



# Voortgang van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening in Den Helder

Rekenkamercommissie Den Helder



# Colofon

Rekenkamercommissie Den Helder

M.E. van den Heuvel, voorzitter

S. Bremer-Dijkhuis, lid

G. Mos, lid

John Hagens, ambtelijk secretaris

[j.hagens@denhelder.nl](mailto:j.hagens@denhelder.nl)



Den Helder, 17 november 2020

# **Conclusies en aanbevelingen**

## **van de Rekenkamercommissie**

## **Conclusies en Aanbevelingen van de RKC op basis van het rapport van bevindingen.**

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de bevindingen uit het rapport beschreven.

### **Conclusies:**

***Volgens de probleemanalyse van de gemeente Den Helder moet het armoede- en schuldenbeleid meer activerend, toegankelijker en klantvriendelijker. Stakeholders herkennen de probleemanalyse maar missen jongeren als belangrijke doelgroep.***

De gemeente Den Helder behoort tot één van de gemeenten in ons land met het laagste inkomen per hoofd van de bevolking. Het armoedebeleid is zeker tot 2017 sterk vooral op inkomensondersteuning van burgers gericht geweest. Het is weinig activerend en bevat te weinig prikkels om mensen uit de armoede te laten komen. Daarnaast constateert de gemeente dat regelingen niet erg toegankelijk zijn en weinig klantvriendelijk worden uitgevoerd.

Stakeholders herkennen de analyse, maar geven aan dat er grenzen zijn aan activering. Daarnaast zijn jongeren onderbelicht in het armoedebeleid.

***De doelstellingen van beleid zijn vooral gericht op preventie, toegankelijkheid en gebruik. Activering is onderbelicht.***

De gemeente heeft vier ambities voor het armoedebeleid geformuleerd, te weten:

1. Meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen.
2. Minder kinderen in Den Helder groeien op in armoede.
3. Er zijn minder huishoudens met een problematische schuldensituatie.
4. De instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind daalt.

De gemeente zet hiervoor in op preventie en vroegsignalering via maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties, het vergroten van bereik en gebruik van het ondersteuningsaanbod door betere voorlichting, minder versnippering en een uitbreiding van het aanbod. Er is nauwelijks aandacht voor activering. Hiervoor wordt verwezen naar het participatiebeleid.

***Het beleid is nog sterk gericht op inkomensondersteuning.***

De gemeente zet sterk in op een toename van gebruik van inkomensondersteuning, in het bijzonder de individuele inkomenstoeslag, de tegemoetkoming voor mensen met een chronische ziekte of beperking en het Univé ziektekostenpakket. Dit lijkt in tegenspraak met de analyse dat het beleid afhankelijkheid van ondersteuning teveel in de hand werkt. Bovendien mist een analyse waarom specifiek deze regelingen aansluiten op de behoefte van de doelgroep.

***De doelstellingen en maatregelen rond het tegengaan van armoede onder kinderen zijn adequaat. Maatregelen rond monitoring van deze doelstellingen ontbreken echter.***

De gemeente wil de effecten van armoede op kinderen beperken. Dit doet zij door een uitgebreid pakket aan maatregelen, zoals een kindpakket en een jeugd sportfonds en preventieve programma's gericht op jongeren. Een deel van de maatregelen is specifiek en meetbaar. Er is echter niet uitgewerkt hoe de gemeente dit wil monitoren.

***Maatregelen rond schulden zijn vooral gericht op verbetering schulddienstverlening.***

Het schuldenbeleid richt zich op een daling van het aantal mensen met problematische schulden. De maatregelen zijn echter vooral gericht op meer controle

en regie op de uitvoering van schulddienstverlening. Dit zijn randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstelling. Een verdere doorvertaling van deze doelstelling naar maatregelen is uitgewerkt in een uitvoeringsplan waarin voor 2020 verschillende acties zijn uitgewerkt.

***De uitvoering van het beleid blijft achter. Daar waar maatregelen wel worden uitgevoerd heeft de gemeente slechts beperkt zicht op de voortgang ervan.***

Voor een groot deel van het beleid geldt dat pas in 2019 echt begonnen is met de uitvoering ervan. In 2017 en 2018 lag de nadruk vooral op het continueren en verbeteren van bestaande interventies en aanpakken.

Over een deel van de doelstellingen, bijvoorbeeld rond preventie en vroeg signalering, wordt gemeld dat hier continu aan gewerkt wordt, zonder dat daarbij concrete interventies genoemd worden. Rond schuldhulpverlening zijn op dit vlak inmiddels wel een aantal acties geformuleerd waar nog dit jaar invulling aan wordt gegeven. Deze acties sluiten aan op de beoogde doelstellingen.

Het aanbod aan inkomensondersteuning is uitgebreid, maar een deel van de maatregelen, zoals de meedoen regeling is ook weer afgeschaft.

Eind 2019 is het Financieel Fit team gestart, waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstellingen om het gebruik van de inkomensondersteuning te vergroten, één loket voor de burger te organiseren en meer maatwerk te kunnen bieden.

De eerste ervaringen zijn positief, maar de aanpak moet zich nog bewijzen.

De maatregelen rond kinderen en jongeren zijn grotendeels uitgevoerd, maar stakeholders geven aan dat er weinig aandacht is voor jongeren. Inmiddels is er in de uitvoering meer specifiek aandacht voor preventie gericht op deze doelgroep middels een uitbreiding van inloopsprekuren en een jongerenpunt.

De voorgenomen maatregelen, met uitzondering van het inrichten van een doorbraakfonds, zijn tot op heden niet uitgevoerd.

Tot en met 2019 is ook niet of nauwelijks aandacht besteed aan monitoring en het meetbaar maken van de resultaten van het armoede- en schuldenbeleid. Aan de uitvoering van het voorgenomen beleid rond schulden wordt pas dit jaar echt uitvoering gegeven.

Voor dit jaar zijn diverse acties benoemd die naar onze inschatting zullen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Er kan op dit moment nog geen oordeel worden gegeven of hiermee alle doelstellingen ook zullen worden gehaald.

***De uitvoering van beleid is belegd bij een aantal maatschappelijke organisaties. De gemeente stuurt daarbij niet of nauwelijks op resultaat, wel op inzet en inspanning.***

De gemeente Den Helder werkt in de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid samen met verschillende maatschappelijke organisaties. Er zijn weinig tot geen SMART afspraken tussen de gemeente en deze partijen. Voor een deel van deze organisaties geldt dat de gemeente slechts een instandhoudingssubsidie verstrekt en helemaal geen inspannings- of resultaatafspraken maakt.

Met organisaties zoals MEE & De Wering of de Kredietbank zijn er wel afspraken. Dit zijn over het algemeen ook alleen inspanningsafspraken. Maatschappelijke organisaties geven wel aan dat er contact is met de gemeente, maar er is geen sprake van systematische monitoring.

## Aanbevelingen

### **Beleid**

- Behoud de sterke kanten van beleid, waarbij het beleid een adequate vertaling is van de probleemanalyse voor de gemeente Den Helder.
- Besteed meer aandacht aan een activering van het armoedebeleid en een integrale aanpak met de aanpalende beleidsterreinen participatie en economisch beleid.
- Vul de uitgangspunten van beleid die ingaan op het tegengaan van versnippering en vereenvoudiging van procedures beter in. De gemeente zou daarbij meer invulling kunnen geven aan zijn regierol in bijvoorbeeld Financieel Fit.
- Richt inkomensondersteunende maatregelen vooral op de groepen uit de probleemanalyse. Maak ondersteuning van topsporters bijvoorbeeld geen onderdeel van het armoedebeleid.
- Geef breder invulling aan het uitgangspunt van beleid om te investeren in kinderen en jongeren. Formuleer daarbij niet alleen beleid op kinderen, maar ook voor jongeren.

### **Monitoring en sturing**

- De gemeente werkt grotendeels met SMART doelstelling voor beleid. Focus naast de algemene doelstellingen op scherpe doelstellingen per maatregel of ingezet instrument.
- Stel bij het opstellen van beleid indicatoren op die inzicht geven in de resultaten van beleid. Doe dit zowel op hoofdlijnen als voor de meer specifieke doelstellingen per maatregel.
- Zorg voor een adequate aansturing van externe partijen die onderdelen van het beleid uitvoeren. Maak daar waar mogelijk output afspraken in termen van bereik of op te leveren producten. Monitor deze afspraken via voortgangsgesprekken en verantwoordingsinformatie. Beperk het contact met externe partijen niet tot het uitvoeringsniveau.
- Zorg ook voor inzicht in de resultaten van de organisaties waar de gemeente alleen middels een instandhoudingssubsidie een relatie mee heeft. Bijvoorbeeld door middel van jaarlijkse evaluatiegesprekken
- Evalueer jaarlijks de resultaten van beleid aan de hand van de hoofddoelstellingen en op de doelstelling per maatregel. Stel bij waar nodig. Rapporteer hierover kort in een hoofdlijnennotitie aan de raad.

### **Aanbevelingen ten aanzien van de Rol van de raad**

- Zorg dat de raad haar controlerende taak ten aanzien van het armoede en schuldenbeleid beter kan uitvoeren. Daarvoor is het nodig dat de verantwoording aan de raad niet beperkt blijft tot het benoemen van maatregelen die al dan niet zijn uitgevoerd.
- De informatie aan de raad moet daarvoor meer het karakter krijgen van een evaluatie, waarbij inzicht wordt gegeven in de resultaten van het beleid op hoofdlijnen. De raad moet zich daarbij kunnen richten op het bijstellen van de kaders naar aanleiding van de resultaten van beleid.

**verzendinggegevens**

datum : 17-08-2020  
zaaknummer : 2020-025441  
bijlagen : 2

**behandeld door**

Secretaris Rekenkamercommissie  
dhr. J. Hagens  
telefoon 06-50086137

**uw gegevens**

brief van :  
kenmerk :

**onderwerp**

Aanbiedingsbrief Bestuurlijke besluitvorming conclusies en aanbevelingen onderzoek  
Armoedebeleid

Geachte college,

De rekenkamercommissie heeft in 2019 het Nibud opdracht gegeven tot een onderzoek naar de voortgang van beleid en de uitvoering op het gebied van Armoede en de Schuldhulpverlening in Den Helder. U bent samen met de gemeenteraad per brief, met de datum 19-08-2019, op de hoogte gebracht van de start van dit onderzoek.

In het kader van het onderzoek heeft het Nibud in de tweede helft van 2019 tot en met de eerste maanden van 2020 gesproken met diverse betrokken partijen in het maatschappelijk speelveld rond armoede en schulden in Den Helder en met beleidsadviseurs van de gemeente, maar ook met cliënten. Het Nibud heeft ten behoeve van het onderzoek inzage gekregen in alle relevante informatie die de gemeente hiervoor beschikbaar heeft gesteld.

De rekenkamercommissie heeft de concept nota van bevindingen van het Nibud in mei 2020 voorgelegd voor een ambtelijk wederhoor. Dit heeft geleid tot een aantal opmerkingen vanuit de ambtelijke organisatie. Het rapport is vervolgens als gevolg van een aantal van de gemaakte relevante opmerkingen aangepast en geactualiseerd.

Op basis van dit aangepaste rapport van bevindingen heeft de rekenkamercommissie vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Conclusies en aanbevelingen die wij u bij deze samen met rapport van bevindingen graag aanbieden voor een bestuurlijk wederhoor.

Wij zien uw reactie, conform onze verordening, **graag uiterlijk dinsdag 15 september 2020 tegemoet**. Na ontvangst en bestudering van uw reactie zal de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport definitief vaststellen en vervolgens presenteren en aanbieden aan de raad. Hiermee wordt het rapport openbaar gemaakt.

U kunt uw reactie mailen naar onze secretaris, de heer J. Hagens (j.hagens@denhelder.nl).

Hoogachtend,  
de voorzitter van de Rekenkamercommissie M.E. van den Heuvel,  
namens deze,  
de secretaris van de commissie  
John Hagens

Aan: de voorzitter van de Rekenkamercommissie  
via e-mail [j.hagens@denhelder.nl](mailto:j.hagens@denhelder.nl)

**verzendinggegevens**

datum : 15-09-2020

zaaknummer : 2020-053134  
bijlagen : 0

**behandeld door**

dhr. G.A.F. de Vroome

telefoon (0223-67) 8403

**uw gegevens**

brief van : 17-08-2020

kenmerk :

**onderwerp**

Bestuurlijke besluitvorming

Geachte mijnheer van den Heuvel,

Wij maken graag gebruik van de geboden mogelijkheid om te reageren op het ons aangeboden concept van uw rapportage van bevindingen aangaande de uitvoering van het armoedebeleid. Ons bestuurlijke wederhoor richt zich op de aanbevelingen die door uw commissie worden verbonden aan de bevindingen van het NIBUD en de daaraan door het NIBUD ontleende en door uw commissie overgenomen conclusies. Wij hebben uw aanbevelingen samengebracht onder de termen "beleid" en "monitoring en sturing".

Reactie op de aanbevelingen "beleid":

Alle regelingen, faciliteiten en voorzieningen die het armoedebeleid voortbrengt, komen in uitvoering op het moment dat er sprake is van armoede. Niet al daarvoor. Toch verplaatst het beleid zich steeds meer "naar de voorkant". De energie komt meer en meer vrij bij de maatregelen die preventief zijn. Dat doet de gemeente overigens niet altijd zelf. Maatschappelijke partners werken ook steeds meer aan het voorkomen van armoede door onder meer voorlichting en gedragsbeïnvloeding. We worden steeds meer bedreven in het verbinden van beleidsgebieden die voorheen gescheiden opereerden. Dat geldt vooral ook voor het beleid binnen het sociaal domein.

De gemeenteraad stelde vorig jaar een integrale visie vast waarin de wil tot integraal en verbindend werken een leidend uitgangspunt is. Wij realiseren ons dat de trekkracht van een activerende arbeidsmarkt, die als gevolg van het COVID-19 virus tijdelijk sterk gereduceerd lijkt, een voorwaarde is voor het doen verdampen van armoedeproblematiek. Toch zal er helaas altijd een financiële en materiële zorgbehoefte in onze samenleving aanwezig blijven. Voor de categorie die deze zorgbehoefte heeft, blijft een autonoom en operationeel armoedebeleid bittere noodzaak.

Het fijn slijpen van onze gereedschappen - de processen en procedures - is een continu proces. Het is ook onze waarneming dat wij daarin stappen kunnen maken. We willen dat ook. Regievoering is daarbij een voorwaarde. Slim(mer) omgaan met tijd en geld hoort daar als voorwaarde bij. Hetzelfde geldt voor prioritering. Wij denken daarbij niet in de eerste plaats in categorieën of leeftijdsgroepen.

Wij richten onze instrumenten op de inwoners en huishoudens met de minste kansen. Het is logisch dat kinderen en jongeren die opgroeien in arme gezinnen, dan als vanzelf tot een geprioriteerde doelgroep behoren. Binnen de mogelijkheden die ons (financieel) geboden worden, werken wij voor alle doelgroepen, dus ook kinderen en jongeren, aan een breed ondersteunend en activerend voorzieningenpakket. Hiertoe behoren inkomensondersteunende maar ook corrigerende, educatieve en voorlichtende activiteiten.

Onze reactie op de beleidsaanbevelingen mag, voor de zekerheid gezegd hebbende, opgevat worden als een omarming. Het is voor ons waardevol om de uitvoering van ons beleid via de gegeven conclusies en aanbevelingen nog eens kritisch te beschouwen en daar waar mogelijk te verbeteren en verdiepen.



Daarbij merken we wel graag op dat de uitwerking van het armoedebeleid vanaf de 2e helft van 2019 een grote impuls heeft ondervonden. Daardoor konden verscheidene initiatieven worden ontwikkeld en gestart, zoals de inzet van een team dat op basis van signalering inwoners bezoekt die problematische schulden hebben of dreigen te krijgen. Maar ook de inspanningen om (de organisatie van) het beschermingsbewind meer in overeenstemming te brengen met de behoefte van mensen met problematische schulden, willen we graag noemen. Een ander belangrijk initiatief zien we terug in het dit jaar gestarte consuminderhuis dat steun wil geven aan mensen met een krappe beurs door ze te leren omgaan met schaarste. Wij zullen de uitvoeringsplannen die wij inmiddels hebben opgesteld en nog zullen opstellen, nadrukkelijk toetsen aan deze beleidsaanbevelingen.

Reactie op de aanbevelingen "monitoring en sturing":

Het gaat bij het inrichten van een beleidsmonitor vaak om de gewenste maatvoering. Hoe precies wil en kun je meten en weten en waar accepteer je als bestuur dat bijvoorbeeld een geëncquêteerde feed-back vanuit de samenleving het hoogst haalbare is. Het streven is er altijd op gericht om effectmeting op een niveau te kunnen uitvoeren zodat bijsturing mogelijk en effectvol is.

Het is geen geheim dat voor veel beleidsterreinen, ook binnen het armoedebeleid, de inrichting van een adequaat monitoringsinstrument nog in de kinderschoenen staat. Dit houdt ook in dat we onvoldoende concreetheid bereiken in de resultaatafspraken met onze gesubsidieerde partners. De bij dit onderdeel benoemde aanbevelingen zien we dan ook als een handschoen die we dankbaar en breder dan alleen binnen het armoedebeleid oppakken.

Tot zover onze reactie op uw concept-rapportage.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

Gerard de Vroome

*Door de situatie rondom het Coronavirus werken veel medewerkers van de gemeente vanuit huis. Zij versturen daarom brieven digitaal. Om die reden is deze brief niet ondertekend.*



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Armoede- en schuldenbeleid in de gemeente Den Helder

Onderzoek naar voortgang van beleid en uitvoering

# **Armoede- en schuldenbeleid in de gemeente Den Helder**

## **Onderzoek naar voortgang van beleid en uitvoering**

*Auteurs*

*Jasja Bos*

*Cora van Horsen*

*Sanne Lamers*

*Marion Weijers*

---

Nibud, juli 2020

In opdracht van Rekenkamercommissie Den Helder

## Voorwoord

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft het Nibud gevraagd om te onderzoeken of het beleid dat de gemeente Den Helder heeft geformuleerd rond armoede en schulden aansluit op landelijke en regionale ontwikkelingen en of de geformuleerde verbeteringen in gang zijn gezet.

Hiertoe heeft het Nibud in de tweede helft van 2019 tot en met de eerste maanden van 2020 gesproken met diverse betrokken partijen in het maatschappelijk speelveld rond armoede en schulden in Den Helder. En met beleidsadviseurs van de gemeente zelf. Het Nibud heeft inzage gekregen in alle relevante informatie die de gemeente hiervoor beschikbaar heeft gesteld.

Het Nibud is de betrokken beleidsadviseurs zeer erkentelijk voor hun medewerking. Ook danken wij alle personen van verschillende organisaties die hun medewerking hebben verleend. Zonder hen was het niet mogelijk geweest om dit rapport op te kunnen stellen.

Nibud, juli 2020

# Inhoud

Voorwoord.....	3
1. Inleiding .....	3
1.1 Doelstellingen en onderzoeksvragen .....	3
1.2 Onderzoekopzet .....	4
1.3 Leeswijzer.....	4
2. Landelijke en lokale ontwikkelingen in armoede .....	6
2.1 Inleiding .....	6
2.2 Wat is armoede? .....	6
2.3 Landelijke ontwikkelingen in armoede .....	6
2.4 Armoede in Den Helder.....	8
3. Landelijke en lokale ontwikkelingen in schulden .....	9
3.1 Inleiding .....	9
3.2 Wat zijn (problematische) schulden en (ernstige) betalingsproblemen? .....	9
3.3 Landelijke ontwikkelingen op het gebied van schulden .....	10
3.4 Schulden in Den Helder .....	12
4. Doelstellingen van beleid en maatregelen .....	13
4.1 Inleiding .....	13
4.2 Probleemanalyse gemeente Den Helder .....	13
4.3 Doelstellingen en beleid rond armoede .....	14
4.4 Doelstellingen beleid rond schulden.....	20
4.5 Doelstelling vanaf 2020 .....	22
4.6 Beoordeling doelstellingen van beleid .....	22
5. Uitvoering van beleid.....	24
5.1 Inleiding .....	24
5.2 Richtlijnen schuldhelpverlening ombudsman.....	24
5.3 Uitvoering van maatregelen uit het beleidsplan.....	26
5.4 Beoordeling uitvoering van beleid .....	32
6. Conclusies.....	34
Bijlage 1   Normenkader .....	36
Bijlage 2   Overzicht geraadpleegde bronnen .....	38

# 1. Inleiding

In 2017 heeft de gemeente Den Helder in de beleidsnota *Meedoen! Tegen armoede en sociaal isolement* het beleid rond armoede en schulden voor de periode 2017-2020 geformuleerd. Dit beleid is in de periode daarna uitgewerkt in het beleidsplan *Schulden? Samen investeren in innovatieve oplossingen*.

In de beleidsplannen zijn verschillende verbeteringen aangekondigd, die armoede onder inwoners van Den Helder moet tegengaan en moet voorkomen dat inwoners van Den Helder minder snel in financiële problemen raken.

De rekenkamer van de gemeente Den Helder wil weten of de geformuleerde verbeteringen in gang zijn gezet en of het beleid aansluit bij de landelijke en regionale ontwikkelingen op dit terrein. De rekenkamer heeft het Nibud gevraagd onderzoek te doen naar de voortgang en uitvoering van dit beleid. Dit rapport bevat de bevindingen van dit onderzoek.

## 1.1 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de voortgang van het beleid rond armoede en schulden van de gemeente Den Helder en te beoordelen of de maatregelen adequaat zijn gezien de maatschappelijke en lokale ontwikkelingen op dit terrein.

Hiervoor hebben we de volgende twee hoofdvragen en bijbehorende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Zijn de doelstellingen die geformuleerd zijn in de beleidsplannen een adequate vertaling van de probleemanalyse voor de gemeente Den Helder?
  - Welke doelstellingen zijn geformuleerd in de beleidsplannen?
  - Hoe ziet de probleemanalyse van de gemeente Den Helder eruit?
  - Sluiten de doelstellingen aan op de probleemanalyse van Den Helder?
2. Welke concrete interventies zijn uitgewerkt of in gang gezet? Hoe en door wie worden de interventies uitgevoerd?
  - In hoeverre voldoet de gemeente op het gebied van schuldhulpverlening aan landelijke richtlijnen van de Nationale ombudsman?
  - Hoe bereikt de gemeente de (juiste) doelgroepen?
  - Hoe is de toeleiding geregeld?
  - Welke afwijsgonden hanteert de gemeente?
  - Wat is het vangnet bij afwijzing?
  - Wat doet de gemeente concreet om het bereik en toegankelijkheid van inkomensondersteunende regelingen te verhogen?
  - Hoe wordt armoede onder kinderen tegengegaan?
  - Hoe wordt in de context van armoede/ schulden gewerkt aan verhoging participatie?

Aangezien de uitwerking en uitvoering van de beleidsplannen nog in volle gang is, kunnen we nog geen uitspraken doen over de doeltreffendheid en resultaten van het beleid. We kunnen op basis van het onderzoek wel uitspraken doen over de vraag of de doelstellingen van beleid adequaat zijn en of de gemeente op de goede weg is om deze doelstellingen te halen. Om dit te kunnen beoordelen hebben we een normenkader opgesteld op basis van de doelstellingen van de gemeente Den Helder, landelijke cijfers armoede en schulden en

de richtlijnen van de Nationale ombudsman over toegang tot de schuldhulpverlening. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

## 1.2 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van alle relevante stukken die beschikbaar zijn over het armoede- en schuldenbeleid. Op de eerste plaats zijn dat de beleidsnota's armoede en schulden. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de bestuursrapportages Sociaal Domein en relevante raadsinformatiebrieven over de periode 2017 t/m het eerste halfjaar 2018. Zie bijlage 2 voor een overzicht.

Naast deze bureaustudie heeft in november 2019 een bijeenkomst met een expertgroep plaatsgevonden. De expertgroep bestond uit verschillende professionals uit het sociaal domein, waaronder één of meerdere beleidsmedewerkers, schuldhulpverleners, vrijwilligers, en wijkteammedewerkers. Tijdens de bijeenkomst hebben we de problematiek in de gemeente Den Helder ten aanzien van armoede en schulden besproken. Ook is ingegaan op of en hoe het armoede- en schuldenbeleid van de gemeente aansluit op de realiteit. Aanvullend op de bijeenkomst met de expertgroep hebben we een aantal maatschappelijke organisaties geïnterviewd. Ook hebben we informatie opgevraagd bij externe partijen die het beleid van de gemeente uitvoeren, zoals de Kredietbank. Ten slotte zijn er interviews afgenomen met inwoners van Den Helder die een bewindvoeringstraject hebben doorlopen. Van de bijeenkomst en de interviews zijn verslagen gemaakt, die ter goedkeuring aan de stakeholders zijn voorgelegd.

De bevindingen uit de bureaustudie, de bijeenkomst en de interviews zijn gebruikt om de doelmatigheid van het beleid te kunnen duiden en om te kunnen beoordelen hoe het staat met de uitvoering van het beleid. Als in dit rapport wordt gesproken over maatschappelijke organisaties, voor zover die niet bij naam worden genoemd, dan wordt bedoeld op bevindingen uit de bijeenkomst met de expertgroep en/of de interviews met stakeholders.

Om inzicht te krijgen in de toegankelijkheid en uitvoering van de schulddienstverlening hebben we klanten van de schuldhulpverlening geïnterviewd over hun ervaringen met het aanvragen van hulp en de geboden dienstverlening. De klantervaringen geven inzicht in de uitvoering van beleid vanuit het burgerperspectief. We beoordelen de uitvoering van het beleid vanuit het burgerperspectief aan de hand van de richtlijnen voor toegankelijke schuldhulpdienstverlening van de Nationale ombudsman.<sup>1</sup>

Tijdens de afronding van het onderhavige onderzoek is in het voorjaar van 2020 het Uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 aangenomen. De informatie uit het uitvoeringsplan en de daarin opgenomen acties zijn alsnog verwerkt in dit onderzoek.

## 1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstukken gaan we in op de landelijke ontwikkelingen op het gebied van armoede (hoofdstuk 2) en schulden (hoofdstuk 3). Daarbij vergelijken we de landelijke ontwikkelingen met de lokale situatie in de gemeente Den Helder. In hoofdstuk 4 beschrijven en beoordelen we de doelstellingen en beleid dat de gemeente

---

<sup>1</sup> Nationale Ombudsman (2018) *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag.

Den Helder heeft geformuleerd om armoede en schulden terug te dringen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de uitvoering van het beleid. Daarbij gaan we in op hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. In de hoofdstukken 4 en 5 staat een beoordeling van respectievelijk de doelstellingen en uitvoering van beleid aan de hand van het opgestelde normenkader. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusies. In de bijlagen is het normenkader en de informatie over de onderzoeksopzet opgenomen.



## 2. Landelijke en lokale ontwikkelingen in armoede

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de landelijke en lokale ontwikkelingen rond armoede. In de volgende paragraaf komen eerst de verschillende definities van armoede aan de orde en geven we aan welke definitie we in dit onderzoek gebruiken. Paragraaf 2.3 gaat over de landelijke ontwikkeling van armoede en welke groepen meer dan gemiddeld te maken hebben met armoede. In paragraaf 2.4 gaan we vervolgens in op de situatie in Den Helder. Deze vergelijken we met de situatie in gemeenten met een vergelijkbare omvang.

### 2.2 Wat is armoede?

Om iets te zeggen over de landelijke en lokale ontwikkelingen op het gebied van armoede, is het eerst van belang om te bepalen wanneer er sprake is van armoede. Het SCP hanteert in de publicatie *Armoede in kaart 2019* de volgende definitie van armoede: *Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.*

Volgens deze definitie is iemand arm wanneer hij onvoldoende inkomen heeft voor bijvoorbeeld voeding of een goede woning. Het SCP gaat daarbij uit van een minimale levensstandaard, dus van beperkte uitgaven aan deze posten. Het SCP hanteert twee armoedegrenzen: Het strikte *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden. Het *niet-veel-maar-toereikendbudget (nvmt)* is iets ruimer. Dat budget houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Deze uitgaven zijn niet strikt noodzakelijk, maar veel mensen beschouwen ze wel als zeer wenselijk. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden. Luxegoederen, zoals een auto, ontbreken. In het vervolg van dit rapport sluiten we aan op de nvmt-grens. Net zoals het basisbehoeftebudget is het nvmt-budget gebaseerd op de minimale budgetten van het Nibud.

Het CBS hanteert een afwijkende lage-inkomensgrens. Deze grens kent een vast bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt. Dit maakt deze grens geschikt voor vergelijkbaarheid door de tijd heen, maar minder geschikt als indicatie wat de bestedingsmogelijkheden van huishoudens zijn. Deze grens wordt in dit rapport niet gebruikt.

### 2.3 Landelijke ontwikkelingen in armoede

Vanaf 2014, wanneer het economisch herstel na de crisis zich inzet, daalt het aandeel personen in armoede. Dit geldt zowel voor de basisbehoeftegrens als voor de nvmt-grens (tabel 1). In 2017 leefde 5,7% van de Nederlandse bevolking onder de nvmt-grens. Dit komt neer op 939.000 personen. Dit zijn ongeveer 40.000 personen minder dan het percentage van 6,0 in 2016.

Wanneer we kijken naar de mensen die drie jaar of langer onder de armoedegrens leven, zien we echter geen daling. Het gaat hier om mensen die het, ondanks de groei van de economie, toch niet lukt boven het niveau van de bijstand uit te komen. Met alle gevolgen van dien, zoals bijvoorbeeld interen op spaargeld en lenen in het informele circuit.

Tabel 1: Personen in armoede, als percentage van de Nederlandse bevolking

	nvmt grens	Basisbehoefte	Langdurig arm
2011	6,4	4,2	
2012	7,2	4,7	
2013	7,6	4,9	
2014	7,0	4,4	2,7
2015	6,3	4,1	3,1
2016	6,0	4,0	3,2
2017	5,7	3,8	3,3

Bron: SCP, 2019

### 2.3.1 Welke groepen zijn arm?

Over het algemeen geldt dat kinderen, ouderen, eenoudergezinnen en alleenstaanden vaker dan gemiddeld in armoede leven. Daarbij komt dat mensen die moeten rondkomen van een bijstandsuitkering vaker arm zijn dan werkenden of mensen met een ander type uitkering (SCP, 2019).

Tabel 2: Personen in armoede naar doelgroep, als percentage van de groep

	nvmt-grens
Kinderen 0-13 jaar	9,0
Kinderen 0-18	8,1
Alleenstaanden tot 65 jaar	11,5
Alleenstaande ouder met minderjarige kinderen	13,7
Ouderen vanaf 90 jaar	11,0

Bron: SCP, 2019

Voor gezinnen met één volwassene en minderjarige kinderen geldt dat vrouwen in deze situatie vaker arm zijn dan mannen (resp. 15% en 7%). Voor kinderen geldt dat kinderen uit eenoudergezinnen vaker arm zijn dan kinderen uit tweeoudergezinnen, 18 procent tegenover 7 procent. Komt een kind uit een groter gezin, dan is kans op armoede groter. Van de kinderen uit een eenoudergezin met drie kinderen is 43% arm. Van de kinderen die met z'n drieën in een tweeoudergezin leven is 12% arm. Het percentage armen binnen de groep 90-plussers is fors hoger dan gemiddeld. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge zorgkosten. De groep is in omvang echter klein.

Wanneer we kijken naar de inkomstenbron van mensen in armoede, dan blijkt dat mensen in de bijstand de grootste kans hebben om in armoede te leven. Van alle bijstandsontvangers is ongeveer 35% arm, tegenover 2% van de werknemers en 8% van de zelfstandigen. Van alle kinderen die opgroeien in een bijstandsgesin is in 2017 53% arm.

Tabel 3: Personen in armoede naar inkomstenbron, als percentage van de groep

	nvmt-grens
Bijstandsuitkering	35
Inkomsten uit loondienst	2
Inkomsten als zelfstandige	8

Bron: SCP, 2019

## 2.4 Armoede in Den Helder

In de nota armoedebeleid neemt de gemeente Den Helder de definitie van armoede van de Europese Unie over:

*Armoede is een situatie waarin sprake is van onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen, waardoor mensen zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin men woont als minimaal wordt gezien.*

Als objectief criterium voor armoede hanteert de gemeente Den Helder een inkomensgrens van 120% van het wettelijk sociaal minimum. Volgens deze definitie leven eind 2013 4.200 huishoudens (16%) in Den Helder in armoede. Daarvan leven 1.870 huishoudens langdurig (i.e. minstens drie jaar achtereen) in armoede<sup>2</sup>.

In 2017 waren er in Den Helder 3.900 huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum, oftewel 15,2%<sup>3</sup>. Landelijk is dat 14,1%. Vooral het aantal kinderen in een huishouden met een dergelijk inkomen is met 15% relatief hoog in de gemeente Den Helder. Landelijk is dat 10,6%. Hiervan leven er 2.300 huishoudens langdurig (i.e. minstens drie jaar achtereen) in armoede. Het merendeel, 2.700 van de 3.900, betreft eenpersoonshuishoudens. Daarnaast leven er 700 alleenstaande ouders en 500 huishoudens bestaande uit twee volwassenen langdurig arm.

Wanneer we kijken naar de groepen die landelijk gezien het meest te maken hebben met armoede, dan zien we dat een deel van die groepen oververtegenwoordigd is in Den Helder. Den Helder kent een hoger percentage huishoudens met een bijstandsuitkering en een iets hoger aandeel huishoudens met een laag inkomen dan gemeenten in dezelfde grootteklasse.

Tabel 4: Omvang doelgroepen in percentage van totaal

	Den Helder	Gemeenten 50.000-100.000	Nederland
Huishoudens met bijstand (2019)	6,7	5,2	5,5
Alleenstaanden met bijstand (2019)	11,4	9,3	9,4
Huishoudens met laag inkomen (2017)	10	9,2	10,0

Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Daarnaast heeft Den Helder een relatief hoog aandeel kinderen dat opgroeit in een bijstandsgezin (zie tabel 5).

Tabel 5: Kinderen opgroeiend in armoede (in procenten)

	Den Helder	Gemeenten 50.000 - 100.000	Nederland
2016	9	6	7
2017	9	6	7
2018	8	6	7

Bron: Waarstaatjegemeente.nl

<sup>2</sup> Nota armoedebeleid gemeente Den Helder 2017

<sup>3</sup> CBS, Statline: Laag en langdurig laag inkomen; huishoudkenmerken; regio (indeling 2018), geraadpleegd november 2019

## 3. Landelijke en lokale ontwikkelingen in schulden

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de landelijke en lokale ontwikkelingen rond schulden en betalingsproblemen. In de volgende paragraaf gaan we eerst in op de verschillende definities van schulden en betalingsproblemen. Paragraaf 3.3 gaat over landelijke ontwikkelingen op het gebied van schulden. In paragraaf 3.4 gaan we vervolgens in op de situatie in Den Helder.

### 3.2 Wat zijn (problematische) schulden en (ernstige) betalingsproblemen?

Wanneer spreken we over (ernstige) betalingsproblemen en wanneer over (problematische) schulden? Er zijn verschillende definities.

#### Problematische schulden

De NVVK<sup>4</sup> (de branchevereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren) hanteert de volgende definitie: "Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen."<sup>5</sup>

In de praktijk wordt meestal het uitgangspunt gehanteerd dat je problematische schulden hebt als je niet in staat bent om je schulden binnen 36 maanden af te lossen. Volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er "sprake van een problematische schuld: als een huishouden meer aan leningen moet aflossen dan de aflossingscapaciteit die bij het schuldregelen wordt gehanteerd en als met die aflossingscapaciteit in 36 maanden minder dan de totale schuld kan worden afgelost."

#### Betalingsproblemen

Het Nibud maakt een onderscheid tussen lichte en ernstige betalingsproblemen.<sup>6</sup>

We spreken van een licht betalingsprobleem als een huishouden minimaal één van onderstaande gebeurtenissen met bijbehorende frequentie heeft meegemaakt in de afgelopen 12 maanden:

- Een enkele keer de huur/hypotheek meer dan 10 dagen te laat heeft betaald;
- Regelmatig een aanmaning heeft ontvangen;
- Regelmatig geen geld meer heeft kunnen opnemen/niet meer heeft kunnen pinnen;
- Regelmatig een weigering van een automatische incasso heeft ondervonden;
- Een enkele keer een voorschot op het salaris heeft gevraagd;
- Brieven van een incassobureau of een deurwaarder heeft ontvangen;
- Regelmatig een creditcard schuld van meer dan 500 euro heeft gehad;
- Regelmatig afbetalingsregelingen heeft getroffen.

We spreken van ernstige betalingsproblemen als een huishouden minimaal één van onderstaande gebeurtenissen met bijbehorende frequentie heeft meegemaakt in de afgelopen 12 maanden:

- Regelmatig de huur/hypotheek meer dan 10 dagen te laat heeft betaald;
- Energie afgesloten is geweest door te laat betalen;

<sup>4</sup> <https://www.nvbk.nl/minnelijke-schuldhulpverlening>

<sup>5</sup> Huishoudens in de rode cijfers 2015, Panteia

<sup>6</sup> Financiële problemen 2018, Nibud

- Er loonbeslag is gelegd op het salaris;
- Regelmatig een voorschot op het salaris heeft gevraagd;
- Aangemeld is bij het CAK, vanwege achterstanden op de zorgverzekering.

Omgerekend zijn er 555.000 huishoudens met ernstige betalingsproblemen (Nibud financiële problemen, 2018). Daarvan zijn er slechts zo'n 95.000 die zich hebben gemeld bij schuldhulpverlening (NVVK, 2017). Dit betekent dat veel mensen met financiële problemen geen hulp krijgen.

De gemeente Den Helder schrijft in het beleidsplan schulden dat een schuld problematisch wordt als de maandelijkse betalingsverplichtingen gedurende een langere periode groter zijn dan de aflossingscapaciteit. In het inmiddels vastgestelde uitvoeringsplan wordt dit iets concreter. Daarin staat dat er sprake is van een problematische schuld als *'van een persoon redelijkerwijs te voorzien is dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of waarin hij heeft opgehouden te betalen.'*

### 3.3 Landelijke ontwikkelingen op het gebied van schulden

Net als in 2015, heeft nog steeds één op de vijf huishoudens betalingsproblemen, omgerekend 1,35 miljoen huishoudens. Bij 8 procent gaat het om ernstige betalingsproblemen.

Het type betalingsproblemen dat mensen hebben lijkt te verschuiven. In 2009 kwam het afsluiten van de energie of het leggen van loonbeslag nog maar bij een enkeling voor, inmiddels heeft zo'n 5 tot 7 procent van de mensen hiermee te maken.

Ook het type rekening dat blijft liggen, lijkt te verschuiven over de jaren heen. In 2012 had 12 procent van de Nederlanders de huur of hypotheek weleens te laat betaald; in 2018 is dat 19 procent. Rekeningen van postorderbedrijven en webshops worden daarentegen beter betaald. In 2012 had 22 procent van de respondenten hier een achterstallige rekening, in 2018 is dat 12 procent.

#### 3.3.1 Hoeveel personen doen een beroep op schuldhulpverlening?

Hiervoor kijken we achtereenvolgens naar het minnelijk en het wettelijke traject.

##### Minnelijk traject

Het aantal personen dat een beroep doet op het minnelijke traject schuldhulpverlening is in Nederland het afgelopen jaar afgenomen (zie tabel 6).

Tabel 6: Kenmerken minnelijk traject schuldhulpverlening in Nederland

	Aantal meldingen	Gemiddeld schuld	Aantal schuldeisers
2013	89.000	€ 37.700	14
2014	92.000	€ 38.500	14
2015	90.400	€ 42.900	14
2016	89.300	€ 40.300	15
2017	95.500	€ 42.100	13
2018	86.200	€ 43.300	14

Bron: jaarverslag NVVK 2018

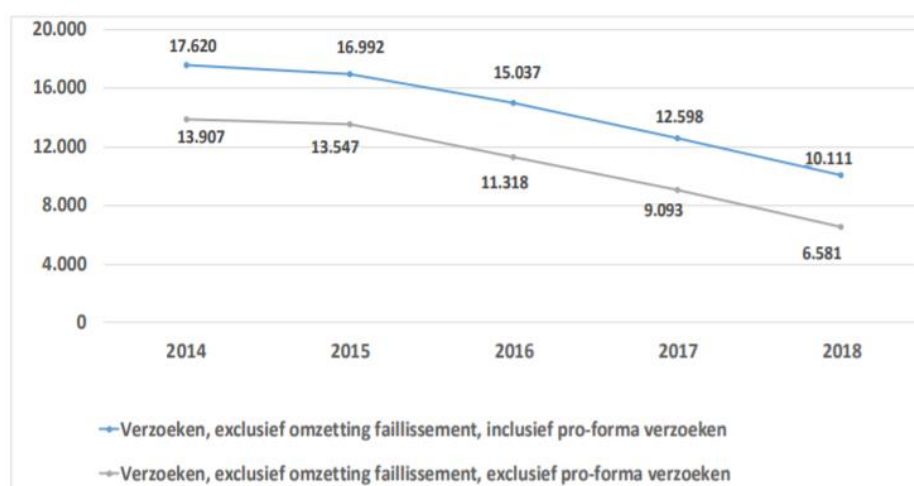
In 2018 hebben 86.200 mensen zich gemeld met een financiële hulpvraag bij een organisatie die lid is van de NVVK. Dat is een afname van 10 procent ten opzichte van het jaar daarvoor.<sup>7</sup>

De financiële problematiek van burgers lijkt echter niet af te zijn genomen. Nog steeds heeft één op de vijf huishoudens financiële problemen. Hiervan heeft ongeveer de helft lichte en de andere helft ernstige financiële problemen. Het totaal aantal huishoudens met ernstige financiële problemen wordt geschat tussen de 500.000 en 700.000.<sup>8</sup> Niet al deze huishoudens krijgen hulp, bijvoorbeeld omdat zij zich niet bij schuldhulpverlening melden en zo buiten beeld blijven.

### Wettelijke schuldsanering (Wsp)

Het aantal mensen dat een verzoek voor toelating tot de Wsp heeft gevraagd, is de afgelopen jaren gedaald.<sup>9</sup> In 2018 hebben 10.111 natuurlijke personen een verzoekschrift ingediend om toegelaten te worden tot de Wsp: een afname van 2.485 verzoekschriften ten opzichte van 2017, wat neerkomt op een procentuele daling van 20 procent. Nadat er in 2012 sprake was van een trendbreuk – de stijging van het aantal verzoeken die vanaf 2008 gaande was, sloeg om in een daling – is dit aantal in de jaren daarna verder licht afgenomen tot een totaal van ongeveer 17.000 in 2015. In 2016 is sprake van een forse daling van ongeveer 2.000 zaken en deze sterke daling zet zich ook in 2017 en 2018 voort. Ten opzichte van 2014 is in 2018 een afname te zien van het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsp van 43 procent.

Onder de verzoeken vallen ook de pro forma verzoeken die verplicht zijn bij de verzoeken om een moratorium of een dwangakkoord. In onderstaande figuur zijn daarom de verzoeken om toelating tot de Wsp weergegeven zowel in- als exclusief de pro forma verzoeken (en exclusief de omzettingen van faillissement naar Wsp)<sup>10</sup>:



\* Zie tabel B1.2 van bijlage 1 voor een uitsplitsing naar verzoeken in- en exclusief pro-forma verzoeken. Bron: ODB.

Figuur 1: Totaal aantal verzoeken toelating Wsp, 2014-2018

<sup>7</sup> Uit Jaarverslag NVVK 2018

<sup>8</sup> Financiële problemen 2018, Nibud

<sup>9</sup> Monitor Wsp, Vijftiende meting over het jaar 2018

<sup>10</sup> Uit Jaarverslag NVVK 2018

## Beschermingsbewind

Het aantal mensen met problematische schulden dat onder beschermingsbewind is gesteld is sinds 2014 explosief toegenomen. De oorzaak hiervan is een verruiming van de wet in 2014 om ook mensen met problematische schulden toe te laten. Uit onderzoek van Bartels (2015) blijkt, dat er een diversiteit van de doelgroep is, die schuldenbewind aanvraagt. Een deel hiervan is leerbaar en binnen een bepaalde tijd weer redzaam. Een ander deel is kwetsbaarder.

De afgelopen jaren is het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat sterk gestegen van 94.000 personen in 2009 naar geschat 248.800 personen in 2017.<sup>11</sup> Met deze groei van het aantal personen waarvan (een deel van) de goederen onder bewind worden gesteld, leggen de kosten hiervoor een steeds groter wordend beslag op de financiële middelen van gemeenten. Gemeenten zijn namelijk gehouden bijzondere bijstand te verstrekken voor de aan bewind verbonden kosten, indien de onder bewind gestelde een te beperkte draagkracht heeft om de kosten zelf te voldoen. Qua noodzaak van bewind hebben gemeenten geen eigen beoordelingsbevoegdheid, maar zijn zij gehouden aan het oordeel van de rechter. Gemeenten ervaren daarom weinig grip op de beschreven kostenontwikkeling, terwijl zij die wens mede vanwege het financiële beslag wel hebben. Gemeenten vergoeden via de bijzondere bijstand inmiddels miljoenen per jaar.<sup>12</sup>

### 3.4 Schulden in Den Helder

Er is weinig informatie beschikbaar over schulden in de gemeente Den Helder. Instanties zoals het BKR en de NVVK rapporteren alleen op macroniveau. Ook het CBS heeft weinig statistieken over schulden en zeker op regionaal niveau. De enige aanknopingspunten die voorhanden zijn, zijn statistieken over het aantal wanbetalers voor de zorgverzekering en de vermogenspositie van huishoudens.

Het aantal wanbetalers voor de zorgverzekering ligt met 1,73% in Den Helder hoger dan gemiddeld in Nederland (1,48%).<sup>13</sup> De gemeente Den Helder valt hiermee net buiten de top-10 van gemeenten met het hoogste aantal wanbetalers.

Het doorsnee vermogen van huishoudens in de gemeente Den Helder bedroeg per 1 januari 2018 13,9 duizend euro. Gemiddeld in Nederland bedroeg het doorsnee vermogen 38,4 duizend euro.

Het aantal aanvragen schuldhulpverlening en schuldbewind wijzen niet op een daling. Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening bij de Kredietbank is gestegen tussen 2017 (97) en 2019 (prognose 125); bij de gemeente is het aantal aanvragen in 2019 (308) iets lager dan in 2018 (324). Het aantal aanvragen Schuldenbewind bij de gemeente is in 2018 (699) gestegen ten opzichte van 2017 (555).

<sup>11</sup> Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind, Platform31, 2017

<sup>12</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (Pagina 27) (oktober 2017).

<sup>13</sup> CBS, 17-10-2019

## 4. Doelstellingen van beleid en maatregelen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven en beoordelen we de doelstellingen die de gemeente Den Helder heeft geformuleerd voor het beleid rond armoede en schulden. We beantwoorden daarbij de eerste hoofdvraag namelijk: *Zijn de doelstellingen die geformuleerd zijn in de beleidsplannen een adequate vertaling van de probleemanalyse voor de gemeente Den Helder?*

In paragraaf 4.2 gaan we eerst in op de probleemanalyse van de gemeente die ten grondslag ligt aan het beleid. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 4.3 de doelstellingen van beleid rond armoede en de maatregelen om dit te bereiken. In paragraaf 4.4 doen we hetzelfde voor de doelstellingen van het beleid rond schulden. In paragraaf 4.5 komt kort de doelstelling vanaf 2020 aan bod. In paragraaf 4.6 beoordelen we de doelstellingen en maatregelen aan de hand van een normenkader.

### 4.2 Probleemanalyse gemeente Den Helder

De probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het armoede- en schuldenbeleid is gebaseerd op cijfers over de inkomens- en arbeidsmarktpositie van de inwoners van de gemeente Den Helder zoals beschreven in hoofdstuk 3 en de input van maatschappelijke organisaties in Den Helder. Partijen vanuit onder andere onderwijs, welzijn, GGZ en armoedebestrijding zijn via gesprekstafels betrokken bij de beleidsvoorbereiding.

In de nota *Meedoen! Tegen armoede en sociaal isolement* stelt de gemeente dat:

- Den Helder behoort tot een van de gemeenten met het laagste inkomen per hoofd van de bevolking. Zestien procent van alle huishoudens in de gemeente Den Helder heeft te maken met armoede, waarvan 1870 huishoudens al drie jaar of langer in een armoedesituatie leven.
- in Den Helder eind 2013 1840 kinderen onder de 18 jaar in armoede leven.

Voor wat betreft het armoedebeleid tot 2017 stelt de gemeente dat:

- het beleid inkomensafhankelijkheid in de hand werkt en weinig prikkel bevat om de eigen kracht van mensen aan te spreken.
- de regelgeving weinig klantvriendelijk is, omdat voor iedere regeling aparte procedures gelden en het ontbreekt aan één loket voor alle geldzaken.
- de aanpak versnipperd is en er een centraal meldpunt voor complexe problematiek mist
- de kwaliteit en effectiviteit van het beschermingsbewind te wensen over laat en de kosten voor de gemeente stijgen.

Voor wat betreft de schuldenproblematiek stelt de gemeente in het beleidsplan *Schulden? Samen investeren in innovatieve oplossingen* dat 25 procent van de inwoners van Den Helder te maken heeft met problematische schulden. Dit is een indicatie gebaseerd op het aandeel huishoudens met een laag inkomen en mensen met een laag opleidingsniveau in Den Helder. Immers deze groepen hebben vaker te maken met schulden. Een meer onderbouwde analyse van aard en omvang van de schuldenproblematiek in de gemeente Den Helder ontbreekt.



#### 4.2.1 Algemene bevindingen vanuit het werkveld

Maatschappelijke organisaties in Den Helder herkennen de probleemanalyse van de gemeente grotendeels. Zij missen daarin de aandacht voor de stapeling van problemen en complexe problematiek waar mensen in armoede vaak mee te maken hebben. Daarnaast missen maatschappelijke organisaties jongeren en huishoudens met kinderen van 18 jaar en ouder in de probleemanalyse en in het armoedebeleid. Zij geven aan deze groepen wel regelmatig tegen te komen en dat dit groepen zijn met een verhoogd risico op armoede en financiële problematiek.

Maatschappelijke organisaties plaatsen verder kanttekeningen bij de activerende insteek, waarbij werk als belangrijkste oplossing wordt gezien om uit de armoede te komen. Ondervraagde maatschappelijke organisaties geven aan dat dit niet voor alle mensen geldt. Minder dan de helft van de bijstandsgerechtigden is volgens hen te begeleiden naar werk. Voor deze groep blijft inkomensondersteuning noodzakelijk. Daarbij komt dat er relatief weinig werkgelegenheid is in Den Helder en de beschikbare banen vaak niet passend zijn voor de werkzoekenden vanuit de Participatiewet.

Het beleid van de gemeente is op sommige punten goed ingericht. Zo is de inkomensgrens voor bijzondere bijstand relatief hoog, waardoor armoedevallen zoveel mogelijk worden voorkomen en is het beleid specifiek gericht op het voorkomen van armoedevallen. Op andere punten is het beleid versoerd, bijvoorbeeld tegemoetkomingen voor volwassenen, waardoor grote groepen huishoudens met een laag inkomen minder worden ondersteund dan voorheen.

#### 4.3 Doelstellingen en beleid rond armoede

Een belangrijk onderdeel van de probleemanalyse van de gemeente Den Helder is dat het armoedebeleid, zoals uitgevoerd tot 2017, inkomensafhankelijkheid in de hand werkt en weinig activerend is. Om die omslag naar een meer activerend beleid te maken wordt in de armoedenota de link met het participatiebeleid en het economisch beleid gemaakt. Het stimuleren van werkgelegenheid via het economisch beleid en het beter toerusten van mensen op de eisen van de arbeidsmarkt via het participatiebeleid dragen volgens de gemeente dan ook bij aan de bestrijding van armoede. Werk is immers de beste manier om uit de armoede te geraken. Het armoedebeleid wordt daarbij de tussenstap genoemd, gericht op het bijdragen aan een stabiele situatie en het voorkomen van sociaal isolement.

De gemeente beoogt met het armoedebeleid vanaf 2017 een verschuiving van ondersteuning naar preventie te bewerkstelligen. De gemeente wil meer dan in de jaren daarvoor inzetten op voorlichting, vroegsignalering en vroegtijdige interventies om financiële problemen te voorkomen en de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Waar nodig blijft de gemeente inkomensondersteuning bieden. Om te voorkomen dat er een nieuwe generatie van mensen in armoede ontstaat investeert de gemeente in kinderen en jongeren. Dit zijn de uitgangspunten van het beleid. Van daaruit heeft de gemeente de volgende doelstellingen (ambities) voor de periode 2017-2020 geformuleerd:

1. Meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen.
2. Minder kinderen in Den Helder groeien op in armoede.
3. Er zijn minder huishoudens met een problematische schuldensituatie.
4. De instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind daalt.

De genoemde uitdaging en ambities zijn in de armoedenota uitgewerkt in meer operationele maatregelen. Een uitvoeringsprogramma voor de eerste twee doelstellingen

ontbreekt. Voor de laatste twee doelstellingen zijn inmiddels acties geformuleerd in het uitvoeringsplan schuldhulpverlening. Om de resultaten van beleid te meten kondigt de gemeente een armoedemonitor aan waarbij gebruik gemaakt wordt van cijfers van het CBS en eigen registraties op de genoemde indicatoren. De cijfers van het CBS zal de gemeente gebruiken om de ontwikkeling van het aantal lage inkomens in Den Helder te volgen. De ontwikkeling van lage inkomens is echter van meer factoren afhankelijk en is slechts beperkt bruikbaar als indicator voor resultaat van het armoedebeleid dat gericht is op het bijdragen aan een stabiele situatie en het voorkomen van sociaal isolement. Gegevens uit de eigen systemen bieden mogelijk meer inzicht. Dit is echter nauwelijks uitgewerkt. Hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in.

#### **4.3.1 Preventie en vroegsignalering**

De gemeente Den Helder beoogt mensen met financiële problemen vroegtijdig in beeld te krijgen. Hiermee kunnen problemen nog met lichte vormen van hulp worden opgelost en kan nog worden ingezet op het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van burgers.

De gemeente ziet daarvoor een belangrijke taak voor maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties. Om hier invulling aan te geven neemt de gemeente Den Helder de volgende maatregelen:

- Pilot met een buddyproject, waarbij buddy's begeleiding bieden aan mensen met een verstandelijke beperking, met een psychiatrische aandoening en laaggeletterden met financiële problemen;
- Deskundigheidsbevordering aan professionals en vrijwilligers;
- Stimuleren dan wel verplicht stellen van cursussen budgetbeheer;
- Uitbreiden en bijstellen cursusaanbod.

In het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 worden ten aanzien van preventie en vroegsignalering aanvullend de volgende maatregelen benoemd:

- Het opnemen van laaggeletterdheid in het werkproces;
- Inzetten op vergroten digitale vaardigheden van de doelgroep;
- Inzetten op de doelgroep jongeren via spreekuren en de pilot Jongerenpunt;
- Met specifieke informatie afgestemd op "life events" de doelgroep voorlichting geven.

De doelstelling voor vroegsignalering is niet specifiek en meetbaar. Aan de doelstelling zijn weliswaar concrete maatregelen gekoppeld, maar ook hierbij is onduidelijk wat het beoogde resultaat ervan is. Zo formuleert de gemeente geen beoogd resultaat van deskundigheidsbevordering in termen van kwaliteit of bereik. Voor het buddyproject en het cursusaanbod kondigt de gemeente aan nader te onderzoeken of voortzetting dan wel uitbreiding wenselijk is, maar benoemt daarbij geen criteria aan de hand waarvan dit wordt beoordeeld. De gemeente onderkent dat maatschappelijke organisaties een belangrijke rol hebben bij vroegsignalering en het versterken van eigen kracht van burgers, maar regierol van de gemeente daarbij blijft in de armoedenota onderbelicht. Het is niet duidelijk in hoeverre de gemeente de onderlinge afstemming van verschillende organisaties faciliteert en coördineert.

De aanvullende maatregelen uit het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 sluiten aan op de algemene doelstelling die beoogt mensen met financiële problemen vroegtijdig in beeld te krijgen. Met het opnemen van laaggeletterdheid in het werkproces, waaronder het doorverwijzen naar ondersteuning, wordt de mogelijkheid gecreëerd om de aard en omvang van deze problematiek in kaart te brengen. De aandacht voor digitale vaardigheden sluit aan op de informatiebehoefte van mensen. Het inzetten op het

bereiken van jongeren sluit aan op de doelstellingen en op de behoefte die wordt geuit vanuit het werkveld. Het meten van het bereik van de benoemde acties is niet expliciet benoemd, maar is eenvoudig in kaart te brengen.

Tabel 7: Overzicht voorgenomen maatregelen rond preventie en vroegsignalering

Interventies	Smart	Bijdrage aan doelstelling
Pilot buddyproject	De ervaringen die tijdens de pilot worden opgedaan moeten leiden tot smart doelstellingen. Er zijn op voorhand geen criteria benoemd.	Klantvriendelijke, laagdrempelige, individuele benadering voor doelgroep met complexe problematiek.
Deskundigheidsbevordering aan professionals en vrijwilligers	Er worden een aantal specifieke maatregelen benoemd zoals het herkennen van en omgaan met laaggeletterdheid en uitbreiding van het aanbod budgetteringscursussen voor vrijwilligers, waarvan het bereik potentieel goed meetbaar is.	De uitgewerkte maatregelen kunnen in potentie bijdragen aan de doelstelling terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden.
Stimuleren van cursussen budgetbeheer	Het voornemen is om te onderzoeken of het aanbod voldoende en effectief is.	Versterken van de eigen kracht van mensen.
Uitbreiden en bijstellen cursusaanbod	Idem	Idem
Inzetten op vergroten digitale vaardigheden	De acties op dit onderdeel en het verwachte effect ervan zijn niet smart uitgewerkt.	Kan bijdragen aan het zelfredzaam maken van mensen, en daarmee aan de doelstellingen meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen en minder mensen met problematische schulden.
Inzetten op doelgroep jongeren	Uitwerking middels spreekuren en het jongerenpunt is concreet benoemd. Bereik is eenvoudig meetbaar.	Draagt bij aan het hulp bieden aan de specifieke doelgroep die is benoemd in het beleidsplan en vanuit het werkveld.
Afstemmen informatie op levensgebeurtenissen	Het voornemen is om te onderzoeken of dit bruikbare informatie oplevert. Hiervoor zijn concrete acties benoemd,	Draagt bij aan de doelstelling op het gebied van vroegsignalering.

#### 4.3.2 Meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen

Door een betere voorlichting wil de gemeente Den Helder bereiken dat jaarlijks 10% meer personen uit de doelgroep een beroep doet op de volgende regelingen:

- individuele inkomstenstoeslag;
- tegemoetkoming voor mensen met een chronische ziekte of beperking;
- het Univé ziektekostenpakket.

Om deze doelstelling te bereiken en om de versnippering in het aanbod van ondersteuning tegen te gaan neemt de gemeente Den Helder zich voor:

- de voorlichting te verbeteren door andere vormen van voorlichting te gebruiken en een nieuwe website in te richten;
- één loket voor geldzaken voor geldzaken in te richten;
- een pilot inloopspreekuur van het 'loket' in een of meer wijken te starten.
- aanvraagprocedures te vereenvoudigen en versnellen van aanvraagprocedures;

- meer maatwerk mogelijk te maken bij de toekenning van inkomensondersteunende maatregelen.

Om de participatie van volwassenen te versterken verlengt de gemeente Den Helder de meedoenregeling. Verder neemt de gemeente zich voor te komen met voorstellen voor:

- een nieuwe aanpak voor de inkomensondersteuning en meedoenregeling;
- verstrekking van voorzieningen in natura via de bijzondere bijstand;
- een tegemoetkoming Helderse topsporters.

De maatregelen bij deze doelstelling zijn goed meetbaar en specifiek voor bepaalde tegemoetkomingen. Het is echter onduidelijk waarom specifiek deze regelingen aansluiten op de behoefte van de doelgroep. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregelen gericht op het versterken van de participatie van volwassenen. De tegemoetkoming voor Helderse topsporters is weliswaar onder inkomensondersteunende maatregelen te scharen, maar het valt te betwijfelen of dit zal bijdragen aan participatie van volwassenen.

Ook bestaat het risico dat deze doorvertaling gevolgen heeft voor de doelstellingen op andere terreinen: Meer gebruik van de individuele inkomensvoet slaan kan op gespannen voet staan met het inzetten op activering. In de armoedenota wordt niet duidelijk of bij de monitoring en evaluatie van beleid de gevolgen van armoedebeleid voor de aanpak op aanpalende beleidsterreinen worden meegenomen. Maatschappelijke organisaties signaleren in de praktijk dat het palet aan tegemoetkomingen is versoberd, waardoor de doelgroep minder wordt bereikt. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug.

De maatregelen rond voorlichting zijn eveneens specifiek en sluiten aan op de behoefte vanuit het maatschappelijk werkveld, namelijk een verbetering van de voorlichtingskanalen, met name de website. De gemeente onderkent daarbij het belang van voorlichting via meerdere kanalen. Er is echter geen doelstelling gekoppeld aan de maatregelen in termen van bereik of effect van de voorlichting. Het bereik van voorlichting is in potentie goed meetbaar, mits afspraken gemaakt worden over rapportage van kerncijfers zoals aantal bezoekers van een website of gebruikers van de app. Hier moeten wel afspraken over gemaakt worden. De effectiviteit van voorlichting is over het algemeen minder goed meetbaar dan het bereik.

Tabel 8: Overzicht voorgenomen maatregelen, verhogen bereik en gebruik inkomensondersteuning

Interventies	Smart	Bijdrage aan doelstelling
Verbeteren voorlichting / nieuwe website	De maatregelen zijn specifiek. Er is echter niets vastgelegd over het meten van het bereik en de tevredenheid over de voorlichting.	Kan bijdragen aan de doelstelling om gebruik van tegemoetkomingen te bevorderen.
Eén loket voor Geldzaken	Idem	Tegengaan versnipperd aanbod.
Pilot inloopsprekuren	Idem	Is klantvriendelijker en drempelverlagend.
Vereenvoudiging aanvraagprocedures	Maatregelen zijn specifiek en het effect is meetbaar, maar er is niet vastgelegd of en hoe wordt gemonitord.	Idem
Meer maatwerk bij inkomensondersteuning	Maatregelen zijn specifiek, maar moeilijk meetbaar.	Idem

Participatie bevorderen	Idem	Onduidelijk of alle regelingen bijdragen aan bevorderen van participatie.
-------------------------	------	---

### 4.3.3 Minder kinderen in Den Helder groeien op in armoede

De gemeente Den Helder geeft aan dat het aantal kinderen in armoede zal dalen door de inkomenspositie van ouders te verbeteren. Ondanks de inspanningen van de gemeente om meer mensen naar werk te begeleiden stelt de gemeente dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn en de gemeente hier weinig invloed op heeft. De doelstelling is dan ook om de effecten van armoede op kinderen te beperken door middel van ondersteunende maatregelen zoals een scholierenvergoeding. Dit is wat anders dan de doelstelling dat minder kinderen zullen opgroeien in armoede.

Om de effecten van armoede te beperken heeft de gemeente Den Helder het voornemen om in de periode 2017-2020:

- de subsidie van verschillende preventieve programma's gericht op de ontwikkeling van kinderen en jongeren voort te zetten;
- het kindpakket uit te breiden met een vergoeding (in natura) voor voorzieningen voor schoolgaande leerlingen van po, vo en mbo;
- een topsportfonds voor de jeugd op te richten;
- het budget van het jeugdsportfonds en jeugd onderwijs cultuur fonds structureel te verhogen;
- meer aandacht te besteden aan voorlichting voor jongeren;
- een voorstel te doen voor de invoering van een inkomenstoets voor jongeren.

Uitgaande van de doelstelling om de effecten van armoede te beperken stelt de gemeente een breed palet aan maatregelen voor. Sommige onderdelen zijn specifiek en meetbaar, zoals een extra vergoeding in het kindpakket. Doelstellingen rond bereik ontbreken echter evenals inzicht in hoe het bereik gemeten wordt. Andere onderdelen zijn nog minder specifiek en behoeven een verdere concretisering, zoals het voornemen om meer aandacht te besteden aan voorlichting voor jongeren. Dit sluit aan bij wat maatschappelijke organisaties signaleren. Zij geven aan dat gemeenten geen specifiek beleid voor jongeren hebben, terwijl jongeren wel te maken hebben met financiële problematiek.

Onderdeel van de maatregelen vormt het handhaven van de subsidierelatie met partijen die preventieve programma's uitvoeren. Op dit moment is er weinig inzicht in de effectiviteit van deze programma's. In het voornemen zijn geen monitoringsdoelstellingen opgenomen.

Tabel 9: Overzicht voorgenomen maatregelen rond tegengaan armoede bij kinderen

Interventie	Smart	Bijdrage aan doelstelling
Uitbreiding kindpakket	Sommige onderdelen zijn specifiek en meetbaar, andere onderdelen minder. Doelstellingen over bereik en monitoring ontbreken.	Enigszins. Meer gericht op effect van armoede dan op terugdringen ervan.
Topsportfonds jeugd	Is afgeschaft	Niet als zodanig.
Verhoging budget jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds	Wel specifiek en het bereik is in potentie meetbaar. Hier zijn geen afspraken voer gemaakt. De effectiviteit is minder goed meetbaar.	Enigszins. Meer gericht op effect van armoede dan op terugdringen ervan.
Meer aandacht voor voorlichting aan jongeren	Is niet specifiek en behoeft concretisering	Idem

#### 4.3.4 Minder huishoudens met een problematische schuldsituatie

In 2016 hebben 770 cliënten een beroep op de bijzondere bijstand gedaan in verband met schuldenproblematiek. Dit aantal stijgt. De gemeente wil het aantal stabiliseren in 2017 en vervolgens jaarlijks 10% te laten dalen tot 2020. In 2020 waren het er 879.

In de armoedenota zijn geen maatregelen genoemd die direct op deze doelstelling ingrijpen. In het beleidsplan schulden komen deze wel terug.

#### 4.3.5 De instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind daalt

Het aantal aanvragen voor beschermingsbewind neemt toe en daarmee de vergoeding uit de bijzondere bijstand. De uitstroom uit beschermingsbewind is gering en door de gemeente moeilijk beïnvloedbaar. De doelstelling van de gemeente is daarom om de instroom te beperken door middel van een preventieve aanpak en inzet van vrijwilligers. De gemeente stelt zich ten doel de instroom te halveren in 2020.

De gemeente heeft hiervoor in 2015 aan een extern bureau opdracht gegeven onderzoek te doen naar beschermingsbewind en de vraag welke alternatieven en maatregelen er zijn voor een betere organisatie van het beschermingsbewind. Dit onderzoek heeft een business case opgeleverd. Op basis van deze business case wordt in het beleidsplan schulden een pilot aangekondigd om het beschermingsbewind onder striktere regie en aansturing van de gemeente uit te voeren.

De doelstelling is gericht op het beperken van de instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind. De pilot is een middel om te meten of een striktere regie en aansturing het gewenste resultaat zal hebben. In het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 komt aan de orde dat het niet mogelijk is om uitvoering te geven aan de pilot. In plaats daarvan wordt voorgesteld om alternatieve wijzen van uitvoering van bewindvoering te onderzoeken. Daarnaast wordt gestreefd naar afspraken met de rechtbank (op basis van vrijwilligheid) om voordat de procedure van onderbewindstelling plaatsvindt reeds in gesprek te gaan met de beoogde bewindvoerder om te kijken naar alternatieven. Verder zijn afspraken gemaakt met Kredietbank Nederland over het inzetten van budgetbeheer.

Tabel 10: Overzicht voorgenomen maatregelen rond beschermingsbewind

Interventies	Smart	Bijdrage aan doelstelling
Pilot beschermingsbewind	Intentie is goed, namelijk een striktere regierol van de gemeente. Is in potentie goed meetbaar. Het is echter niet mogelijk om hier uitvoering aan te geven.	Sluit aan op de probleemanalyse om de instroom te laten dalen.
Inzet van budgetbeheer	Het voornemen om bestaande en nieuwe gevallen te (her)beoordelen is uitgebreid uitgewerkt.	Sluit aan op de probleemanalyse om de instroom te laten dalen.

#### 4.4 Doelstellingen beleid rond schulden

Het beleid rond schulddienstverlening is uitgewerkt in het beleidsplan *Schuld? Kaders voor innovatieve oplossingen*. Het beleidsplan geldt van 2018-2021 en geeft gevolg aan de doelstellingen uit de armoedenota en zou de basis moeten zijn voor de periodiek vast te stellen uitvoeringsprogramma's. Tijdens de afronding van dit onderzoek is het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 aangenomen. Dit plan geeft middels een aantal acties invulling aan de uitvoering van de voorgenomen beleidsdoelstellingen.

In het Beleidsplan Schulddienstverlening Den Helder worden de kaders voor het beleid rond schulddienstverlening geschetst, waarbij aansluitend op de armoedenota de nadruk wordt gelegd op het stimuleren van financiële zelfredzaamheid, het voorkomen van problematische schulden en meer aandacht voor preventie en tijdelijke ondersteuning.

Vervolgens formuleert de gemeente Den Helder de volgende **vier speerpunten** voor de **visie op schulddienstverlening**:

- a. optimale balans tussen de 'harde' en 'zachte' aanpak;
- b. focus op stressvermindering en gedragsverandering;
- c. voorkomen is beter dan genezen;
- d. netwerk activeren en regie op uitvoering versterken.<sup>14</sup>

Op basis van deze visie heeft de gemeente de **centrale beleidsdoelstelling** geformuleerd: *Inwoners van Den Helder ondersteunen bij het realiseren van een toekomst zonder problematische schulden.*

De doelstelling is vertaald in de volgende **operationele doelstelling**:

*Vanaf 2018 daalt het aantal inwoners in Den Helder met problematische schulden jaarlijks met 5% ten opzichte van het jaar daarvoor. Oplopend tot een daling van 30% ten opzichte van de stand eind 2017 in een periode van 6 jaar.*

De gemeente wil de doelstelling bereiken door voorlichting en preventie. De gemeente wil daarvoor een innovatieve aanpak ontwikkelen die in de beleidsnota op hoofdlijnen is uitgewerkt.

<sup>14</sup> Uit: Gemeente Den Helder, *Schulden? Samen investeren in innovatieve oplossingen. Beleidsplan Schulddienstverlening Den Helder 2018-2020*, oktober 2017.

- Ten eerste wil de gemeente haar regierol innemen binnen het speelveld van de schulddienstverlening. De gemeente wil maatschappelijke organisaties met wie zij een subsidierelatie heeft beter aansturen op kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoe dit verder ingevuld wordt en welke indicatoren voor kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid de gemeente hanteert is echter niet verder uitgewerkt.
- Ten tweede wil de gemeente inzetten op gedragsverandering. Daartoe start de gemeente een pilot die gebruikmaakt van de principes van *Mobility Mentoring* en ontwikkelt een app gericht op gedragsbeïnvloeding.
- Ten derde wil de gemeente een doorbraakfonds inrichten om snel tot overname van schulden te kunnen komen.
- Tot slot wil de gemeente de werkwijze van de schulddienstverlening evalueren en de eerder genoemde pilot rond het beschermingsbewind starten om de uitvoering van de schulddienstverlening verder te verbeteren.

Ten aanzien van schuldhulpverlening heeft de gemeente Den Helder een duidelijk meetbare doelstelling geformuleerd, namelijk een afname van het aantal inwoners met problematische schulden. Doelstellingen rond toegankelijkheid en kwaliteit van dienstverlening ontbreken.

In de speerpunten die ten grondslag liggen aan de visie op schuldhulpverlening zitten overeenkomsten met de richtlijnen van de ombudsman over de toelating tot schuldhulpverlening. Zo is er aandacht voor een 'zachte' aanpak. De gemeente Den Helder heeft in de doorvertaling van de visie in het voorgenomen beleid echter geen doelstellingen geformuleerd die aansluiten op de aanbevelingen van de Ombudsman.

De maatregelen die zijn geformuleerd zijn noodzakelijke randvoorwaarden om de doelstelling te laten slagen, namelijk het innemen van de regierol en een striktere aansturing. Hoe dit wordt ingevuld en op basis van welke indicatoren de gemeente het resultaat ervan inzichtelijk zal maken ontbreekt.

De maatregelen die de doorvertaling vormen van de eerste twee speerpunten uit de visie op schuldhulpverlening zijn weliswaar concreet, maar ook hier is niet duidelijk hoe de gemeente inzicht geeft in het resultaat. De achterliggende probleemanalyse is bovendien gebaseerd op algemene gedragsprincipes die zich nog niet bewezen hebben. Inmiddels staat in het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 benoemd dat met een uitvoerende partij gesproken gaat worden hoe de inzet op gedragsverandering kan worden vergroot. Dit is dus een eerste stap.

In het uitvoeringsplan is aangegeven dat een aantal maatregelen, namelijk de pilot *Mobility Mentoring* en het ontwikkelen van een app, nog niet zijn opgepakt of worden geparkeerd. De reden hiervoor sluit aan bij de bevinding dat deze maatregelen zich nog niet bewezen hebben.

In het kader van schuldhulpverlening zijn in het uitvoeringsplan ook een aantal doelstellingen benoemd gericht op vroegsignalering en preventie. Deze zijn eerder al benoemd in de doelstellingen rond armoedebeleid in 4.3.1. Naast dit aspect zijn alle andere aspecten van schuldhulpverlening uitgewerkt en aan een groot aantal aspecten zijn concrete acties verbonden. Zo staat als actie bij het oplossen van schulden benoemd dat er periodieke voortgangsgesprekken zullen plaatsvinden met cliënten volgens een vastgestelde planning. En is specifiek benoemd dat er langer nazorg zal worden verleend.



Het is de bedoeling dat het resultaat van de voortgangsgesprekken en de langere nazorg gemonitord en geëvalueerd zullen worden om het resultaat van deze inspanningen te meten. Het is nog niet duidelijk hoe dat zal gaan plaatsvinden.

Tabel 11: Overzicht voorgenomen maatregelen rond vermindering problematische schulden

Interventies	Smart	Bijdrage aan doelstelling
Regierol innemen en aansturing verbeteren	Niet smart uitgewerkt	Noodzakelijke randvoorwaarden om de doelstelling te laten slagen.
Pilot mobility mentoring	Niet smart uitgewerkt welke leerpunten zullen worden opgedaan en wanneer de pilot is geslaagd.	Beperkt inzicht in de bijdrage aan de doelstelling.
Ontwikkelen app gericht op gedragsbeïnvloeding	Idem	Idem
Inrichten doorbraakfonds	Niet smart uitgewerkt	Kan belangrijke bijdrage leveren aan behalen doelstelling.
Evaluatie werkwijze	n.v.t.	Noodzakelijke randvoorwaarden om de doelstelling te laten slagen.

#### 4.5 Doelstelling vanaf 2020

In 2019 is de gemeente Den Helder ook gestart met een programma 'Meedoen - een vuist tegen armoede'. In dit programma wordt voortgebouwd op de doelstellingen uit de armoedenota en de kadernota 2020-2023. Het programma heeft een looptijd tot 2023 en heeft vijf programmaliijnen. Het overkoepelende programmadoel is: *In 2023 ervaren of ondervinden in Den Helder 10% minder mensen armoede of de gevolgen daarvan, in vergelijking met de situatie in 2018.* De uitvoering van dit programma valt buiten de scope van dit onderzoek. In het vervolg van dit onderzoek gaan we daarom hier niet dieper op in.

#### 4.6 Beoordeling doelstellingen van beleid

##### **Norm: De gemeente heeft de juiste probleemanalyse gesteld**

De gemeente Den Helder voldoet grotendeels aan deze norm. De gemeente heeft doelgroepen onderscheiden op basis van de cijfers over lage inkomens, bijstandsafhankelijkheid en armoede. De gemeente constateert dat relatief veel inwoners van de gemeente een bijstandsuitkering hebben, dat relatief veel kinderen opgroeien in armoede en dat relatief veel inwoners langdurig een laag inkomen hebben. Verder is geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de inwoners van de gemeente te maken heeft met problematische schulden of het risico daarop. In de probleemanalyse missen jongeren en burgers met complexe problematiek en/of stapeling van problemen. Desondanks is in het beleid en de uitvoering inmiddels invulling gegeven aan een aantal acties gericht op specifieke problematiek, zoals laaggeletterdheid, en op jongeren.

##### **Norm: De gemeente Den Helder heeft SMART doelstellingen geformuleerd rond armoede en schulden.**

De gemeente Den Helder voldoet deels aan deze norm. De doelstellingen voor zowel armoedebeleid als schulddienstverlening zijn voor een deel specifiek en meetbaar. De doelstelling rond vroegsignalering is dat niet.

De overkoepelende doelstellingen zijn vrijwel allemaal uitgewerkt in meer operationele doelstellingen, met uitzondering van de doelstelling rond kinderen in armoede. Deze doelstelling heeft een andere invulling gekregen, namelijk het beperken van het effect op armoede. Deze doelstelling is niet specifiek en meetbaar. Deze verschuiving maakt het bovendien onmogelijk om in de evaluatie van beleid uitspraken te doen over het al dan niet behalen van de doelstelling 'minder kinderen in armoede'.

In de beleidsplannen wordt aangegeven welke instrumenten er zijn. Bij de doorvertaling van doelstellingen naar maatregelen wordt echter beperkt inzicht gegeven in hoe de maatregelen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling en hoe dit inzichtelijke gemaakt wordt.

De doelstellingen zijn over het algemeen tijdgebonden. Voor veel doelstellingen benoemt de gemeente voor welke periode ze gelden. Dit is niet bij alle doelstelling gebeurd, bijvoorbeeld bij de doelstelling rond verbetering van de voorlichting.

#### ***Norm: De doelstellingen sluiten aan bij de probleemanalyse van de gemeente***

De gemeente Den Helder voldoet grotendeels aan deze norm. De gemeente besteedt aandacht aan de doelgroepen uit de probleemanalyse te weten kinderen en volwassenen met een laag inkomen in doelstellingen rond inkomensondersteuning en een daling van kinderen in armoede. Dit neemt niet weg dat in de probleemanalyse zelf een aantal door maatschappelijke organisaties gesignaleerde doelgroepen missen.

Voor wat betreft de probleemanalyse van het beleid sluiten de doelstellingen en maatregelen voor het grootste deel aan op de probleemanalyse. Er is aandacht voor vroegsignalering en preventie om een toename van het aantal inwoners met problematische schulden af te remmen en zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Er is echter verder nauwelijks aandacht voor activering. Bij de doelstelling rond het vergroten van het bereik van inkomensondersteuning is wel aandacht voor meer klantvriendelijke, eenvoudigere en minder versnipperde uitvoering

#### **Norm: De gemeente heeft de doelstellingen vertaald in concreet beleid met instrumenten en/of interventies om dat doel te bereiken**

De gemeente voldoet deels aan deze norm. Voor het armoedebeleid zijn per doelstelling interventies geformuleerd. Voor veel maatregelen geldt dat niet duidelijk is hoe maatregelen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. In een aantal gevallen sluit de maatregel nauwelijks aan bij de doelstelling, zoals bij de tegemoetkoming voor Helderse topsporters. Het ontbreken van een uitvoeringsprogramma zorgt er bovendien voor dat niet duidelijk is hoe resultaten van de maatregelen inzichtelijk gemaakt worden en daarmee het bereiken van de doelstellingen gewaarborgd wordt.

De aanpak rond schulddienstverlening is inmiddels uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Hierin zijn concrete acties opgenomen die invulling geven aan de meeste doelstellingen, vooral op het gebied van preventie en vroegsignalering. Hoe invulling gaat worden gegeven aan de belangrijke doelstelling dat de gemeente haar regierol wil innemen in het maatschappelijk speelveld is niet uitgewerkt.

## 5. Uitvoering van beleid

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid. We beantwoorden in dit hoofdstuk de vraag: *Welke concrete interventies zijn uitgewerkt of in gang gezet? En wat betekent dat voor de uitvoeringspraktijk in Den Helder?*

Het algemene beeld dat naar voren komt is dat pas in 2019 echt begonnen is met de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid. In 2017 en 2018 lag de nadruk vooral op het continueren en verbeteren van bestaande interventies en aanpakken. Dit blijkt ook uit de raadsinformatiebrief uit 2019 (RI19.0031), waarin de gemeente de raad informeert over de voortgang van het armoedebeleid. Over een deel van de doelstellingen, bijvoorbeeld rond het verbeteren van voorlichting, het leveren van maatwerk of deskundigheidsbevordering van vrijwilligers, wordt gemeld dat hier continu aan gewerkt wordt, zonder dat daarbij concrete interventies genoemd worden. Tot en met 2019 is ook niet of nauwelijks aandacht besteed aan monitoring en het meetbaar maken van de resultaten van het armoede- en schuldenbeleid. Dit in combinatie met het ontbreken van uitvoeringsprogramma's belemmert de raad in haar taak toe te zien op de uitvoering van beleid.

In de volgende paragrafen gaan we specifiek in op de uitvoering van beleid per doelstelling en de concrete interventies die zijn ingezet. Hiervoor baseren we ons op gesprekken met medewerkers van de gemeente Den Helder en maatschappelijke organisaties die het beleid uitvoeren. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van de informatie uit bestuursrapportages en raadsinformatiebrieven waarin over de voortgang van de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid wordt gerapporteerd. Ten slotte is gebruik gemaakt van informatie uit het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 over de stand van zaken van de uitvoering van een aantal maatregelen.

Aan het einde van dit hoofdstuk beoordelen we de uitvoering van beleid op basis van de normen uit het normenkader en doen we een uitspraak over de vraag of de gemeente met het armoedebeleid 'op koers is'.

In de volgende paragraaf kijken we eerst of en hoe de uitvoering van het beleid aansluit op de landelijke richtlijnen over schuldhulpverlening die de Nationale ombudsman heeft opgesteld.

### 5.2 Richtlijnen schuldhulpverlening ombudsman

De Nationale ombudsman heeft geconcludeerd dat schulden niet alleen komen en vaak gepaard gaan met andere problemen. Als schulden op een goede manier worden aangepakt, ontstaat er rust en ruimte om andere problemen op te lossen. Schuldhulpverlening zou daarom zodanig moeten worden ingericht dat mensen ruimhartig worden toegelaten en het toegangsproces laagdrempelig is. Er moet zoveel mogelijk de gelegenheid worden geboden tot face-to-face gesprekken en aandacht zijn voor de persoonlijke situatie. Iedere aanmelding moet individueel en integraal worden beoordeeld en het schriftelijke besluit moet duidelijk zijn en eventueel worden toegelicht.

De ombudsman doet de volgende aanbevelingen aan gemeenten:

- Ga naar een burger met problematische schulden toe en breng in een face-to-face gesprek in kaart wat diens persoonlijke situatie is;
- Sluit geen doelgroepen op voorhand uit. Verzamel voor het nemen van een beslissing alle relevante informatie, kijk naar de omstandigheden van de schuldhulpvrager en weeg de verschillende belangen tegen elkaar af. Zorg ervoor dat de uitkomst niet onredelijk is.
- Geef op iedere aanvraag een duidelijke, begrijpelijke, goed gemotiveerde beslissing op schrift, zodat burgers weten waar zij aan toe zijn en hun rechtsbescherming is gewaarborgd.

Om inzicht te krijgen in hoeverre de uitvoering van schuldhulpverlening aansluit op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman over toelating in het schuldhulptraject zijn een aantal cliënten van schuldhulpverlening geïnterviewd. De bevindingen staan in het volgende kader weergegeven.

**Aanbeveling ombudsman: gemeenten moeten mensen ruimhartig toelaten in het schuldhulptraject en het toegangsproces moet laagdrempelig zijn.**

In de gemeente Den Helder lijkt invulling gegeven te worden aan deze aanbeveling. In alle interviews wordt aangegeven dat de gemeente snel heeft gehandeld na aanmelding. De geïnterviewden hadden binnen één of twee weken een afspraak op het kantoor van de gemeente voor een intakegesprek. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat haar maatje van Humanitas altijd mee mocht naar de afspraken wat zij als erg prettig heeft ervaren. Daarnaast gaf zij aan dat het schuldhulpverleningstraject op een duidelijke en voor haar begrijpelijke manier werd uitgelegd.

*'Het maatje van Humanitas mocht altijd mee en er werd normaal Nederlands tegen mij gepraat. Een beetje 'Jip en Janneke-taal' want alle moeilijke woorden snap ik niet meer. Als het nodig was kon ik altijd langskomen of bellen.'*

Eén van de geïnterviewden gaf echter wel aan dat zij een drempel ervaarde om hulp in te schakelen voor haar schulden. Wellicht is hier nog een verbeteringslag weggelegd voor de gemeente om het toegangsproces nog toegankelijker te maken.

**Aanbeveling ombudsman: iedereen die zich aanmeldt voor de schuldhulpverlening moet in de gelegenheid worden gesteld om in een face-to-face gesprek zijn persoonlijke situatie toe te lichten. Daarbij werpen gemeenten geen (onnodige) drempels op in de vorm van het invullen van formulieren, het verplicht bijwonen van workshops of andere verplichtingen met de kans dat mensen voortijdig afhaken.**

De gemeente Den Helder voldoet deels aan deze aanbeveling. Alle intakes van de geïnterviewden hebben plaatsgevonden op het kantoor van de gemeente en waren dus fysieke afspraken. In deze intakegesprekken is er toegelicht welk hulpverleningstraject er bewandeld zou gaan worden en welke voorwaarden hier aan zijn verbonden. Wel geven alle geïnterviewden aan dat het invullen van de formulieren voor de toegang tot het bewindvoeringstraject erg veel werk was of dat het veel tijd kostte voordat zij alle benodigde informatie hadden verzameld.

*'Ik vind wel dat je heel veel papier krijgt. Als je hoofd dan al zo vol zit met je probleem en je moet allerlei dingen lezen dan is het best veel vind ik.'*

**Aanbeveling ombudsman: iedere aanmelding wordt individueel en integraal beoordeeld, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de schuldhulpvrager worden meegenomen.**

In de gemeente Den Helder worden aanmeldingen altijd individueel beoordeeld. Uit de interviews blijkt dat deze cliënten ook integraal zijn beoordeeld. Hun omstandigheden zijn in ogenschouw genomen en er is aandacht besteed aan andere aspecten die van invloed zijn op de behandeling. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat zij door een psychische stoornis niet meer in staat is dingen goed te onthouden die via de telefoon worden besproken. De gemeente heeft toen alle afspraken op kantoor laten plaatsvinden om de voorwaarden van de hulpverlening mondeling toe te lichten.

*'Ondanks dat ze vast een heleboel gesprekken per dag voert had ik het idee dat de geboden hulp heel persoonlijk was.'*

Ook geven alle geïnterviewden aan altijd contact op te kunnen nemen met de gemeente en dat zij dan snel antwoord krijgen over hun persoonlijke situatie.

**Aanbeveling ombudsman: het schriftelijke besluit over het al dan niet toelaten tot de schuldhulpverlening is duidelijk en wordt eventueel mondeling toegelicht.**

De geïnterviewden die hier naar zijn gevraagd hebben aangegeven dat zij schriftelijk op de hoogte zijn gesteld van het besluit over de toelating tot de schuldhulpverlening. Desgevraagd werd aangegeven dat het besluit hen duidelijk was.

Concluderend kan gesteld worden dat, alhoewel er in de uitwerking van de beleidsdoelstellingen rond schuldhulpverlening er niet expliciet wordt aangesloten bij de aanbevelingen van de ombudsman, er in de uitvoering zelf wel invulling aan gegeven wordt. Cliënten van schuldhulpverlening geven desgevraagd aan dat "Als het nodig was ik altijd [kon] langskomen of bellen" en "[Dat] ondanks ze vast een heleboel gesprekken per dag voert ik het idee [had] dat de geboden hulp heel persoonlijk was."

## **5.3 Uitvoering van maatregelen uit het beleidsplan**

### **5.3.1 Preventie en vroegsignalering**

De gemeente Den Helder kent een wijkenaanpak met als doel dichterbij de burger in de wijk te zijn en zo eerder problemen te signaleren. Verschillende organisaties hebben daarbij een rol in de vroegsignalering en het bieden van laagdrempelige hulp ter voorkoming van schulden. Mee & De Wering begeleiden burgers bij allerlei problemen rondom armoede, zoals hulp bij aanvragen van regelingen en hulp bij thuisadministratie. Daarnaast verwijzen zij mensen met financiële problemen en/of schulden door naar de gemeente. Andersom geldt dat de gemeente burgers die ondersteuning nodig hebben verwijst naar organisaties als Humanitas of de Voedselbank. Aandacht voor complexe problematiek is belegd bij GGD Vangnet en Advies. Maatschappelijke organisaties geven aan dat er regelmatig contact is met de gemeente op het niveau van de uitvoering. Er zijn echter weinig tot geen SMART afspraken tussen de gemeente en deze partijen over het aantal klanten dat zij kunnen of moeten toelaten. Dit wordt ook niet gemonitord. De afspraken beperken zich tot afspraken over de inzet van tijd en capaciteit. Afspraken over output (bijvoorbeeld het bereik of het aantal trajecten) of uitkomst (vermindering van de problematiek) worden niet gemaakt.

De gemeente geeft aan dat veel van de initiatieven rond armoedebestrijding particuliere initiatieven zijn waar de gemeente geen subsidierelatie mee heeft of alleen een basissubsidie aan verstrekt voor vaste lasten. Er zijn dan helemaal geen inspanningsverplichtingen, laat staan resultaatafspraken, waarop de gemeente kan sturen. Concreet betekent dit dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de voortgang op de maatregelen rond preventie van vroegsignalering, behalve dat er inspanningen gedaan zijn.

De verschillende maatschappelijke organisaties geven overigens wel aan dat ondanks dat de gemeente haar sturende rol beperkt oppakt, het vangnet in Den Helder goed is. Organisaties kennen elkaar goed en de lijnen zijn kort. Dit betekent overigens niet dat volgens deze organisaties alle groepen goed in beeld zijn en bediend worden. Jongeren zijn volgens verschillende organisaties onderbelicht in het beleid. Desondanks heeft de gemeente inmiddels specifieke acties benoemd in het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 gericht op jongeren.

Tabel 12: Overzicht uitvoering voorgenomen maatregelen rond preventie en vroegsignalering

Interventie uit beleidsplan	Uitgevoerd	Verantwoording resultaat
Pilot buddyproject	Nee	n.v.t.
Deskundigheidsbevordering aan professionals en vrijwilligers	Via subsidie aan maatschappelijke organisaties (RV19.0031)	Geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Stimuleren van cursussen budgetbeheer	Uitvoering door MEE & De Wering en Kredietbank (RV19.0031) via groepscursus en training op scholen	Geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Uitbreiden en bijstellen cursusaanbod	Op individuele basis (RV19.0031)	Geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Opnemen laaggeletterdheid in werkproces SHV	Betreft voorgenomen interventies	Nog geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Inzetten op vergroten digitale vaardigheden	Betreft voorgenomen interventies	Nog geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Inzetten op doelgroep jongeren	De spreekuren betreffen een voorzetting van de bestaande uitvoering en met het jongerenpunt is gestart.	Nog geen verantwoordingsinformatie beschikbaar
Afstemmen informatie op levensgebeurtenissen	Betreft voorgenomen interventies	Nog geen verantwoordingsinformatie beschikbaar

### 5.3.2 Meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen

Een van de belangrijkste doelstellingen van het armoedebeleid in Den Helder is het vergroten van het bereik en gebruik van minimaregelingen door onder andere betere voorlichting, meer maatwerk, eenvoudiger procedures en één-loket voor geldzaken.

Tot 2019 is dit vooral gebeurd door bestaande regelingen en aanpakken voort te zetten. Van een nieuwe aanpak rond inkomensondersteuning is nog geen sprake. Na een aanvankelijke daling van de toekenning van het aantal voorzieningen voor

inkomensondersteuning, stijgt dit weer in 2018<sup>15</sup>. In de bestuursrapportage over het eerste half jaar van 2018 wordt dit toegeschreven aan de uitvoering van de kindregeling en meedoenregeling. Over de periode na 2018 hebben we geen informatie<sup>16</sup>. De meedoenregeling is in eerste instantie uitgebreid, maar daarna afgeschaft, omdat de gemeente Den Helder geen ruimte meer had dit te bekostigen. Maatschappelijke organisaties geven aan dat dit ervoor zorgt dat mensen uiteindelijk bij andere organisaties zoals de voedselbank aankloppen. Tegemoetkomingen voor Helderse topsporters en de vergoeding voor de kosten van huisdieren via de bijzonder bijstand zijn niet uitgevoerd.

Eind 2019 is het Financieel Fit team gestart, waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstelling het gebruik van de inkomensondersteuning te vergroten, één loket voor de burger te organiseren en meer maatwerk te kunnen bieden. Het Financieel Fit team komt voort uit het initiatief van de Rabobank om met verschillende organisaties in Den Helder met ideeën te komen over hoe burgers in armoede beter ondersteund kunnen worden. Het is de bedoeling dat het Financieel Fit team signaal gestuurd mensen met financiële problemen gaat bezoeken en waar mogelijk ook ondersteuning biedt. Er zijn plannen om via een webapplicatie betrokken partijen in staat te stellen om informatie over betalingsachterstanden met elkaar te laten delen. Bij meerdere hits op één adres zal het Financieel Fit team er naartoe gaan om hulp aan te bieden.

Op dit moment nemen vier organisaties deel, te weten de gemeente Den Helder, GGZ, Omring en de Woonstichting. De gemeente betaalt de kosten van een kwartiermaker. Verder zijn er afspraken gemaakt over de te leveren capaciteit. Vooralsnog is dit beperkt tot een halve dag per week. Afspraken over resultaat in termen van minder mensen met schulden of betalingsachterstanden zijn er niet. Andere maatschappelijke organisaties in Den Helder zoals MEE & de Wering en Humanitas geven aan eventueel later te willen deelnemen, als de aanpak zich bewezen heeft. De gemeente vult haar regierol op dit terrein via de kwartiermaker in. Dit is echter slechts een beperkte invulling. Doelstellingen over het bereik of eventuele uitbreiding van het netwerk ontbreken. De gemeente heeft ook geen criteria opgesteld op basis waarvan kan worden besloten of voortzetting of uitbreiding van het Financieel Fit team zinvol. Hiermee geeft de gemeente slechts beperkt uitvoering aan belangrijke elementen uit de probleemanalyse van de gemeente, namelijk het tegengaan van versnippering en vereenvoudiging van aanvraagprocedures.

---

<sup>15</sup> Bron: Gemeente Den Helder, Bestuursrapportages Sociaal Domein 1<sup>e</sup> t/m 4<sup>e</sup> kwartaal 2017 en 1<sup>e</sup> half jaar 2018

<sup>16</sup> Tot en met 2018 werden kwartaalrapportages sociaal domein gemaakt met het doel de raad te informeren over de voortgang op de drie decentralisaties. Daarna wordt alleen nog over het armoedebeleid gerapporteerd in rapportages over de gehele bedrijfsvoering.

Tabel 13: Overzicht uitvoering voorgenomen maatregelen, verhogen bereik en gebruik inkomensondersteuning

Interventie uit beleidsplan	Voortgang uitvoering	Verantwoording resultaat
Verbeteren voorlichting / nieuwe website	Website hulpwijzer Den Helder (RI17.00630)	In 2017 gerealiseerd
Eén loket voor Geldzaken	Nee (RV19.0031) Invulling via Financieel Fit	Nog geen resultaat bekend
Pilot inloopspreekuur	In ontwikkeling	n.v.t.
Vereenvoudiging aanvraagprocedures	Geen concrete acties	n.v.t.
Meer maatwerk bij inkomensondersteuning	Indien mogelijk gebruik ambtshalve toekenningen	Geen verantwoordingsinformatie beschikbaar

### 5.3.3 Minder kinderen in Den Helder groeien op in armoede

Een belangrijke onderdeel van het armoedebeleid is het tegengaan van armoede onder kinderen. De gemeente heeft daarvoor verschillende bestaande maatregelen geïntensiveerd. De gemeente heeft het kindpakket in 2017 uitgebreid. Dit houdt in dat gezinnen aanspraak kunnen maken op vouchers ter waarde van een bepaald bedrag (180 euro in 2017), die zij kunnen inwisselen bij bepaalde winkels in Den Helder.

Het Jeugdsportfonds (JSF) en het Jeugd Onderwijs Cultuurfonds (JOC) hebben structureel meer subsidie gekregen. De fondsen krijgen een basissubsidie van de gemeente en kunnen daarnaast op declaratiebasis subsidie krijgen voor het verstrekken van de vergoedingen. Daarbij komt dat de gemeente via inzet van zogenaamde intermediairs het gebruik beoogt te vergroten. De intermediairs zijn vrijwilligers bij sportverenigingen of mensen uit het onderwijs die signaleren als een kind vanwege gebrek aan financiële middelen niet mee kan doen of niet de goede uitrusting kan betalen. Zij melden de ouders van een kind aan bij de fondsen, die vervolgens een vergoeding regelen. Er wordt daarbij geen inkomenstoets gedaan. Monitoring van deze regeling ontbreekt, waardoor geen zicht is op het bereik ervan.

Maatschappelijke organisaties geven aan dat in het beleid en de uitvoering ervan te weinig aandacht is voor met name jongeren, ondanks dat het investeren in kinderen en jongeren één van de uitgangspunten van beleid is. Zo zou volgens deze organisaties de voorlichting aan kinderen in de basisschoolleeftijd moeten worden uitgebreid naar jongeren in het voortgezet onderwijs. Dat is voornamelijk nog niet gebeurd. Humanitas heeft hiervoor het programma Get a Grip voor jongeren, maar voert dit niet uit voor de gemeente Den Helder. In de beantwoording van raadvragen over het armoedebeleid (RV19.0031 d.d. 23-05-2019) wordt aangekondigd dat de voorlichting aan jongeren alsnog geïntensiveerd wordt. Er zijn hiervoor echter nog geen concrete maatregelen geformuleerd.



Tabel 14: Overzicht uitvoering voorgenomen maatregelen rond tegengaan armoede bij kinderen

Interventie uit beleidsplan	Voortgang uitvoering	Verantwoording resultaat
Uitbreiding kindpakket	Uitbreiding in 2017	Geen informatie over gebruik beschikbaar
Topsportfonds jeugd	Is afgeschaft	n.v.t.
Verhoging budget jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds	JSF verhoogd in 2017 JOC verhoogd in 2018	Geen informatie over gebruik beschikbaar
Meer aandacht voor voorlichting aan jongeren	Voornemens (RV19.0031) Uitbreiding inloopsprekuren en pilot jongerenpunt.	Geen verantwoordingsinformatie beschikbaar

### 5.3.4 Minder huishoudens met een problematische schuldsituatie

Voor het voorgenomen beleid rond schulden zoals opgenomen in het beleidsplan schulddienstverlening, geldt dat de uitvoering hiervan pas recentelijk op gang is gekomen. In het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 zijn een aantal acties uitgewerkt die invulling moeten geven aan de doelstelling minder huishoudens met een problematische schuldsituatie. De uitvoering van beleid is echter in de tussenliggende periode niet gemonitord. Ook de voorgenomen regierol en betere aansturing heeft tot nu toe nauwelijks vorm gekregen.

Hoewel de doelstellingen rond het aantal huishoudens met problematische schulden niet zijn gemonitord, vermoedt de geïnterviewde beleidsmedewerker dat ze niet gehaald zijn, aangezien deze nogal ambitieus zijn. Een indicatie voor de ontwikkeling van het aantal inwoners met problematische schulden is het aantal aanvragen schuldhulpverlening en schuldbewind. De cijfers hierover wijzen niet op een daling.

Voor wat betreft de concreet voorgenomen maatregelen geldt dat het inrichten van het doorbraakfonds is gerealiseerd. Dit fonds is een noodfonds dat wordt ingezet om een impasse te doorbreken in specifieke situaties, bijvoorbeeld bij huur- of energieschulden. De pilot Mobility Mentoring is niet uitgevoerd. De geïnterviewde beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente dit heeft 'geparkeerd' en op een later moment besluit of dit alsnog uitgevoerd wordt. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van een app gericht op gedragsbeïnvloeding. De reden die hiervoor wordt aangegeven in het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2020 sluit aan bij de bevinding dat deze maatregelen zich nog niet hebben bewezen.

De inzet op preventie en vroegsignalering wordt vooral ingevuld via Financieel Fit, door middel van voorlichting en door contact te onderhouden met partijen als scholen, huisartsen en woningcorporaties. Het idee is dat deze partijen burgers met financiële problemen doorverwijzen. De gronden voor afwijzing van schulddienstverlening zijn opgenomen in de beleidsregels. De gemeente kan schulddienstverlening weigeren als een aanvrager geen inwoner van Den Helder is, zich niet houdt aan de verplichtingen of afspraken niet nakomt. Daarnaast hanteert de gemeente de volgende afwijzingsgronden:

- in staat van faillissement verkeren of in een traject voor schuldsanering;
- een traject voor schulddienstverlening dat minder dan drie jaar geleden succesvol is afgerond;
- fraude bij een uitvoeringsorganisatie.

Wanneer burgers die schuldhulpverlening aanvragen worden afgewezen is het vangnet volgens de beleidsmedewerker schulden beperkt. Mensen zijn dan al vrij snel aangewezen op particuliere initiatieven.

Tabel 15: Overzicht uitvoering voorgenomen maatregelen rond vermindering problematische schulden

Interventie uit beleidsplan	Voortgang uitvoering	Verantwoording resultaat
Pilot mobility mentoring	Geen uitvoering	n.v.t.
Ontwikkelen app gericht op gedragsbeïnvloeding	Geen uitvoering	n.v.t.
Inrichten doorbraakfonds	Gerealiseerd april 2019	Geen informatie
Evaluatie werkwijze	Niet bekend bij beleidsmedewerker	Niet bekend

### 5.3.5 De instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind daalt

Ten aanzien van de doelstelling rond beschermingsbewind heeft het organisatieadviesbureau KokxDeVoogd op basis van onderzoek de gemeente geadviseerd het beschermingsbewind volledig zelf uit te voeren. Dit bleek na een nadere verkenning door de gemeente niet haalbaar. De aangekondigde pilot beschermingsbewind is dan ook niet uitgevoerd.

Op dit moment onderzoekt de gemeente opnieuw wat er mogelijk is om de kosten van beschermingsbewind te laten dalen, omdat deze nog steeds stijgen. De gemeente Den Helder wil graag dat de rechtbank bij beschermingsbewind de gemeente om advies vraagt. Zo kunnen ook andere oplossingen, die mogelijk minder duur zijn, onderzocht worden.

Tabel 16: Overzicht uitvoering voorgenomen maatregelen rond beschermingsbewind

Interventie uit beleidsplan	Voortgang uitvoering	Verantwoording resultaat
Pilot beschermingsbewind	Geen uitvoering	n.v.t.

## 5.4 Beoordeling uitvoering van beleid

In onderstaand kader staat de beoordeling van de uitvoering van het beleid middels het normenkader.

### **Norm: De voorgenomen maatregelen en interventies worden daadwerkelijk uitgevoerd**

De gemeente Den Helder voldoet niet aan deze norm. De gemeente Den Helder heeft weliswaar een deel van de voorgenomen maatregelen gerealiseerd of is gestart met de uitvoering ervan, maar een groot deel van de maatregelen is niet uitgevoerd. Voor een deel van de maatregelen geldt dat ze niet haalbaar bleken, bijvoorbeeld bij de pilot beschermingsbewind. Een ander deel van de maatregelen is om onduidelijke redenen (nog) niet uitgevoerd, zoals de pilots buddy project en het inrichten van één-loket. De afgelopen jaren lag de nadruk in de uitvoering vooral op het voortzetten van bestaande aanpakken of interventies. Daarmee geeft de gemeente slechts beperkt uitvoering aan het voorgenomen beleid. Andere voorgenomen maatregelen zijn om redenen van voortschrijdend inzicht nog niet uitgevoerd, zoals de pilot mobility mentoring en het ontwikkelen van een app.

### **Norm: De gemeente Den Helder heeft duidelijke inspannings- of resultaatafspraken met interne of externe partijen voor de interventies die worden uitgevoerd**

De gemeente Den Helder voldoet niet aan deze norm. De afspraken met externe partijen beperken zich tot inspanningsafspraken in termen van inzet en capaciteit. Afspraken rond output ontbreken. Voor een deel van de subsidies geldt dat er ook geen inspanningsafspraken zijn gemaakt. Dit geldt voor de zogenaamde instandhoudingssubsidies voor bijvoorbeeld de Voedselbank. Maatschappelijke organisaties geven daarbij bovendien aan dat gesprekken over verantwoording van resultaten met de gemeente zeer beperkt plaatsvinden. Er is vooral contact op het niveau van de uitvoering. De gemeente heeft daardoor onvoldoende zicht op de uitvoering van beleid in termen van inzet, output en resultaat.

### **Norm: De gemeente heeft inzicht in de voortgang op de verschillende doelstellingen**

De gemeente voldoet niet aan deze norm. De uitvoering van het armoede en schuldenbeleid is in de periode 2017-2019 niet of nauwelijks gemonitord. De bestuursrapportages geven enig inzicht in het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. Informatie over bereik en effect van andere interventies ontbreekt echter grotendeels. Aangezien externe partijen ook niet of nauwelijks om verantwoordingsinformatie wordt gevraagd is het zicht op de voortgang van uitvoering door externe partijen ook beperkt.

### **Norm: De gemeente is op koers de doelstellingen te behalen**

De gemeente voldoet grotendeels niet aan deze norm:

Een deel van de voorgenomen maatregelen is niet uitgevoerd.

De gemeente vult zijn regierol op het gebied van armoede- en schuldenbeleid slechts zeer beperkt in, doordat sturing van externe partijen grotendeels ontbreekt. Zo ligt vroegsignalering bij maatschappelijke organisaties in Den Helder, maar dit wordt niet gemonitord.

De aanpak voor het vergroten van het bereik van inkomensondersteuning heeft pas in 2019 vorm gekregen met Financieel Fit. Tot 2019 heeft de gemeente Den Helder de bestaande aanpak uitgevoerd. Daarbij is de meedoeregeling inmiddels weer afgeschaft vanwege gebrek aan financiële ruimte.

Inmiddels is de uitvoering op het gebied van schuldhulpverlening uitgewerkt in een uitvoeringsplan, waarmee beter zicht wordt verkregen op de voortgang van het behalen van de beleidsdoelstellingen. Aangezien de meeste acties dit jaar gaan lopen, zullen de eerste resultaten mogelijk binnen de periode uit het beleidsplan schulddienstverlening 2018-2021 bekend zijn.

De voortgang op de doelstelling 'minder kinderen in armoede' en 'minder mensen met problematische schulden' kan niet worden beoordeeld, omdat dit niet wordt gemonitord.

## 6. Conclusies

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de bevindingen in dit rapport.

*Volgens de probleemanalyse van de gemeente Den Helder moet het armoede- en schuldenbeleid activerender, toegankelijker en klantvriendelijker. Stakeholders herkennen de probleemanalyse maar missen jongeren als belangrijke doelgroep.*

De gemeente Den Helder behoort tot één van de gemeenten met het laagste inkomen per hoofd van de bevolking. Het armoedebeleid is tot 2017 sterk vooral op inkomensondersteuning van burgers. Het is weinig activerend en bevat te weinig prikkels om mensen uit de armoede te laten komen. Daarnaast constateert de gemeente dat regelingen niet erg toegankelijk zijn en weinig klantvriendelijk worden uitgevoerd. Stakeholders herkennen de analyse, maar geven aan dat er grenzen zijn aan activering. Daarnaast zijn jongeren onderbelicht in het armoedebeleid.

*De doelstellingen van beleid zijn vooral gericht op preventie, toegankelijkheid en gebruik. Activering is onderbelicht.*

De gemeente heeft vier ambities voor het armoedebeleid geformuleerd, te weten:

- Meer gebruik van bestaande tegemoetkomingen.
- Minder kinderen in Den Helder groeien op in armoede.
- Er zijn minder huishoudens met een problematische schuldsituatie.
- De instroom van nieuwe cliënten onder beschermingsbewind daalt.

De gemeente zet hiervoor in op preventie en vroegsignalering via maatschappelijke en vrijwilligersorganisaties, het vergroten van bereik en gebruik van het ondersteuningsaanbod door betere voorlichting, minder versnippering en een uitbreiding van het aanbod. Er is nauwelijks aandacht voor activering. Hiervoor wordt verwezen naar het participatiebeleid.

*Het beleid is nog sterk gericht op inkomensondersteuning.*

De gemeente zet sterk in op een toename van gebruik van inkomensondersteuning, in het bijzonder de individuele inkomens toeslag, de tegemoetkoming voor mensen met een chronische ziekte of beperking en het Univé ziektekostenpakket. Dit lijkt in tegenspraak met de analyse dat het beleid afhankelijkheid van ondersteuning teveel in de hand werkt. Bovendien mist een analyse waarom specifiek deze regelingen aansluiten op de behoefte van de doelgroep.

*De doelstellingen en maatregelen rond het tegengaan van armoede onder kinderen zijn adequaat. Maatregelen rond monitoring van deze doelstellingen ontbreken echter.*

De gemeente wil de effecten van armoede op kinderen beperken. Dit doet zij door een uitgebreid pakket aan maatregelen, zoals een kindpakket en een jeugd sportfonds en preventieve programma's gericht op jongeren. Een deel van de maatregelen is specifiek en meetbaar. Er is echter niet uitgewerkt hoe de gemeente dit wil monitoren.

*Maatregelen rond schulden zijn vooral gericht op verbetering schulddienstverlening.*

Het schuldenbeleid richt zich op een daling van het aantal mensen met problematische schulden. De maatregelen zijn echter vooral gericht op meer controle en regie op de uitvoering van schulddienstverlening. Dit zijn randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstelling. Een verdere doorvertaling van deze doelstelling naar maatregelen is uitgewerkt in een uitvoeringsplan waarin voor 2020 verschillende acties zijn uitgewerkt.

*De uitvoering van het beleid blijft achter. Daar waar maatregelen wel worden uitgevoerd heeft de gemeente slechts beperkt zicht op de voortgang ervan.*

Voor een groot deel van het beleid geldt dat pas in 2019 echt begonnen is met de uitvoering ervan. In 2017 en 2018 lag de nadruk vooral op het continueren en verbeteren van bestaande interventies en aanpakken. Over een deel van de doelstellingen, bijvoorbeeld rond preventie en vroegsignalering, wordt gemeld dat hier continu aan gewerkt wordt, zonder dat daarbij concrete interventies genoemd worden. Rond schuldhulpverlening zijn op dit vlak inmiddels wel een aantal acties geformuleerd waar nog dit jaar invulling aan wordt gegeven. Deze acties sluiten aan op de beoogde doelstellingen.

Het aanbod aan inkomensondersteuning is uitgebreid, maar een deel van de maatregelen, zoals de meedoenregeling is ook weer afgeschaft. Eind 2019 is het Financieel Fit team gestart, waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstellingen om het gebruik van de inkomensondersteuning te vergroten, één loket voor de burger te organiseren en meer maatwerk te kunnen bieden. De eerste ervaringen zijn positief, maar de aanpak moet zich nog bewijzen. De maatregelen rond kinderen en jongeren zijn grotendeels uitgevoerd, maar stakeholders geven aan dat er weinig aandacht is voor jongeren. Inmiddels is er in de uitvoering meer specifiek aandacht voor preventie gericht op deze doelgroep middels een uitbreiding van inloopsprekuren en een jongerenpunt.

De voorgenomen maatregelen, met uitzondering van het inrichten van een doorbraakfonds, zijn tot op heden niet uitgevoerd. Tot en met 2019 is ook niet of nauwelijks aandacht besteed aan monitoring en het meetbaar maken van de resultaten van het armoede- en schuldenbeleid. Aan de uitvoering van het voorgenomen beleid rond schulden wordt pas dit jaar echt uitvoering gegeven. Voor dit jaar zijn diverse acties benoemd die naar onze inschatting zullen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Er kan op dit moment nog geen oordeel worden gegeven of hiermee alle doelstellingen ook zullen worden gehaald.

*De uitvoering van beleid is belegd bij een aantal maatschappelijke organisaties. De gemeente stuurt daarbij niet of nauwelijks op resultaat, wel op inzet en inspanning.*

De gemeente Den Helder werkt in de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid samen met verschillende maatschappelijke organisaties. Er zijn weinig tot geen SMART afspraken tussen de gemeente en deze partijen. Voor een deel van deze organisaties geldt dat de gemeente slechts een instandhoudingssubsidie verstrekt en helemaal geen inspannings- of resultaatafspraken maakt.

Met organisaties zoals MEE & De Wering of de Kredietbank zijn er wel afspraken. Dit zijn over het algemeen ook alleen inspanningsafspraken. Maatschappelijke organisaties geven wel aan dat er contact is met de gemeente, maar er is geen sprake van systematische monitoring.

## Bijlage 1 | Normenkader

Hieronder is het normenkader uitgewerkt aan de hand waarvan de onderzoeksvragen zijn beantwoord. In de beoordeling wordt zoveel mogelijk gekeken of doelstellingen en maatregelen smart zijn geformuleerd; specifiek, meetbaar, actiegericht, resultaatgericht en tijdsgebonden.

### **Norm: De gemeente heeft de juiste probleemanalyse gesteld**

De gemeente voldoet aan deze norm als de probleemanalyse van de gemeente Den Helder een onderbouwing is voor de beleidskeuzes. Deze onderbouwing moet daarbij aansluiten bij de landelijke ontwikkeling en lokale ontwikkelingen rond armoede en schulden. Maatschappelijke organisaties in Den Helder moeten de probleemanalyse herkennen in de praktijk.

### **Norm: De gemeente Den Helder heeft SMART doelstellingen geformuleerd rond armoede en schulden.**

De gemeente voldoet aan deze norm als de hoofddoelstellingen van beleid vertaald zijn naar operationele doelstelling die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn.

### **Norm: De doelstellingen sluiten aan bij de probleemanalyse van de gemeente**

De gemeente voldoet aan deze norm als:

- De doelstellingen zijn gericht op de belangrijkste risicogroepen uit de probleemanalyse
- De doelstellingen van beleid sluiten aan bij de andere elementen uit de probleemanalyse van de gemeente. i.e.
  - de regelingen zijn weinig klantvriendelijk;
  - de aanpak is versnipperd;
  - huidige systeem kent geen prikkel tot aanspreken van eigen kracht burgers;
  - het beschermingsbewind neemt sterk toe.

### **Norm: De gemeente heeft de doelstellingen vertaald in concreet beleid met instrumenten en/of interventies om dat doel te bereiken**

De gemeente voldoet aan deze norm als aan iedere hoofddoelstelling interventies zijn gekoppeld. De gemeente moet in het beleid aannemelijk maken dat de interventie bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling

### **Norm: De voorgenomen maatregelen en interventies worden daadwerkelijk uitgevoerd**

De gemeente voldoet aan deze norm als meer dan helft van de maatregelen is uitgevoerd, in voorbereiding is of met onderbouwing, bijvoorbeeld vanwege gewijzigde omstandigheden, niet is uitgevoerd.

### **Norm: De gemeente Den Helder heeft duidelijke inspannings- of resultaatafspraken met interne of externe partijen voor de interventies die worden uitgevoerd**

De gemeente voldoet aan deze norm als afspraken over inspanningen en resultaat met interne en externe partijen zijn vastgelegd.

### **Norm: De gemeente heeft inzicht in de voortgang op de verschillende doelstellingen**

De gemeente voldoet aan deze norm als de voortgang op de verschillende doelstellingen gemonitord wordt.

**Norm: De gemeente is op koers de doelstellingen te behalen**

De gemeente voldoet aan deze norm als op de verschillende doelstellingen halverwege 2019 voor de helft of meer zijn behaald.



## Bijlage 2 | Overzicht geraadpleegde bronnen

Hieronder is een overzicht opgenomen van de beleidsstukken waarvan gebruik is gemaakt voor dit onderzoek. Daarnaast is inzage gekregen in diverse notities over beleidsregels, samenwerkingsafspraken en contracten. Verder is aangegeven welke organisaties zijn bevraagd.

### Beleidsstukken:

- Nota armoedebeleid gemeente Den Helder 2017-2020
- Beleidsplan Schulddienstverlening Den Helder 2018-2021
- Uitvoeringsplan Schuldhulpverlening 2020
- Bestuursrapportages:
  - SD 2016 – Versie 21-2-2017
  - SD Q1 2017 - 2017\_S\_ID17.01549\_2
  - SD Q2 2017 - 2017\_S\_ID17.03139\_1
  - SD Q3 2017 - 2017\_S\_ID17.05159\_1
  - SD Q4 2017 - 2017\_S\_ID18.01990\_1
  - SD 1<sup>ste</sup> halfjaar 2018
- Raadsinformatiebrieven:
  - Nr. RI17.0041 (2017) – resultaten onderzoek bewindvoering Den Helder
  - Nr. RI17.0063 (2017) – Fasering armoedebeleid en beschermingsbewind
  - Nr. RI17.0120 (2017) – Moties inzake armoedeval en afschaffen eigen bijdrage WMO
  - Nr. RI17.0124 (2017) – JSF en JOC
  - Nr. RI17.0150 (2017) – Bijzondere bijstand voor de kosten van huisdieren
  - Nr. RV17.0071 (2017) – Beantwoording van de schriftelijke vragen, gesteld door de fractie Behoorlijk Bestuur betreffende het beleidsplan schulddienstverlening.
  - Nr. RV19.0031 (2019) – Beantwoording van de schriftelijke vraag, gesteld door de fractie D66, betreffende de resultaten naar aanleiding van de nota Armoedebeleid gemeente Den Helder 2017-2020 (“Meedoen”)

### Expertgroep:

- Sociaal-juridisch dienstverlener MEE & de Wering
- Vrijwilliger Voedselbank
- Budgetcoach Kredietbank Nederland
- Beleidsadviseur Gemeente Den Helder
- Consulent Schulddienstverlening

### Interviews:

- Medewerker OGGZ GGD
- Coördinator thuisadministratie Humanitas
- Regiomanager MEE & De Wering
- Strategisch adviseur gemeente Den Helder
- Beleidsmedewerker Zorg gemeente Den Helder
- Vier interviews met cliënten schuldhulpverlening