

VERSTERK DE VERBINDINGEN

*EEN ONDERZOEK NAAR HET ARMOEDEBELEID IN VELDHOVEN EN DE
UITVOERING DAARVAN*



juni 2023

Rekenkamer Veldhoven



INHOUDSOPGAVE

	<u>Pagina</u>
Aanleiding en hoofdvraag	3
Rol rijk en gemeente	4
Aanpak onderzoek	5
Onderzoeksvragen en conclusies	6
Essentie	9
Aanbevelingen	10
Reactie college van burgemeester en wethouders	13
Nawoord rekenkamer	14

LEESWIJZER

De rapportage bestaat uit twee delen.

Dit kernrapport vormt het eerste deel en bevat de aanpak, de conclusies uit het onderzoek en de daaruit afgeleide aanbevelingen. In de Bevindingenrapportage (het tweede deel) zijn de resultaten van het onderzoek uitgebreider gerapporteerd. In dit Kernrapport is een verwijzing opgenomen naar de pagina's in het Bevindingenrapport voor een verdere toelichting.

Armoedebeleid staat momenteel bijzonder in de belangstelling, zowel op het niveau van rijk als van de gemeenten. Steeds meer mensen krijgen te maken met armoede. De oplossing daarvan wordt een steeds grotere opgave.

Bij de raadpleging van de raadsfracties over mogelijke onderzoeksonderwerpen is het thema armoede uitdrukkelijk benoemd. In het onderzoeksprogramma 2022-2023 is dit onderwerp dan ook opgenomen.

Met de raad is de Rekenkamer (RK) benieuwd naar het armoedebeleid in Veldhoven en de wijze, waarop daar uitvoering aan wordt gegeven.

HOOFDVRAAG

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in de volgende hoofdvraag van dit onderzoek:

“Hoe ziet het armoedebeleid in Veldhoven er uit, in welke mate en op welke wijze wordt daaraan uitvoering gegeven, welke resultaten worden geboekt en wie speelt daarbij welke rol ?”

Deze hoofdvraag is in een aantal deelvragen uitgewerkt.

ROL RIJK EN GEMEENTE

Voorafgaand aan de resultaten van dit onderzoek wordt gewezen op het standpunt van DIVOSA (Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale arbeid) over dit thema. Deze organisatie wijst erop dat het tijd is voor een nieuwe inkomenspolitiek op landelijke niveau. Gesteld wordt:

"Het huidige beleid slaagt er niet in om structurele bestaanszekerheid te garanderen en doet een bovenmatig beroep op de gemeentelijke uitvoering."

Het rijk is wettelijk gezien verantwoordelijk voor het bieden van bestaanszekerheid, maar gemeenten moeten steeds vaker structurele inkomensproblemen oplossen met individueel maatwerk. Zo doen steeds meer inwoners een beroep op de bijzondere bijstand, die als oplossing voor allerlei problemen wordt aangewezen'.

Er wordt voor gepleit om de structurele bestaansonzekerheid voor inwoners te voorkomen. Dat vraagt om een verandering van reparatie achteraf naar het voorkomen van armoede door een structureel toereikend inkomen.

Vooralsnog is dat niet de realiteit en ligt het armoedevraagstuk ook uitdrukkelijk op het gemeentelijk bordje. Dat maakt het zinvol te bezien hoe in Veldhoven hiermee wordt omgegaan.

AANPAK ONDERZOEK

Het onderzoek is verlopen volgens onderstaande fasering.

1. Documentenanalyse (*okt - dec 2022*)

In deze fase zijn de relevante documenten geanalyseerd en audioverslagen beluisterd, na een eerste oriënterend overleg met de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek.

2. Interviews (*jan 2023*)

In deze fase zijn interviews gehouden om de bevindingen van de eerste fase te toetsen en verder te duiden. Het ging hierbij om vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, het college en van externe organisaties, die betrokken zijn bij het armoedebeleid in Veldhoven. Er zijn geen gesprekken gehouden met mensen in een armoede situatie, omdat deze worden benaderd in het kader van de opstelling van een nieuw beleidsplan.

3. Werksessie met betrokken spelers (*apr 2023*)

In april heeft de ambtelijke organisatie een werksessie over armoedebeleid georganiseerd (in het kader van het op te stellen nieuwe beleidsplan). De RK is daarbij aangesloten en heeft in die sessie de bevindingen uit de documentenanalyse en de interviews gepresenteerd.

Daarbij bleek sprake van een grote mate van herkenning van de conclusies van de RK.

4. Conceptrapport en wederhoor (*apr - juni 2023*)

Vervolgens is de concept rapportage opgesteld, gelet op de bevindingen uit de hiervoor genoemde fases en informatiebronnen. Aan het college van B&W is de conceptrapportage voorgelegd, waarbij gevraagd is om een feitencheck, een bestuurlijke reactie, inclusief de uitvoering van de aanbevelingen.

Na de reactie van het college heeft de RK de definitieve rapportage opgesteld.

5. Eindrapport en raadsbehandeling (*juli-augustus 2023*)

Het eindrapport is aangeboden ter bespreking in de raad. Zoals gebruikelijk is de behandeling voorzien in een beeldvormende en/of oordeelsvormende vergadering en tenslotte in de besluitvormende vergadering.

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

OVER DEFINIERING EN DE ARMOEDESITUATIE

Wat wordt verstaan onder armoede en hoe ziet de armoede situatie in Veldhoven eruit?

Conclusies:

- Armoede is situationeel bepaald en kan niet strikt worden bepaald aan zogenaamde objectieve CBS normen (bijvoorbeeld een inkomen van 1130 euro voor een alleenstaande of 2170 euro voor een paar met twee minderjarige kinderen). Door bepaalde levensomstandigheden kunnen ook huishoudens met een hoger inkomen in een armoedesituatie terecht komen.
- In Veldhoven is sprake van een relatief gunstige armoedesituatie in vergelijking met de regio en landelijk. Dat laat onverlet dat er in 2021 (volgens de cijfers van het CBS) zo'n 1.600 huishoudens moesten rondkomen van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Dit zijn zo'n 2.500 personen, waarvan ongeveer 500 minderjarige kinderen.
- Uit de cijfers van bijvoorbeeld de Voedselbank en de Stichting Leergeld blijkt sprake van een stijging van de armoede in Veldhoven.

(zie pagina's 4 t/m 7 van het Bevindingenrapport)

OVER BELEID

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

Conclusies:

- Het armoedebeleid in Veldhoven kent een stevige beleidsmatige basis, vooral met de beleidsnota 'Veldhoven aan zet'. Sprake is van een systematische opzet, een duidelijke prioritering en een doorvertaling naar een uitvoeringsplan. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek wordt gewerkt aan de actualisering van het beleid, dat vormt krijgt in een nieuwe beleidsnota.
- Het uitvoeringsplan is niet actueel gehouden, waardoor de verbinding tussen de doelen en de diverse uitvoeringsactiviteiten niet duidelijk is. De doelen op strategisch niveau zijn er, de operationele uitvoeringsactiviteiten ook, maar het beleid op tactisch niveau (de functie van het uitvoeringsplan) ontbreekt nu.
- Met de opname van de belangrijkste doelen voor het armoedebeleid, de daarbij behorende indicatoren en de uitvoeringsactiviteiten in de P&C cyclus blijft het armoedebeleid in beeld. In de paragraaf over de monitoring wordt nader ingegaan op de gehanteerde indicatoren.
- Bij de behandeling van de programmabegroting 2023 is uitdrukkelijk aandacht besteed aan het armoedebeleid, hetgeen ondermeer tot uiting komt in de maatregelen voor de energietoeslag.
- In het beleid is de rolverdeling tussen de verschillende betrokken spelers nauwelijks uitgewerkt. Waar vele interne en externe spelers betrokken zijn bij het armoedebeleid is meer duidelijkheid wenselijk. Het hebben van de juiste verwachtingen naar elkaar toe en een soepel samenspel worden daardoor bevorderd.

(zie pagina's 8 t/m 13 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

OVER DOORVERTALING NAAR UITVOERING EN BELEIDSREALISATIE 1

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

Conclusies:

- Het algemene beeld over de beleidsuitvoering is positief. Dat komt ook tot uitdrukking in onderstaande conclusies, ondanks enkele aandachtspunten.
- De doorvertaling van het beleid vindt plaats via meerdere lijnen, zoals de P&C cyclus, subsidieovereenkomsten, beleidsregels, werksinstructies en werkprocessen. Een samenhangend tactisch uitvoeringsprogramma – als schakel tussen de strategische doelen en de veelsoortige uitvoeringsactiviteiten - ontbreekt echter.
- Door de beperkte zeggingskracht van de gehanteerde indicatoren is de mate, waarin de doelen daadwerkelijk worden gehaald, moeilijk vast te stellen. De gerealiseerde uitvoeringsacties laten echter een positief beeld zien over de daadwerkelijke beleidsuitvoering.
- Sterke punten bij de uitvoering van het beleid zijn:
 - de stevige afstemming tussen beleidsvorming en uitvoering;
 - de aanwezigheid van een sluitend vangnet door het pakket wettelijke en gemeentelijke regelingen;
 - het zoeken naar maatwerk in de lijn van de Verordening Sociaal Domein;
 - de communicatie over de mogelijkheden voor hulp;
 - het tijdig helpen van klanten bij schulddienstverlening en de afwezigheid van een wachtlijst;
 - de aandacht voor de kwaliteit van de processen en de aansluiting bij de normen van Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK);
 - de flexibele opstelling bij de invoering van nieuwe regelingen afgelopen jaar.
- Ondanks de inspanningen in de afgelopen periode verdient de verborgen armoede en vroegsignalering daarvan nog uitdrukkelijk de aandacht. De inzet van een breed netwerk en een goede organisatie daarvan is onontbeerlijk. Alsdan kan de weg naar hulp makkelijker worden gevonden.
- Het initiatief van Veldhoven aan Tafel voor een 'minima vriendelijke gemeente' bevat interessante aanknopingspunten voor het toekomstig armoedebeleid.
- De aansluitingen in de keten van hulpverlening vragen om verbeteringen. Bijvoorbeeld door een 'warme overdracht' van de klanten tussen de verschillende betrokken spelers. In dit verband komt ook nogal eens de wens naar voren om Veldwijzer te verbreden met meer bij armoede betrokken spelers en dan ook een stevigere rol als frontoffice te geven.

(zie pagina's 14 t/m 21 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

OVER ROLVERDELING BIJ BEPALING EN UITVOERING VAN BELEID

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

Conclusies:

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

(zie pagina's 22 t/m 24 van het Bevindingenrapport)

OVER DE MONITORING EN BIJSTELLING BELEID EN AANPAK

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

Conclusies:

- De monitoring van het armoedebeleid vindt plaats via de producten uit de P&C cyclus.
- De monitoring is sterk gericht op kwantitatieve indicatoren, die vaak ook weinig zeggen over de doelrealisatie. Bij de gehanteerde indicatoren gaat het niet zozeer om de effecten van het beleid (outcome), maar om geleverde producten, trajecten en activiteiten (output). Daarbij wordt aangetekend dat het moeilijk is om effecten van het armoedebeleid goed in beeld te brengen. Dat maakt het wenselijk om meer aandacht te geven aan de kwalitatieve monitoring (de verhalen en de ervaringen van de doelgroep en betrokken spelers in de praktijk). Deze kwalitatieve monitoring ontbreekt op dit moment.
- Afgelopen jaren is het armoedebeleid op onderdelen bijgesteld. Daarbij is, zowel ambtelijk als bestuurlijk, flexibel op de verslechterde armoedesituatie en wijzigingen in regelingen ingespeeld. Eventueel andere bijstellingen zijn voorzien in het nieuwe beleidsplan (eind 2023).

(zie pagina's 25 en 26 van het Bevindingenrapport)

ESSENTIE

ALGEMENE CONCLUSIE

De gemeente Veldhoven maakt serieus werk van het armoedebeleid.

Zo vindt er een goede wisselwerking plaats tussen de beleidsformulering en de uitvoering, maatwerk bij de uitvoering vormt het leidend motto, er wordt gericht gewerkt aan kwaliteitsverbetering in de uitvoerende teams en er is flexibel ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, zoals aanvullend rijksbeleid dat lokaal moet worden uitgevoerd. Er worden daadwerkelijk resultaten geboekt, ook al is het armoedeprobleem daarmee nog niet opgelost.

Beleidsmatig zijn eind 2022 in een goed samenspel tussen raad en college aanpassingen op onderdelen van het armoedebeleid gerealiseerd.

Naast deze positieve constatering komen ook enkele aandachtspunten naar voren:

- Het gat tussen de strategische doelen over armoedebeleid en de vele en veelsoortige operationele activiteiten is groot. Een tactisch gericht uitvoeringsprogramma, dat ook actueel wordt gehouden, kan dit gat dichten.
- Daarbij vraagt ook de rolverdeling tussen de betrokken spelers meer aandacht. Dit schept overzicht, heldere verwachtingen naar elkaar en bevordert de samenwerking tussen interne en externe spelers.
- De inzet op de verborgen armoede en de vroegsignalering blijken ook voor het nieuwe beleid belangrijke aandachtsvelden. Ook externe partners kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Dit vraagt om een versterking van de verbindingen tussen de betrokken spelers, zoals de titel van dit onderzoeksrapport aangeeft. De kansen voor een preventieve aanpak worden daarmee vergroot en de kwaliteit van de hulpverleningsketen kan worden versterkt, bijvoorbeeld door de positie van Veldwijzer te verduidelijken en te zorgen voor een warme overdracht van cliënten.
- De monitoring van het beleid via de P&C cyclus vraagt om indicatoren, die betere informatie geven over de doelrealisatie. Daarnaast is er meer aandacht nodig voor meer kwalitatieve vormen van monitoring (verhalen en ervaringen van de doelgroep en de betrokken spelers vanuit de praktijk). Hieruit kan belangrijke informatie voor eventuele bijstellingen van beleid en uitvoering beschikbaar komen.

In de navolgende aanbevelingen wordt daarop nader ingegaan.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>1</p> <p>Aan de gemeenteraad:</p> <p>Vraag het college de aanbevelingen en de aandachtspunten uit dit onderzoek te betrekken bij de opstelling van de nieuwe beleidsnota over armoedebeleid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het college heeft het voornemen om eind 2023 het nieuwe armoedebeleid in de raad te agenderen. • Door de essenties uit dit onderzoek door te vertalen in dit nieuwe beleid, wordt de doorwerking van de aanbevelingen bevorderd. • Op die wijze kan op een praktische wijze 'werk met werk' worden gemaakt.
<p>2</p> <p>Aan het college van B&W:</p> <p>Zorg dat er in het verlengde van de nieuwe nota armoedebeleid ook een uitvoeringsprogramma komt als schakel tussen de strategische doelen en uitvoeringsactiviteiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een dergelijk tactisch uitvoeringsprogramma verbindt de strategische doelen met de vele en veelsoortige operationele activiteiten. • De keuzes van welke activiteiten in het verlengde van de doelen worden opgepakt, zijn daarmee beter zichtbaar. • Een dergelijk programma richt de vele betrokken spelers bij het armoedebeleid en is ook van grote communicatieve betekenis.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>3</p> <p>Aan het college van B&W</p> <p>Ga bij de uitwerking van het nieuwe armoedebeleid in op de rolverdeling tussen de betrokken spelers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de uitvoering van het armoedebeleid zijn veel interne en externe spelers betrokken. • Duidelijkheid in verwachtingen en rollen bevordert de samenwerking, vermindert dubbelingen en voorkomt ruis. • Daarbij vraagt ook de positie van Veldwijzer als frontoffice en de relatie hiervan met andere spelers aandacht.
<p>4</p> <p>Aan het college van B&W</p> <p>Zet in de nieuwe nota armoedebeleid uitdrukkelijk in op de vroegsignalering en de verborgen armoede.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het thema verborgen armoede wordt vaak als probleem genoemd. • Het vroegtijdig signaleren van problemen kan de omvang van de problematiek dempen en verslechterende levensomstandigheden van inwoners beperken. • Onontbeerlijk is hierbij de inzet van veel partners in de samenleving. Dat veronderstelt dat de verbindingen met hen worden versterkt.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>5</p> <p>Aan het college van B&W:</p> <p>Zorg bij de monitoring van het armoedebeleid voor passende indicatoren – ook in de P&C cyclus – en geef meer aandacht aan de kwalitatieve monitoring.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er worden thans in de P&C cyclus indicatoren gebruikt, die weinig zeggen over de doelrealisatie van het armoedebeleid. De indicatoren zijn meer gericht op geleverde producten, trajecten en activiteiten (output). • Mede gelet daarop verdient de kwalitatieve monitoring aandacht. In de huidige monitoring is weinig aandacht voor de verhalen over en ervaringen met het armoedebeleid. Hierin zit niet alleen voor de betrokken spelers, maar ook voor de raad belangrijke informatie om tot eventuele bijstellingen van beleid en uitvoering te komen.

REACTIE COLLEGE VAN B&W

Het college van B&W heeft positief gereageerd op het concept rapport.

Zo wordt gesteld:

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

Daarnaast wordt gewezen op enkele feitelijke onjuistheden.

NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie. Een belangrijke kanttekening hierbij is echter het volgende.

Het college gaat nauwelijks in op de wijze en de termijnen van uitvoering van de aanbevelingen. In de recente afspraken over de behandelingsprocedure voor onderzoeken van de Rekenkamer is juist daarop de focus gericht. In het vernieuwde Reglement van Orde en de werkwijze van de Rekenkamer, zoals op 20-12-2022 in de raad aan de orde geweest, is dat ook vastgelegd. Door een raads werkgroep is in de oordeelsvormende vergadering van 9-5-2023 deze lijn nog eens uitdrukkelijk toegelicht en bevestigd.

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

De door het college genoemde feitelijke onjuistheden zijn in deze definitieve rapportage verwerkt. In het Bevindingenrapport wordt daarop uitgebreider ingegaan.

Tenslotte wil de Rekenkamer de contactambtenaren voor dit onderzoek en de geïnterviewde personen danken voor hun bijdragen. Vooral ook het zoeken naar een goede afstemming tussen dit onderzoek en de activiteiten in het kader van de beleidsactualisering op dit onderwerp heeft de Rekenkamer als bijzonder positief ervaren. Een vorm van coproductie, met respect voor de onafhankelijke positie van de Rekenkamer.