DEBATSTUK

Van Armoedebeleid naar Bestaanszekerheid met als uitgangspunt maatwerk

1. Inleiding

Nijmegen is een sociale stad. Bestaanszekerheid, armoedebeleid en kansengelijkheid zijn belangrijke en breed gedragen thema's.
Thema's ook die steeds belangrijker worden. Want veel mensen in onze stad waaronder ook steeds meer werkenden en (kleine)ondernemers hebben het financieel zwaar; de inflatie en de hoge energieprijzen vormen een toenemende bedreiging van bestaanszekerheidsniveau.
De gemeente Nijmegen voert sociaal beleid en gaat daarbij dicht naast haar inwoners staan. Dat doet zij door een veelvoud aan verschillende inkomensondersteunenderegelingen. Daarbij is er sprake van wettelijke regelingen die worden uitgevoerd. Maar Nijmegen doet meer. Hierbij is een lappendeken aan regelingen ontstaan. Enerzijds noodzakelijk omdat de bestaanszekerheid onder druk staat, anderzijds is dat niet altijd het meest effectief, effecient of overzichtelijk.

Veel van de de Nijmeegse regelingen hebben als voorwaarde dat je een inkomen niet meer dan 130% van het wettelijk sociaal mimimum mag hebben. We zien dat dit niet altijd toereikend is, en dat de ondersteuning niet altijd terecht komt bij huishoudens die dat nodig hebben. Het college onderkent dit ook en met de toenemende druk op de bestaanszekerheid is er de afgelopen jaren voor gekozen om de drempel voor de meedoen regeling verder op te hogen, naar 140% wsm. Er zijn er ook steeds meer regelingen gekomen.

Een van de oplossingen ligt in het toeleiden van mensen naar een goede baan, die mensen voorziet van een fatsoenlijk bestaanszekerheidsniveau. We zien in Nijmegen een enorme hoeveelheid openstaande vacatures , in alle sectoren, van praktisch tot theoretisch geschoold. De mismatch is groot en er staan nog steeds veel mensen aan de kant. Het potentieel is groot om mensen in deze tijd toe te leiden naar goed werk. Echter zien we steeds meer werkenden armen en is het noodzakelijk om onze inkomensregelingen onder de loep te houden omdat het hebben van een baan geen garantie meer is voor een fatsoenlijk bestaan.

Bespreking Stadsbegroting 2022 en Koersdebat

Tijdens de bespreking van de Stadsbegroting in oktober 2022 heeft de Nijmeegse VVD aandacht gevraagd voor het feit dat een grens van 130% onvoldoende grip geeft om armoede te bestrijden. We zien steeds vaker dat werkenden onder de bestaanszekerheidsnorm vallen en dat de regelingen ontoereikend zijn om de mensen te helpen die dit het meest nodig hebben. De VVD zou graag zien dat er meer maatwerk kan komen zodat hulp ook daar terecht komt waar dat nodig is. Het CDA sloot zich hier direct bij aan en adviseerde een debat-aanpak, waar ook de PvdA bij aansloot.

Achterliggende gedachten hierbij zijn:

1. Dat het criterium 130% wettelijk sociaal minimum(wsm) ontoereikend is, omdat Nijmegenaren daarbuiten buiten de boot vallen die (tijdelijk) bedreigd worden in hun bestaanszekerheid;
2. Er vanuit organisaties die zich richten op bestaanszekerheid en armoedebestrijding, zoals de Vincentius Stichting, al enige jaren signalen komen dat de generieke aanpak er niet altijd voor zorgt dat de beschikbare middelen op de juiste plekken terecht komen;
3. We, onder andere door de energiecrisis, steeds meer werkende armen zien waar de bestaanszekerheid van onder druk staat, ondanks dat zij werken;
4. De verschillen tussen niet-werken en gebruik kunnen maken van alle inkomensondersteunende regelingen versus wel werken en net buiten de boot van alle regelingen vallen in sommige gevallen klein zijn; hierdoor dragen we (onbedoeld) bij aan een armoedeval;
5. De complexiteit van inkomensondersteunende regelingen brengt onzekerheid met zich mee; we horen verhalen van mensen die niet weten of ze erop vooruitgaan als ze gaan werken en dus maar de afweging maken dat niet te doen of minder uren te werken omdat ze anders niet in aanmerking komen voor de regelingen;
6. De diversiteit aan inkomensondersteunende regelingen voor zowel de inwoner als de betrokken organisaties complex is – inwoners weten niet van welke regelingen ze gebruik kunnen maken;
7. Het financieel onmogelijk is om de percentages voor het sociaal minimum steeds verder op te blijven hogen;
8. We aan de vooravond staan van financieel andere tijden (het gevreesde “Ravijn” en we dus als raad de verantwoordelijkheid moeten nemen ervoor te zorgen dat we naar de toekomst toe ook bestaanszekerheid kunnen ondersteunen waar nodig).
9. Er van armoedebestrijding als uitgangspunt voor beleid een stigmatiserende werking uit gaat terwijl het doel zou moeten zijn: bestaanszekerheid wanneer je (tijdelijk) niet in staat bent je eigen kar zelf te trekken

De fracties van CDA,VVD en PvdA hebben naar aanleiding hiervan de handen ineen geslagen. Wij stellen voor om inkomensondersteunende regelingen en bijgaande inkomenssystematiek eens scherp tegen het licht te houden, en daarbij de nadruk te leggen op effectiviteit, effeciëntie en goede dienstverlening.

Tijdens de bespreking van het Koersdocument 2024 op 28 juni jl.constateerden we dat er meer fracties zijn die deze lappendeken aan regelingen eens kritisch willen bekijken. Met het schrijven van dit debatstuk willen we het eerste gesprek met de fracties en het college aangaan over de wenselijkheid van deze huidige lappendeken en de complexiteit.
Met het uiteindelijke doel om ons beleid op een andere manier te gaan vormgeven. Waarbij meer ruimte komt voor maatwerk. En waarbij alle mensen die ondersteuning nodig hebben structureel geholpen kunnen worden.

2. Voorbereiding en technische uitvraag

Het CDA, de PvdA en VVD hebben ter voorbereiding op dit debatstuk in beeld laten brengen welk deel van het huidige armoedebeleid wettelijk verplicht is en welk deel bovenwettelijk, en daarmee een beleidskeuze van de gemeente Nijmegen. Vanuit de sturende rol van de Raad is het van belang om inzicht te hebben in de knoppen waar we aan kunnen draaien.
In onderstaande tabel een overzicht van de wettelijke regelingen (met het bedrag uit de begroting) en de Nijmeegse 'bovenwettelijke regelingen

Wettelijke regelingen

	Bereik 2021	**Begroot 2022**	**Gerealiseerd 2022**
Inkomenstoeslag	ca. 85%		2.474.000
Aanvulling bijstand <21 jaar			275.000
Juridische kosten			217.000
Beheer			3.793.000
Totaal		**5,9 mln**	**6,7 mln**

Bovenwettelijke regelingen

	Bereik 2021	**Begroot 2022**	**Gerealiseerd 2022**
Stg. Leergeld			775.000
Ouderen/gehandicapten			141.000
Kinderen <18 jaar			4.000
Levensonderhoud			368.000
Incidentele medische kosten			243.000
Statushouders			1.000
Reiskosten			13.000
Schulden			10.000
Inrichting/wonen (bruin-/witgoed)			1.610.000
Uitvaartkosten			75.000
Woonkosten (o.a. dubbele huur/verhuiskosten)			247.000
CAZ	ca. 65%		3.992.000
Busregeling	ca. 35%		436.000
Subsidies bijzondere bijstand (Voedselbank, Kledingbank etc.)			507.000
Stadspas			119.000
Meedoenregeling	ca. 20%		713.000
Ongelabeld (o.a. kosten verhogen gebruik regelingen)			123.000

Totaal		**11 mln**	**9,4 mln**

Uit het overzicht blijkt dat Nijmegen naast de 6,7 miljoen wettelijke taken 9,4 miljoen nodig heeft om armoede te bestrijden. Opvallend is dat lang niet alle regelingen volledig gebruikt worden. Het probleem hierachter is voornamelijk de complexiteit van de regelingen, het verschil in voorwaarden waar je aan moet voldoen en de mate waarop Nijmegenaren de regeling ook daadwerkelijk willen aanvragen.

Verder valt op dat er weinig zicht is op de effectiviteit/doelmatigheid en de kostenefficientie van de inkomensondersteunenderegelingen. Dat beschikbare middelen worden gebruikt, betekent niet dat ze ook daar terechtkomen daar waar ze het meest nodig zijn. Of dat mensen die uit het oogpunt van een fatsoenlijke bestaanszekerheid recht zouden moeten hebben op ondersteuning, hier toegang toe hebben.

Daarnaast is er weinig zicht of de regelingen ook bijdragen aan het doel waarvoor zij in het leven zijn geroepen door de Raad. Omdat we hier als Raad geen zicht op hebben is het ook lastig om de regelingen te evalueren en te kijken of regelingen nodig of onnodig zijn

Ook maakt de grote hoeveelheid aan regelingen het lastig om maatwerk te leveren en bij te sturen als dat nodig is. Dat is wel nodig, aangezien maatwerk ook bijdraagt aan meer persoonlijk contact tussen de gemeente en haar inwoners. De Nijmegenaar wordt minder gezien als nummer gezien, maar als persoon met aandacht voor ieders eigen persoonlijke omstandigheden. Het is nodig om vertrouwen in de overheid terug te krijgen.

Wat onze fracties betreft moet de gemeente goed nadenken over een herinrichting van het stelsel van inkomensregelingen. Als niet de regeling, maar de hulpvraag centraal staat, en als gehandeld kan worden op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen, maken we de weg vrij voor meer maatwerk en efficiëntere hulpverlening bij complexe problematiek.

3. Debat

De agenderende fracties willen met de overige fracties en het college in debat met als doel:
1. **de zienswijzen** van de verschillende fracties in beeld te krijgen over ons huidige beleid en hetgeen wat wij als stellers van dit stuk voor ogen hebben. Namelijk het anders inrichtingen van ons armoedebeleid.
2. en te bezien of er draagvlak is voor een **onderzoek** om het beleid anders in te richten. Waarbij we dienstverlening verbeteren en effectiever maken door stapeling van regelingen te simplificeren. En waarbij ruimte komt voor meer maatwerk, ook voor mensen die nu buiten de boot van het generiek beleid vallen.

Op basis van het gesprek (en draagvlak) bereiden de indienende fracties een **motie** voor over het vervolg.

Voorgestelde vragen voor het onderzoek (*nader te definiëren/omkaderen door werkgroep/klankbordgroep van de Raad*):

1. Wat is de effectiviteit en de kostenefficientie (overhead en bureaukosten) van het Nijmeegse systeem van regelingen?
2. Is een systeem waarin meer ruimte komt voor meer maatwerk, zoals Den Bosch, mogelijk binnen de financiële kaders die de gemeente Nijmegen nu al heeft?
3. Wat is ervoor nodig om dat binnen Nijmegen te bewerkstelligen?

Dit onderzoek zou wat ons betreft vanuit het raadsbudget kunnen worden betaald, en worden uitgevoerd door een externe onderzoekspartij.
De raad blijft in een klankbordgroep betrokken bij het onderzoeksproces en het in kader van het onderzoek. De resultaten worden in de raad besproken en gewogen. Op basis daarvan gaan we met elkaar (en college) in gesprek over het vervolg.

Voorbereidende vragen
Ter ondersteuning van deze vragen is er een bijlage toegevoegd gericht op alternatieven gericht op maatwerk met (1) geleerde lessen uit Nijmeegse noodfonds, (2) de maatwerkaanpak van Den Bosch als voorbeeld, (3) een voorbeeldaanpak voor Nijmegen ter illustratie en (4) mogelijke uitgangspunten voor nieuw te vormen beleid met focus op maatwerk.

De raadsleden en fractievolgers kunnen deze voorbeelden betrekken bij de beantwoording van onderstaande vragen in het debat.

1. Hoe denkt uw fractie over de effectiviteit, de kostenefficientie, mate van gebruik, toegankelijkheid en overzichtelijkheid van het huidige armoedebeleid en de huidige regelingen?
2. wat vindt uw fractie van de wijze waarop ons huidige armoedebeleid is ingestoken? Bent u het met ons eens dat we meer maatwerk moeten toepassen bij complexe siutaties en dat een lappendeken van (ondoorzichtige) verschillende regelingen onwenselijk is?

3. Zou uw fractie de mogelijkheden willen (laten) onderzoeken om beleid rond bestaanszekerheid te ontwikkelen dat meer ruimte voor maatwerk biedt in plaats van percentages van het sociaal minimum ? En hiervoor het raadsbudget willen inzetten?
    a. Indien positief, welke kaders zou uw fractie mee willen geven?
    b. Indien positief, zou uw fractie een afvaardiging willen leveren voor een klankbordgroep die het onderzoek begeleidt in samenspraak met de griffie?

4. Technische toelichting vooraf aan de gespreksronde

Vanwege de complexiteit aan regelingen, met verschillende criteria gefinanceerd vanuit verschillende financiele potjes stellen wij voor om voorafgaand aan het debat een technische sessie te organiseren. Hiermee beogen we zicht te geven in de lappendek van de beleidsmatige en financiele wereld van inkomensondersteuning. Dit achten wij noodzakelijk om het debat op een goede wijze te voeren zodat iedereen de noodzakelijke informatie heeft om een gewogen afweging te maken.

Bijlage 1

Andere werkwijzen rond maatwerk

1. Lessen uit noodfonds

Wij ontvangen signalen vanuit de praktijk dat de criteria van het noodfonds te beperkend waren. We spreken van armoede wanneer iemand niet in zijn basisbehoeften kan voorzien. De keuze om ondersteuning te beperken tot mensen die in de schulden raken, ging voorbij aan de mogelijkheid dat mensen uit de schulden hebben kunnen blijven door de verwarming uit te zetten of van andere noodzakelijke uitgaven af te zien. De nadruk op de hoge energierekening als enige acceptabele oorzaak deed bovendien geen recht aan het feit dat ook de kosten van andere noodzakelijke uitgaven sterk toenamen. Er ontstond een onvolledig beeld van de situatie van de inwoner, waardoor maatwerk werd belemmerd.

Dat is enorm zonde. Het leveren van maatwerk had juist één van de grootste voordelen van het noodfonds kunnen zijn. Het Nijmeegse armoedebeleid is ruimhartig, maar het totaal aan inkomensondersteunende maatregelen blijft rigide en complex. Er bestaat een groot aantal regelingen met elk hun eigen toegangseisen. Inwoners ervaren het aanvragen van steun als ingewikkeld en kunnen hun weg door dit systeem dan ook lang niet altijd vinden[1]. Wie niet aan de eisen voldoet, krijgt bovendien geen steun, zelfs al levert dit schrijnende situaties op. De 'Armoede Agenda 2020-2024' bevestigt dat veel inwoners geen aanspraak maken op de regelingen waar zij recht op hebben, en dat het minimabeleid van Nijmegen onder bepaalde omstandigheden mogelijk tekortschiet, bijvoorbeeld wanneer huishoudens sterk wisselende inkomsten hebben of een ontoereikend inkomen hebben uit werk. Deze combinatie van complexiteit en rigiditeit zorgt er dus voor dat kwetsbare inwoners door de gaten in ons sociale vangnet kunnen vallen.

2. Situatie Den Bosch

De Gemeente 's-Hertogenbosch is ons al voorgegaan en heeft de 'Maatwerkvoorziening Schrijnende Energiearmoede' omgezet naar een breder in te zetten 'Schrijnende Armoede Fonds'[2]. Deze stap is genomen, omdat is geconstateerd dat de groeiende financiële problematiek zich breder manifesteert dan energiearmoede alleen.

Er wordt gekozen voor een maatwerkaanpak. Financiële consulenten zoeken eerst naar oplossingen in de eigen huishouding en eventuele voorliggende voorzieningen. Wanneer

---

[1] https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/dab7a108-4299-4ef2-b12a-3991755f2155

[2] Zie Collegevoorstel Impuls Bossche Bestaanszekerheid en voor achtergrond Collegevoorstel Maatwerkvoorziening Schrijnende Energiearmoede 2022

hier geen mogelijkheden in worden gevonden, dan biedt het fonds een uitkomst. Het fonds kan worden aangesproken wanneer er sprake is van een financieel tekort dat ervoor zorgt dat niet voldoende kan worden voorzien in het levensonderhoud. Het tekort hoeft niet uitsluitend het gevolg te zijn van een hoge energierekening, en hoeft niet tot schuld te leiden voordat hulp geboden wordt.

Wat onze fracties betreft is dit de juiste benadering: werk op basis van de totale financiële situatie en neem bestaanszekerheid als uitgangspunt. Ambtenaren en hulpverleners moeten om deze aanpak mogelijk te maken het vertrouwen krijgen om te bepalen wat mensen nodig hebben, en moeten in staat worden gesteld om hun cliënten op basis van datzelfde vertrouwen te benaderen. Als niet de regeling maar de hulpvraag centraal staat, en als gehandeld kan worden op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen, maken we de weg vrij voor maatwerk.

3. Optie indieners: generieke voorziening ambtshalve uitkeren naast maatwerkvoorziening

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat de uitvoerbaarheid van enkel en alleen een maatwerkvoorziening mogelijk tot uitvoeringsproblemen kan leiden. Een optie om dat te ondervangen zou een combinatie van generiek met maatwerk kunnen zijn. Dat is bijvoorbeeld mogelijk met een combinatie van ambtshalve uitkeren (generiek beleid voor standaard-vragen) met een maatwerkregeling naar voorbeeld van de *Doorbraakaanpak* voor complexe gevallen. Dit speelt uitvoeringscapaciteit vrij bij de generieke maatregelen.

Op dit moment is de uitvoeringscapaciteit rond complexe gevallen namelijk hoofdzakelijk vraaggestuurd en op bestaande regelingen gestoelde uitvoeringscapaciteit. Door die capaciteit vrij te spelen en om te zetten in maatwerkmogelijkheden, waarbij de professional in de kracht wordt gezet en zich door de politiek gesterkt voelt om de problemen op te lossen.

Voordelen:

- Ambtelijke capaciteit uit generieke maatregelen vrijspelen voor maatwerkaanpak
- Inkomensconsulent als professional wordt in eigen kracht gesteld om gericht problemen bij Nijmegenaren op te lossen
- Duidelijkheid inwoners op gebied van generieke maatregelen en zekerheid op maatwerk bij aanpak complexe problemen

Nadelen:

- Combinatie van strak beleid voor generiek ambtshalve beleid en beleidsarme kaders voor ambtelijke vrijheid

4. Mogelijke uitgangspunten nieuw maatwerkgericht beleid rond bestaanszekerheid:

1. Ruimhartig en proactief. Belangrijkste om steun te bieden in de strijd tegen armoede is om er in ieder geval voldoende geld tegenover te zetten, gericht op het oplossen van concrete financiële problemen om langdurige problematiek te voorkokmen. Daarnaast mogen we er niet vanuit gaan dat Nijmegenaren zelf achter het geld waar ze recht op hebben aan gaan. De hoeveelheid geld dat nu al blijft liggen is hier een indicatie van.
2. Minder regelingen. Het grote aantal verschillende regelingen zorgt ervoor dat Nijmegenaren geen flauw idee hebben waar ze overal recht op hebben. Daarnaast zorgt deze wildgroei aan regelingen er ook voor dat het voor dat het voor de gemeente zelf onduidelijk en onoverzichtelijk is. Wanneer veranderingen niet mogelijk zijn dient de gemeente er in ieder geval voor te zorgen dat het voor de inwoner nooit te complex wordt. Zo zou het niet moeten kunnen dat een inwoner van afdeling naar afdeling moet en overal opnieuw in nieuwe procedures moet belanden.
3. Vertrouwen van Nijmegenaar. Essentieel in het proces.is het terugwinnen van het vertrouwen van de Nijmegenaar. Daarnaast is het van belang om bij de Nijmegenaar zelf te vragen wat zij vinden dat er nodig is.
4. Armoedeval voorkomen. Begeleiding naar werk zorgt dat werk loont en voorkomt armoedeval. De armoedeval is een belangrijke reden dat mensen niet meer aan het werk gaan. Wanneer men mensen weer aan het werk wil krijgen dient dit probleem te worden opgelost. Daarnaast dient er geen goede begeleiding te zijn richting werk.
5. Snel handelen en schulden voorkomen. De schuld industrie is big business en kost veel meer dan het oplevert – niet alleen van de getroffen inwoner, maar uiteindelijk ook van de gemeente. Een maatwerkvoorziening zorgt dat ambtenaren de mogelijkheid heeft om snel te handelen in complexe gevallen en schulden te voorkomen in plaats van achteraf te repareren.