

# KLEINE GEMEENTEN KAMPEN MET UITDAGINGEN BIJ AANPAK FINANCIËLE PROBLEMEN EN GEZONDHEIDSRISICO'S

## OPBRENGSTEN VAN ENQUÊTE ONDER P10- EN K80-GEMEENTEN

Steeds meer inwoners komen in financiële problemen. In het essay van de VNG 'Bestaanszekerheid als Belofte' (2023) luiden gemeenten – groot en klein - de noodklok. Gemeenten eisen van het kabinet de inkomenspositie van lage inkomens snel fors verbeterd. Ze vrezen dat als minima de komende jaren niet substantieel meer te besteden krijgen, er een nieuwe onderklasse ontstaat die de maatschappij verder verdeelt. Vanuit het programma GezondIn gingen Platform31 en Pharos daarom na hoe kleinere gemeenten financiële kwetsbaarheid onder huishoudens voorkomen en/of aanpakken.

Om inzicht te krijgen in de aanpak van kleinere gemeenten legden we een enquête voor aan P10- en K80-gemeenten. In totaal ontvingen wij van 24 gemeenten een reactie. Aansluitend voerden we met vijf van die gemeenten een kort, aanvullend gesprek. Daarin hebben zij de antwoorden op de vragen kort toegelicht. Daarin kwam steeds het belang van integraal, domeinoverstijgend werken aan de orde. Hieronder geven we per vraag de belangrijkste resultaten weer.

Uit de resultaten blijkt onder andere dat van de kleinere gemeenten:

- De helft extra capaciteit nodig heeft om de aanpak van financiële onzekerheid bij kwetsbare huishoudens goed aan te kunnen pakken.
- Daarnaast missen kleinere gemeenten kennis en informatie. Zo geeft een derde van de geënquêteerden aan hier behoefte aan te hebben.
- Meerdere gemeenten merken op dat het aantal inwoners met geldzorgen groeit. Dit in tegenstelling tot de cijfers van het CBS, die laten zien dat de armoede afneemt.
- Uit de resultaten blijkt dat 79 procent van de gemeenten aangeeft aandacht te besteden aan gezondheidsproblemen (zoals chronische stress) als gevolg van financiële onzekerheid.

Nader inzicht in deze en andere resultaten volgt hieronder.

## RESULTATEN ENQUÊTE (24 GEMEENTEN)

### WANNEER IS ER SPRAKE VAN FINANCIËLE ONZEKERHEID ONDER HUISHOUDENS? HANTEERT JOUW GEMEENTE BIJVOORBEELD BEPAALDE CRITERIA DAARVOOR?

De antwoorden op deze vraag lopen uiteen. Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan geen specifieke definitie van financiële onzekerheid te hebben óf criteria wanneer daar sprake van zou zijn. Als een inwoner zich met een vraag (gerelateerd aan bestaanszekerheid) bij de gemeente meldt, gaan zij het gesprek aan en bekijken zij gezamenlijk met de inwoner naar de best passende oplossing.

De gemeenten die wel een definitie geven van financiële onzekerheid doen dat uiteenlopend van "wanneer de baten in een huishouden maandelijks niet toereikend zijn voor de lasten" tot "als inwoners onder een grens van 120 procent van het bijstandsinkomen zitten". De grens van 120 procent van het bijstandsinkomen (of sociaal minimum) wordt het meest genoemd, een enkele gemeente legt de grens bij 130 procent.

De meeste gemeenten (die al dan niet een definitie hanteren) merken wel op dat 'uitgegaan wordt van inkomenscriteria variërend per gemeente van 110 procent van het sociaal minimum tot en met 130 procent van het sociaal minimum' voor het in aanmerking komen van bepaalde minimaregelingen. De grens van

120 procent wordt het meest gehanteerd. Huishoudens die zich boven de gehanteerde inkomensgrens bevinden, kunnen zich melden bij de gemeente. Dan wordt op basis van een gesprek nagegaan of er maatwerk noodzakelijk is. Voor bepaalde regelingen hanteren gemeenten andere normen, bijvoorbeeld bij de eenmalige energietoeslag hanteert een gemeente als bovengrens 150 procent van het wettelijk sociaal minimum, voor bijvoorbeeld de gemeentepolis hanteert een gemeente een norm van 130 procent.

## **WELKE INFORMATIE IS ER OVER DE OMVANG EN AARD VAN DE PROBLEMATIEK IN UW EIGEN GEMEENTE (D.W.Z. DE GROEIENDE FINANCIËLE ONZEKERHEID ONDER HUISHOUDENS)?**

Ook hier lopen de antwoorden uiteen. Een paar gemeenten geven aan geen informatie te hebben en dus geen goed inzicht op de omvang en aard van de problematiek. De andere gemeenten baseren hun informatie op basis van: externe data (CBS wordt vaak genoemd), interne onderzoeken (naar bijvoorbeeld bestaanszekerheid of de armoedemonitor), op basis van het aantal huishoudens dat al gebruik maakt van bestaande uitkeringen en regelingen (of zich daarvoor meldt) of op basis van een combinatie van de genoemde categorieën. Ongeveer een vijfde van de respondenten noemt ook expliciet 'vroegsignalering' als bron van informatie, al dan niet combinatie met een of meerdere van de genoemde categorieën.

Meerdere gemeenten merken op dat het aantal inwoners met geldzorgen groeiende is. Daarbij wordt ook een aantal keren opgemerkt dat de cijfers van het CBS juist laten zien dat de armoede aan het dalen is. De noodmaatregelen van het kabinet zou daarvoor de reden zijn kunnen zijn.

## **WELKE WERKWIJZEN HANTEERT UW GEMEENTE OM FINANCIËEL, KWETSBAAR HUISHOUDENS TE BEREIKEN EN TE ONDERSTEUNEN (BIJVOORBEELD VIA IETS ALS DOELGROEPENBELEID)? EN WAAROM Kiest UW GEMEENTE VOOR DEZE WERKWIJZE?**

Het bereiken van kwetsbare (doel)groepen wordt als lastig ervaren. Om deze groep zo veel als mogelijk te bereiken wordt enerzijds ingezet op het inschakelen van meerdere kanalen.<sup>1</sup> Daarbij moet worden gedacht aan sociale media, kranten, flyers, een infobrief, de eigen website, minimaplatform, de voorzieningenwijzer etc. Anderzijds zet men in op het zo goed mogelijk verbinden van alle partners en betrokkenen in het sociaal domein (zoals huisartsen, dorpsondersteuners, schuldhulporganisaties, budgetcafés, wijkverbinders, maatschappelijke en welzijnsorganisaties, woningstichting e.d.) plus het 'maatschappelijk middenveld' (bijvoorbeeld voedselbank, dorpsraden e.d.). Door in te zetten op de verbinding met ieder die in direct contact staan met de doelgroep, kan men het voorzieningenpakket beter en breder onder de aandacht krijgen. Een paar gemeenten geven aan uitsluitend te werken via maatwerk; iedereen die zich meldt wordt de ondersteuning geboden die passend is.

Een aantal keer wordt opgemerkt dat het bereiken van inwoners wat makkelijker is in kleinere gemeenten omdat de lijnen korter zijn (ook tussen de verschillende partners die actief zijn in het sociaal domein).

## **WAARIN ONDERSCHIEDEN KLEINERE GEMEENTEN ZICH ALS HET OM DE AANPAK VAN FINANCIËLE KWETSBAARHEID GAAT (BIJVOORBEELD OP HET GEBIED VAN ARMOEDE- EN SCHULDENBELEID)?**

De antwoorden zijn eenduidig: de lijnen binnen kleinere gemeenten zijn korter. Dus korte lijnen met de inwoners (men zit er dicht op) maar ook binnen de eigen organisatie en met de samenwerkingspartners. Er is meer persoonlijk contact met de inwoners, daardoor weten zij vaak beter wat de problemen zijn (op meerdere terreinen) en kan er (sneller) maatwerk worden gedaan. Partners in het sociaal domein zijn ook vaker in beeld en (daardoor) beter te betrekken bij het maken en uitvoeren van het beleid. De beperktere schaal zorgt ook voor meer overzicht.

---

<sup>1</sup> Twee respondenten geven aan dat de uitvoering van de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen is gemandateerd aan een externe partij (d.w.z. een buurgemeente of een uitvoeringsorganisatie).

## **IS HET AANPAKKEN VAN FINANCIËLE KWETSBAARHEID OOK ONDERDEEL VAN DE LOKALE COALITIE KANSRIJKE START (EERSTE 1000 DAGEN VAN EEN KIND)?**

Van de 24 respondenten geven er veertien (58%) aan dat het aanpakken van financiële kwetsbaarheid ook onderdeel is van de lokale coalitie Kansrijke Start, zes respondenten (25%) geven aan dat dat niet het geval is. Vier respondenten (17%) geven aan het programma Kansrijke Start niet in de gemeente uit te voeren.

## **WELKE CONCRETE ACTIVITEITEN ZIJN ER IN UW GEMEENTE OM FINANCIËLE KWETSBAARHEID ONDER HUISHOUDENS TE VOORKOMEN EN/OF AAN TE PAKKEN?**

Hoewel de antwoorden tussen gemeenten (soms sterk) verschillen, is de rode draad dat de meeste gemeente vele activiteiten (maatregelen) aanbieden om financiële kwetsbaarheid onder huishoudens te voorkomen en/of aan te pakken. Een aantal gemeenten beperkt zich tot het noemen van zaken als budgetcoaching, vroegsignalering en/of de voorzieningenwijzer. Andere gemeenten geven aan *hoe* ze inwoners bereiken (door bijvoorbeeld proactief bewoners te benaderen, via dorpsondersteuners, inzet ervaringsdeskundigen, vrijwilligersondersteuning, laagdrempelige ondersteuning door maatschappelijke partners, door zichtbaar te zijn in huisartsenpraktijken, scholen e.d. of door een informatieloket met open inloop op het huis van de gemeente). Of dat ze inzetten op betere samenwerking tussen partners in de regio, zodat inwoners niet tussen wal en schip vallen.

De meeste gemeenten geven een opsomming van hun activiteiten zoals bijvoorbeeld een energietoeslag voor iedereen tot 120 procent van de inkomensnorm, een kledingdag (voor minima waarbij alle volwassenen en kinderen een kledingpakket kunnen uitzoeken), subsidiëren van sport- en cultuur fondsen, adviesloket voor invulhulp, cursus grip op je knip, voorkomen gezondheidsachterstanden (Voel je goed), welzijnscoaching, budgetadvies, aanbieden collectieve ziektekostenverzekering etc. De activiteit die veruit het meest (door de helft van de respondenten) wordt genoemd is vroegsignalering.

Een paar respondenten geven aan (nog) geen activiteiten uit te voeren. Zo merkt één respondent op bezig te zijn met het opstellen van concrete activiteiten voor het nieuwe beleid maar dat die nog niet zijn vastgesteld. Een andere respondent geeft aan geen specifieke activiteiten uit te voeren maar een '*signaal- en persoonsgebonden aanpak*' (één gezin, één plan) te hanteren.

## **IS ER IN DE GENOEMDE ACTIVITEITEN OOK AANDACHT VOOR GEZONDHEIDSPROBLEMEN (OF ANDERE EFFECTEN VAN FINANCIËLE ONZEKERHEID)? ZO JA, WELKE? ZO NEE, WAAROM NIET?**

De meeste gemeenten (19 oftewel 79%) geven aandacht aan gezondheidsproblemen (of andere effecten van financiële onzekerheid), twee gemeenten hebben dat (nog) niet en twee gemeenten geven aan dat op indirecte wijze te doen. Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten vaak op verschillende wijzen aandacht geven aan gezondheidsproblemen. Zo geven bijvoorbeeld drie gemeenten aan dat er aandacht is voor gezondheidsproblemen in het kader van SPUK en/of GALA. Drie andere gemeenten noemen het concept van positieve gezondheid. Eén gemeente merkt op leefstijlprogramma's aan te bieden via de collectieve zorgverzekering. Een ander geeft aan dat in de huisbezoeken wordt gevraagd of gezondheidsproblemen een rol spelen. Weer een andere gemeente noemt de meedoen-regeling die er onder andere voor zorgt dat kinderen en volwassenen lid kunnen worden van een sport- of cultuurvereniging en zo tevens sociale contacten opdoen.

## **WAAR IS WAT BETREFT DE AANPAK VAN FINANCIËLE ONZEKERHEID BIJ (KWETSBARE) HUISHOUDENS BEHOEFTE AAN BINNEN KLEINERE GEMEENTEN? BIJVOORBEELD KENNIS, CAPACITEIT, MIDDELEN (LIEFST ZO CONCREET MOGELIJK)**

Er is vooral behoefte aan extra capaciteit, dat wordt door de helft van de respondenten expliciet benoemd. Er is bijvoorbeeld extra capaciteit nodig om mensen preventief te ondersteunen, om hulp daadwerkelijk aan

te kunnen bieden. *“Op dit moment hebben we mooie plannen liggen qua beleid maar is het nog maar de vraag of het haalbaar is de huidige bezetting in de uitvoering.”* Er wordt een aantal keer opgemerkt dat er meer capaciteit nodig is, zowel beleidsmatig als op uitvoeringsniveau. Er wordt vooral benadrukt dat er meer capaciteit nodig is om inwoners meer, intensiever en beter te kunnen benaderen en te helpen. Soms wordt specifiek benoemd waar meer capaciteit benodigd is. Voor bijvoorbeeld schulddienstverlening, vroegsignalering, het armoedeprogramma, om een goede integrale aanpak te bewerkstelligen, om bijeenkomsten te organiseren voor minima gezinnen of door extra in te zetten op statushouders die de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen. In het verlengde van het gebrek aan capaciteit wordt door ongeveer één op de drie respondenten ook het gebrek aan voldoende (structurele) middelen genoemd.

Behoeftte aan kennis en informatie wordt door ongeveer één op de drie respondenten genoemd. Meerdere keren wordt daarbij expliciet opgemerkt dat er behoefte aan kennis en informatie is om inwoners te kunnen bereiken (zonder dat ze te herleiden zijn in het kader van de AVG). *“Vanuit vroegsignalering krijgen we signalen, maar na aanschrijven en proberen om de inwoners thuis aan te treffen houden onze acties, juridisch gezien, op”*. En *“We zien dat inwoners maar beperkt gebruik maken van het aanbod aan minimaregelingen. Hoe kunnen we dit doorbreken?”* Een paar gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een bijeenkomst of leerkring waarin gemeenten kennis, ervaringen en innovatieve ideeën met elkaar delen.

Opvallend veel antwoorden laten zien dat de gemeenten wensen en behoeften hebben die gericht zijn op wijziging of aanpassing van het rijksbeleid. Bijvoorbeeld: *“Het zou goed zijn indien het Rijk een robuuster inkomensbeleid zou voeren zodat gemeenten niet op allerlei manieren de de gaten moeten dichten”* en *“een systeemwijziging waardoor de financiële onzekerheid van onze inwoners niet langer onder druk staat. Dit zal ook het vertrouwen vergroten in de overheid waardoor lokale overheden makkelijker binnenkomen bij inwoners”*. Een paar gemeenten pleiten voor minder regels *“minder regels, minder schotten”* en *“ontschotting van wetten”*. Maar ook is er een gemeente die juist meer wettelijke mogelijkheden zou willen zien om financiële informatie van huishoudens op te vragen.

## **WELKE VAN DE GENOEMDE AANPAKKEN ZOU U ONDER HET KOPJE 'CREATIEF/INNOVATIEF' KUNNEN PLAATSEN, EN WAAROM (WELKE AANPAK KENMERKT U ZELF ALS CREATIEF/INNOVATIEF)?**

Ongeveer de helft van de gemeenten noemt geen specifieke innovatieve of creatieve aanpak. *“Daar doen we niet aan, we zijn gewoon aan het werk. Het zou best kunnen dat anderen dat creatief of innovatief vinden, maar wij doen gewoon wat nodig is”*

'Aanpakken' die worden genoemd:

- Een actieplan armoede- en schuldenbeleid die ontwikkeld is samen met een groep ervaringsdeskundigen.
- De samenwerking met huisartsen en scholen is effectief gebleken.
- Integraal samenwerken.
- Gebiedsgerichte en integrale aanpak (dorpsondersteuner: aanspreekpunt/verbinder in het dorp voor alle vragen).
- Gebiedsgerichte integrale aanpak gericht op bestaanszekerheid.
- Ons loket schakel. Hier komen verschillende domeinen zoals wmo, jeugd en inkomen samen en zorgen we er echt voor dat we de inwoner optimaal van dienst kunnen zijn.
- Bijeenkomst Jongeren en Schulden, zelfredzaamheid.
- De meedoenregeling waarbij er een combinatie is gelegd met de meedoenpas van Arriva. Zo maak je het ook mogelijk dat inwoners zich kunnen verplaatsen en hun wereld daarmee groter wordt.

## RESULTATEN AANVULLENDE GESPREKKEN (5 GEMEENTEN)

### FINANCIËLE ONZEKERHEID INWONERS KRIJGT STEEDS MEER AANDACHT

Uit de gesprekken blijkt dat zowel op bestuurlijk- als ambtelijk niveau financiële onzekerheid van de eigen inwoners steeds meer prioriteit krijgt. Gemeenten merken op dat meer inwoners zich melden bij de gemeente voor hulp (bijvoorbeeld schuldhulp) en ondersteuning. Welk percentage van de huishoudens te maken heeft met financiële onzekerheid is niet direct bekend bij de gemeenten, maar daarvoor wordt verwezen naar cijfers van het CBS (meer specifiek naar het percentage huishoudens met problematische schulden of naar het aantal huishoudens dat een inkomen heeft onder de 120 procent van het sociaal minimum).

### HET BEREIKEN VAN INWONERS IS EEN UITDAGING

Gemeenten merken op dat bewoners weinig vertrouwen in de overheid hebben. Dat heeft uiteenlopende oorzaken zoals het toeslagenschandaal maar ook de volksaard wordt genoemd. “Als er een probleem is dan moeten we dat zelf oplossen.” Mensen stappen in het geval van problemen eerder naar familie, vrienden of bureaus dan naar de lokale overheid. Schaamte is ook vaak een belemmering om in geval van schulden naar de gemeente te stappen. Gemeenten proberen het bereik van het voorzieningspakket te verbeteren door bijvoorbeeld een minder ‘versnipperd’ aanbod, door ervaringsdeskundigen in te zetten maar ook door in meer begrijpelijke taal (op B1-niveau) met bewoners te communiceren. Tegelijkertijd zetten ze in op het verbeteren van de taal- en digitale vaardigheid (taalhuis, digi-Taalhuis) van de inwoners. Ondanks alle inzet van gemeenten, is er nog steeds sprake van een groep inwoners die wel hulp nodig heeft maar die niet bekend is en/of niet wordt bereikt. Hoewel vroegsignalering wel helpt om mensen die nog niet bekend waren in beeld te krijgen.

### GEBREK AAN CAPACITEIT

In de gesprekken komt vaak het gebrek aan capaciteit naar voren (en soms wordt ook het gebrek aan middelen benoemd). Zo wordt opgemerkt dat gemeenten er constant vraagstukken bij krijgen, zoals bijvoorbeeld de vluchtelingen- en asielproblematiek, waardoor gemeenten steeds wordt afgeleid van hun taken. Zo bleek bijvoorbeeld het organiseren en implementeren van de energietoeslag voor gemeenten lastig vanwege de beperkte capaciteit binnen de eigen organisatie. Zo moeten gemeenten projectleiders inhuren om de organisatie rond de energietoeslag te regelen. Daardoor bleven er ook minder middelen over die direct naar de inwoners konden gaan. Vroegsignalering is ook een voorbeeld van een wettelijke bepaling die (extra) capaciteit vraagt omdat gemeenten bij signalering van een probleem (moeten) overgaan tot uitnodiging voor een gesprek (en daaropvolgend bijvoorbeeld een huisbezoek). Omdat de capaciteit beperkt is, moet er soms worden besloten om alleen bij de huishoudens met de grootste problemen op huisbezoek te gaan. Een andere aanpak die sommige kleinere gemeenten hanteren om met het tekort aan capaciteit over te gaan, is door uit te gaan van meer vertrouwen in de aanvrager van een voorziening. Meer concreet: gemeenten vragen aan de voorkant minder informatie van de aanvrager. Zo wordt veel tijd bespaard omdat ambtenaren minder met bureaucratische rompslomp te maken krijgen. Er wordt dan achteraf wel een steekproef gedaan onder bewoners die van een bepaalde voorziening gebruikmaken om na te gaan of dat terecht was.

### INTEGRAAL, DOMEINOVERSTIJGEND WERKEN

Alle nieuwe wettelijke taken waar gemeenten voor staan, zorgen ervoor dat er vaak gespecialiseerd personeel ingeschakeld moet worden (bijvoorbeeld schuldhulpverlening, toezichthouder kwaliteit, inkomensconsulent e.d.). Er is mede daardoor dan wat minder aandacht voor integraal, domeinoverstijgend werken. Gemeenten zetten zich daar wel zoveel als mogelijk voor in, ook gebiedsgericht. Denk bij dit laatste aan langdurig aanwezig zijn in bepaalde buurten waar meerdere problemen spelen, vertrouwen winnen, werken aan een samenhangende aanpak e.d. In de buurten waar dat gebeurt, zijn de ervaringen naar

eigen zeggen positief. Bestuurders zijn bereid om hier langdurig op in te zetten, om resultaten te boeken is een lange adem nodig.

Omdat de teams (in kleinere gemeenten) vaak klein zijn en er verschillende thema's binnen een team vallen, zijn veel medewerkers op meerdere van die thema's actief en zodoende ook domeinoverstijgend bezig. Om integraal, domeinoverstijgend te kunnen werken moet je over bepaalde vaardigheden beschikken zoals bijvoorbeeld: gemotiveerd kunnen afwijken van de gestelde kaders, vertrouwen weten te wekken (om achter de voordeur te kunnen komen), het netwerk kennen, etc. Omdat de teams klein zijn, kent iedereen elkaar. Dat helpt in de integrale samenwerking. Niettemin, iedereen is druk, druk, druk. "We hebben rust en ruimte voor structurele oplossingen nodig." De uitdaging ligt erin om ook integraal samen te werken met uitvoeringspartners. Om dat te bewerkstelligen moeten nieuwe dienstverleningsovereenkomsten worden opgesteld. Wat weer lastig is omdat er bijvoorbeeld privacy aspecten spelen bij het overdragen van informatie over cliënten.

Een voorbeeld van hoe een gemeente overging tot een meer integrale, domeinoverstijgende aanpak was door de teams Werk en inkomen, jeugd en Wmo samen te voegen tot één team. Indien binnen dat team een vraag binnenkomt dan wordt die nu integraal benaderd. Gestart wordt met het vraagstuk dat het meest urgent is. Voorheen had je drie medewerkers op één gezin, nu is er één medewerker. Als gezin hoeft je daardoor ook niet meerdere aanvragen in te dienen. Dat is voor de gezinnen fijner. Sinds de nieuwe aanpak door de gemeente wordt gehanteerd, blijken ook de werk- en denkwijzen van de medewerkers meer naar elkaar toe te groeien. Er wordt meer gekeken naar de relaties tussen de verschillende beleidsvelden en wat een ingreep op het ene beleidsveld voor (lange termijn-) effect heeft op een ander beleidsveld. Het helpt om in het team verschillende cases met elkaar te bespreken en zo elkaars inzichten en overwegingen te horen.

## **BEHOEFTE AAN (PRAKTIJK)KENNIS VIA LEERLINGEN**

Onder kleinere gemeenten is er vooral behoefte aan praktische informatie en kennis over hoe andere kleinere gemeenten de vraagstukken rond bestaanszekerheid en gezondheid aanpakken. Daar is vaak onduidelijkheid over, onder andere omdat de term bestaanszekerheid verschillend wordt geïnterpreteerd. "Iedereen heeft er zijn eigen kijk op." Het onderwerp dat het meest wordt genoemd als thema van een kennisbijeenkomst is: hoe doelgroepen of kwetsbare groepen het beste te bereiken. De privacy aspecten die daarbij spelen komen in de gesprekken (en de antwoorden in de enquête) regelmatig naar voren.