

Rekenkameronderzoek Armoedebeleid Woerden

29 juli 2021

Rekenkamercommissie Woerden

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Steffie Loenen
- Rubin ten Broeke

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
1.1	Introductie.....	1
1.2	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	1
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	3
1.4.	Leeswijzer	3
2.	Situatieschets	4
2.1	Definities armoede	4
2.2	Kenmerken gemeente Woerden	4
2.3	Indicatieve omvang doelgroep Woerden	4
2.4	Samenvattend	6
3.	Betrokken partijen.....	8
3.1	Interne uitvoerders	8
3.2	Externe uitvoerders	9
3.3	Netwerk en samenwerking.....	10
3.4	Samenvattend	10
4.	Beleid	11
4.1	Vorbereidingsfase armoedebeleid	11
4.2	Plan van aanpak armoedebeleid	13
4.3	Samenvattend	14
5.	Uitvoering armoedebeleid	15
5.1	Uitvoering pilot coachende begeleiding	15
5.2	Uitvoering en samenwerking uitvoeringsorganisaties.....	16
5.3	Wijzigingen in het armoedebeleid.....	17
4.5	Analyse	18
6.	Doeltreffendheid armoedebeleid.....	20
6.1	Maatschappelijke effecten en resultaten gekanteld armoedebeleid	20
6.2	Analyse	22
7.	Doelmatigheid armoedebeleid.....	24
7.1.	Inzet middelen en resultaat.....	24
7.2	Analyse	26
8.	Informatievoorziening raad.....	28
8.1	Informatievoorziening raad gekanteld armoedebeleid	28
8.2	Informatievoorziening bereik doelgroep en gebruik regelingen	29

8.3	Analyse	30
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen	32
Bijlage 2.	Hiaten armoedebeleid	33
Bijlage 3.	Overzicht scenario's en argumenten scenario 3	34
Bijlage 4.	Armoedeval	35
Bijlage 5.	Klijnsmagelden	36

1. Inleiding

1.1 Introductie

Op 22 juni 2017 heeft de gemeenteraad van Woerden op basis van de beleidsnotitie 'Integraal armoedebeleid: de inwoner aan het roer' besloten tot een andere, meer maatwerkgerichte aanpak van armoedebeleid, met de naam 'Samen Vooruit. Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden inzicht geven in de uitvoering en het resultaat van het armoedebeleid in Woerden tot en met 2020 met een ex-durante onderzoek. Hiermee wil de rekenkamercommissie te weten komen of het beleid uitgevoerd wordt zoals afgesproken, wat de resultaten zijn en of er op basis van tussentijdse resultaten wijzingen in de uitvoering hebben plaatsgevonden. Daarnaast wil de rekenkamercommissie inzicht in de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het beleid, alsmede eventuele wijzigingen.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

In samenspraak met de rekenkamercommissie is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- *Wordt het armoedebeleid van de gemeente Woerden uitgevoerd zoals vastgelegd in het plan van aanpak, zo niet, welke wijzigingen hebben plaatsgevonden en wat is eind 2020 het resultaat?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en het daarbij behorende referentiekader:

Deelvragen	Referentiekader
1. Beleid en uitvoering	
1.1 Hoe is het armoedebeleid van de gemeente Woerden in de periode 2018-2020 uitgevoerd?	<ul style="list-style-type: none">• Het armoedebeleid van gemeente Woerden wordt uitgevoerd zoals vastgelegd in het plan van aanpak.
1.2 Welke wijzigingen zijn er gedaan in de uitvoering van het armoedebeleid ten opzichte van het plan van aanpak en op welke wijze zijn deze doorgevoerd?	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft op basis van voortschrijdend inzicht of vanwege gewijzigde omstandigheden de uitvoering van het armoedebeleid ten opzichte van het plan van aanpak aangepast;• De wijzigingen zijn duidelijk voor alle betrokken partijen.
1.3 Welke interne en externe uitvoerders zijn betrokken bij de uitvoering van het armoedebeleid?	<ul style="list-style-type: none">• De taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Woerden zijn duidelijk belegd in de ambtelijke organisatie;• De gemeente heeft een netwerk van samenwerkingspartners voor uitvoering van het armoedebeleid;• De taken en verantwoordelijkheden zijn onderling afgestemd tussen college, raad en betrokken (interne en externe) uitvoerders;• Alle betrokken partijen zijn tevreden over de uitvoering van het armoedebeleid.

Deelvragen	Referentiekader
1.4 Welke werkwijzen worden door deze uitvoerders toegepast in het armoedebeleid?	<ul style="list-style-type: none"> • De werkwijzen komen overeen met het plan van aanpak; • De werkwijzen zijn duidelijk voor alle interne en externe uitvoerders en kent geen belemmeringen.
2. Doeltreffendheid	
2.1 In welke mate draagt de uitvoering van het armoedebeleid bij aan de doelen van dit beleid?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft – op basis van dit beleid en passend binnen wet- en regelgeving – een op de doelgroep van het armoedebeleid toegesneden set voorzieningen voor de doelgroep; • De gemeente heeft zicht op de doelgroep; • De voorzieningen dragen bij aan de doelen van het beleid en plan van aanpak; • De voorzieningen zijn toegankelijk; dat wil zeggen dat ze vindbaar zijn en dat er geen drempels zijn voor de doelgroep om er gebruik van te maken; • Het evalueren van armoedebeleid is opgenomen in de gemeentelijke beleidscyclus.
3. Doelmatigheid	
3.1 Welke gemeentelijke uitgaven zijn gedaan in het kader van het armoedebeleid?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft inzichtelijk welke uitgaven gedaan zijn in het kader van het armoedebeleid.
3.2 Wat is het resultaat van het armoedebeleid vergeleken met de inspanningen en de extra kosten?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen onderbenutting of een tekort van de (financiële) middelen; • Er is een balans tussen de ingezette middelen en het behaalde resultaat.
4. Informatievoorziening	
4.1 Hoe is de raad geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het beleid?	<ul style="list-style-type: none"> • Raad en college hebben concrete afspraken over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het armoedebeleid; • Het college informeert de raad minimaal jaarlijks over budget en uitgaven in het kader van het armoedebeleid; • Het college biedt de raad inzicht in de ontwikkeling en de achtergrond van de ontwikkeling.
5. Toekomst	
5.1 Welke lessen voor de toekomst zijn er te trekken om doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te vergroten?	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente en haar partners hebben aandacht voor succesfactoren en verbeterpunten.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het onderzoek richt zich op:

- De uitvoering (en uitvoerders) van het armoedebeleid in de gemeente Woerden;
- Het resultaat van het armoedebeleid (doeltreffendheid en doelmatigheid);
- De wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over het armoedebeleid;
- De periode 2018-2020.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Landelijk armoedebeleid;
- Participatiewet.

Voor het onderzoek zijn elf personen gesproken, verdeeld over negen gesprekken. Deze personen zijn werkzaam binnen de gemeente of de betrokken netwerkpartijen. Zie voor een overzicht van de gesproken medewerkers en partijen bijlage 1. Naast de interviews is er een uitgebreide documentstudie uitgevoerd, met onder andere een analyse van de cijfers achter het armoedebeleid (bijvoorbeeld voor de Klijnsmagelden) en diverse beleidsdocumenten.

Het onderzoek is gestructureerd volgens de PDCA cyclus, ook wel de kwaliteitscirkel van Deming genoemd. De vier activiteiten in de kwaliteitscirkel van Deming zijn:

- PLAN: Kijk naar huidige werkzaamheden en ontwerp een plan voor de verbetering van deze werkzaamheden. Stel voor deze verbetering doelstellingen vast.
- DO: Voer de geplande verbetering uit in een gecontroleerde proefopstelling.
- CHECK: Meet het resultaat van de verbetering en vergelijk deze met de oorspronkelijke situatie en toets deze aan de vastgestelde doelstellingen.
- ACT: Bijstellen aan de hand van de gevonden resultaten bij CHECK.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een situatieschets gegeven van de doelgroep in Woerden. In hoofdstuk 3 komt aan bod welke uitvoerders bij het armoedebeleid betrokken zijn. De hoofdstukken 4 tot en met 8 bevatten de beantwoording van de bovengenoemde deelvragen 1 tot en met 4. Deze hoofdstukken worden afgesloten met een analyse op basis van het referentiekader waaruit samenvattende bevindingen volgen. Deelvraag 5 wordt beantwoord in de conclusies en aanbevelingen.

2. Situatieschets

Voordat we ingaan op de uitvoering van armoedebeleid geven we in dit hoofdstuk ter introductie op het vraagstuk een situatieschets van de armoede in Woerden. Aan bod komt de definitie van armoede, de kenmerken van de gemeente Woerden en een inschatting van het aantal mensen dat in armoede leeft per risicogroep. Omdat gemeenten niet exact (kunnen) registreren wanneer sprake is van armoede, zijn exacte cijfers van het aantal mensen dat in armoede leeft per risicogroep niet beschikbaar.

2.1 Definities armoede

Armoede is een complex fenomeen en kent meerdere definities. In enge zin betekent het een tekort aan financiële middelen. Het SCP legt de grens voor het basisbehoeftebudget voor een alleenstaande op minimaal €1.039,- per maand.¹ In de ruime zin omvat armoede een groot aantal aspecten en (negatieve) gevolgen, bijvoorbeeld maatschappelijke uitsluiting en lichamelijke/psychische klachten. Naast het basisbehoeftebudget geeft het SCP ook een niet-veel-maar-toereikend budget, waarbij rekening wordt gehouden met kosten voor ontspanning en sociale participatie. (€1.135,- per maand voor een alleenstaande). De gemeente Woerden heeft een minimabeleid dat zich richt op het niet-veel-maar-toereikend budget.

2.2 Kenmerken gemeente Woerden

In januari 2020 kende de gemeente Woerden 52.299 inwoners,² waarmee de gemeente in beginsel te vergelijken is met gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners in de stedelijkheidscategorie 'matig stedelijk'.³ Woerden is een relatief welvarende gemeente in vergelijking tot gemeenten in dezelfde grootteklasse zoals blijkt uit verschillende indicatoren zoals het aantal personen met een bijstandsuitkering, het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen en het percentage eigen huizenbezitters.

Zo ligt het aantal personen met een bijstandsuitkering in de gemeente beduidend lager dan in gemeenten in dezelfde grootteklasse: in Woerden ligt dit in 2020 op afgerond 278 inwoners per 10.000 inwoners; in gemeenten uit dezelfde grootteklasse ligt dit in 2020 op 437 per 10.000 inwoners. Het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen (besteedbaar inkomen van een individu) ligt in 2018 in de gemeente Woerden ook hoger: € 45.400,- per jaar in Woerden tegenover € 38.800,- per jaar in gemeenten uit dezelfde grootteklasse. Verder ligt het percentage eigen huizenbezitters in de gemeente relatief hoger dan in gemeenten met dezelfde grootteklasse. In 2019 bezit 66,7% van de huishoudens in Woerden een eigen huis, tegenover 60,0% in gemeenten uit dezelfde grootteklasse.

2.3 Indicatieve omvang doelgroep Woerden

De meest recente armoedecijfers over Woerden zijn van 2019. In 2019 was het percentage inwoners dat onder het niet-veel-maar-toereikend inkomen leefde in Woerden volgens het SCP 3,5%.⁴ Dat komt neer op ongeveer 1.820 inwoners die in 2019 in armoede leefden van de ongeveer 52.000 inwoners in Woerden. Het gaat om ongeveer 760 van de ongeveer 21.700 huishoudens in Woerden.⁵

¹ Goderis et al., De SCP-methode voor het meten van armoede - herijking en revisie, Sociaal- en Cultureel Planbureau (SCP), Den-Haag, November 2018.

² CBS, 18 december 2020. Regionale kerncijfers Nederland.
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?fromstatweb>

³ De data van de indicatoren zijn afkomstig van www.waarstaatjegemeente.nl.

⁴ SCP, Armoede in Kaart, 2019.

⁵ Woerdense huishoudens bestonden in 2019 uit gemiddeld 2,4 personen volgens www.waarstaatjegemeente.nl.

Hieronder volgt, op basis van cijfers van het CBS en SCP over de bevolkingssamenstelling in de gemeente Woerden, een grove inschatting van de (sub)doelgroepen die een hoger kans op armoede lopen.⁶ Hierbij worden de meest recente cijfers gebruikt die beschikbaar zijn; het jaartal kan per indicator (en per doelgroep) verschillen en loopt zodoende uiteen van 2018 tot 2020.

Bijstandsgerechtigden

Het ontvangen van een bijstandsuitkering houdt niet per definitie in dat de betreffende personen (en huishoudens) arm zijn. Dit komt doordat veel bijstandsgerechtigden toeslagen ontvangen zoals zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget en de algemene heffingskorting. In veel gevallen komt het inkomen daardoor toch boven de armoedegrens uit. Niettemin is in Nederland circa 35% van de bijstandsgerechtigden te definiëren als arm. In Woerden zou het daarmee in 2020 om circa 200 huishoudens kunnen gaan.

Zelfstandige ondernemers

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat zzp'ers de groep met de grootste kans op armoedezijn onder de 'werkende armen'.⁷ Dat wil zeggen, zzp'ers lopen van alle categorieën werkenden de grootste kans om in armoede te leven. In Woerden verdienen zzp'ers in vergelijking tot gemeenten met dezelfde grootteklasse redelijk goed: € 47.700,- tegenover € 39.200,- (cijfers uit 2018). Het gaat hier echter om een gemiddelde. Waarschijnlijk bestaat er ook in Woerden een groep zzp'ers die moeilijk rond kan komen.

In 2018 waren er ongeveer 3.000 zzp'ers in Woerden.⁸ Volgens de laatst bekende cijfers van het CBS uit 2018, maakt landelijk 6,9% van de zzp'ers onderdeel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens.^{9, 10} Een grove schatting op basis van deze cijfers zou betekenen dat er in Woerden ruim 200 zzp'ers in Woerden in armoede leefden in 2018. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit aantal anno 2021 hoger uitvalt, vanwege de economische gevolgen van de coronacrisis voor ondernemers.

Kinderen

In 2019 maakte 7,8% van alle kinderen in Nederland (251.000 kinderen) deel uit van een gezin met een inkomen onder de lage inkomensgrens.¹¹ Ongeveer 22,2% van de inwoners van Woerden was in 2019 jonger dan 18 jaar, wat neerkomt op zo'n 11.500 kinderen.¹² Op basis van het landelijke percentage kinderen onder de 18 jaar in armoede zouden in Woerden ongeveer 900 kinderen in armoede leven in 2019. Wellicht valt dit aantal in Woerden (iets) lager uit vanwege de relatieve welvaart in de gemeente. Wel is de schatting vergelijkbaar met een eerdere schatting uit 2017 die de gemeente Woerden zelf deed op basis van CBS-cijfers, waarin een aantal van 850 kinderen werd genoemd die in armoede zouden leven in Woerden.¹³

⁶ Door de gedeeltelijke overlap kunnen deze aantallen niet bij elkaar worden opgeteld.

⁷ Vrooman et al. (2018). Als werk weinig opbrengt, Sociaal- en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag, oktober 2018.

⁸ CBS, zzp'ers naar gemeente, 2018 en 2019, 11 december 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/50/zzp-ers-naar-gemeente-2018-en-2019>.

⁹ CBS, Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager, 2 december 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/49/armoederisico-bevolking-in-2019-een-fractie-lager>.

¹⁰ De lage-inkomensgrens is een koopkrachtbedrag dat jaarlijks wordt gecorrigeerd voor prijsontwikkeling. In 2019 lag deze grens op €1.090,- per maand voor een alleenstaande.

¹¹ CBS, Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager, 2 december 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/49/armoederisico-bevolking-in-2019-een-fractie-lager>.

¹² CBS, Inwoners naar leeftijd, 2019.

https://www.waarstaatjegemeente.nl/live?cat=open_code=c&presel_code=bijlage_5_2_tab&geoitem=gemeente_632

¹³ Gemeente Woerden, De staat van Woerden, 2017. p. 69. <https://www.woerden.nl/sites/default/files/staat%20van%20woerden.pdf>

Mensen met schulden

Naar schatting hadden in 2018 bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens (bijna 18 procent van alle huishoudens) problematische schulden of een kans daarop. Daarvan is slechts een klein deel bekend bij gemeenten en schuldhulporganisaties.¹⁴ Vaak gaat het bij schulden om mensen met een laag inkomen dat op allerlei manieren wordt aangevuld met voorzieningen vanuit gemeenten of Rijksoverheid. Er kunnen schulden ontstaan door het ingewikkelde stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen, het incassogedrag van schuldeisers en problemen op de arbeidsmarkt (flexibele arbeidscontracten). Uitgaande van deze Nederlandse ervaringsgetallen zou het in Woerden in 2018 kunnen gaan om ruim 3.800 huishoudens met problematische schulden of een risico daarop.

Ouderen (ouder dan 80 jaar)

Uit onderzoek blijkt dat ouderen in de leeftijdscategorie 65 tot 80 jaar van alle leeftijdscategorieën de kleinste kans op armoede hebben. Deze groep kan in beginsel goed rondkomen. Vanaf 80 jaar begint dat beeld te kantelen en is er meer sprake van armoede.¹⁵ In Woerden woonden in 2020 ruim 2.300 inwoners die ouder zijn dan 80 jaar.¹⁶ Uit een recente studie van het Sociaal- en Cultureel Planbureau worden de volgende inschattingen gemaakt over het percentage armoede onder ouderen:¹⁷

Tabel 1: Overzicht geschat percentage ouderen per leeftijdscategorie onder de armoedegrens

Leeftijdscategorie	Percentage onder de armoedegrens ¹⁸
65 – 80 jaar	2% á 3%
80 – 89 jaar	4% á 6%
90 +	11%

Het gemiddelde percentage van de twee leeftijdscategorieën boven de 80 jaar is daarmee 8%. Ervan uitgaande dat 8% van de ouderen in deze groep in Woerden onder de armoedegrens leeft zou dit betekenen dat het gaat om een groep van zo'n 180 ouderen in 2020.

2.4 Samenvattend

De gemeente Woerden is een relatief welvarende gemeente vergeleken met gemeenten in dezelfde grootteklasse. Zo ligt het percentage huizenbezitters relatief hoger, net als het (gestandaardiseerde) inkomen in de gemeente. Ook is het aantal personen met een bijstandsuitkering in de gemeente Woerden relatief laag. Desondanks kent ook Woerden armoede. Tabel 2 bevat indicatieve schattingen op basis van cijfers van het CBS en het SCP. Vanwege onderlinge overlap tussen de groepen en de verschillende jaren waarover schattingen zijn gemaakt, is het niet mogelijk aantallen op te tellen. De totale groep van circa 1.820 personen (circa 760 huishoudens) in Woerden is een indicatie op basis van landelijke cijfers van het SCP uit 2019. Wij beschouwen dit aantal inwoners en huishoudens als de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid.

¹⁴ Rijksoverheid, Kabinet pakt problematische schulden van mensen aan. 23 mei, 2018.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/05/23/kabinet-pakt-problematische-schulden-van-mensen-aan>

¹⁵ SCP, Kansrijk Armoedebeleid. Juni, 2020. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid/CPB-SCP-Kansrijk-armoedebeleid.pdf>

¹⁶ CBS, Inwoners per gemeente. 1 januari, 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>

¹⁷ SCP, Kansrijk Armoedebeleid. Juni, 2020. <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid/CPB-SCP-Kansrijk-armoedebeleid.pdf>

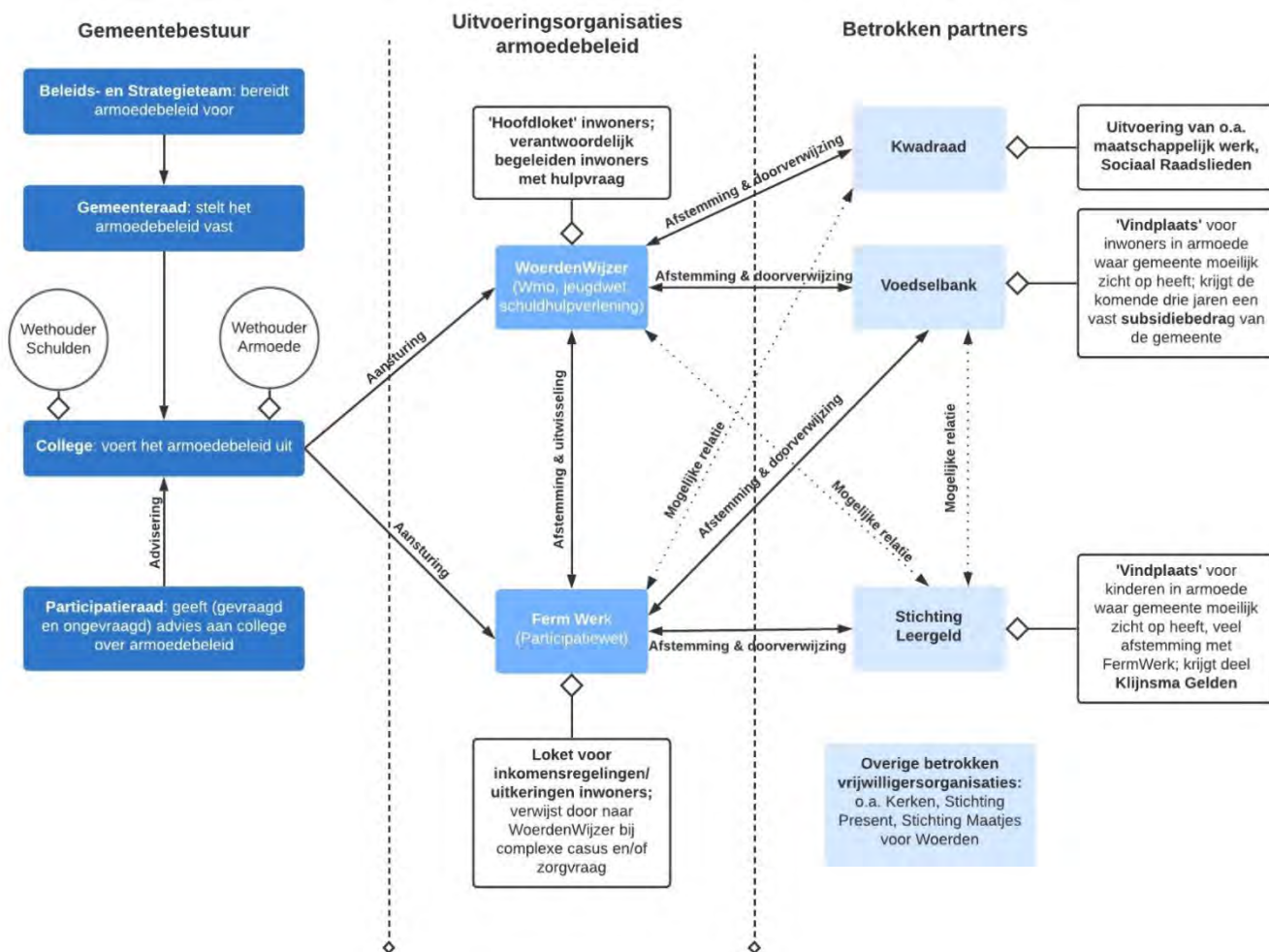
¹⁸ Het SCP gaat bij de armoedegrens uit van het niet-veel-maar-toereikend budget.

Tabel 2: Overzicht geschat aantal personen per risicogroep armoede

Risicogroep armoede	Geschat aantal personen in Woerden
<i>Totale groep</i>	<i>Circa 1.820 (2019)</i>
▪ Bijstandsgerechtigden	Circa 200 (2020)
▪ Zelfstandige ondernemers ('werkende armen')	Circa 200 (2018)
▪ Kinderen	Circa 900 (2019)
▪ Mensen met problematische schulden (of risico daarop)	Circa 3.800 (2018)
▪ Ouderen (ouder dan 80 jaar)	Circa 180 (2020)

3. Betrokken partijen

Naast de kenmerken van de gemeente Woerden en de cijfers rondom armoede wordt de context van het armoedevraagstuk ook bepaald door de betrokken actoren. In dit hoofdstuk komen de betrokken partijen bij het armoedevraagstuk in Woerden aan bod. Onderstaand organogram in figuur 1 schetst een beeld van de betrokken partijen en onderlinge relaties. De rollen van deze interne en externe partijen zullen eerst feitelijk worden beschreven in onderstaande alinea's.. De betrokkenheid van deze partijen bij het gekanteld armoedebeleid zal in hoofdstuk 4 worden toegelicht.



Figuur 1: Partijen die direct of indirect bij het armoedebeleid in Woerden zijn betrokken en hun onderlinge relaties.

3.1 Interne uitvoerders

Wethouders & team Strategie en beleid

In de gemeente Woerden is het armoedebeleid verdeeld over de portefeuilles van twee wethouders. De ene wethouder heeft het armoedebeleid in zijn portefeuille; de andere wethouder gaat over het onderdeel schulden (en vroegsignalering) binnen de gemeente Woerden. Het armoedebeleid in Woerden wordt uitgewerkt door ambtenaren binnen het team Strategie & Beleid Sociaal Domein. Een deel van dit team is verantwoordelijk voor het armoedebeleid.

Participatieraad

De Participatieraad van Woerden is een door het college benoemd onafhankelijk adviesorgaan voor het sociaal domein die de belangen van de inwoners behartigt. Een van de kerngroepen van de participatieraad is de groep Werk en Inkomen. Deze groep is betrokken bij het armoedebeleid van de gemeente Woerden. De Participatieraad mag aanschuiven bij bepaalde overleggen die beleidsvormend zijn en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het college.

WoerdenWijzer

WoerdenWijzer is onderdeel van de gemeente Woerden. Onder WoerdenWijzer vallen het Team Jeugd en Gezin en het Sociaal Team. WoerdenWijzer is de uitvoeringsorganisatie voor de Wmo en de Jeugdwet en ook schuldhulpverlening valt onder WoerdenWijzer. Een inwoner kan zich melden bij de integrale toegang van WoerdenWijzer. Dit lijkt op de werkwijze van een wijkteam. Wanneer een inwoner zich meldt bij de toegang krijgt deze persoon een casemanager toegewezen. Die casemanager doet een eerste brede uitvraag en bekijkt wat de inwoner nodig heeft. Wanneer er sprake is van armoede, verwijst de casemanager de cliënt door naar Ferm Werk voor de minimaregelingen.

Schuldhulpverlening

Het Sociaal Team van WoerdenWijzer is ook verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Nadat een inwoner zich heeft gemeld bij de integrale toegang van WoerdenWijzer en deze wordt doorgestuurd naar schuldhulpverlening, krijgt de inwoner een consulent toegewezen voor het schuldhulpverleningstraject. Bij complexe problematiek schakelt Schuldhulpverlening met Wmo van WoerdenWijzer. Schuldhulpverlening doet ook de communicatie over ondersteuning bij inkomen.

Ferm Werk

Ferm Werk is een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeente Woerden en drie andere gemeenten. Ferm Werk is de uitvoeringsorganisatie voor de minimaregelingen en de Participatiewet, de vroegere Sociale Dienst Ook de declaratieregeling wordt uitgevoerd door Ferm Werk. Via deze regeling is het mogelijk om kosten voor sport, cultuur en educatie vergoed te krijgen.

3.2 Externe uitvoerders

Ook externe partners van de gemeente Woerden spelen een rol in het uitvoeren van het armoedebeleid. Twee belangrijke partners zijn Voedselbank Woerden (hierna: Voedselbank) en Stichting Leergeld Groene Hart (hierna: Leergeld). Daarnaast zijn er andere betrokken partners bij de bestrijding van armoede in de gemeente Woerden, bijvoorbeeld de kerken, Stichting Present, Stichting Maatjes voor Woerden en Kwadraad.

De Voedselbank ondersteunt inwoners voor kortere of langere tijd in hun levensonderhoud door middel van voedselpakketten. De Voedselbank doet met elk van haar klanten een intake om inzicht te krijgen in hun achterliggende problematiek. Op basis daarvan start de Voedselbank met elke klant een traject, met uitzondering van klanten die al begeleiding krijgen vanuit een andere organisatie of de gemeente. Indien inwoners complexe (meervoudige) problematiek hebben worden zij doorverwezen naar een procesregisseur van WoerdenWijzer. Met de andere klanten gaat de Voedselbank een traject in. De Voedselbank wil zoveel mogelijk maatwerk leveren en schakelt veel met andere organisaties in de gemeente Woerden. Ook worden inwoners vanuit

andere organisaties of de gemeente doorverwezen naar de Voedselbank. Er is sprake van een wisselwerking. Gemiddeld genomen maken inwoners twee jaar gebruik van de Voedselbank. Een huidige uitdaging van de Voedselbank is een terugloop in de aanlevering van voedsel, terwijl het aantal klanten groeit. De Voedselbank krijgt een subsidie van de gemeente Woerden. Dit was in € 34.000,- in 2019.¹⁹

Stichting Leergeld is Groene Hart richt zich specifiek op kinderen in armoede. Ze ondersteunt in kosten voor school en buitenschoolse activiteiten. De regeling van Leergeld is een aanvulling op de declaratieregeling van de gemeente Woerden. Inwoners worden eerst doorverwezen naar Ferm Werk voor de declaratieregeling voordat ze gebruik kunnen maken van de regeling bij Leergeld. Leergeld biedt ondersteuning wanneer de declaratieregeling van de gemeente en andere regelingen niet toereikend zijn. Leergeld vult dit aan en voorziet bijvoorbeeld in de kosten van een fiets voor een kind (als dit niet meer via de declaratieregeling uitgevoerd door Ferm Werk kan). Leergeld krijgt een subsidie van de gemeente Woerden. Dit was afgerond € 28.000,- in 2019.²⁰

3.3 Netwerk en samenwerking

De gemeente Woerden heeft een netwerk met alle partijen die betrokken zijn bij het armoedebeleid. Er is sprake van veel doorverwijzing tussen alle organisaties in de gemeente Woerden. Twee keer per jaar organiseert de gemeente een netwerkbijeenkomst. De betrokken partners geven aan dat de netwerkbijeenkomsten vooral nuttig zijn zodat partijen elkaar beter leren kennen en elkaar beter kunnen vinden.

3.4 Samenvattend

In de gemeente Woerden houden de volgende organisaties zich bezig met armoedebeleid:

(Voorbereiding) Doelstellingen en strategie

- Raad
- College: portefeuillehouder armoede en portefeuillehouder schulden/vroegsignalering
- Ambtelijk organisatie: deel van het team Strategie & Beleid Sociaal Domein

Gemeentelijke uitvoering

- WoerdenWijzer: Onderdeel van de gemeentelijk organisatie, te beschouwen als een wijkteam. Uitvoeringsorganisatie van de WMO, Jeugdwet en schuldhulpverlening.
- Fermwerk: Uitvoeringsorganisatie voor minimaregelingen en de Participatiewet. Gemeenschappelijke regeling van drie gemeenten.

Externe uitvoerders waaronder de Voedselbank en Stichting leergeld:

Twee maal per jaar organiseert de gemeente een netwerkbijeenkomst om elkaar beter te leren kennen.

¹⁹ Voedselbank Woerden, Financieel jaarverslag 2019, 2 april 2020

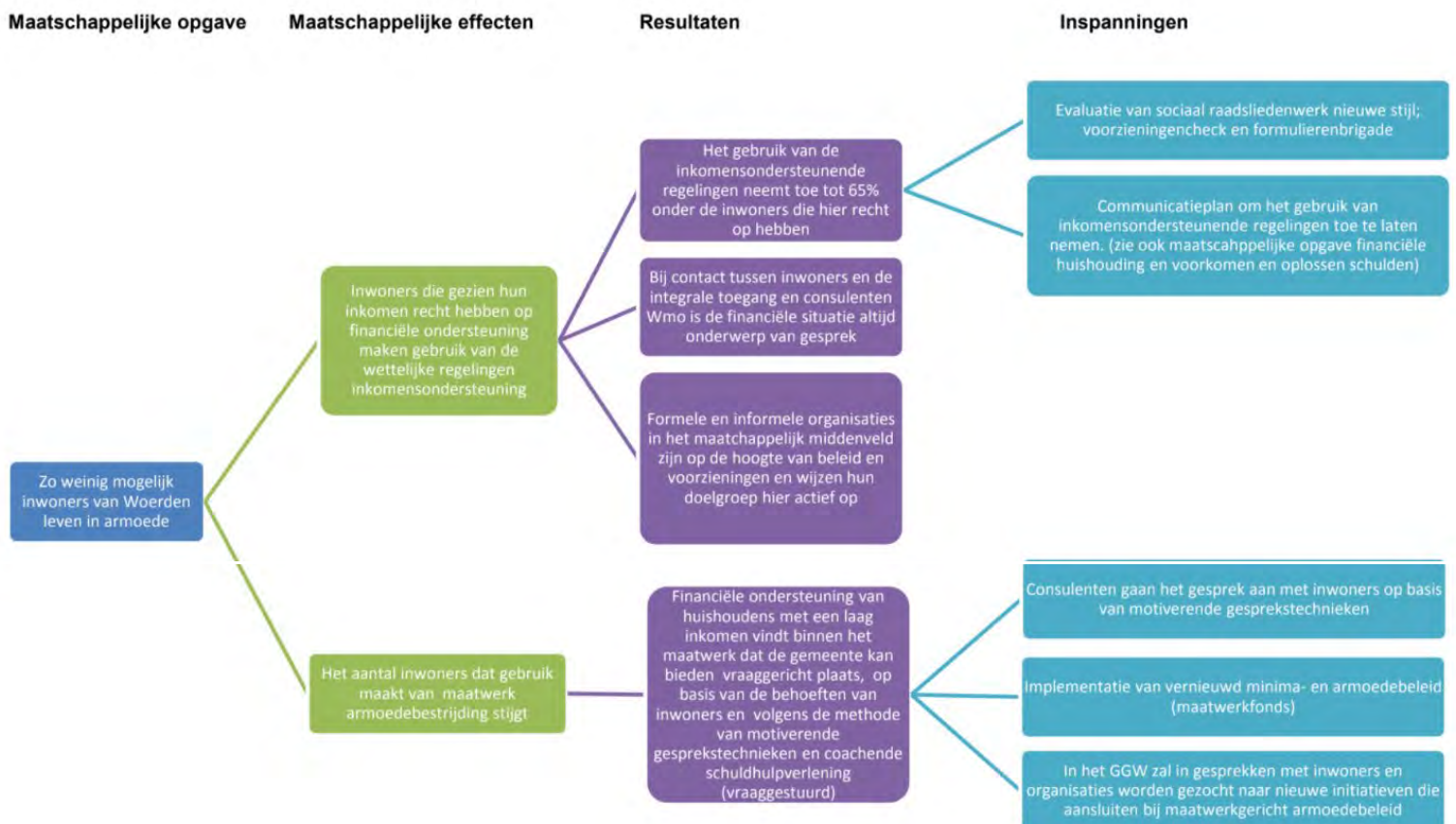
²⁰ Gemeente Woerden, Beoordeling subsidieverlening Stichting Leergeld, 3 september 2019

4. Beleid

In het vorige hoofdstuk is geschetst welke interne en externe uitvoerders betrokken zijn bij het armoedebeleid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstellingen van het armoedebeleid en de gekozen strategie. Eerst komt de voorbereiding van het armoedebeleid aan bod. Vervolgens wordt het plan van aanpak voor het armoedebeleid besproken.

4.1 Voorbereidingsfase armoedebeleid

De doelstelling van het integraal armoedebeleid was het terugdringen van het aantal inwoners dat in armoede leeft of daarin terecht komt.²¹ Specifiek was het beoogd effect dat de uitgangspositie voor de inwoners verbetert. Daarnaast moest de oorzaak van laag inkomen/armoede benoemd worden, en er moest een ondersteuningsplan komen. De raad nam hierop een amendement aan omdat het graag concrete uitgangspunten van het beleid wilde zien om dit te monitoren. Het college stelde het schema in figuur 2 daarvoor op.²²



Figuur 2: Schema met beoogde effecten en resultaten van het armoedebeleid.

De voorbereiding van het nieuwe armoedebeleid vond plaats in 2017. Op 22 juni 2017 heeft de raad de notitie integraal armoedebeleid vastgesteld.²³ Het college achtte het noodzakelijk nieuw

²¹ Gemeente Woerden, Integraal armoedebeleid, 14 maart 2017

²² Gemeente Woerden, programmabegroting 2018-2021, 11 oktober 2017

²³ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel vaststellen integraal armoedebeleid, 14 maart 2017.

(integraal) armoedebeleid vast te stellen. Het integrale armoedebeleid zou een aantal knelpunten en hiaten aanpakken rondom armoede aanpakken (zie bijlage 2 voor de hiaten). Daarnaast waren er volgens het college nieuwe (wetenschappelijke) inzichten als het gaat om mensen die zich in een armoede positie bevinden, waarbij een meer integrale benadering van het armoedebeleid nodig was.

Het college heeft de raad een drietal scenario's voorgelegd.

Aspect	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Bensdering van de inwoner	<ul style="list-style-type: none"> Gaat uit van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de inwoner Bepaalde regie 	<ul style="list-style-type: none"> Gaat er van uit dat niet iedere inwoner eigen kracht heeft of zelfredzaam is Geen regie 	<ul style="list-style-type: none"> Gaat uit van de (her)ontwikkeling van eigen kracht en eigen regie Ontwikkelende coaching.
Rol gemeente/ketenpartner	Op afstand	Outreuschend, ondersteunend	Leidende rol in mobiliseren van de inwoner
Communicatie en betrokken partijen	Algemeen, uitvoering ligt bij FermWerk.	Doelgroep gericht, specifiek. Uitvoering ligt bij FermWerk.	Face tot face, integraal ondersteuningsplan. Uitvoering in samenwerking met diverse partijen waaronder Welzijn Woerden, maatschappelijk werk en FermWerk.
Manier van uitvoeren inkomensondersteunende regelingen	Van te voren staat precies vast wat wel en niet vergoed wordt	Van te voren staat precies vast wat wel en niet vergoed wordt	<ul style="list-style-type: none"> Invoering maatwerkfonds (vraaggericht). Vooraf staat (binnen duidelijke kaders¹) niet precies vast wat wel en niet vergoed wordt binnen het maatwerkfonds Overige regelingen wel aanbodgericht.
Beoogd effect op situatie inwoner	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de inkomenssituatie voor 50 tot 60% van de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede blijft onzichtbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de inkomenssituatie voor 65 tot 75% van de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede komt in beeld als de inwoner dit wil delen. 	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de uitgangspositie voor de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede moet benoemd worden, er komt een ondersteuningsplan.
Inclusie	Inclusief als inwoner initiatief neemt.	Meer inclusief in het hier en nu door belemmeringen en drempels weg te nemen in toegang tot de regelingen.	Meer inclusief in het hier en nu en op de langere termijn, door inwoner zelf regie te laten voeren en drempels voor deelname aan de Woerdense samenleving weg te nemen.
Langere termijn	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde lange termijn effecten op vermindering van armoede. Bestrijdt armoede in het hier en nu, positief effect op het kunnen meedoen in de maatschappij en verlichting armoedeproblematiek. Vanuit beleid inkomensondersteuning symptoombestrijding. 	<ul style="list-style-type: none"> Bepaalde lange termijn effecten op vermindering armoede. Bestrijdt armoede in het hier en nu, positief effect op het kunnen meedoen in de maatschappij en verlichting armoedeproblematiek. Groter bereik van aantal inwoners t.o.v. scenario 1. Vanuit beleid inkomensondersteuning symptoombestrijding. 	<ul style="list-style-type: none"> Oorzaken armoede worden weggenomen waar mogelijk Maakt ontwikkeling van inwoner mogelijk Positief effect op eventuele kinderen in het huishouden. Beperkt overerving van de armoede. Vanuit beleid inkomensondersteuning inzet op aanpakken oorzaken van armoede en dus verbetering van de situatie op de langere termijn.
Benodigde investering	€ 50.000	€ 250.000 plus uitvoeringskosten Ferm Werk.	€ 250.000 plus uitvoeringskosten Ferm Werk Minder beslag op financiën sociaal domein in de toekomst door effectiever beleid.

Het college beargumenteerde in het voorstel aan de raad voorkeur te hebben voor het derde scenario. Een samenvatting van de argumenten van het college voor dit scenario is tevens te vinden in bijlage 3. Dit scenario had een maatwerkgerichte aanpak als kern en richtte zich op een omslag ofwel kanteling in het 'denken en doen' van betrokken organisatie en inwoners. De raad stemde in met scenario 3 en droeg het college op het scenario verder uit te werken.²⁴ Met het integrale armoedebeleid werd het volgende effect beoogd: "Het effectiever bestrijden van armoede in de gemeente Woerden door uitvoering te geven aan scenario 3: vervangen van de declaratieregeling maatschappelijke participatie door een maatwerkfonds armoedebestrijding."²⁵

Advies Participatieraad

De Participatieraad liet zich kritisch uit over de keuze voor het derde scenario en adviseerde het college om niet te kiezen voor het derde scenario. Het college nam dit advies niet over. Hieronder volgen de kritische kanttekeningen van de Participatieraad bij het derde scenario.

Een kritiekpunt van de Participatieraad heeft te maken met de kanteling van aanbodgericht naar vraaggestuurd werken. De Participatieraad vroeg zich af of er genoeg financiële middelen waren om een dergelijke verandering te bewerkstelligen. Verder gaf de Participatieraad met betrekking

²⁴ Gemeente Woerden, Raadsbesluit Integraal armoedebeleid, 22 juni 2017.

²⁵ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel vaststellen integraal armoedebeleid, 14 maart 2017.

tot de kanteling van aanbodgericht naar vraaggestuurd werken aan dat er in Woerden (nog) geen 'backoffice structuur' was die voorwaardelijk zou zijn voor het uitvoeren van keukentafelgesprekken door WoerdenWijzer.²⁶

De Participatieraad was daarnaast van mening dat de verandering van aanbodgericht naar vraaggestuurd werken zelfs drempelverhogend zou kunnen werken omdat veel inwoners niet zouden zitten te wachten op een keukentafelgesprek.

4.2 Plan van aanpak armoedebeleid

Op 16 januari 2018 heeft de raad kennis genomen van het Plan van aanpak Integraal Armoedebeleid.²⁷ In het plan van aanpak wordt als hoofddoel van het integrale armoedebeleid (hierna: armoedebeleid) genoemd dat armoede moet worden voorkomen en verminderd onder inwoners in Woerden met als kernpunten het oplossen van de knelpunten en hiaten in de armoedebestrijding en de oprichting van een maatwerkfonds armoedebestrijding.

Zoals eerder gesteld zou in de aanpak van het armoedebeleid een 'kanteling' plaatsvinden van aanbodgericht naar vraaggericht werken. De aanpak bestaat uit drie stappen: coachende begeleiding, het maatwerkfonds en het oplossen van overige hiaten. Stap 1 en 2 zouden door middel van een pilot worden opgepakt. De gehele aanpak heeft de titel 'Samen Vooruit' gekregen.

Stap 1: Coachende begeleiding

In het plan van aanpak voor het armoedebeleid staat coachende begeleiding centraal als methode om mensen in armoede die hier niet zelfstandig uit kunnen komen "in beweging te krijgen". Met behulp van coachende begeleiding zouden consulenten van onder meer WoerdenWijzer en schuldhulpverlening het gesprek met inwoners in armoede aan kunnen gaan, waarbij stressreductie een belangrijke rol heeft in de gesprekken.

Onderstaande doelen zijn gesteld voor 2018 om coachende begeleiding te realiseren:

- Consulenten schuldhulpverlening en sociaal makelaars opleiden met de methode (coachende begeleiding) en het invoeren van coachende begeleiding;
- Het sluiten van een bewerkingsovereenkomst met Ferm Werk zodat de gemeente toegang krijgt tot inwoners die in (langdurige) armoede verkeren;
- Het opleiden van consulenten van WoerdenWijzer met coachende begeleiding;
- Het onder de aandacht brengen van coachende begeleiding bij ketenpartners van de gemeente, waaronder Welzijn Woerden, Kwadraad en consulenten Participatie van Ferm Werk.

Stap 2: Maatwerkfonds

Het maatwerkfonds was bedoeld om ruimte te geven aan de professional en de inwoner om stress aan te pakken. Het maatwerkfonds was veel vrijer in te zetten dan de declaratieregeling: er waren geen regels voor het inzetten van het maatwerkfonds. De declaratieregeling zou naast het maatwerkfonds blijven bestaan vanwege drie redenen. Allereerst had de declaratieregeling al naamsbekendheid. Daarnaast zou een groep inwoners liever gebruik maken van de declaratieregeling dan van het maatwerkfonds vanwege de werkwijze. Ten slotte zou het een enorme caseload voor de consulenten voorkomen. Uiteindelijk was het doel dat het

²⁶ Participatieraad, Advies armoedebeleid, 11 april 2017.

²⁷ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief plan van aanpak integraal armoedebeleid, 16 januari 2018.

maatwerkfonds de mogelijkheid zou bieden om “blokkades op iemands weg naar zelfredzaamheid weg te nemen”.²⁸ Het maatwerkfonds zou door professionals worden ingezet die ‘regievoerder’ van een inwoner zijn aan de hand van de methode coachende begeleiding.²⁹ Het is dus niet zo dat het maatwerkfonds en coachende begeleiding volledig los van elkaar staan.

De volgende doelen staan in het plan van aanpak genoemd met betrekking tot het maatwerkfonds:

- Het college onderzoekt met Ferm Werk wat de mogelijkheden zijn van een ‘vrijwillige uitruil’ van vergoedingen tussen de declaratieregeling enerzijds en het maatwerkfonds anderzijds;
- Het opdoen van ervaring met aanvullende, vraaggerichte ondersteuning door middel van een pilot voor coachende begeleiding.

Stap 3: Overige maatregelen en deskundigheidsbevordering

Volgens het college konden niet alle hiaten (zie bijlage 2 voor een overzicht) worden opgelost door de invoering van alleen coachende begeleiding en het maatwerkfonds. Daarom noemt het college in het plan van aanpak een aantal aanvullende maatregelen waarmee de resterende hiaten zouden moeten worden opgelost. Deze maatregelen waren de volgende:

- (Hiaat 1); bundeling van kennis en ontmoeting tussen professionals, onder meer door de themawEEK ‘Mijn geld in Woerden’;
- (Hiaat 2 en 4); organiseren van doelgroepgerichte communicatie over minimaregelingen en preventieve maatregelen schuldhulpverlening, ook onder meer door de themawEEK ‘Mijn geld in Woerden’;
- (Hiaat 3); planning van een actieplan Ouderen en de opname van de maatschappelijke agenda Gezondheidsbeleid
- (Hiaat 6); het leggen van contacten met de landelijke Stichting Babyspullen en contacten met Stichting Leergeld Groene Hart.

Naast deze maatregelen geeft het college in het plan van aanpak aan het nieuwe armoedebeleid te gaan monitoren.³⁰ Ook wordt in het plan vermeld dat de gemeente Woerden zich aansluit bij het landelijke netwerk van organisaties. Dit laatste wordt gerealiseerd doordat de gemeente zich aan wilde sluiten bij ‘Network Mobility Mentoring’. Hieronder valt onder meer de opleiding van consulenten, met bijbehorende instrumenten en een leernetwerk.

4.3 Samenvattend

De doelstelling van het armoedebeleid is het terugdringen van het aantal inwoners dat in armoede leeft of daarin terecht komt. Om dit te bereiken koos de raad op advies van het college voor scenario 3. Dit scenario had een maatwerkgerichte aanpak als kern en richtte zich op een omslag ofwel kanteling in het ‘denken en doen’ van betrokken organisatie en inwoners. In het plan van aanpak zijn de volgende drie stappen uitgewerkt:

1. Coachende begeleiding
2. Maatwerkfonds
3. Overige maatregelen en deskundigheidsbevordering

²⁸ Gemeente Woerden, Onderlegger brainstormsessie coachende begeleiding, 25 februari 2019.

²⁹ Gemeente Woerden, Onderlegger brainstormsessie coachende begeleiding, 25 februari 2019.

³⁰ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief plan van aanpak integraal armoedebeleid, 16 januari 2018.

5. Uitvoering armoedebeleid

In dit hoofdstuk komt de uitvoering van het plan van aanpak aan bod. Allereerst wordt de uitvoering van de pilot coachende begeleiding en het maatwerkfonds beschreven. Daarnaast wordt de samenwerking en betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties beschreven. Vervolgens komen de wijzigingen in het armoedebeleid aan bod. Ten slotte volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen. Hieruit worden de bevindingen getrokken.

5.1 Uitvoering pilot coachende begeleiding

De gemeente Woerden heeft in de beginfase van de pilot coachende begeleiding een groep opgestart bestaande uit 'coaches' die het gesprek met inwoners aan moesten gaan. In deze groep zaten participatie- en inkomensconsulenten vanuit WoerdenWijzer, een medewerker van Ferm Werk en medewerkers van Kwadraad. Daarnaast was er een groep 'ambassadeurs' van de pilot: zij zouden degenen zijn die de pilot moesten uitdragen onder collega's om ervoor te zorgen dat geschikte casussen binnen zouden komen. Alvorens de coaches begonnen met het werven van casussen, hebben zij in de eerste helft van 2019 een aantal trainingen gevolgd. Hieronder vielen onder meer een training in de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) en meerdere trainingen over stress-sensitieve dienstverlening.

Halverwege 2019 waren de coaches voldoende opgeleid om met het coachen van de inwoners te beginnen.³¹ Daartoe dienden coaches actief onder collega's te 'werven' om geschikte casussen op te halen. Dit proces verliep, zoals ook door betrokken organisaties in de interviews is aangegeven, moeizaam. Er kwamen maar weinig casussen binnen, en de casussen die wel binnen kwamen hadden volgens betrokken organisaties vaak multiproblematiek. Deze casussen waren daardoor te complex om deze binnen coachende begeleiding op te nemen. Volgens betrokken partijen was dit te verwachten aangezien zij zelf ook weinig cliënten tegenkwamen met enkelvoudige problematiek. In de loop van 2019 werd daarom actiever ingezet op het ophalen van casussen, maar ondanks deze inzet bleven aanmeldingen van geschikte casussen grotendeels uit. Ook gesprekken van de gemeente met ketenpartners (Voedselbank, Kwadraad en Ferm Werk) om te zorgen dat zij inwoners in armoede met stress zouden kunnen doorsturen, mochten niet baten. Uiteindelijk zijn elf casussen door coaches behandeld, terwijl de gemeente als doelstelling had om minstens twintig casussen op te pakken.³² Volgens betrokken partijen lagen de politieke wens met (vooruitstrevende) ideeën voor het oplossen van armoede en de uitvoeringspraktijk (te) ver uit elkaar. Daarnaast geven betrokkenen aan dat de pilot niet breed gedragen werd binnen organisaties buiten de deelnemers van de groep die werd opgeleid tot coach.

Mede doordat zo weinig casussen werden opgehaald is Samen Vooruit stopgezet (en daarmee ook de pilot coachende begeleiding).

Uitvoering maatwerkfonds

Het maatwerkfonds kon alleen gebruikt worden door professionals (consulenten) van de gemeente zelf. Volgens betrokken organisaties is het maatwerkfonds maar weinig gebruikt door deze professionals. Mogelijke redenen die professionals noemen zijn de onbekendheid van het maatwerkfonds en dat professionals niet voorbereid werden om gebruik te maken van de nieuwe regeling.

³¹ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief omzetten samen vooruit naar vroegsignalering, 17 maart 2020.

³² Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief omzetten samen vooruit naar vroegsignalering, 17 maart 2020.

5.2 Uitvoering en samenwerking uitvoeringsorganisaties

Uitvoering WoerdenWijzer

WoerdenWijzer doet een brede uitvraag bij inwoners die zich melden. Het inkomen maakt daar onderdeel van uit. Daarbij kan het onderwerp armoede wat op de achtergrond blijven. Dit komt onder andere door het brede en ingewikkelde takenpakket van de medewerkers van WoerdenWijzer. Bij de brede uitvraag kijkt de casemanager ook of er eventueel externe organisaties uit het netwerk ingezet moeten worden. Wanneer er sprake is van armoede, verwijst de casemanager de cliënt door naar Ferm Werk voor de minimaregelingen. Bij complexe multiproblematiek krijgt de inwoner na de brede uitvraag een procesregisseur toegewezen.

Schuldhelpverlening

In het eerste gesprek tussen Schuldhelpverlening en een inwoner probeert een consulent erachter te komen wat de hulpvraag van de inwoner is. Vervolgens heeft de consulent een intakegesprek met de inwoner waaruit een plan van aanpak komt. Daarna start het traject. Dit kan bestaan uit een schuldregeling, budgetbeheer en/of een wettelijke schuldsaneringsaanvraag. Het gaat hierbij om maatwerk. Schuldhelpverlening werkt daarbij veel samen met vrijwilligersorganisaties zoals thuisadministratie van Kwadraad als een inwoner behoefte heeft aan hulp van een vrijwilliger gedurende het proces.

Uitvoering Ferm Werk

Inwoners kunnen zich melden bij de toegang van Ferm Werk en krijgen dan een consulent toegewezen. In geval van armoede en schulden kan de cliënt gebruik maken van de minimaregelingen van Ferm Werk en verwijst de consulent de cliënt door naar WoerdenWijzer. Ook maakt de consulent de afweging of iemand in staat is om te werken als dit niet het geval is. Als de cliënt stappen kan zetten in de richting van arbeidsparticipatie start een traject van 100 uur. Als iemand na het traject nog geen stappen richting werk kan maken, stuurt de consulent de cliënt door naar WoerdenWijzer. Ook bij signalen van armoede en schulden verwijst de consulent door naar WoerdenWijzer.

Ferm Werk heeft de afgelopen tijd ook gewerkt aan een warme verwijzing van cliënten naar andere organisaties. Bij een warme overdracht hoeft de cliënt niet zelf een andere organisatie te benaderen, maar doet de consulent dit. Volgens verschillende betrokken partijen is er een verbetering zichtbaar in de samenwerking met Ferm Werk. Ferm Werk verwijst inwonersbijvoorbeeld vaker doonaar naar andere organisaties.

Samenwerking Ferm Werk & WoerdenWijzer

Door projecten zoals de pilot Samen Vooruit intensiveren Ferm Werk en WoerdenWijzer hun samenwerking. Daardoor weten de organisaties elkaar daarna makkelijker te vinden. Op dit moment maakt de gemeente de scheidslijn tussen Ferm Werk en WoerdenWijzer weer scherper. De gemeente heeft hiervoor een integraal beleidsplan voor het sociaal domein opgesteld. Het uitgangspunt hiervan is dat wanneer er een relatief kleine en snel te overbruggen afstand tot betaald werk bestaat, Ferm Werk dit oppakt door middel van casusregie. Ferm Werk heeft hierin dan ook de eindverantwoordelijkheid. Bij een grote afstand tot betaald werk, en bij multiproblematiek, doet WoerdenWijzer de casusregie.³³ Toch is de eindverantwoordelijkheid van een casus niet altijd duidelijk.

³³ Gemeente Woerden, Maatschappelijke agenda 2019-2022. 5 maart 2019.

Daarnaast hebben FermWerk en WoerdenWijzer het project 'FermWijzer' om de gezamenlijke aanpak te verbeteren. FermWijzer is gericht op de doelgroep met multiproblematiek en grote afstand tot de arbeidsmarkt. FermWerk en WoerdenWijzer doen een gezamenlijke intake met cliënten uit deze groep zodat de afstemming van de aanpak meteen plaats kan vinden.

Betrokkenheid interne en externe uitvoerders armoedebeleid

Betrokken organisaties zijn het erover eens dat het plan voor het armoedebeleid in essentie een goed idee was. Het plan had tegemoet kunnen komen aan de behoeften van mensen binnen de doelgroep. De meeste organisaties werkten al met stress-sensitieve dienstverlening. Dit was voor hen dus niet nieuw. Eén coach van Ferm Werk, enkele medewerkers van WoerdenWijzer en van Kwadraad waren onderdeel van de groep die werd opgeleid tot coaches. Zij hebben in totaal 11 casussen behandeld. Daarnaast hebben de medewerkers van Schuldhulpverlening een aanvullende training stress-sensitieve werkwijze gevolgd. De betrokken partijen gaven aan dat ze weinig gebruik maakten van het maatwerkfonds.

Doorwerking

De doorwerking van de pilot binnen de betrokken uitvoerders is beperkt. Partijen geven namelijk aan dat ze vooraf al werkten met de stress-sensitieve werkwijze. Wel leidde de pilot ertoe dat de verschillende uitvoerders elkaar beter weten te vinden waardoor doorverwijzing van cliënten makkelijker wordt.

5.3 Wijzigingen in het armoedebeleid

Stopzetten Samen Vooruit

Op 17 maart 2020 besloot het college een koerswijziging te doen in het armoedebeleid en Samen Vooruit stop te zetten.³⁴ Het college gaf aan dat de stress-sensitieve werkwijze als positief weliswaar als positief werd ervaren, maar dat de vorm van de werkwijze niet aansloot bij het werken in Gemeente Woerden. De betrokken partijen zijn op de hoogte van het stoppen van de pilot Samen Vooruit. Over de status van het Maatwerkfonds is het college niet duidelijk geweest. Uit gesprekken blijkt dat het Maatwerkfonds is stopgezet, maar dit is niet expliciet gecommuniceerd richt raad of betrokkenen bij het uitvoering van het armoedebeleid.

Nieuw beleid: inzet op vroegsignalering

Het college besloot om in het armoedebeleid in te zetten op vroegsignalering van schulden. De insteek was daarbij om de goede elementen uit de pilot te behouden, waaronder stress-sensitieve dienstverlening, maar meer in te spelen op het vinden van de inwoners die in zich in een vroeg stadium van schulden (en mogelijk een armoedesituatie) bevinden. Deze groep werd in de pilot niet bereikt. Deze aanpak sluit aan op het ingaan van de wijziging Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening en het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 januari 2021. Deze wetwijziging heeft met name betrekking op de uitwisseling van persoonsgegevens van burgers met mogelijk problematische schulden. De wetwijziging maakt de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens voor schuldhulpverlening door gemeenten en andere bij schuldhulpverlening betrokken organisaties mogelijk. Woningcorporaties, zorgverzekeraars en nutsbedrijven zijn onder voorwaarden verplicht om het college op de hoogte te stellen van betalingsachterstanden van inwoners. De verwachting is dat inwoners hierdoor eerder en betere hulp krijgen. Volgens de

³⁴ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief omzetten samen vooruit naar vroegsignalering, 17 maart 2020.

gemeente is het idee van vroegsignalering dat inwoners in hun kracht worden gezet met een relatief eenvoudige aanpak en lichte ondersteuning. Ook verwacht de gemeente met deze benadering inwoners te bereiken die vanwege schaamte over schulden (en armoede) buiten beeld blijven.

De VNG toonde zich bezorgd en verwacht een boeggolf aan aanvragen schuldhulpverlening.³⁵ De verwachting van de gemeente Woerden is dat er 400 tot 500 signalen per maand binnenkomen in 2021, waarvan een aanzienlijk deel ook reeds bekende gevallen zullen zijn. Naar verwachting gaat het in Woerden uiteindelijk om circa 400 huishoudens per jaar extra.³⁶ Deze ontvangen een schriftelijk hulpaanbod van de gemeente. Niet alle aangeschreven huishoudens zullen op dat hulpaanbod van de gemeente ingaan. Schuldhulpverlening is toegerust op een stijging in het aantal signalen, maar niet op de hoeveelheid die hierboven is beschreven. Schuldhulpverlening heeft ruimte voor vijftien huisbezoeken per maand. Er zijn nog geen resultaten voorhanden ten aanzien van deze wijziging in het beleid in Woerden.

4.5 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van het referentiekader (paragraaf 1.2). De bevindingen staan in het kader onder deze analyse.

In de Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) speelt de 'planfase' een belangrijke rol.³⁷ De planfase van het armoedebeleid is niet adequaat verlopen. Zo geven betrokken partners aan dat zij al verwachtten dat het lastig werd om casussen met enkelvoudige problematiek te vinden, maar niet vooraf geraadpleegd zijn. De betrokken partners geven daarnaast aan dat dat coaches niet voorbereid waren om het maatwerkfonds in te zetten. Ook werd coachende begeleiding niet breed gedragen door betrokken partijen.

Coachende begeleiding en het maatwerkfonds volgen in het plan van aanpak niet duidelijk uit de hiaten. Het is onduidelijk welke hiaten aangepakt worden met deze stappen, terwijl het aanpakken van de hiaten wel een kernpunt van het plan van aanpak was. Hiervan is weinig uitwerking te zien. Doordat de planfase van het armoedebeleid niet adequaat is doorlopen en het plan op hoofdpunten onduidelijk was, was ook de uitvoeringsfase (de Do-fase in de PDCA-cyclus) moeizaam. De pilot leidde niet tot de gewenste resultaten. Het ontbrak aan geschikte casussen, van het maatwerkfonds is door professionals weinig gebruik gemaakt en de doelgroep bleek in de pilot niet goed bereikt te worden. Hoewel betrokken partijen het armoedebeleid in essentie een goed idee vonden, zijn zij over de uitvoering van het armoedebeleid kritisch. Volgens betrokken partijen lagen de politieke wens met (vooruitstrevende) ideeën (maatwerkfonds, coachende begeleiding) voor het oplossen van armoede en de uitvoeringspraktijk te ver uit elkaar.

Het college gaf invulling aan de Check- en de Act-fases. Op basis van voortschrijdend inzicht uit de evaluatie en het niet slagen van Samen Vooruit heeft het college een koerswijziging ingezet naar vroegsignalering. Vroegsignalering zou volgens betrokkenen vanuit de gemeente een belangrijke rol kunnen spelen om de groep te bereiken die in de eerdere pilot niet werd gevonden. De meeste betrokken organisaties zijn op de hoogte van de wijzigingen in het armoedebeleid behalve van de

³⁵ VNG e.a., brief aan Tweede Kamer voor algemeen overleg Armoede- en schuldenbeleid op 18 juni 2020, 4 juni 2020.

³⁶ Berekening Unravelling op basis van 145.512 extra huishoudens landelijk op een totaal van 8,0 mln huishoudens. Voor Woerden komt dat neer op 400 van de circa 22.000 huishoudens in Woerden (zie ook Ministerie van SZW, Memorie van toelichting Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, 11 oktober 2019)

³⁷ Moen & Norman (2006). Evolution of the PDCA cycle.

status van het maatwerkfonds. Een aandachtspunt bij de koerswijziging die ook door een betrokkene van de gemeente wordt onderschreven, is dat er ook een groep inwoners is die in een (beginnende) armoedesituatie zitten zonder dat ze schulden hebben. Deze worden met vroegsignalering niet of minder goed bereikt. Een ander aandachtspunt is de capaciteit van schuldhulpverlening.

De taken en verantwoordelijkheden rondom het armoedebeleid zijn deels belegd bij WoerdenWijzer en deels bij Ferm Werk, hetgeen tot onduidelijkheid leidt voor beide partijen. Met name de eindverantwoordelijkheid van casussen is een aandachtspunt. Op deze manier kunnen inwoners uit de doelgroep tussen wal en schip vallen.

De gemeente heeft een netwerk van samenwerkingspartners zoals aangegeven in figuur 1. De partners zijn tevreden over het netwerk, maar de taken en verantwoordelijkheden zijn niet geheel afgestemd tussen alle interne en externe uitvoerders. Dit komt doordat er veel vindplaatsen zijn. Verschillende uitvoerders starten een traject met een inwoner uit de doelgroep en er wordt veel doorverwezen. Het is daarbij niet altijd duidelijk wie de regie en eindverantwoordelijkheid over een casus heeft en wat de taken en verantwoordelijkheden van andere betrokken partijen zijn.

Bevindingen

- De planfase (PDCA-cyclus) in het armoedebeleid is niet adequaat doorlopen. De voorbereiding van (de uitvoering van) het plan van aanpak schoot te kort en de opzet en structuur van het plan van aanpak zijn niet geheel duidelijk. Daardoor is de uitvoering (do-fase) van het beleid bemoeilijkt.
- Samen Vooruit is stopgezet: coachende begeleiding is niet geslaagd vanwege het ontbreken van (relevante) casussen en van het maatwerkfonds is door professionals weinig gebruik gemaakt.
- De stress-sensitieve werkwijze van interne en externe uitvoerders komt overeen met het plan van aanpak. Het maatwerkfonds is door uitvoerders niet uitgevoerd zoals het plan van aanpak beoogde.
- Betrokken partijen zijn kritisch over de uitvoering van het armoedebeleid en vinden dat de politieke wens en de uitvoeringspraktijk te ver uit elkaar lagen.
- Het armoedebeleid is op basis van voortschrijdend inzicht gewijzigd, waarbij de focus is verlegd naar vroegsignalering van schulden. Een aandachtspunt hierbij is het bereiken van mensen in armoede zonder schulden en de capaciteit van Schuldhulpverlening.
- De meeste betrokkenen zijn op de hoogte van de wijziging in het armoedebeleid van Samen Vooruit naar vroegsignalering van schulden. De status van het maatwerkfonds (opgeheven) is onbekend bij de meeste betrokkenen
- De taken en verantwoordelijken rondom het armoedebeleid zijn deels belegd bij WoerdenWijzer en deels bij Ferm Werk, hetgeen tot onduidelijkheid leidt.
- De gemeente heeft een netwerk van samenwerkingspartners voor de uitvoering van het armoedebeleid. Betrokken partijen zijn tevreden over het netwerk, maar de taken en verantwoordelijkheden zijn niet geheel afgestemd tussen alle interne en externe uitvoerders.

6. Doeltreffendheid armoedebeleid

In dit hoofdstuk komt de doeltreffendheid van het armoedebeleid aan bod. Allereerst worden de maatschappelijke effecten en bijbehorende resultaten van het armoedebeleid en het evalueren van het armoedebeleid feitelijk beschreven. Vervolgens volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen. Hieruit worden de bevindingen getrokken.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de resultaten de uitvoering tot 2020 betreffen. Resultaten over het gewijzigde beleid zijn immers nog niet beschikbaar.

6.1 Maatschappelijke effecten en resultaten gekanteld armoedebeleid

Het eerste maatschappelijke effect van het gekanteld armoedebeleid zou moeten zijn dat inwoners die gezien hun inkomen recht hebben op financiële ondersteuning gebruik maken van de wettelijke regelingen voor inkomensondersteuning (figuur 2). Daarbij horen de volgende beoogde resultaten:

Beoogd resultaat: Het gebruik van de inkomensondersteunende regelingen neemt toe tot 65% onder de inwoners die hier recht op hebben.

In de onderstaande tabel is het gebruik van de minimaregelingen in 2019 en 2020 te zien. Ferm Werk berekent het bereik van specifieke inkomensondersteunende regelingen door het aantal huishoudens dat gebruik maakte van een regeling te delen door het aantal huishoudens met een inkomen tot de inkomensgrens die geldt voor de betreffende regeling. Het gebruik van bijzondere bijstand, individuele inkomensvoetstuk en de declaratieregeling is in 2020 licht gestegen. Het gebruik van de collectieve zorgverzekering is gedaald. De gemeente heeft de inkomensgrens van de collectieve zorgverzekering verhoogd van 110% naar 120%. Hierdoor is de doelgroep van deze regeling gestegen, maar het gebruik is niet gelijkmatig meegestegen. Hierdoor is het absolute aantal mensen dat gebruik maakt van de regeling gestegen, maar het procentuele gebruik gedaald.

Tabel 3: Gebruik minimaregelingen

	2019	2020 ³⁸
<i>Bijzondere bijstand</i>	25%	27%
<i>Individuele inkomensvoetstuk</i>	55%	58%
<i>Premiebijdragen collectieve zorgverzekering³⁹</i>	41%	30%
<i>Declaratieregeling</i>	36%	38%

Het beoogde resultaat van 65% gaat uit van het totale gebruik van de regelingen. De gemeente berekent dit als het percentage unieke huishoudens dat gebruik maakte van één of meer regelingen van Ferm Werk afgezet tegen het aantal huishoudens in de doelgroep met een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. De gemeente rapporteert in de jaarstukken

³⁸ gemeente Woerden heeft nog geen nieuwe cijfers over de omvang van de doelgroep. Deze zijn overgenomen van 2019

³⁹ De gemeente Woerden heeft de inkomensgrens voor de collectieve zorgverzekering in 2020 opgehoogd.

dat het gebruik van inkomensondersteunende regelingen door de doelgroep in 2019 is toegenomen van 60% tot 62%.⁴⁰ Dat zou, uitgaande van 760 huishoudens in armoede in Woerden, gaan om ongeveer 471 huishoudens die gebruik maken van een of meerdere regelingen.

Volgens verschillende betrokkenen is het bereik van de regelingen van Ferm Werk een aandachtspunt. De regelingen zijn er wel, maar ze bereiken niet genoeg inwoners. Redenen die hiervoor genoemd worden zijn schaamte, maar ook onbekendheid en ingewikkeldheid van regelingen. Zo zijn de declaratieregeling en de informatie daarover op de website volgens betrokkenen te ingewikkeld. Er zijn initiatieven om de bekendheid van regelingen te vergroten zoals de Geldkrant, maar volgens verschillende partijen zouden de gemeente en Ferm Werk meer kunnen doen.

Een ander aandachtspunt in het bereik van inwoners zijn specifieke doelgroepen. De betrokken partijen hebben de potentiële doelgroep niet in beeld. Volgens betrokken interne en externe uitvoerders zitten er mogelijke gaten in het bereik, bijvoorbeeld bij de doelgroep die vanwege de gebrekkige taal en onbekendheid met de gemeente niet goed in beeld zijn. Denk bijvoorbeeld aan statushouders. Daarnaast kunnen werkende armen en ouderen volgens betrokken partners ook doelgroepen zijn die niet door de gemeente bereikt worden. In de pilot is naar voren gekomen dat de gemeente de doelgroep inwoners in een vroeg stadium van armoede of schulden niet goed kan bereiken. Om mensen in een vroeg stadium van schulden te bereiken is nu de koerswijziging naar vroegsignalering ingezet.

Ten slotte is het fenomeen armoedeval een aandachtspunt in het gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Hierover is meer te lezen in bijlage 4.

Beoogd resultaat: Bij contact tussen inwoners en de integrale toegang en consulents Wmo is de financiële situatie altijd onderwerp van gesprek.

Zowel WoerdenWijzer als Ferm Werk doen een integrale uitvraag. Het is niet altijd het geval dat de financiële situatie onderwerp van gesprek is. Het idee is dat de financiële situatie hier een onderdeel van uitmaakt, maar uit gesprekken blijkt dat armoede wat op de achtergrond kan blijven bij de brede uitvraag. Dit komt onder andere door het brede en ingewikkelde takenpakket van de medewerkers.

Beoogd resultaat: Formele en informele organisaties in het maatschappelijk middenveld zijn op de hoogte van beleid en voorzieningen en wijzen hun doelgroep hier actief op.

De gemeente Woerden heeft een netwerk van alle interne en externe uitvoerders op het gebied van armoede. Volgens verschillende betrokken partijen weten uitvoerders elkaar, mede door de pilot, beter te vinden en wordt er beter naar elkaar doorverwezen. Ook de netwerkbijeenkomsten helpen hierbij. In een van de netwerkbijeenkomsten is een sociale kaart opgesteld. Volgens betrokken partijen zijn er geen missende voorzieningen in het aanbod. Wel valt er volgens enkele betrokkenen winst te behalen in warme doorverwijzingen en de verantwoordelijkheden van de verschillende partners. De betrokken partners zijn ook op de hoogte van het beleid, maar zijn niet geheel op de hoogte van de wijzigingen daarin.

Beoogd resultaat: Financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen vindt binnen het maatwerk dat de gemeente kan bieden vraaggericht plaats, op basis van de behoeften van

⁴⁰ Gemeente Woerden, jaarstukken 2019, 3 maart 2020.

inwoners en volgens de methode van motiverende gesprekstechnieken en coachende schuldhulpverlening.

Veel betrokken uitvoerders gebruikten al stress-sensitieve gespreksmethode voor de start van de pilot en vinden dit een zinvolle methode. Het college heeft de pilot tussentijds geëvalueerd. De afdeling schuldhulpverlening heeft een aanvullende training motiverende gesprekstechnieken gevolgd. Het stress-sensitieve werken bij schuldhulpverlening leidde ertoe dat er meer mensen terugkwamen na het eerste gesprek. Het uitvalpercentage daalde van 26% naar 10%.⁴¹

Via de pilot Samen Vooruit zijn er elf casussen behandeld door medewerkers van gemeente Woerden, Ferm Werk en Kwadraad met behulp van motiverende gesprekstechnieken. Dat is minder dan het aantal dat voor ogen was, namelijk twintig casussen. De oorzaak hiervan was dat de doelgroep met beginnende, enkelvoudige problematiek niet gevonden kon worden. Van het maatwerkfonds werd weinig gebruik gemaakt volgens betrokken partijen. De reden hiervoor was de onbekendheid van de regeling en dat medewerkers niet voorbereid waren om het maatwerkfonds in te zetten. Het beleid en de uitvoering sloten volgens betrokkenen niet voldoende op elkaar aan waardoor de maatwerkenpak minder gebruikt is dan voor ogen was.

6.2 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van het referentiekader (paragraaf 1.2). De bevindingen staan in het kader onder deze analyse.

Naar aanleiding van een amendement van de raad heeft het college de beleidsuitgangspunten uitgewerkt in de programmabegroting. De meeste beoogde maatschappelijke effecten en resultaten zijn niet geoperationaliseerd en/of SMART geformuleerd. Ook is de omvang van de doelgroep slechts bij benadering inzichtelijk. Hierdoor is monitoring van het armoedebeleid lastig, terwijl dit wel de wens van de raad was. Als gevolg hiervan kan de doeltreffendheid van het armoedebeleid niet goed in kaart gebracht worden.

De beoogde effecten van het armoedebeleid zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Het gebruik van minimaregelingen in 2019 was nog geen 65%. De huidige berekening van het totale gebruik geeft een vertekend beeld en kan leiden tot de verkeerde conclusie. Het percentage van 62% oogt redelijk positief, maar het geeft geen reëel beeld van het gebruik van individuele regelingen. Het gebruik van individuele regelingen ligt namelijk beduidend lager, met percentages tussen 27% en 58% van de doelgroep. Daarnaast is de financiële situatie bij het contact tussen inwoners en de integrale toegang en Wmo-consulenten niet altijd onderwerp van gesprek. Het doorverwijzen van inwoners naar andere partners gaat steeds beter, maar er valt nog winst te behalen. Ten slotte is er een stijging geweest in de inwoners die ondersteund zijn door een maatwerkenpak, maar er zijn minder inwoners ondersteund dan voor ogen in de pilot.

De gemeente Woerden heeft een set voorzieningen voor de doelgroep. Daarvan is een sociale kaart opgesteld. Volgens betrokken partijen zijn er geen missende voorzieningen. De toegankelijkheid van voorzieningen is een aandachtspunt. Schaamte speelt hierin een rol, maar ook de onbekendheid en ingewikkeldheid van regelingen en de informatie.

Daarnaast bereikt de gemeente niet alle inwoners uit de doelgroep. De gemeente heeft de potentiële doelgroep niet in beeld. Er zijn mogelijk specifieke doelgroepen die niet bereikt worden zoals werkenden armen, ouderen, statushouders en mensen in een vroeg stadium van armoede en

⁴¹ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief coachende begeleiding, 11 december 2018

schulden. Deze laatste groep wordt geprobeerd te bereiken met de koerswijziging naar vroegsignalering.

Evaluatie van het armoedebeleid is een onderdeel van de beleidscyclus. Elk jaar neemt de gemeente deel aan de benchmark van Divosa. Daarnaast is de pilot Samen Vooruit tussentijds geëvalueerd. De evaluatie van de uitgangspunten van het armoedebeleid, zoals geformuleerd in de programmabegroting, heeft nog niet plaatsgevonden.

Bevindingen

- De maatschappelijke effecten en bijbehorende beoogde resultaten in het armoedebeleid zijn niet allemaal concreet gemaakt en/of SMART geformuleerd. Hierdoor is monitoring van het armoedebeleid lastig, terwijl dit wel een wens was van de raad.
- De beoogde effecten van het armoedebeleid zijn niet geheel gerealiseerd.
- De huidige berekening van het totale gebruik van regelingen geeft een te positief beeld. Het geeft geen reëel beeld van het bereik van specifieke regelingen.
- De gemeente heeft een op de doelgroep toegesneden set voorzieningen, maar de voorzieningen zijn niet toegankelijk voor alle inwoners.
- De gemeente bereikt niet alle inwoners uit de doelgroep en heeft geen zicht op potentiële cliënten. Specifieke doelgroepen zijn hierbij een aandachtspunt.
- Evaluatie van het armoedebeleid vormt een onderdeel van de beleidscyclus. De evaluatie van de uitgangspunten heeft nog niet plaatsgevonden.

7. Doelmatigheid armoedebeleid

Allereerst worden de uitgaven van het armoedebeleid beschreven. Vervolgens zal een analyse met bevindingen beschreven worden.

7.1. Inzet middelen en resultaat

Doelmatigheid organisatorische inrichting: Ferm Werk en WoerdenWijzer

Zoals in hoofdstuk 3 geschetst, is de uitvoering van het armoedebeleid belegd bij WoerdenWijzer en bij Ferm Werk. WoerdenWijzer doet de brede uitvraag, de doorverwijzing naar voorliggende voorzieningen en schuldhulpverlening en Ferm Werk doet de uitvoering van de minimaregelingen en de Participatiewet. Door deze constructie hebben inwoners van Woerden met een armoedeprobleem te maken met twee loketten en met onderlinge doorverwijzing, afhankelijk van het specifieke armoedegerelateerde vraagstuk. Een organisatorische constructie met twee uitvoeringsorganisaties is door onderlinge afstemming en casusoverdracht in beginsel minder doelmatig dan één aangewezen uitvoeringsorganisatie voor het armoedebeleid.

Gekanteld armoedebeleid

De gemeente gaf van 2018 tot en met 2020 in totaal €391.000 uit aan het gekantelde armoedebeleid. Deze kosten bestonden uit het ontwikkelen van de nieuwe aanpak voor Samen Vooruit, uit het maatwerkfonds en daarnaast bijvoorbeeld het opzetten van het armoedenetwerk en de benadering van doelgroepen met specifieke informatie (bijvoorbeeld jongeren die 18 werden).⁴² Eind 2019 was duidelijk dat er in de nieuwe aanpak in totaal elf trajecten waren opgestart, dat wil zeggen dat er elf huishoudens waren geholpen.⁴³

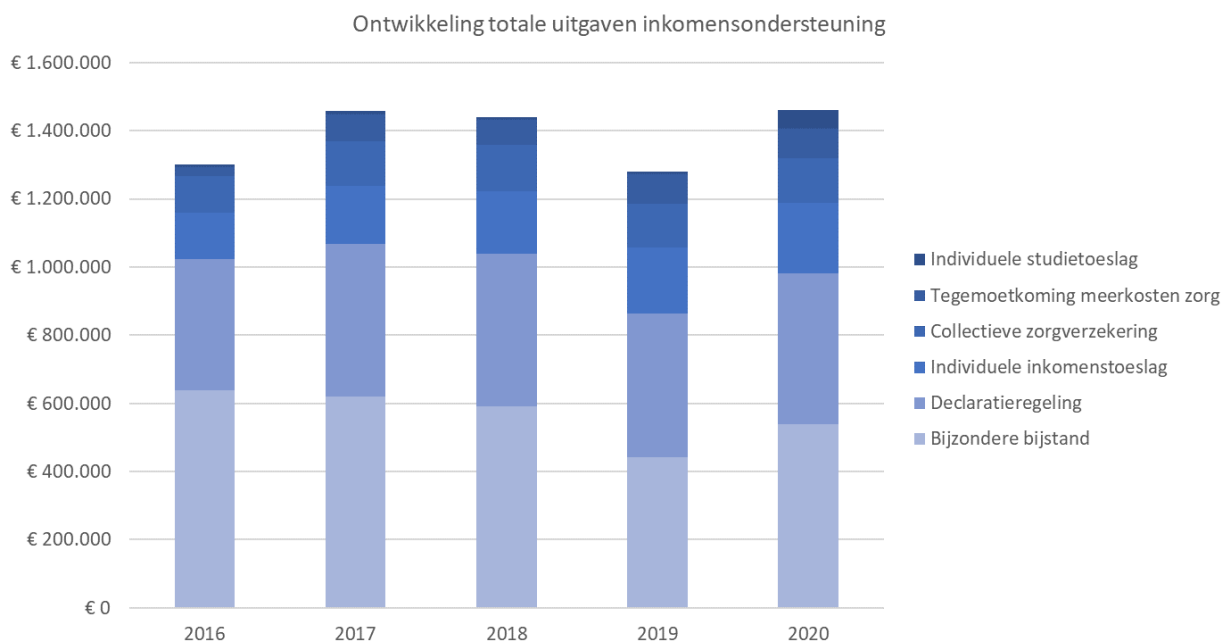
Inkomensondersteuning

De uitgaven van de gemeente aan de diverse vormen van inkomensondersteuning hebben zich in de periode 2016 tot en met 2020 ontwikkeld van € 1,3 mln tot ruim € 1,4 mln (zie figuur 3). Het aantal aanvragen van deze ondersteuning steeg van bijna 1.700 in 2016 naar 2.000 in 2020.⁴⁴

⁴² Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 42 vragen, 1 september 2020.

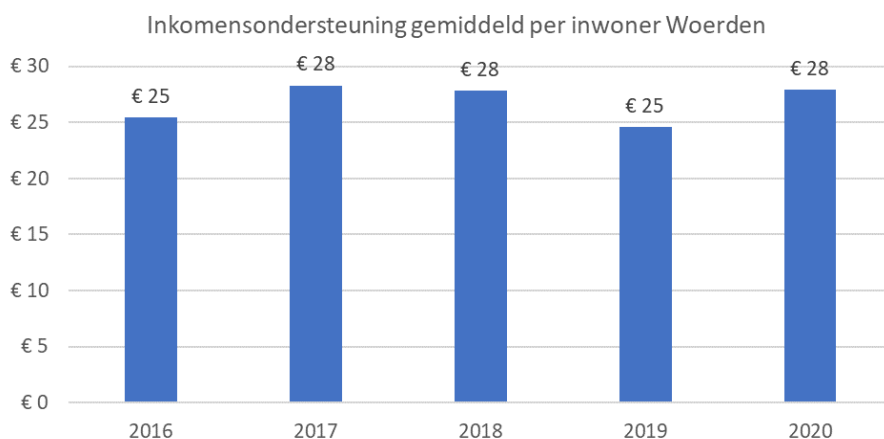
⁴³ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief Vervolg integraal armoedebeleid en Samen Vooruit, 17 maart 2020.

⁴⁴ Let wel, het betreft aanvragen. Een inwoner in armoede kan op meerdere regelingen een beroep doen. Het aantal inwoners in armoede dat gebruikt van de regelingen ligt dus lager.



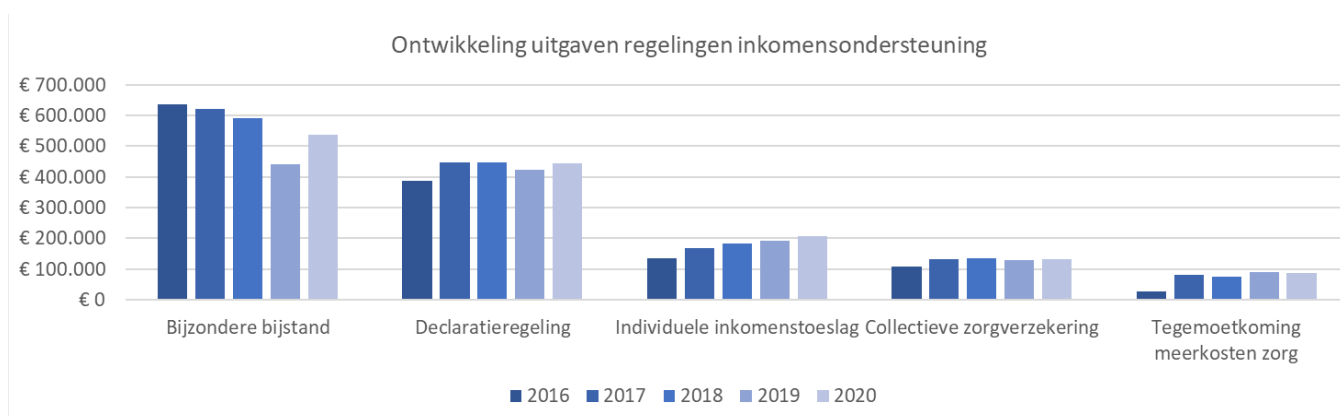
Figuur 3: Ontwikkeling uitgaven inkomensondersteuning gemeente Woerden

De inkomensondersteuning per inwoner heeft zich in de afgelopen jaren bewogen tussen gemiddeld € 25 en € 28 per inwoner van Woerden (zie figuur 4). Uit ervaringscijfers blijkt dat dit grofweg in lijn is met wat andere gemeenten met hetzelfde armoedepercentage per inwoner uitgeven aan inkomensondersteuning in het kader van armoedebestrijding.



Figuur 4: Ontwikkeling gemiddelde inkomensondersteuning per inwoner Woerden

Kijkend naar de belangrijkste specifieke regelingen dan is zichtbaar dat de uitgaven aan bijzondere bijstand de afgelopen jaren zijn afgenomen van € 640.000,- tot € 540.000 (zie figuur 5). De uitgaven voor de declaratieregeling liggen sinds 2017 rond € 440.000,- Bij de individuele inkomstenstoeslag is een stijging tot € 200.000,- te zien.



Figuur 5: Ontwikkeling uitgaven inkomensondersteuning gemeente Woerden

Subsidies voor armoedebestrijding

Naast de uitgaven aan inkomensondersteuning verstrekt de gemeente subsidies aan organisaties die zich in Woerden specifiek bezighouden met het voorkomen of tegengaan van de effecten van armoede:

- Voedselbank (subsidie € 35.000 structureel en € 10.000 eenmalig in 2020): 102 huishoudens met 160 kinderen geholpen;⁴⁵
- Stichting Leergeld (subsidie € 28.000,-): 87 gezinnen met 149 kinderen geholpen.⁴⁶

Beide organisaties zijn een belangrijke vindplaats voor inwoners in armoede. Uit het onderzoek blijkt dat beide organisaties mede door hun focus op de doelgroep en inzet van vrijwilligers een belangrijk deel van de doelgroep bereiken. Voor beide organisaties geldt dat ze de doelgroep steeds beter weten te bereiken.

Klijnsmagelden

Met ingang van 2017 stelt het Rijk via de decentralisatie-uitkering Armoedebestrijding extra middelen beschikbaar aan gemeenten. Deze zogeheten Klijnsmagelden zijn specifiek bedoeld voor kinderen en moeten bovenop het bestaande beleid worden ingezet.^{47, 48} In Woerden lijken wisselende beelden te bestaan over in hoeverre de Klijnsmagelden geormerkt zijn (zie verder bijlage 5). De gemeente zet de Klijnsmagelden deels specifiek in voor kinderen, maar ook voor de bekostiging van Samen Vooruit. De monitoring van de besteding is niet zodanig dat inzichtelijk is dat de gelden besteed worden aan de bestrijding van kinderarmoede.⁴⁹

7.2 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van het referentiekader (paragraaf 1.2). De bevindingen staan in het kader onder deze analyse.

In dit onderzoek is doelmatigheid gedefinieerd als de mate waarin er een balans is tussen het behaalde resultaat en de daarvoor ingezette middelen.

⁴⁵ Voedselbank Woerden, Jaarverslag 2020.

⁴⁶ Stichting Leergeld Groene Hart, Jaarverslag 2019.

⁴⁷ Ministerie van SZW, Kamerbrief Voortgang kansen voor alle kinderen, 11 november 2016.

⁴⁸ Ministerie van SZW en VNG, Bestuurlijke afspraken Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland, 15 november 2016.

⁴⁹ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief omzetten samen vooruit naar vroegsignalering. 17 maart, 2020.

Een eerste constatering is dat de constructie met de twee organisaties WoerdenWijzer en Ferm Werk vanuit de inwoner bezien niet doelmatig is. De inwoner heeft te maken met meerdere loketten en meerdere contactpersonen. Het is denkbaar dat er doelmatigheids- c.q. schaalvoordelen zijn door de taakuitvoering door Ferm Werk voor meerdere gemeenten. Maar het is aannemelijk dat één gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor armoedebeleid doelmatiger (sneller, duidelijker) is voor zowel inwoner als voor de gemeente zelf (minder overdracht). Met de blik op het armoedebeleid is de uitvoering door twee organisaties niet de meest doelmatige keuze. Dit zit vooral in de onderlinge doorverwijzingen en casusoverdracht die moeten plaatsvinden tussen de twee organisaties.

De aanpak van Samen Vooruit is niet doelmatig gebleken. Hoewel het niet reëel is de kosten alleen aan de elf gerealiseerde trajecten toe te rekenen, is duidelijk dat er geen balans was tussen het resultaat en de inzet van de middelen. Het college heeft dan ook besloten deze aanpak stop te zetten.

De gemeentelijke uitgaven aan inkomensondersteuning zijn inzichtelijk. De gemeente geeft gemiddeld per inwoner een bedrag uit dat in lijn ligt met wat veel andere gemeenten uitgeven. Net als in veel andere gemeenten is echter ook het bereik van deze regelingen beperkt. Inwoners in armoede zijn er niet van op de hoogte en vinden ze te ingewikkeld (zie hoofdstuk 4).

De subsidies aan organisaties zoals de Voedselbank en Stichting Leergeld dragen op doelmatige wijze bij aan armoedebestrijding. Het behaalde resultaat in termen van ondersteunde huishoudens is in balans met de inzet van gemeentelijke middelen. Beide organisaties bieden gerichte ondersteuning in natura, bieden een pakket dat aanvullend is op hetgeen de gemeente zelf biedt, hebben zicht op de doelgroep en weten die ook steeds beter te bereiken.

De doelmatigheid van de inzet van de Klijnsmagelden is niet inzichtelijk omdat de gelden niet aantoonbaar specifiek ingezet zijn voor het tegengaan van de effecten van armoede onder kinderen.

De analyse van bovenstaande informatie leidt tot de volgende bevindingen.

Bevindingen

- De keuze voor twee uitvoeringsorganisaties voor het armoedebeleid is niet doelmatig.
- De aanpak van Samen Vooruit is niet doelmatig gebleken en is stopgezet.
- De uitgaven aan inkomensondersteuning zijn doelmatig voor zover inwoners de regelingen weten te vinden.
- De subsidies aan organisaties als de Voedselbank en Stichting Leergeld zijn doelmatig.
- De doelmatigheid van de inzet van de Klijnsmagelden is niet inzichtelijk.

8. Informatievoorziening raad

In dit hoofdstuk komt de informatievoorziening naar de raad aan bod. Eerst zal feitelijk beschreven worden hoe de informatievoorziening naar de raad plaatsvindt. Vervolgens volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen. Hieruit worden de bevindingen getrokken.

8.1 Informatievoorziening raad gekanteld armoedebeleid

In mei 2017 stelde het college de raad voor om in te stemmen met scenario 3 van het integraal armoedebeleid. Voor de raadsvergadering zijn de scenario's met het advies van de Participatieraad besproken tijdens de informatieavond en in de commissie Welzijn.⁵⁰ De raad ging in juni 2017 mee in de keuze voor scenario 3, maar veranderde via een amendement het punt *uitvoering van scenario 3* in *uitwerking* hiervan. Daarnaast wilde de raad nog een aantal aanvullende kaders toevoegen. In het amendement verzocht de raad het college om de output van het beleid te monitoren. Daarom vroeg de raad het college ook om de uitgangspunten van het beleid te concretiseren en de raad hierover te informeren tijdens de reguliere rapportagemomenten van Ferm Werk.⁵¹ Het college informeerde de raad in januari 2018 over het plan van aanpak via een raadsinformatiebrief.⁵²

In oktober 2018 vroeg de raad naar de status van de uitvoering van het amendement over de monitoring van armoedebestrijding. Het college gaf in een raadsinformatiebrief⁵³ dat de evaluatie van WoerdenWijzer uitwees dat er meer focus moest komen op vroegsignalering, de bekendheid van WoerdenWijzer en casemanagement/ Begeleiding dichterbij.⁵⁴ Daarmee zou het sociaal domein geherstructureerd worden. Coachende begeleiding zou hier onderdeel van uitmaken. Het college gaf aan in 2019 met de pilot te starten.

In maart 2019 stemde de raad in met de visie in de Maatschappelijke agenda sociaal domein onder voorbehoud van bespreking van de uitwerking hiervan tijdens verdiepende sessies. Hieronder viel onder andere het casemanagement, vroegsignalering en een duidelijke verdeling van de doelgroep tussen WoerdenWijzer en Ferm Werk.⁵⁵

Het college gaf een jaar later informatie over het verloop van de pilot en dat de pilot uiteindelijk was gestopt.⁵⁶ Informatie over het maatwerkfonds ontbrak in deze raadsinformatiebrief. Het vervolg was dat de coachende begeleiding werd ingebed in de normale werkwijze. Het budget dat was vrijgemaakt voor de pilot kwam deels uit het integraal armoedebeleid en deels uit de Klijnsmagelden. Hiervan werden in het vervolg de trainingen voor stress-sensitieve dienstverlening bekostigd en de koerswijziging naar vroegsignalering. In 2020 vond een themabijeenkomst plaats over vroegsignalering.⁵⁷ vroegsignalering aan bod komen in een raadsavond.. Voor meer informatie over het armoedebeleid stelde de raad in september 2020 een aantal vragen over de monitoring van het armoedebeleid, de kosten en de effecten van de beleidswijziging.⁵⁸

⁵⁰ Gemeente Woerden, Amendement output op armoedebeleid, 24 mei 2017

⁵¹ Gemeente Woerden, Raadsbesluit integraal armoedebeleid, 22 juni 2017

⁵² Gemeente Woerden, Plan van Aanpak armoedebeleid, 16 januari 2018

⁵³ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief voortgang en pilot coachende begeleiding, 11 december 2018

⁵⁴ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief voortgang en pilot coachende begeleiding, 11 december 2018

⁵⁵ Gemeente Woerden, Raadsbesluit Maatschappelijke agenda Sociaal Domein 2019-2022, 29 maart 2019

⁵⁶ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief Vervolg pilot Samen vooruit en vroegsignalering van schulden, 17 maart 2020

⁵⁷ Gemeente Woerden, Themabijeenkomst armoeden en schulden, 18 juni 2020.

⁵⁸ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 42 vragen Armoedebeleid, 1 september 2020

In oktober 2020 stelde de raad de programmabegroting vast met daarin het doel van een aangepast uitvoeringsplan op het armoedebeleid.⁵⁹

8.2 Informatievoorziening bereik doelgroep en gebruik regelingen

Bereik doelgroep en regelingen

Elk jaar neemt de gemeente Woerden deel aan de benchmark van Divosa over het gebruik van regelingen en de doelgroep. Daarnaast ontvangt de raad elk kwartaal ter informatie de kwartaalrapportages van Ferm Werk met daarin de bestandsontwikkeling en de instroom van uitkeringsgerechtigden en de uitstroom van de doelgroep naar werk. Ook ontvangt de raad het jaarverslag ter informatie en een begroting waarop zij een zienswijze vaststellen. De kaderbrief van Ferm Werk is sinds 2017 een nieuw element in hun P&C-cyclus. Als gevolg daarvan diende de raad een motie in om uitgebreidere informatie in de kaderbrief terug te laten komen.⁶⁰ Daarbij wilde de raad graag terug zien hoe Ferm Werk in staat is om de verwachte groei en stijgende kosten te keren en welke instrumenten, samenwerkingsvormen en financiële middelen zij daarvoor zou inzetten.

Begin 2017 stelde de raad vragen over het bereik van de declaratieregeling van Ferm Werk.⁶¹ Volgens de Woerdense Courant zouden slechts 208 kinderen een bijdrage ontvangen terwijl 2.000 huishoudens hier recht op zouden hebben. Het college geeft aan dat Ferm Werk een nieuwe brochure uitgebracht heeft om inwoners te wijzen op financiële ondersteuning zoals de declaratieregeling.

Klijnsmagelden

Ook stelde de raad de afgelopen jaren regelmatig vragen over de Klijnsmagelden. In 2018 deed het college een voorstel voor de besteding van de Rijksgelden.⁶² Hierop nam de raad een amendement aan om de Rijksgelden niet alleen in te zetten voor de voorgestelde organisaties, gebaseerd op de adviezen van de landelijke overheid, maar om aan te sluiten bij de succesvolle bestaande stichtingen en initiatieven die Woerden al heeft.⁶³ In 2020 stelde de raad nog meerdere malen vragen over de Klijnsmagelden. Het college gaf aan dat de gelden terecht waren gekomen zoals afgesproken in 2018.⁶⁴ Hierover is meer te lezen in bijlage 5 waarin een (chronologische) beschrijving van de Klijnsmagelden en bijbehorende besluitvorming van de raad is bijgevoegd. Hierin wordt ook een korte analyse gegeven van de besteding van deze gelden in het kader van het armoedebeleid en hoe de raad hierbij betrokken is geweest.

Overige betrokkenheid

In 2018 informeerde het college de raad over de Taskforce *Keuzes voor de Toekomst*. Een Taskforce werd ingesteld ten behoeve van de nieuwe raadsperiode om de (financiële) dilemma's uit te werken in scenario's. De nieuwe raad kon op basis hiervan keuzes maken. Ook het armoedebeleid is hier onderdeel van.⁶⁵ De raad koos hierbij voor het basis-scenario, waarin volop zou worden ingezet op efficiency en effectiviteit.

⁵⁹ Gemeente Woerden, programmabegroting 2021-2024, 5 november 2020

⁶⁰ Gemeente Woerden, Motie kaderbrief Ferm Werk, 23 maart 2017

⁶¹ Gemeente Woerden, Beantwoording artikel 40 vragen over de declaratieregelingen de regeling peuteropvang, 28 maart 2017.

⁶² Gemeente Woerden, Raadsvoorstel besteding Rijksgelden armoedebestrijding kinderen, 3 april 2018

⁶³ Gemeente Woerden, Amendement aansluiting bij bestaande structureren bij armoedebestrijding kinderen, 14 juni 2018

⁶⁴ Gemeente Woerden, Beantwoording vragen artikel 42 over armoedebeleid, 17 juli 2020; Gemeente Woerden, Beantwoording vragen artikel 42 over besteding Klijnsmagelden, 24 november 2020

⁶⁵ Gemeente Woerden, Taskforces keuzes voor de toekomst, 26 maart 2018

In 2020 vond de strategische heroriëntatie plaats waarbij weer verschillende scenario's werden geschetst. De raad nam het voorgestelde scenario met bijbehorende maatregelenpakket met een aantal amendementen aan.⁶⁶ Onder andere een amendement dat beoogde om de besparingen te schrappen of te verlagen. Vooral omdat in het taakveld 'armoedebestrijding kinderen' volgens de raad nog een efficiëntieslag gemaakt moest worden.⁶⁷

Tenslotte stelde de raad vaak vragen over het armoedebeleid en schuldhulpverlening, bijvoorbeeld over de mogelijke kwijtschelding van schulden en extra ondersteuning van inwoners tijdens de coronacrisis.⁶⁸

8.3 Analyse

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van het referentiekader (paragraaf 1.2). De bevindingen staan in het kader onder deze analyse.

Het college heeft scenario's opgesteld voor het armoedebeleid en deze zijn besproken in een raadsinformatieavond en een thema-avond. Op deze manier bracht het college de raad in positie om kaders te stellen voor het armoedebeleid. Bij de koerswijziging heeft de raad geen kaders kunnen stellen.

De raad en het college hebben concrete afspraken over de informatievoorziening rondom het armoedebeleid. De raad heeft via een amendement opgenomen dat de raad geïnformeerd wilde worden over de monitoring van het armoedebeleid tijdens het reguliere rapportagemoment van Ferm Werk. Het college heeft de raad minimaal een keer per jaar geïnformeerd via raadsinformatiebrieven over de voortgang van het beleid. Ook budget en uitgaven waren hier een onderdeel van. Hierdoor geeft het college de raad inzicht in de achtergrond en ontwikkelingen van het beleid. Bij de koerswijziging van het armoedebeleid heeft het college concrete momenten voor de betrokkenheid van de raad aangegeven. Informatie over de status van het maatwerkfonds mist in de informatievoorziening van de voortgang. Ook is informatie over de monitoring van de doelen zoals opgesteld in de programmabegroting niet terug te zien in de informatievoorziening, terwijl dit wel een wens van de raad was.

De betrokkenheid van de raad bij het thema armoede is te zien aan de raadvragen die over dit thema worden gesteld. Een terugkerende aandachtspunt zijn de Klijnsmagelden waarover de raad meerdere malen vragen stelde.

⁶⁶ Gemeente Woerden, Raadsbesluit voorkeursscenario Strategische Heroriëntatie, 24 september 2020

⁶⁷ Gemeente Woerden, Amendement Schrappen maatregelen armoede- en minimabeleid, 9 september 2020

⁶⁸ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrieven met beantwoording artikel 42 vragen over kwijtschelden van schulden, 11 februari 2020; Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrieven met beantwoording artikel 42 vragen over coronakosten en minima, 24 november 2020

Bevindingen

- Het college bracht de raad in positie om kaders te stellen voor het armoedebeleid via de scenario's. De raad heeft geen kaders kunnen stellen voor de koerswijziging van het armoedebeleid.
- De raad en het college hebben concrete afspraken over de informatievoorziening rondom het armoedebeleid. De raad heeft dit toegevoegd door middel van een amendement.
- Het college geeft de raad inzicht in de achtergrond en ontwikkeling van beleid (swijzigingen) door middel van raadsinformatiebrieven over de voortgang van het beleid. Hierin ontbrak informatie over het maatwerkfonds en de monitoring van de doelen.
- De raad wordt regelmatig geïnformeerd over het gebruik van regelingen.
- De raad is betrokken bij het thema armoede. Een terugkerend aandachtspunt zijn de Klijnsmagelden.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Gemeente Woerden

- Afdelingshoofd Sociaal domein en beleidsadviseur sociaal domein
- Coördinator schuldhulpverlening
- Coördinator/implementatiebegeleider WoerdenWijzer
- Medewerker Ferm Werk
- Twee leden van de Participatieraad
- Portefeuillehouder van o.a. Werk en inkomen en armoedebestrijding

Netwerk & doelgroep

- Bestuurslid Voedselbank
- Bestuurslid Stichting Leergeld Groene Hart

Bijlage 2. Hiaten armoedebeleid

De gemeenteraad van Woerden besloot op 22 juni 2017 tot een meer maatwerkgerichte aanpak van armoedebeleid op basis van de beleidsnotitie 'Integraal armoedebeleid: de inwoner aan het roer'.⁶⁹ Hierin stonden zes hiaten in het armoedebeleid genoemd:

1. Meer verbinding tussen vindplaatsen van inwoners in armoede en bevorderen kennis en kunde van al deze partijen.
2. Meer doelgroepgerichte communicatie; denk hierbij aan ouderen, statushouders, laaggeletterden, ZZP-ers, inwoners met een laag arbeidsinkomen.
3. Doelgroep ouderen vraagt eigen aanpak.
4. Inwoners hebben last van de ingewikkeldheid van het Nederlandse regelingenlandschap. Dit moet toegankelijker worden gemaakt.
5. Kennis over landelijke en lokale regelingen bij WoerdenWijzer borgen. Scherpe splitsing tussen zorg en welzijn (WoerdenWijzer) en werk en inkomen (Ferm Werk) opheffen.
6. Kinderen worden een aparte doelgroep.

⁶⁹ Gemeente Woerden, Raadvoorstel Integraal armoedebeleid. 14 maart 2017.

Bijlage 3. Overzicht scenario's en argumenten scenario 3

Gemeente Woerden, Raadsvoorstel Integraal armoedebeleid. 14 maart 2017.

Aspect	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Benadering van de inwoner	<ul style="list-style-type: none"> Gaat uit van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de inwoner Beperkte regie 	<ul style="list-style-type: none"> Gaat er van uit dat niet iedere inwoner eigen kracht heeft of zelfredzaam is Geen regie 	<ul style="list-style-type: none"> Gaat uit van de (her)ontwikkeling van eigen kracht en eigen regie Ontwikkellende coaching.
Rol gemeente/ ketenpartner	Op afstand	Outreaching, ondersteunend	Leidende rol in mobiliseren van de inwoner
Communicatie en betrokken partijen	Algemeen, uitvoering ligt bij FermWerk.	Doelgroep gericht, specifiek. Uitvoering ligt bij FermWerk.	Face tot face, integraal ondersteuningsplan. Uitvoering in samenwerking met diverse partijen waaronder Welzijn Woerden, maatschappelijk werk en FermWerk.
Manier van uitvoeren inkomensondersteunende regelingen	Van te voren staat precies vast wat wel en niet vergoed wordt	Van te voren staat precies vast wat wel en niet vergoed wordt	<ul style="list-style-type: none"> Invoering maatwerkfonds (vraaggericht). Vooraf staat (binnen duidelijke kaders) niet precies vast wat wel en niet vergoed wordt binnen het maatwerkfonds Overige regelingen wel aanbodgericht.
Beoogd effect op situatie inwoner	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de inkomensituatie voor 50 tot 60% van de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede blijft onzichtbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de inkomensituatie voor 65 tot 75% van de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede komt in beeld als de inwoner dit wil delen. 	<ul style="list-style-type: none"> Verbeterd de uitgangspositie voor de inwoners. Oorzaak laag inkomen/armoede moet benoemd worden, er komt een ondersteuningsplan.
Inclusie	Inclusief als inwoner initiatief neemt.	Meer inclusief in het hier en nu door belemmeringen en drempels weg te nemen in toegang tot de regelingen.	Meer inclusief in het hier en nu en op de langere termijn, door inwoner zelf regie te laten voeren en drempels voor deelname aan de Woerdense samenleving weg te nemen.
Langere termijn	<ul style="list-style-type: none"> Beperkte lange termijn effecten op vermindering van armoede. Bestrijdt armoede in het hier en nu, positief effect op het kunnen meedoen in de maatschappij en verlichting armoedeproblematiek. Vanuit beleid inkomensondersteuning symptoombestrijding. 	<ul style="list-style-type: none"> Beperkte lange termijn effecten op vermindering armoede. Bestrijdt armoede in het hier en nu, positief effect op het kunnen meedoen in de maatschappij en verlichting armoedeproblematiek. Groter bereik van aantal inwoners t.o.v. scenario 1. Vanuit beleid inkomensondersteuning symptoombestrijding. 	<ul style="list-style-type: none"> Oorzaken armoede worden weggenomen waar mogelijk Maakt ontwikkeling van inwoner mogelijk. Positief effect op eventuele kinderen in het huishouden. Beperkt overerving van de armoede. Vanuit beleid inkomensondersteuning inzet op aanpakken oorzaken van armoede en dus verbetering van de situatie op de langere termijn.
Benodigde investering	€ 50.000	€ 250.000 plus uitvoeringskosten Ferm Werk	€ 250.000 plus uitvoeringskosten Ferm Werk Minder beslag op financiën sociaal domein in de toekomst door effectiever beleid.

Samenvatting argumenten college voor keuze derde scenario

Een eerste argument voor de keuze van het derde scenario is dat het college maatwerk belangrijk vond. Met scenario 3 bestond er volgens het college de mogelijkheid om passende ondersteuning te bieden op die plekken waar dit binnen gezinnen het hardst nodig zou zijn. Een tweede argument dat hierop voortborduurde is dat het derde scenario voor een verschuiving zou kunnen zorgen van een aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening. Daarmee zouden inwoners niet langer afhankelijk zijn van wat de gemeente aanbiedt, maar zou centraal komen te staan wat burgers nodig hebben (wat in elke individuele situatie anders is). Een derde argument is dat de maatwerkaanpak aansluit op nieuwe (wetenschappelijke) inzichten met betrekking tot het 'gedrag van mensen die in armoede leven'. Zo zou de aanpak ervoor zorgen dat 'actuele armoede kwesties' worden aangepakt. De nieuwe aanpak zou mensen in armoede moeten helpen om de regie en eigen kracht over hun leven terug te krijgen. Een vierde en laatste argument is dat het derde scenario het beste zou passen bij 'Mensen Eerst!': de Woerdense aanpak van problemen binnen het sociaal domein.⁷⁰

⁷⁰ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel Integraal armoedebeleid. 14 maart 2017.

Bijlage 4. Armoedeval

Ferm Werk heeft in 2019 onderzoek gedaan naar het fenomeen armoedeval.⁷¹ De armoedeval houdt in dat wanneer het inkomen van een huishouden in de laagste inkomenscategorie toeneemt, dat huishouden op enig moment niet meer in aanmerking komt voor bepaalde regelingen. Het gaat daarbij met name om toeslagen van de Belastingdienst, maar ook bij de inkomensondersteunende regelingen van Woerden doet dit zich voor. Ferm Werk heeft voor enkele standaard situaties een voorbeeldberekening gemaakt van het effect op het netto huishoudinkomen bij stijging van het inkomen van bijstandsniveau in vier stappen naar 140%.

Stijging inkomen ten opzichte van bijstandsnorm →	111%	121%	130%	140%
	Effect op netto huishoudinkomen			
	↓	↓	↓	↓
Alleenstaande	104%	105%	109%	112%
Alleenstaande ouder	109%	111%	116%	121%
Echtpaar zonder kinderen	107%	108%	112%	115%
Echtpaar met twee kinderen	105%	103%	106%	109%

Uit de bovenstaande tabel volgt dat bij een stijging van het inkomen van een echtpaar met twee kinderen van 111% tot 140% van het bijstandsniveau, het uiteindelijke inkomen van dit huishouden toeneemt van 105% tot 109% van het bijstandsniveau. Een inkomensstijging met 29 procentpunt leidt slechts tot een netto stijging van 4 procentpunt voor het netto huishoudinkomen. Het is in deze voorbeeldberekeningen van Ferm Werk dus niet zo dat het huishoudinkomen daalt door wegvallende toeslagen, maar een huishouden profiteert maar beperkt van een inkomensstijging. De gemeente kan het effect van de armoedeval dempen door voor de inkomensondersteunende regelingen een hogere inkomensgrens te hanteren.

⁷¹ Ferm Werk, Evaluatie minimabeleid, 12 juni 2019.

Bijlage 5. Klijnsmagelden

Met ingang van 2017 stelt het Rijk via de decentralisatie-uitkering Armoedebestrijding extra middelen beschikbaar aan gemeenten. Deze zogeheten Klijnsmagelden zijn specifiek bedoeld voor kinderen en moeten bovenop het bestaande beleid worden ingezet.^{72, 73} De gemeente Woerden heeft vanaf 2017 de volgende bedragen ontvangen:⁷⁴

2017: €176.185,-

2018: €167.844,-

2019: €162.842,-

2020: €167.558,-

De gemeente Woerden heeft geen beleid gemaakt om de Klijnsmagelden specifiek aan kinderen ten goede te laten komen. In 2017 zette het college € 126.000,- van de Klijnsmagelden in voor de declaratieregeling. Het is niet inzichtelijk welk deel specifiek ten goede kwam van kinderen. Het niet bestede geld werd niet doorgeschoven naar 2018, maar vloeyde terug in de reserve sociaal domein. Het is daarmee niet specifiek ingezet voor het voorkomen of bestrijden van kinderarmoede in Woerden.

In 2018 besloot de raad € 50.000,- van de Klijnsmagelden in 2018 in te zetten voor incidentele subsidies aan de Stichting Leergeld Groene Hart, de Stichting Babyspullen Nederland, de Voedselbank Woerden en voor de werkgroep Preventie armoede en schulden gemeente Woerden.⁷⁵ Uit het raadsvoorstel blijkt dat de insteek van de college daarbij was om jaarlijks 30% (€ 50.000,-) van de Klijnsmagelden voor dergelijke subsidies in te zetten en 70% (€ 117.000,-) voor de declaratieregeling. Dezelfde procentuele verdeling is ook in de jaren daarna aangehouden.

In 2019 vroeg de stichting Leergeld onder verwijzing naar de Klijnsmagelden een eenmalige subsidie aan van € 34.000,- en voor 2020 en de jaren daarna een structurele subsidie van € 36.000,-.⁷⁶

In 2020 vroeg de Voedselbank onder verwijzing naar de Klijnsmagelden een eenmalige subsidie van € 10.000,- aan, voor aankoop van vers voedsel voor kinderen.⁷⁷ Het college heeft dit ook toegekend, naast de structurele subsidie van € 34.000,-.

In Woerden lijken wisselende beelden te bestaan over in hoeverre de Klijnsmagelden geormerkt zijn. In sommige raadsvoorstellen spreekt de raad van 'geormerkte gelden', terwijl uit de inhoud van andere voorstellen niet spreekt dat de middelen specifiek ingezet moeten worden voor kinderen.^{78, 79} Ook is in de declaratieregeling en de ontwikkeling van de uitgaven daaruit, niet zichtbaar dat de Klijnsmagelden als *extra* gelden zijn behandeld. De uitgaven vanuit de declaratieregeling zijn niet navenant toegenomen. Diverse raadsfracties stelden de afgelopen jaren raadvragen over de inzet van de Klijnsmagelden.⁸⁰ Het ging om vragen naar de omvang en de

⁷² Ministerie van SZW, Kamerbrief Voortgang kansen voor alle kinderen, 11 november 2016.

⁷³ Ministerie van SZW en VNG, Bestuurlijke afspraken Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland, 15 november 2016.

⁷⁴ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 42 vragen, 17 juli 2020.

⁷⁵ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel Besteding Rijksgelden armoedebestrijding kinderen, 3 april 2018.

⁷⁶ Stichting Leergeld Groene Hart, incidentele subsidie 2019/structurele subsidie 2020 e.v., 14 juni 2019.

⁷⁷ Voedselbank Woerden, subsidieaanvraag 2021, 28 augustus 2020.

⁷⁸ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel Besteding Rijksgelden armoedebestrijding kinderen, 3 april 2018: "Dit geld is door het Rijk geormerkt en mag alleen uitgegeven worden aan armoedebestrijding onder kinderen en jongeren."

⁷⁹ Gemeente Woerden, Raadsvoorstel Besteding Rijksgelden armoedebestrijding kinderen, 10 april 2018: "Het kan namelijk mogelijk zijn dat de gemeenteraad de Klijnsmagelden voor andere doeleinden in wil zetten. Bijvoorbeeld voor het maatwerk armoedefonds dat in 2018 opgericht moet worden."

⁸⁰ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 40 vragen, 3 april 2018.

inzet van deze middelen. Ook wilde de raad weten welke organisaties betrokken zijn bij de besteding van deze middelen. De Participatieraad en de stichting Leergeld zijn kritisch over de inzet van de Klijnsmagelden door de gemeente, onder meer over het feit dat het de gelden niet als extra geld is behandeld, maar grotendeels is gestort in de declaratieregeling.

De raad besloot bij de vaststelling van het armoedebeleid dat de output gemonitord moest worden en dat de raad bij de reguliere rapportagemomenten van Ferm Werk en de gemeente geïnformeerd diende te worden.⁸¹ Hierbij is niet aangeduid dat er specifiek gerapporteerd diende te worden over Klijnsmagelden. Uit de raadvragen blijkt dat er bij de raad een grotere behoefte aan informatie over de Klijnsmagelden is, dan het college en Ferm Werk standaard verstrekken of monitoren. Zo monitort Ferm Werk bijvoorbeeld niet het totaal aantal kinderen dat gebruik maakt van de declaratieregeling.⁸² Het college verstrekt de raad informatie op aanvraag. Zo berichtte het college de raad dat 236 huishoudens met kinderen in 2019 gebruik maakten van de declaratieregeling.⁸³

⁸¹ Gemeente Woerden, Raadsbesluit Integraal armoedebeleid, 22 juni 2017.

⁸² Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 40 vragen, 28 maart 2017.

⁸³ Gemeente Woerden, Raadsinformatiebrief met beantwoording artikel 42 vragen, 1 september 2020.