomen in nota	
13	Twee adviezen voor bereik doelgroep	Deels	Niet: leesbare communicatie: website en folders	Meenemen uitwerking armoederegisseur
14	eenvoudige formulieren / vroegtijdig ondersteuning betalingsachterstanden	Nee		Meenemen uitwerking armoederegisseur
15	Borg in nota samenwerkingsafspraken partners	Nee		Meenemen uitwerking armoederegisseur
16	Armoederegisseur; 20% tijd voor consultant	Nee	Advies komt niet overeen motie raad	Meenemen uitwerking armoederegisseur
17	Witgoedvoorziening; financiële bijdrage gemeente	Deels	Financiële bijdrage gemeente niet nodig, onderzoek naar witgoedvoorziening	
18	Uitgeven nieuwsbrief door gemeente	Ja	Afspraken met CLIP, 3-4 keer per jaar nieuwsbrief naar doelgroep die in beeld is	
19	Informatie armoedebeleid: gecoördineerde verwijzing ketenpartners	Nee		Meenemen uitwerking armoederegisseur
20	Welke wijze social media doelgroep bereikt Facebook geschikt, enige twijfel bij AR SD	Nee	Facebook is wel medium voor effectieve communicatie	Meenemen uitwerking armoederegisseur
21	Naast internet ook belangrijk om via schriftelijke informatie aan de doelgroep te zenden	Nee	Meenemen bij verspreiding folder	Meenemen uitvoering en uitwerking armoederegisseur
22	Verander formulierenbrigade in soc raadsliden	Nee	Overgenomen in beleid (niet in de nota armoedebeleid)	Naar (?) beleid
23	Bijstand of kwijtschelding: toets kwijtschelden waterschap	Nee	In het verleden geprobeerd, niet gelukt	
24	Onderzoek aanbieden aansprakelijkheidsverzekering	Nee	uitvoeringskosten te hoog. Niet van plan dit aan te bieden	
25	Onderzoek mogelijkheid instellen Noodfonds	Nee	Dient een particulier initiatief te zijn. Gemeente zal een particulier initiatief steunen	
26	Neem in nota op dat ASD en CLIP meedenken over cliëntervaringsonderzoeken	Ja	Toevoeging: alleen ASD en CLIP wordt advies gevraagd.	

Opvallend is dat van de 26 aandachtspunten de gemeente er een beperkt aantal geheel en twee adviezen deels heeft overgenomen. Veel andere punten schuift het college door naar andere beleidsterreinen en naar de uitvoering van het beleid.

5.5 Nota armoedebeleid 2021-2023; de inhoud.

De input en het proces zoals hierboven weergegeven hebben geleid tot de nota armoedebeleid zoals die op de politieke avond van 15 juli 2021 door de raad is besproken. De nieuwe nota armoedebeleid 2021-2023 is een zeer compacte nota, de kern bestaat uit 5 pagina's. De visie op het armoedebeleid is samengevat:

*'In Son en Breugel willen we dat inwoners financieel gezond kunnen opgroeien en leven. Waar inwoners niet zelf in hun inkomen kunnen voorzien, biedt de gemeente een primaire inkomensvoorziening (bijstand).'*⁶¹

Verder schrijft de notitie:

*"Armoede is niet alleen een financieel probleem. Het gaat ook om achterstanden onder andere in gezondheid, sociale vaardigheden, opvoeden en vrijetijdbesteding... De collectieve zorgverzekering is cruciaal om zorgmijding als gevolg van geldzorgen te voorkomen. Een bijdrage in sociaal culturele en sportieve activiteiten zorgt voor gezondheidsbevordering en voorkomt sociale uitsluiting."*⁶²

Stille armoede (inwoners die recht op een voorziening hebben, maar er geen gebruik van maken) wil de gemeente actief te lijf gaan door vroeg signalering en goede communicatie met zowel de doelgroep zelf als met partners als CMD en Lumens. Het bestaande beleid aan inkomensondersteunende maatregelen en de subsidie aan de Voedselbank en de Stichting Leergeld zet de gemeente voort.

Daarbij vult de gemeente aan met nieuw beleid:

- Verruimen inkomensgrens voor regelingen van 110% naar 120%;
- Kanselijkheid voor jongeren vergroten door het bereik van de Stichting Leergeld te vergroten, betere bekendheid van de Stichting Leergeld te bewerkstelligen en een betere afstemming met CMD;
- Voorkomen zorgmijding en bevorderen gezondheid door het handhaven van de huidige voorzieningen en vanuit het Gemeentelijk Sociaal Fonds een bijdrage van €150,00 per gezinslid van 18 jaar of ouder voor sociaal culturele en sportieve activiteiten toe te kennen. 18-minners kunnen een beroep doen op de Stichting Leergeld;
- Inzetten armoederegisseur; in kaart brengen stille armoede, onderlinge samenwerking van organisaties die zich bezighouden met armoede in kaart brengen en hun onderlinge samenwerking bevorderen, bereik regelingen vergroten, aandacht voor preventie en het netwerk versterken en voorlichting geven aan beroepsgroepen;
- Witgoedbank. Onderzoeken mogelijkheden voor een witgoedbank voor de gemeente Son en Breugel;

⁶¹ Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

⁶² Armoedebeleid 2021-2024, 2020.

- Vroeg signalering betalingsachterstanden. Gemeente ontvangt signalen over betalingsachterstanden van nutsbedrijven, woningcorporaties en zorgverzekeraars. De gemeenten gaat deze inwoners actief benaderen om hulp aan te bieden. De nota vermeld: 'de groep inwoners kunnen ook deelnemen aan de minimaregelingen als zij aan de voorwaarden voldoen'.

Verder besteed de nota Armoedebeleid aandacht aan communicatie met als doel het gebruik van regelingen te bevorderen, het monitoren van de resultaten en bepalen van de effecten van het ingezette beleid, het uitvoeren van een onderzoek naar de ervaringen van cliënten die in armoede leven met de frequentie eens per twee jaar. Hierbij betreft de gemeenten de adviesraad sociaal domein en CLIP.

Doelen die de gemeente beoogt met dit nieuwe beleid is: bekendheid van de voorzieningen stijgt met 10% in 2024. Gebruik van voorzieningen moet in 2024 ook met 10% zijn gestegen en de klanttevredenheid is minimaal een 7,5. Uit de nota blijkt niet wat de actuele cijfers zijn voor wat betreft bekendheid met, het gebruik van de voorzieningen en het cijfer voor klanttevredenheid. Met andere woorden: er is geen nulmeting gedaan. Als nu niet bekend is wat de bekendheid met de voorzieningen is, wat betekent dan 10% in 2024? De gemeente geeft aan dat er wordt uitgegaan van wat uit het GGD-onderzoek bekend is en dat op de andere punten nog een 0-meting uitgevoerd gaat worden. Het Armoedebeleid 2021-2024 wordt over vier jaar geëvalueerd. Uit de nota blijkt niet exact het moment: 2024 of over vier jaar: medio 2026.

De motie van de gemeente van een sociaal bemiddelaar is ontwikkeling. Deze functie en verdere bijzonderheden komen niet tot uitdrukking in de verdere uitwerking van het nieuwe armoedebeleid. De motie van de gemeenteraad over de armoederegisseur is kort opgenomen in het nieuwe beleid, met een aantal taken waarop deze zich moet richten. Zoals het in kaart brengen van de stille armoede, bereik van de regelingen vergroten, aandacht voor preventie en vroegsignalering versterken, samenwerking tissen partijen in de armoedenestrijding verbeteren, kennisdeling en netwerkversterking. Op 10 september is de raad in een raadsinformatiebrief ingelicht over de uitwerking van de motie over de armoederegisseur.⁶³ De doelstellingen van de functie, werkzaamheden en profiel zijn daarin opgenomen. In de raadsinformatiebrief staat verder dat de functie los van nieuwe armoedebeleid geïmplementeerd kan worden, daar in de Kadernota 2021 incidenteel voor drie jaar €30.000 per jaar ter beschikking is gesteld.

Uit het interview met ASD en CLIP blijkt dat zij het nieuwe beleid mager vinden. Het blijft beperkt tot een verhoging van de inkomensgrens van 110% naar 120% en een bedrag voor culturele en sportieve activiteiten. Teleurstellend vinden zij ook dat er geen integraal armoedebeleid is en dat armoedebeleid ook voorkomt in andere beleidsterreinen.

⁶³ Raadsinformatiebrief Son en Breugel, nr. 104, 10 september 2021.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het maatschappelijk armoedevraagstuk is prangend en in individuele gevallen schrijnend. Er is een relatief groot aantal huishoudens dat langdurig moet rondkomen van een inkomen op of onder het bestaansminimum. Er zijn veel kinderen die in armoede opgroeien. Dat is niet alleen een financieel probleem, armoede verhindert het meedoen van kinderen en volwassenen op veel leef terreinen. Wat betreft omvang van het armoedeprobleem in Son en Breugel lijkt deze lager dan gemiddeld in Nederland.

De gemeente is de eerste en belangrijkste deel van de gehele overheid waar de huishoudens die in armoede leven voor hulp en ondersteuning terecht kunnen. De gemeente kan zorgen voor een uitkering om in inkomen te voorzien als de inwoner dat niet zelfstandig kan. Dat kanaal gaat via CMD in samenwerking met de Dienst Dommelvallei. Het CMD geeft informatie, verwijst door en biedt zelf laagdrempelige hulp.

De lokale overheid is bij de beleidsvorming en -uitvoering in toenemende mate gebonden aan kaders die de rijksoverheid stelt. Individuele gemeenten hebben soms nauwelijks beleidsruimte om maatwerk te leveren aan het individu of individuele huishouden. Zo is er de landelijke voordeurdelersregeling die voor veel huishoudens voor onoverkomelijke problemen zorgt. De lokale overheid moet deze handhaven. Particuliere organisaties met een ideële visie en opdracht, veelal charitatieve stichtingen hebben meer regelmogelijkheden om dat maatwerk te bieden. Daarnaast heeft de gemeente diverse ondersteuningsregelingen die met of door ketenpartners worden uitgevoerd. Dat zijn onder andere Lumens, LEV-groep, Stichting Leergeld, de Voedselbank enzovoorts. Van belang is dat, waar mogelijk, de gemeente de beleidsruimte en regelruimte opzoekt om voor haar inwoners maatwerk te kunnen bieden. Een voorbeeld is het opnemen en gebruik maken van een hardheidsclausule.

Uit de analyse en de gesprekken in het veld, blijkt dat een groot deel van de doelgroep niet wordt bereikt. Het bereik van de armoederegelingen ligt rond de 50% van de doelgroep die daarvoor in aanmerking zou kunnen komen. Schaamte om armoede te erkennen speelt hierbij een rol, maar ook ongeletterdheid, taalachterstand, niet goed de institutionele wegen kennen, enz. Evenzeer speelt bij een deel van de doelgroep wantrouwen tegenover een hardvochtige overheid die heel streng handhaaft. Gevoed door eerdere ervaringen met instanties die veel van je (willen) weten en discriminerend in het nieuws komen.

Bestuurlijk is de raad betrokken op het betreffende beleidsterrein, maar bij college en ambtelijk apparaat lijkt geen groot eigenaarschap aanwezig. Het heeft lang geduurd voordat nieuw beleid op armoedebestrijding is geformuleerd. Het huidige armoedebeleid stamt oorspronkelijk uit 2007 en is vooral gebaseerd (geweest) op een aantal inkomensregelingen (zie tabel 3.3). Wat de meeste gesprekspartners goed vonden is dat er in Son en Breugel een breed palet aan dit soort regelingen aanwezig is, en sommige regelingen hadden een breed bereik onder de doelgroep die bekend is bij de gemeente en diens partners. Het betreft vooral financiële regelingen is de kritiek vanuit het veld, terwijl armoede een veel breder vraagstuk is dan alleen financieel. In 2018 wordt door het college nieuw beleid aangekondigd. Daarbij wil het college inzetten op het verder bouwen aan een inclusieve samenleving waarbij iedereen meedoet en participeert en zelfredzaamheid is. Dit nieuwe beleid zou geschoeid zijn op een evaluatie van het beleid en onderzoek naar de doelgroep en wat deze nodig

heeft. Dat onderzoek is door de GGD uitgevoerd. Het rapport is vertraagd opgeleverd en gebaseerd op een niet volledig en goed afgerond onderzoek. De rekenkamercommissie kwalificeert het onderzoek als volgt: het literatuuronderzoek is vrij algemeen en baseert zich voornamelijk op landelijke bronnen als het CBS en CPB. Het kwantitatieve onderzoek is met 19% respons en respondenten met een opleidingsniveau van MBO+ niet representatief te noemen. Het verdiepende kwalitatieve onderzoek onder mensen uit de doelgroep is niet uitgevoerd. Het college en de ambtelijke organisatie hebben het onderzoek onvoldoende aangestuurd, zo blijkt uit de interviews.

Het GGD-rapport is op 12 januari 2021 in de raad besproken en ondanks de euvels van het onderzoek wordt het door het college gebruikt om tot nieuw beleid te komen. De concept Nota Armoedebeleid 2021–2024 ligt vanaf jun 2021 ter menings- en besluitvorming voor bij de raad. Elementen uit het beleidsvoorstel zijn vooral gericht op inkomensregelingen. De belangrijkste verandering is dat de grens om in aanmerking te komen voor een aantal regelingen is verhoogd van 110% naar 120% van het minimuminkomen. Kortom, de doelgroep wordt verbreed. Ook wordt een armoederegisseur voorgesteld, die moet bevorderen dat de verschillende instanties gaan samenwerken en snel en transparant ondersteuning bieden. Dit is een nieuwe functie en onder andere gebaseerd op een van de aanbevelingen uit het GGD-onderzoek. Op 10 september 2021 heeft de raad door middel van een raadsinformatiebrief kennisgenomen van de voorgenomen invulling en bekostiging van deze functie.

In de vergadering van 12 januari 2021 neemt de raad een motie aan om een lokaal Sociaal Makelaar aan te stellen. De stand van zaken in september 2021 is dat de gemeente de invulling hiervan heeft neergelegd bij de Dienst Dommelvallei. Onduidelijk is wat de stand van zaken is. Uit de verschillende gesprekken met vertegenwoordigers uit het veld blijkt dat niet helder is wat deze functionaris gaat doen. Deze wordt soms verward met de armoederegisseur.

Ketenpartners die door de rkc zijn bevestigd in dit onderzoek zijn niet erg actief betrokken geweest bij de beleidsvorming. De reden die respondenten aangeven dat dit niet of te weinig is gebeurd ligt in het feit dat er te weinig tijd was. Onder grote tijddruk is het nieuwe beoogde beleid tot stand gekomen. De rkc vindt het onbegrijpelijk en een gemiste kans dat niet voldoende gebruik is gemaakt van de kennis van de mensen die direct contact hebben met de doelgroep en een realistisch perspectief.

Het is de rkc gebleken dat de 1^e lijn (ketenpartners), de mensen die direct contact hebben met de mensen die in armoede leven, betrokken zijn vanuit een realistisch perspectief en willen helpen bij het leveren van maatwerk. Het college krijgt advies van ASD en CLIP. Maar zij hebben niet de indruk dat veel gedaan is met hun adviezen. De gemeente lijkt niet goed te luisteren naar de sparringpartners en cliëntenorganisaties uit het veld.

Het nieuwe armoedebeleid zoals in juli 2021 aan de raad voorgesteld is beperkt en niet integraal ingericht. Wat betreft armoedebeleid lijken er binnen het sociaal domein verschillende eilanden te bestaan. Armoede is een veelzijdig en complex probleem, en in het armoedebeleid wordt snel verwezen naar een ander beleidsterrein. Het perspectief van de ambtelijke organisatie lijkt vooral intern gericht. Deels begrijpelijk, daar de gemeente nu vooral bezig is met de ontwikkeling van zelforganiserende teams. Er gaat nu veel aandacht uit naar regie en sturing. De uitvoering wordt later opgepakt en dat geldt ook voor armoedebeleid.

De intenties uit het collegeprogramma uit 2018 zijn acht maanden voor de verkiezingen van 2022 nog niet uitgevoerd. In het beleid zijn enkele initiatieven op procesniveau opgenomen, maar voor een dergelijk breed en complex maatschappelijk vraagstuk ligt de nadruk toch vooral op

inkomensregelingen. Ook zijn er geen SMART-doelstellingen geformuleerd voor 2024, zoals de ASD terecht opmerkte.

Om daaraan tegemoet te komen heeft het college in het nieuwste voorstel, dat in september besproken zou worden in de raad, SMART doelen opgenomen:

1. Gebruik van de voorzieningen stijgt met 10% in 2024;
2. Bekendheid van de voorzieningen stijgt met 10% in 2024;
3. Klanttevredenheid gebruikers voorzieningen gewaardeerd met minimaal een 7,5.

Het GGD-onderzoek zou als 0-meting hebben kunnen dienen om de doelrealisatie van de 10% stijging van gebruik en bekendheid te meten. Maar noch het gebruik van, noch de bekendheid bij de doelgroep is gemeten. Zonder 0-meting zijn deze prestatie-indicatoren weinig zinvol om in 2024 de raad in de gelegenheid te stellen zich een beeld te vormen van de effectiviteit van het armoedebeleid, om zo haar controlerende rol in de vullen.

Wat mist in het beleid zijn handvatten hoe de doelstellingen op bekendheid en het gebruik van de regelingen in te bereiken. Er lijkt weinig aandacht voor echt outreachend werken, om mensen uit de doelgroep al vroeg ondersteuning te bieden. Een duidelijke visie op armoede ontbreekt en de vele met name financiële regelingen blijven. Wel is er veel aandacht voor de infrastructuur om de regelingen via ketenpartners weg te zetten. Er zijn veel externe actoren, plus twee nieuwe: de armoede regisseur en sociaal bemiddelaar. In plaats van via inhoud, betrokkenheid en eigenaarschap lijkt het college armoede via een (infra)structuur de armoede te willen bestrijden. Dit alles wekt de indruk dat door allerlei instanties over inwoners wordt gesproken in plaats van met inwoners die het betreft.

De werksessie van de raad over armoede van september 2021 is tot nader bericht uitgesteld.

6.2 Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

1. Ontwikkel met partners in het veld en cliëntenorganisaties een visie op het armoede-vraagstuk en ontwikkel daar integraal beleid op. Integraal beleid als herkenbaar onderdeel binnen de WMO. Maak integraal beleid en verwijs voor wat betreft armoede niet naar andere beleidsterreinen. Dat betekent ook meer inzicht in de grootte en de behoefte van de doelgroep. Let bij de doelgroep op behoeften bij specifieke problemen als taalachterstand, kennis van de Nederlandse regels en cultuur.
2. Stel een integraal armoedebeleid op, waarbij de diverse facetten van het armoedevraagstuk in een eenduidig beleidskader worden geadresseerd. Stel bredere regelingen op dan alleen die van financiële aard. Formuleer SMART-doelen, met behulp van een 0-meting, zodat bij een evaluatie daadwerkelijk de effectiviteit van het beleid blijkt.
3. Creëer eigenaarschap en geef de beleidsambtenaar ruimte en verantwoordelijkheid om daadwerkelijk concrete stappen te zetten in het belang van het verminderen van armoede in de gemeente Son en Breugel. Geef als bestuur (college, portefeuillehouder) kaders mee aan de organisatie en laat de beleidsontwikkeling over aan de ambtenaren.
4. Besteed meer aandacht aan goede eenduidige communicatie op diverse vindplaatsen om de verschillende regelingen bij de doelgroep in beeld te brengen.
5. Geef meer aandacht aan preventie en bereik van het beleid bij de doelgroep. Werk meer outreachend, samen met de ketenpartners. Zoek de doelgroep op, organiseer laag-

drempelige gelegenheden, spreek mensen aan en win hun vertrouwen. Wees in dit opzicht creatief en denk buiten de kader.

6. Besteed aandacht aan de bekendheid van de regelingen bij de ketenpartners, zodat zij de inwoners actief kunnen informeren en maatwerk kunnen leveren.
7. Er zijn tal van regelingen die de gemeente uitvoert waar de rijksoverheid de kaders voor stelt. Als het mogelijk is bouw als gemeenten een hardheidsclausule in, zodat de wethouder op die wijze meer beleidsruimte en maatwerk creëert en kan handelen in situaties waarin de gemeente het verschil voor de betreffende inwoner kan maken.
8. Leer van goede voorbeelden uit andere gemeenten. Zoals Bestwijzer in de gemeente Best waarbij goede verbindingen tussen de verschillende partijen rond kinderen en probleemgezinnen. Zo zijn meer van zulke goede praktijkvoorbeelden.
9. Communiceer de problemen waarmee de lokale overheid in beleid en uitvoering worstelt naar de organisatie binnen de overheid die deze problemen veroorzaakt. Mogelijk samen met andere gemeenten en brancheorganisaties als Divosa en NVVK.
10. Daarnaast heeft de rkc vele betrokken instanties rondom armoede gesproken. In die gesprekken heeft de rkc de indruk gekregen dat er veel bestuurlijk overleg en contact is over mensen in armoede, meer dan met mensen die in armoede leven. De rkc adviseert om de bestuurlijke druk met allerlei instanties te beperken en daadwerkelijke interventies te doen die armoede voorkomen of tegengaan.

Bijlage 1. Overzicht van armoedebeleid

Overzicht van het armoedebeleid

Voorkomen van problemen	Verlichten/aanvullen als mensen weinig inkomen hebben	Problemen oplossen die zijn ontstaan
<p>- Sociaal raadsliedenwerk: inwoners ondersteunen bij sociaal juridische vragen, bijv. bezwaarschriften, brieven van/naar instanties e.d. waarna zij weer zelfstandig verder kunnen (of met hulp uit hun eigen netwerk).</p> <p>- Hulp bij financiën:</p> <p>a. bewindvoering (zwaarste vorm van hulp)</p> <p>b. budgetbeheer (via Kredietbank Nederland)</p> <p>- Communicatie over regelingen:</p> <p>a. goede folders</p> <p>b. nieuwsbrief aan P-wet klanten door CLIP (3/4 keer per jaar)</p> <p>c. via weekblad, facebook e.d. (actualiteiten)</p> <p>d. armoederegisseur: armoedepartners informeren en netwerk opzetten en onderhouden</p> <p>- Vroegsignalering: het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken.</p>	<p>- Inkomensregelingen</p> <p>a. Bijzondere bijstand</p> <p>b. Collectieve zorgverzekering</p> <p>c. Individuele inkomsten toeslag</p> <p>d. Individuele studietoelage</p> <p>e. Gemeentelijk Sociaal Fonds (vergoeding internetabonnement en vergoeding voor sociaal/culturele en sportieve activiteiten)</p> <p>f. Kwijtschelding gemeentelijke belastingen</p> <p>g. Bijstand, uitkering</p> <p>h. Tegemoetkoming zorgkosten (tegemoetkoming voor inwoners met een laag inkomen die een eigen bijdrage voor de Wmo of drie aangesloten jaren het volledig eigen risico voor de Zorgverzekeringswet hebben betaald)</p> <p>i. Bijstand voor zelfstandigen (Bbz)</p> <p>j. Tozo*</p> <p>k. Tonk*</p> <p>Daar waar juridisch mogelijk wordt de inkomensgrens verhoogd van 110% naar 120%. De inkomensgrens voor de regeling tegemoetkoming zorgkosten blijft minimaal 130%.</p> <p>- Subsidies aan:</p> <p>a. Stichting Leergeld (armoedebestrijding onder kinderen)</p> <p>b. Voedselbank</p> <p>*Tijdelijke maatregel tijdens de coronacrisis.</p>	<p>- Schuldhulpverlening fase 1 door Lumens</p> <p>- Schuldhulpverlening fase 2 door Kredietbank Nederland</p> <p>- Stichting Over Rood en Zuidweg en Partners doen voortraject schuldhulpverlening voor ondernemers (afwikkelen belastingaangifte, boekhouding e.d.)</p>

Bijlage 2. Regelingen minimabeleid (2019 en 2020)

Het college heeft in 2019 de 'Beleidsregels Bijzondere Bijstand Son en Breugel 2019' vastgesteld. Dit is gebaseerd op de standaard VNG-regeling op 110%.⁶⁴

Onderwerpen die geregeld worden:⁶⁵

- Collectieve zorgverzekering
- Medische kosten
- Reiskosten, meer dan 10 km enkele reis
- Rechtsbijstand en griffierechten
- Kosten curatele, mentorschap en bewindvoering
- Woonkostentoeslag
- Verhuis- en inrichtingskosten, duurzame gebruiksgoederen en babyuitzet
- Woninginrichting Woonlasten voor personen die in een inrichting verblijven
- Woonlasten tijdens detentie
- Stookkosten en kosten bewassing
- Dieetkosten
- Uitvaart kosten
- Kosten kinderopvang sociaal medische indicatie
- Leges identiteitskosten en verblijfsdocumenten

Tot slot: heeft het college een hardheidsclausule opgenomen.

Gemeenten geven bijdrage in de premie voor de verzekering, omdat enerzijds deze dekkingen bevat die voorheen onder de bijzondere bijstand vielen en anderzijds om de premie voor minima te verlagen. Bijdrage gemeente en korting verzekeraar (gemeentepolis).

2020. Naast de mogelijkheid om een bijstandsuitkering te verstrekken kent de gemeenten Son en Breugel de volgende minimaregelingen⁶⁶:

- Bijzondere bijstand is een aanvulling op de inkomensvoorziening (Participatiewet-Inkomen/loaw/loaz/Bbz);
- De minimaregeling in Son en Breugel heet GSF (Gemeentelijk Sociaal Fonds)

In het rapport van de GGD (2020) staan de volgende regelingen vermeld:

- Participatiewet (bijstand)
- IOAZ
- BBZ (beginnende ondernemers)
- Collectieve ziektekostenverzekering
- Bijzondere bijstand
- Schuld hulpverlening
- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Gemeentelijk sociaal fonds⁶⁷

⁶⁴ Beleidsregels bijzondere bijstand Son en Breugel 2019. Vastgesteld voor College van B&W.

⁶⁵ Beleidsregels bijzondere bijstand Son en Breugel 2019. Vastgesteld voor College van B&W.

⁶⁶ Afdelingsrapportage Dienstverlening 2020 B3, Dienst Dommelvallei.

⁶⁷ Vanuit het Gemeentelijk Sociaal Fonds wordt momenteel alleen een internetabonnement vergoed. Respondent meldt dat verwacht wordt dat dit uitgebreid gaat worden naar culturele en sportieve activiteiten voor minima.

- Individuele inkomenstoeslag
- Individuele studietoeslag.

Tot slot merkt de rkc op dat overheden (gemeenten) het verboden is om aan doelgroepenbeleid te doen. Particuliere organisaties hebben die mogelijkheid wel. Een voorbeeld is de Stichting Leergeld (SL).⁶⁸

⁶⁸ Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld. Initiatief van Vincentiusvereniging in Tilburg.

Bijlage 3. Detailgegevens gebruik

Detailgegevens gebruik met betrekking tot de collectieve zorgverzekering

Van de volwassen deelnemers (18+) heeft een klein aantal alleen een basispakket en ongeveer eenzelfde aantal een uitgebreide aanvullende zorgverzekering via de gemeente lopen. Ruim driekwart heeft een gemiddelde aanvullende zorgverzekering, zie hieronder tabel B3.1.

Tabel B3.1. Deelnemers per aanvullend pakket (18+), 2018-2020. ⁶⁹

N	2018	2019	2020
Basis	11	18	15
Midden	138	139	125
Uitgebreid	15	17	25
Totaal	164	174	165

Een kleine minderheid van 9,7% in 2018 tot 15,2% in 2020 maakt gebruik van de regeling met betrekking tot het eigen risico van de zorgverzekering. ⁷⁰ Het voordeel dat inwoners van 18 jaar en ouder met de gemeentepolis, inclusief de korting die de verzekeraar verstrekt, verkrijgen is in tabel B3.2 weergegeven. Ter vergelijking zijn de landelijke gegevens ook opgenomen in de tabel. Daaruit blijkt dat gemiddeld het voordeel dat inwoners van Son en Breugel hebben van deze regeling veel lager is dan landelijk. In 2021 is de gemeentelijke bijdrage verhoogd van €10 naar €15.

Tabel B3.2. Voordeel per 18+, resp. bijdrage gemeente en korting verzekeraar, 2018-2020. ⁷¹

€	2018	2019	2020
Son & Breugel	93 - 84	120 - 87	120 - 43
Landelijk	302 - 108	310 - 114	307 - 66

Wanbetaling van de (verlaagde) zorgpremie duidt op financieel onvermogen bij de inwoners met een laag inkomen. In tabel B3.3 zijn de aantallen weergegeven, uitgesplitst naar inwoners met en inwoners zonder een bijstandsuitkering. Daaruit blijkt dat onvermogen groter is bij inwoners zonder een bijstandsuitkering.

Tabel B3.3. Aantal wanbetalers ⁷²

%	2016	2017	2018
Met bijstand	20 (20%)	20 (20%)	10 (12,5%)
Zonder bijstand	80 (80%)	80 (80%)	70 (87,5)
Totaal	100 (100%)	100 (100%)	80 (100%)

⁶⁹ Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

⁷⁰ Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

⁷¹ Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

⁷² Evaluatierapport Gemeentepolis 2020.

Detailgegevens aanmeldingen schuldhulpverlening en WSNP-trajecten vanuit Dienst Dommelvallei

Deze gegevens zijn afkomstig van managementrapportages van de Dienst Dommelvallei, 2020-2021.

Tabel B3.4. Aanmeldingen Schuldhulpverlening en WSNP, 2020/Q4-2021/Q1.

	2020-Q4	2021-Q1
Aanmeldingen	6	3
WSNP Aanvragen (aantal)	0	0

Tabel B3.5. Aantal lopende dossiers schuldhulpverlening, 2020/Q4-2021/Q1.

Lopende dossiers (aantal)	2020-Q4	2021-Q1
Budgetbeheer	1	1
Schuldregeling	2	2
Saneringskredieten	0	1
Schuldbemiddeling	2	4

Tabel B3.6. Aantal beëindigde dossiers schuldhulpverlening, 2020/Q4-2021/Q1.

Beëindigde dossiers	2020-Q4	2021-Q1
Budgetbeheer	0	0
Schuldregeling	4	2
Saneringskredieten	0	0
Schuldbemiddeling	0	0
Aanvraag budgetbeheer	0	1

Tabel B3.7. Doorlooptijden Schuldhulpverlening, 2020/Q4-2021/Q1.

Doorlooptijden (dagen)	2020-Q4	2021-Q1
Budgetbeheer	54	54
Schuldregeling	32	103
Voortijdig beëindigd	0	0
Aanvraag budgetbeheer	0	1
Resultaat schuldregeling	100%	100%

Bijlage 4. Geraadpleegde documenten

- Afdelingsrapportage Dienstverlening 2020
- Beleidsplan SHV
- Beleidsregels bijzonder beleid
- CLIP jaarverslag 2020
- De managementrapportages van Kredietbank Nederland van het vierde kwartaal van 2020 en het eerste kwartaal van 2021
- De rapportage van het onderzoek naar armoede en inkomensregelingen in Son en Breugel, uitgevoerd door de GGD in 2020
- Evaluatierapport 2020 collectieve zorgverzekering (heet Evaluatierapport 2020 – Dienst Dommelvallei – Gemeente Son en Breugel)
- Herijking aanpak armoede
- Jaarrapportage Lumens 2019
- Jaarverslag LEVgroep 2019
- Jaarverslag Stichting Leergeld 2020
- Kader sociaal domein
- Nota armoedebeleid 2021-2024, Financieel gezond opgroeien en leven, 2020
- Persoonlijk & dichtbij. Visie op meedoen visiedocument, samenwerkende gemeenten Geldrop-Mierlo, Nuenen, Son & Breugel & Waalre, 2012
- Routewijzer Son en Breugel
- Uitgangspunten P-beleid (09-2014)
- Subsidie voor muziekonderwijs: deze subsidie is voor iedereen toegankelijk, dus niet alleen voor inwoners met een laag inkomen
- Subsidie voor zwemonderwijs: deze subsidie is ook voor iedereen toegankelijk
- 01-managementrapportage-gemeente-son-en-breugel-q1-2021
- 04-managementrapportage-gemeente-son-en-breugel-q4-2020 (1)
- Afdelingsrapportage Dienstverlening 2020 B3
- Evaluatierapport 2020 - Dienst Dommelvallei - Gemeente Son en Breugel
- Jaarrapportage Lumens 2019 lokaal team
- Jaarverslag 2020 Stichting Leergeld Best e.o.
- CLIP jaarverslag 2020
- Jaarverslag LEV groep 2019. Op bladzijde 44 staat het raadsliedenwerk beschreven. Het jaarverslag van 2020 is nog niet beschikbaar.
- Jaarverslag Stichting Leergeld 2020. Stichting Leergeld krijgt van de gemeentesubsidie om armoede onder kinderen te bestrijden.
- Jaarrapportage Lumens 2019. De jaarrapportage van 2020 is nog niet beschikbaar. Lumens voert de eerste fase van schuldhulpverlening uit.
- De managementrapportages van Kredietbank Nederland van het vierde kwartaal van 2020 en het eerste kwartaal van 2021
- De rapportage van het onderzoek naar armoede en inkomensregelingen in Son en Breugel, uitgevoerd door de GGD in 2020
- Evaluatierapport 2020 collectieve zorgverzekering (heet Evaluatierapport 2020 – Dienst Dommelvallei – Gemeente Son en Breugel)
- Gemeentelijke minimaregelingen Son en Breugel

Bijlage 5. Gesprekspartners rekenkamercommissie in een interview

In totaal heeft de rkc een tiental mensen gesproken die op een of andere wijze zijn verbonden aan het armoedebeleid van de gemeente Son en Breugel. Deze respondenten waren afkomstig uit de volgende organisaties c.q. gremia:

- Adviesraad sociaal domein
- Ambtelijke organisatie gemeente Son en Breugel
- CLIP
- CMD
- College van B&W gemeente Son en Breugel
- Dienst Dommelvallei
- Stichting Leergeld
- Werkgroep armoede

Bijlage 6. Normenkader

De rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van de onderzoeksvragen het volgende normenkader geformuleerd:

Onderzoeksvragen	Normen
<p>Hoe ziet het armoedebeleid eruit in de gemeente Son en Breugel op 21 september 2021, is het effectief en doelmatig en in hoeverre wordt de doelgroep bereikt?</p> <p>Welke definitie hanteert de gemeente van armoede en armoedebeleid? Hoe is het armoedebeleid geformuleerd? Hoe is de toegang tot dit beleid geformuleerd?</p> <p>Welke maatregelen heeft gemeente genomen en geïmplementeerd om de regelingen toegankelijker te maken en te verbeteren? Welk effect is zichtbaar?</p>	<p>Het armoedebeleid is actueel.</p> <p>Het beleid is integraal onderdeel binnen de WMO.</p> <p>Beleid is gericht op preventie.</p> <p>Beleid bevat schuldhulpverlening.</p> <p>Beleid is helder en SMART geformuleerd.</p> <p>Er zijn evaluaties over het beleid en de gemeente monitort het armoedebeleid.</p> <p>Armoedebeleid is effectief.</p> <p>De gemeente heeft zicht op de doelgroep in het kader van het armoedebeleid.</p> <p>De doelgroep heeft laagdrempelige toegang tot beleid.</p> <p>Doelgroep is betrokken bij beleid en uitvoering.</p>
<p>Welk budget is beschikbaar voor armoedebeleid in de gemeente Son en Breugel en hoe is het besteed in de periode 2017 - 2020?</p>	<p>Het beleid en de uitvoering is doelmatig.</p>
<p>Hoe heeft de raad haar rol de laatste jaren vervuld op het terrein van armoedebeleid? De gemeenteraad heeft twee moties aangenomen in 2021: het instellen van een armoederegisseur en het instellen van een lokaal sociaal bemiddelaar. Hoe is het proces na de raadsbehandeling verlopen en wat is de huidige stand van zaken op 21 september 2021?</p>	<p>Raad voert kaderstellende en controlerende rol uit.</p> <p>College heeft opvolging gegeven aan de moties van de raad.</p>