

Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch
College van burgemeester en wethouders

Uw brief van	:	Ref.	: H.W.M. Wouters
Uw kenmerk	:	Tel.	: 073-6159770
Ons kenmerk	:	E-mail	: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Datum	:	Bijlage(n)	: -
Onderwerp	:		Voorlopige conclusies en aanbevelingen rekenkameronderzoek Armoedebeleid

Geachte gemeenteraad, geacht college,

Op 7 oktober 2025 wordt het *Aanvalsplan 's-Hertogenbosch Schuldenvrij 2026 en verder* in uw raad besproken. Dit onderwerp hangt nauw samen met armoede, een onderwerp waarnaar de Rekenkamer sinds januari 2025 onderzoek doet. Dit onderzoek bevindt zich in de afrondende fase.

De raadswerkgroep Sociaal Domein heeft aan het presidium verzocht de bespreking van het Aanvalsplan uit te stellen, in afwachting van het onderzoek van de rekenkamer. De rekenkamer heeft dit verzoek gesteund. Bij de behandeling van het verzoek is door het Presidium besloten om het Aanvalsplan niet tegelijk met het rapport van de rekenkamer te behandelen.

Omdat het rekenkameronderzoek naar armoede(beleid) relevante inzichten biedt voor de behandeling van het Aanvalsplan, informeren wij u nu al over onze voorlopige conclusies en aanbevelingen. Hiermee kunt u deze betrekken bij de bespreking van het Aanvalsplan.

Voorlopige conclusies Armoedebeleid

1. Inwoners ervaren belemmeringen (zie bijlage 1) in toegang tot regelingen, wat het bereik ervan niet stimuleert.
2. Vroegsignalering krijgt geen opvolging en er ontbreekt in veel gevallen nazorg om te voorkomen dat inwoners 'weer in de problemen' komen.
3. Gebruik van regelingen schommelt tussen 43% en 60% en de gemeente heeft onvoldoende inzicht in 'niet-gebruik' van regelingen.
4. Inwoners benoemen dat het huidige beleid werkt als vangnet, maar nauwelijks als springplank. De gemeentelijke regelingen zorgen vooral voor tijdelijke financiële verlichting, maar dragen weinig bij aan structurele bestaanszekerheid of sociale participatie.
5. De gemeente werkt volgens een heldere visie op armoede, maar de doelstellingen zijn niet concreet uitgewerkt. Een integrale aanpak komt nog onvoldoende van de grond.
6. Structurele monitoring van effecten ontbreekt nagenoeg, waardoor sturing (door onder meer de raad) beperkt mogelijk is.
7. Als regelingen (beter) worden benut zijn de financiële middelen ontoereikend.

Voorlopige aanbevelingen Armoedebeleid

1. Maak aanvraagprocedures eenvoudiger
Verminder administratieve lasten van inwoners, vereenvoudig digitale processen en bied alternatieven voor mensen met lage digitale vaardigheden. Bied laagdrempelige inloop aan, met één aanspreekpunt voor inwoners.

2. Verhoog effectiviteit via maatwerk

Zet in op ruimhartige ondersteuning en toegankelijke dienstverlening, met ruimte voor maatwerk voor werkenden, zelfstandigen en kwetsbare groepen. Let er daarbij op dat in de uitvoering ook de ruimte wordt gevoeld om daadwerkelijk maatwerk te leveren.

3. Zorg voor voldoende ruimte voor vroegsignalering en nazorg

Vroegsignalering en nazorg worden eerder gezien als een bijzaak. Zorg als gemeente dat er voldoende ruimte (tijd en middelen) is om zowel problemen vroeg te signaleren als nazorg (vinger aan de pols) te bieden voor geholpen inwoners om terugval te voorkomen.

4. Verbeter inzicht in niet-gebruik

Breng systematisch in kaart wie geen gebruik maakt van regelingen, waarom dat zo is, en hoe dit kan worden verbeterd.

5. Voorkom versnippering, en versterk monitoring en evaluatie

Breid de armoedemonitor uit met data over doelbereik, effecten en niet-gebruik, en gebruik deze actief voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Voorkom hiermee vooral ook versnippering van beleid. Houd vervolgens de monitoring op gemeentelijke niveau bij.

6. Versterk de informatiepositie van de raad.

Zorg dat de raad heldere informatie krijgt over doelen, resultaten, effecten en bereik en niet-bereik van de regelingen en het beleid zodat hij goed kan sturen.

Bijlage 1 bevat een toelichting op deze voorlopige conclusies en aanbevelingen en een korte samenvatting van het onderzoek.

Tot slot

We hopen uw raad en college hiermee input te hebben geleverd voor de aanstaande bespreking van het *Aanvalsplan 's-Hertogenbosch Schuldenvrij 2026 en verder*. Zoals de rekenkamer in haar onderzoek signaleert, dreigt versnippering op het beleidsterrein armoede. We hopen dat deze brief bijdraagt aan de integraliteit die de gemeente nastreeft.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer 's-Hertogenbosch

dr. G.W. Goedmakers,
Voorzitter

Bijlagen:

1. Samenvatting, voorlopige conclusies en aanbevelingen

BIJLAGE 1: SAMENVATTING EN TOELICHTING OP CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Onderzoeksdoel

De rekenkamer heeft naar aanleiding van gesprekken met fracties van de gemeenteraad besloten het onderwerp armoedebeleid op te nemen in het onderzoeksprogramma 2024-2025. Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in:

- De omvang van de armoedeproblematiek;
- De doelen van het armoedebeleid;
- De regelingen en middelen die daarvoor worden ingezet.

Het onderzoek had ook als doel om te beoordelen hoe de uitvoering van het armoedebeleid verloopt en welke resultaten worden geboekt. Tot slot geeft het onderzoek inzicht in het (niet-) gebruik van regelingen.

Aanpak

Dit rekenkameronderzoek kijkt naast de leefwereld van inwoners ook naar de uitvoeringswereld van professionals en de beleidswereld van beleidsmakers. Voor het onderzoek is een documentenanalyse uitgevoerd en gesproken met 30 inwoners, met professionals van gemeente en partners, met beleidsmedewerkers en de portefeuillehouder. Daarnaast is als onderdeel van het onderzoek een sessie gehouden met de gemeenteraad, en werd een medewerker van VNG gesproken over het aansluiten van gemeentelijk beleid op landelijke kennis en praktijken op dit gebied.

Beantwoording centrale vraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

'Wat is het beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch ten aanzien van de armoedeproblematiek in de stad, hoe is dit beleid vertaald in regelingen en beschikbare middelen en hoe effectief is dit beleid?'

De gemeente 's-Hertogenbosch ziet armoede als een combinatie van bestaansonzekerheid, stress en sociale ongelijkheid die inwoners belemmert in hun deelname aan de samenleving. Het beleid is vertaald in gemeentelijke regelingen. Het gebruik van regelingen is stabiel, maar het bereik is beperkt (43%-60%), waarbij sommige groepen, zoals werkende armen, ouderen, anderstaligen en mensen met psychische problematiek, structureel minder bereikt worden.

De geïnterviewde inwoners ervaren de regelingen als noodzakelijk en effectief bij het verlichten van acute financiële nood, maar structurele verbetering van bestaanszekerheid is beperkt. Het beleid functioneert vooral als vangnet, met beperkte effectiviteit op sociaal en cultureel vlak. Knelpunten in de toegang zijn onder meer onbekendheid, digitale en administratieve drempels, angst voor terugvordering, taalproblemen en beperkt persoonlijk contact. Professionals signaleren een gefragmenteerd systeem, beperkt inzicht in bereik en effectiviteit. De gemeente ervaart een spanning tussen ruimhartig beleid en budgettaire uitvoerbaarheid.

Bevindingen beleid en regelingen

De gemeente beschouwt armoede als een combinatie van bestaansonzekerheid, stress en sociale ongelijkheid die mensen belemmert om volledig deel te nemen aan de samenleving. Armoede kan de gemeente niet voorkomen maar de gemeente kan haar inzet gericht op werk, vroege signalering, versnelde aanpak van problematische schulden en altijd mee kunnen doen verder uitbouwen. De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert geen expliciete definitie van armoede, maar werkt met een beleidsmatige afbakening op basis van inkomensgrenzen (120% en 130% van het sociaal minimum) en maatschappelijke participatie.

Armoede wordt functioneel ingevuld als een situatie waarin inwoners beperkt worden in hun deelname aan de samenleving, met specifieke aandacht voor kinderen, en wordt benaderd in samenhang met andere leefgebieden zoals werk, gezondheid en wonen.

De gemeentelijke doelen zijn niet concreet en meetbaar en bevatten in veel gevallen geen streefwaarden. De Monitor Armoede en Schulden bevat geen gegevens over de mate van stress of schaamte. Ook indicatoren rond vertrouwen in de overheid en mentale verlichting worden niet gemeten of geëvalueerd.

Bevindingen vanuit perspectief inwoners

Omvang

Volgens de Monitor Armoede en Schulden (2025) leven er in de gemeente 's-Hertogenbosch circa 9.000 huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Binnen deze huishoudens groeien 2.400 minderjarige kinderen op. Uit de Armoedescan van het CBS blijkt dat dit aandeel in de stad stabiel is, waarbij vooral eenpersoonshuishoudens relatief vaak langdurig onder het sociaal minimum leven.

Bereik

Het gebruik van gemeentelijke regelingen blijft de afgelopen jaren overwegend stabiel, met beperkte fluctuaties. Ondanks de formeel brede toegankelijkheid is er geen aanwijzing dat het daadwerkelijke bereik is vergroot. Het relatieve bereik verschilt per regeling.

Niet alle geïnterviewde inwoners maken gebruik van beschikbare regelingen. Daarvoor worden uiteenlopende redenen genoemd, zoals onbekendheid, wantrouwen of de gedachte dat men niet in aanmerking komt. Veel inwoners kennen aanvullende regelingen niet of verwachten er geen recht op te hebben. Informatie bereikt hen vooral via familie, kennissen of maatschappelijke organisaties. Ook de gemeente speelt een rol als informatiebron, waarbij online kanalen veel worden gebruikt. Het aanvraagproces wordt door een deel van de geïnterviewde inwoners als eenvoudig ervaren, maar een substantiële groep ervaart drempels door administratieve eisen, digitale systemen of het ontbreken van persoonlijk contact. Ondersteuning door derden, zoals bewindvoerders of sociaal werkers, is vaak noodzakelijk om het traject succesvol te doorlopen.

Inwoners die actief zijn in sociale netwerken of vrijwilligerswerk weten regelingen sneller te vinden en zijn beter geïnformeerd. Daartegenover staat een groep die onvoldoende toegang heeft tot informatie of hulp, vaak door taalproblemen, beperkte digitale vaardigheden of een klein netwerk. Informele hulpstructuren blijken in de praktijk cruciaal om toegang te krijgen.

Effectiviteit

De regelingen bieden inwoners vooral tijdelijke verlichting, bijvoorbeeld door het mogelijk maken van betaling van vaste lasten of het beperken van schulden. Daarmee wordt de financiële druk verlicht, maar structurele bestaanszekerheid blijft doorgaans buiten bereik. Sommige inwoners ervaren wel meer mentale rust.

De ondersteuning wordt door inwoners ervaren als noodzakelijk en effectief in het dempen van acute nood, maar weinig toekomstgericht. De effectiviteit manifesteert zich vooral in economisch en persoonskapitaal: het bieden van hulp bij vaste lasten en vermindering van stress. Op sociaal en cultureel vlak blijven de resultaten achter, omdat de regelingen nauwelijks bijdragen aan bredere participatie of ontwikkeling.

Tegelijkertijd worden gebrek aan maatwerk, onduidelijke informatie, beperkte begeleiding na toekenning en het ontbreken van structurele ondersteuning genoemd als belangrijke knelpunten. Het beleid wordt vooral gezien als vangnet dat escalatie voorkomt. In gesprekken klinkt een duidelijke wens door naar meer nabijheid, overzicht en flexibiliteit.

Bevindingen vanuit perspectief professionals en beleidsmakers

Partners signaleren dat de gemeentelijke communicatie onvoldoende aansluit bij de leefwereld van inwoners en dat de gemeente beperkt zicht heeft op zowel het bereik van de regelingen als op de rol van maatschappelijke organisaties. Het systeem wordt ervaren als gefragmenteerd en ontoegankelijk, vooral voor kwetsbare groepen.

Uitvoerders bevestigen dat regelingen voor sommige inwoners goed toegankelijk zijn, met name voor mensen met een bijstandsuitkering. Voor andere groepen, zoals werkende armen, vormen de aanvraagprocedures echter een aanzienlijke drempel, wat leidt tot onderbenutting. Uitvoerende partijen hebben bovendien beperkt zicht op wie wel en niet bereikt wordt: monitoring richt zich vooral op gebruikscijfers, terwijl informatie over niet-gebruik en uitval ontbreekt. Consulents en partners signaleren dat bepaalde groepen structureel buiten beeld blijven, waaronder ouderen, anderstaligen, werkenden met lage inkomens en inwoners met psychische of mentale problematiek. Beleidsmatig is erkend dat het vergroten van bereik aandacht behoeft, maar structurele monitoring en gezamenlijke analyse zijn nog niet ingebed.

Op financieel vlak kenden middelen voor Bijzondere Bijstand en aanpalende posten, zoals energiekosten, energiearmoede en kosten voor externe bewindvoering, in 2023 een klein tekort. Voor het Bijzondere Bijstandsteam was eveneens sprake van een tekort, terwijl het budget voor het team Eerste Hulp Bij Geldzaken ruim voldoende bleek.

Respondenten noemen als successen de nazorg, de integrale aanpak bij multiproblematiek, de samenwerking tussen gemeente en partners, de verbeterde vroegsignalering, de ruimhartige toepassing van inkomensgrenzen en de manier waarop feedback uit de praktijk wordt benut. Tegelijkertijd ervaren zij belemmeringen, zoals angst voor terugvordering bij de inwoners, beperkte bekendheid met regelingen, digitale drempels en ontoegankelijke systemen voor inwoners, evenals schaamte, taalproblemen en onduidelijkheid. Vroegsignalering wordt bovendien nog vaak als bijzaak gezien, en er is een fragmentatie van regelingen en geen integrale benadering. Maatwerk blijkt in de praktijk tijdrovend en administratief belastend.

Hoewel het bereik van de regelingen tussen de 43% en 60% ligt, werden in 2023 alle middelen benut en ontstonden op enkele posten kleine tekorten. Het ruimhartige beleid leidde tot stijgend gebruik en daarmee hogere uitgaven, en dit noopt tot een politiek debat over gewenst bereik van de regelingen en de beschikbare middelen.

De gemeenteraad heeft een duidelijke visie vastgesteld voor het armoedebeleid, maar de doelstellingen zijn veelal op hoofdlijnen geformuleerd en missen concreetheid, meetbaarheid en streefwaarden. Sturingsinformatie die de gemeenteraad ontvangt is beperkt tot gebruiks- en financiële gegevens van regelingen, waardoor inzicht in niet-bereik en effectiviteit ontbreekt. Hierdoor is de gemeenteraad niet volledig in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat uit te voeren.

Voorlopige conclusies

Conclusie 1: Belemmeringen in toegang stimuleert bereik niet

Digitale aanvraagprocedures, bureaucratie en een gebrek aan maatwerk zorgen ervoor dat kwetsbare inwoners afhaken of regelingen niet aanvragen. Ruim een kwart van de inwoners vindt het lastig om hulp aan te vragen door de hoeveelheid papierwerk en verantwoordingen, doordat ze het digitaal moeten aanvragen en door het gebrek aan een vast contactpersoon. Informele netwerken zijn belangrijk voor de inwoners voor het vinden van informatie over gemeentelijke hulp en indienen van aanvragen.

Conclusie 2: Vroegsignalering en nazorg worden nog beperkt benut

De gemeente verstuurt brieven naar inwoners in het kader van vroegsignalering, maar volgt het niet op. Hierdoor worden potentiële inwoners die geholpen kunnen worden gemist. Armoederegelingen van de

gemeente kennen nauwelijks nazorg; er ontbreekt een 'vinger aan de pols' die ervoor zorgt dat de inwoners niet weer in problemen komen.

Conclusie 3: Onvoldoende inzicht in niet-gebruik

Gebruik van regelingen schommelt tussen 43% en 60%. De gemeente beschikt niet over informatie over inwoners in armoede die niet bereikt worden. Daardoor blijven doelgroepen onder de radar.

Conclusie 4: Beperkte effectiviteit

Inwoners benoemen dat het huidige beleid werkt als vangnet, maar nauwelijks als springplank. De gemeentelijke regelingen zorgen vooral voor tijdelijke financiële verlichting, maar dragen weinig bij aan structurele bestaanszekerheid of sociale participatie. Hierbij lopen de verwachtingen uiteen: inwoners hopen op een structurele verbetering van hun bestaanszekerheid, terwijl de gemeente inzet op participatie en slechts beperkte financiële verlichting kan bieden. De gemeente is hierin beperkt, omdat zij vanuit het Rijk geen inkomenspolitiek mag voeren.

Doordat de regelingen primair gericht zijn op individuele inkomensondersteuning, ontbreekt een bredere bijdrage aan sociale deelname. Volgens inwoners dragen de regelingen niet bij aan hun sociale participatie; slechts enkelen hebben via deze weg een stap richting bijvoorbeeld onderwijs gezet. Wel dragen sommige maatschappelijke partners, zoals Stichting Quiet, indirect bij aan sociale participatie door een laagdrempelige ingang en ondersteuning bij vragen te bieden. Ten slotte blijkt dat er binnen de gemeentelijke regelingen nauwelijks gebruik wordt gemaakt van maatwerk.

Conclusie 5: Gemeente werkt volgens een heldere visie op armoede, maar de doelstellingen zijn niet concreet uitgewerkt

De gemeente geeft bewust invulling aan het armoedebelief vanuit een centrale visie, waarbij veel regelingen worden aangepast en aangescherpt. Ook zijn nieuwe werkwijzen ontwikkeld, zoals Eerste Hulp Bij Geldzaken. Tegelijkertijd ontbreekt het aan concreet uitgewerkte doelstellingen. Hierdoor ontstaat versnippering in het beleid en komt een integrale aanpak nog onvoldoende van de grond.

Conclusie 6: Beperkte monitoring en sturing

Structurele monitoring van effecten ontbreekt nagenoeg, waardoor inzicht in langdurige impact beperkt blijft. De gemeente heeft geen inzicht in niet-bereik en het effect van huidige regelingen. Hierdoor ervaart de gemeenteraad dat hij lastig kan bijsturen.

Conclusie 7: Onvoldoende middelen voor (beter) benutten van regelingen

In de afgelopen jaren werden de budgetten voor de uitvoering van armoederegelingen volledig benut. Als alle regelingen beter/vaker worden benut zijn de budgetten mogelijk ontoereikend. Verder wordt er aangegeven dat de middelen voor vroegsignalering en nazorg beperkt zijn.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Maak aanvraagprocedures eenvoudiger

Verminder administratieve lasten van inwoners, vereenvoudig digitale processen en bied alternatieven voor mensen met lage digitale vaardigheden. Bied laagdrempelige inloop aan, met één aanspreekpunt voor inwoners.

Aanbeveling 2: Verhoog effectiviteit via maatwerk

Zet in op ruimhartige ondersteuning en toegankelijke dienstverlening, met ruimte voor maatwerk voor werkenden, zelfstandigen en kwetsbare groepen. Let er daarbij op dat in de uitvoering ook de ruimte wordt gevoeld om daadwerkelijk maatwerk te leveren.

Aanbeveling 3: Zorg voor voldoende ruimte voor vroegsignalering en nazorg

Vroegsignalering en nazorg worden eerder gezien als een bijzaak. Zorg als gemeente dat er voldoende ruimte (tijd en middelen) is om zowel problemen vroeg te signaleren als nazorg (vinger aan de pols) te bieden voor geholpen inwoners om terugval te voorkomen.

Aanbeveling 4: Verbeter inzicht in niet-gebruik

Breng systematisch in kaart wie geen gebruik maakt van regelingen, waarom dat zo is, en hoe dit kan worden verbeterd.

Aanbeveling 5: Voorkom versnippering, en versterk monitoring en evaluatie

Breid de armoedemonitor uit met data over doelbereik, effecten en niet-gebruik, en gebruik deze actief voor de verdere ontwikkeling van het beleid. Voorkom hiermee vooral ook versnippering van beleid. Houd vervolgens de monitoring op gemeentelijke niveau bij.

Aanbeveling 6: Versterk de informatiepositie van de raad

Zorg dat de raad heldere informatie krijgt over doelen, resultaten, effecten en bereik en niet-bereik van de regelingen en het beleid zodat hij goed kan sturen.