Huishoudens geholpen

Onderzoek naar de Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid

26 mei 2025

Rekenkamer Zwolle

Voorwoord

Kansengelijkheid, bestaanszekerheid en meedoen: het zijn belangrijke begrippen in het Zwolse streven om de tweedeling in de samenleving tegen te gaan. Aanvullend op landelijk beleid heeft Zwolle een flink aantal inkomensregelingen om armoede en schulden tegen te gaan.

Toch zien we dat veel inwoners voor wie de inkomensregelingen bedoeld zijn, geen gebruik maken ervan. Waar beleidsmakers met de beste bedoelingen regelingen bedenken en geld reserveren en uitvoerende organisaties en medewerkers zich inspannen om zoveel mogelijk huishoudens te helpen, worden veel inwoners niet bereikt of vragen inwoners geen ondersteuning aan. Wat gaat er mis? Hoe kan dat beter?

Dat overheidsbeleid en uitvoering van regels in de praktijk voor de mensen om wie het gaat niet altijd uitpakken zoals bedoeld, zien we helaas wel vaker. Vandaar dat er bij evaluatieonderzoeken als deze, behalve voor het beleid en de uitvoering, steeds vaker expliciet aandacht is voor de ‘leefwereld’: hoe ervaren inwoners voor wie het beleid bedoeld is de dagelijkse praktijk?

Ook dit onderzoek zijn wij aangevlogen vanuit de leefwereld: zijn huishoudens om wie het gaat geholpen met de wijze waarop inkomensregelingen in Zwolle vormgegeven zijn? Dat het ook voor ons niet meeviel om in contact te komen met ‘niet gebruikmakende’ huishoudens, kan al als eerste conclusie gezien worden hoe complex deze opgave is. Ook de ervaringen van raadsleden, die wij uitnodigden een regeling aan te vragen, bevestigen dit.

Namens de Rekenkamer dank ik de onderzoekers van B&A, Sari van Aart, Yorick van den Berg, Julian Edens en Gerard Nieuwe Weme, voor de prettige samenwerking en hun waardevolle bevindingen. Ook alle gespreksdeelnemers, in het bijzonder de geïnterviewde inwoners, dank ik voor hun medewerking en onmisbare inbreng.

Dat het onderwerp bestaanszekerheid en inkomensregelingen leeft in Zwolle is wel zeker. Al tijdens ons onderzoek vonden twee raadsdebatten over dit onderwerp plaats en het college en de ambtelijke organisatie werken al aan verbetering van de regelingen - in lijn met de resultaten van ons onderzoek. Over de opvolging van dit rekenkameronderzoek hebben wij op voorhand dan ook niet te klagen. Wij hebben er dan ook vertrouwen in dat onze - ondersteunende en verder aanvullende - conclusies en aanbevelingen bij college en raad in vruchtbare grond vallen.

Namens de Rekenkamer Zwolle

Dirk Jan Droogh (voorzitter)

Leden Rekenkamer: Bert-Jan Buiskool, Ilja Jacobs, Karin Ligthart, Magdaléna Ritmeijer

Ambtelijk secretaris: Evert-Jan Bagerman en Iris Gosemeijer

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
Infographic	7
Bestuurlijke reactie college van B&W	8
Nawoord	14
Onderzoeksrapport B&A Groep	16

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en doel

In de afgelopen jaren zijn huishoudens in toenemende mate geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Niet voor niets was bestaanszekerheid één van de belangrijkste thema's bij de landelijke verkiezingen die in november 2023 plaatsvonden. Inkomensbeleid en de (her)verdeling van welvaart zijn verantwoordelijkheden voor het Rijk. In Zwolle zijn diverse regelingen die aanvullend zijn op het rijksbeleid. Veel huishoudens die recht hebben op deze regelingen maken hier gebruik van, maar dit geldt niet voor ieder huishouden.

Bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn in het Coalitieakkoord 2022-2026 centrale thema's. Het tegengaan van armoede en schulden heeft daarbinnen de hoogste prioriteit. Bijzondere aandacht is er voor kinderen die in armoede opgroeien. Daarom heeft de Zwolse raad er voor gekozen om de inkomensgrens voor de kindregelingen met ingang van 1 januari 2023 te verhogen van 110% naar 130%. Hiermee is de groep die recht heeft op deze regelingen vergroot. Het inzicht in de effecten en het bereik van de verschillende regelingen (zo mogelijk uitgesplitst naar doelgroepen) is echter nog niet volledig aanwezig.

Landelijk verschuift de aandacht van 'meedoen in de samenleving' meer naar 'bestaanszekerheid'. Bij bestaanszekerheid staat 'grip op het eigen leven' centraal. Zwolle wil in dit kader overgaan tot versimpeling en harmonisatie van regelingen met als doel een groter bereik van de regelingen.

Tegen deze achtergronden hebben wij onderzoek gedaan naar de mate waarin de huidige regelingen en de huidige beleidsuitvoering bijdragen aan verbetering van de 'grip'[1] en bestaanszekerheid van huishoudens in Zwolle. Het onderzoek is uitgevoerd vanuit drie verschillende invalshoeken:

- De invalshoek van de beleidsmakers/beleidsmedewerkers (de 'beleidswereld')
- De invalshoek van de uitvoerders die inwoners ondersteuning bieden (de 'uitvoeringswereld')
- De ervaringen vanuit de invalshoek van inwoners die gebruik maken van de regelingen (de 'leefwereld')

Onderzoeksbureau B&A heeft dit onderzoek voor ons uitgevoerd. In het kader van het onderzoek hebben zij een documentenstudie uitgevoerd en interviews afgenomen bij interne en externe betrokken, op beleids- en uitvoeringsniveau. Ook is gesproken met 30 inwoners die gebruik maken van één of meer inkomensregelingen. In dit hoofdstuk worden de samenvatting, de belangrijkste conclusies (in de vorm van sterke punten en verbeterpunten) en aanbevelingen gepresenteerd. Deze worden in tabelvorm gepresenteerd, vanuit de in de vorige alinea genoemde invalshoeken (beleidswereld, uitvoeringswereld en leefwereld). De laatste tabel met conclusies en aanbevelingen gaat in op de informatievoorziening aan de raad.

[1] Zie ook: WRR: Geef burgers meer grip | Nieuwsbericht | WRR

Raadsbesluiten inkomensregelingen najaar 2024 en voorjaar 2025

Onderzoeksbureau B&A heeft het onderzoek in de periode april 2024 tot en met november 2024 uitgevoerd. Bij aanvang van het onderzoek was bekend dat het college en de ambtelijke organisatie verder zouden gaan met het voornemen om stappen te zetten in de vereenvoudiging van en het verbeteren van de toegang tot de inkomensregelingen. Dit kreeg zijn uitwerking in een uitgangspuntennotitie voor vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen[2] (raadsbesluit 14 oktober 2024) en later een voorstel voor aanpassing van een aantal verordeningen om zo de inkomensregelingen te vereenvoudigen en de toegang tot deze regelingen te verbeteren[3] (raadsbesluit 31 maart 2025). Met de uitgangspuntennotitie is in het onderzoek van B&A al rekening gehouden. Met de voorgenomen aanpassingen aan de verordeningen nog niet.

Met het raadsbesluit van 31 maart 2025 worden de inkomensregelingen op twee belangrijke punten aangepast:

- Het schrappen van verplichte verantwoording van hoe geld gebruikt wordt
  Dit is van toepassing op enkele regelingen waarbij inwoners nu nog verplicht zijn om bewijs van het gebruik te bewaren en toe te sturen aan de gemeente. Deze verplichting wordt geschrapt, waarmee wordt uitgegaan van vertrouwen.
- Ambtshalve verstrekken
  In de huidige situatie moeten inwoners veel regelingen ieder jaar opnieuw aanvragen. In de nieuwe situatie worden regelingen automatisch toegekend aan inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen.

Deze twee aanpassingen betreffen interventies die in de huidige systemen, in de staande organisatie en binnen het huidige budget uitgewerkt en geïmplementeerd kunnen worden (plateau 1). In het raadsvoorstel en de bijbehorende stukken wordt aangegeven dat dit een eerste stap is. Er wordt ook vooruitgekeken naar en inzicht gegeven in andere voorgenomen interventies die nog in voorbereiding zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Interventies met wijzigingen in de inkomensregelingen die ingrijpende veranderingen vragen in de systemen en organisatie en daarom extra investeringen vragen (plateau 2).
- Interventies die grote systeeminnovatie en intensivering van maatwerkdienstverlening in de wijken vereisen (plateau 3; dit plateau wordt pas nader uitgewerkt als de interventies in plateau 1 en 2 onvoldoende effectief blijken).

Met de aanpassingen aan de inkomensregelingen wordt tegemoetgekomen aan enkele aanbevelingen die wij als Rekenkamer zouden hebben gedaan naar aanleiding van dit onderzoek. In de conclusies en aanbevelingen houden wij rekening met de voorgestelde interventies en reflecteren wij hierop. Daarbij kijken wij ook vooruit naar de voorgenomen interventies in plateau 2 waar de raad in een later stadium een besluit over neemt.

[2] Zie Raadsvoorstel Uitgangspuntennotitie Vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen
[3] Zie Raadsvoorstel Verbetering toegang en vereenvoudiging inkomensregelingen

Samenvatting / beantwoording centrale onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag stond in dit onderzoek centraal:

In hoeverre lukt het de gemeente Zwolle om met de huidige regelingen de Zwolse huishoudens waarvoor de bestaanszekerheid onder druk staat te bereiken en zorgen de regelingen voor verbetering van de bestaanszekerheid van deze huishoudens?

Het gebruik van de meeste inkomensregelingen neemt toe, maar een groot deel van de huishoudens wordt niet bereikt.
In de periode vanaf 2014 neemt het gebruik van de meeste aanvullende inkomensregelingen toe. Uit het onderzoek blijkt dat dit deels komt door het vereenvoudigen van regelingen en deels door het verhogen van de inkomensgrenzen waardoor de groep huishoudens die er een beroep op kan doen toeneemt. Het bereik van de regelingen (aandeel huishoudens dat recht heeft en daadwerkelijk gebruik van maakt van de regeling) varieert volgens de lokale armoedescan van het CBS tussen de 33% en 67%. Dat betekent dat nog steeds een groot deel van de huishoudens niet bereikt wordt.

Raadsbesluit 31 maart 2025
Er wordt met het raadsbesluit van 31 maart 2025 ingezet op het vereenvoudigen van de toegang tot de regelingen. Ook met een aantal quick wins (memo bij raadsvoorstel) wordt hier op ingezet. Dit zal mogelijk bijdragen aan een toename van het bereik van de regelingen, met name onder inwoners met een bijstandsuitkeringen.

De regelingen zorgen voor het wegnemen van de grootste financiële stress, maar lossen onderliggende structurele problemen op het gebied van bestaanszekerheid niet altijd op.
De hulp die met de inkomensregelingen wordt geboden, heeft in de eerste plaats een financieel effect: de grootste financiële stress wordt weggenomen. Inwoners kunnen hierdoor hun maandelijkse vaste lasten betalen, schulden aflossen en bijvoorbeeld schoolspullen en sportverenigingen betalen. De geboden hulp sluit hiermee aan bij de behoefte van de huishoudens.

De regelingen komen niet altijd tegemoet aan specifieke hulpvragen en specifieke situaties waarin inwoners verkeren. Inwoners ervaren dat er weinig maatwerk wordt geleverd en dat er weinig tot geen (na)zorg is vanuit de gemeente. Er wordt niet gevraagd naar wat de hulp hen oplevert. Een persoonlijke (lange termijn) aanpak ontbreekt. Daarbij ervaren veel inwoners de dienstverlening als een ingewikkeld administratief proces.

Raadsbesluit 31 maart 2025
De vereenvoudigingen van de regelingen die bij raadsbesluit van 31 maart 2025 zijn doorgevoerd, dragen mogelijk bij aan een betere voorspelbaarheid van het inkomen en daarmee het wegnemen van stress bij een gedeelte van de gebruikers van de regelingen. Hiermee wordt bijgedragen aan verbetering van de bestaanszekerheid van deze inwoners.

Conclusies en Aanbevelingen

Leefwereld

Wat gaat goed?	Wat kan beter?	Welke aanbevelingen hebben we?
<u>Op basis van dit onderzoek</u> • Inwoners die gebruik maken van de regelingen zijn in de regel positief over de hulp die zij van de gemeente ontvangen. De hulp heeft vooral een financieel effect: de grootste financiële stress wordt weggenomen. • De gemeente heeft een pilot uitgevoerd op het gebied van integraal werken in het sociaal domein: 'Het Innovatielab': Hierbij werkten medewerkers van de Sociale Wijkteams, medewerkers van Tiem en medewerkers van de afdeling Inkomen samen aan een aanvraag. Door de deelnemende inwoners werd dit als zeer positief ervaren: inwoners hoefden maar één keer hun verhaal te doen, werden ondersteund en hadden het gevoel meer maatwerk en nazorg te krijgen. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> Uit een memo dat als bijlage bij het raadsvoorstel is gevoegd, blijkt dat in de afgelopen periode al is ingezet op een aantal zogenaamde quick-wins. Een aantal quick wins dat verband houdt met punten die inspelen op aandachtspunten die uit de leefwereld naar voren kwamen, lichten wij er uit: • De gemeente onderneemt verschillende acties om het bestaan van de aanvullende regelingen aan de inwoners van Zwolle bekend te maken. Zo is er de jaarlijkse folder "Zwollenaar, laat geen geld liggen"[4], die ook in het Engels, Turks en Arabisch wordt uitgegeven. Deze is online in te zien, maar ook af te halen bij het Stadskantoor of het Sociaal Wijkteam. • Er is een pilot gestart met het bieden van fysieke hulp bij aanvragen die op het Stadskantoor worden gedaan. Concreet betekent dit dat inwoners die bij de balie voor inkomensondersteuning komen met een vraag, ook direct geholpen worden bij het doen van een aanvraag van een regeling.	• Inwoners ervaren hulp bij (het wegnemen van) financiële stress, maar geen hulp bij (het vinden van) lange termijn oplossingen. Een persoonlijke aanpak en het toepassen van de 'menselijke maat' bij specifieke hulpvragen wordt door gesproken inwoners gemist. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> In het memo met voortgang op de quick wins wordt aangegeven dat het invoeren van servicegesprekken nu nog niet wordt opgepakt. Reden is dat dit vooralsnog niet mogelijk is binnen de bestaande uitvoeringscapaciteit. In de volgende fase (plateau 2) wordt onderzocht of servicegesprekken mogelijk kunnen worden gemaakt, met name voor kwetsbare doelgroepen. Er wordt hierbij echter gesteld dat dit alleen mogelijk is, als er uitvoeringscapaciteit beschikbaar kan worden gemaakt door behaalde efficiency met andere maatregelen. • Inwoners hebben moeite om erachter te komen waar zij recht op hebben. De gemeentelijke website is niet op alle vlakken duidelijk en het taalgebruik is soms ingewikkeld. Het is voor inwoners daardoor lastig om te bepalen voor welke regeling ze wel/niet in aanmerking komen.[5] In het bijzonder geldt dit voor anderstaligen en laaggeletterden. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> In het memo met voortgang op de quick wins staat dat het verbeteren van de website zal worden opgepakt in 2025.	• **Zet in op het invoeren van servicegesprekken om zo te kunnen inspelen op specifieke hulpvragen en gerichter te kunnen werken aan lange termijn oplossingen (en laat dit niet afhangen van het te behalen efficiency met andere maatregelen)** • **Heb bij de voorgenomen verbetering van de website oog voor versimpeling in zowel inrichting als taalgebruik en verwijs op de website actief naar externe hulporganisaties, zoals de Voedselbank.**

[4] Zie: Laat geen geld liggen | Gemeente Zwolle
[5] Ook de raadsleden die hebben deelgenomen aan een 'mystery guest' praktijktoets ondervonden dit. Voor toelichting, zie hoofdstuk 5.3 van het rapport van bevindingen.

Beleidswereld en uitvoeringswereld

Wat gaat goed?	Wat kan beter?	Welke aanbevelingen hebben we?
<u>Op basis van dit onderzoek</u> • Het beleid was vanaf 2014 vooral gericht op meedoen mogelijk maken. Met de Hervormingsagenda Sociaal Domein (2019) en de koers Sociaal Domein (2024) is de hulpvraag van inwoners meer centraal komen te staan. Het beleid is gericht op het bieden van samenhangende ondersteuning die aansluit bij de context van het leven en de eigen kracht van de inwoners. Het Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid is daarmee helder verwoord. • De behoeften van huishoudens zijn goed in beeld gebracht met de Minima Effectrapportage, een evaluatie van de inkomensregelingen en het rapport 'Klantreis schuldhulpverlening'. Ook in het kader van de pilot 'innovatielab' zijn de behoeften van huishoudens nader geëvalueerd. • De beleidsafdeling kan beschikken over de monitor Sociaal Domein en de Armoedemonitor. Ook neemt Zwolle deel aan de Lokale Armoedescan van het CBS. Hiermee is er veel informatie beschikbaar over het bereik van de regelingen. Dit geeft beleidsmedewerkers de mogelijkheid om beleid en uitvoering zo nodig aan te passen, dan wel voorstellen hiervoor te doen. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> Op basis van de evaluaties en monitoringsgegevens zijn voorstellen gedaan voor samenvoegingen van en aanpassingen aan regelingen. Eerder gebeurde dit al door samenvoeging van regelingen voor gezinnen. Met het raadsbesluit van 31 maart 2025 wordt wederom een aantal regelingen aangepast en vereenvoudigd. Met deze aanpassingen en de eerder genoemde quick wins wordt ingezet op toename van het bereik van de regelingen en het vergroten van de bestaanszekerheid van jongeren.	• Het proces van aanvragen voor gemeentelijke inkomensregelingen is versnipperd georganiseerd. Bij één aanvraag zijn drie teams betrokken. De versnipperde organisatie zorgt voor vertraging in het aanvraagproces. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> In het raadsvoorstel bij het raadsbesluit van 31 maart 2025 wordt het verminderen van het aantal loketten als oplossingsrichting in plateau 2 genoemd. Door in te zetten op meer samenvoegingen van inkomensregelingen zou het aanvraagproces soepeler kunnen verlopen. • Het huidige proces van verstrekken van inkomensregelingen is voornamelijk administratief ingericht, met in de regel slechts één persoonlijk contactmoment tijdens de intake. Medewerkers ervaren weinig ruimte voor maatwerk en nazorg. Dit terwijl uit de pilot 'het innovatielab' is gebleken dat maatwerk en nazorg kunnen leiden tot betere resultaten voor inwoners. • Op beleidsniveau bieden monitoringsgegevens inzicht om het beleid en de uitvoering indien nodig aan te passen. Op uitvoeringsniveau is echter onvoldoende tijd en capaciteit om effecten te monitoren. Hierdoor vindt bijsturing op uitvoeringsniveau nauwelijks plaats. Het niet-bereik wordt door uitvoerende medewerkers niet actief gemonitord en er wordt niet actief gestuurd op het vergroten van het bereik. • Subsidiepartners verantwoorden zich op basis van de gemaakte subsidieafspraken, waarbij de focus ligt op de uitgevoerde activiteiten. Over eventueel bereikte effecten wordt niet gerapporteerd.	• **Zet in op versoepeling van het aanvraagproces en laat dit niet (alleen) afhangen van samenvoegingen van regelingen in de toekomst. Overweeg bijvoorbeeld de integrale werkwijze uit de pilot 'Innovatielab' als standaardwerkwijze toe te passen. Deze benadering kan vertraging voorkomen en zorgt voor meer mogelijkheden tot maatwerk en hogere effectiviteit.** • **Zorg voor betere afstemming tussen de beleidswereld en de uitvoeringswereld om zo de effecten van de regelingen beter (tussentijds) te kunnen monitoren en te kunnen bijsturen.** • **Ontwikkel een structurele manier van monitoring op uitvoeringsniveau van bereik en effecten van de inkomensondersteunende regelingen, bijvoorbeeld door standaard evaluatie- of nazorggesprekken. Hierdoor krijgen uitvoerende medewerkers inzicht in het effect van hun handelen en kunnen zij waar nodig adviseren over bijsturing.** • **Maak met maatschappelijke partners niet alleen afspraken op basis van uitgevoerde activiteiten, maar ook op basis van bereikte effecten.**

Informatievoorziening aan raad

Wat gaat goed?	Wat kan beter?	Welke aanbeveling hebben we?
De gesproken woordvoerders uit de raad hebben over het algemeen het gevoel goed en volledig geïnformeerd te worden om te kunnen sturen op de uitgangspunten van het beleid. Ook worden ze goed meegenomen in voorstellen die nog volgen in de toekomst. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> In het raadsvoorstel bij het raadsbesluit van 31 maart wordt zeer helder geschetst welke interventies in plateau 2 en plateau 3 worden overwogen en wanneer de raad voorstellen kan verwachten.	De raad ontvangt relatief weinig informatie over de uitvoeringspraktijk. Hierdoor bestaat het gevoel dat er weinig grip is op het proces. De gesproken woordvoerders uit de raad zouden beter inzicht in het niet-bereik willen hebben en duidelijkheid over aan welke knoppen de raad kan draaien om het bereik te vergroten, met inzicht in de financiële en maatschappelijke gevolgen hiervan. Op basis hiervan kan de raad dan onderbouwde keuzes maken. <u>Raadsbesluit 31 maart 2025</u> In het raadsvoorstel bij het raadsbesluit van 31 maart 2025 wordt aangegeven dat het effect van de interventies op de uitgaven aan de inkomensregelingen niet betrouwbaar te prognosticeren is. Wel wordt inzicht gegeven in kostenstijgingen bij verschillende scenario's qua groei van het aantal gebruikers van de inkomensregelingen. Dit is een stap in de goede richting. Wat opvalt is dat er enkel gekeken wordt naar financiële effecten. Het vergroten van de bestaanszekerheid van inwoners leidt op (middel)lange termijn echter ook tot maatschappelijke baten en mogelijk zelfs tot kosten die op andere beleidsterreinen vermeden kunnen worden. Ook dit effect is overigens niet eenvoudig te prognosticeren.	**Werk in toekomstige voorstellen scenario's uit die inzichtelijk maken hoe keuzes doorwerken en geef daarbij inzicht in zowel de financiële effecten als de mogelijke maatschappelijke baten en te vermijden kosten in de toekomst.**

Zwolse huishoudens geholpen

Wat is het bereik van de inkomensregelingen en dragen zij bij aan bestaanszekerheid?

De inkomensregelingen helpen mij bij het wegnemen van financiële stress ...

...maar ik wil ook graag hulp bij het vinden van lange termijn oplossingen zoals werk of een opleiding

Een regeling digitaal aanvragen is heel ingewikkeld en ik snap de taal niet altijd

Bereik

Het gebruik van de inkomensregelingen neemt toe, maar: minstens **30 procent** van de doelgroep wordt niet bereikt met de regelingen

Aanbevelingen om het bereik en de bestaanszekerheid te vergroten

- speel in op de specifieke hulpvraag en bied lange termijn oplossingen
- maak de website toegankelijker
- versoepel het aanvraagproces
- ken de effecten en het bereik van de regelingen en stuur bij
- maak hierover ook afspraken met maatschappelijke partners
- beschrijf in nieuwe plannen niet alleen wat het kost, maar ook wat het oplevert op de langere termijn

Rekenkamer Zwolle

Bestuurlijk reactie college van B&W

Memo

Aan Rekenkamer

Van Wethouder Van Willigen

Datum 21 mei 2025

Onderwerp Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport huishoudens geholpen; een onderzoek naar Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid".

Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid. Het onderzoek is in de periode april 2024 tot en met november 2024 uitgevoerd. De volgende onderzoeksvraag stond in dit onderzoek centraal:

In hoeverre lukt het de gemeente Zwolle om met de huidige regelingen de Zwolse huishoudens waarvoor de bestaanszekerheid onder druk staat te bereiken en zorgen de regelingen voor verbetering van de bestaanszekerheid van deze huishoudens?

De resultaten van het onderzoek staan in het rapport "Huishoudens geholpen; een onderzoek naar Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid ". Het conceptrapport is aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt de bestuurlijke reactie van het college op het rapport. Het college van burgemeester en wethouders heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport en dankt de Rekenkamer voor haar inzet en aanbevelingen. Het rapport geeft een herkenbaar beeld van het beleid op het gebied van inkomensregelingen zoals dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd en doet bruikbare suggesties voor de komende jaren.

Kader

Kader stellende nota's rondom dit onderwerp zijn:

- Coalitieakkoord Samen voor een Waardevolle Toekomst
- De Perspectiefnota 2024 - 2027
- Koers Sociaal Domein 2024 - 2030
- Visie op arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid
- Versterking Sociale Basis 2024 - 2027
- Uitgangspuntennotitie Vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen
- Raadsvoorstel Verbetering toegang en vereenvoudiging inkomensregelingen

Kernboodschap
Het onderzoeksrapport “Huishoudens geholpen; een onderzoek naar Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid” is op 7 april j.l. aangeboden aan het college. In deze nota reageert het college op het onderzoeksrapport. Wij zullen deze collegereactie opbouwen langs de drie invalshoeken waar de Rekenkamer aanbevelingen doet. Het onderzoeksrapport van de Rekenkamer stelt per genoemde invalshoek vast wat gaat goed, wat kan beter en doet aanbevelingen. In deze collegereactie gaan we in op de aanbevelingen. De indeling is:

1. De leefwereld, de ervaringen vanuit de invalshoek van inwoners die gebruik maken van de regelingen.
2. Beleidswereld en uitvoeringswereld, vanuit de invalshoek van de beleidsmakers/ beleidsmedewerkers en uitvoerders.
3. Informatievoorziening aan raad.

Toelichting

1. **Invalshoek leefwereld**

Aanbeveling 1
Zet in op het invoeren van servicegesprekken om zo te kunnen inspelen op specifieke hulpvragen en gericht te kunnen werken aan lange termijn oplossingen (en laat dit niet afhangen van te behalen efficiency met andere maatregel).

Reactie
Het college ziet ook de voordelen van servicegesprekken en onderschrijft de conclusie over inzetten op servicegesprekken. Het onderwerp servicegesprekken is onderdeel van plateau 2 van het project verbeteren toegang en vereenvoudigen inkomensregelingen. Tegelijkertijd is er binnen het huidige financiële kader geen ruimte voor deze gesprekken. Vandaar dat onderzocht wordt of deze ruimte gevonden kan worden door het behalen van efficiency met andere maatregelen. Ook wordt onderzocht hoe het gesprek over inkomen en inkomensondersteuning onderdeel kan worden in het contact met inwoners over andere onderwerpen zoals arbeidsparticipatie of sociale activering. Het college adviseert de raad om deze aanbeveling van de Rekenkamer mee te wegen bij de beoordeling van de voorstellen over de servicegesprekken, zoals deze nu worden voorbereid.

Aanbeveling 2
Heb bij de voorgenomen verbetering van de website oog voor versimpeling in zowel inrichting als taalgebruik en verwijs op de website actief naar externe hulporganisaties, zoals de Voedselbank.

Reactie
Het college neemt deze aanbeveling over. We onderzoeken samen met inwoners de teksten en inrichting op de website. De feedback uit dit onderzoek verwerken we direct om de website gebruiksvriendelijker te maken. Ook het Versimpelteam van de gemeente Zwolle levert een bijdrage aan deze verwerking. Het Versimpelteam werkt met Gebruiker Centraal aan een handleiding voor gemeenten om teksten van websites te verbeteren en hiervoor een stappenplan te maken.
In Zwolle, zijn er veel verschillende hulporganisaties (zoals de Voedselbank) voor inwoners met een laag inkomen. Vandaar dat we dit hulpaanbod op één centrale website/webpagina overzichtelijk beschikbaar gaan stellen. Hiermee gaan we ook de versnippering van informatie over hulp tegen. Deze versnippering is namelijk een veel gehoorde klacht van inwoners en professionals.

2. Beleidswereld en uitvoeringswereld

Aanbeveling 3
Zet in op versoepeling van het aanvraagproces en laat dit niet (allen) afhangen van samenvoeging van regelingen in de toekomst. Overweeg bijv. de integrale werkwijze uit de pilot “innovatielab”. Als standaard werkwijze toe te passen. Deze benadering kan vertraging voorkomen en zorg voor meer mogelijkheden tot maatwerk en hogere effectiviteit.

Reactie
Het college neemt deze aandachtspunten ter harte. De “versoepeling” van het aanvraagproces bevorderen wij op verschillende manieren. Wij doen dit door inwoners zoveel mogelijk te helpen met het doen van de aanvraag. Dit doen wij door verbetering van de aanvraagprocedure zelf, het wegnemen van bewijslast en het zoveel als mogelijk ambtshalve verstrekken van regelingen. Hiermee geven wij invulling aan alle uitkomsten uit onze gesprekken met inwoners en partners via de Stadsdialogen, de thematafels en het klantreisonderzoek over de inkomensregelingen.

Inmiddels zijn concreet doorgevoerd:
- De verbetering van de toegang door verbetering en verduidelijking van de aanvraagformulieren.
- De aanpassing van een aantal inkomensregelingen door bewijslast voor gebruik af te schaffen.
- Inwoners met een bijstandsuitkering de regelingen ambtshalve te verstrekken na een eerste aanvraag zodat zij deze niet jaar op jaar hoeven aan te vragen.
- Uitbreiding van de fysieke dienstverlening met een inkomensloket op het gemeentehuis en meer capaciteit voor Op Orde, de hulpverlening bij financiële vragen in de wijk.

In het kader van het project “Verbetering toegang en vereenvoudiging inkomensregelingen”, plateau 2, onderzoeken wij inderdaad de mogelijkheid voor samenvoeging van de bestaande inkomensregelingen. Echter, dit is één van de verbeteringen die wij onderzoeken. Wij onderzoeken ook het alles in één keer aanvragen zodat inwoners minder te maken hebben met versnippering en met bewijslast bij aanvraag van de regelingen.

Aanbeveling 4
Zorg voor betere afstemming tussen de beleidswereld en de uitvoeringswereld om zo de effecten van de regelingen beter (tussentijds) te kunnen monitoren en te kunnen bijsturen.

Reactie
Het college onderschrijft de aanbeveling voor goede afstemming. De huidige ontwikkelingen rond de verbetering van de toegang en vereenvoudiging van inkomensregelingen, vinden plaats in een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering, zowel binnen de gemeente als daarbuiten. Alle beleidsvoorstellen worden geformuleerd in samenspraak met de uitvoering en zowel in concept als na invoering getoetst op uitvoerbaarheid en effectiviteit met de uitvoering. Hierop aangevuld, worden aanvraagformulieren en -processen getoetst met inwoners zodat hun ervaringen meteen kunnen worden verwerkt in de ontwerp-aanvraagformulieren en processen.

Verder worden de resultaten van de maatregelen gemonitord op maatschappelijk effect door een minimaeffectrapportage door het NIBUD als basis voor de aanpassing in beleid. Naast de monitoring van het absoluut aantal aanvragen, monitoren wij ook het relatief bereik van de regelingen door periodiek onderzoek door het CBS.

Aanbeveling 5
Ontwikkel een structurele manier van monitoren op uitvoeringsniveau van bereik en effecten van de inkomensondersteunende regelingen, bijv. door standaard evaluatie- of nazorggesprekken. Hierdoor krijgen uitvoerende medewerkers inzicht in het effect van hun handelen en kunnen zij waar nodige adviseren over bijsturing.

Reactie
Het college neemt deze aanbeveling ter harte. Momenteel worden voorbereidingen getroffen om binnen het team Inkomen, de taken van de consulenten beheer en consulenten intake samen te voegen. Hierdoor krijgt de inwoner één vast aanspreekpunt vanaf het moment waarop de aanvraag wordt ingediend. Dit zal de uitvoering verbeteren, waardoor we de inwoners beter kunnen monitoren en het effect van ons handelen voor hen inzichtelijker wordt. Tegelijkertijd zetten we in op het versterken van datagedreven werken en wordt het BI-dashboard binnen het team inkomen continu verbeterd.

Aanbeveling 6
Maakt met maatschappelijke partner niet alleen afspraken op basis van uitvoerende activiteiten, maar ook op basis van bereikte effect.

Reactie
Het college neemt deze aandachtspunten ter harte. Partners die subsidie ontvangen verantwoorden zich op basis van de gemaakte subsidieafspraken vastgelegd in subsidiebeschikking. Het is niet ongebruikelijk om in de afspraken op te nemen wat het effect is geweest van een subsidie. Dat hangt samen met het soort activiteit dat wordt gesubsidieerd. Dit kan op verschillende manieren. Eén van deze manier is het uitvragen (via de verantwoording) bij de subsidieontvanger. Bijvoorbeeld het Jeugdsportfonds verantwoord op basis van het aantal kinderen en jongeren die via hen gaan sporten. Dat zijn afspraken over uitvoerende activiteiten en omvat tegelijktijdig ook effecten: zoals verminderen van financiële barrières voor sportdeelname en verhogen van het aantal kinderen dat actief deelneemt aan sportactiviteiten. Hierdoor wordt duidelijk hoeveel gezinnen geholpen worden en wat de impact deze subsidie is. Daarnaast kan het meten van de impact ook bij de gemeente zelf gedaan worden. Als gemeente kunnen we ook onze eigen data en de informatie gebruiken. In hoeverre hebben de subsidies voor een bepaald doel bijgedragen. Iets wat we steeds meer willen gaan doen. Neemt niet weg dat het belangrijk blijft om hierover na te denken bij het maken van subsidieafspraken.

3. Invalshoek informatievoorziening aan de raad

Aanbeveling 7
Werk in toekomstige voorstellen scenario's uit die inzichtelijk maken hoe keuzes doorwerken en geef daarbij inzicht in zowel de financiële effecten als de mogelijke maatschappelijk baten en te vermijden kosten in de toekomst.

Reactie
Het college zet in op het versterken van datagedreven werken. Daarom ontwikkelen we dashboards voor verschillende onderdelen. Om de samenhangende effecten op de lange termijn in beeld te brengen, ontwikkelen we ook een monitor/dashboard voor de Koers Sociaal Domein. Dit omvat thema's zoals bestaanszekerheid, kansengelijkheid, gezondheid en sociale basis. Tijdens het ontwikkelproces van deze monitor formuleren we scherpe doelstellingen, een samenhangende beleidstheorie en indicatoren die de effecten op deze onderwerpen in de loop der tijd laten zien.

Financiële bestaanszekerheid en de effecten daarvan op andere terreinen nemen hierin een belangrijke plaats in.

We raden aan om deze ontwikkeling af te wachten en geen aparte maatschappelijke businesscases op dit onderwerp te ontwikkelen. Overigens hebben wij wel onderzocht of er elders maatschappelijke kosten-baten analyses zijn uitgevoerd op de gemeentelijke bijdrage aan financiële bestaanszekerheid zoals u voorstelt. Echter, wij hebben deze niet gevonden. Dit sterkt ons in de conclusie dat een betrouwbare maatschappelijke kosten-baten analyse alleen voor financiële bestaanszekerheid bijzonder lastig is te formuleren.

Vervolg
De in de bestuurlijke reactie opgenomen acties worden opgepakt en de resultaten daarvan komen, waar nodig, terug in de raad.

Nawoord

Op 21 mei ontvingen wij de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op het rapport ‘Huishoudens geholpen; een onderzoek naar de Zwolse inkomensregelingen voor bestaanszekerheid’. Wij zijn blij te lezen dat het college veel van onze aanbevelingen onderschrijft en ter harte neemt. Bij een aantal aanbevelingen plaatst het college kanttekeningen. De bestuurlijke reactie geeft ons daarom aanleiding de volgende aandachtspunten mee te geven aan de raad.

Aandachtspunt 1: kosten gaan voor de (financiële en maatschappelijke) baten

In aanbeveling 1 adviseren wij om in te zetten op het invoeren van servicegesprekken om doelgroepen die het meest kwetsbaar zijn te ondersteunen, ongeacht de te behalen efficiency met eerdere maatregelen. Het college wil hier pas toe overgaan als voldoende uitvoeringscapaciteit is vrijgespeeld met andere maatregelen.

Wij adviseren om de benodigde investering mede te beoordelen op basis van de mogelijke toekomstige opbrengsten en niet uitsluitend vanuit het perspectief of er op dit moment middelen kunnen worden vrijgemaakt door behaalde efficiency met andere maatregelen. Het invoeren van servicegesprekken is in potentie immers een maatregel waarbij de kosten voor de baten uitgaan. Op langere termijn kan dit zich terugverdienen omdat mensen geen of minder gebruik meer hoeven te maken van de geboden financiële ondersteuning.

Ook aanbeveling 7 heeft (onder andere) betrekking op kosten die voor de baten uitgaan. Hierin adviseren wij namelijk om in toekomstige voorstellen ook inzicht te geven in de mogelijke maatschappelijke baten en te vermijden kosten in de toekomst. Hierover geeft het college onder andere aan op dit moment geen aparte maatschappelijke businesscases op dit onderwerp te willen ontwikkelen. Ook wordt gesteld dat er elders geen maatschappelijke kosten-baten analyses over dit onderwerp zijn aangetroffen en dat dit tot de conclusies leidt dat een betrouwbare maatschappelijke kosten-baten analyse voor financiële bestaanszekerheid bijzonder lastig te formuleren is. Wij zijn echter van mening dat in toekomstige voorstellen op zijn minst aandacht besteed kan worden aan mogelijk toekomstige (financiële en maatschappelijke) baten op de (middel)lange termijn, ook als dit slechts indicatief mogelijk is.

Overigens gaat dit slechts over één aspect van aanbeveling 7. Met deze aanbeveling roepen we namelijk vooral op in toekomstige voorstellen aan de raad scenario’s uit te werken die inzichtelijk maken hoe keuzes doorwerken, zodat de raad daarmee zicht krijgt op de knoppen waaraan hij kan draaien. Hier wordt in het bestuurlijk wederhoor niet op ingegaan.

Aandachtspunt 2: evaluatie-/nazorggesprekken

In aanbeveling 5 adviseren wij om een structurele manier van monitoren op uitvoeringsniveau te ontwikkelen, bijvoorbeeld door standaard evaluatie- of nazorggesprekken. Het college neemt deze aanbeveling ter harte. Het wordt echter niet duidelijk hoe het college aankijkt tegen de suggestie om evaluatie-/nazorggesprekken standaard te laten plaatsvinden. Wel wordt aangegeven dat wordt ingezet op het versterken van datagedreven werken en dat het BI-dashboard binnen het team inkomen continu wordt verbeterd. Daarover merken wij op dat de uitkomsten van evaluatie-/nazorggesprekken ook belangrijke input kunnen vormen voor dit dashboard, met name over proceservaring en mate van tevredenheid van gebruikers.

Aandachtspunt 3: mate van concreetheid

Bij verschillende aanbevelingen geeft het college aan deze ‘ter harte’ te nemen. De manier waarop wordt echter niet in alle gevallen even duidelijk. Bij aanbeveling 2 en aanbeveling 3 gaat het college

vrij concreet in op wat al gebeurd is en wat het college van plan is te gaan doen. Bij andere aanbevelingen – met name aanbeveling 5 en 6 – is dit minder het geval. Wij begrijpen dat sommige maatregelen nog nader uitgewerkt moeten worden en dat het daardoor in sommige gevallen nog niet mogelijk is dezelfde mate van concreetheid te bieden. Wij adviseren de raad dit bij toekomstige voorstellen kritisch te volgen.

Wij zullen de vervolgstappen op het gebied van de inkomensregelingen en (financiële) bestaanszekerheid met belangstelling blijven volgen en zien uit naar de voorstellen die later dit jaar aan de raad worden voorgelegd.

Onderzoeksrapport B&A Groep

Nota van bevindingen voor bestuurlijk wederhoor

Rekenkameronderzoek armoederegelingen

Gemeente Zwolle

Colofon

Projectnummer: 416

Auteurs: Sari van Aart
Yorick van den Berg
Julian Edens
Gerard Nieuwe Weme

B&A B.V.
Bezuidenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

Den Haag, 3 april 2025

© Copyright B&A B.V. 2025

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Onderzoeksvragen en -verantwoording 7

1.1 Aanleiding 7

1.2 Onderzoeksvragen 7

1.3 Onderzoeksverantwoording 7

2. Bevindingen beleidswereld 11

2.1 Inleiding 11

2.2 Bevindingen ontwikkelingen beleid 11

2.3 Bevindingen aannames en uitgangspunten beleid 13

2.4 Bevindingen in beeld brengen behoeften huishoudens 14

2.5 Bevindingen doelgroepen 15

2.6 Bevindingen monitoring en sturing 16

2.7 Bevindingen rolinvulling raad 17

3. Bevindingen uitvoeringswereld 19

3.1 Inleiding 19

3.2 Bevindingen inrichting toeslagverstrekking 19

3.3 Bevindingen praktijk verstrekking minimaregelingen 21

3.4 Bevindingen zicht uitvoerders op huishoudens 23

3.5 Bevindingen monitoring effecten en bereik regelingen (perspectief uitvoerders) 24

4. Bevindingen leefwereld 27

4.1 Inleiding 27

4.2 Bevindingen ervaringen inwoners: aansluiting hulpvraag, menselijke maat en alg, ervaringen 27

4.3 Bevindingen ervaringen inwoners: bekendheid met regelingen 29

4.4 Bevindingen gebruik regelingen 31

4.5 Bevindingen redenen niet- of gedeeltelijk gebruik van regelingen 35

4.6 Bevindingen verhogen gebruik regelingen 37

Bijlagen

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2: Onderzoeksvragen

Bijlage 3: Normenkader

Bijlage 4: Toetsing normenkader

1. ONDERZOEKSVRAGEN EN - VERANTWOORDING

1. Onderzoeksvragen en -verantwoording

1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn huishoudens in toenemende mate geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Niet voor niets was bestaanszekerheid één van de belangrijkste thema's bij de landelijke verkiezingen die in november 2023 plaatsvonden. Inkomensbeleid en de (her)verdeling van welvaart is een verantwoordelijkheid voor het Rijk. In Zwolle zijn diverse regelingen die aanvullend zijn op het rijksbeleid. Veel huishoudens die recht hebben op deze regelingen maken hier ook gebruik van. Tegelijkertijd is bekend dat niet ieder huishouden dat recht heeft op deze regelingen, hier ook gebruik van maakt. In sommige gevallen bewust (bijvoorbeeld uit angst om grote bedragen te moeten terugbetalen) en in andere gevallen uit onbekendheid met de regelingen.

Bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn in het Coalitieakkoord 2022-2026 centrale thema's. Het tegengaan van armoede en schulden heeft daarbinnen de hoogste prioriteit. Bijzondere aandacht is er voor kinderen die in armoede opgroeien. Daarom is ervoor gekozen om de inkomensgrens voor de Kindregeling met ingang van 1 januari 2023 te verhogen van 110% naar 130%. Hiermee is de groep die recht heeft op deze regeling vergroot. Het inzicht in de effecten en het bereik van de verschillende regelingen (uitgesplitst naar doelgroepen) is echter nog niet voldoende aanwezig is. Landelijk verschuift de aandacht van 'meedoen in samenleving' meer naar 'bestaanszekerheid'. Bij bestaanszekerheid staat 'grip op het eigen leven' centraal. Zwolle wil in dit kader overgaan tot versimpeling en harmonisatie van regelingen met als doel een groter bereik van de regelingen. De Rekenkamer wil graag onderzoeken in hoeverre de huidige regelingen en de huidige beleidsuitvoering bijdragen aan verbetering van het bereik van de regelingen en de bestaanszekerheid van huishoudens in Zwolle.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt:
In hoeverre lukt het de gemeente Zwolle om met de huidige regelingen de Zwolse huishoudens waarvoor de bestaanszekerheid onder druk staat te bereiken en zorgen de regelingen voor verbetering van de bestaanszekerheid van deze huishoudens?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen. Deze deelvragen treft u aan in bijlage 2. De deelvragen gaan over:

- het perspectief van de beleidsmakers (de 'beleidswereld);
- het perspectief van de uitvoerders die inwoners helpen (de 'uitvoeringswereld);
- de ervaringen vanuit het perspectief van de inwoners (de 'leefwereld').

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

Documentenstudie
Als eerste is gekeken naar de inkomensregelingen die de gemeente biedt. Welke regelingen kent de gemeente en welke voorwaarden gelden daarvoor? Op basis van gemeentelijke cijfers is in beeld gebracht hoe het gebruik en bereik van deze regelingen zich heeft ontwikkeld. Ook is op basis van beschikbaar gestelde gegevens een analyse opgesteld van de armoedeproblematiek in Zwolle.
De documentenstudie heeft zich ten tweede gericht op wat gedaan moet worden om inkomensondersteuning te ontvangen van de gemeente. Dit betreft onder andere de

informatieverstrekking, welke termijnen gehanteerd worden, proces van toekenning, en tot slot welke regels zijn opgesteld en vastgesteld.
Het derde deel van de documentstudie heeft zich gericht op een analyse van het beleid rondom armoede, schulden en bestaanszekerheid. Daarbij is ook gekeken naar hoe de raad hierover geïnformeerd wordt door het college.

Veldwerk inwoners

Op basis van geanonimiseerde bestanden is een selectie gemaakt. Het is gelukt om bij 30 inwoners een interview af te nemen over hun ervaringen met het proces van aanvragen en het effect dat de hulp voor hen heeft gehad. Elf inwoners maakten gebruik van één regeling en negentien inwoners maakten gebruik van meerdere regelingen.

Het was ook de bedoeling om inwoners te spreken die geen gebruik hebben gemaakt van gemeentelijke regelingen (de niet-bereikte inwoners in armoede). Dat is helaas niet gelukt. Het lukte niet om via partners van de gemeente inwoners te vinden die helemaal geen gebruik maakten van gemeentelijke hulp en ondersteuning. Wel hebben de gesprekken met inwoners die slechts gebruik maakten van één (of een beperkt aantal) regeling inzichten verschaft in niet-gebruik.

Veldwerk uitvoerende medewerkers die inwoners helpen

Interviews hebben plaatsgevonden met uitvoerenden van de gemeente en andere partners in Zwolle. Het doel van deze gesprekken was om te achterhalen:

- hoe het proces van aanvragen verloopt;
- hoe inwoners bij de hulp en ondersteuning terecht komen;
- wat gedaan wordt om het bereik van inwoners te vergroten;
- wat verklaringen zijn voor het niet-bereiken van de inwoners.

Ook zijn uitvoerders bevraagd op wat goed gaat en wat beter kan. Uitvoerders is ook gevraagd om hun mening te geven over op de bevindingen uit de interviews onder inwoners.

Veldwerk beleidsmakers

Interviews hebben plaatsgevonden met de beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor armoedebestrijding en bestaanszekerheid. Daarnaast heeft een interview met de verantwoordelijk wethouder plaatsgevonden. In deze gesprekken is nagegaan:

- wat de belangrijkste doelen zijn van de gemeente;
- hoe de gemeente stuurt op het doelbereik;
- wat verklaringen zijn voor bereikte resultaten;
- wat goed gaat en wat beter kan.

Ook is hen gevraagd naar hun mening over de opbrengsten uit de gesprekken die met inwoners en met uitvoerders zijn gevoerd.

Mystery Guest onderzoek door raadsleden

In totaal zeven raadsleden zijn aan de hand van situaties van inwoners op zoek gegaan naar hulp en ondersteuning. Het betrof situaties die kunnen leiden tot een aanvraag bij de gemeente bij één of meer van de onderzochte inkomensregelingen. Als raadsleden dachten de hulp te hebben gevonden, hebben zij geprobeerd deze hulp aan te vragen. Raadsleden is gevraagd om niet een definitieve aanvraag in te dienen, maar de aanvraag stop te zetten. Deelnemende raadsleden hebben via een vragenlijst hun ervaringen met het zoeken naar en het aanvragen van hulp bijgehouden. De uitkomsten van deze vragenlijst zijn opgenomen in de bevindingen.

Groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad

De laatste fase in het onderzoek betrof een werksessie met een vertegenwoordiging van de raad. In deze werksessie zijn de eerste resultaten besproken. Met de raadsleden is gesproken over hun kaderstellende en controlerende rol in relatie tot het onderwerp: wat gaat goed en wat kan beter?

Op de hiervoor beschreven wijze is steeds in elke stap voortgeborduurd op de bevindingen uit voorgaande stappen.

Rapportage

Dit rapport van bevindingen is vanuit de verschillende perspectieven (inwoner, uitvoerder en beleidsmaker) opgesteld. Dit heeft geleid tot deze nota van bevindingen.

2. BEVINDINGEN BELEIDSWERELD

2. Bevindingen beleidswereld

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over het beleid op het gebied van bestaanszekerheid van de gemeente Zwolle opgenomen. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen *per deelvraag* op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. De toetsing aan het bijbehorende normenkader treft u aan in bijlage 4. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.*

2.2 Bevindingen ontwikkelingen beleid

1. Hoe heeft het Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Het beleid gericht op bestaanszekerheid is ontwikkeld van meedoen mogelijk maken naar een nieuwe koers waarin de inwoner centraal staat.

Onderbouwing

De belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van bestaanszekerheid in de gemeente Zwolle zijn:

- De vaststelling van de uitvoeringsnota van de Participatiewet " Meedoen mogelijk maken" en de tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (2014)
- De Hervormingsagenda Sociaal Domein (2019-2024)
- De versimpeling van armoederegelingen en de minimaregelingen (2019)
- De nieuwe Koers Sociaal Domein (2024-2030)
- De "uitgangspuntennotitie vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen" (2024).

Uitvoeringsnota van de Participatiewet 'Meedoen mogelijk maken' (2014)

Met de vaststelling van de uitvoeringsnota van de Participatiewet 'Meedoen mogelijk maken' en de tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (15-12-2014) heeft de gemeenteraad de gemeentelijke ondersteuning voor 2015 voor deze inwoners mede vorm gegeven. In de uitvoeringsnota is de armoedegrens vastgesteld op 110% van het sociaal minimum. Daarmee sluit de raad aan bij het 'niet veel-maar-toereikend' criterium en beperkt daarmee de financiële risico's binnen het armoedebeleid door toename van het beroep op de regelingen. Voor chronisch zieken en gehandicapten is de inkomensgrens in 2015 verhoogd naar 130% om te voorkomen dat zij door meerkosten onder het sociaal minimum komen. Zij ontvangen ondersteuning via toegang tot de collectieve zorgverzekering en een tegemoetkoming van € 175 voor meerkosten.

Hervormingsagenda Sociaal Domein 2019-2023

Van 2019 tot en met 2023 werkte de gemeente Zwolle met de "Hervormingsagenda Sociaal Domein". De inzet was een veranderbeweging op gang te brengen: "nog meer denken vanuit de inwoner, vanuit wat wel kan". Vanuit de vraag in plaats van het aanbod. Niet zorgen voor, maar zorgen dát het zelf lukt. En ook meer denken vanuit ondernemend partnerschap met de aanbieders." Specifieke aandacht voor armoederegelingen is beperkt tot het opnemen van een doel: tegengaan van armoede, schulden en sociaal isolement.

Versimpeling van armoederegelingen en de minima effect regelingen (2019)

Op grond van de Minima Effect Rapportage (2018) en de Hervormingsagenda Sociaal Domein heeft het college het besluit genomen om een aantal regelingen te versimpelen. Voorbeelden hiervan zijn de

scholierenregeling, regelingen voor alleenstaande ouders, regelingen voor minimahuishoudens met één of twee volwassenen tussen 18 jaar en AOW-gerechtigde leeftijd en voor huishoudens met een zorgvraag.

In de gemeente Arnhem zijn naar aanleiding van evaluaties gelijke inkomensgrenzen en vermogensgrenzen doorgevoerd voor verschillende regelingen en vindt automatisch verlenging plaats bij ongewijzigde omstandigheden.

Koers Sociaal Domein (2024-2030)

Het college heeft als vervolg op de hervormingsagenda de 'Koers Sociaal Domein 2024-2030' opgesteld. Deze is vastgesteld door de raad nadat zij eerst op basis van een scenarionota richting heeft meegegeven. Het Coalitieakkoord 2022-2026 'Samen voor een waardevolle Toekomst' gaf al richting aan die koers: "Wij bouwen vanuit vertrouwen de komende jaren verder aan een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen. Met gelijke kansen voor iedereen en bestaanszekerheid voor onze inwoners. Op die manier gaan we een tweedeling in onze samenleving tegen. Dat doen we allereerst door de sociale verbanden en netwerken in onze samenleving. Zo bouwen we aan een sociale basis waar mensen op kunnen terugvallen als ze hulp nodig hebben."
De Koers Sociaal Domein is een richtinggevend stuk dat de komende jaren de basis gaat vormen voor alle beleidsontwikkeling en uitvoering in het sociaal domein. De Koers Sociaal Domein zal daarmee ook richtinggevend zijn voor de wijze waarop de gemeente integraal het armoede- en schuldenbeleid vorm gaat geven.

Voor de definiëring van bestaanszekerheid gebruikt de gemeente Zwolle in haar Koers Sociaal domein de definitie van de VNG. Bestaanszekerheid wordt hierin als volgt uitgelegd:

1. Inkomenszekerheid: inwoners hebben de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen om in hun levensonderhoud te voorzien.
2. Werkzekerheid: inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en/of participatie (een zinvolle daginvulling) mee te doen en te kunnen bijdragen aan de samenleving.
3. Menselijke maat: de gemeente benadert inwoners vanuit vertrouwen en empathie en sluit aan bij hun situatie.
4. Basisvoorzieningen wonen en zorg: een passende woning en toegang tot zorg als basale zekerheden voor leven en werken.

Uitgangspuntennotitie vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen (2024)

In het raadsvoorstel van 4 juli 2024 'Uitgangspunten notitie vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen' stelt het college dat het doel is dat meer inwoners gebruik maken van lokale inkomensregelingen. Dit draagt bij aan de financiële bestaanszekerheid van meer inwoners van Zwolle. Daarom streeft het college naar een vereenvoudiging van de regelingen en verbeterde toegang tot deze regelingen. Dat kan op uiteenlopende manieren zo stelt het college: het omlaag brengen van de bewijslast, het schrappen van gebruiksdoelen voor regelingen, het kunnen ontvangen van geld uit verschillende regelingen met één aanvraag, enzovoorts. Deze verschillende manieren hebben implicaties voor het beleid en de inzet van de inkomensregelingen als beleidsinstrument. Daarom is in het voorstel een aantal uitgangspunten vastgesteld op basis waarvan nieuw beleid hierop ontwikkeld wordt de komende tijd.

Het voorstel stelt ook dat de uitbreiding van het gebruik van de gemeentelijke regelingen en de intensivering van de dienstverlening om dat te realiseren, gevolgen kan hebben voor het armoedebudget. De uitgangspunten worden vertaald naar drie scenario's voor inrichting van de toegang, aanpassing van de regelingen en de inrichting van de uitvoering. De raad ontvangt daarvoor in 2025 van het college

voorstellen met verschillende financiële scenario's zodat de raad ook kan sturen op de gevolgen voor de begroting.

Uit de interviews met de beleidsmedewerkers komt naar voren dat het beleid zich nu primair richt op het vereenvoudigen van regelingen en de uitvoering enerzijds en het (mede daardoor) vergroten van het bereik anderzijds. Dit moet ook gebeuren binnen de financiële kaders van de begroting: het vergroten van het bereik brengt namelijk ook meer uitgaven met zich mee.

2.3 Bevindingen aannames en uitgangspunten beleid

2. Hoe ziet het huidige Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid eruit en welke aannames liggen hieraan ten grondslag?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Het huidige beleid is gericht op het centraal stellen van de inwoner en het bieden van samenhangende ondersteuning die aansluit bij de context van het leven en de eigen kracht van de inwoners. De aanname is dat beleid en uitvoering vanuit deze uitgangspunten effectief kan zijn.

Onderbouwing

In het laatste beleidsstuk 'Koers Sociaal domein' en de 'Uitgangspunten notitie vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen' wordt het huidige beleid gericht op bestaanszekerheid beschreven.

Met het vaststellen van de Koers Sociaal Domein ligt er volgens het college een basis om in beleid, uitvoering en organisatie concrete stappen te gaan zetten. Het gaat vooral om aannames dat anders werken noodzakelijk is:

- In de relatie met inwoners: op basis van vertrouwen samen met betrokken inwoners werken aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Dat wordt vertaald in beleid en uitvoering.
- In de relatie met (professionele en niet-professionele) partners: samen mogelijk maken dat de inwoner en zijn leefwereld centraal kunnen staan. Meer samen leren en kijken wat nodig is om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.
- In de uitvoering: breed kijken, meer interne samenwerking, oog voor de context, duurzame samenhangende oplossingen vinden.
- In beleid: meer verkenning van het vraagstuk in de leefwereld en meer benutten van ervaringskennis. Oplossingen vinden in samenspraak met betrokken inwoners, uitvoerende professionals en partners in de stad.
- In bekostiging: zoeken naar vormen van bekostiging die de gewenste beweging ondersteunen: meer vanuit het perspectief van de inwoner, bijvoorbeeld door initiatieven vanuit de wijk te ondersteunen. Daarnaast steeds kijken hoe de inzet van de gemeente bijdraagt aan bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid en daarin zo nodig verschuivingen aanbrengen.

Voor bestaanszekerheid betekent dit dat de gemeente meer gaat sturen op de samenhang van de verschillende investeringen en vanuit de gewenste beweging gaat werken. Concreet betekent dit:

- De inwoner en de leefwereld staan centraal.
- De gemeente biedt samenhangende ondersteuning die aansluit bij de context van het leven van inwoners.
- De gemeente en partners gaan uit van de kracht en eigen mogelijkheden van mensen en eventuele ondersteuning is gericht op het versterken daarvan.

De vastgestelde uitgangspunten ten aanzien van bestaanszekerheid zoals die beschreven staan in de 'Uitgangspunten notitie vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen' zijn:

- Bestaanszekerheid, kansengelijkheid en goede gezondheid blijven de leidende kaders voor de vereenvoudiging van de inkomensregelingen. We blijven daarom speciale regelingen houden voor meer kwetsbare inwoners zoals kinderen en inwoners met een beperking of een chronische ziekte.
- Voldoende inkomen om rond te komen is één van de pijlers van bestaanszekerheid. Daarom willen wij dat zoveel mogelijk inwoners met recht op de regelingen, deze ook gebruiken.
- Onze gemeentelijke inkomensregelingen dragen bij aan sociale participatie van inwoners en zorgen voor voldoende financiële buffers om tegenvallers op te vangen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het algemeen inkomen. Wij houden vast aan deze rolverdeling tussen Rijk en gemeente.
- Sociale participatie legt een basis voor kansengelijkheid. Wij vertrouwen erop dat inwoners daar zelf de juiste keuzes in maken. Wij sturen zelf zo min als wettelijk mogelijk op gebruiksdoelen.
- De inwoner staat centraal: wij sluiten aan bij de situatie van de inwoner; wij werken vanuit vertrouwen en de menselijke maat. Daarom verlagen wij de bewijslast op inkomen en op bestedingsdoelen zo veel als de Participatiewet toestaat. Hiermee wordt het beleid ook op onderdelen doelmatiger.
- Preventie en laagdrempelige hulp hebben prioriteit. Dat betekent:
- Wij zijn actief op zoek naar inwoners die onze inkomensregelingen nodig hebben.
- Hulp is dichtbij, in de sociale basis, in de wijk, met begeleiding als nodig.
    - Hulp is toegankelijk dus begrijpelijk, helder, via verschillende routes te benaderen en met hulp als nodig.
- Onze professionals in de uitvoering en intermediairs en vrijwilligers in de sociale basis zijn cruciale partners bij bevordering van financiële bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Wij zetten in op verdere verbetering en ondersteuning van hun inzet.

2.4 Bevindingen in beeld brengen behoeften huishoudens

3. Zijn de behoeften van de huishoudens in beeld gebracht?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De behoeften van huishoudens zijn in beeld gebracht via de Minima Effectrapportage en vooral de evaluatie inkomensregelingen (2024) levert een groot aantal inzichten op van behoeften van de huishoudens..

Onderbouwing

In de Minima Effect Rapportage 2018, de evaluatie van de inkomensregelingen (2024) en het rapport Klantreis schuldhulpverlening heeft de gemeente de behoeften van huishoudens in de gemeente Zwolle in beeld gebracht. Verder zijn deze behoeften ook geëvalueerd in de pilot 'Innovatielab'.
In de evaluatie inkomensregelingen (2024) komen de volgende algemene inzichten naar voren:

- Er is sprake van een zeer diverse doelgroep, veel verschillende achtergronden en soms schrijnende situaties en/of multiproblematiek.
- Uitgaan van vertrouwen geeft nog complexiteit voor de gemeente: wanneer toets je wel en wanneer toets je niet? Hierover zijn binnen de gemeente nog geen duidelijke afspraken.
- Het aanbod van de inkomensregelingen wordt gewaardeerd, maar inwoners en hulpverleners zien vaak door de bomen het bos niet meer. De veelheid van regelingen en verschillen in voorwaarden zorgen bij een deel van de doelgroep voor gebrek aan overzicht. Het is niet gelijk duidelijk of je ergens recht op hebt.
- De informatie over de regelingen is merendeels begrijpelijk, maar wordt niet goed gelezen.
- De regelingen zijn niet goed bekend en blijven daardoor deels onbenut. Proactieve informatie vanuit de gemeente wordt gemist.
- Er is veel hulp beschikbaar in Zwolle, maar deze is versnipperd over veel verschillende loketten. Hierdoor is niet gelijk duidelijk waar men moet zijn.
- Vanuit het perspectief van de inwoner en hulpverlener lijkt er overlap te zitten in sommige regelingen.
- Het moment waarop een regeling opnieuw moet worden aangevraagd, is onduidelijk. Het verschilt per inkomensregeling en moet door de aanvragers zelf bijgehouden worden.

- De beschikking laat vaak lang op zich wachten, terwijl het geld hard nodig is. Afwijzing kan een grote teleurstelling zijn, toekenning geeft juist een moment van blijheid.
- Voor het verzamelen en aanleveren van bewijsstukken is begrip, maar het voelt wel als gedoe; het kost meer moeite dan het invullen van het aanvraagformulier zelf.
- Inwoners worden bij en/of na het aanvragen van een regeling niet automatisch gewezen op andere beschikbare regelingen. En deze worden niet automatisch toegekend.
- Het geld dat men krijgt vanuit de regelingen heeft men hard nodig en wordt doorgaans gebruikt waar het voor bedoeld is.
- Er zijn verschillende manieren van geld ontvangen: een waardebon, maandelijks, alles in één keer, declaratie en een combinatie hiervan.
- Er is begrip voor het moeten bewijzen dat je het geld aan het juiste hebt uitgegeven. Het systeem hieromtrent levert echter veel administratieve last op bij de inwoner: bewaren, declareren en op tijd indienen van bonnen.

De bevindingen uit deze gemeentelijke evaluatie komen in grote mate overeen met de bevindingen uit de gesprekken met uitvoerders en inwoners in het kader van dit rekenkameronderzoek. Vanuit dit onafhankelijk rekenonderzoek stellen we daarmee dat dezelfde punten naar voren komen.

2.5 Bevindingen doelgroepen

4. Op welke doelgroepen is het beleid gericht?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeente werkt niet met specifieke doelgroepen maar stelt de inwoner die ondersteuning nodig heeft centraal.

Onderbouwing

De gemeente Zwolle geeft in haar beleidsstukken aan dat de inwoner centraal staat en richt zich daarmee niet op specifieke doelgroepen maar op inwoners die ondersteuning nodig hebben. Daarmee richt de gemeente zich op de leefwereld waarin de gemeente streeft naar meer bouwen op de kracht van de samenleving, meer menselijke maat, meer samenspraak met inwoners, meer oog voor de brede context van iemands leven, meer preventie en werken aan duurzame, samenhangende oplossingen. Dit betekent aansluiten bij de leefwereld van inwoners. Dit heeft daarom ook betekenis voor hoe de gemeente haar rol als gemeente gaat invullen, hoe zij zich verhoudt tot inwoners en partners, hoe ze gaat werken en hoe ze georganiseerd is.

In de interviews met de beleidsmedewerkers is aangegeven dat er inderdaad geen specifieke doelgroepen in het beleid zijn benoemd als het gaat om bestaanszekerheid en armoede. Wel is er een aantal groepen waar de gemeente zich zorgen om maakt. Een belangrijke groep is gezinnen met kinderen die onder het bestaansminimum leven. Dit is de groep waar ook vanuit de raad veel aandacht voor is gevraagd. Voor de groep gezinnen met jongeren zijn kindregelingen beschikbaar gesteld. Een tweede belangrijke groep is jongeren met schulden. Tot slot is de groep mensen met hoge zorgkosten een belangrijke groep waarbij de vraag is hoe zij compensatie kunnen krijgen voor zorgkosten.

2.6 Bevindingen monitoring en sturing

5. Geven de gebruikte monitorgegevens voldoende informatie om de uitvoering bij te sturen en het beleid aan te passen?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Volgens beleidsmakers bieden de monitoringsgegevens voldoende informatie om beleid en de uitvoering aan te passen. Voorbeelden van aanpassingen zijn de samenvoeging van regelingen voor gezinnen.
- Het niet-bereik en het effect van de uitvoering wordt niet gemonitord door de uitvoerende medewerkers. Bijsturing in de uitvoeringspraktijk op deze punten vindt niet plaats vanuit de uitvoering doordat de gegevens daarover niet bekend zijn.

Onderbouwing

De gemeente heeft verschillende evaluaties laten uitvoeren zoals de Minima Effect Rapportage 2018, de evaluatie van de inkomensregelingen (2024) en het rapport Klantreis schuldhulpverlening. Daarmee heeft de gemeente in algemene zin de effecten in beeld. Verder worden de verschillende pilots ook geëvalueerd, zoals de pilot 'Innovatielab'. Daarnaast beschikt de gemeente over de monitor sociaal domein en de armoedemonitor.

Uit de interviews met de beleidsmakers blijkt dat het doel van die onderzoeken is te weten te komen wat de werkzame factoren in de aanpak zijn. Bereikt de gemeente de inwoners die door het ijs zakken, zijn er groepen die we overcompenseren? De armoede- en schuldenmonitor laat zien dat het aantal inwoners op of onder het sociaal minimum in Zwolle licht afneemt. Dit is ook in lijn met de raming van het CBS uit 2024. Tegelijkertijd zien deze respondenten een toename van inwoners met financiële problemen. Zij komen door schulden bijvoorbeeld in problemen. Over deze nieuwe groep (en mogelijk andere) wil de gemeente weten waar dit vandaan komt. Dit wordt gedaan door analyses, de armoedemonitor, klantreizen, gesprekken met inwoners en de armoededialoog. Daarmee wordt gekeken wat er gebeurt in de stad, wat het regeringsbeleid de gemeente meegeeft en hoe de gemeente vervolgens kan sturen. De basisverantwoordelijkheid voor bestaanszekerheid en inkomensbeleid ligt bij het Rijk, de gemeente is een vangnet, aldus de respondenten. Het beleid wordt aangepast bijvoorbeeld door de samenvoeging van regelingen voor gezinnen.

Ook in de uitvoering wordt gebruik gemaakt van monitoringsgegevens. Deze richten zich alleen op gegevens over het gebruik van regelingen van inwoners die in beeld zijn. Het niet-bereik is niet in beeld en daar wordt ook niet op gestuurd vanuit de uitvoerende medewerkers zelf. Ook monitoren zij zelf het effect van de uitvoering niet, daar is volgens respondenten geen tijd en formatie voor. Er vinden bijvoorbeeld geen standaard evaluatie- of nazorggesprekken plaats met inwoners die ondersteuning ontvangen. De gemeentelijke uitvoerders krijgen naar eigen zeggen weinig mee over hoe vanuit beleid wordt gemonitord. Zij krijgen wel cijfers over hoeveel mensen bijvoorbeeld uitkering krijgen maar inhoudelijk horen en zien zij niet wat het effect is op huishoudens. De uitvoerders hebben ook niet een expliciete behoefte aan deze informatie. Zij zijn gefocust op hun taakonderdeel bijvoorbeeld het houden van een intakegesprek en minder op het effect van de regeling op een huishouden.

2.7 Bevindingen rolinvulling raad

6. Is de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te vullen?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De raad krijgt voldoende informatie om te sturen op de uitgangspunten van het beleid rond bestaanszekerheid.
- De raad krijgt onvoldoende informatie over de uitvoeringspraktijk om te kunnen sturen op bereik en effectiviteit van de uitvoering.

Onderbouwing

De raad wordt vooral geïnformeerd via de planning- en controlcyclus. Verder is onlangs, op initiatief van de raad, een sessie in de stad gehouden over bestaanszekerheid en wonen. Zo informeert de raad zichzelf over wat belangrijk is in de stad. Soms zijn raadsleden ook betrokken bij sessies met partners die vanuit de gemeentelijke organisatie of partners worden georganiseerd.

Raadsleden geven aan dat het onderwerp armoede en schulden relatief vaak op de agenda staat. Hierdoor voelen zij een vorm van sturing. Zij vinden de verstrekte informatie voldoende om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren. Zij hebben niet het gevoel in het duister te tasten.

Toen het begrip 'bestaanszekerheid' enkele jaren geleden steeds vaker werd gebruikt, was het voor raadsleden een vaag begrip. Het was niet duidelijk wat precies onder bestaanszekerheid viel. Hierdoor wist de raad ook niet waar zij op moest sturen. Het was een te abstract begrip. Hierdoor had de raad het gevoel minder grip te hebben. De laatste maanden ervaart de raad steeds meer het gevoel van grip te hebben, mede door verduidelijking van de definitie (voor de definitie van bestaanszekerheid zie hiervoor paragraaf 3.2.) Hierdoor kunnen zij beter kaders stellen over het onderwerp.

"Wij hebben de laatste maanden steeds meer het gevoel dat wij grip hebben op het onderwerp, mede omdat de definitie duidelijker is. Hierdoor kunnen wij duidelijkere kaders stellen." (raadsleden tijdens sessie)

De raad krijgt relatief weinig informatie over de uitvoering. Hierdoor ervaart de raad weinig grip op de uitvoering. De raad heeft behoefte aan meer inzicht in de dagelijkse praktijk van handelen. Verschillende raadsleden geven aan dat je uiteindelijk wilt als raad dat iedereen die recht heeft op een regeling ook gebruik maakt van de regeling. Het zou dus vreemd zijn als de raad niet alles op alles zetten dat daadwerkelijk ieder persoon die recht heeft op de regeling deze gebruikt. Het aantal personen dat gebruik maakt van de regeling (het bereik) is dus een goede graadmeter voor doelbereik. Daarbij zou er volgens de raad ook meer inzicht moeten komen op het niet-bereik en leeft de vraag in hoeverre de huidige uitvoering vraagt om aanpassingen en wat dit betekent voor de inzet en de kosten. Daarnaast vraagt de raad zich af of de regelingen duidelijk genoeg zijn voor inwoners en of deze daadwerkelijk inwoners helpen.

"Eigenlijk hebben wij nog twee vragen waar wij antwoord op willen, namelijk of regelingen inhoudelijk ook duidelijk genoeg zijn voor gebruikers en of de regelingen daadwerkelijk de juiste zijn voor hun vraagstukken." (raadsleden tijdens sessie)

3. BEVINDINGEN UITVOERINGSWERELD

3. Bevindingen uitvoeringswereld

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen vanuit het perspectief van uitvoerders die inwoners helpen weergegeven. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen *per deelvraag* op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een Onderbouwing van dat antwoord. De toetsing aan het bijbehorende normenkader treft u aan in bijlage 4. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.asz*

3.2 Bevindingen inrichting toeslagverstrekking

7. Hoe is de uitvoering van de toeslagverstrekking ingericht?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De inrichting van de toeslagenverstrekking bestaat uit de volgende onderdelen: informatieverstrekking aan inwoners, het doen van een digitale aanvraag door inwoner per toeslag, de intake, het beheer en de administratieve afhandeling.

Onderbouwing

De inrichting van de toeslagenverstrekking in de gemeente Zwolle kent de volgende onderdelen:

1. Informatieverstrekking door gemeente en informatie-inwinning door inwoners
2. Indienen van digitale aanvraag door inwoner
3. Intake naar aanleiding van digitale aanvraag door team Intake
4. Mogelijke opvolging van de aanvraag door team Beheer
5. Beoordeling en afhandeling van de aanvraag door team Administratie

1. Informatie verstrekking door gemeente en informatie inwinning door inwoners

De gemeente heeft alle regelingen op de website van de gemeente gepubliceerd. Daar kunnen inwoners informatie opzoeken. De gemeente stuurt soms algemene brieven naar inwoners om hen te informeren over de mogelijkheden van regelingen en toeslagen. Vroeger kregen inwoners die het jaar ervoor een aanvraag voor een regeling hadden gedaan automatisch het jaar erop een bericht dat zij dit weer konden aanvragen. Dit wordt niet meer gedaan. De gemeente heeft besloten om alleen op basis van ingediende aanvragen te werken. Verder heeft de gemeente een boekje gemaakt waarin informatie staat over alle regelingen: "Laat geen geld liggen". Dit boekje wordt verstrekt aan inwoners via gemeente en partners die in de wijken aanwezig zijn. Verder kennen gemeentelijke uitvoerende medewerkers en medewerkers van partners in het sociaal domein zoals bijvoorbeeld de sociale wijkteammedewerkers de regelingen en kunnen inwoners er op attenderen om een digitale aanvraag voor de verschillende regelingen in te dienen. Op de website worden alleen digitale e-Formulieren aangeboden. Op verzoek van de inwoner kan een papieren exemplaar opgestuurd worden.

2. Inwoners dienen een aanvraag in.

De gemeente werkt alleen met digitale aanvragen via de website. Dat betekent dat inwoners met DigiD een aanvraag kunnen indienen. Bij de aanvraag dienen ook direct stukken te worden bijgevoegd. Uit het onderzoek onder inwoners (zie hiervoor hoofdstuk 5) blijkt dat inwoners die digitaal vaardig zijn en de weg weten te vinden naar de websites, in staat zijn om een digitale aanvraag in te dienen. Voor een groot deel van de inwoners is het echter moeilijk om informatie te vinden en een aanvraag in te dienen, wat een groot deel van het niet-gebruik mogelijk kan verklaren zoals in gelijke onderzoeken elders ook naar voren komt, Verder hebben meerdere medewerkers van de gemeente de indruk dat sinds de digitalisering van het aanvraagproces een groep inwoners niet of minder bereikt wordt omdat zij niet digitaal vaardig zijn.

Als voorbeeld: in de gemeente Land van Cuijk moeten inwoners hun aanvragen digitaal uploaden. Dit wordt door velen als onprettig ervaren. Voor elke toeslag of regeling moet een aparte aanvraag worden ingediend. Dit zorgt voor veel administratief werk voor inwoners, waardoor aanvragen soms onvolledig of foutief worden ingediend. Dan moeten zij extra documenten opsturen en vertraagt het aanvraagproces, terwijl inwoners wachten op hulp. In Land van Cuijk wordt overwogen om inwoners één centrale aanvraag te laten indienen. De gemeente kan vervolgens zelf een inkomenscheck uitvoeren om te bepalen op welke regelingen de aanvrager recht heeft. Dit verlaagt de administratieve last voor inwoners en versnelt de verwerking.

3. Intake naar aanleiding van digitale aanvraag door team Intake

Aanvragen voor de minimaregelingen Individuele Inkomens Toeslag/Participatiefonds en Ziekte Kosten Regeling komen binnen bij het Team Minima/UA. Daar wordt een automatisch onderscheid gemaakt in aanvragen tussen Cliënten met bijstand en cliënten zonder bijstand. Aanvragen van cliënten met bijstand worden in principe met een script afgehandeld. Er wordt beschikt en betaald. Alle aanvragen die niet door de controle van het script komen, vallen uit naar de werkvoorraad voor handmatige toetsing. Team Minima neemt waar het nodig is contact op met cliënt om te kijken naar een oplossing of maatwerk. Aanvragen van cliënten zonder bijstand worden handmatig getoetst en bij een mogelijke aanwijzing wordt er contact gezocht met client en maatwerk geleverd. Juist dit clientcontact en maatwerk is de laatste jaren veel meer naar de voorgrond gekomen. Daarnaast wordt er bij clientcontact actief gewezen op niet gebruik van regelingen. Het team intake handelt uitkeringsaanvragen af en als er tegelijk een aanvraag bijzondere bijstand is ingediend, wordt dit meegenomen.. Als de inwoner vervolgens een uitkering krijgt, komt de inwoner in de caseload van een medewerker bij Beheer. Beheer behandelt de meeste aanvragen bijzondere bijstand. Aanvragen voor andere minimaregelingen worden door anderen (Kindloket of team minimaregelingen) afgehandeld. De betreffende medewerker van de gemeente vertelt inwoners waar zij recht op hebben en waar zij geen recht op hebben. De medewerker ziet de inwoner slechts één keer. Indien nodig verwijst team Intake de inwoner door naar een medewerker van team Beheer.

Als voorbeeld: ambtshalve verstrekken van minimaregelingen kan een oplossing bieden voor het sneller afhandelen van aanvragen. Zo is de gemeente Hattem vanaf januari 2025 begonnen met ambtshalve verstrekken voor mensen in de bijstand. Hierdoor ontvangen inwoners automatisch bepaalde rechten, zoals de activiteitenbijdrage. Op die manier probeert de gemeente meer inwoners te bereiken en drempels weg te nemen. De gemeente Arnhem doet dat ook voor de individuele inkomenstoeslag voor bijstandsgerechtigden.

4. Mogelijke opvolging van de aanvraag door team Beheer

Een medewerker van team Beheer komt in actie bij een doorverwijzing van een inwoner door team Intake. Het team beheer informeert inwoners over minimaregelingen. Hierbij geeft de medewerker van het team Beheer advies vanuit de aanwezige inkomensexpertise, zodat een aanvraag verder kan worden aangescherpt. Verder wordt bij toekenning van de toeslag/uitkering de inwoner toebedeeld aan de caseload van een medewerker van team Beheer. Echter, zo blijkt uit de interviews, de caseload is zo hoog dat het niet mogelijk is om voor iedere aanvraag iemand persoonlijk te spreken.

5. Beoordeling en afhandeling van de aanvraag door team Administratie

Nadat de intake is geweest en mogelijk het team Beheer advies heeft gegeven over de aanvraag wordt volgens de gesproken consulenten de aanvraag beoordeeld door het team Administratie. De beoordeling wordt verricht met de vastgestelde criteria zoals die vermeld staan in de verschillende regelingen. Hierna volgt een administratieve toewijzing of afwijzing. Bij afwijzing van de aanvraag stuurt het team Administratie een (digitale) brief naar de betreffende inwoner met daarin de argumentatie voor de afwijzing. Bij toewijzing wordt een brief gestuurd met de voorwaarden waarop de minimaregeling wordt toegekend, welke verantwoording eventueel nodig is en onder welke voorwaarden eventueel

terugbetaling aan de orde is. Dit laatste vindt, indien aan de orde, ook allemaal digitaal of per brief plaats. Het team Administratie is daarmee een puur administratief team en spreekt de inwoner in principe niet rechtstreeks.

Als voorbeeld: in de gemeente Losser werken de verschillende afdelingen (Jeugd, Wmo, Participatie) op één fysieke locatie in dezelfde ruimte samen, inclusief de welzijnsorganisatie en de jeugdgezondheidszorg. Eén team is verantwoordelijk voor de behandeling van een hulpvraag. Vervolgens wordt deze doorgezet naar de benodigde personen. Hierdoor kunnen (complexere) casussen direct worden opgepakt. Door BA Groep gesproken inwoners ervaren dan ook dat hun hulpvraag snel werd opgepakt en maatwerk werd geleverd. "Bij ons gaan de inwoners niet van het kastje naar de muur, maar gaan wij als gemeente/partners van het kastje naar de muur, Inwoners hebben daarom maar één aanspreekpunt die alles voor hen regelt."

3.3 Bevindingen praktijk verstrekking minimaregelingen

8. Hoe verloopt het proces van verstrekking minimaregelingen in de praktijk?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Het proces van verstrekking van de minimaregelingen is nu administratief ingericht met één persoonlijk contact tijdens de intake en mogelijk tijdens de beheerfase, waarbij weinig ruimte is voor nazorg.
- Hoewel een pilot aantoont dat integraal werken met één aanspreekpunt, waarmee meer maatwerk en nazorg is voor de inwoner een duidelijk beter resultaat oplevert voor de inwoner, is hier nog niet voor gekozen vanwege de extra kosten voor inzet en de mogelijk benodigde budgetverhoging van de verstrekte toeslagen.

Onderbouwing

Het proces verloopt hoofdzakelijk administratief met weinig ruimte voor nazorg

Zoals blijkt uit de vorige paragraaf is in de meeste gevallen slechts éénmalig een persoonlijk contact met de inwoner tijdens de intake. Daarna wordt het proces van opvolging, afhandeling en nazorg administratief afgehandeld. Er vindt weinig nazorg plaats en er wordt ook niet samen met de inwoner na afloop geëvalueerd wat de regeling of toeslag heeft gebracht.

Pilot Het Innovatielab

De gemeente Zwolle heeft een pilot uitgevoerd op het gebied van integraal werken in het sociaal domein: 'Het Innovatielab'. Hierin werken de Sociale wijkteams, de medewerkers werk van Tiem[1] en de medewerkers van afdeling Inkomen van de gemeente samen aan een aanvraag. Dit vergde extra inzet om de inwoners op een goede manier te kunnen helpen en te kunnen ondersteunen met de aanvraag en daarna nazorg te verlenen. De uitkomst van deze werkwijze was dat dit voor de inwoner zeer succesvol was: de inwoner hoeft maar één keer het verhaal te doen, hoeft niet bij verschillende loketten aan te kloppen, wordt ondersteund, krijgt vaker maatwerk en krijgt nazorg. De inwoner kreeg daarmee de ondersteuning die paste bij zijn vraag en dit droeg bij aan een duurzame versterking van de bestaanszekerheid van de inwoner. Betrokken medewerkers van de gemeente geven aan dat dit meer inzet vergt en als je dit wilt doorvoeren voor alle inwoners met vragen dit extra middelen vraagt. Ook zal het bereik hiermee mogelijk worden verhoogd en dat leidt eveneens tot een benodigde gemeentelijke

[1] Tiem is een sociaal werk- en ontwikkelbedrijf. Samen met inwoners kijken zij naar mogelijkheden voor een betaalde baan en begeleiden inwoners hierin,

budgetverhoging. Maatschappelijke baten die hier tegenover staan is dat op de lange termijn inwoners duurzamer worden geholpen doordat hun problemen niet slechts op korte termijn maar structureel worden aangepakt. Dit leidt tot meer (financiële) rust en minder stress, wat hen ademruimte geeft. Daarnaast voorkomt het hebben van één aanspreekpunt dat mensen telkens hun verhaal opnieuw moeten vertellen, wat het gevoel van schaamte/vernedering vermindert. In andere gemeenten zien wij dit herhaaldelijk terug. Inwoners vinden het 'met de billen bloot gaan' erg vervelend. Voor de gemeente heeft een lange termijn benadering ook voordelen. De verwachting is dat als gemeenten geen structurele aanpak hanteren, kleine problemen, zoals het niet kunnen vinden van een baan, zich opstapelen en leiden tot grotere uitdagingen. Inwoners kunnen verder in de schulden raken, wat vaak gepaard gaat met een toename van andere problemen, zoals gezondheidsklachten. Deze toename van problematiek brengt extra kosten voor de gemeente met zich mee.

In de gemeente Wijchen is de keuze gemaakt om loketten weer te scheiden. Dit is een aantal jaar geleden doorgevoerd. Zowel medewerkers van de gemeente als inwoners willen graag weer terug naar één loket. Medewerkers van de gemeente benoemen dat dit werkbaarder is omdat medewerkers elkaar sneller kunnen vinden om hulpvragen op te lossen. Inwoners geven aan dat één loket voor hulpvragen voor hen overzichtelijker is om hulp te vragen. Zij hoeven maar één keer hun verhaal kwijt in plaats van bij meerdere loketten hun verhaal te moeten vertellen.

Medewerkers van de gemeente erkennen dat als je meer integraal gaat werken dit een positief resultaat oplevert voor inwoners. De inwoners worden dan beter geholpen en inwoners hoeven niet altijd weer hetzelfde verhaal te doen. De inwoner heeft dan ook één aanspreekpunt. Dat zorgt ervoor dat de inwoner een meer passende ondersteuning krijgt. Door de extra aandacht voor de inwoner heeft deze het idee dat hij of zij beter geholpen wordt. En dat leidt weer tot meer rust bij de inwoner. De inwoner raakt niet de weg kwijt in het doolhof van aanvragen zoals, zo geven medewerkers aan, nu wel eens gebeurt.

Sociale wijkteams en partners

Bij de start van de Sociale wijkteams was het de bedoeling dat de regie op het integraal werken in het sociale domein bij de sociale wijkteams belegd zou worden. Uit de interviews blijkt dat dit voor de Sociale wijkteams een te grote opgave was. In de praktijk is degene die het eerst een aanvraag krijgt dan ook diegene die het integrale werken dan ook min of meer oppakt. Zo is nu bijvoorbeeld het Relatie- en echtscheidingsteam ingericht. Daar is een mooie samenwerking zichtbaar tussen alle actoren rondom de inwoner. Zo zou het volgens respondenten van de gemeente eigenlijk voor iedereen vorm moeten krijgen.

Bij de afdeling Inkomen is de intentie om toe te groeien naar vaste consulenten per sociaal wijkteam. Zo zou het team meer kunnen meedenken met de sociale wijkteams in hun contacten met klanten. Maar ook hiervoor is nog te weinig ruimte in tijd en capaciteit. In de praktijk is dit nu niet altijd haalbaar. Wel geven consulenten aan dat indien het merendeel van de regelingen ambtshalve zou worden afgedaan dat er dan meer ruimte is voor integraal werken, met één aanspreekpunt per inwoner en het verlenen van maatwerk. Ambtshalve verstrekken biedt volgens hen verschillende voordelen, zoals tijdswinst voor inwoners die geen aanvraag hoeven in te dienen en consulenten die de aanvragen niet hoeven te controleren. Het zorgt ervoor dat iedereen die recht heeft op hulp deze ook daadwerkelijk ontvangt, wat gelijke toegang tot regelingen bevordert. Voor mensen die moeite hebben met bureaucratie of digitale processen verlaagt het de administratieve drempel, en het stelt gemeenten in staat om sneller en efficiënter hulp te bieden. De nadelen zijn dat fouten in de gegevens kunnen leiden tot onterecht verstrekte hulp of gemiste ondersteuning. Ook kunnen privacy risico's ontstaan door het gebruik van persoonlijke gegevens. Ten

slotte kan ambtshalve verstrekken leiden tot afhankelijkheid van regelingen, waardoor inwoners minder geneigd zijn zelf actief naar oplossingen te zoeken.

Partners van de gemeente herkennen geen integrale aanpak in de zin dat met elkaar om een huishouden of gezin heen wordt gestaan, waarbij wordt gewerkt met één aanspreekpunt. Hier zijn wel gesprekken in het verleden over gevoerd, maar daar is volgens hen niet op doorgepakt. Dat heeft volgens partners met politieke verschillen en verschillende ambtelijke opvattingen te maken. Daarnaast geven partners aan dat het belangrijk is om bestaande initiatieven goed op elkaar af te stemmen en zo efficiënt en integraal mogelijk samen te werken. Als partners, gemeente en aanbieders in de stad is het essentieel om goed op de hoogte te zijn van het aanbod en hoe ze elkaar kunnen versterken. Partners merken soms dat verschillende initiatieven, mogelijk door onbekendheid, worden opgestart die elkaar overlappen of tegenwerken. Dit kan leiden tot onnodige uitgaven van financiële middelen en tot versnippering, waardoor meer onduidelijkheid voor de inwoner ontstaat.

3.4 Bevindingen zicht uitvoerders op huishoudens

9. Zijn de huishoudens waarvan de bestaanszekerheid onder druk staat in zicht bij de uitvoerders?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De uitvoerders kennen slechts die inwoners die al in hun bestand zitten. De inwoners die niet in het bestand zitten zijn niet in beeld bij de uitvoerders. Dit valt niet onder de taken van de uitvoerders.
- Volgens partners in de uitvoering komt het regelmatig voor dat gezinnen niet weten welke regelingen en voorzieningen zij kunnen aanvragen.

Onderbouwing

In hoofdstuk 5 zijn de gegevens over het bereik van een aantal regelingen te zien en blijkt dat voor verschillende regelingen het bereik schommelt tussen de 25% en 67% van de huishoudens die er een beroep op kunnen doen.

Uitvoerders van de regelingen en ondersteuning geven aan geen beeld te hebben van de totale omvang van huishoudens die een beroep kunnen doen op de regelingen en ondersteuning. Uitvoerders kennen slechts die inwoners die al in het bestand zitten en dus bereikt worden. De inwoners die niet in het bestand van de afdeling Inkomen zitten, maar mogelijk wel gebruik kunnen maken, mogen ze ook niet inzien. Bij de inwoners die in het bestand zitten probeert de afdeling Inwoners wel aan te schrijven om aan te geven van welke regelingen ze nog geen gebruik van maken. Hiervan is de energietoeslag een mooi voorbeeld. Hiermee kreeg de afdeling eenmalig inzage in gegevens van veel voor hen onbekende inwoners. Deze inwoners zijn ook aangeschreven voor nieuwe regelingen. Maar dat bestand is van 2022 en is inmiddels verouderd. De afdeling mag niet zomaar een nieuw bestand inzien. Dit komt door de privacywetgeving (AVG). Volgens het protocol AVG van de gemeente Zwolle kunnen bestanden van andere afdelingen niet ingezien worden door medewerkers. Gemeenten die werken vanuit één aanspreekpunt voor inwoners hebben veelal deze problemen niet.

Volgens partners in de uitvoering komt het regelmatig voor dat gezinnen niet weten welke regelingen en voorzieningen zij kunnen aanvragen, vooral als het gaat om minimaregelingen. In 2023 hadden de partners van "Op Orde[2]" ruim 16.000 contacten, waarvan bijna 6.000 contacten vragen bevatten over inkomensregelingen en inkomensvoorzieningen. Dit laat zien dat dit geldzorgen een aanzienlijk onderdeel zijn van de vragen van inwoners. Veel mensen zijn niet goed op de hoogte van hun rechten en

[2] Op Orde is een samenwerking tussen vier organisaties: Sociaal Raadslieden van Stichting De Kern, WIJZ welzijn, Humanitas en SchuldHulpMaatje van Voor Elkaar Zwolle

mogelijkheden, waardoor kansen op financiële ondersteuning volgens partners vaak gemist worden. Daar waar nodig verwijst "Op Orde" naar de gemeente voor het verkrijgen van ondersteuning. De gemeente heeft regelmatig overleg met partners in de uitvoering, echter de uitvoerende mensen van de gemeente zijn hier nauwelijks bij betrokken.

3.5 Bevindingen monitoring effecten en bereik regelingen (perspectief uitvoerders)

10. Hoe vindt monitoring van de effecten en het bereik van de regelingen plaats?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De uitvoering wordt door de afdeling beleid geïnformeerd over de aantallen en het bereik van de regelingen.
- De monitoring van de effecten en het bereik vindt binnen de afdeling beleid plaats op basis van de monitor sociaal domein, de Client Ervarings Onderzoeken en de lokale en landelijk bekende gegevens.

Onderbouwing

De monitor Sociaal Domein en de cliëntervaringsonderzoeken van de gemeente Zwolle leveren inzichten op als het gaat om de ervaringen met en het bereik van de regelingen. Dit wordt door de afdeling Beleid bijgehouden en uitvoerders worden hierover geïnformeerd, zo blijkt uit de interviews. Uitvoerders krijgen wel cijfers over hoeveel mensen bijvoorbeeld een bepaalde uitkering of toeslag krijgen maar inhoudelijk horen en zien zij niet wat het effect is voor de huishoudens.

Monitoring van het bereik

Uitvoerders leveren gegevens aan van aantallen inwoners die gebruik van maken van specifieke regelingen. In hoofdstuk 5 zijn de gegevens betreffende het bereik weergegeven. Dit is opgebouwd uit de aanwezige lokale en landelijke cijfers. In algemene zin weten uitvoerders dat niet de hele groep inwoners die gebruik zou kunnen maken van de regelingen dat ook daadwerkelijk doet. Uitvoerders van de gemeente doen de volgende suggesties voor het vergroten van het bereik:

- Ambtshalve verstrekken van toeslagen en regelingen. Naar schatting van deze uitvoerders zijn er ongeveer 8.000 – 9.000 inwoners die gebruik maken van regelingen, waarvan ongeveer de helft een bijstandsuitkering van de gemeente heeft. Voor die laatste groep is ambtshalve verstrekken volgens hen een reële mogelijkheid omdat de gemeente al over de gegevens beschikt om te kunnen bepalen of deze inwoners ook gebruik kunnen maken van regelingen. Dat zou ook meer ruimte geven om te werken met vaste contactpersonen, om meer aandacht en nazorg te kunnen bieden en om integraler te kunnen werken. Bovendien kan de gemeente samen met partners dan ook meer focus leggen op de groep inwoners die niet vanwege een uitkering bekend is bij de gemeente.
- Een jaarlijkse herinneringsbrief. Een andere genoemde benadering is dat alle inwoners, net als in het verleden, jaarlijks een brief krijgen waarin ze worden uitgenodigd om weer een aanvraag voor het nieuwe jaar in te dienen. Zeker voor de groep inwoners die niet vanwege een uitkering bekend is bij de gemeente kan dit helpen..
- Vereenvoudiging van regelingen. Het samenvoegen van de kindregelingen en het verhogen van de inkomensgrenzen heeft volgens respondenten geleid tot een forse toename in het gebruik van deze regelingen in 2024. Dat roept volgens respondenten ook gelijk weer budgettaire vragen op.

Monitoring van de effecten

Monitoring van de effecten van de regelingen vindt niet plaats door de uitvoerders van regelingen en ondersteuning. De aanvragen worden administratief afgehandeld en een afsluitend of evaluerend gesprek vindt niet plaats met de inwoners. Wel is tijdens de pilot "Het Innovatielab" de uitvoering en de

effectiviteit gemonitord. Gemeentelijke respondenten geven aan dat de effectiviteit van het Innovatielab zeer hoog was en de ondersteuning meer bijdroeg aan de duurzame verbetering van de bestaanszekerheid.

11. Hoe vindt de verantwoording over de uitvoering plaats?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Teams van de afdeling Inkomen rapporteren via de interne planning- en controlcyclus en overleggen met het team Beleid over de verantwoording aan de gemeenteraad.
- Jaarlijks wordt de armoede- en schuldenmonitor gepresenteerd, en het gebruik van regelingen wordt intern gemonitord via dashboards en evaluaties.
- Subsidiepartners verantwoorden zich op basis van uitgevoerde activiteiten, niet op basis van bereikte effecten bij inwoners..

Onderbouwing

De verschillende teams van de afdeling Inkomen rapporteren over hun uitvoering via de interne planning- en controlcyclus. Er worden regelmatig overleggen gehouden met het team Beleid over de werkwijze, waarbij het team Beleid de inhoudelijke en financiële verantwoording naar de gemeenteraad verzorgt via het college. Jaarlijks wordt de armoede- en schuldenmonitor gepresenteerd aan de raad, gebaseerd op CBS-cijfers. Daarnaast wordt inzicht gegeven in het gebruik van regelingen en toeslagen aan de hand van cijfers. Intern wordt gebruikgemaakt van managementdashboards om het aantal verstrekte regelingen en toeslagen te monitoren. Ook worden interne evaluatierapporten gebruikt, die per regeling worden uitgevoerd. In de begrotingscyclus wordt inhoudelijke informatie verstrekt over de activiteiten en hun effecten. Verder vinden interne kwartaalrapportages plaats, uitgevoerd door een andere afdeling, waarop gereflecteerd wordt.

Partners die subsidie ontvangen van de gemeente verantwoorden zich op basis van de gemaakte subsidieafspraken, waarbij de focus ligt op uitgevoerde activiteiten, en niet op de bereikte effecten bij inwoners.

4. BEVINDINGEN LEEFWERELD

4. Bevindingen leefwereld

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen vanuit het perspectief van inwoners weergegeven. Eerst zijn in de rode kaders de bevindingen *per deelvraag* op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. De toetsing aan het bijbehorende normenkader treft u aan in bijlage 4. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de rode kaders.*

4.2 Bevindingen ervaringen inwoners: aansluiting hulpvraag, menselijke maat en algemene ervaringen

12. In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het armoedebeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners (volgens de inwoners zelf)?
13. Hoe wordt volgens de inwoners de menselijk maat bij de uitvoering toegepast?
14. Hoe wordt het huidige armoedebeleid ervaren door huishoudens die binnen de doelgroep vallen?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Ervaringen van inwoners met de aansluiting van de regelingen op de hulpvraag zijn in de regel positief. Bij meer specifieke hulpvragen die niet precies passen bij een regeling is de ervaring minder positief, dan wordt de menselijke maat gemist.
- De hulp die vanuit regelingen wordt geboden heeft vooral een financieel effect: de grootste stress op dat vlak wordt weggenomen. Inwoners vinden echter niet dat de regelingen een structurele oplossing voor hun situatie brengen.
- Door inwoners gesuggereerde verbeterpunten zijn: meer flexibiliteit in inkomensgrenzen, het hebben van een vast contactpersoon, snellere afhandeling van aanvragen, duidelijke informatie in eenvoudige taal en bieden van toekomstperspectief / wegnemen structurele problemen.

Onderbouwing

Aansluiting bij hulpvraag en toepassing menselijke maat

Uit de gesprekken met inwoners komt naar voren dat de gesproken inwoners grotendeels tevreden zijn over de ondersteuning vanuit de gemeente. De geboden hulp **sluit aan** bij de hulpvragen en behoeften van inwoners. Alleen als inwoners specifieke hulpvragen hebben (zoals een buddy om vragen over geld en werk mee te bespreken, vinden van een nieuwe woning, net boven de inkomensgrens maar wel financiële nood hebben), dan hebben zij het gevoel dat de ondersteuning niet aansluit op hun behoeften.

> *"Ik twijfel er niet aan of de gemeente mij wilt helpen, ze hebben namelijk met mij meegedacht. Ze hebben mij bijvoorbeeld verteld dat ik via het Participatiefonds mijn kind op schoolreis kon laten gaan."* (inwoner)

Meerdere inwoners geven aan dat zij een persoonlijke aanpak vanuit de gemeente missen. Het is ook bij specifieke hulpvragen waar inwoners de **menselijke maat** vanuit de gemeente missen. Medewerkers van de gemeente kunnen zakelijk overkomen waardoor inwoners het idee kunnen hebben dat niet naar hen geluisterd wordt of hun hulpvraag niet serieus wordt genomen. Een voorbeeld hiervan is een mevrouw die graag aan het werk wilde maar de gemeente besloot, gezien haar situatie, haar bijstand te bieden. Deze mevrouw is na haar scheiding werk verloren, is daardoor in de uitkering belandt. Zij is vervolgens met de gemeente in gesprek gegaan om werk te vinden. De consulent oordeelde vervolgens dat mevrouw beter in de uitkering kon blijven. Dit vond mevrouw niet negatief, alleen had zij liever aan het werk gewild. Nu

zat zij werkloos thuis, wat haar mentaal heeft geraakt. Zij begreep de keuze van de gemeente maar vond dit vrij zakelijk.

Om meer **aan te sluiten** bij de behoeften van inwoners en hen het gevoel van een **menselijke maat** te geven, komen de volgende verbeterpunten naar voren uit de gesprekken met inwoners:

- Flexibiliteit: meerdere inwoners geven aan dat de huidige regelingen te rigide zijn en dat de drempel voor toegang tot regelingen hoog ligt. Ze suggereren bijvoorbeeld dat inkomensgrenzen versoepeld kunnen worden of dat regelingen flexibeler kunnen worden toegekend, bijvoorbeeld voor inwoners die net buiten de criteria vallen. Zo had een inwoner een te hoog inkomen voor de Kindregeling en daarom geen recht hierop. Zij miste vanuit de gemeente flexibiliteit in de vorm van meedenken wat voor hulp zij dan alsnog kon ontvangen, bijvoorbeeld een doorverwijzing naar een hulporganisatie.
- Persoonlijke benadering: de gemeente kan 'zakelijk' overkomen in haar werkwijze. De persoonlijke benadering ontbreekt. Een voorbeeld is een inwoner die bij de gemeente aanklopte op een moment dat er geen geld voor eten was. De medewerker van de gemeente kwam niet meedenkend over en de inwoner werd op dat moment ook niet voldoende geholpen. Hoewel de inwoner dit achteraf begreep, had zij op het moment zelf meer behoefte aan begrip en ondersteuning.
- Vast contactpersoon: meerdere inwoners missen één vast contactpersoon vanuit de gemeente. Het hebben van een vast contactpersoon geeft inwoners een gevoel van continuïteit en betrokkenheid vanuit de gemeente.
- Snellere afhandeling: meerdere inwoners geven aan dat de wachttijden voor het krijgen van hulp of verwerking van aanvragen als te lang worden ervaren. Dit vertraagt de impact van de regelingen, vooral bij urgente financiële problemen zoals het betalen van huur of energierekeningen.
- Duidelijke informatie in eenvoudige taal: De huidige communicatie komt soms 'zakelijk' over. Inwoners hebben behoefte aan informatie die eenvoudig te begrijpen en meer toegankelijk is. Dit kan de bekendheid van regelingen vergroten.
- Toekomstperspectieven: enkele inwoners gaven aan dat de ondersteuning moet bijdragen aan hun toekomstperspectief. De gemeente kan helpen bij het vinden van een opleiding of werk. Er bestaat een wens voor een meer op lange termijn gerichte ondersteuning die helpt bij het voorkomen van een terugval.

Ervaringen met effecten van armoedebeleid
De ervaringen zijn voor het merendeel van de inwoners positief. De ervaren ondersteuning vanuit de gemeente is voornamelijk financieel van aard. Deze (financiële) ondersteuning zorgt volgens inwoners dat zij hun maandelijkse schulden en vaste lasten kunnen betalen zoals zorg- en energiekosten. De ondersteuning vermindert stress onder inwoners en zorgt ervoor dat zij (financiële) rust ervaren.

"Het helpt me enorm. Mijn budget is verbeterd en ik beschouw mezelf als gelukkiger door mijn begeleiding en de ondersteuning die ik krijg." (inwoner)

"Ik ben de gemeente en het UWV enorm dankbaar. Anders had ik letterlijk gedacht onder een brug te moeten leven. Door de financiële ondersteuning kan ik me focussen op mijn eventuele herstel." (Inwoner)

Daarnaast biedt het ouders de mogelijkheid om schoolspullen te betalen voor hun kinderen of contributiekosten voor de (sport)vereniging. De hulp en ondersteuning richt zich volgens de inwoners minder op het aanpakken van de structurele problematiek waar zij mee te maken hebben. Er werd bijvoorbeeld aangegeven dat de ondersteuning vanuit de gemeente geen hulp biedt op de lange termijn.

Een andere inwoner gaf aan hulp nodig te hebben om een baan te vinden voor iemand met autisme. Deze ondersteuning heeft de persoon (nog) niet bij de gemeente gevonden.

"Het lost niet alles op. Maar de financiële hulp die ik krijg zorgt ervoor dat ik mijn zorgkosten en energiekosten kan betalen. Maar eigenlijk wil ik een inkomen waardoor ik niet van maand tot maand moet leven. Ik moet tussen de 10de en de 15de écht geen plotselinge kosten krijgen." (inwoner)

4.3 Bevindingen ervaringen inwoners: bekendheid met regelingen

15. In hoeverre zijn inwoners bekend met de bestaande regelingen en weten zij waar ze terecht kunnen voor aanvragen, informatie en advies?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Een derde van de gesproken inwoners was bekend met gemeentelijke regelingen. De rest was niet op de hoogte of wist dit pas na een tip vanuit de omgeving. Het aanvragen van de hulp is vaak niet eenvoudig, de gemeentelijke website is voor inwoners niet overzichtelijk. Ook het proces van aanvragen verloopt niet altijd soepel: inwoners moeten soms vaker hetzelfde verhaal vertellen, het proces verloopt traag en dat leidt bij een aantal van de gesproken inwoners ook tot het niet doorzetten van de aanvraag.

Onderbouwing

Ervaringen inwoners

Zoeken naar hulp. Elf van de dertig ondervraagde inwoners waren goed op de hoogte van de beschikbare gemeentelijke regelingen en wisten waar ze deze konden aanvragen. Inwoners kenden de regelingen om verschillende redenen, zoals het ontvangen van langdurige hulp van de gemeente, werken in het sociaal domein, automatische aanmelding na verlies van een baan, het ontvangen van een informatieve folder thuis, advertenties in lokale kranten of via doorverwijzingen van (welzijns)organisaties. Negen inwoners hadden enige kennis van de regelingen. Zij hadden bijvoorbeeld informatie gekregen via de huisarts, familieleden of vrienden over de mogelijkheden om gemeentelijke regelingen aan te vragen. Tien inwoners waren echter niet op de hoogte van waar zij terecht konden voor aanvragen, informatie en advies. Zij gaven aan dat de gemeente duidelijker zou kunnen communiceren naar haar inwoners. Degenen die niet bekend zijn met de mogelijkheden vinden het moeilijk om de juiste weg te vinden bij het zoeken naar ondersteuning. De gemeente zou hierin een meer begeleidende rol kunnen spelen. Sommige inwoners meldden dat ze pas bekend raakten met de regelingen door sociale media of nationaal nieuws. Verschillende anderen gaven aan dat de gemeente niet duidelijk genoeg aangeeft welke regelingen er beschikbaar zijn en op welke regelingen inwoners recht kunnen hebben.

Aanvragen van hulp. Inwoners geven aan dat het proces van regelingen aanvragen ingewikkeld overkomt. Dat heeft meerdere redenen: op de website van de gemeente is het best lastig om uit te zoeken welke regeling bij hun situatie past.

"De manier van regelingen aanvragen is enorm omslachtig. Het is lastig, laat staan als je niet bekend bent met een computer. Je moet enorm veel documenten aanleveren." (Inwoner)

Daarnaast is de ervaring van inwoners dat zij soms hun verhaal meerdere keren moeten uitleggen aan een medewerker van de gemeente. Dit vertraagt het proces van aanvragen en meerdere inwoners gaven aan dat het er ook voor zorgt dat zij een aanvraag niet doorzetten.

Ervaringen Mystery Guests

Zoeken naar hulp.

Zeven raadsleden hebben deelgenomen aan het Mystery-Guest onderzoek. Allen hebben via internet geprobeerd hulp te vinden. Zes van hen hadden moeite om de juiste hulp te vinden; twee van deze zes slaagden er uiteindelijk niet in om de benodigde hulp te krijgen. Op de vraag "*Op een schaal van 1-10, hoe duidelijk was het voor u welke hulp mogelijk was?*" (waarbij 1 = onduidelijk en 10 = duidelijk), werd gemiddeld een 5,8 gescoord.

Tijdens een werksessie met de raad, inclusief Mystery-Guest-deelnemers, bleek dat zelfs deze digitaal en bureaucratisch vaardige leden het uitdagend vonden om de juiste informatie te vinden. Dit wierp bij hen de volgende vraag op: hoe ingewikkeld moet het dan zijn voor mensen die bijvoorbeeld laaggeletterd zijn of de taal onvoldoende beheersen?

Daarnaast gaven meerdere raadsleden aan dat het moeilijk was om gemeentelijke informatie via Google te vinden. Bij het invoeren van zoektermen kregen zij voornamelijk resultaten van andere organisaties, bedrijven of advertenties te zien, terwijl verwijzingen naar de gemeentelijke website schaars waren.

Aanvragen van hulp.

Zes van de zeven deelnemers (85%) hebben geprobeerd hulp aan te vragen via het online formulier. Drie deelnemers ondervonden problemen met het toevoegen van hun e-mailadres nadat zij waren ingelogd met DigiD. Eén deelnemer koos ervoor om direct telefonisch contact op te nemen met de gemeente. Daarnaast gaven zes van de zeven deelnemers (85%) aan dat het niet mogelijk is om hulp te vinden en aan te vragen als je niet digitaal vaardig bent, laaggeletterd bent of de Nederlandse taal nog niet goed beheerst. Op de vraag "*Op een schaal van 1 tot 10, hoe makkelijk vond u het proces?*" (waarbij 1 = moeilijk en 10 = makkelijk), scoorde het proces gemiddeld een 6,3.

Er kwamen meerdere knelpunten naar voren in het onderzoek. Zo gaven vijf van de zeven deelnemers (71%) aan dat zij geen duidelijke informatie kregen over vervolgstappen na het indienen van hun aanvraag. Wat betreft de effectiviteit van de hulp dachten vier van de zeven deelnemers (57%) dat de ondersteuning hun probleem zou kunnen oplossen, terwijl de overige deelnemers aangaven dit niet te kunnen inschatten. Eén deelnemer kon, toen zij een eerder ingediende aanvraag opnieuw wilde indienen, de specifieke regeling (energietoeslag) niet meer terugvinden op de gemeentelijke website. Deze regeling bleek verwijderd, zonder dat zij hierover geïnformeerd was door de gemeente. Daarbij bleek het niet mogelijk om de aanvraag met terugwerkende kracht in te dienen. Een ander knelpunt betrof de lange doorlooptijd van aanvragen. Eén deelnemer ontving zes weken na haar aanvraag een brief van de gemeente waarin werd vermeld dat bepaalde stukken ontbraken. Ze benadrukte dat zes weken een lange tijd is voor iemand die financiële ondersteuning nodig heeft. Aangezien het controleren van documenten en het nemen van een besluit ook nog extra tijd in beslag neemt, kan de gemeente in zulke gevallen niet tijdig hulp bieden aan mensen in urgente financiële nood.

4.4 Bevindingen gebruik regelingen

16. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de regelingen (zo mogelijk uitgesplitst naar doelgroep) en zijn hierin verschillen per regeling?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De ontwikkeling in de tijd (sinds 2014 / start regeling) is dat bij alle aanvullende inkomensregelingen het gebruik toeneemt.
- Bijna driekwart (74%) van de bijstandsafhankelijke huishoudens in Zwolle betreft alleenstaanden. Eenpersoonshuishoudens maken relatief het vaakst gebruik van bijzondere bijstand, naast 55 plussers.
- Onder gesproken inwoners werd het meest beroep gedaan op de bijstand en energietoeslag. Dit waren voornamelijk alleenstaande inwoners. Redenen voor aanvragen variëren per regeling. Voornaamste redenen zijn alleen wonen, stijging maandelijkse en dagelijkse kosten en het hebben van een psychische of lichamelijke aandoening.
- Het niet-bereik van regelingen is volgens de lokale armoedescan van het CBS (voor de regelingen die daarin zijn opgenomen) minimaal 33 procent oplopend tot bijna 75 procent.

Onderbouwing

Omschrijving per regeling

In de Armoede- en Schulden Monitor Zwolle 2024 is het gebruik van gemeentelijke regelingen in beeld gebracht. In onderstaande tabel staan het aantal verstrekte regelingen per 01-01-2024, met een omschrijving van het huishouden waar de regeling voor bedoeld is.

Tabel 1: aantal verstrekte regelingen

Aantal verstrekte regelingen per 01-01-2024		
Soort regeling	**Aantal**	**Omschrijving huishouden**
Bijstand	3.500	Zie tabel 3.
Bijzondere bijstand	2.200	Zie tabel 4.
Energietoeslag (tijdelijke landelijke regeling)	7.900	Dit aantal omvat alle inwoners die een energietoeslag kregen, ongeacht het moment van uitbetaling (deze kon ook in 2023 plaatsvinden).
Gratis peuteropvang	170	Kinderen uit gezinnen met een inkomen onder 110% van het sociaal minimum die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.
Individuele inkomenstoeslag	2.600	Van alle Zwolse huishoudens ontving 4,1% een individuele inkomenstoeslag, specifiek voor huishoudens waarvan de hoofdaanvrager tussen de 21 jaar en de AOW gerechtigde leeftijd is en al minimaal drie jaar een inkomen heeft tot 110% van het sociaal minimum.
Jeugdfonds Sport Zwolle	781	Vanaf 2023 geldt een inkomensgrens van 130% voor alle kinderen en is de doelgroep uitgebreid met de leeftijdsgrens van 4 tot en met 23 jaar.
Kindregeling	1.100	Vanaf januari 2023 is deze regeling doorontwikkeld, waardoor meer kinderen hier recht op hebben en er gemakkelijker gebruik van kunnen maken. De inkomensgrens voor kinderen in het Primair Onderwijs is verhoogd van 110% naar 130% van het sociaal minimum.

Noodfonds	269	In principe geldt bij het Noodfonds geen inkomensgrens, maar feitelijk is er bijna altijd sprake van een inkomen op of rond het sociaal minimum.
Participatiefonds	2.800	Deze bijdrage was bestemd voor huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum (voor mensen tussen 18 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd) en voor chronisch zieken met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum.
Studietoeslag	252	Studenten die door ziekte of een beperking naast hun studie onvoldoende kunnen bijverdienen.
Zorgkosten	1.300 voor zorgkostenregeling 2.100 voor vergoeding eigen risico	Voor wie het inkomen niet hoger is dan 130% van het sociaal minimum en hoge zorgkosten hebben.
Zwemvangnet	358	Vanaf januari 2023 is het Zwemvangnet aangepast, waardoor meer kinderen hier recht op hebben. De inkomensgrens voor alle kinderen is nu vastgesteld op 130% van het sociaal minimum.

In dezelfde monitor is ook een meerjarenbeeld opgenomen van het gebruik van de regelingen in de tijd. Waar mogelijk is gekozen voor 2014 als startjaar, waar dat niet mogelijk was is aangegeven wat het startjaar was waar gegevens voor beschikbaar zijn.

Tabel 2: gebruik regelingen in de tijd

Regeling	Startjaar	2024
Bijzondere bijstand	1.671 (2014)	2.200
Energietoeslag	-	7.900
Individuele inkomenstoeslag	1.954 (2014)	2.600
Jeugdfonds	324 (2013)	781
Kindregeling	890 (2021)	1.100
Noodfonds	118 (2014)	269
Participatiefonds	1.668 (2017)	2.800
Studietoeslag	-	252
Zorgkostenregeling	-	1.300 (zorgkostenregeling 2.100 (eigen risico)
Zwemvangnet	132 (2015)	358

Uit de tabel blijkt dat over de gehele linie het gebruik van de regelingen toeneemt.

Profielen gebruikers bijstandsuitkeringen

Het aantal bijstandsuitkeringen was in het begin van 2024 3.611. In onderstaande tabel is dit aantal uitgesplitst naar leefvorm en leeftijd. Bijna driekwart (74%) van de bijstandsafhankelijke huishoudens betreft alleenstaanden. Bij een groot aandeel van de bijstandsafhankelijke huishoudens (28%) is de hoofdbewoner 55 jaar of ouder, 21% is 45 tot en met 54 jaar oud. Samen vormen zij de helft van de bijstandspopulatie.

Tabel 3: aantal verstrekte bijstandsuitkeringen naar leefvorm en leeftijd

Bijstandpopulatie naar leefvorm en leeftijd (1-1-2024)			
		2024 (%)	**2024 (aantal)**
Leefvorm	Gehuwd	13	460
	Alleenstaande	74	2.659
	Alleenstaande ouder	14	492
Leeftijd	t/m 26 jaar	17	596
	27 t/m 34 jaar	15	552
	35 t/m 44 jaar	19	696
	45 t/m 54 jaar	21	760
	55 jaar en ouder	28	1.007
Totaal		**100**	**3.611**

Bijzondere bijstand

Op 1 januari 2024 waren er 2.200 uitkeringen voor bijzondere bijstand. In onderstaande tabel is dit aantal uitgesplitst naar type huishouden. Hieruit blijkt dat eenpersoonshuishoudens relatief vaak gebruikmaken van bijzondere bijstand. Dit is begrijpelijk, aangezien deze groep ook sterk vertegenwoordigd is binnen de Zwolse huishoudens met een laag inkomen.

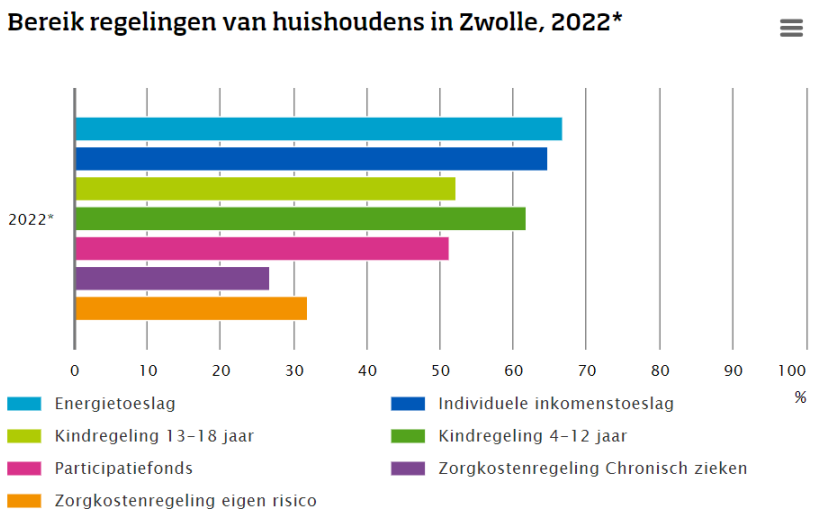
Tabel 4: profiel huishoudens dat gebruik maakt van bijzondere bijstand

Huishoudens met bijzondere bijstand (BB) naar type huishouden (1-1-2024)		
Samenstelling	**% dat gebruikt maakt van BB**	**% alle inwoners Zwolle**
Eenpersoonshuishoudens	62	38
Paar zonder kinderen	8	28
Paar met kinderen	3	3
Eenoudergezin	17	6
Overig	10	25
Leeftijd hoofdbewoner		
t/m 24 jaar	11	4
25 t/m 44 jaar	45	35
45 t/m 64 jaar	36	35
65 jaar e.o.	8	26

Van de andere regelingen zijn geen uitsplitsingen naar leeftijd en samenstelling huishouden gesteld vanuit de gemeentelijke informatie.

Bereik en niet-bereik van regelingen

De lokale armoedescan van het CBS geeft het bereik van de regelingen weer. Hierin zetten zij het daadwerkelijk aantal gebruikers van regelingen af tegen de totale groep inwoners die voldoet aan de criteria om gebruik te maken van de regeling. Niet alle gemeentelijke regelingen zijn in deze armoedescan opgenomen. De gegevens zijn in onderstaande grafiek weergegeven.



Uit de gegevens van de lokale armoedescan van het CBS blijkt dat het bereik van de energietoeslag en de individuele inkomenstoeslag het hoogst is (tussen de 65 en 67%). De Kindregeling 4-12 jaar staat in termen van bereik op de derde plek met iets meer dan 60% bereik. De Kindregeling 13-18 jaar ligt net boven de 50%, net als het Participatiefonds. De zorgkostenregelingen voor Chronisch Zieken en eigen risico liggen tussen de 25 en 31% bereik. Het algemene beeld is dat minimaal een derde van de inwoners die gebruik zou kunnen maken van een van de regelingen dat in 2022 niet deed.

Gesprekken met inwoners
Onder de 30 geïnterviewde inwoners deed de meerderheid, ongeveer twee derde, een beroep op meerdere gemeentelijke regelingen. Het vaakst werd een beroep gedaan op de bijstand, namelijk zestien keer. Daarnaast ontvingen in totaal twaalf inwoners energietoeslag. Acht keer werd gebruikgemaakt van de kindertoeslag, zeven keer van de huurtoeslag (landelijke regeling), vijf keer van de zorgtoeslag (landelijke regeling) en drie keer van de studietoeslag. Andere vormen van ondersteuning die inwoners vanuit de gemeente kregen, zijn de hulp van een inkomensconsulent, budgetbeheer of schuldhulpverlening. De meeste gesproken inwoners zijn alleenstaand of alleenstaand met kinderen. Meerdere inwoners zijn gescheiden van hun partner, wat in meerdere gevallen ertoe heeft geleid dat zij hulp moesten vragen bij de gemeente. Andere redenen die ertoe leiden dat inwoners om gemeentelijke hulp moesten aanvragen zijn het overlijden van een partner, het hebben van een lichamelijke of psychische aandoening of een toename van maandelijkse en dagelijkse kosten.

4.5 Bevindingen redenen niet- of gedeeltelijk gebruik van regelingen

17. Wat zijn de redenen dat mensen die wel voor regelingen in aanmerking komen, niet of slechts gedeeltelijk bij de gemeente aankloppen?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Inwoners vinden het lastig om informatie over regelingen te vinden. De gemeentelijke website is onduidelijk, het taalgebruik ingewikkeld, en het bepalen van de geschiktheid voor regelingen, zoals bij inkomensgrenzen, is complex. Daarnaast hebben sommigen moeite met de digitale aanpak.
- Het proces van aanvragen is voor meerdere inwoners lastig. Inwoners ervaren dat ze meerdere keren hun verhaal moeten vertellen, dat vertraagt het proces om gebruik te kunnen maken van een regeling en dat leidt bij sommige inwoners ertoe dat ze afhaken.
- Uitvoerende medewerkers van de gemeente geven de volgende reden voor niet of gedeeltelijk gebruik van regelingen: de versnipperde uitvoering van de regelingen aan de kant van de gemeente (een aanvraag gaat over meerdere afdelingen) en dat leidt tot vertraging.
- Uitvoerende medewerkers van partners vermoeden dat onbekendheid een belangrijke reden voor niet gebruik is, maar ook het weinig laagdrempelige aanvraagproces waarin soms grote hobbels zitten die moeten worden opgelost.

Onderbouwing

Perspectief inwoners

Over het algemeen weten vinden inwoners informatie over regelingen via een tussenpersoon zoals familieleden die een tip geven, de huisarts of het sociaal wijkteam. Dit, ondanks dat de gemeente wel probeert inwoners te informeren, bijvoorbeeld via een nieuwsblad dat verspreid wordt.

> *"De gemeente is erg actief in inwoners informeren. Ik heb de website van de gemeente geraadpleegd maar er is ook een nieuwsblad wat verspreid wordt. Hierover staat veel informatie over het aanvragen van hulp of regelingen."* (Inwoner)

De voornaamste reden voor inwoners om niet bij de gemeente aan te kloppen voor ondersteuning is omdat inwoners het lastig vinden om de juiste informatie te vinden. Daarnaast is het proces van regelingen aanvragen ingewikkeld voor inwoners.

> *"De uitleg van de voorwaarden etc. was op een andere pagina dan de aanvraagpagina. Dat is erg onhandig. Verder moet ik elke maand mijn loonstrookje uploaden alleen is deze pagina onduidelijk."* (Inwoner)

Inwoners moeten soms hun verhaal meerdere keren uitleggen aan een medewerker van de gemeente. Dit vertraagt het proces van aanvragen en meerdere inwoners gaven aan dat het er ook voor zorgt dat zij een aanvraag niet doorzetten. Ook gaven meerdere gesproken inwoners aan dat zij het proces van informatie opzoeken over een bepaalde regeling als een doolhof ervaarden. De website van de gemeente is niet altijd duidelijk en het taalgebruik is soms ingewikkeld. Daarnaast kan het voorkomen dat inwoners niet op de hoogte zijn dat zij een aanvraag kunnen indienen. Een voorbeeld is een inwoner die aangaf dat zij dacht dat haar inkomen te hoog was voor de energietoeslag. De gemeente kan volgens inwoners de mogelijkheid om toeslagen aan te vragen beter onder de aandacht brengen, waarbij rekening moet

worden gehouden met de situaties van inwoners. Sommige inwoners zijn bijvoorbeeld niet digitaal vaardig en krijgen dus informatie over regelingen via de mail of via de website niet mee.

Perspectief Mystery Guest-deelnemers
Deelnemers aan het Myster Guest onderzoek ervaren dat het lastig is de juiste informatie te vinden. Zoals eerder benoemd is gemeentelijke informatie online slecht vindbaar en vaak overschaduwd door andere organisaties en advertenties. Zes van de zeven deelnemers stelden dat hulp vinden en aanvragen (bijna) onmogelijk is zonder digitale vaardigheden of taalbeheersing.

Perspectief uitvoering gemeente Zwolle
Vanuit de uitvoerende diensten van de gemeente Zwolle werd aangegeven dat een reden waarom inwoners niet altijd gebruikmaken van gemeentelijke regelingen is dat de uitvoering versnipperd is. Als een inwoner contact opneemt met de gemeente, wordt hij of zij eerst doorverwezen naar de afdeling Intake en daarna naar de afdeling Beheer. Dit vertraagt het proces van aanvragen.

"Dat de uitvoering gesplitst is. Het eerste contactpersoon van een inwoner is een externe partij. Een inwoner kan ook zelf contact opnemen of een aanvraag indienen, dit gaat niet altijd via een externe partij. Vervolgens wordt deze doorgestuurd naar afdeling Intake en erna naar afdeling Beheer. Hierdoor moet je goed aan verwachtingsmanagement doen, omdat als een afdeling iets zegt dan moet de andere afdeling wel weten dat er geen toezeggingen elders zijn gedaan." (uitvoerende gemeente Zwolle)

Ook moet de gemeente duidelijk communiceren naar inwoners wat zij kunnen verwachten, terwijl de inwoner wacht op een beslissing over de toekenning of afwijzing van de regeling. Daarnaast moet de gemeente erop letten dat toezeggingen die door één afdeling worden gedaan, bij alle betrokken afdelingen bekend zijn om verwarring te voorkomen. De gemeente werkt momenteel aan het verbeteren en vereenvoudigen van de toegang tot de regelingen. Dit begint met het goed informeren van de eigen medewerkers over alle regelingen, zodat zij inwoners optimaal kunnen ondersteunen en hen van alle regelingen waar zij recht op hebben gebruik laten maken.

Perspectief uitvoerende partners
Ook aan partners zoals de Kern, de Voedselbank en het Noodfonds die hulp en ondersteuning bieden aan inwoners is gevraagd wat volgens hen redenen zijn voor het niet gebruiken van regelingen of hulp en ondersteuning.

"Een veelvoorkomend probleem is dat inwoners niet weten welke regelingen voor hen beschikbaar zijn, terwijl de regelgeving vaak complex en verwarrend is. Daarnaast hebben veel mensen moeite met de Nederlandse taal en/of digitale vaardigheden, wat het invullen van digitale aanvraagformulieren lastig maakt en een hoge drempel vormt. Dit leidt tot onderbenutting van regelingen en voorzieningen. Ook zien we regelmatig mensen die net buiten de inkomensgrenzen van de gemeentelijke voorzieningen vallen. Zij hebben een baan, maar houden onderaan de streep vaak minder over dan iemand met een bijstandsuitkering. Hierdoor zijn deze huishoudens kwetsbaar en is er juist bij hen vaak grote behoefte aan (financiële) hulp. (medewerker partner)

Een ander voorbeeld is een inwoner die een inkomensregeling wilde aanvragen en daar een ID-kaart voor nodig had. Alleen de inwoner had daar geen geld voor. Uiteindelijk is de inwoner geholpen door het Noodfonds, dat deels gefinancierd wordt door de gemeente, om een ID-kaart aan te schaffen. Daarmee kon ook een inkomensregeling worden aangevraagd.

4.6 Bevindingen verhogen gebruik regelingen

18. Hoe kan het gebruik van de regelingen onder de doelgroep worden verhoogd?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Informatie moet eenvoudiger en toegankelijker worden, bijvoorbeeld door toeslagen breder te verspreiden via lokale media, aanvraagprocedures duidelijker te maken en door op de gemeentelijke website beter naar hulporganisaties, zoals de Voedselbank, te verwijzen, evenals het creëren van lokale hulpcentra.Het aanvraagproces moet vereenvoudigd worden om het toegankelijker te maken, aangezien veel inwoners hulp nodig hadden bij het indienen door bijvoorbeeld taalproblemen, te veel benodigde documenten of gebrek aan digitale vaardigheden.Inwoners pleiten voor een meer persoonlijke benadering van de gemeente, waarbij zij zich ondersteund voelen en nazorg ontvangen, bijvoorbeeld door actieve follow-upgesprekken en informatie over aanvullende ondersteuning.
- De gemeente kan regelingen vereenvoudigen en meer maatwerk bieden, bijvoorbeeld door een vast maandbedrag in plaats van verschillende toeslagen aan te bieden, flexibel te zijn in uitsluitgronden zodat ook inwoners net boven de grens geholpen kunnen worden en de collectieve zorgverzekering terugbrengen.

Onderbouwing

In de gesprekken met inwoners en uitvoerders die inwoners helpen zijn meerdere manieren benoemd waarmee het gebruik en bereik van de gemeentelijke regelingen verhoogd kan worden.

Eenvoudigere en toegankelijkere informatie. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden van toeslagen breder te verspreiden via folders, lokale krant en/of sociale media en de informatie over aanvraagprocedures duidelijker te maken. Daarnaast kan de gemeente duidelijker verwijzen naar hulporganisaties op haar website. Een inwoner die geen voedsel meer kon kopen had de website van de gemeente geraadpleegd maar kon hier geen hulp vinden. Van het bestaan van de Voedselbank wist deze inwoner toen (nog) niet af. Als de gemeente op haar website een link naar de Voedselbank had geplaatst, had dit geholpen. Door inwoners werd ook het creëren van een punt in de wijk waar inwoners terecht kunnen met hulpvragen of zich kunnen melden om een werktraject in te gaan, genoemd.

Vereenvoudiging van het aanvraagproces. Het aanvraag- en indieningsproces via de website kan vereenvoudigd worden, dat maakt het ook toegankelijker. Meerdere inwoners moesten een kennis of vriend om hulp moesten vragen om de aanvraag in te dienen. Zij begrepen bijvoorbeeld de gemeentelijke taal niet, moesten teveel documenten meesturen of waren niet digitaal vaardig genoeg om zelf de aanvraag online in te dienen.

Persoonlijke benadering. Inwoners vinden dat de gemeente een meer persoonlijke benadering kan hanteren en de weg naar hulp duidelijker kan maken. Meerdere inwoners gaven aan dat zij eerder naar de gemeente zouden stappen voor hulp als zij het gevoel hebben persoonlijk te worden ondersteund. Hierbij werd aanvullend het belang van nazorg genoemd. Verschillende inwoners gaven aan dat zij dit misten. Ze suggereerden dat een medewerker van de gemeente bijvoorbeeld inwoners actief kunnen bellen om te vragen hoe het gaat, zodat de inwoner eventuele vragen kan stellen. Vervolgens kan de medewerker helpen door de inwoner te informeren over welke aanvullende ondersteuning deze (ook) kan ontvangen.

Vereenvoudigen van regelingen en meer maatwerk. Tenslotte kan de gemeente meer zichtbaar en meer proactief met inwoners meedenken. In plaats van verschillende toeslagen, kan de gemeente volgens gesproken inwoners overwegen om een vast geldbedrag per maand aan te bieden in de vorm van een basisinkomen of standaarduitkering. Verder zou er geen harde uitsluitgronden moeten zijn voor het aanvragen van ondersteuning. Er kan ook nagedacht worden over manieren om ook inwoners met een inkomen net boven de gestelde grens te kunnen helpen. Zo spraken wij een inwoner die geen beroep kon doen op de kindregeling omdat deze inwoner net boven de grens zat. Deze inwoner gaf hierover aan dat dat zij hierdoor maandelijks tekortkwam om haar vaste lasten niet kon betalen. Tot slot gaven meerdere inwoners aan dat ze de optie van een collectieve zorgverzekering[3] terug zouden willen. Ze noemen als voordeel dat alle medische kosten, zoals voor de tandarts en medicijnen, dan gedekt zijn. Zo'n verzekering geeft rust omdat inwoners weten dat hun zorgkosten verzekerd zijn. Veel inwoners geven aan dat hun zorgkosten nu hoger zijn dan toen de collectieve zorgverzekering nog bestond.

[3] De collectieve zorgverzekering is in 2021 vervangen door een zorgkostenregeling, omdat verzekeraars deze collectieve zorgverzekering niet langer aanbieden.

BIJLAGE

BIJLAGEN

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Documenten

- 2019-06-05 beslisnota raad Minimaeffectrapportage
- 2019-06-06 reactie college advies Participatieraad
- 2019-07-08 AOW's zijn ook volwassenen
- 2020-11-23 Raadsbesluit Kinderparticipatie
- Aangepaste beslisnota Monitoring armoededoelgroep en regelingen chronisch zieken
- Advies armoede en minima effectregelingen
- Advies op de Zwolse koers in het sociaal domein 2024-2030
- Armoedemonitor Zwolle 2015
- Bijlage Achtergrondinformatie bij Koers Sociaal domein
- Brief aan raad reactie advies Koers sociaal domein
- Cijfers aantallen inwoners met laag inkomen en gebruik regelingen gemeente Zwolle
- Definitief rapport Armoede- en Schuldenmonitor_2024
- Evaluatie inkomensregelingen - conclusies en ideeën voor verbeteringen
- Evaluatie inkomensregelingen - klantreizen inkomensregelingen
- Hervormingsagenda Sociaal Domein
- Informatienota raad vereenvoudiging inkomensregelingen (2024)
- Knoppennotitie huidige inkomensregelingen (2024)
- Koers Sociaal domein 2024-2030
- Lokale armoedescan CBS
- Minimaeffectrapportage (MER) Zwolle 2018
- Minimaeffectrapportage 2015
- Raadsbrief besteding middelen bestaanszekerheid 2024
- Raadsbrief Eindrapportage HVA
- Raadsvoorstel Koers Sociaal Domein 2024-2030
- Raadsvoorstel verlenging beleidsplan schulddienstverlening
- Raadsvoorstel uitgangspuntennotitie vereenvoudiging minimaregelingen
- Rapport Klantreis Schuldhulp
- UA controleprotocol
- Uitkomsten stadsdialoog Zwolle Armoedevrij, 1 december 2023
- Verordening individuele inkomenstoeslag 2019
- Verordening maatschappelijke ondersteuning Zwolle 2019
- Verordening Participatie Volwassenen 2019definitief
- Verordening scholierenregeling 2019

Respondenten

Inwoners

- 30 inwoners van de gemeente Zwolle die gebruik maken (of hebben gemaakt) van gemeentelijke regelingen en/of toeslagen gericht op huishoudens met een minima-inkomen. Hiervan maakten 11 inwoners gebruik van één regeling / toeslag en 19 inwoners maakten gebruik van meerdere regelingen / toeslagen.

Gemeente Zwolle

- 2 beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor het minimabeleid

- 6 uitvoerende medewerkers betrokken bij het minimabeleid, verdeeld over de afdelingen Intake, Beheer en Kwaliteit
- De verantwoordelijk wethouder Armoede en Schulden
- Meerdere vertegenwoordigers van de verschillende partijen in de gemeenteraad in 1 gezamenlijke sessie

Partners
- De Kern / Op Orde
- Noodfonds Zwolle
- Voedselbank Zwolle

Bijlage 2: onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen 'beleidswereld'
1. Hoe heeft het Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?
2. Hoe ziet het huidige Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid eruit en welke aannames liggen hieraan ten grondslag?
3. Zijn de behoeften van de huishoudens in beeld gebracht?
4. Op welke doelgroepen is het beleid gericht?
5. Geven de gebruikte monitorgegevens voldoende informatie om de uitvoering bij te sturen en het beleid aan te passen?
6. Is de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te vullen?

Onderzoeksvragen 'uitvoeringswereld'
7. Hoe is de uitvoering van de verstrekking minimaregelingen ingericht?
8. Hoe verloopt het proces van de verstrekking minimaregelingen in de praktijk?
9. Zijn de huishoudens waarvan de bestaanszekerheid onder druk staat in zicht bij de uitvoerders?
10. Hoe vindt monitoring van de effecten en het bereik van de regelingen plaats?
11. Hoe vindt de verantwoording over de uitvoering plaats?

Onderzoekvragen 'leefwereld'
12. In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het armoedebeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners (volgens de inwoners zelf)?
13. Hoe wordt volgens de inwoners de menselijk maat bij de uitvoering toegepast?
14. Hoe wordt het huidige armoedebeleid ervaren door huishoudens die binnen de doelgroep vallen?
15. In hoeverre zijn inwoners bekend met de bestaande regelingen en weten zij waar ze terecht kunnen voor aanvragen, informatie en advies?
16. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de regelingen (zo mogelijk uitgesplitst naar doelgroep) en zijn hierin verschillen per regeling?
17. Wat zijn de redenen dat mensen die wel voor regelingen in aanmerking komen, niet of slechts gedeeltelijk bij de gemeente aankloppen?
18. Hoe kan het gebruik van de regelingen onder de doelgroep worden verhoogd?

Bijlage 3: normenkader

De Rekenkamer hanteert een normenkader aan de hand waarvan de bevindingen worden getoetst. Onderstaand is per onderzoeksvraag aangegeven welke norm is gehanteerd. Voor beschrijvende vragen is geen norm geformuleerd, voor oordelende vragen wel. Dit is onderstaand uitgewerkt.

Perspectief	Vraag	Norm
Beleidswereld	1. Hoe heeft het Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	2. Hoe ziet het huidige Zwolse beleid gericht op bestaanszekerheid eruit en welke aannames liggen hieraan ten grondslag?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	3. Zijn de behoeften van de huishoudens in beeld gebracht?	De gemeente Zwolle beschikt over een analyse van de behoeften van huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum.
	4. Op welke doelgroepen is het beleid gericht?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	5. Geven de gebruikte monitorgegevens voldoende informatie om de uitvoering bij te sturen en het beleid aan te passen?	De monitorgegevens bieden inzicht in het doelbereik, het bereik van huishoudens en de effecten op de bestaanszekerheid van de doelgroepen. Sprake is van een leer- en verbetercyclus waarmee uitvoering wordt bijgestuurd en beleid wordt aangepast.
	6. Is de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende rol op een goede manier in te vullen?	De raad ontvangt periodiek informatie over aard, proces, omvang en doelbereik van de toeslagenverstrekking. De raad stuurt op basis van deze ontvangen informatie om het doelbereik van armoedebeleid te vergroten.
Uitvoeringswereld	7. Hoe is de uitvoering van de verstrekking minimaregelingen ingericht?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	8. Hoe verloopt het proces van verstrekking minimaregelingen in de praktijk?	Beschrijvende vraag, geen norm.

Perspectief	Vraag	Norm
	9. Zijn de huishoudens waarvan de bestaanszekerheid onder druk staat in zicht bij de uitvoerders?	Uitvoerders hebben in beeld welk deel van de (potentiële) doelgroep daadwerkelijk bereikt is met de ingezette regelingen en aanpakken. Uitvoerders zien positieve effecten van de aanpassingen zowel wat betreft het bereik als het effect van de inkomensregelingen.
	10. Hoe vindt monitoring van de effecten en het bereik van de regelingen plaats?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	11. Hoe vindt de verantwoording over de uitvoering plaats?	Beschrijvende vraag, geen norm.
Leefwereld	12. In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het armoedebeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners (volgens de inwoners zelf)?	De inwoners ervaren dat de regelingen aansluiten op hun hulpvraag en behoeften.
	13. Hoe wordt volgens de inwoners de menselijk maat bij de uitvoering toegepast?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	14. Hoe wordt het huidige armoedebeleid ervaren door huishoudens die binnen de doelgroep vallen?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	15. In hoeverre zijn inwoners bekend met de bestaande regelingen en weten zij waar ze terecht kunnen voor aanvragen, informatie en advies?	Inwoners zijn bekend met de mogelijkheden van alle regelingen. Inwoners weten waar zij terecht kunnen voor regelingen. Het gebruik van de regelingen neemt toe.
	16. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de regelingen (zo mogelijk uitgesplitst naar doelgroep) en zijn hierin verschillen per regeling?	Beschrijvende vraag, geen norm.
	17. Wat zijn de redenen dat mensen die wel voor regelingen in aanmerking komen, niet of slechts gedeeltelijk bij de gemeente aankloppen?	Beschrijvende vraag, geen norm.

Perspectief	Vraag	Norm
	18. Hoe kan het gebruik van de regelingen onder de doelgroep worden verhoogd?	Vraag gericht op een aanbeveling, geen norm.

Bijlage 4: toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm

Toetsing normenkader	
Beleidswereld	
Norm	**Toetsing**
De gemeente Zwolle beschikt over een analyse van de behoeften van huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum.	Voldoet. Door evaluaties en de minima-effectrapportage beschikt de gemeente Zwolle over een heldere analyse van de behoeften van huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum.
De monitorgegevens bieden inzicht in het doelbereik, het bereik van huishoudens en de effecten op de bestaanszekerheid van de doelgroepen.	Voldoet merendeels. Monitoring in het algemeen en vooral de rapportages en evaluaties bieden voldoende algemene inzichten in het bereik en effecten. De effecten van de ondersteuning die door de uitvoering worden geleverd worden niet gemeten. Er vinden geen evaluatieve of nazorggesprekken plaats met inwoners. De uitvoerende medewerkers hebben geen zicht op het niet bereik en de effecten van de ondersteuning.
Sprake is van een leer- en verbetercyclus waarmee uitvoering wordt bijgestuurd en beleid wordt aangepast.	Voldoet merendeels. Er is sprake van een leer- en verbetercyclus Zwolle op beleidsniveau. Echter in deze leer- en verbetercyclus ontbreekt de uitvoering. De uitvoering heeft geen zicht op het niet-bereik en de effecten van de door haar geleverde uitvoering.
De raad ontvangt periodiek informatie over aard, proces, omvang en doelbereik van de toeslagenverstrekking. De raad stuurt op basis van deze ontvangen informatie om het doelbereik van armoedebeleid te vergroten.	Voldoet grotendeels. De raad krijgt naar eigen zeggen voldoende informatie en kan op basis hiervan sturen. Echter de raad krijgt onvoldoende informatie over de uitvoering en ervaart hierdoor geen sturing op het bereik en de effecten van de uitvoering in relatie tot de geleverde inzet en kosten.
Uitvoeringswereld	
Norm	**Toetsing**
Uitvoerders hebben in beeld welk deel van de (potentiële) doelgroep daadwerkelijk bereikt is met de ingezette regelingen en aanpakken.	Voldoet beperkt. Uitvoerders hebben geen helder beeld van het potentiële bereik en daarmee ook van wie niet bereikt worden. Ook is in het werkproces van de uitvoering geen toets op effecten (bijvoorbeeld in de vorm van een nazorggesprek) opgenomen.

Uitvoerders zien positieve effecten van de aanpassingen zowel wat betreft het bereik als het effect van de inkomensregelingen.	Voldoet beperkt. Uitvoerders worden geïnformeerd over het bereik en effecten van de inkomensregelingen maar geven aan geen beeld te hebben van de effecten van de aanpassingen van de inkomensregelingen.
Leefwereld	
Norm	**Toetsing**
De inwoners ervaren dat de regelingen aansluiten op hun hulpvraag en behoeften.	Voldoet merendeels. Veel inwoners geven aan dat de regelingen waar ze gebruik van maken aansluiten bij de behoefte die ze hebben. Inwoners ervaren niet dat de regelingen een structurele oplossing voor hun situatie bieden. Zodra een behoefte niet binnen een regeling valt en maatwerk nodig is, vermindert de aansluiting op de hulpvraag.
Inwoners zijn bekend met de mogelijkheden van alle regelingen.	Voldoet beperkt. Ongeveer een derde van gesproken inwoners gaf aan goed bekend te zijn met de regelingen. Voor de rest van de gesproken inwoners geldt dat zij niet of beperkt op de hoogte waren van de mogelijkheden. Ook de Mystery Guests hadden in meerderheid moeite met het vinden van de passende hulp en ondersteuning.
Inwoners weten waar zij terecht kunnen voor regelingen.	Voldoet beperkt. Voor inwoners is duidelijk dat zij bij de gemeente moeten zijn, maar de weg ernaartoe is niet altijd duidelijk en makkelijk. De informatie op de gemeentelijke website is moeilijk te begrijpen (taalgebruik), lastig te vinden ('doolhof') en het aanvraagproces gaat over meerdere schijven en is daardoor traag. Een beeld dat ook door de Mystery Guest wordt herkend.
Het gebruik van de regelingen neemt toe.	Voldoet merendeels. Het gebruik van de meeste regelingen is in de periode 2014-2023 bij verreweg de meeste regelingen toegenomen. Echter uit de lokale armoedescan van het CBS blijkt dat minimaal een derde van de inwoners die gebruik kan maken van een regeling dat niet doet.