

Rekenkameronderzoek

Armoedebelaid gemeente Heerenveen



Opdrachtgegevens

Opdrachtnaam	Onderzoek Armoedebelid
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Heerenveen
Opdrachtnemers (Opstellers rapport)	Lid rekenkamercommissie Heerenveen, mw. E. Lukovac, MSc RA Lid rekenkamercommissie Heerenveen, mw. Drs. G. Seinen

Adres:

Gemeente Heerenveen
Crackstraat 2
8441 ES Heerenveen

Rapportage Rekenkamercommissie Heerenveen, 14 september 2022

Inhoudsopgave

1	INLEIDING EN DOEL ONDERZOEK	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling	1
1.3	Definiëring begrip armoede en afbakening	1
1.4	Onderzoeksvragen	2
1.5	Normenkader	2
1.6	Aanpak en onderzoeksmethoden	3
1.7	Leeswijzer	3
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	4
2.1	Conclusies	4
2.2	Aanbevelingen	6
3	LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN ARMOEDEBELEID	8
4	BEVINDINGEN: ARMOEDE – BELEIDSMATIG PERSPECTIEF	10
4.1	Definiëring begrip armoede	10
4.2	Feiten en cijfers armoede gemeente Heerenveen	10
4.3	Beleidsdoelen armoedebeleid gemeente Heerenveen.....	12
4.4	Juridische context	14
4.5	Budgettaire sturing	15
4.6	Doelgroepgericht of regelingsgericht	15
4.7	Toetsing aan de norm	16
4.8	Conclusie.....	16
5	BEVINDINGEN: ARMOEDE - UITVOERINGS-PERSPECTIEF	18
5.1	Doelstellingen en fondsen / regelingen	18
5.2	Besteding, verantwoording over prestaties en monitoring	22
5.3	Informatievoorziening en communicatie inwoners.....	26
5.4	Overige projecten en preventie activiteiten.....	28
5.5	Samenwerking in de keten en beeld van uitvoerende partners.....	29
5.6	Beeld van ervaringsdeskundigen – Persona's	31
5.7	Toetsing aan de norm	33
5.8	Conclusie.....	34
6	BEVINDINGEN: INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	36
6.1	Betrokkenheid Raad en informatievoorziening	36
6.2	Besluitvorming armoedebeleid.....	36
6.3	Belemmeringen en succesfactoren Raad inzake armoedebeleid	37
6.4	Toetsing aan de norm	37
6.5	Conclusie.....	38
	BIJLAGE 1 – NORMENKADER	39
	BIJLAGE 2 - OVERZICHT GESPREKSPARTNERS.....	43
	BIJLAGE 3 - KADERNOTA SOCIAAL DOMEIN 2019-2025	44
	BIJLAGE 4 – GEMEENTELIJKE MONITOR SOCIAAL DOMEIN RAPPORT.....	45

1 Inleiding en doel onderzoek

1.1 Aanleiding

Verschillende raadsfracties van de gemeente Heerenveen hebben het onderwerp armoedebeleid benoemd om op te nemen in het onderzoeksprogramma 2021-2022. In de programmabegroting 2022 verwoordt de gemeente dat ze ervoor wil zorgen dat al haar inwoners een fatsoenlijk en verrijkt bestaan hebben en kunnen meedoen. Gelijktijdig constateert de gemeente dat nu zo'n 15 procent van de huishoudens van Heerenveen op of onder de armoedegrens leeft. De gemeente wil dat er een einde komt aan armoede en laat de Global Goals zoals einde aan armoede, fatsoenlijke banen en minder ongelijkheid dan ook doorklinken in beleidsuitgangspunten. Vraag is echter hoe effectief is de gemeente nu in het uitvoeren van het geformuleerde beleid. Bereikt ze haar inwoners met de regelingen en projecten die ze inzet en komt de gemeente dichterbij het uiteindelijke doel: einde aan armoede?

1.2 Doelstelling

De Rekenkamercommissie (hierna Rkc) beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in de effectiviteit van de uitvoering van het armoedebeleid. Doel is om van het verleden en heden te leren hoe het in de toekomst (nog) beter kan. De uitvoering van schuldhulpverlening valt buiten de scope van dit onderzoek, behalve de primaire preventie die gericht is op het voorkomen van financiële problemen. Dan gaat het om de mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn om mensen financieel vaardig te maken en hen te bewegen hun financiën op orde te houden. Het karakter is daarmee preventief (en generiek). Uitvoering van schuldenregelingen of het bieden van beschermingsbewind (waar al sprake is van schulden bij inwoners) behoort niet tot de scope, omdat dit een 'aparte tak van sport is'. De ondersteuning voor wat betreft laaggeletterdheid valt eveneens buiten de scope van het onderzoek. De uitvoering van schuldhulpverlening en de aanpak van laaggeletterdheid zijn een eigenstandig onderzoek waard.

1.3 Definiëring begrip armoede en afbakening

Het Sociaal Cultureel Planbureau (hierna SCP) definieert armoede als volgt:

Armoede is te weinig financiële mogelijkheden hebben om de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen te bekostigen. Iemand is arm wanneer hij onvoldoende inkomen heeft voor bijvoorbeeld voeding of een goede woning. Hij is niet arm als hij wel voldoende inkomen heeft, maar dat aan iets anders uitgeeft.

Het SCP baseert de armoedegrens op een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen, met de bijbehorende prijzen.

De gemeente Heerenveen verwoordt armoede (vergelijkbaar en in aansluiting op de definitie van het SCP) als volgt:

Armoede is de situatie dat men niet mee kan doen in de maatschappij omdat omstandigheden van verschillende aard dit belemmeren. De doelgroep bestaat uit huishoudens waarvan de financiële middelen zo beperkt zijn dat zij materieel, cultureel en sociaal uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in Nederland.

Deze definitie heeft de Raad samen met de Participatieraad vastgesteld en is (her)bekrachtigd in het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid 2020-2022. Voor dit onderzoek is de bovenstaande door de Raad bekrachtigde definitie het uitgangspunt.

1.4 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre is het armoedebeleid inclusief de uitvoering van dit beleid, in de gemeente Heerenveen, doeltreffend?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

Beleid:

Welk beleid of welke kaders hanteert de gemeente met betrekking tot armoedebestrijding en preventie gericht op het voorkomen van schulden?

- Welke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd? En zijn ze concreet en meetbaar gemaakt?
- Welke (juridische) grondslag geldt voor het bestaande armoedebeleid?
- Is het beleid doelgroep- of regelingsgericht? Ligt een doelgroepenanalyse ten grondslag aan het beleid?
- Welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van het 'niet-gebruik' van regelingen?
- Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd?
- Welke relevante ontwikkelingen doen zich voor op het onderhavige beleidsterrein en wat betekent dat voor het armoedebeleid in Heerenveen?

Uitvoering:

Worden met de uitvoering van het beleid de beoogde doelstellingen gehaald?

- In hoeverre zijn de afgesproken doelen/prestaties behaald in de afgelopen jaren (2019,2020,2021)? Hoe wordt verantwoording afgelegd? Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie van het beleid en de beoogde effecten ervan plaats?
- Hoe wordt de samenwerking in de keten ervaren en wat is het beeld van externe, uitvoerende partners als het gaat om de gemeentelijke regie?
- Op welke wijze is de informatievoorziening aan en communicatie met de inwoners geregeld en welk beeld hebben ervaringsdeskundigen?
- Hoeveel middelen besteedt de gemeente jaarlijks aan armoedebeleid? (over de jaren 2019,2020, 2021) Is dat toereikend (geweest) met het oog op de realisatie van de doelstellingen?

Informatievoorziening Raad:

Hoe ziet de betrokkenheid van de Raad bij het armoedebeleid eruit?

- Hoe is de betrokkenheid van de Raad georganiseerd?
- Hoe wordt de Raad geïnformeerd over de uitvoering van het beleid, de resultaten en de inzet van middelen van het armoedebeleid?
- Hoe is de besluitvorming met betrekking tot armoedebeleid en uitvoering ervan verlopen?
- Welke belemmeringen en succesfactoren worden door de Raad ervaren als het gaat om de betrokkenheid van de Raad bij het armoedebeleid?

1.5 Normenkader

Er is een normenkader opgesteld. Deze is terug te vinden in bijlage 1. Daarin staan per deelvraag de daarvoor geldende normen. De bevindingen op de deelvraag zijn toegevoegd, inclusief het oordeel of er voldaan/gedeeltelijk voldaan/ niet voldaan is aan de norm.

In het kort is per hoofdstuk de norm en het oordeel opgenomen, voor de onderbouwing wordt verwezen naar de bijlage.

1.6 Aanpak en onderzoeksmethoden

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd. De instrumenten die ingezet zijn, zijn deskresearch en beleidsanalyse, individuele- en groepsinterviews.

Fase 1. Deskresearch en beleidsanalyse:

- het maken van een sociaaleconomische schets van de gemeente Heerenveen en een vergelijking met andere gemeenten op basis van openbaar toegankelijke data;
- een analyse van de omvang en samenstelling van de doelgroepen voor het armoedebeleid en het bereik van de minimaregelingen;
- een analyse van het beleid en de gestelde financiële kaders;
- een analyse van de wijze waarop de Raad betrokken is/wordt bij het armoedebeleid (en uitvoering);

Fase 2. Interviews met intern betrokkenen, Participatieraad, raadsleden:

- ambtelijk betrokkenen;
- de verantwoordelijk portefeuillehouder;
- een delegatie vanuit de Raad;
- de Participatieraad sociaal domein.

Fase 3. Interviews met externen:

- 5 externe stakeholders/organisaties;
- 5 gesprekken met ervaringsdeskundigen.

1.7 Leeswijzer

In deze rapportage wordt in hoofdstuk 1 en 2 de onderzoeksopzet verwoord en worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven. In hoofdstuk 3 worden inleidend op de bevindingen landelijke ontwikkelingen geschetst op armoedebeleid. In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden de bevindingen weergegeven. Daarbij wordt aangesloten bij de geformuleerde onderzoeksvragen, waarbij in hoofdstuk 4 het beleidsmatig perspectief centraal staat, in 5 het uitvoeringsperspectief en in hoofdstuk 6 de informatievoorziening richting Raad. In de bijlage is o.a. een uitgebreid normenkader met bevindingen opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Hoofdconclusie

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

‘In hoeverre is het armoedebeleid inclusief de uitvoering van dit beleid, in de gemeente Heerenveen, doeltreffend?’

Deze vraag is blijkens het gevoerde onderzoek niet objectief te beantwoorden, omdat de gemeente de gewenste maatschappelijke effecten niet in meetbare doelen en inspanningen heeft vertaald. Achteraf kan dan ook niet worden vastgesteld of doelen gerealiseerd zijn en het beoogde maatschappelijk effect (einde armoede) dichterbij gekomen is.

Bij rekenkameronderzoeken is dit een vaker gehoorde conclusie. Om de vraag wat meer in te kleuren vanuit het perspectief van de onderzoekers (op basis van diepgravend onderzoek), zien we dat de gemeente de gestelde kaders voor het Sociaal Domein uitwerkt in verschillende uitvoeringsprogramma's. Het is vooral een aanpak in ontwikkeling waar nog meer scherpste nodig is om ambities te vertalen en te monitoren en ook de samenhang in het oog te houden. Er is betrokkenheid en hart voor de zaak om het armoedebeleid in de praktijk te brengen. Organisaties werken goed samen en het beeld van ervaringsdeskundigen over de inzet van gemeente en partners is positief. Het bereik van de regelingen is niet vergeleken met dat van andere gemeenten, maar wel is te zien dat er in Heerenveen nog veel winst te behalen is om de huidige set aan regelingen te optimaliseren. Naast bestaande set aan regelingen wordt door vertegenwoordigers van partnerorganisaties wel benoemd dat het ook goed zou zijn om wat breder te kijken naar succesvolle interventies in andere gemeenten. Om de doeltreffendheid van beleid en uitvoering te verbeteren, is het essentieel om de Raad beter in positie te brengen, zowel voor wat betreft de kaderstellende als de controlerende rol.

Conclusies op onderdelen

Conclusies op hoofdlijnen ingaande op beleid – deelvraag 1 (in hoofdstuk 4 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

In kaderstellende documenten worden de gewenste maatschappelijke effecten duidelijk verwoord, maar niet nader gedefinieerd. Wat slechts in geringe mate gebeurt, is dat de gewenste effecten vertaald worden naar meetbare doelen. Er wordt niet een logisch verband gelegd tussen doelen, inspanningen en gewenste resultaten. De gemeente Heerenveen streeft naar een integrale werkwijze in het Sociaal Domein. Daar is waardering voor (o.a. van de Participatieraad), maar de uitwaaiing van beleid in diverse uitvoeringsprogramma's bemoeilijkt de besturing.

Ook de budgettaire sturing op het armoedebeleid is lastig doordat de regelingen van het armoedebeleid financieel niet separaat inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College beschikbare documenten.

Het armoedebeleid is met name tot stand gekomen op basis van ambities en in geringere mate op basis van analyse van de doelgroep. Het armoedebeleid is regelingen gericht. Met een bestaande set aan regelingen wordt getracht de inwoners die in armoede leven te bereiken. Er is beleidsmatig aandacht voor 'het niet gebruik van regelingen'. Er worden acties benoemd die het bereik van de regelingen moeten vergroten. Er zijn geen streefwaarden per regeling opgenomen.

Conclusies op hoofdlijnen ingaande op uitvoering – deelvraag 2 (in hoofdstuk 5 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

Vooraf worden per regeling geen doelstellingen (kwalitatief of kwantitatief) geformuleerd, waardoor achteraf niet de conclusie getrokken kan worden of een ingezette regeling bijdraagt aan het behalen van gestelde doelen.

Over de inzet van de diverse regelingen concluderen we het volgende:

Het budget van Bijzondere bijstand (incl. individuele toeslagen) is over de afgelopen jaren niet volledig benut (ca. € 200.000 onbenut). In 2021 stijgt de besteding van het budget t.o.v. de jaren daarvoor. De middelen lijken toereikend geweest te zijn om de doelstellingen te realiseren (jaren 2019-2021). De vraag is of de middelen vanaf 2022 toereikend zullen zijn aangezien er een taakstelling van € 180.000 is ingeboekt m.i.v. het jaar 2022.

De Kindregelingen laten het hoogste bereikpercentage zien: 71% en 82% in 2019 en 2020. De Zorgregelingen laten een bereikpercentage zien van 33,5% en 38,5% in 2019 en 2020 en het Participatiefonds 18+ laat het laagste bereikpercentage zien van 27%, 44% en 26% in 2019-2021.

Over de afgelopen jaren (2019 t/m 2021) is er per saldo € 22.000 meer besteed bij de Zorgregelingen dan beschikbaar is geweest vanuit de budgetten. Hiermee lijken de middelen net niet toereikend te zijn geweest met het oog op de realisatie van de doelstellingen.

Over de afgelopen jaren zijn de middelen toereikend geweest voor wat betreft de Kindregelingen en het Participatiefonds 18+; er zijn minder gelden besteed dan beschikbaar zijn gesteld. Als het bereik optimaal zou zijn geweest, was er een fors tekort geweest.

Geconcludeerd kan worden dat het bereik van de regelingen nog niet optimaal is. Een andere conclusie is dat als het bereik vergroot wordt, de beschikbare budgetten niet toereikend zullen zijn. (Beschikbaar budget niet gebaseerd op 100% bereik).

Voor wat betreft monitoring concluderen we het volgende:

Uit interviews is naar voren gekomen dat er dashboardcijfers zijn over de omvang van de instroom en de uitstroom van bijstandsccliënten en over bijvoorbeeld het aantal inburgeringstrajecten. Er is geen monitor met indicatoren om de realisatie van het gevoerde armoedebeleid inzichtelijk te maken. Er is wel behoefte aan meer monitoringstools om o.a. inzicht te krijgen in het bereik van regelingen. Binnen het Sociaal Domein zijn er diverse uitvoeringsprogramma's. Sociaal Domein breed is er echter nog geen monitor. Er worden wel stappen gezet in de ontwikkeling ervan. Tot dusverre is er alleen een monitor Werk ontwikkeld. Op het moment van het schrijven van deze rapportage is derhalve niet de ambitie vanuit de Kadernota gerealiseerd om de maatschappelijke effecten van de gemeentelijke inspanningen te meten en jaarlijks te rapporteren (over de voortgang van de kadernota voor wat betreft het armoedebeleid en de realisatie van de bovenliggende doelen/zie bijlage 3).

Als het gaat om samenwerking tussen partners en de beleving van ervaringsdeskundigen concluderen we het volgende:

De gemeente en de uitvoerende partners werken constructief samen. Het is een aanpak die op samenwerking gericht is en die door zowel gemeente als uitvoerende partners als nuttig ervaren wordt. Er ontstaan korte lijntjes, men informeert elkaar en versterkt elkaar. De wijze waarop de regievoering door partners beleefd wordt, is positief. De regiegroep Armoede wordt door de deelnemers als nuttig ervaren.

De wijze waarop getracht wordt om de inwoners te bereiken, wegwijs te maken of te ondersteunen bij het aanvragen van een voorziening/regeling wordt, een uitzondering daargelaten, bijzonder positief gewaardeerd. Zo wordt de budgetgids als nuttig ervaren, maar de ondersteuning vanuit de gemeente om achtergrondinformatie te geven blijft nodig. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat niet alle regelingen goed bekend zijn bij de doelgroep.

Alhoewel het niet 'hard' te maken is, lijkt met name de inwoner die bekend is bij de gemeente (bijstandsuitkering) vindbaar. Zo krijgt deze automatisch de energietoeslag overgemaakt en worden deze inwoners geïnformeerd via het directe lijntje met de inkomens consulent. Vraag is of andere doelgroepen 'ouderen, werkenden met laag inkomen' voldoende gevonden worden.

Conclusies op hoofdlijnen ingaande op informatievoorziening Raad – deelvraag 3 (in hoofdstuk 6 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

De Raad heeft in het besluitvormingsproces te weinig ruimte gehad of gepakt om kaderstellend het armoedebeleid vorm te geven. Wat tot de verantwoordelijkheid van de Raad en wat tot de verantwoordelijkheid van het College behoort, is diffuus. Verder vindt er geen periodieke terugkoppeling naar de Raad plaats (die afgestemd is op de behoefte van de Raad) over uitvoering van beleid, de voortgang en de inzet van middelen. Daarbij komt dat de inhoudelijke sturingsmogelijkheid van de Raad beperkt is, omdat maatschappelijke effecten en resultaten niet scherp gemaakt zijn. Raadsleden zoeken dan ook naar mogelijkheden om op procesniveau en inhoudsniveau gericht te kunnen acteren.

2.2 Aanbevelingen

1. College - Werk in samenspraak met de Raad een strategie uit met het doel om de Raad op proces en inhoudsniveau op maat te bedienen (Sociaal Domein breed, en specifiek v.w.b. het armoedebeleid).
2. Raad – Vraag het College om een realistische planning van de voorgenomen monitoring Sociaal Domein breed/ en per uitvoeringsprogramma.
3. Raad – Vraag het College om een analyse te maken van de te onderscheiden doelgroepen van het armoedebeleid en welke gerichte inzet gepleegd dient te worden om het bereik van de doelgroepen en de regelingen te vergroten. Heroverweeg op basis van nadere analyse of de gestelde financiële kaders nog passend zijn, zeker in het licht van de huidige inflatie/recessie.
4. Raad & College – Oriënteer je ook op initiatieven die elders genomen worden om de bestaanszekerheid van inwoners te vergroten.

Onderbouwing: Bevindingen & Bijlagen

3 Landelijke ontwikkelingen armoedebeloid

Vrij recent (2020) is de publicatie 'Kansrijk armoedebeloid' ¹ van het CPB en SCP verschenen. Daarin wordt aangegeven dat met het huidige kabinetsbeloid de armoede in Nederland de komende jaren met ruim een kwart zal toenemen als gevolg van met name de verlaging van de bijstand tot en met 2035. CPB en SCP wijzen er op dat armoede in Nederland een hardnekkig probleem is dat de kwaliteit van leven voor circa één miljoen mensen dagelijks ondermijnt. Dit is nog zonder de effecten van de corona en energiecrisis meegerekend. Gerichte maatregelen om armoede te verminderen zoals de verhoging van de bijstand, zijn effectief, maar kosten geld en vaak banen blijkt uit het onderzoek.

In 2017, tijdens een periode van hoogconjunctuur, leefden 939.000 personen (5,7%) in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens van het SCP. Wanneer de armoede per levensfase wordt bekeken, dan wordt geconstateerd dat de armoede onder kinderen het grootst is. In 2017 leefde ongeveer 8,1% van de kinderen in een huishouden met armoede, terwijl van de volwassenen onder de AOW-leeftijd 5,6% arm was. Onder ouderen komt armoede veel minder vaak voor (3% in 2017), zo wordt aangegeven, wat toe te schrijven is aan de AOW die boven de armoedegrens ligt.

De corona crisis zal leiden tot recessie, zo voorspelden de onderzoekers van genoemde organisaties, want op basis van het verleden weet men dat als het economische tij tegenzit, de armoede toeneemt. Zo piekte de armoede, tijdens de laatste periode van laagconjunctuur, in 2013 tot ruim 1,2 miljoen armen. En mogelijk komt de klap van de recessie dit keer harder aan, zo wordt verondersteld, vanwege het toegenomen aantal mensen met een flexibel contract en zzp'ers met weinig bescherming en nauwelijks reserves. Niet alleen armoede is een probleem, aanverwant aan de armoede is de problematische schuldsituatie waar veel mensen in zitten. Mogelijk veroorzaakt door armoede of anders wel veroorzaker van armoede. En ook hier zal de corona crisis impact hebben als door het verlies van inkomsten het moeilijker blijkt om schulden af te lossen. Ondanks dat de gecombineerde problematiek van armoede en schulden evident is, is nog maar weinig bekend over effectiviteit en efficiency van het beleid op dit vlak.

Hoewel de ideeën uiteenlopen over de aard en optimale aanpak van armoede, is men het er in veel landen momenteel wel over eens dat armoede in beginsel een verschijnsel is dat bestreden dient te worden (Marx et al. 2015). Deze consensus wordt ook weerspiegeld in internationale verdragen die expliciete doelen bevatten ten aanzien van armoedebestrijding. Zo had de Lissabonstrategie expliciet aandacht voor sociaal beleid, waaronder armoede. En in de daaropvolgende Europa 2020-strategie is de ambitie opgenomen armoede en sociale uitsluiting in de EU-landen tegen 2020 met minstens 20 miljoen personen te reduceren. Ook op de VN-agenda 2030 neemt armoedebestrijding een prominente plaats in. In de agenda zijn Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDG's) opgenomen, met als nummer één-doel het terugdringen van armoede.

Ook de Nederlandse overheid heeft zichzelf er in de Grondwet toe verplicht om zorg te dragen voor de bestaanszekerheid van de bevolking (Staatsblad 2002). Het armoedebeloid in Nederland is echter wel in de afgelopen jaren inhoudelijk sterk veranderd. Twintig jaar geleden richtte het beleid van overheden zich vooral op deelname aan betaalde arbeid als de oplossing voor het armoedeprobleem. Het huidige beleid legt de focus meer op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Tegelijkertijd wordt er ook meer dan voorheen van de burger zelf gevraagd, bijvoorbeeld in de vorm van een tegenprestatie. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van een collectieve aanpak naar een individuele benadering. Individueel maatwerk moet ervoor zorgen dat de juiste ondersteuning terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben. Ook wordt er bij de ontwikkeling en uitvoering van het armoedebeloid in toenemende mate aandacht besteed aan preventie en vroegsignalering, omdat het (maatschappelijk) rendement hiervan hoog is.

Bij de ontwikkeling van het armoedebeloid wordt de laatste jaren extra aandacht besteed aan een speciale doelgroep: kinderen en jongeren. De aanleiding hiervoor is het in 2013 verschenen rapport 'Kinderen in armoede in Nederland'². Het rapport stelt dat zonder gerichte actie, de kans groot is dat kinderen en jongeren extra de dupe worden van de sinds de economische crisis van 2008 toegenomen armoede. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen, waaronder het advies aan gemeenten om een

¹ Kansrijk armoedebeloid CPB (Centraal Planbureau) en SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) Den Haag, 2020

² Rapport "Kinderen in armoede in Nederland door Steketee e.a., 2013.

Kindpakket samen te stellen dat in de meest noodzakelijke behoeften voorziet, aangevuld met zaken om te kunnen participeren in de samenleving.

Inmiddels kent Nederland een minister die verantwoordelijk is voor armoedebestrijding. Carola Schouten is minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen. Zij kondigde in een kamerbrief³ aan te komen met een nieuwe overkoepelende aanpak voor armoede en schulden. Haar aanpak bevat 47 actiepunten. Deze aanpak moet geldzorgen beter voorkomen, het aantal mensen in armoede en schulden substantieel terugdringen en de bestaanszekerheid van alle Nederlanders versterken. Gemeenten krijgen een belangrijke rol in de uitvoering. Enkele maatregelen uit het plan ‘aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden’ dat de opvolger is van ‘de Brede Schuldetaanpak’ zijn:

- Het minimumloon gaat omhoog en verruimt de bijverdiengrenzen in de bijstand, zodat werken meer gaat lonen.
- Mensen met een uitkering krijgen extra hulp bij het vinden van werk.
- Er komt zoveel mogelijk één loket voor overheidsincasso, zodat mensen met meerdere schulden met één gerechtsdeurwaarder te maken hebben en een gezamenlijke betalingsregeling kunnen treffen.
- Er komt meer aandacht voor financiële educatie van kinderen en jongeren en het voorkomen van geldzorgen, zoals bij een scheiding of als zij 18 jaar worden.
- Financiële regelingen en voorzieningen worden eenvoudiger en toegankelijker, zodat ze beter worden benut. De overheid gaat mensen die recht hebben op regelingen hier zoveel mogelijk actief op wijzen.
- Er komen experimenten met vroegsignalering voor aanvullende signalen.
- Op scholen komen er brugfunctionarissen die armoede beter signaleren.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer het verzoek ingediend om voor Prinsjesdag op 20 september 2022 met actuele koopkrachtberekeningen te komen door de bijzonder hoge inflatie. Dit zou kunnen resulteren in koopkrachtdemping voor de laagste inkomens dat via verhoging van de bijzondere bijstand in de laatste maanden van 2022 geëffectueerd zou kunnen worden.

³ Kamerbrief Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 12 juli 2022

4 Bevindingen: Armoede – beleidsmatig perspectief

4.1 Definiëring begrip armoede

Het SCP definieert armoede als volgt:

Armoede is te weinig financiële mogelijkheden hebben om de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen te bekostigen. Iemand is arm wanneer hij onvoldoende inkomen heeft voor bijvoorbeeld voeding of een goede woning. Hij is niet arm als hij wel voldoende inkomen heeft, maar dat aan iets anders uitgeeft.

Het SCP baseert de armoedegrens op een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen, met de bijbehorende prijzen.

De gemeente Heerenveen verwoordt armoede (vergelijkbaar) als volgt:

Armoede is de situatie dat men niet mee kan doen in de maatschappij omdat omstandigheden van verschillende aard dit belemmeren. De doelgroep bestaat uit huishoudens waarvan de financiële middelen zo beperkt zijn dat zij materieel, cultureel en sociaal uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in Nederland.

Deze definitie heeft de Raad samen met de Participatieraad vastgesteld en is (her)bekrachtigd in het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid 2020-2022.

4.2 Feiten en cijfers armoede gemeente Heerenveen

Er zijn verschillende openbare bronnen die een veelheid aan informatie over de gemeente Heerenveen bevatten (waarstaategemeente, allecijfers.nl, CBS, etc.). Zo wordt zichtbaar in het dashboard van de VNG (waarstaategemeente) dat het aantal huishoudens in Heerenveen met een laag inkomen over de jaren 2015 -2017 10% was en in de jaren 2018 en 2019 is dat 9%, dus een vermindering van het aantal huishoudens met een laag inkomen. In de beleidsdocumenten van de gemeente Heerenveen wordt benoemd dat 15% van haar inwoners op of onder de armoedegrens zit. Dit is niet helemaal in lijn met het percentage dat we uit de openbare bronnen halen en daarom hebben navraag gedaan waarop het percentage van 15% gebaseerd is en waarom er een verschil is met het percentage dat we uit de openbare bronnen halen. Daarop hebben we de onderstaande reactie ontvangen:

Percentage lage inkomen:

Wij hebben het aantal huishoudens in Heerenveen gedeeld door het aantal in de minimascan van Stimulansz. Het verschil zal dan te maken hebben met de definitie die het CBS hanteert:

“Inkomen onder de lage-inkomensgrens. Om te bepalen of een huishouden een laag inkomen heeft, wordt het besteedbaar inkomen van een huishouden (exclusief gebonden overdrachten zoals huursubsidie/huurtoeslag) omgerekend tot het gestandaardiseerde inkomen. Vervolgens wordt dit gestandaardiseerde inkomen (met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie) herleid naar het prijspeil in 2000. Het resulterende gestandaardiseerde en gedefinieerde inkomen is laag wanneer het minder is dan 9.250 euro. Deze grens komt ongeveer overeen met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op zijn hoogst was”.

Het FSP (Fries Sociaal Planbureau) noemt in hun monitor voor 2020 ook een percentage van 13,8% voor onze doelgroep populatie.

De meest recente cijfers (beschikbaar uit openbare bronnen) zijn van voor de coronacrisis. Het effect van de crisis zal nog uit de nieuwe dashboards moeten blijken.

Buurtnaam	Inkomen 2020	Positie 2020	Inkomen 2019	Positie 2019	Inkomen 2018	Positie 2018
Oudeschoot	€20.700	30	€20.700	30	€19.900	30
De Akkers	€21.600	29	€21.600	28	€20.900	27
De Greiden	€22.200	28	€21.400	29	€20.800	28
Midden	€22.400	27	€21.700	27	€20.800	28
Jubbega	€22.500	26	€21.900	26	€21.200	26
Luinjeberd	€22.800	25	€22.800	24	€22.400	24
Centrum	€23.200	24	€22.800	24	€22.400	24
Nieuwehorne	€23.700	23	€23.700	23	€22.700	23
Gersloot	€24.100	22	€24.100	22	€24.000	19
Aldeboarn	€24.700	21	€24.700	20	€23.700	22
Tjalleberd	€24.800	20	€24.800	19	€25.100	15
Akkrum	€25.000	19	€24.300	21	€23.800	21
Nieuwebrug	€25.500	18	€25.500	17	€24.000	19
Haskerdijken	€25.600	17	€25.600	16	€25.300	13
Het meer	€25.800	15	€25.800	15	€25.300	13
Nijehaske	€25.800	15	€25.000	18	€24.100	17
Hoorsterzwaag	€25.900	14	€25.900	13	€24.100	17
Noord	€26.400	13	€25.900	13	€24.800	16
Terband	€26.500	12	€26.500	12	€25.400	12
De Knipe	€27.200	11	€27.200	11	€25.900	11
Katlijk	€27.400	10	€27.400	10	€27.800	7
Nieuweschoot	€27.700	9	€27.700	9	€27.000	8
Oudehorne	€28.200	8	€28.200	8	€26.600	9
Gersloot-polder	€28.600	7	€28.600	7	€26.100	10
Skoatterwald	€30.100	6	€29.500	6	€28.600	5
Mildam	€30.300	5	€30.300	5	€28.500	6
Oranjewoud	€31.700	4	€31.700	4	€31.200	3
Bontebok	€33.900	3	€33.900	3	€29.000	4
Nes	€42.300	2	€42.300	2	€32.000	2
De Heide	€42.400	1	€42.400	1	€41.800	1

Bovenstaande tabel toont het gemiddelde persoonlijk inkomen (inwoner met inkomen) per buurt in Heerenveen⁴.

In 2020 bedroeg het gemiddeld persoonlijk inkomen van alle mensen in particuliere huishoudens met inkomen in Nederland⁵ 34 duizend euro per jaar. Bij personen met werk als voornaamste inkomensbron was dat 45 duizend euro. Het inkomen van directeuren-groootaandeelhouders (dga's) was het hoogst, namelijk 70 duizend euro.

⁴ Uit allecijfers.nl, het gemiddeld inkomen per inwoner is het rekenkundig gemiddeld persoonlijk inkomen per persoon o.b.v. de totale bevolking in particuliere huishoudens. Het persoonlijk inkomen omvat inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming, uitkering inkomensverzekeringen en uitkering sociale voorzieningen (met uitzondering van kinderbijslag). De gegevens gelden voor 2020. De gegevens zijn beschikbaar voor regio's met minimaal 100 personen in particuliere huishoudens.

⁵ Uit de 'arbeidsmarkt in cijfers 2021' van het CBS.

Het persoonlijk gemiddeld inkomen in Heerenveen ligt lager dan het gemiddeld persoonlijk inkomen in Nederland. Duidelijk zichtbaar worden ook de grote verschillen in gemiddeld persoonlijk inkomen per buurt. (In het ‘Zwart-witboek Armoede’, opgesteld door de SP, zegt de SP hierover dat er sprake is van een tweedeling tussen wijken waar kinderen in armoede opgroeien en wijken waar kinderen in een gunstiger milieu opgroeien). In buurten waar een gemiddeld laag inkomen is, is er een relatief hoog gebruik van voorzieningen (o.a. Oudeschoot, Heerenveen centrum en Jubbega).

In de bijlage⁶ is de gemeentelijke monitor van de VNG opgenomen die de huidige situatie van de gemeente Heerenveen laat zien. Er wordt ingegaan op de stapeling van voorzieningen per buurt, het biedt inzicht in het percentage kinderen dat in bijstandsgezinnen opgroeit, ed. Er is al met al veel informatie beschikbaar in openbare bronnen en ook de gemeente zelf beschikt over gegevens (met name bedrijfsvoeringsgegevens) die een beeld geven van de stand van zaken v.w.b. armoede in Heerenveen. Op basis van de maatschappelijke effecten die nagestreefd worden, zou de gemeente nog nader moeten bepalen welke indicatoren daadwerkelijk inzicht geven in de mate waarin de effecten gerealiseerd worden. Scherpte ‘aan de voorkant’ helpt om gericht de data te verzamelen en te duiden. In het kader van dit onderzoek is het niet mogelijk, en zou het ook te ver voeren om een uitgebreide data-analyse te doen.

4.3 Beleidsdoelen armoedebelief gemeente Heerenveen

Om een antwoord te kunnen geven op de eerste deelvraag van dit onderzoek, nl welk beleid of welke kaders stelt de gemeente met betrekking tot armoedebestrijding zijn de relevante beleidsdocumenten doorgenomen en wordt per document aangegeven wat de nagestreefde doelen zijn. Bij het schrijven van deze rapportage is de raadsagenda 2022 -2026 van Heerenveen in wording. In dit onderzoek staat de periode vanaf de decentralisaties centraal, waarbij het zwaartepunt ligt op de jaren 2019, 2020 en 2021. Uitgangspunt voor beleid en uitvoering vormde het hoofdlijnenakkoord “Duurzaam doorontwikkelen 2018 -2022”. Dit is dan ook vertrekpunt voor de inventarisatie.

Hoofdlijnenakkoord ‘Duurzaam doorontwikkelen 2018-2022’

Onder het thema ‘Zorg en Welzijn’ wordt ingegaan op armoede. *De gemeente Heerenveen wil dat er een einde komt aan armoede en dat inwoners mee kunnen doen aan sociale, maatschappelijke en culturele activiteiten. De keuze om hier wel of niet aan mee te doen mag niet ingegeven worden door financiële beperkingen*. In de geformuleerde resultaten 2018-2022 wordt op dit thema alleen specifiek genoemd dat het aantal laaggeletterden teruggebracht wordt.

Onder het thema ‘Werken en Ondernemen’ wordt de ambitie uitgesproken *dat er fatsoenlijk werk is. Een baan biedt perspectief. Belangrijk is dat werk lonend is en waar het nodig is helpt de gemeente inwoners om een baan te vinden*. Dat kan zijn voor schoolverlaters, inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders. Voor kwetsbare groepen wil de gemeente de samenhang tussen werk, activering, zorg en welzijn versterken. De gemeente Heerenveen werkt het hoofdlijnenakkoord op het Sociaal Domein nader uit in de Kadernota Sociaal Domein 2019-2025.

Kadernota Sociaal Domein 2019-2025

De basis voor het armoedebelief is terug te vinden in de visie en missie zoals verwoord in deze kadernota; *“wij helpen onze inwoners in alle levensfasen, daar waar het hen zelf en/of samen met anderen even niet lukt”*. Er wordt melding gemaakt dat uit onderzoek⁸ blijkt dat de inwoners tevreden zijn met de ondersteuning die de gemeente biedt en dat er meer gebruik gemaakt is van de minimaregelingen (de zorgregeling, het Kindpakket en het participatiefonds voor 18 plussers). De Global Goals van de Verenigde Naties liggen ten grondslag aan het handelen van de gemeente (o.a. einde aan armoede, fatsoenlijke banen en minder ongelijkheid).

Voor wat betreft participatie en bestaanszekerheid wordt het volgende gesteld:

- we streven ernaar om elk jaar per saldo met honderd uitkeringen te dalen;

⁶ Bijlage 4

⁷ In de tabel op bladzijde 20, 21 en 22 staat welke uitvoeringsprogramma opgesteld worden vanaf 2020.

⁸ Wordt in de kadernota niet nader geduid om wat voor onderzoeken het gaat en waar het uit blijkt.

- we willen dat de Rijksbijdrage dekkend is voor de uitgaven voor de bijstand, participatie en re-integratie (exclusief Wsw). Een gemiddeld⁹ aantal uitkeringen van 1100 moet in deze raadsperiode haalbaar zijn;
- samen met onderwijs en ondernemers werken we aan een pact om de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. Vanuit dit knooppunt willen we starters, jongeren en statushouders een goede start op de arbeidsmarkt geven;
- inzet op vroegsignalering en preventief budgetbeheer (Wetswijziging om gegevensuitwisseling voor schuldhulp te faciliteren. Belastingdienst en woningbouwcorporaties kunnen persoonsgegevens aan gemeente doorgeven. De belastingdienst is niet betrokken in gegevensuitwisseling rond vroegsignalering. Via Suwinet kan en mag intussen wel info opgevraagd worden waar de belastingdienst aan levert. Eventuele belastingschulden worden niet via vroegsignalering ontvangen.);
- iedereen moet de mogelijkheid krijgen om zijn of haar leven te verbeteren aan de hand van werk. Om dit in praktische zin te bewerkstelligen biedt de gemeente een sociale werkvoorziening (zelf en in samenwerking met externen zoals Caparis).

In de kadernota Sociaal Domein 2019-2025 worden 15 doelen uitgewerkt,¹⁰ met daaraan gekoppeld verschillende resultaten. Deze zijn op een rij gezet in hoofdstuk 7 van de nota.

Ook wordt aangegeven welke uitvoeringsprogramma's aan welke van de genoemde doelen een bijdrage dienen te leveren. In de nota wordt aangegeven dat de uitvoeringsprogramma's vanaf 2020 uitgewerkt gaan worden (en dat het nog niet uitputtend is opgenomen in de kadernota). Zo dient het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid 2020-2022 een bijdrage te leveren aan de volgende doelen:

- Samen op weg naar passend werk;
- Financieel gezond worden;
- Een fatsoenlijk verrijkt bestaan;
- Eenzaamheid en een sociaal isolement wordt voorkomen en succesvol bestreden;
- We hebben sterke pedagogische basisvoorzieningen en er is sprake van kansengelijkheid;
- We voorkomen opvoed- en opgroei problemen.

Maar naast het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid zijn er nog andere uitvoeringsprogramma's die aan de geformuleerde 15 doelen een bijdrage moeten leveren. Zo is het ondersteunen en begeleiden van inwoners naar passend werk een doelstelling waar zowel vanuit het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid als vanuit het uitvoeringsprogramma Werk een bijdrage aan geleverd dient te worden. Bij de kadernota is een **sturingsdocument** gemaakt met een visualisatie van de doelen met de uitwerkingen ervan in de uitvoeringsprogramma's en de bijbehorende financiële volumes.

Het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid wordt gezien als uitwerkingsprogramma van het Armoedebeleid, maar daarbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat ook andere uitvoeringsprogramma's een bijdrage leveren aan het bestrijden van Armoede, een duidelijke afbakening is er daarmee niet. Er zijn veel onderlinge dwarsverbanden. De scope voor dit onderzoek richt zich op de vertaling van het armoedebeleid in het uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid.

Uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid 2020-2022

De opdracht voor dit programma is:

Inwoners van Heerenveen kunnen rondkomen, meedoen en zijn schulden (zorg) vrij

Het minimabeleid¹¹, schuldenbeleid en de aanpak van de laaggeletterdheid is er, gelet op de opdracht, dan ook op gericht om inwoners en in het bijzonder gezinnen met een laag inkomen de kans te bieden ook mee te kunnen doen. In de uitvoeringsnota wordt gesteld dat 15% van de inwoners van de gemeente Heerenveen rond de zogenaamde armoedegrens/lage inkomensgrens leeft.

⁹ In dit geval bedoelen we het aantal uitkeringen gemiddeld genomen in het jaar. Dus als het bij de start 1.200 is en aan het einde 1.000 dan is het gemiddelde 1.100.

¹⁰ Zie bijlage 3

¹¹ Minimabeleid is volgens beleidsmakers in Heerenveen synoniem aan armoedebeleid

De doelen die nagestreefd worden staan hierboven (onder het kopje Kadernota Sociaal Domein) benoemd. In termen van ‘wat doen we nu al’ ‘wat gaan we meer doen’ en ‘wat gaan we nieuw doen’ wordt op pagina 16 van het uitvoeringsprogramma een overzicht geboden van de inspanningen die op armoede, schulden en laaggeletterdheid gepleegd (zullen) worden om de gestelde maatschappelijke doelen te bereiken. Zo wordt aangegeven dat de communicatie over de inkomensondersteunende maatregelen (nog) meer toegespitst zal worden op de plekken waar de doelgroep komt en dat de beleidsregels Bijzondere bijstand tegen het licht gehouden zullen worden om te bezien of er meer maatwerk toegepast zou kunnen worden.

In het document ‘Monitoring Kadernota’ is een aanzet gedaan om te komen tot monitoring van de ambities die geformuleerd zijn in de kadernota en de uitwerking ervan in de uitvoeringsprogramma’s. Er zijn indicatoren geformuleerd, die ingaan op preventieve inzet toegang, gebruik voorzieningen, kosten en kwaliteit (klanttevredenheidscijfers, aantal bezwaar/beroep en aantal klachten). Het zijn met name kwantitatieve bedrijfsvoeringsgegevens (aantal cliënten Jeugdhulp, aantal uithuisplaatsingen, aantal cliënten bijzonder bijstand) ed. Het plan is om hierover jaarlijks te rapporteren. De bovengenoemde monitor die in ontwikkeling is, sluit nog niet goed aan op de geformuleerde/gewenste maatschappelijke effecten. De outputgegevens zeggen wel globaal iets, maar ze geven geen gericht antwoord op de vraag of de gemeente er bijvoorbeeld in slaagt inwoners in de bijstand optimaal te ondersteunen bij werk en participatie of dat de ambitie om financieel gezonde inwoners na te streven, dichterbij gekomen is.

Het geformuleerde advies in de brief van 5 januari 2021 van de Participatieraad t.a.v. het uitvoeringsprogramma duidt op hetzelfde. Naast de bewaking op het geheel (over de uitvoeringsprogramma’s heen) wordt gewezen op de noodzaak om de doelen SMART te maken.

‘Wij zijn erg positief over de integrale benadering van de problematiek in dit plan, maar vragen ons af wie de samenhang bij de uitvoering bewaakt. Verder hebben we bij het uitvoeringsprogramma Werk al aandacht gevraagd voor het SMART maken van de doelen. Ook in dit plan zien wij graag meer meetbare doelen en met name het meten van output resultaten’.

In het uitvoeringsprogramma wordt ook het één en ander gezegd over het ‘niet gebruik’ van regelingen. Er worden activiteiten benoemd die ertoe moeten leiden dat er meer mensen bereikt worden. Zoals:

- de communicatie over inkomensondersteunende maatregelen meer toespitsen op de plekken waar de doelgroep komt;
- met partners kiezen we voor de effectiefste afzender en het juiste moment;
- begrijpelijk taalgebruik en gebruik beeldmateriaal;
- focusgroep met ervaringsdeskundigen betrekken;
- lokale werkgevers attenderen op mogelijkheden;
- accountants en boekhouders in de gemeente nog meer attenderen op de regelingen en dienstverlening van de gemeente Heerenveen en netwerkpartners. In overleg met lokale ondernemersverenigingen wordt bepaald wat de best passende communicatie aanpak is.

4.4 Juridische context

Wettelijke kaders die als basis dienen voor de uitvoering van het armoedebeleid zijn de volgende;

- de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening WGS (2012);
- de Participatiewet (2003). In deze wet staat de grondslag voor de algemene en bijzondere bijstand. In verordeningen en beleidsregels zijn deze uitgewerkt. De verordening inkomenstoeslag en het beleid voor de bijzondere bijstand zijn richtinggevend.
- de Wet vereenvoudiging belastingvrije voet (2017).
- de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).
- de Wet inburgering, per 01-01- 2022 zijn gemeenten verplicht om statushouders financieel te ontzorgen (gemeente Heerenveen doet dit al sinds 2017).
- de wet vereenvoudiging belastingvrije voet (Op 1 januari 2021 treedt de wet vereenvoudiging beslagvrije voet in werking. De beslagvrije voet is het deel van het inkomen waar geen beslag op mag worden gelegd door schuldeisers. Dit zorgt ervoor dat mensen met schulden die te maken krijgen met beslaglegging op hun inkomen altijd een minimumbedrag overhouden om van te leven).

De gemeente Heerenveen is zich bewust van deze wettelijke kaders en ze zijn dan ook verankerd in het geformuleerde beleid.

4.5 Budgettaire sturing

Om inzicht te verkrijgen in de uitvoering van het armoedebeleid in de gemeente Heerenveen, is het van belang om inzichtelijk te maken op welke wijze de budgettaire sturing is georganiseerd. Het armoedebeleid valt volgens het hoofdlijnenakkoord 2018-2022 en de themabegroting onder het thema ‘Zorg en Welzijn’. De programmabegroting is opgesteld aan de hand van de door de Raad vastgestelde kadernota Sociaal Domein 2019- 2025. Bij de kadernota is een sturingsdocument gemaakt met een visualisatie van de doelen met de uitwerkingen ervan in de uitvoeringsprogramma's en de bijbehorende financiële volumes. Bedoeling is om de Raad hiermee inzicht en overzicht over de besturing te geven.

Uit het Uitvoeringsprogramma armoede, schulden en laaggeletterdheid 2020-2022 en de begroting 2020 blijkt dat **€ 2.800.000 beschikbaar** is in de begroting voor dit programma (exclusief ombuigingen):

Bijzondere bijstand	€ 1.725.000
met o.a. Inkomenstoeslag	€ 400.000
met o.a. Bewindvoering	€ 600.000
Collectieve ziektekostenverzekering	€ 375.000
Vluchtelingenwerk	€ 135.000
Kindregelingen (Leergeld, JFS en JFC)	€ 185.000
Participatiefonds 18+	€ 100.000
Voedselbank, Stichting Urgente Noden (SUN) en Barones	€ 50.000

Vanuit het hoofdlijnenakkoord is daarnaast € 125.000 beschikbaar voor Laaggeletterdheid. De specifieke uitkering educatie (WEB) gaat naar de contactgemeente Leeuwarden: voor 2019 ging het om een bedrag van € 1.877.561 (van dit centraal gebudgetteerde bedrag had € 147.498 betrekking op Heerenveen). Doel WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) is meer samenhang te brengen tussen de vormen van het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), basiseducatie, Nederlands als tweede taal, oriëntatie en schakeling, en het vormingswerk. Een ander uitgangspunt is het versterken van de kwantiteit van de opleidingen. Daarbij speelt ook het stimuleren van activiteiten in bedrijven een rol.

Financiering van de genoemde nieuwe incidentele acties wordt bekostigd uit het opgenomen budget in het verzamelbesluit “Flankerend beleid Participatie”: onderdeel schulden en bijzondere bijstand. Er is extra geld vanuit rijk beschikbaar gesteld voor flankerend beleid re-integratie ad.

€ 515.824 en voor flankerend beleid schulden en bijzondere bijstand ad. € 123.910. Het gaat hier dan om tijdige interventies bij schulden, toename verwerking schuld aanvragen en verstrekken van saneringskredieten. Tevens is het bedoeld voor de kosten van de uitvoering van de TONK. De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) is een tijdelijke tegemoetkoming in noodzakelijke kosten. Deze tegemoetkoming is voor huishoudens die te maken hebben met een inkomensterugval en daardoor de noodzakelijke kosten niet meer kunnen betalen uit het inkomen. Het is een vorm van bijzondere bijstand.

In de jaarstukken 2019-2021 worden de kosten op het niveau thema ‘Zorg en Welzijn’ verantwoord. De kosten specifiek voor het armoedebeleid zijn opgenomen onder het onderdeel Minimabeleid (dat een bredere scope kent dan de definitie Armoede in dit onderzoek). Het resultaat van het armoedebeleid kan hieruit niet afgeleid worden.

De budgettaire sturing op het armoedebeleid wordt bemoeilijkt doordat de regelingen van het armoedebeleid financieel niet separaat inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College beschikbare documenten. Hierdoor ontbreekt het inzicht op verschillende onderdelen van het armoedebeleid.

4.6 Doelgroepgericht of regelingsgericht

De doelgroep waarop het armoedebeleid zich richt bestaat uit huishoudens waarvan de financiële middelen zo beperkt zijn dat zij materieel, cultureel en sociaal uitgesloten zijn van de minimaal

aanvaardbare levenspatronen in Nederland. De doelgroep is niet uitgesplitst of nader onderbouwd op basis van een doelgroepenanalyse (categorie, omvang, buurt/wijk). De gemeente zet regelingen in om mensen die tot de doelgroep behoren te ondersteunen. De bijstandsccliënten worden min of meer automatisch geschaard onder de doelgroep. Voor bepaalde regelingen, zoals de recent uitgekeerde energietoeslag, hoeven zij dan ook geen aanvraag te doen. Het wordt automatisch uitgekeerd. In het uitvoeringsprogramma worden activiteiten benoemd om het bereik van de regelingen te vergroten, onder meer door communicatie gericht in te zetten op plekken waar de doelgroep komt. In de gevoerde interviews wordt gewezen op het belang van een nadere duiding van de doelgroep. Want de veronderstelling is dat er nog relatief veel mensen niet bereikt worden, die behoren tot de categorie werkende armen of ouderen.

Het beleid gaat uit van één doelgroep, nl. de doelgroep van inwoners die op of onder de lage inkomensgrens leven. Beleid en uitvoering is echter met name regelingen gericht. Er is niet een doelgroepgerichte aanpak, maar met een relatief groot aantal regelingen wordt getracht de inwoners te ondersteunen die moeite hebben met rondkomen. Inwoners worden middels de budgetgids, inkomensconsulenten, Meitinkers gewezen op de aanwezige regelingen. De gemeente spant zich in om het bereik van de regelingen te vergroten, door gerichte acties te formuleren. Wat ontbreekt is dat het gewenste bereik niet wordt gekwantificeerd (er is geen streefwaarde aan verbonden).

4.7 Toetsing aan de norm

Toelichting op het al dan niet behalen van de norm uit het normenkader:

Onderstaand staan de normen weergegeven die behoren bij de eerste deelvraag die betrekking heeft op de gestelde beleidskaders (beleidsmatig perspectief). Het oordeel t.a.v. het al dan niet halen van de norm wordt weergegeven. In bijlage 1 is een uitgebreider normenkader opgenomen waarin het oordeel toegelicht wordt.

Norm	Oordeel
Beleidsdoelstellingen zijn duidelijk geformuleerd.	Gedeeltelijk voldaan
Beleidsdoelstellingen vormen de basis voor uitvoeringsdocumenten.	Voldaan
Beleidsdoelstellingen zijn concreet en meetbaar gemaakt	Niet aan voldaan
Resultaten worden gemonitord	Gedeeltelijk voldaan
Wettelijke kaders vormen de basis voor het armoedebelief	Voldaan
Er is beleidsmatig aandacht voor het bereik van regelingen	Voldaan
Er ligt een doelgroepenanalyse ten grondslag aan het geformuleerde beleid	Niet aan voldaan
Er zijn normen opgesteld voor het gewenste bereik van regelingen	Niet aan voldaan
De budgettaire sturing is duidelijk georganiseerd.	Niet aan voldaan

4.8 Conclusie

Samengevat resulteert dit in de volgende bevindingen:

- In de kaderstellende documenten worden de gewenste maatschappelijke effecten duidelijk verwoord, maar niet nader gedefinieerd. Wat slechts in geringe mate gebeurt, is dat de effecten vertaald worden naar meetbare doelen. Er wordt niet een logisch verband gelegd tussen doelen, inspanningen en gewenste resultaten.*
- Er is waardering voor de voorgestane integrale werkwijze (Participatieraad) in het sociaal domein, maar er worden vraagtekens gezet bij de bewaking ervan in de uitvoering. Ook de sturing / overzicht wordt door de uitwerkingen in verschillende uitvoeringsprogramma's bemoeilijkt.*

- *De wettelijke grondslagen (verschillende wetten) worden in het uitgewerkte armoedebeleid en de daarop geënte uitvoering in acht genomen.*
- *Het armoedebeleid is met name regelingen gericht. Het beleid is tot stand gekomen op basis van ambities en in geringere mate op basis van analyse van de doelgroep.*
- *Er is beleidsmatig aandacht voor 'het niet gebruik van regelingen'. Er worden acties benoemd die het bereik van mensen die in armoede leven moeten vergroten. Er wordt geen streefwaarde per regeling opgenomen.*
- *De begrote en werkelijke kosten specifiek voor het armoedebeleid zijn opgenomen onder het onderdeel Minimabeleid (dat een bredere scope kent dan de definitie Armoede in dit onderzoek). Het College heeft dan ook alleen op het abstractere niveau (Minimabeleid) zicht op de kosten van het armoedebeleid. De inkomsten en uitgaven specifiek voor het armoedebeleid worden niet inzichtelijk gemaakt in de gebruikelijke verantwoordingscyclus.*
- *De budgettaire sturing op het armoedebeleid wordt bemoeilijkt doordat de regelingen van het armoedebeleid financieel niet separaat inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College beschikbare documenten.*

5. Bevindingen: Armoede - uitvoeringsperspectief

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvraag 2 van het onderzoek (uitvoering van het armoedebelief). Het beantwoordt de vraag of met de uitvoering van het beleid de beoogde doelstellingen zijn behaald over de 2019, 2020, 2021.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt achtereenvolgens inzichtelijk gemaakt in par. 5.1;

- welke regelingen er zijn en aan welke doelstelling ze bijdragen?
- voor wie deze regelingen bedoeld zijn?
- wat de jaarlijkse uitgaven van de regeling zijn?
- wat het bereik van de regeling is?

Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 inzicht gegeven in de besteding, verantwoording over prestaties en monitoring ervan. In par. 5.3 komt de informatievoorziening aan- en communicatie met inwoners aan de orde en in par. 5.4 wordt ingegaan op de overige projecten en preventie-activiteiten. In par. 5.5 komt de samenwerking in de keten en het beeld van de uitvoerende partners aan de orde en in par. 5.6 wordt het beeld van de ervaringsdeskundigen weergegeven.

5.1 Doelstellingen en fondsen / regelingen

Hieronder zijn de bij de gemeente Heerenveen aanwezige regelingen weergegeven. In onderstaand overzicht zijn de regelingen met de grootste financiële volumes uitgewerkt die binnen de scope van dit onderzoek vallen (verwezen wordt naar het overzicht opgenomen in par. 4.5, begroot € 2,8 miljoen). Een paar marginale regelingen zijn derhalve niet uitgewerkt en dit betreft:

- Vluchtelingenwerk ca. € 135.000 op jaarbasis
- Voedselbank, Stichting Urgente Noden (SUN) ca. € 50.000 op jaarbasis.

De regelingen Laaggeletterdheid (ca. € 125.000 op jaarbasis) en de specifieke uitkering educatie (WEB ca. € 147.000 op jaarbasis) vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Bijzondere bijstand (tabel 1)	Inclusief bewindvoering en Individuele Inkomens toeslag
Doelstelling	Bevorderen van participatie en het bereiken van zelfredzaamheid (beleidsdoel nr. 1, 2, 9 en 6 in Bijlage 3).
Doelgroep	Inwoners die geconfronteerd worden met noodzakelijke kosten die veroorzaakt worden door bijzondere omstandigheden en die de inwoner niet uit zijn normale inkomen (voor zover niet meer dan de bijstandsnorm) of vermogen kan betalen.
Uitvoerders	de gemeentelijke organisatie
Begrotingsjaar	2019: € 1.768.000/2020: € 1.785.000/2021: € 1.849.000 ¹²
Benutting	2019: € 1.540.000 / 2020: € 1.584.000 / 2021: € 1.786.000
Aantal huishoudens met inkomen tot 101% bijstandsnorm	2019: 1.483 / 2020: 1.467 / 2021: onbekend ¹³
Bereik	2019: 1.095 / 2020: 1.146 / 2021: 1.157
Bereik t.o.v. doelgroep (in %)	Kan niet aangegeven worden. Het bereik betreft het aantal inwoners, in de aantallen daarboven gaat het om het aantal huishoudens. Uit de minimascan kan wel het aantal personen gegenereerd worden dat in een huishouden leeft

¹² Inclusief flankerend beleid (corona steun in samenhang met uitgaven bijz. bijstand zien)

¹³ Cijfers kwamen voorheen uit Stimulansz maar i.v.m. een gebrek aan betrouwbare cijfers in Stimulansz hiermee gestopt. Bij CBS vooralsnog alleen cijfers t/m 2020 bekend.

	met een inkomen tot 101% bijstandsnorm, maar ook dat zou een vertekend beeld geven. In dat aantal personen zijn namelijk de kinderen meegenomen.
--	--

Bijzondere bijstand → Wat valt op?

Opvallend is dat bij de regeling Bijzondere bijstand niet een analyse gemaakt kan worden over het bereik van de regeling t.o.v. de doelgroep (uitgedrukt in het aantal personen). Dat kan te maken hebben met het feit dat de registratie nog niet zo is opgebouwd of omdat de cijfers niet beschikbaar zijn. De ambtelijke organisatie heeft het volgende aangegeven naar aanleiding van deze bevinding:

'Wij hebben zeker wel een analyse van de bijzondere bijstand op kostensoort, bedragen en aantallen (aanvragen). Bereik is lastig te definiëren want mensen kunnen meerdere aanvragen doen. Het aantal aanvragen hebben we wel natuurlijk.'

Naar aanleiding van deze reactie en de hierbij aangeleverde detailrapporten zijn de volgende cijfers uiteengezet over 2019, 2020 en 2021 m.b.t. de benutting van de regeling Bijzondere bijstand:

Jaar	Benutting totaal rapport	Benutting detail rapport	Verschil rapporten	Totaal aantal aanvragen	Top 3 aanvragen	Top 3 meest uitgegeven bedragen
2019	€ 1.540.000	€ 1.500.000	€ 40.000	1229	1. Individuele inkomenstoelagen 746 (61%) aanvragen 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening 231 (19%) aanvragen 3. bewind problematische schulden 165 (13%) aanvragen	1. Individuele inkomenstoelagen € 346.000 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening € 230.000 3. bewind problematische schulden € 208.000
2020	€ 1.584.000	€ 1.552.000	€ 32.000	1208	1. Individuele inkomenstoelagen 697 (58%) aanvragen 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening 235 (19%) aanvragen 3. bewind problematische schulden 166 (14%) aanvragen	1. Individuele inkomenstoelagen € 330.000 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening € 268.000 3. bewind problematische schulden € 217.000
2021	€ 1.786.000	€ 1.781.000	€ 40.000	1202	1. Individuele inkomenstoelagen 711 (59%) aanvragen 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening 263 (22%) aanvragen 3. bewind problematische schulden 178 (15%)	1. Individuele inkomenstoelagen € 350.000 2. kosten financiële begeleiding / schuldhulp verlening € 269.000 3. bewind problematische schulden € 238.000

Derhalve kan ook op basis van de detailrapporten nog steeds niet een analyse worden gemaakt over het bereik van de regeling t.o.v. de doelgroep (uitgedrukt in het aantal personen). Ook zien we verschillen tussen het totaalbedrag van de bedragen van de detailrapporten en de bedragen uit de totaal rapporten (tabel 1 in par. 5.1). Wel is op basis van deze detailrapporten inzichtelijk dat de meeste aanvragen en de uitgegeven bedragen van deze regeling betrekking hebben op de individuele inkomenstoelagen, kosten financiële begeleiding / schuldhulpverlening en bewind problematische schulden. Dit geldt voor alle jaren (2019, 2020 en 2021) en hierbij is dan ook een constante lijn in zichtbaar voor zowel het aantal aanvragen als de uitgegeven bedragen.

Verder is het opvallend dat de beschikbare budgetten voor de Bijzondere bijstand over de afgelopen jaren niet geheel benut zijn; in 2019 en 2020 is sprake van ca. € 200.000 dat niet besteed is. 2021 laat een stijgende lijn zien wat de besteding van het budget betreft t.o.v. de jaren daarvoor.

Zorgregelingen	Betreft 2 zorgregelingen die vastgelegd zijn in de Beleidsregels Collectieve Zorgverzekering Minima en Heerenveen Zorgt Regeling (HZR). HZR is een vast bedrag per persoon (nu € 155) om een aanvullende verzekering af te sluiten.
Doelstelling	Het hebben van een goede zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen. (beleidsdoel nr. 1, 2, 9 en 6 in Bijlage 3).
Doelgroep	Inwoners van gemeente Heerenveen die 18 jaar of ouder zijn en aantoonbaar een inkomen hebben die niet hoger is dan 120% van het sociaal minimum. Het vermogen wordt niet getoetst.
Uitvoerders	AV Frieso en Heerenveense zorgregeling (HZR)
Begrotingsjaar	2019: € 500.000 / 2020: € 375.000 / 2021: € 375.000
Benutting	2019: € 395.000 / 2020: € 472.000 / 2021: € 405.000
Aantal personen met inkomen tot 120%	2019: 4.854 / 2020: 4.639 / 2021: onbekend (zie hierboven)
Bereik	2019: 1.625 personen waarvan 1335 AV Frieso en 290 HZR 2020 ¹⁴ : 1.775 personen waarvan 1375 AV Frieso en 400 HZR 2021: 1.860 personen waarvan 1509 AV Frieso en 351 HZR
Bereik t.o.v. doelgroep	2019: 33,5% 2020: 38,3% 2021: onbekend (zie hierboven)

Zorgregelingen → Wat valt op?

Van de zorgregelingen heeft in 2019 33,5% van de rechthebbenden hier daadwerkelijk gebruik van gemaakt. Dat betekent dat 4.854 personen recht hadden op deze zorgregelingen en dat 1.625 deze zorgregeling(en) hebben aangevraagd. Omdat de cijfers voor 2021 niet beschikbaar zijn, kan niet een representatief beeld geschetst worden van de trends m.b.t. het bereik van de zorgregelingen over de afgelopen jaren.

¹⁴ In jaarrekening 2020, pag. 25 staan 1507 deelnemers genoemd en niet 1375 (input regisseur Armoede). Deze verschillen in de cijfers zijn ook geconstateerd in het jaar 2019: 1335 AV Frieso en 485 HZR terwijl de input regisseur 1335 AV Frieso en 290 HZR is.

Wat verder opvalt is dat in het jaar 2020 in vergelijking met de 2019 en 2021 meer geld besteed is aan de zorgregelingen (benutting). Dat zou kunnen worden verklaard doordat hierin een vaststelling van het voorgaande jaar is verwerkt (afrekening 2019 t.l.v. 2020).

Een ander punt wat opvalt is dat er een toename in het aantal personen te zien is dat gebruik maakt van de zorgregelingen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er verschillen zijn in de aanlevering van de cijfers door de ambtelijke organisatie met de cijfers zoals deze opgenomen zijn in de jaarrekeningen. Overigens is het wel zo dat ook in de jaarrekeningen een toename in gebruik v.w.b. deze zorgregelingen te zien is. Het budget is bij lange na niet toereikend bij toenemend gebruik.

Kindregelingen	De kindregelingen zijn regelingen voor schoolgaande kinderen uit huishoudens met een minimuminkomen. De regelingen moeten er voor zorgen dat ook deze kinderen kunnen meedoen aan bijvoorbeeld zwemlessen, sport- of muziekactiviteiten of een schoolreisje.
Doelstelling	Bevorderen van participatie en voorkomen van sociale uitsluiting. Daarnaast het voorkomen van opvoed- en opgroei problemen. (beleidsdoel nr. 1, 2, 6, 9, 12 en 13 in Bijlage 3).
Doelgroep	Kinderen van 0 t/m 17 jaar, inkomen tot 120% van het sociaal minimum
Uitvoerders	Stichting Leergeld Heerenveen e.o. (bedient gemeente Heerenveen en Weststellingwerf), het Jeugdsportfonds Friesland (JFS) en het Jeugdsport Cultuurfonds (JFC).
Begrotingsjaar	2019 ¹⁵ : € 158.000 2020: € 160.380 2021: € 196.176
Benutting (besteding)¹⁶	2019: € 149.145 2020: € 193.100 2021: € 163.876
Aantal huishoudens met inkomen tot 120% met kinderen	2019: 553 2020: 382 2021: onbekend.
Aantal kinderen van ouders met inkomen tot 120% = A	2019: 826 2020: 752 2021: onbekend. Zelfde reden als hierboven
Bereik (aantal bereikte kinderen) = B	2019: 588 (Leergeld 536, JFS 49 en JFC 3) kinderen 2020 ¹⁷ : 613 (Leergeld 563 en JFS en JFC 50) kinderen 2021: onbekend, zie hierboven
Bereik t.o.v. doelgroep = B/A	2019: 71% 2020: 82 % 2021: onbekend, zie hierboven

Kindregelingen → Wat valt op?

T.a.v. het bereik van de kindregelingen wordt opgemerkt dat (bijvoorbeeld voor 2020) het bereik 82% was. Dat betekent dat 82% van de daartoe rechthebbenden daadwerkelijk gebruik gemaakt

¹⁵ In de cijfers “Infosessie 2020-02-20 Presentatie armoede schulden en laaggeletterdheid” wordt een bedrag van € 185.000 genoemd voor 2019. De begrote bedragen Kindregelingen doorgekregen van de regisseur Armoedebestrijding.

¹⁶ De bestedingscijfers betreffende de toekenningen over het vermelde jaar, gecorrigeerd met de vaststelling van het voorgaande jaar. De bedragen doorgekregen van de regisseur Armoedebestrijding.

¹⁷ Totaal 2020 ontleend aan de jaarrekening 2020, Leergeld aan jaarverslag Stichting Leergeld

hebben van de kindregelingen. 752 personen hadden het recht op deze kindregelingen en 613 hebben deze kindregeling(en) aangevraagd. Omdat de cijfers voor 2021 nog niet beschikbaar zijn, kan niet een representatief beeld geschetst worden van de trends m.b.t. het bereik of het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kindregelingen.

Wel is de afgelopen jaren een toename zichtbaar als het gaat om beschikbare budgetten voor de kindregelingen, evenals een toename in de gemaakte kosten voor deze regelingen met als uitschieter het jaar 2020.

Participatiefonds 18+	Bijvoorbeeld voor inburgering (zwemlessen, bibliotheek). Participatiefonds 18+ is niet in een regeling vastgelegd.
Doelstelling	Bevorderen van participatie en voorkomen van sociale uitsluiting (voornamelijk beleidsdoel nr. 1 en nr. 6 in Bijlage 3).
Doelgroep	Inwoners van gemeente Heerenveen die 18 jaar of ouder zijn (jongvolwassenen)
Uitvoerders	de gemeentelijke organisatie (Meitinkers, consultants W&I) en via de regiegroep Armoede (alle betrokken organisaties)
Begrotingsjaar = A	2019: € 110.000 2020: € 111.100 2021: € 112.211
Benutting (besteding) = B	2019: € 29.927 2020: € 49.236 2021: € 29.284
Bereik (benutting budget) = B/A	2019: 27,2% 2020: 44,3% 2021: 26,1% ¹⁸

Participatiefonds 18+ → Wat valt op?

T.a.v. het bereik van het Participatiefonds 18+ valt op te merken dat bijvoorbeeld voor het jaar 2021 het bereik 26,1% was. Het betekent dat het beschikbare budget € 112.211,- maar voor slechts € 29.284 is gebruikt. Het heeft geresulteerd in een bereik van slechts 26,1%.

In de afgelopen jaren is een toename zichtbaar van beschikbare budgetten voor het Participatiefonds 18+. De besteding van de gelden is vrij constant, waarbij opvalt dat het bereik vrij laag is; de beschikbare gelden worden voor slechts 26 of 27% daadwerkelijk besteed.

Wel is als uitschieter het jaar 2020 zichtbaar waarin een aanzienlijk hoger bedrag is besteed ten opzichte van de andere jaren en daarmee een fors hogere bereik (benutting budget) is gerealiseerd.

5.2 Besteding, verantwoording over prestaties en monitoring

In deze paragraaf zal achtereenvolgens ingegaan worden op:

- 5.2.1 de besteding van de middelen en de toereikendheid ervan;
- 5.2.2 de wijze van verantwoording over de prestatie;
- 5.2.3 de wijze van monitoring m.b.t. de nagestreefde prestaties

¹⁸ De bedragen voor het participatiefonds 18+ zijn ontvangen van de regisseur Armoedebestrijding.

5.2.1 De besteding van de middelen en de toereikendheid ervan

In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel middelen de gemeente Heerenveen jaarlijks besteed heeft aan armoedebeleid over de jaren 2019, 2020, 2021. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt of dat toereikend is (geweest) met het oog op de realisatie van de doelstellingen. De begroting- en realisatie cijfers zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie op ons verzoek voor dit onderzoek:

Product	Omschrijving	Begroting	Realisatie	Resultaat	Toelichting
Minimabeleid 192019	Bijzondere bijstand	1.768.000	1.540.000	228.000	
	Collectieve ziekttekosten verzekering	500.000	395.000	105.000	afrekening 2019 tlv 2020
	Terugvordering & verhaal	- 18.000	- 128.000	110.000	hogere bate op terugvordering
Minimabeleid 2020	Bijzondere bijstand	1.785.000	1.584.000	201.000	
	Collectieve ziekttekosten verzekering	375.000	472.000	97.000- /-	hogere last door afrekening 2019 van de Friesland
	Terugvordering & verhaal	- 118.000	- 59.000	-59.000	
Minimabeleid 2021	Bijzondere bijstand	1.849.000	1.786.000	63.000	incl. flankerend beleid (corona steun i.s.m. uitgaven)
	Collectieve ziekttekosten verzekering	375.000	405.000	30.000- /-	
	Terugvordering & verhaal	- 118.000	- 124.000	6.000	

Bezuinigingen

Bij de beantwoording van de vraag of de middelen toereikend zijn (geweest), is het ook van belang in te gaan op de vastgestelde en doorgevoerde ombuigingen / bezuinigingen voor wat betreft het armoedebeleid.

In de perspectiefnota is vanaf 2023 € 375.000 ziektekostenverzekering als ombuiging meegenomen, maar deze is bij amendement bij de begroting 2022 voor de jaren 2023 e.v. teruggedraaid ten laste van het begrotingssaldo. In de begroting 2022 is structureel een taakstelling van € 180.000 (10% van het budget) geboekt op het minimabeleid door het budget bijzondere bijstand te verlagen.

Bij de Bijzondere bijstand is het opvallend dat de beschikbare budgetten over de afgelopen jaren niet geheel benut zijn; in 2019 en 2020 is sprake van ca. € 200.000 dat niet besteed is en 2021 laat een stijgende lijn zien wat de besteding van het budget betreft t.o.v. de jaren daarvoor. Hiermee lijken de middelen toereikend te zijn geweest met het oog op de realisatie van de doelstellingen die in de Kadernota zijn vastgesteld (o.a. inwoners ondersteunen om optimaal mee te doen bij werk en participatie en eenzaamheid en een sociaal isolement voorkomen en succesvol bestrijden). De vraag

¹⁹ De beschreven budget voor Minimabeleid omvat ook de kwijtschelding van belastingen, subsidies kindfondsen, Voedselbank, de barones en Stichting urgente Noden.

is echter wel of de middelen vanaf 2022 toereikend zullen zijn om de doelstellingen te realiseren aangezien een taakstelling van € 180.000 is ingeboekt m.i.v. het jaar 2022.

Bij de Collectieve ziektekostenverzekering is het opvallend dat in 2020 in vergelijking met 2019 en 2021 het meeste geld besteed is aan de zorgregelingen. De verklaring van de gemeente is dat hierin een vaststelling van het voorgaande jaar is verwerkt (afrekening 2019 t.l.v. 2020). Over de afgelopen jaren (2019 t/m 2021) is er per saldo € 22.000 meer besteed dan beschikbaar is geweest vanuit de budgetten. Hiermee lijken de middelen net niet toereikend te zijn geweest met het oog op de realisatie van de doelstellingen die in de Kadernota zijn vastgesteld.

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat over de afgelopen jaren de middelen toereikend zijn geweest voor wat betreft de Kindregelingen en Participatiefonds 18+ o.b.v. huidig bereik; er zijn minder gelden besteed dan beschikbaar zijn gesteld. Als het bereik optimaal zou zijn geweest, was er een fors tekort geweest.

5.2.2 De wijze van verantwoording over de prestatie

In de jaarstukken 2019-2021 worden de kosten op het niveau van thema ‘Zorg en Welzijn’ verantwoord. De kosten specifiek voor het armoedebeleid zijn opgenomen onder het onderdeel Minimabeleid dat een bredere scope kent dan de definitie Armoede in dit onderzoek. Het resultaat van het armoedebeleid of toegespitst op de specifieke regeling vanuit het armoedebeleid kan daardoor hieruit niet afgeleid worden. De inkomsten en uitgaven specifiek voor het armoedebeleid (en per regeling) worden (nog) niet inzichtelijk gemaakt in de gebruikelijke verantwoordingscyclus. In de jaarstukken 2019 worden wel de volgende relevante afwijkingen ten opzichte van de begroting toegelicht op het onderdeel (product) Minimabeleid:

‘Het overschot op het minimabeleid ad € 201.000 wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door een lagere last op de collectieve ziektekostenverzekering van € 105.000 en een hogere bate op terugvordering en verhaal van € 110.000.’

In de jaarrekening 2020 en 2021 worden geen afwijkingen m.b.t. het onderdeel Minimabeleid toegelicht.

Naast de hierboven genoemde financiële verantwoording zijn er ook de prestatiedialogen tussen Beleid en Uitvoering in de vorm van structurele overleggen gevoerd, waarin nieuwe beleid- of wetswijzigingen of nieuwe ontwikkelingen en huidige stand van zaken (van projecten) besproken worden. De prestatiedialogen zijn weliswaar geen verantwoordingstool richting Raad, maar kunnen als middel gebruikt worden om het proces te optimaliseren en het doelbereik te vergroten.

Tussen Beleid en Uitvoering worden bijvoorbeeld periodiek prestatiedialogen gevoerd over schuldhelpverlening. Hier komen de volgende onderwerpen aan bod:

- integraliteit armoedebeleid en hoe dit bewaakt wordt en hoe dit gaat;
- promoten van de regelingen om het bereik te vergroten;
- vergroten van de verbinding van het beleid met uitvoering en externe partijen.

Dan zijn er ook prestatiedialogen voor de Participatiewet vanuit inkomensperspectief. Meest recente onderwerp in de prestatiedialogen zijn de toenemende achterstanden in de energierekeningen (energiearmoede) en hoe hier in de uitvoering het meest effectief vorm aan te geven.

5.2.3 De wijze van monitoring m.b.t. de nagestreefde prestaties en effecten

In het paragraaf monitoring in Kadernota Sociaal Domein 2019-2025 is als ambitie benoemd dat zoveel mogelijk de maatschappelijke effecten van de gemeentelijke inspanningen gemeten zullen worden. Ook is hierbij benoemd dat jaarlijks over de voortgang van de kadernota gerapporteerd wordt naast - of gelijktijdig met - de vaste momenten van de perspectiefnota, de begroting en de jaarrekening. In deze jaarlijkse rapportage dient dan ingegaan te worden op:

- de realisatie per doelstelling (zie Bijlage 3 met de 15 doelstellingen), met daarbij de trends van de afgelopen jaren. Bij afwijkingen tussen de doelstellingen en realisaties wordt een analyse toegevoegd van oorzaken en gevolgen.
- de te nemen maatregelen met de verwachte effecten en kosten.
- de actuele risico's die het realiseren van de doelstelling in de weg kunnen staan, maar die buiten de cirkel van invloed liggen.
- een prognose van één jaar vooruit waarin het verwachte effect van de te nemen maatregelen verwerkt is die aanleiding kan geven om een (of meerdere) doelstelling(en) te wijzigen. Dit wordt dan een besispunt.

Voor wat betreft het armoedebeleid dient in deze jaarlijkse rapportage het gebruik van de voorzieningen gemeten te worden door cijfermatig inzicht in de volgende indicatoren:

- aantal uitkeringsdossiers Pwet
- aantal cliënten Bijzondere Bijstand
- aantal cliënten minimaregelingen

In de jaarrekening 2020 zien we deze dashboard cijfers terug van het aantal uitkeringsdossiers Pwet en het aantal cliënten minimaregelingen (ook uiteengezet naar de specifieke regeling). Van die laatste ontbreken echter de dashboard cijfers specifiek ingaand op de regeling participatiefonds 18+. Ook is het aantal cliënten Bijzondere Bijstand niet terug te vinden in de jaarrekening 2020. In de jaarrekening 2021 zijn deze dashboard cijfers alleen opgenomen voor het aantal uitkeringsdossiers Pwet.

Voor dit onderzoek hebben we de monitor Sociaal Domein / Participatie (uitvoering werk) ontvangen die primo 2022 door het College is vastgesteld. Via deze monitor is het de bedoeling geweest het vooral verhalend te vertellen naast kwantitatieve cijfers zodat er ook duiding op komt. We hebben geconstateerd dat deze monitor informatie bevat over het realiseren van maatschappelijke effecten en deze monitor geeft aan op welke wijze in 2021 gewerkt is aan de uitvoeringsopgaven uit het uitvoeringsprogramma Werk (2020-2022) en hoe deze opgaven bijdragen aan de bovenliggende doelen. Basis zijn dus de doelen uit het Tussendocument (Bijlage 3) en de opdracht en doelen uit het uitvoeringsprogramma Werk. In deze monitor wordt gewerkt met de stoplichtenmethode (kleuren: groen, oranje en rood). Op deze manier wordt zichtbaar gemaakt of de uitvoering naar wens verloopt, vertraging oploopt of bijvoorbeeld om verschillende redenen nog niet is gestart. Met deze monitor lijkt de bedoeling geslaagd te zijn om naast kwantitatieve gegevens ook verhalend informatie te verstrekken en meer inzicht te geven aan de Raad waarin apart aan de Raad wordt gerapporteerd en verantwoording wordt afgelegd en vooruit wordt gekeken.

Er is nog geen monitor sociaal domein breed, alleen is er tot dusverre een monitor Werk. Er worden echter wel stappen gezet in de ontwikkeling ervan. Ook de monitor armoede, schulden en laaggeletterdheid is nog niet gereed. Op het moment van het schrijven is derhalve niet de ambitie vanuit de Kadernota gerealiseerd om de maatschappelijke effecten van de gemeentelijke inspanningen te meten en jaarlijks te rapporteren (over de voortgang van de kadernota voor wat betreft het armoedebeleid en de realisatie van de bovenliggende doelen, zoals gevisualiseerd in bijlage 3).

Uit de interviews is verder gebleken dat er dashboardcijfers zijn met betrekking tot de omvang van de instroom en uitstroom van de bijstandsccliënten en aantal inburgeringstrajecten maar niet over de indicatoren m.b.t. het armoedebeleid. Hier is nog geen vaste monitor voor en er bestaat behoefte aan meer monitoringstools om bijvoorbeeld inzicht te verkrijgen in de bereikbaarheid van de regelingen.

Daarmee kan vastgesteld worden dat op basis van de aangeleverde documenten over de afgelopen jaren en uit de interviews is gebleken dat onvoldoende het beoogde inzicht m.b.t. de realisatie van de nagestreefde prestaties en beoogde effecten in het armoedebeleid d.m.v. de indicatoren wordt gegeven.

Aangezien de doelen niet scherp geformuleerd zijn vooraf (beleidsdoelstellingen), kan niet hierover het beoogde inzicht worden gegeven achteraf. En enkel met het inzicht in het aantal uitkeringsdossiers en slechts gedeeltelijk genereren van de dashboard cijfers per regeling, kan niet het inzicht gegeven worden in de realisatie van het bestrijden van de armoede.

5.3 Informatievoorziening en communicatie inwoners

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de informatievoorziening aan- en communicatie met de inwoners is geregeld en wat het beeld is van de uitvoerende partijen en partners als het om bereik van de doelgroep gaat. In paragraaf 5.6 wordt inzichtelijk gemaakt welk beeld ervaringsdeskundigen hiervan hebben; de informatievoorziening, communicatie en ondersteuning van de gemeente en de uitvoerende partners.

5.3.1 Aanwezige informatievoorziening en communicatie:

Via de website van de gemeente Heerenveen wordt diverse informatie en documentatie gedeeld met de inwoners als het gaat om ondersteuning bij een laag inkomen. Jaarlijks wordt op deze website de budgetgids gepubliceerd en een papieren versie is gratis af te halen bij het gemeentehuis of de bibliotheek. In deze budgetgids is informatie te vinden wat er allemaal mogelijk is en bij wie (en voor welke zaken) de inwoner terecht kan (Meitinkers, Caleidoscoop, Team Jeugd en Gezin, Stichting Maatschappelijk Werk Heerenveen en diverse vrijwilligersorganisaties) voor hulp en ondersteuning bij een laag inkomen. Deze budgetgids is voorzien van een leeswijzer die de lezer wegwijs maakt in de diverse regelingen.

Ook staan diverse en handige links op deze website vermeld naar bijvoorbeeld:

- energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen;
- subsidie energie maatwerkadvies eigen woning;
- aanvragen bijstand;
- bijdrage in ziektekostenregeling;
- financiële bijdrage in de kosten voor kinderen;
- bijzondere bijstand;
- individuele inkomenstoeslag;
- individuele studietoeslag;
- schuldhulpverlening;
- kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
- financiële hulp voor zelfstandige ondernemers;
- budgetvoorlichting Nibud;
- online huishoudboekje;
- recepten voor lekkere maaltijden voor € 5 - € 10.

Naast deze schriftelijke en digitale informatievoorziening wordt de toegangspoort via de Meitinkers ook gepromoot. Zowel via de budgetgids als via de website wordt verwezen naar de Meitinkers als de inwoner er zelf niet uit komt. Ook wordt de mogelijkheid geboden op locatie of telefonisch een afspraak te maken of via WhatsApp te communiceren met de gemeente.

5.3.2 Beeld van de uitvoerende partijen en partners m.b.t. het bereik van de doelgroep:

Op basis van interviews is in dit onderzoek nader onderzocht wat het beeld is van de uitvoerende partijen en partners als het om bereik van de doelgroep gaat.

Schuldhulpverlening:

Vanuit schuldhulpverlening wordt als aandachtspunt genoemd dat als NVVK²⁰ lid de gemeentelijke uitvoering zich gecommitteerd heeft aan de NVVK belofte: dat mensen niet buiten de boot mogen vallen en dat drempels weggenomen dienen te worden.

‘dan kun je heel veel regelingen bedenken maar volgens mij is deze belofte en de mindset veel belangrijker voor hoe je met de inwoners omgaat’

Ook wordt vanuit de uitvoeringspartners aangegeven dat woningbouwcorporaties en energiebedrijven tegenwoordig dicht op mensen zitten die hun huur niet kunnen betalen. Signalen

²⁰ NVVK: Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

komen daardoor vroegtijdig binnen. Dat wordt als effectief preventiemiddel gezien, omdat je daarmee voorkomt dat mensen dieper in de schulden geraken.

Energiepakket:

Vanuit de uitvoeringspartners wordt de gerichte aanpak met betrekking tot het energiepakket benadrukt:

‘Als het gaat om het verstrekken van energiepakketten dan gaan we niet alleen per brief de informatie verstrekken, maar we gaan ook per postcode gericht kijken waar er wel of niet al gebruik van gemaakt wordt. Dus er wordt ook gekeken naar het daadwerkelijk gebruik.’

Voedselbank:

Uit het interview met de Voedselbank blijkt dat in de gemeente Heerenveen in corona tijd geen toename is geweest van aanvragen van de Voedselbankpakketten. Er zijn bijvoorbeeld slechts een paar aanvragen geweest door zzp-ers, de verwachting was anders. Het aantal aanvragen is nagenoeg stabiel gebleven de afgelopen twee jaar. Primo 2022 zijn er circa 210 en voor corona waren dat 230 aanvragen. Het verwachte beeld van de toename van de aanvragen in de corona tijd is niet uitgekomen. Wel is sinds april een toename in de aanvragen zichtbaar door de stijgende energielasten. Volgens de Voedselbank zit dat effect er nog aan te komen, dat moet nog blijken.

Op de vraag in hoeverre de doelgroep voldoende wordt bereikt, zegt de Voedselbank dat ze van het landelijk bestuur de cijfers over het bereik ontvangen en dat geconstateerd wordt dat de doelgroep nog onvoldoende goed bereikt wordt. Daarbij geeft het landelijk bestuur aan om te onderzoeken of er nog drempels weggenomen kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld door de eerste keer een pakket al te verstrekken, alvorens er een intake gedaan is. Het vermoeden is dat er meer gegadigden zijn dan aanmeldingen. Door de Voedselbank wordt geopperd dat mensen schaamte hebben om de Voedselbank te bezoeken. Dat is de drempel die de Voedselbank ervaart; men wil niet bij de Voedselbank gezien worden.

Verder waarschuwt de Voedselbank Heerenveen voor de gevolgen van de verhuizing (medio 2022) van de locatie. Er dient een oplossing te komen voor mensen die slecht ter been zijn. De nieuwe locatie van de Voedselbank is verder weg van het centrum, dat kan tot problemen leiden en wellicht tot nog meer drempels en mogelijk gevolgen voor het bereik.

‘Nu gaan de vrijwilligers van Caleidoscoop nog weleens mee. Om discussie over het pakket te voorkomen moet de cliënt wel zelf mee om het pakket op te halen (om achteraf niet te horen te krijgen dat de begeleider/vrijwilliger iets meegenomen heeft). Het punt van de toenemende afstand voor cliënten is wel besproken in de regiegroep Armoede maar de vraag ‘hoe krijg je het pakket bij de cliënten’ is wel een ondergeschoven kindje geweest’.

Caleidoscoop:

In het interview met Caleidoscoop wordt aangegeven dat de organisatie niet een specifieke opdracht heeft als het gaat om armoedebestrijding. Steunpunt de Barones wordt ingezet als er sprake is van juridische vragen (bijvoorbeeld over uitkeringen, subsidies, toeslagen). Er wordt aangegeven dat de Barones dichtbij en laagdrempelig is voor inwoners. Ook zijn er budgetmaatjes (vrijwilligers) bij Caleidoscoop die door schuldhulp en vroeg signalering ingezet worden in minder complexe situaties (en als inwoners het zelf willen) bij schuldhulpverlening om gedragsverandering te realiseren bij de inwoners en om te voorkomen dat ze (weer) in problemen raken.

Stichting Leergeld:

Bij de stichting wordt een toename van de aanvragen gemerkt. In de afgelopen weken (maart-april 2022) zijn aanvragen van 20 gezinnen ontvangen. Dit wordt als een ongekende grote hoeveelheid aangemerkt. Hier zitten ook vluchtelingen uit Oekraïne en Syrië bij. De stichting geeft aan dat de toename van de aanvragen ook te maken kan hebben met het recent verschenen artikel in de krant over stichting Leergeld en Jeugdsportfonds. De vraag is dan of het geïnterpreteerd kan worden als

een toename van armoede of dat communicatie helpt om het bereik te vergroten of dat het een combinatie van deze factoren is.

Participatieraad over bereik:

In het interview wordt door de Participatieraad aangegeven dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat het bereik de komende jaren vergroot wordt. Dat het bijvoorbeeld duidelijker gemaakt wordt naar ouders toe waar hun kind voor in aanmerking komt. Dat op de website van de gemeente handige linkjes geplaatst worden om de bekendheid van de regelingen te vergroten, zoals nu voor de energietoeslag.

‘Ik weet wel dat het bij de scholen onder de aandacht wordt gebracht, maar het blijft belangrijk hier aandacht aan te blijven geven, omdat niet alle ouders alle kranten en nieuwssites lezen. Praktijkondersteuners en huisartsen kunnen hierin ook wat betekenen. Waar ze signalen oppikken, wordt dat wel doorgegeven.’

5.4 Overige projecten en preventieactiviteiten

Onderstaand wordt een aantal projecten en preventieactiviteiten vermeld die ook ten doel hebben om armoede tegen te gaan.

- **Preventief budgetbeheer en financieel ontzorgen statushouders**

Binnen het team Schuldhulp worden naast het opzetten van schuldregelingen ook andere, meer preventieve werkzaamheden uitgevoerd om te voorkomen dat inwoners schulden maken. Zo wordt voor sommige inwoners budgetbeheer verzorgd, dit kan naast de schuldregeling plaatsvinden. Het team is ook verantwoordelijk voor het financieel ontzorgen van statushouders.

- **Pilot budgetcoaching voor statushouders**

Binnen de bestaande gemeentelijke formatie worden schuldenregelingen en het beheer uitgevoerd. Er is geen structurele formatieruimte voor budgetcoaching voor statushouders. Dat vraagt ook een intensieve begeleiding en specifieke vaardigheden. Naast coaching in financiën is ook coaching in de Nederlandse bureaucratie van belang. Het financieel ontzorgen van statushouders is echter wel een verplichting vanuit de Wet Inburgering. Voorheen werden trainingen door Vluchtelingenwerk verzorgd, maar er ligt inmiddels een besluit dat dit door de gemeentelijke organisatie uitgevoerd moet worden. Gestreefd wordt om extra formatie (kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit) voor een pilot budgetcoaching voor statushouders te regelen en medio 2022 hiervoor iemand aan te stellen. De pilot loopt intussen.

- **Pilot welzijn op recept**

Huisartsen die meedoen aan deze pilot kunnen gemakkelijker doorverwijzen naar Welzijn, Team Jeugd en Gezin en de Meitinkers, zodat deze mensen met problemen wat sneller gesignaleerd worden. Als mensen bij de huisarts komen met schuldenproblematiek kunnen ze doorverwezen worden naar deze welzijnscoaches. Klachten zoals vermoeidheid en angstgevoelens hebben lang niet altijd een medische oorzaak. Vaak spelen onderliggende sociaal maatschappelijke problemen een rol, zoals verlies van werk en eenzaamheid. Welzijn op Recept is in hoge mate een vorm van integrale zorg. Integrale zorg is een andere manier van organiseren waarbij de inwoner en zijn hele leven centraal staat. Voor Welzijn op Recept betekent dit dat zorg en welzijn nauw met elkaar samenwerken om samen de juiste zorg te kunnen leveren.

- **Project Vroegsignalering Schuldhulp**

Sinds de nieuwe wet op de Vroegsignalering (verankerd in de Wgs; Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) is voor het team Schuldhulp zichtbaar dat signalen eerder opgepakt worden, bijvoorbeeld als mensen de ziektekosten of energierekening niet betalen. Op vroegsignalering zijn recentelijk 2 medewerkers gezet vanuit de gemeente die toegespitst hierop werkzaam zijn. De indruk van het team Schuldhulp is dat dit effect heeft bijvoorbeeld doordat huisuitzettingen bijna niet meer voorkomen (alleen bij illegale praktijken zoals hennepsteelt). Verder is m.i.v. het jaar 2021 de monitor vroegsignalering ontwikkeld waarin ook de toename van het aantal meldingen zichtbaar is over de afgelopen kwartalen, maar ook het hogere percentage van het aantal succesvolle contacten (33%) t.o.v. het landelijke percentage (16%) zichtbaar is.

- **Inzet energiecoaches**

Uit de ontvangen subsidiegelden van het Rijk zijn 2 medewerkers van de gemeente als energiecoaches ingezet per februari 2022 die in Jubbega en Hoornsterzwaag pilot zijn gestart. Zij leggen daarbij huisbezoeken af bij de inwoners in huurwoningen of koopwoningen met een WOZ-waarde tot € 200.000. Het doel is de inwoners te helpen energie en geld te besparen door kleine aanpassingen door te voeren om energie te besparen. Verder is het de bedoeling via ledenbijeenkomst meer aandacht te geven aan dit thema en nog meer de energiepakketten te promoten.

- **Thuisadministratie verzorgen i.s.m. Humanitas**

Humanitas wordt ingezet als stukken verzameld moeten worden door de inwoner voor het op orde maken van de administratie.

- **Budgetmaatjes i.s.m. Caleidoscoop**

Budgetmaatjes van Caleidoscoop zijn vrijwilligers die getraind zijn om op een laagdrempelige en persoonlijke manier hulp te bieden aan mensen met financiële problemen. Budgetmaatjes worden ingezet waar nodig, bijvoorbeeld voor het op orde maken van de administratie. Volgens de geïnterviewden hebben die budgetmaatjes soms net wat meer ingang. Soms worden budgetmaatjes naast schuldhulpverlening ingezet. Budgetmaatjes ondersteunen dus maar bieden ook handvatten om in de toekomst uit de schulden te blijven.

- **Spreekuren MBO**

Bij het budget loket bij het Friesland College vinden spreekuren plaats en wordt voorlichting (bijvoorbeeld in de vorm van gastcolleges) gegeven door Schuldhulpverlening. Het doel is om handvatten te geven om in de toekomst uit de schulden te blijven.

- **Signalen uit de wijk**

Op wijkniveau (via Caleidoscoop en preventieteams per wijkzone) worden gebied-scans gemaakt om te bepalen waar de problematiek zit en waar collectief op ingestoken kan worden. Als bijvoorbeeld binnen een wijkzone veel schuldenproblematiek voorkomt, pakt Caleidoscoop dit op via die scans eventueel met het team Schuldhulp.

5.5 Samenwerking in de keten en beeld van uitvoerende partners

In het team Beleid en Regie van de gemeentelijke organisaties houden zich twee medewerkers gedeeltelijk bezig met het armoedebeleid. Armoedebeleid is gecombineerd met Laaggeletterdheid en Schuldhulpverlening (die combinatie is ook inhoudelijk in het Uitvoeringsprogramma gemaakt). De uitvoering van het armoedebeleid is over meerdere teams verdeeld. Het gaat om het team Schuldhulpverlening, team Inkomen, team Poort en team Werk. De Meitinkers zijn de ‘vooruitgeschoven posten’. Als inwoners aanvragen willen doen voor bijzondere bijstand of schuldhulp verloopt het contact vaak via de Meitinkers.

Externe partners zijn mede uitvoerders van het armoedebeleid. Gemeentelijke medewerkers spreken zich in positieve zin uit over het netwerk van partners.

Onze kracht zit vooral in het netwerk van maatschappelijke organisaties die in de regiegroep Armoede zitten. We hebben daar één op één relatie mee, maar ook via de regiegroep helpen ze elkaar en versterken ze elkaar en zo ook onze inwoners.

Partners die taken uitvoeren op het terrein van armoede en gesubsidieerd worden door de gemeente zijn:

- Humanitas;
- Voedselbank;
- De Barones;
- SUN (stichting Urgente Noden);
- Vluchtelingenwerk;
- Maatschappelijk werk;

- Caleidoscoop (budgetmaatjes);
- Steunpunt de moaie dei;
- Stichting Houvast;
- Stichting Leergeld.

Samenwerking in de keten

Gemeente en uitvoerende organisaties delen informatie en werken samen in de Regiegroep Armoede. In de groep wordt informatie gedeeld zowel op initiatief niveau als op casus niveau. De uitvoerende partners en deelnemers van de Regiegroep geven aan dat de samenwerking tussen gemeente en organisaties goed is. Ook tussen uitvoerende organisaties onderling wordt er intensief/nauw samengewerkt.

“Mijn indruk is positief over de gemeente Heerenveen. We hebben goed overleg met Meitinkers en ook met budgetbeheerders kunnen we goed overweg”.

De waardering over de regiegroep Armoedebeleid komt naar voren in het onderstaande.

Dat gaat ook wel goed, het is nuttig. Daar word je wel geïnformeerd (weggeefwinkel, of moestuinproject). In die groep hoor je dat soort initiatieven en ook hoe de beleidsstukken eruitzien. Ook daar krijg je info over.

De aanwezige drie woningbouwcorporaties zitten niet in de Regiegroep armoede, maar daarmee is wel separaat overleg. Er worden met de corporaties prestatieafspraken gemaakt.

Eén van de uitwerkingen ervan is de ‘Instrumentenkoffer’. Dat is een overzicht van dat wat de gemeente in huis heeft en wat de corporaties aan instrumenten hebben (bijv. afspraken over huisuitzettingen). Dit met het doel om mensen te helpen van over de gehele lijn van preventie tot aan situaties waar huisuitzetting aan de orde is.

Naast de Regiegroep Armoedebeleid bestaat er ook een werkgroep Financieel Gezond Heerenveen. Daar zitten o.a. Humanitas, het Vluchtelingenwerk, de budgetmaatjes, Barones en Caleidoscoop aan tafel. Het doel van de werkgroep is wat specifiekere dan de regiegroep Armoede. Bedoeling is om te kijken hoe men elkaar kan ondersteunen bij het werk. Ieder zit er weer vanuit een andere positie, zo wordt aangegeven. Er wordt ook wel gedeeld waar men tegenaan loopt.

Er is sprake van een op samenwerking gerichte aanpak (Regiegroep Armoede, werkgroep financieel gezond), daarover zijn de deelnemers van de Regiegroep/werkgroep het eens. Er wordt wel melding gemaakt van verloop.

Verbetersuggesties op samenwerken

Naast de positieve signalen over samenwerking in de keten, komen er ook nog enkele verbetersuggesties vanuit de geïnterviewde organisaties:

- De veronderstelling is dat er in de samenwerking tussen praktijkondersteuners en gemeente nog meer ‘te halen’ is als het gaat om het onderkennen van armoede/schuldenproblematiek; dat er nog beter preventief samengewerkt kan worden.
- De budgetmaatjes worden naar mening van de partners nog te weinig ingezet.

We zien dat budgetmaatjes te weinig ingezet worden en dat vinden we jammer, omdat je zo kans mist om vrijwilligers in te zetten als hulp. We kijken nu met de gemeente om deze budgetmaatjes samen met het loket van de Barones meer in te zetten. Meer het sociaaljuridische veld te laten groeien om te helpen en inwoners te coachen. Dat gaat bijvoorbeeld om voorlichting om ook zo eventuele fraude bij de uitkeringen te voorkomen.

Externe ontwikkelingen en aandachtspunten- partnerorganisaties wijzen op het volgende;

- Energietransitie is een belangrijke ontwikkeling die op ons afkomt, zeker voor mensen met een minimuminkomen. De huren in relatie tot huurtoeslagen blijven een spannend aspect. Als de kosten toenemen en het inkomen niet, dan weet je van tevoren dat het grote problemen gaat opleveren.
- Daarbij lijkt de inzet bij energie-armoede met name generiek in plaats van specifiek.

Het is natuurlijk een open deur dat als de energieprijzen gaan stijgen dat dat consequenties heeft voor mensen. Maar veel mensen gaan er op een verkeerde manier mee aan de haal. Uit studies zie ik naar voren komen dat de impact van de verhoging van de energieprijzen met name zal landen bij gezinnen met oudere kinderen (meerdere opladers, digitale apparaten, douche-gebruik etc.). Dat is een onbelicht aspect. Het is dus beter om rekening te houden met de gezinssamenstelling dan om met generieke maatregelen te komen die gericht zijn om het gemiddelde label van E naar B te krijgen.

- In Heerenveen kunnen inwoners gebruik maken van relatief veel, maar kleine ondersteunende maatregelen. Het leren van andere experimenten kan de keuze voor de inrichting in Heerenveen beïnvloeden.
- Er is zorg over kwetsbare mensen die bij bepaalde/sommige particuliere budgetbeheerders zitten.

Het tarief wat de cliënt afdraagt is 150 euro per maand en ik vraag me in sommige situaties af of dat wel nodig is. Er is een aantal particuliere budgetbeheerders die weinig hoeven te doen voor de cliënt en zo gemakkelijk aan hun geld komen. Er zitten ook wel een aantal goede tussen, maar toch vraag ik me af of het zo moet.

5.6 Beeld van ervaringsdeskundigen – Persona's

In dit onderzoek hebben we een beperkt aantal ervaringsdeskundigen, dus inwoners die op of onder de armoedegrens leven en te maken hebben of gehad hebben met schulden, geïnterviewd. Het geeft een indruk hoe de inzet van de gemeente en partners beleefd wordt, wat de bekendheid van de regelingen is, hoe ze er op geattendeerd zijn en hoe gemakkelijk of moeilijk het aanvragen was. De intentie was niet om een representatief beeld op te halen bij alle inwoners die in armoede leven, maar aan een paar casussen te toetsen hoe de uitvoering van het beleid beleefd wordt.

Achtereenvolgens beelden van 5 Persona's uit de doelgroep:

Persona 1

- In noodsituatie na scheiding van betrokkene, werd heel snel via maatschappelijk werk een geschikte woonruimte voor de persoon in kwestie met haar kinderen gevonden. Ook het aanvragen van de bijstand ging bij de gemeente Heerenveen met spoed. Veel waardering voor de wijze waarop er hulp en ondersteuning geboden werd.
- Individuele huurtoeslag, daarvoor moest bij de eerste keer wat papierwerk aangeleverd worden (niet echt als een probleem ervaren). Daarna kon de persoon in kwestie vrij gemakkelijk zelf een aanvraag doen. Betrokkene vindt het fijn dat het nu ook digitaal aangevraagd kan worden. Via de budgetgids kwam persoon in kwestie erachter dat de mogelijkheid bestond om individuele huurtoeslag aan te vragen, ze is niet via een inkomensspecialist op de hoogte gebracht van de regeling. Een gezinscoach van het Leger des Heils heeft inwoner gewezen op de budgetgids.
- Voor een specifieke situatie is bijzondere bijstand aangevraagd (en toegekend)
- Inwoner heeft twee kinderen onder de 10 jaar, heeft zwemlessen zelf betaald en zoekt naar mogelijkheden om de kinderen te laten sporten. Stichting Leergeld is niet bekend, ook het Jeugdsportfonds en Cultuurfonds is niet bekend. Ook niet op de mogelijkheid geattendeerd via school in bijv. nieuwsbrieven ed.
- Inwoner maakt zich zorgen over het energiecontract.
- Inwoner heeft een energiepakket van woningbouwcorporatie gehad.
- Inwoner krijgt automatisch de energietoeslag van € 800,- vanwege het bekend zijn bij de gemeente als bijstandsccliënt.

Persona 2

- Alleenstaande inwoner met twee tieners ontvangt circa 10 jaar bijstand. Geeft aan dat je goed moet kunnen rekenen om rond te komen, is dankbaar voor de hulp en ondersteuning.
- Maakt voor de kinderen gebruik van de regelingen van Stichting Leergeld. Werd er via de gemeentelijke contactpersoon op gewezen. Voor de jongste van de kinderen zijn schoolreisjes en sport betaald. De oudste van kinderen heeft in het verleden niet van de mogelijkheid gebruik gemaakt, was toen niet bekend en ook niet door school hierop geattendeerd. Bij het jongste kind heeft de school wel info gedeeld over de mogelijkheden van Stichting Leergeld.
- Met de bijstandsuitkering heeft inwoner te maken gehad met een onderzoek (handhaving). Door anderen kreeg inwoner naar eigen zeggen problemen. Toen moesten er bewijzen aangeleverd worden en is de uitkering (tijdelijk) gestopt.
- Inwoner heeft vorig jaar bijzondere bijstand aangevraagd voor een wasmachine en even later voor een koelkast. Dat is via de gemeentelijke contactpersoon gegaan. Daar heeft inwoner zelf navraag gedaan bij inkomensconsulent. Het is voor het eerst aangevraagd. Eerder was niet nodig.
- Via de budgetgids zag inwoner de mogelijkheid om bijzondere bijstand aan te vragen.
- Betrokkene maakt geen gebruik van de Voedselbank. Dat is volgens betrokkene ook niet nodig. Door de toeslagen die inwoner krijgt is dat niet nodig.
- Inwoner heeft navraag gedaan of er recht bestaan op energietoeslag. Informatie via balie gemeentehuis, dat dat in betreffende situatie automatisch zou gaan.
- Vraagt aandacht voor het volgende: “ik denk als mensen iets hebben, moeten ze niet te laat zijn zich te melden bij de gemeente. Dat vind ik wel belangrijk. Dat heb ik zelf pas later gedaan. Mijn contactpersoon weet alles van mijn situatie. Dat is iemand die alles weet. Dat vind ik heel belangrijk. Op tijd contact opnemen dat is belangrijk. De gemeente kan niet weten wat er in jouw huis speelt. Dus gewoon aan de bel trekken. Dat vind ik heel belangrijk. Problemen stapelen zich gauw op’.
- De volgende tip wordt meegegeven: “Verder zeg ik: eerlijk zijn, niet liegen dat is belangrijk. Als je fouten gemaakt hebt, dan moet je daar eerlijk over zijn. De gemeente denkt dan ook met jou mee. Ik ben wel tevreden met de ambtenaren. Ik kan wel zeggen ik ben blij met onze gemeente’.
- Via eigen initiatief nu een betaalde baan van 8 uur per week. Inwoner heeft contactpersoon gebeld, omdat er voor het eerst een betaalde baan is. Contactpersoon heeft duidelijke informatie verstrekt over rechten en plichten.

Persona 3

- Betrokkene woont circa 20 jaar in Nederland en sinds 4 jaar in Heerenveen. Persoon in kwestie woont alleen, heeft geen familie hier. Betrokkene heeft gezondheidsklachten.
- Betrokkene vindt het moeilijk om rond te komen, heeft bijstand en heeft in een schuldenregeling gezeten. Regeling duurde 3 jaar. Betrokkene heeft deze drie jaar als slecht ervaren, heeft stress veroorzaakt, betrokkene had er moeite mee om geld te vragen en had het gevoel dat budgetbeheerders misbruik maakten van hun positie.
- Is zeer tevreden met de inkomensconsulent. Betrokkene heeft individuele inkomenstoelage aangevraagd en werd daar door de inkomensconsulent op gewezen.
- Bij vragen wordt gemakkelijk contact gelegd met de inkomensconsulent. Heeft ook contact met Meitinkers over Wmo vervoer en huishoudelijke hulp.
- Lastig is dat het niet mogelijk is om geld aan de kant te leggen voor bepaalde klussen. Bijvoorbeeld stormschade waarvoor een eigen risico geldt van 200 euro.
- Heeft contact gehad met gemeente over energietoeslag en weet dat het automatisch geregeld wordt als je in de bijstand zit.
- Persoon heeft een nieuwbouwwoning, heeft een energiebesparend pakket gehad en huis heeft zonnepanelen.
- Heeft in de periode van de schuldenregeling wel een pakket van de Voedselbank gehad, maar wil dat niet meer omdat de persoon in kwestie aangeeft dat de producten niet vers zijn.

Persona 4

- Betrokkene is alleenstaand met twee kinderen (1 onder de 10 en een tiener).

- Door omstandigheden is betrokkene in bewindvoering terecht gekomen. Betrokkene zat in een WSNP traject. Zegt dat het lastig is om zowel aan de WSNP bewindvoerder als aan de externe bewindvoerder verantwoording af te leggen.
- Is inmiddels schuldenvrij. Heeft wel erg nare ervaring met een externe bewindvoerder die steken heeft laten vallen en ook juist schulden veroorzaakt heeft. Heeft van de gemeente tips en ruggensteun (kracht) gekregen om de bewindvoerder ter verantwoording te roepen in een rechtszaak.
- Heeft bijzondere bijstand gehad voor een wasmachine en heeft individuele huurtoeslag gehad.
- Heeft een energiepakket gekregen en weet dat ze in aanmerking komt voor energietoeslag.
- In de periode van bewind maakte betrokken gebruik van de Voedselbank. Werd door de contactpersoon van de gemeente hiervoor aangemeld. Betrokkene vond dat een leuke ervaring ('Je komt mensen tegen die in hetzelfde schuitje zitten'). Voedselbank gaf betrokkene geen gevoel van schaamte, het was heel open, zo wordt aangegeven.
- Via Stichting Leergeld kwam er vergoeding voor de sport van de kinderen, laptops voor de kinderen en het gezin heeft vakantie via Stichting Leergeld gehad.
- Heeft altijd goede uitleg gehad van inkomensconsulent en werd gewezen op regelingen. Heeft de budgetgids geraadpleegd en aanvullende toelichting (gebeld met gemeente) opgevraagd.
- Met alle medewerkers van de gemeente heeft betrokkene goede ervaring 'ik heb met hen goede ervaring, heel passend bij de situatie. De ondersteuning van de gemeente was goed. Ik zou zeggen, ga zo door'.
- Sinds kort heeft betrokkene een betaalde baan.

Persona 5

- Betrokkene is direct na studie in bijstand terecht gekomen. Heeft geen sollicitatieplicht i.v.m. gezondheidsproblemen. Heeft periodiek contact met de gemeente.
- Woont in een huurwoning van de woningbouwcorporatie en heeft een energiepakket ontvangen en krijgt energietoeslag.
- Betrokkene kent de budgetgids. Consulent helpt bij aanvraag regelingen, omdat betrokkene dat niet zo goed kan.
- Betrokkene kan rondkomen en zegt dat er goed op de centjes gelet wordt.
- Ervaring is dat de gemeente alles doet en een goede behandeling geeft'. De geïnterviewde hoopt dat andere bijstandsccliënten ook zo'n goede behandeling krijgen en ervaren.

5.7 Toetsing aan de norm

Toelichting op het al dan niet behalen van de norm uit het normenkader:

Onderstaand staan de normen weergegeven die behoren bij de onderzoeksvragen die betrekking hebben op deelvraag 2 die in gaat op het uitvoeringsperspectief. Het oordeel t.a.v. het halen van de norm wordt onderstaand eveneens weergegeven. In bijlage 1 is een uitgebreider normenkader opgenomen waarin de bevindingen en het oordeel toegelicht worden.

Norm	Oordeel
Ingezette regelingen dragen bij aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen.	Niet aan voldaan
Projecten dragen bij aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen	Gedeeltelijk voldaan
Over de jaren 2019 t/m 2021 wordt de uitvoering gemonitord en hierover wordt periodiek verantwoording afgelegd.	Niet aan voldaan
De geformuleerde resultaten over de jaren 2019 t/m 2021 zijn daadwerkelijk gerealiseerd.	Niet aan voldaan
Er is inzicht in de omvang van de middelen die de gemeente jaarlijks besteedt aan armoedebeleid	Gedeeltelijk voldaan
De middelen over de jaren 2019 t/m 2021 waren toereikend met het oog op de te realiseren resultaten	Gedeeltelijk voldaan

Gemeente en uitvoeringsorganisaties ervaren de samenwerking in de keten als constructief en effectief	Voldaan
Ervaringsdeskundigen ervaren de ondersteuning en informatievoorziening vanuit gemeente en uitvoerende partners als positief	Voldaan

5.8 Conclusie

Samengevat resulteert dit in de volgende bevindingen:

- *Vooraf zijn per regeling niet (toereikend) doelstellingen geformuleerd. Hierdoor kan achteraf niet een conclusie getrokken worden of de ingezette regeling bijdraagt aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen.*
- *Er worden diverse projecten, pilots en preventieactiviteiten ingezet, maar de bijdrage ervan aan de vooraf geformuleerde doelstellingen is niet direct herleidbaar (zie ook de voorgaande conclusie). Wel is m.i.v. het jaar 2021 de monitor vroegsignalering ontwikkeld waarin o.a. de toename van het aantal meldingen inzichtelijk wordt over de afgelopen kwartalen en ook het hogere percentage succesvolle contacten (33%) t.o.v. het landelijke percentage (16%) zichtbaar is.*
- *Ten aanzien van het financiële bereik van de regelingen blijkt dat het budget van Bijzondere bijstand (incl. individuele toeslagen) over de afgelopen jaren niet volledig benut is (ca. € 200.00 onbenut) en 2021 laat een stijgende lijn zien wat de besteding van het budget betreft t.o.v. de jaren daarvoor. Hiermee lijken de middelen toereikend te zijn geweest met het oog op de realisatie van de doelstellingen. De vraag is of de middelen vanaf 2022 toereikend zullen zijn om de doelstellingen te realiseren aangezien een taakstelling van € 180.000 is ingeboekt m.i.v. het jaar 2022. Verdere cijfers omtrent het bereik zijn niet genereerbaar voor de Bijzondere bijstand.*
- *Over de afgelopen jaren (2019 t/m 2021) is er per saldo € 22.000 meer besteed aan zorgregelingen dan beschikbaar gesteld.*
- *Over de afgelopen jaren zijn de middelen toereikend geweest voor wat betreft de Kindregelingen en Participatiefonds 18+; er zijn minder gelden besteed dan beschikbaar is geweest vanuit de budgetten. Als het bereik optimaal zou zijn geweest, was er een fors tekort geweest.*
- *Met betrekking tot het bereik van regelingen zijn niet alle cijfers genereerbaar, o.a. wordt het gebrek aan betrouwbare cijfers in Stimulansz (software) genoemd waardoor cijfers m.i.v. 2021 niet aangeleverd zijn/worden.*
- *De Kindregelingen laten het hoogste bereikpercentage zien, 71% en 82% in 2019 en 2020. De Zorgregelingen laten een bereikpercentage zien van 33,5% en 38,5% in 2019 en 2020 en het participatiefonds 18+ laat het laagste bereikpercentage zien van 27%, 44% en 26% in 2019-2021.*
- *Voor dit onderzoek hebben we de monitor Sociaal Domein / Participatie (uitvoering Werk) ontvangen die primo 2022 door het College is vastgesteld. Met deze monitor lijkt de bedoeling geslaagd te zijn om naast kwantitatieve gegevens ook verhalend informatie te verstrekken en meer inzicht te geven aan de Raad waarin apart aan de Raad wordt gerapporteerd en verantwoording wordt afgelegd over de kadernota en vooruit wordt gekeken. De monitor bevat informatie over het realiseren van maatschappelijke effecten en geeft aan op welke wijze in 2021 gewerkt is aan de uitvoeringsopgaven uit het Uitvoeringsprogramma Werk (2020-2022) en hoe deze opgaven bijdragen aan de bovenliggende doelen (bijlage 3).*

- *Er is nog geen monitor sociaal domein breed, alleen (bovengenoemde) monitor Werk, maar er worden stappen gezet in de ontwikkeling. Hierin zal ook een monitor terugkomen op armoede, schulden en laaggeletterdheid. Op het moment van het schrijven is derhalve niet de ambitie vanuit de Kadernota gerealiseerd om de maatschappelijke effecten van de gemeentelijke inspanningen te meten en jaarlijks te rapporteren (over de voortgang van de kadernota voor wat betreft het armoedebeleid en de realisatie van de bovenliggende doelen/bijlage 3).*
- *Uit de interviews is gebleken dat er dashboardcijfers zijn met betrekking tot de omvang van de instroom en uitstroom van de bijstandsccliënten en aantal inburgeringstrajecten, maar niet over de indicatoren m.b.t. het armoedebeleid. Hier is nog geen vaste monitor voor en er bestaat behoefte aan meer monitoringstools om bijvoorbeeld inzicht te verkrijgen in de bereikbaarheid van de regelingen.*
- *Er wordt op diverse manieren (digitaal, schriftelijk en persoonlijk) informatie verstrekt aan de inwoners en ook vindt via verschillende kanalen communicatie plaats met de inwoners.*
- *Het beeld van de uitvoerende partijen en partners m.b.t. het bereik van de doelgroep is over het algemeen goed. Wel waarschuwt de Voedselbank Heerenveen voor de gevolgen van de verhuizing (medio 2022) van de locatie. Er dient een oplossing te komen voor mensen die slecht ter been zijn. De nieuwe locatie van de Voedselbank is verder weg van het centrum. Dat kan tot problemen leiden en wellicht effect hebben op het bereik.*
- *De gemeente en de uitvoerende partners werken constructief samen. Het is een aanpak die op samenwerking gericht is en die door zowel gemeente als uitvoerende partners als nuttig ervaren wordt. Er ontstaan korte lijntjes, men informeert elkaar en versterkt elkaar. De wijze waarop de regievoering door partners beleefd wordt is positief.*
- *Er is in de samenwerking en in de wijze van uitvoeren echter nog meer winst te behalen met name als het gaat om vroegtijdig armoede- en schuldenproblematiek te onderkennen en aan te pakken (v.b. hechtere samenwerking praktijkondersteuners en Meitinkers, betere inzet budgetmaatjes, meer specifieke aanpak van energiearmoede).*
- *De wijze waarop getracht wordt om de inwoners te bereiken, wegwijs te maken of te ondersteunen bij het aanvragen van een voorziening/regeling wordt, een uitzondering daargelaten, bijzonder positief gewaardeerd. Zo wordt de budgetgids als nuttig ervaren, echter de ondersteuning vanuit de gemeente om achtergrondinformatie te geven blijft nodig. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen blijkt dat niet alle regelingen goed bekend zijn bij de doelgroep.*
- *Alhoewel het niet 'hard' te maken is, lijkt met name de inwoner die bekend is bij de gemeente (bijstandsuitkering) vindbaar. Zo krijgt deze automatisch de energietoeslag overgemaakt en worden deze inwoners geïnformeerd via het directe lijntje met de inkomens consulent. Vraag is of andere doelgroepen 'ouderen, werkenden met laag inkomen' voldoende gevonden worden.*

6. Bevindingen: informatievoorziening aan de Raad

6.1 Betrokkenheid Raad en informatievoorziening

In deze paragraaf wordt ingegaan op de betrokkenheid van de Raad en de informatievoorziening aan de Raad als het gaat om het armoedebeleid.

Uit interviews met ambtelijke vertegenwoordigers komt naar voren dat ze de Raad betrokken hebben bij het proces rondom de Kadernota en ook bij het uitvoeringsprogramma Armoedebeleid is dat het geval geweest. Verder wordt aangegeven dat er twee keer per jaar een soort prognose voor het sociaal domein opgesteld wordt (Wmo, Jeugd) die met de Raad gedeeld wordt.

Ad hoc vinden er ook themasessies met de Raad plaats bijvoorbeeld over bewindvoering waarin Team Schuldhulp en Beleid uitleg geven over hoe de werkwijze en verantwoording (vooral cijfers en aantal aanmeldingen) richting de Raad is ingeregeld. De informatievoorziening richting de Raad is niet structureel van aard, vindt niet periodiek plaats, maar ad hoc vanuit Beleid.

Dat de informatievoorziening richting de Raad niet structureel geborgd is in het proces, wordt ook door de geïnterviewde raadsleden aangegeven. Hierdoor ontstaat het gevoel bij sommige raadsleden dat ze achter de zaken aanlopen en de betrokkenheid gemist wordt, ook aan dat start van een beleidsproces. Juist in het begin wordt het van belang geacht, zodat de Raad beter kaders kan vaststellen, aldus de geïnterviewden. Ook wordt door sommige raadsleden aangegeven dat de Raad ook zelf een meer proactieve rol hierin kan aannemen en de regie kan pakken en minder afwachting zou moeten zijn. Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat er een ontwikkeling plaatsvindt in het gezamenlijk vinden van de juiste paden en verbindingswegen tussen de Raad en de uitvoering bijvoorbeeld in de vorm van themasessies. Als voorbeeld wordt het proces rondom het Jeugdzorgbeleid en het bijbehorend raadsvoorstel genoemd.

‘We moeten actief mensen uit de organisatie vragen stellen en ons daarin laten betrekken.’

Ook is in de interviews met de Raad aangegeven dat als je als raadslid informatie opvraagt, je deze informatie wel kunt krijgen al is het niet in een proces geborgd.

Op dit moment vindt niet periodieke informatierugkoppeling naar de Raad plaats (die afgestemd is op de behoefte van de Raad) over uitvoering van beleid, de voortgang en de inzet van middelen wat voorheen wel gebeurde. Genoemd wordt hierbij de jaarlijkse bijeenkomst met de Raad waarin informatie teruggekoppeld wordt over de bereikbaarheid en besteding van de middelen van het armoedebeleid. Er is vanuit de Raad behoefte aan frequentere en gestructureerde informatievoorziening.

6.2 Besluitvorming armoedebeleid

In bovenstaande paragraaf is meer in algemene zin de betrokkenheid van en informatievoorziening aan de Raad beschreven. In deze paragraaf kijken we nog wat specifiek naar de besluitvorming rondom beleid en uitvoering in deze.

In de raadsvergadering van 22 april 2021 is het uitvoeringsprogramma armoede, schuldhulpverlening en laaggeletterdheid 2020 -2022 vastgesteld. Daaraan voorafgaand is het voorstel in de commissie SAZA van 7 april 2021 besproken. Uit interviews met Raad en griffie komt naar voren dat ter voorbereiding op de behandeling in de commissie van het uitvoeringsprogramma er gezocht is naar een manier om het stuk op een gestructureerde manier te behandelen. Ter voorbereiding is er een infosessie geweest met de Raad waarvoor lector schulden & incasso mevr. Jungmann was uitgenodigd. Verder is er door de griffie een analyse/samenvatting gemaakt dat ook aan de raadsleden is gestuurd met de vraag om aan te geven over welke onderdelen de discussie zou moeten plaatsvinden.

Een aantal zaken bemoeilijkte de discussie in de commissie en Raad, zo wordt aangegeven:

- bij vaststelling van de kadernota sociaal domein is er niet fundamenteel in de Raad gediscussieerd over armoedebeleid. Doelen in de kadernota werden als abstract 'als hoog over' ervaren. Behandeling van het thema armoede vond (in deze raadsperiode) nu min of meer voor het eerst plaats aan de hand van een uitvoeringsprogramma, wat vervolgens leidde tot het door elkaar lopen van verantwoordelijkheden van College en Raad;
- in het uitvoeringsprogramma zijn maatschappelijke effecten (wat streef je na of wil je bereiken), inspanningen en resultaten te weinig scherp gemaakt;
- sommige raadsleden vinden dat er veel informatie op hun af komt waardoor ze niet goed overzicht kunnen houden

'wij krijgen best wel veel informatie en ik merk bij mijzelf wel dat we zoveel bij de kop hebben dat het weleens uit mijn eigen scope verdwijnt'.

Achteraf wordt geconcludeerd dat:

- de discussie in de commissie en Raad zich (te) veel bewoog op uitvoeringsniveau;
- de discussie over doelen 'aan de voorkant' tussen College en Raad te weinig gevoerd is;
- de gewenste maatschappelijke effecten niet smart genoeg zijn gemaakt.

6.3 Belemmeringen en succesfactoren Raad inzake armoedebeleid

Tot slot nog een aantal belemmeringen en succesfactoren/aanbevelingen die betrekking hebben op het armoedebeleid:

- Raadsleden vinden de wettelijke kaders soms te knellend en te weinig ruimte bieden om dat te doen wat nodig is. In de 'boodschappen affaire' is de Raad door het College van B&W goed meegenomen, zo zeggen raadsleden. Wel heeft het geleerd dat het belangrijk is als er vastgesteld beleid is, nu het armoedebeleid, en het om wat voor redenen niet goed uitvoerbaar is, dat het dan teruggekoppeld wordt. Dat hoort volgens raadsleden ook bij het goed aanhaken van de Raad.
- Als inhoudelijk issue wordt meegegeven dat het belangrijk is om bij het armoedebeleid niet alleen te denken vanuit bijstandsccliënten, maar ook te denken aan werkende armen. Raadsleden realiseren zich dat deze groep moeilijker in beeld te krijgen is, maar men vindt het wel belangrijk om hier zicht op te krijgen.
- Qua procesverbetering wordt de suggestie gedaan om periodiek een plenaire sessie in te plannen over beleid en uitvoering waarin de Raad wordt bijgepraat (en dus niet iedere keer 'los' op de agenda). Dit sluit aan bij het ook in de vorige paragraaf gemelde gemis aan een meer structurele borging van informatie over het gevoerde armoedebeleid.

6.4 Toetsing aan de norm

Norm	Oordeel
De betrokkenheid van de Raad is in het proces goed geborgd.	niet voldaan
De Raad ervaart de frequentie en de wijze waarop ze in het proces betrokken worden als voldoende.	niet voldaan
De informatievoorziening over de uitvoering van beleid , de voortgang en de inzet middelen gebeurt periodiek en is afgestemd op de behoefte van de Raad.	niet voldaan
Raad en griffie zijn positief over hoe de besluitvorming van beleid naar uitvoering is verlopen	niet voldaan

6.5 Conclusie

Samengevat resulteert dit in de volgende bevindingen:

- *De Raad is via de Kadernota en het uitvoeringsprogramma betrokken.*
- *Ad hoc vinden themasessies met de Raad plaats bijvoorbeeld over Bewindvoering waarin Team Schuldhulp en Beleid toelichten hoe de werkwijze en verantwoording (vooral cijfers en aantal aanmeldingen) richting de Raad is ingeregeld. De informatievoorziening richting de Raad is niet structureel geborgd.*
- *Op dit moment vindt er geen periodieke terugkoppeling naar de Raad plaats (die afgestemd is op de behoefte van de Raad) over uitvoering van beleid, de voortgang en de inzet van middelen wat voorheen wel gebeurde.*
- *De Raad heeft in het besluitvormingsproces te weinig de ruimte gehad of gepakt om kaderstellend het armoedebeleid vorm te geven.*
- *De inhoudelijke sturingsmogelijkheid van de Raad is beperkt, omdat maatschappelijke effecten en resultaten niet scherp gemaakt zijn.*
- *De Raad ontvangt veel informatie over het sociaal domein, maar lijkt in de veelheid het overzicht op de uitvoering van de kadernota (en als onderdeel ervan het armoedebeleid) te verliezen wat de controlerende rol bemoeilijkt.*
- *Wat tot de verantwoordelijkheid van de Raad en tot de verantwoordelijkheid van het College behoort in deze is diffuus.*
- *Raadsleden zoeken naar mogelijkheden om op procesniveau en inhoudsniveau gericht te kunnen acteren.*

Bijlage 1 – Normenkader

Deelvraag 1	deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Beleid	Welke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd? En zijn ze concreet en meetbaar gemaakt?	Beleidsdoelstellingen zijn duidelijk geformuleerd	Beleidsdoelstellingen zijn duidelijk verwoord, maar niet nader gedefinieerd. Effecten worden niet vertaald naar meetbare doelen.	Gedeeltelijk voldaan
		Beleidsdoelstellingen vormen de basis voor uitvoeringsdocumenten.	De doelstellingen zoals in de kadernota gesteld vormen de basis voor het uitvoeringsprogramma Armoede.	Voldaan
		Beleidsdoelstellingen zijn concreet en meetbaar gemaakt.	Beleidsdoelstellingen zijn niet smart gemaakt. Er wordt niet een logisch verband gelegd tussen doelen, inspanningen en gewenste resultaten.	Niet voldaan
	Welke juridische grondslag geldt voor het bestaande armoedebeleid?	Wettelijke kaders vormen de basis voor het armoedebeleid.	De wettelijke kaders zijn opgenomen in beleidsdocumenten.	Voldaan
	Is het beleid doelgroep- of regelingsgericht? Ligt een doelgroepenanalyse ten grondslag aan het beleid en hoe ziet deze eruit?	Aan de keuze tussen een doelgroepengerichte benadering of een regelingsgerichte benadering hangt geen norm.	De doelgroep van het armoedebeleid wordt niet nader gecategoriseerd. De uitvoering van beleid wordt met name gevormd door de inzet van de regelingen.	Geen oordeel
		Er ligt een doelgroepenanalyse ten grondslag aan het geformuleerde beleid.	Bijstandsccliënten zijn in beeld bij de gemeente. De overige groepen mensen die ook tot de doelgroep behoren (ZZP-ers, werkende armen, ouderen, kinderen) zijn minder goed in beeld.	Niet voldaan
	Welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van het 'niet -gebruik' van regelingen?	Er is beleidsmatig aandacht voor het bereik van regelingen.	Er worden acties benoemd die het bereik van mensen die in armoede leven moeten vergroten.	Voldaan
		Er zijn normen opgesteld voor het gewenste bereik van regelingen.	Er is geen streefwaarde per regeling opgenomen.	Niet voldaan
	Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd?	De budgettaire sturing is duidelijk en inzichtelijk georganiseerd.	Budgettaire sturing op het armoedebeleid wordt bemoeilijkt doordat de regelingen van het armoedebeleid financieel niet separaat inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College beschikbare documenten. Hierdoor ontbreekt het inzicht op verschillende onderdelen van het armoedebeleid omdat het resultaat van het armoedebeleid niet inzichtelijk is gemaakt.	Niet voldaan

	Welke relevante ontwikkelingen doen zich voor op het onderhavige beleidsterrein en wat betekent dat voor het armoedebeleid in Heerenveen?	geen norm	Energie-armoede, inflatie.	
--	---	-----------	----------------------------	--

Deelvraag 2	deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Uitvoering	In hoeverre zijn de afgesproken doelen/prestaties gehaald in de afgelopen jaren (2019, 2020, 2021)? Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie van het beleid en de beoogde effecten ervan plaats? Hoe wordt hierover verantwoording afgelegd? Hoeveel middelen besteedt de gemeente jaarlijks aan armoedebeleid (over de jaren 2019, 2020, 2021)? Is dat toereikend geweest met het oog op het bereiken van de doelstellingen?	Ingezette regelingen dragen bij aan het behalen van de geformuleerde doelen.	Vooraf zijn per regeling niet (toereikend) doelstellingen geformuleerd. Hierdoor kan achteraf niet een conclusie getrokken worden of de ingezette regeling bijdraagt aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen.	Niet voldaan
		Projecten dragen bij aan het behalen van geformuleerde doelen.	Er worden diverse projecten, pilots en preventieactiviteiten ingezet maar de bijdrage ervan aan de vooraf geformuleerde doelstellingen is niet direct herleidbaar zie ook vorige bevinding. Wel is m.i.v. het jaar 2021 de monitor vroegsignalering ontwikkeld waarin ook de toename van het aantal meldingen zichtbaar is over de afgelopen kwartalen waarin ook het hogere percentage van het aantal succesvolle contacten (33%) t.o.v. het landelijke percentage (16%) zichtbaar is.	Gedeeltelijk aan voldaan
		De geformuleerde resultaten zijn over de jaren 2019, 2020 en 2021 gemonitord en hierover wordt periodiek verantwoording afgelegd.	Er wordt onvoldoende inzicht gegeven d.m.v. de indicatoren m.b.t. de realisatie van de nagestreefte prestaties en beoogde effecten in het Armoedebeleid. Aangezien de doelen niet scherp geformuleerd zijn vooraf (beleidsdoelstellingen), kan niet hierover het beoogde inzicht worden gegeven achteraf. En enkel met het inzicht in het aantal uitkeringendossiers en slechts gedeeltelijk genereren van de dashboard cijfers per regeling, kan niet het inzicht gegeven worden in de realisatie van het bestrijden van de armoede.	Niet voldaan
		De geformuleerde resultaten zijn over de jaren 2019, 2020 en 2021 daadwerkelijk gerealiseerd.	Met betrekking tot het bereik zijn niet alle cijfers genereerbaar voor de vooraf afgesproken indicatoren. Daarnaast wordt het gebrek aan betrouwbare cijfers in Stimulansz ook genoemd waardoor cijfers m.i.v. 2021 niet aangeleverd zijn/worden die betrekking hebben op het bereik van de regelingen. De kindregelingen laten het hoogste bereikpercentage zien, 71% en 82% in 2019 en 2020. De zorgregelingen laten een	Niet voldaan

			bereikpercentage zien van 33,5% en 38,5% in 2019 en 2020 en het participatiefonds 18+ laat het laagste bereikpercentage zien van 27%, 44% en 26% in 2019-2021.	
		Er is inzicht in de middelen die de gemeente jaarlijks besteedt aan armoedebeleid (over de jaren 2019, 2020 en 2021). De middelen waren toereikend met het oog op de realisatie van de doelstellingen.	Er is inzicht op het totaalniveau qua besteding en dit inzicht ontbreekt op het niveau van de onderliggende regeling. Ten aanzien van het financiële bereik van de regelingen blijkt dat het budget van Bijzondere bijstand (incl. individuele toeslagen) over de afgelopen jaren niet volledig benut is (ca. € 200.00 onbenut).	Gedeeltelijk aan voldaan
	Hoe is de samenwerking met de (uitvoerende) partners georganiseerd en hoe voert de gemeente regie? Wat is de beeldvorming van de uitvoerende partners?	De samenwerking met de (uitvoerende) partners is vanuit de gemeentelijke regierol duidelijk en toereikend georganiseerd.	De uitvoerende partners zijn tevreden over de wijze waarop de gemeente de regierol invult.	Voldaan
		Uitvoeringsorganisaties beoordelen de samenwerking in de keten voor wat betreft uitvoering van het armoedebeleid als constructief en effectief.	Partners zijn bijzonder positief over de regiegroep Armoede. Het voorziet in een behoefte.	Voldaan
	Op welke wijze is de informatievoorziening aan en communicatie met inwoners geregeld? Wat is het beeld hierover bij ervaringsdeskundigen?	De informatievoorziening aan en communicatie met inwoners is toereikend geregeld.	Er wordt op diverse manieren (digitaal, schriftelijk en persoonlijk) informatie verstrekt aan de inwoners en ook vindt via verschillende kanalen communicatie plaats met de inwoners.	Voldaan
		Ervaringsdeskundigen zijn positief over de informatievoorziening en ondersteuning van de gemeente en uitvoerende partners.	Ervaringsdeskundigen zijn in algemene zin tevreden (soms heel tevreden over de ondersteuning). Wel blijkt uit de gesprekken met de ervaringsdeskundigen dat ze niet alle regelingen waarop ze aanspraak zouden kunnen maken goed kennen.	Voldaan

Deelvraag 3	deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Informatie voorziening Raad	Hoe is de betrokkenheid van de Raad georganiseerd?	De betrokkenheid van de Raad is het proces goed geborgd.	De Raad is via de Kadernota en het uitvoeringsprogramma (door Raad vastgesteld) betrokken. De informatievoorziening richting de Raad is niet altijd inzichtelijk voor de Uitvoering.	Niet voldaan
	Hoe wordt de Raad geïnformeerd over de uitvoering van het beleid, de resultaten en de inzet van middelen van armoedebeleid?	De informatievoorziening over de uitvoering van beleid, de voortgang en de inzet van middelen vindt periodiek plaats en is afgestemd op de behoefte van de Raad.	Ad hoc vinden themasessies met de Raad plaats bijvoorbeeld over de bewindvoering. De informatievoorziening richting de Raad is (vanuit de Uitvoering) niet structureel geborgd in het proces en vindt niet periodiek maar ad hoc plaats vanuit het beleid. Op dit moment vindt er geen periodieke terugkoppeling naar de Raad plaats (die afgestemd is op de behoefte van de Raad) over uitvoering van beleid, de voortgang en de inzet van middelen wat voorheen wel gebeurde.	Niet voldaan
	Hoe is de besluitvorming m.b.t. het Armoedebeleid en uitvoering ervan verlopen?	Raad en griffie zijn positief hoe de besluitvorming van beleid naar uitvoering is verlopen.	Wat tot de rol van de Raad en wat tot de verantwoordelijkheid van het College loopt door elkaar (Raad kaderstellend, College wordt geacht besluiten over uitvoering te nemen).	Niet voldaan
	Welke belemmeringen en succesfactoren worden door de Raad ervaren als het gaat om de betrokkenheid van de Raad bij het armoedebeleid?	geen norm	Raadsleden vragen aandacht voor 'nieuwe doelgroepen zoals werkende armen. Raad vindt het belangrijk als om redenen beleid niet uitvoerbaar is dat er dan terugkoppeling richting Raad plaats vindt.	

Bijlage 2 - Overzicht gesprekspartners

Interviews:

Klankbordgroep onderzoek Armoede:

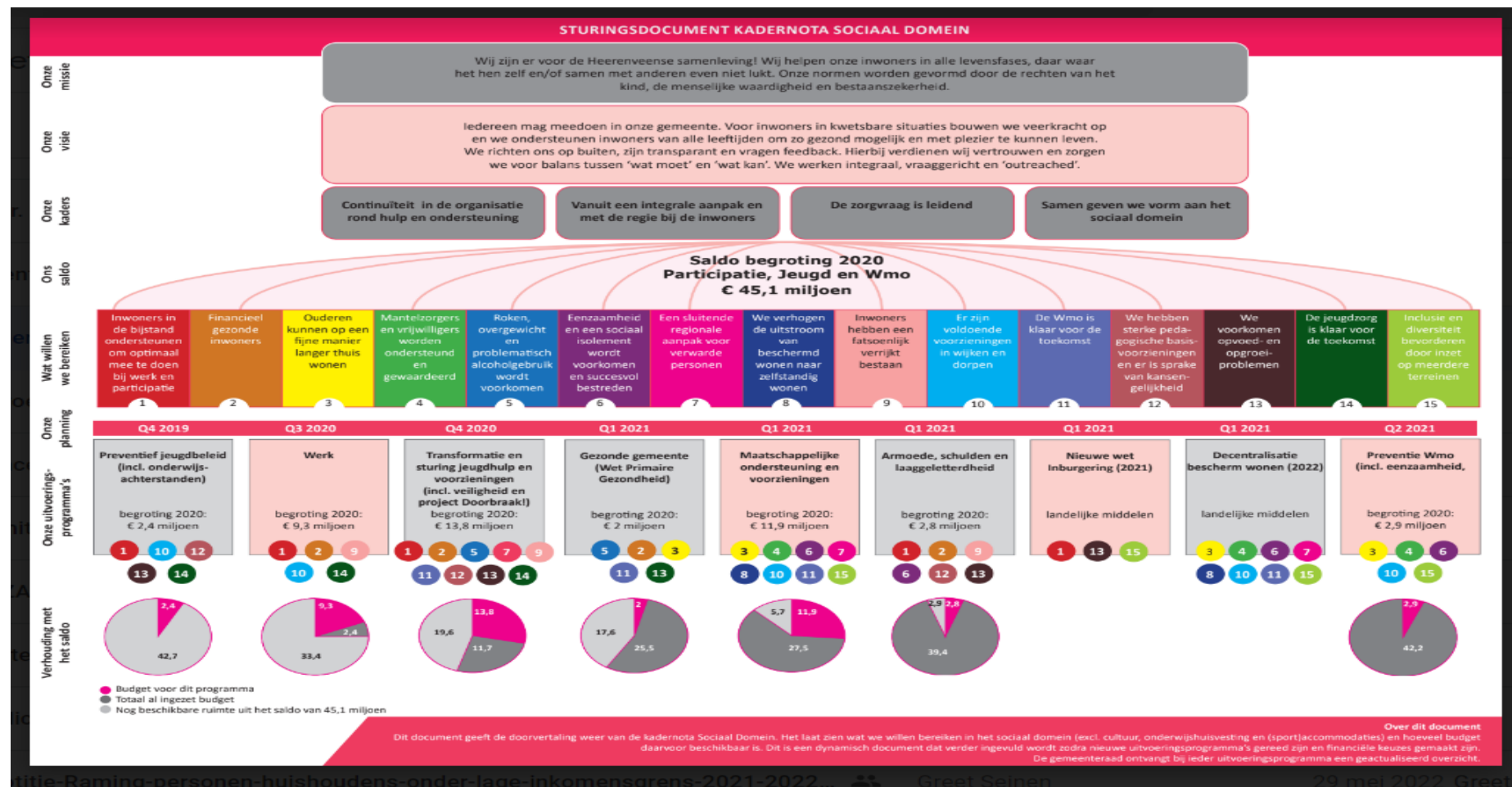
- | | | |
|--|---|-----------------------------------|
| 1. Mevrouw D. van Ruth | - | Raadslid (SP) |
| 2. Mevrouw G. van Dijk | - | Raadslid (GroenLinks) |
| 3. De heer J.J. Buwalda | - | Raadslid (PvdA) |
| 4. Mevrouw M. Kuipers | - | Raadslid (VVD) |
| 5. Mevrouw D. Boonman | - | Raadslid (FNP) |
| 6. Mevrouw A. Browne | - | Raadslid (D66) |
| 7. Mevrouw L. de Heij | - | Raadslid (CU) |
| | | |
| 8. Hedwich Rinkes | - | Portefeuillehouder Werk & Inkomen |
| | | |
| 9. Mevrouw L. Roest | - | Griffier |
| | | |
| 10. Teammanager Maatschappelijke Ontwikkeling | | |
| 11. Coördinator teams Schuldhulpverlening, Vroegsignalering en Inburgering | | |
| 12. Strategisch Beleidsadviseur van o.a. Minimabeleid/Armoedebeleid | | |
| 13. Regisseur sociaal domein | | |
| 14. Financieel adviseur Maatschappelijke Ontwikkeling | | |

Externe betrokkenen:

15. Leden van de Participatieraad
16. Coördinator Stichting Leergeld
17. Coördinator screening bij Stichting Voedselbank Heerenveen
18. Manager Stichting Caleidoscoop
19. Bestuurslid Humanitas
20. Voorzitter Huurdersbelangenvereniging Heerenveen

21. Individueel 5 ervaringsdeskundigen geïnterviewd

Bijlage 3 - Kadernota Sociaal domein 2019-2025



Bijlage 4 – Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein Rapport

Toegevoegd als aparte PDF.