PBLQ

Armoede en Armoedebeleid in Culemborg

Eindrapport
15 november 2023

PBLQ
verbinders in de informatiesamenleving

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1

1.1 Aanleiding 1
1.2 Invulling van het onderzoek 2
1.3 Werkwijze 2
1.4 Indeling rapport 2

2. Armoede in Culemborg 3

3. Het armoedebeleid in Culemborg 6

3.1 Doelstellingen en ambities armoedebeleid in Culemborg 6
3.2 Invulling doelstellingen en ambities armoedebeleid in verschillende domeinen 7
3.2.1 Werk en participatie 7
3.2.2 Inkomensondersteuning 9
3.2.3 Schuldhulpverlening 9
3.2.4 Maatschappelijke participatie 10
3.3 Invulling doelstellingen en ambities armoedebeleid voor verschillende doelgroepen 10
3.3.1 Contact met doelgroepen 10
3.3.2 Jeugd en gezin 12
3.3.3 Jongvolwassenen 13
3.3.4 (Oud-)ondernemers 13
3.3.5 Ouderen 14
3.4 Rollen binnen armoedebeleid 14
3.4.1 Organisatorisch in de gemeente 14
3.4.2 Samenwerkingspartners 14
3.5 Datagedreven werken 16
3.6 Inspelen op ontwikkelingen/inflatie 16
3.7 De gemeenteraad in het armoedebeleid 17

4. Conclusies en aanbevelingen 19

5. Bestuurlijke reactie College van B&W 23

6. Nawoord van de Rekenkamer 27

Bijlage A Geïnterviewde personen 28

Bijlage B Bestudeerde documentatie 28

1. Inleiding

De rekenkamer van Culemborg is in 2023 een onderzoek gestart naar het armoedebeleid in deze gemeente. Dit onderzoek heeft tot doel het gemeentebestuur, en natuurlijk in het bijzonder de raad, meer inzicht te verschaffen in de uitdagingen met betrekking tot armoede in Culemborg, het actuele gemeentelijke beleid en de lessen die hieruit zijn te trekken.

1.1 Aanleiding

Sinds enkele jaren is er veel aandacht voor armoede in de samenleving. Inflatie en sterk gestegen energieprijzen worden wel gezien als belangrijke oorzaken van toenemende armoede. De urgentie voor overheden om armoede te voorkomen en verminderen wordt daardoor sterk gevoeld. Aan het begin van 2023 noemden verschillende raadsleden van Culemborg armoede en armoedebeleid als een interessant onderwerp voor rekenkameronderzoek.

Wat is armoede?

Armoede wordt vaak gedefinieerd op basis van (gezins-)inkomen. In sommige gemeenten kom je in aanmerking voor sociale regelingen wanneer je inkomen – uit werk of uitkering - lager is dan 105% van de bijstand. Anderen leggen de grens bij 110, 120 of 130%. Amsterdam gaat experimenteren met de grens van 150% voor gezinnen. De grens die daarmee wordt gehanteerd is een politieke keuze. Naarmate die hoger wordt gelegd, komen meer inwoners in aanmerking voor ondersteunende maatregelen.

Voorts kan een laag inkomen een tijdelijk karakter hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor studerende jongeren. Verder kunnen er in het leven van inwoners zich omstandigheden voordoen waardoor ze tijdelijk een lager inkomen hebben, zoals vanwege ziekte of tijdelijke werkloosheid. Pas als een perspectief op verbetering ontbreekt, leven mensen structureel in armoede.

Armoede is daarmee een situatie waarin mensen langdurig afhankelijk zijn van ondersteuning van de overheid om te kunnen voorzien in hun basis levensbehoeften.

Deze definitie impliceert onder meer dat het niet volstaat om louter uit te gaan van statistische gegevens. Gemeenten kunnen zelf keuzes maken wie in aanmerking komt voor ondersteunende maatregelen, mits ze geen inkomenspolitiek bedrijven. Die bevoegdheid berust uitsluitend bij de rijksoverheid.

Uit een eerste inventarisatie van relevante beleidsdocumenten kwam naar voren dat de gemeente het armoedebeleid in 2019 heeft vastgesteld onder de noemer ‘Rondkomen in Culemborg’. Het beleid is in samenwerking met maatschappelijke partners en na gesprekken met de stad opgesteld. Een belangrijk speerpunt van het beleid is preventie; voorkomen dat inwoners van de gemeente in armoede belanden. Daarnaast zijn eigen kracht en zelfredzaamheid belangrijke uitgangspunten van het beleid. Tevens bevat het beleidsplan ‘Rondkomen in Culemborg’ de nodige aanzetten voor inkomensondersteunende maatregelen. Met dit beleid geeft Culemborg ook uitvoering aan de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Steeds meer Nederlanders hebben, in het bijzonder sinds de uitbraak van de Coronapandemie, moeite rond te komen. Onder meer hebben de hoge energiekosten en toenemende inflatie gevolgen gehad voor de inwoners van Culemborg. Naar aanleiding hiervan hebben zowel de rijksoverheid als

gemeenten, zoals ook Culemborg, aanvullende beleidsmaatregelen genomen om te voorkomen dat een groeiend aantal inwoners in armoede belandt. Naast de landelijke energietoeslag richt de gemeente Culemborg zich op inkomensondersteunende maatregelen, preventie en vroegsignalering.

1.2 Invulling van het onderzoek

Armoede en armoedebeleid in Culemborg betreffen een actueel beleidsonderwerp met een groot maatschappelijk belang. Dat maakt het bij uitstek interessant voor een onderzoek van de Rekenkamer. De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij geformuleerd:

1 Wat zijn de algemene doelstellingen en ambities van de gemeente Culemborg met betrekking tot het armoedebeleid?
2. Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan die doelstellingen en ambities?
3. Welke resultaten heeft de gemeente tot nu toe met het armoedebeleid behaald? Welke lessen zijn daaruit getrokken?
4. Heeft de gemeente adequaat gereageerd op de sinds begin 2022 sterk toegenomen inflatie met ondersteunende maatregelen?
5. In welke mate worden de doelgroepen met deze ondersteunende maatregelen bereikt en geholpen?
6. Wordt de gemeenteraad tijdig en goed geïnformeerd over de ontwikkelingen en resultaten van het armoedebeleid van de gemeente?
7. Op welke wijze wordt de raad in staat gesteld om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden met betrekking tot het armoedebeleid waar te maken?
8. Hoe verhoudt het armoedebeleid van de gemeente Culemborg zich tot het armoedebeleid in andere gemeenten?

1.3 Werkwijze

De kern van de onderzoeksactiviteiten bestaat uit een documentanalyse die is aangevuld met interviews met bij het beleid betrokken functionarissen (portefeuillehouder en ambtenaren). Ook zijn in het kader van het onderzoek gesprekken gevoerd met verschillende maatschappelijke partners van de gemeente.

1.4 Indeling rapport

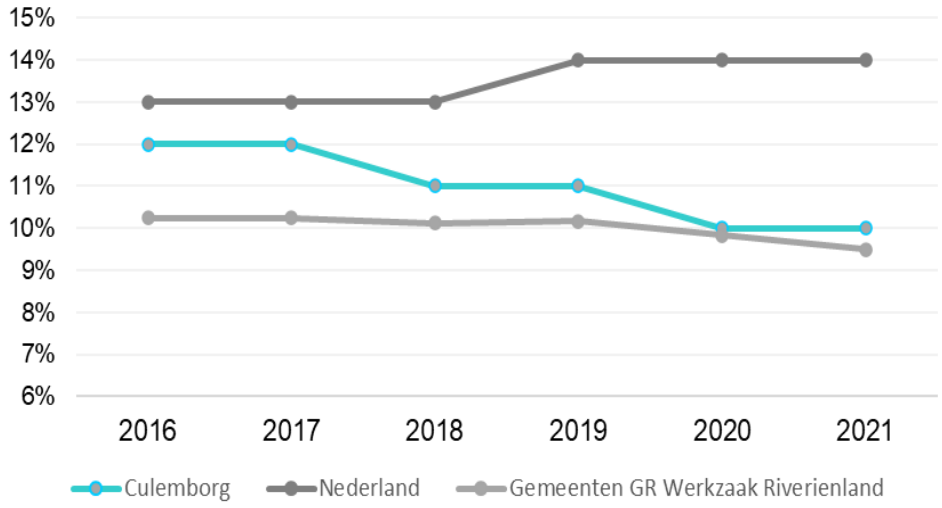
In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de bevindingen die in dit onderzoek zijn gedaan met betrekking tot armoede in Culemborg. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van het relevante gemeentelijke beleid. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

2. Armoede in Culemborg

De gemeente Culemborg is een relatief kleine en betrokken gemeenschap. Hierdoor kunnen signalen van armoede in vergelijking met grotere gemeenten relatief snel worden herkend. In het kader van de in het onderzoek gevoerde gesprekken is gebleken dat er sprake is van een hecht netwerk met vele organisaties in de samenleving. Gezamenlijk stellen deze organisaties en de gemeente dat zij goed zicht te kunnen houden op mensen die in de problemen komen. In Culemborg zijn zowel de gemeente als maatschappelijke organisaties trots op de vele initiatieven rondom het bestrijden van armoede.

Het is belangrijk en relevant om de feitelijke situatie met betrekking tot armoede nader te verkennen. Grafiek 1 bevat daartoe een overzicht van het aandeel huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum in Culemborg. Voor deze huishoudens is de kans op armoede nadrukkelijk aanwezig. Culemborg kent in vergelijking met het Nederlandse gemiddelde uit 2021 een relatief laag aandeel huishoudens kent tot 120% van het sociaal minimum (10% tegenover 14%). In datzelfde jaar is de situatie in Culemborg vergelijkbaar met die van de deelnemende gemeenten gemeenschappelijke regering Werkzaak Rivierenland (10% tegenover 9,6%). Het is zichtbaar dat het aandeel minimahuishoudens in Culemborg de afgelopen jaren geleidelijk is afgenomen met twee procentpunten.

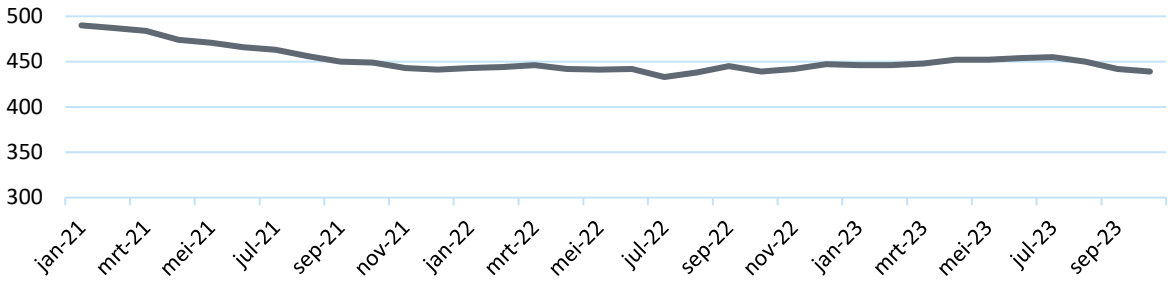
Figuur 1. Aandeel huishoudens met inkomen tot 120% van het sociaal minimum in Culemborg, omringende gemeenten en Nederland (Bron: CBS)



Deelnemende gemeenten Gemeenschappelijke Regeling Werkzaak Rivierenland (exclusief Culemborg): Buren, Geldermalsen, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel.

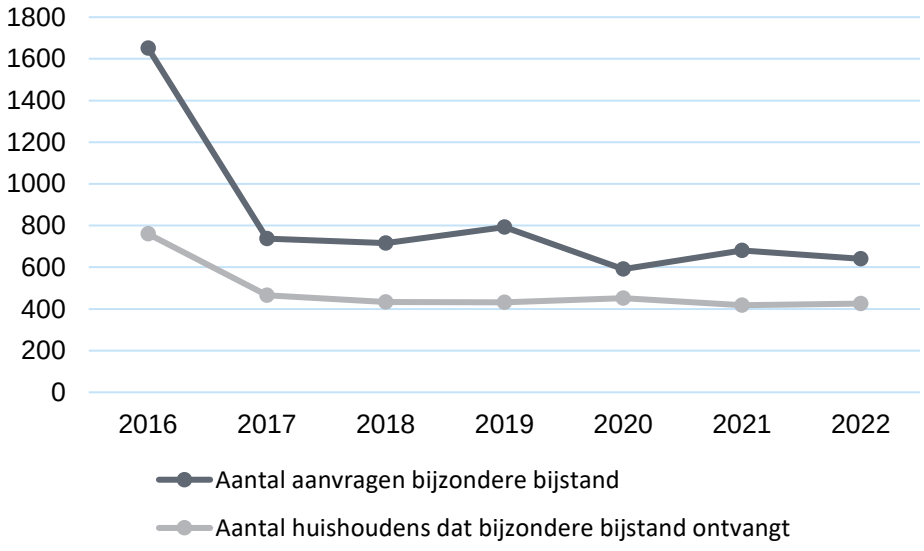
Naast het aandeel huishoudens met een inkomen tot 120% kan er ook gekeken worden naar het aandeel huishoudens dat bijstand en bijzondere bijstand ontvangt. De algemene bijstand is een uitkering voor inwoners die onvoldoende inkomen of eigen vermogen om te kunnen voorzien in het eigen onderhoud. Het verloop van aantal bijstandsgerechtigden is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Aantal bijstandsgerechtigden in Culemborg. (Bron: Werkzaak)



Bijzondere bijstand is een uitkering waarmee een inwoner onvoorziene en noodzakelijke extra kosten kan betalen. De gemeente bepaalt of de inwoner hier recht op heeft, maar een belangrijke voorwaarde om deze uitkering te verstrekken is dat een inwoner onvoldoende inkomen en vermogen heeft om de kosten zelf te betalen. Een stijging in hoeveelheid inwoners dat aangeeft onvoldoende inkomen te hebben om onvoorziene, maar noodzakelijke kosten te hebben, zou een indicator kunnen zijn van een stijging in de hoeveelheid inwoners die moeite heeft met rondkomen. Informatie over de hoeveelheid aanvragen van bijzondere bijstand wordt weergegeven in figuur 2. Hierin is te zien dat tussen 2016 en 2017 het aantal aanvragen bijzondere bijstand en het aantal huishoudens dat deze bijzondere bijstand ontvangt substantieel is gedaald is. Sindsdien kent de gemeente gemiddeld ongeveer 600 aanvragen per jaar, waarvan gemiddeld er 440 worden goedgekeurd.

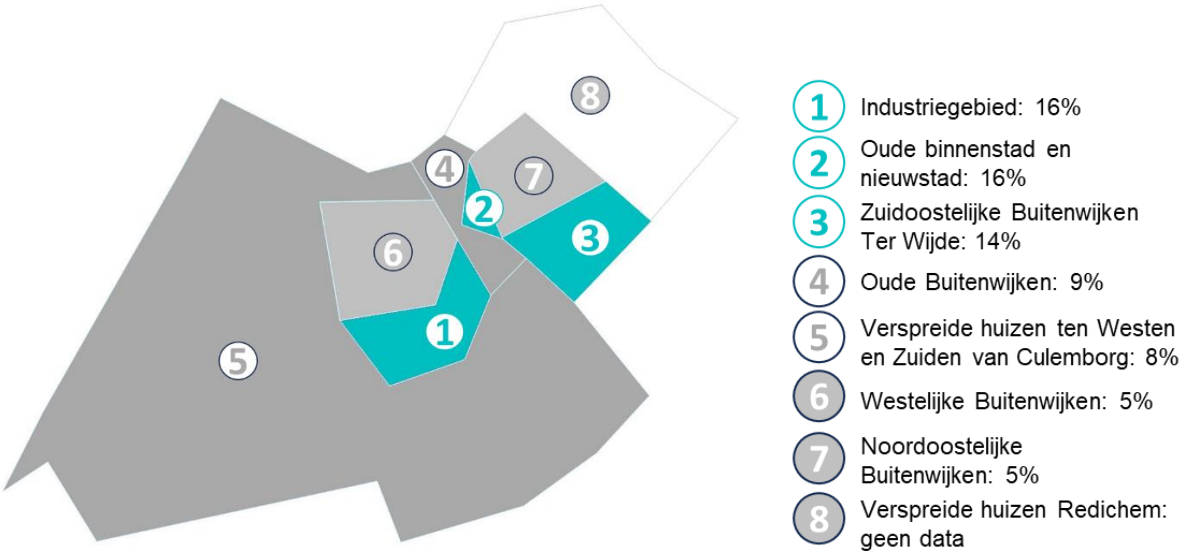
Figuur 3 Aantal aanvragen bijzondere bijstand en het aantal huishoudens dat deze bijstand ontvangt. (Bron: jaarstukken gemeente Culemborg)



Wanneer we de situatie in Culemborg in 2021 nader bekijken, valt op dat in bepaalde buurten meer minimahuishoudens wonen dan in andere buurten. Van de inwoners in het industriegebied en oude binnenstad en Nieuwstad is ongeveer 16% een minimahuishouden, in de Zuidoostelijke Buitenwijken Terweijde is dit 14%. De Oude Buitenwijken en Verspreide huizen ten Westen en Zuiden van

Culemborg kennen ieder een lager aandeel (9% en 8%). De Westelijke Buitenwijken en Noordoostelijke buitenwijken kennen ieder het geringste aandeel minimahuishoudens (5%).

Figuur 3 Aandeel huishoudens met inkomen tot 120% van het sociaal minimum in Culemborg in 2021 naar buurt (Bron: CBS[1])



In de programmabegroting van 2023 wordt door het college aangegeven dat de bestaanszekerheid[2] van steeds meer inwoners kwetsbaar wordt. Ook wordt een toenemende druk op de inzet van de gemeente binnen het sociaal domein gesignaleerd. Het gemeentebestuur verwacht dat er meer vraagstukken zullen ontstaan rondom koopkracht en betalingsproblemen bij inwoners door onder andere energiearmoede.

[1] Dit is de buurtindeling die het CBS gebruikt in de Armoedescan.
[2] Bestaanszekerheid is een andere term dan armoede. In de definitie van armoede, op pagina 1 van dit rapport, is er al op gewezen dat louter het hanteren van een inkomensgrens onvoldoende is om recht te doen aan de verschillende aspecten van armoede. Bestaanszekerheid is daarmee wellicht een meer adequate term, omdat deze ook verwijst naar de gevolgen als personen voor een langere tijd te maken hebben met een ontoereikend inkomen, zonder veel perspectief op verbetering. Een dergelijke situatie, zo laten landelijke onderzoeken zien, heeft vaak gevolgen voor de deelname aan het sociale leven en voor (een gebrek aan) sociale contacten.

3. Het armoedebeleid in Culemborg

3.1 Doelstellingen en ambities armoedebeleid in Culemborg

In het bestuursakkoord 2022-2026 van Culemborg is prioriteit gegeven aan het tegengaan van armoede en schulden. In het akkoord is tevens opgenomen dat de gemeente vroegsignalering als een integraal onderdeel ziet van armoedebestrijding. Vroegsignalering draagt bij aan het voorkomen van schulden. De coalitie wil zich richten op een preventieve aanpak, waarbij voorlichting en bewustwording over schulden centraal staan. Hierbij benoemt de coalitie de ambitie in te zetten op strategische keuzes in preventief beleid, dat aansluit bij de innovaties uit landelijke pilots. Afspraken met schuldeisers maken onderdeel uit hiervan. Daarnaast wijdt de coalitie bijzondere aandacht aan kwetsbare jongeren met schulden en betrekt daarbij de omgeving van jongeren, zoals het gezin en de school. De pilot perspectieftraject jongvolwassenen wordt hierbij ook genoemd.

In het beleidsplein ‘Rondkomen in Culemborg’ vat het college zijn armoedebeleid samen aan de hand van drie pijlers:

1. Inwoners hebben voldoende mogelijkheden om rond te komen
2. Inwoners hebben grip op hun financiën
3. Iedereen ziet problemen vroeg en weet wat ze kunnen doen

Binnen de eerste pijler biedt de gemeente een breed spectrum aan inkomensondersteunende maatregelen en activiteiten aan, zowel vanuit de gemeente als via gesubsidieerde maatschappelijke initiatieven. De geïnterviewde medewerkers van de gemeente Culemborg geven aan dat de gemeente binnen de randvoorwaarden die het Rijk aan inkomenspolitiek stelt, zelf ook een de nodige verantwoordelijkheid wil nemen voor de inwoners. Zo kan de gemeente inwoners in financieel opzicht inwoners ondersteunen bij onvoorziene en bijzondere situaties. De gemeente kan kinderen die opgroeien in gezinnen waar sprake is van armoede ondersteunen in schoolkosten. Volwassenen kunnen worden ondersteund als het gaat om het meedoen aan het maatschappelijk verkeer, zoals sport of cultuur. Daarnaast kunnen gemeenten maatschappelijke initiatieven ondersteunen die zijn ontstaan omdat het sociaal minimum onvoldoende is om in het levensonderhoud te voorzien. Dat betreft bijvoorbeeld voedsel- of kledingbanken. Het kan ook gaan om initiatieven die inwoners de weg wijzen naar de verschillende potjes, voorzieningen en fondsen die er landelijk en lokaal zijn ontstaan om inwoners te ondersteunen.

De tweede pijler richt zich met name op bewustzijn over maandelijkse inkomsten en uitgaven – zodat vaste lasten kunnen worden betaald en problematische schulden kunnen worden voorkomen. Deze pijler zet daarmee ook in op de hulp die inwoners nodig hebben om de vaardigheden te ontwikkelen voor de omgang met geld. Hiervoor vindt de gemeente het van belang veilige en toegankelijke plekken in de stad te hebben waar inwoners vragen kunnen stellen over hun financiële administratie.

Aansluitend op de tweede pijler wordt binnen de derde pijler het belang van een goede samenwerking tussen stakeholders in het sociaal domein benadrukt om signalen van financiële problemen met goede en snelle hulp te beantwoorden. Hierbij is de hulp gericht op het versterken van de zelfredzaamheid van mensen. Ook geeft de gemeente in het beleidsplan Rondkomen aan dat ingezet wordt op het vroeg herkennen van problemen met ronkomen. De gemeente neemt kennis van betalingsachterstanden die langer dan 30 dagen openstaan bij woningbouwcorporaties,

waterbedrijven, energiebedrijven en zorgverzekeraars. Op basis van deze gegevens biedt zij ondersteuning via consulenten en het sociaal wijkteam.

In de programmabegroting van 2023 geeft de gemeente aan dat zij de sociale basis als een onmisbaar onderdeel ziet van de samenleving. In Culemborg bestaat de sociale basis uit informele en formele hulp en ondersteuning die vrij toegankelijk is. Het college benoemt dat het versterken van de sociale basis een belangrijk speerpunt vormt voor het sociaal domein. Specifiek benadrukt het college het belang van de verbinding tussen verschillende beleidsterreinen, zoals sport en cultuur.

"*We intensiveren de samenwerking met de vrijwilligers en organisaties, zoals sportverenigingen en culturele verenigingen, die een onmisbare rol vervullen in de sociale basis. We stimuleren en ondersteunen de inzet van betrokken buurtbewoners of een groep van vrijwilligers. Dit doen we onder andere door de inzet van Elk Welzijn. Maar ook door maatschappelijke initiatieven met elkaar in contact te brengen, samenwerking te stimuleren en van elkaar te laten leren*."

In dezelfde programmabegroting wordt het belang van initiatieven vanuit de gemeenschap voor een gezonde en toekomstbestendige stad benadrukt. Zo zijn er verschillende voorbeelden waaruit blijkt dat inwoners omkijken naar elkaar, dit zijn onder andere kerstpakketten en kerst-kleed-je-aan. Omzien naar elkaar staat hoog op de prioriteitenlijst, vertellen ook verschillende personen die door de rekenkamer zijn geraadpleegd. Dit blijkt volgens hen eveneens uit de aandacht die er in de gemeente is voor armoedebeleid. Zo constateerden wij dat er in 2019 beleidsplan specifiek voor armoede is opgesteld; een tijd waarin het onderwerp armoedebeleid nog geen nationale aandacht kreeg.

3.2 Invulling doelstellingen en ambities armoedebeleid in verschillende domeinen

De uitgaven voor het sociaal domein zijn gestegen van ongeveer 26 miljoen euro in 2018 tot 32 miljoen euro in 2022. Deze toename hangt samen met de landelijke trend, waar de uitvoering van taken in het sociaal domein om steeds meer investeringen vraagt. Het college heeft in deze periode verschillende uitgaven gedaan om het armoedebeleid te versterken. Deze lichten wij hieronder verder toe. Uit de documentatie is gebleken dat de gemeente Culemborg bezig is met een transformatie van het sociaal domein. Daarbij wordt ook aangegeven dat het belangrijk is om de verschillende domeinen beter aan elkaar verbinden. Hierdoor kunnen inwoners wanneer zij dat nodig hebben vroeger en integraal worden ondersteund. Tegelijkertijd stelt de gemeente dat het betaalbaar houden van de zorg van belang is.

3.2.1 Werk en participatie

Als armoedebeleid zich louter zou richten op het ondersteunen van inwoners die structureel een laag inkomen hebben, zou het thema 'werk en participatie' niet relevant zijn. Maar in de definitie is ook gewezen op het structurele karakter van armoede. Dat impliceert dat het belangrijk is om dat te doorbreken. Deelname aan het arbeidsproces kan een belangrijke mogelijkheid zijn om het structurele karakter van een (te) laag inkomen te veranderen. Het college van B&W van Culemborg zet daarom tevens in op diverse plannen en steunmaatregelen om het werk- en participatiebeleid meer profiel te geven. Veel van de uitvoering van het beleid met betrekking tot het toeleiden van inwoners naar betaald werk is belegd bij de gemeenschappelijke regeling Werkzaak Rivierenland.[3] Tevens verzorgt

[3] In deze gemeenschappelijke regeling werken de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel samen.

Werkzaak Rivierenland de verstrekking van de bijstandsuitkeringen. In de programmabegroting van 2023 is aangegeven hoe Culemborg, via Werkzaak Rivierenland, (kwetsbare) inwoners ondersteunt bij het deelnemen aan de arbeidsmarkt. Binnen de gemeente Culemborg is er een accounthouder voor de samenwerking met Werkzaak.

Het investeringsplan ‘meedoen naar vermogen’ van oktober 2020 speelt een belangrijke rol bij het toeleiden van inwoners naar werk. Door middel van dit plan is in 2021 en 2022 een flinke stimulans gegeven aan de lokale infrastructuur op het gebied van maatschappelijke- en arbeidsparticipatie. Het plan omvatte investeringen om werkervaringsplekken (in het kader van de Participatiewet) te behouden door onder meer sociaal ondernemers die werkervaringstrajecten aanbieden en inkomensverlies hebben geleden te compenseren. Verder voorzag het plan in investeringen voor persoonlijke begeleiding bij het vinden van werk. De uitbraak van het Coronavirus in 2020 heeft volgens de gemeente geleid tot een toename in het aantal hulpvragen over rondkomen. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is de gemeente intensiever samen gaan werken met partijen zoals de Formulierenbrigade, Schuldhulpmaatje, het Leerhuis, het sociaal wijkteam en budgetcoaches. Het college geeft hierbij meer aandacht aan het begrijpelijker maken van brieven en documenten van de bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Het investeringsplan kende een budget van €175.000 voor een periode van twee jaar. Dit had een looptijd tot 2022.

Het toeleiden naar (betaald) werk kan eraan bijdragen dat inwoners hun inkomenspositie verbeteren. Recent is er veel aandacht gekomen voor het gegeven dat door soms ingewikkelde wisselwerking met diverse toeslagenregelingen het kan gebeuren dat voor sommige inwoners het verrichten van (meer) betaald werk niet leidt tot een beter inkomen. Samen met Werkzaak Rivierenland analyseert de gemeente momenteel dit probleem, en zoekt naar oplossingen.

Om verschillende redenen kan het daarnaast gebeuren dat inwoners die (tijdelijk) afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering eventuele bijverdiensten niet of niet tijdig melden. Dit kan tot sancties leiden, waardoor vanzelfsprekend de inkomenspositie extra onder druk komt te staan. Aangezien Werkzaak Rivierenland de uitkeringen verstrekt, is deze organisatie eveneens verantwoordelijk voor de uitvoering van het sanctiebeleid. De gemeente Culemborg vindt het belangrijk om in plaats van het generiek sanctiebeleid elk geval in de juiste context te plaatsen. Op basis van een goed inzicht in de context kan dan ook tot maatwerk in het opleggen van sancties worden besloten, zodat onder meer kan worden voorkomen dat de financiële positie van de betrokkene structureel verslechtert. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt aangegeven dat hier met Werkzaak Rivierenland steeds goede afspraken over worden gemaakt.

Daarnaast werkt de gemeente aan het versterken van de sociale basis en integrale toegang voor inwoners met financiële vragen. Het college sprak in de informatienota armoedebeleid uit oktober 2022 de ambitie uit om op lange termijn één laagdrempelig aanspreekpunt in te richten voor inwoners met financiële vragen. Onder meer is er extra budget vrijgemaakt voor een budgetcoach. Daarnaast wil het college collectieve voorzieningen, zoals cursussen over weekgeld en budgetteren, versterken. Ook heeft het college deelgenomen aan de najaarscampagne van Geldfit van Stichting Nederlandse Schuldhulproute (NSR), zodat de gemeente inwoners beter kan informeren over beschikbare informatie, advies en ondersteuning met betrekking tot rondkomen.

Ten tijde van corona leek in eerste instantie nog geen toename in aanvragen voor inkomensondersteunende aanvragen. Verschillende samenwerkingspartners van de gemeente, waarmee de rekenkamer in het kader van het onderzoek heeft gesproken, geven aan dat de vraag

naar financiële ondersteuning volgens hun waarneming sterkt stijgt. Hierdoor zijn naar hun indruk wachtlijsten ontstaan. Op het moment dat er wachtlijsten zijn bij het sociaal team, is dat ook waarneembaar aan een toename in hulpvragen bij de hun organisaties.

3.2.2 Inkomensondersteuning

Het college heeft in de informatienota armoedebeleid aangegeven het voornemen te hebben om in de loop van 2023 de bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag tijdelijk te willen verruimen. De motie 'Tijdelijk verhogen bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag en kijken naar maatwerk', aangenomen in de gemeenteraad van november 2022, heeft hieraan bijgedragen. Mede op basis van de motie heeft het college de toenmalige inkomensgrens voor bijzondere bijstand - 110 procent van de bijstandsnorm – verhoogd naar 130 procent van de bijstandsnorm. Ook heeft het college op verzoek van de Raad de inkomensgrens van de individuele inkomenstoeslag verhoogd naar 120 procent van de bijstandsnorm en de hoogte van de toeslag naar 50 procent van de bijstandsnorm verruimd. Daarnaast neemt het college andere uitbreidingsmogelijkheden van de bijstand in overweging. Hierbij wordt als voorbeeld de vergoeding van een bril of gehoorapparaat genoemd, hulpmiddelen die niet door de zorgverzekering worden gedekt, maar wel noodzakelijk zijn om te kunnen participeren in de samenleving.

In dezelfde informatienota noemt het college het voornemen te hebben om vanaf 1 januari 2023 de 'Doe mee(r) regeling' te verruimen. De inkomensgrens van 110 procent van de bijstandsnorm is verhoogd naar 120 procent van de bijstandsnorm. De bijdrage vanuit de regeling is verhoogd van €120 naar €150. Het college verwacht hiervoor een uitgave van € 28.500 binnen het armoedebeleid.

Verder heeft het college de ambtshalve toekenning van de energietoeslag uitgebreid. Daarnaast kunnen inwoners die menen recht te hebben op de energietoeslag deze individueel aanvragen. In 2022 is de energietoeslag, in lijn met algemene landelijke ontwikkelingen, automatisch toegekend aan inwoners die recht hadden op algemene bijstand, een IOAW- of IOAZ- uitkering, bijzondere bijstand, individuele inkomenstoeslag of gebruikmaakten van de collectieve ziektekostenverzekering. Voor 2023 verleent de gemeente de energietoeslag tevens aan inwoners die algemene bijstand ontvangen van de Sociale Verzekeringsbank. Ook wordt de energietoeslag toegekend aan inwoners die deze in 2022 hebben ontvangen.

3.2.3 Schuldhulpverlening

Het college zet in op het versterken van het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente.
Het saneringskrediet, dat voortkomt uit de pilot 'leenbijstand kleine schulden' en sinds september 2020 wordt ingezet, speelt hierbij een rol. Met dit krediet verstrekt de gemeente via de kredietbank een lening waarmee alle schulden van een inwoner kunnen worden afgelost. Hierdoor blijft er één overzichtelijke restschuld over. Het college heeft de beleidsregels van dit krediet in oktober 2021 aangepast om de toegankelijkheid ervan te vergroten en meer maatwerk te kunnen bieden aan inwoners met problematische schulden.

Zo zijn de beleidsregels voor saneringskredieten verruimd, zodat inwoners die eerder boven de maximale aflossingscapaciteit vielen, nu ook in aanmerking komen voor een krediet, mits schuldhulpverleners dat als zinvol beschouwen. Ook heeft het college een hardheidsclausule in beleidsregels opgenomen. Dit stelt schuldhulpverleners in staat inwoners die niet binnen het toepassingsgebied van beleidsregels vallen, alsnog in aanmerking te laten komen voor een saneringskrediet. Deze beslissing dient een schuldhulpverlener op basis van gegronde redenen te

maken: er moeten voldoende waarborgen zijn dat de inwoner de schuld zelf kan aflossen en het saneringskrediet dient in het belang van de inwoner te zijn.

De gemeente Culemborg heeft een overeenkomst met de Kredietbank Nederland voor het verstrekken van saneringskredieten, waarbij een gemeentelijke borgstelling wordt gevraagd. Vanwege de positieve ervaringen is het college bereid deze verantwoordelijkheid te nemen. De ervaring van de afgelopen tien jaar leert dat het risico beperkt is.

In januari 2021 kondigde het college een vroegsignaleringsaanpak aan onder de noemer "Vroeg Eropaf". Het doel hiervan is schuldenproblematiek te voorkomen dan wel in een vroeg stadium te keren. Met deze aanpak wil het college zich maandelijks richten op de meest zorgwekkende betalingsachterstanden. De Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS) verplicht de gemeente te handelen op basis van meldingen. Met een capaciteit van twaalf huisbezoeken per maand wil het college contact leggen met de betreffende inwoners. Het sociaal wijkteam, waaronder schuldhulpverleners, legt huisbezoeken af bij inwoners waar betalingsachterstanden zijn ontstaan. Hierbij wordt geprobeerd een gevoel van vertrouwen te creëren en wordt gekeken op welke manier de inwoners geholpen kunnen of willen worden. Als er geen huisbezoek wordt afgelegd, biedt de gemeente schriftelijke hulp en advies en wordt er meer aandacht besteed aan duidelijk taalgebruik in de communicatie.

Verder heeft het college de ambitie om datagedreven werken in armoedebeleid en schuldhulpverlening te versterken. Hiervoor wil het college het dashboard Sociaal domein, dat nu al informatie biedt over Jeugdzorg en Wmo, in 2023 uitbreiden met gegevens over armoedebeleid en schuldhulpverlening.

3.2.4 Maatschappelijke participatie

De gemeente vindt het belangrijk dat inwoners participeren in de samenleving. Onderdeel hiervan is het deelnemen aan sportactiviteiten. Onder het cultuur en sportbeleid geeft de gemeente in de programmabegroting van 2023 aan dat zij kwetsbare ouderen, mensen die leven in armoede, mensen met een beperking, nieuwkomers en mensen met GGZ-problematiek willen bereiken om deel te nemen aan sport. Daarom heeft het college de ambitie uitgesproken per 1 januari 2023 een vierjarige pilot Volwassenenfonds Sport en Cultuur te starten om inwoners met een laag inkomen te ondersteunen bij deelname aan sportieve en culturele activiteiten. Er is een budget van €200.000 beschikbaar voor deze pilot, verdeeld over vier jaar. Ook wil het college inwoners helpen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, bijvoorbeeld door hen te ondersteunen in het Leerhuis, waar ze vaardigheden kunnen ontwikkelen om deze afstand te verkleinen. Voor kinderen en jongeren bestaat de mogelijkheid om financiële ondersteuning te krijgen uit het Jeugdfonds Sport en Cultuur.

3.3 Invulling doelstellingen en ambities armoedebeleid voor verschillende doelgroepen

3.3.1 Contact met doelgroepen

Culemborg voerde in het kader van de vorming van nieuw armoedebeleid de afgelopen jaren verschillende stadsgesprekken over rondkomen. Deze gesprekken vonden plaats met inwoners,

maatschappelijke organisaties, ondernemers, vrijwilligers en professionals[4]. Tijdens deze gesprekken zijn signalen over de aandacht voor verschillende doelgroepen, de toegankelijkheid van hulp en de wijze waarop hulp georganiseerd is, geuit.

Verschillende wet- en regelgeving leunen sterk op de aanname van zelfredzaamheid van inwoners. In de praktijk is wel duidelijk dat dit niet van alle inwoners kan worden verwacht. Uit de stadsgesprekken bleek ook dat inwoners niet gelijk als eerste naar de gemeente komen met problemen. Onder meer is het wantrouwen ten aanzien van de overheid de afgelopen jaren toegenomen, zeker op het gebied van rondkomen. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft aan dit wantrouwen bijgedragen. Tijdens de interviews die zijn gehouden in het kader van het rekenkameronderzoek is aangegeven dat het idee bestaat bij sommige inwoners dat als deze inwoner meer vertelt over zijn problemen bij de gemeente, hij zijn regie kwijtraakt.

Een effect daarvan kan zijn dat mensen hun vraag om ondersteuning te lang uitstellen. Maatschappelijke partners die met vrijwilligers werken worden als laagdrempeliger voor de inwoners ervaren. Daarom investeert de gemeente sterk in het zogenoemde maatschappelijk voorveld. Vaak helpen deze organisaties om de inwoners in contact te brengen met het Sociaal Team Culemborg. Zo hebben zij een belangrijke doorverwijsfunctie.

Tijdens het rekenkameronderzoek geeft een geïnterviewde aan dat “mensen vaak worden geconfronteerd met complexe regelgeving en extra werk.” Daarnaast bleek uit de stadsgesprekken die werden gevoerd in relatie tot het ontwikkelen van het beleidsplan Rondkomen, dat er weinig mogelijkheden waren om als burger op een informele manier contact te zoeken met de gemeente.[5] Recent is echter het geldpraatcafé op initiatief van een bewoner door ElkWelzijn opgericht, om op een laagdrempelige manier met inwoners die in dit geval geldzorgen hebben in contact te komen. Daarnaast kunnen inwoners in contact met de gemeente komen tijdens het inloopspreekuur met de wethouders. Op gebied van armoedebeleid gaven de in het rekenkameronderzoek geraadpleegde contactpersonen van de gemeente aan dat het kunnen helpen van een individuele casus naar aanleiding van een vraag tijdens dit inloopspreekuur een succes was.

De gemeente probeert ook op andere manieren in contact te komen met de inwoners. De gemeente Culemborg wilde dat er een lage drempel voor bewoners is om hulp te zoeken. Onderdeel van een lage drempel is het hebben van één duidelijk herkenbare, integrale toegangspoort. Om deze reden werken ElkWelzijn, Stichting MEE Plus, Santé Partners en de gemeente Culemborg vanaf 1 april 2023 nog meer samen. Culemborg formuleert in de beschikbare documentatie de ambitie om een ingang voor inwoners te creëren onder de naam Sociaal Team Culemborg. Het doel van dit team is om inwoners de ruimte te geven om vragen te kunnen stellen over zorg, welzijn, opgroeien en rondkomen. Het Sociaal Team Culemborg is als het ware de oren en ogen van de gemeente en zorgt voor een integrale toegang tot de gemeente, stelt een van de geïnterviewden. Bij de invoering van een sociaal wijkteam is een brede samenwerking gezocht met de verschillende coaches en zorgverleners. In de informatienotitie van oktober 2022 over het Armoedebeleid geeft de gemeente aan dat zij aansluiten bij de voorlichtingscampagnes van samenwerkingspartners. Daarnaast hanteert de gemeente een communicatiekalender op het thema rondkomen met als doel voorlichting, preventie en aandacht voor ondersteuningsmogelijkheden.

[4] Beleidsplan Rondkomen in Culemborg
[5] Stadsgesprekken – Beleidsplan Rondkomen in Culemborg

Daarbovenop is in november 2021 door het college besloten om budget voor het Initiatievenloket beschikbaar te stellen om bij te dragen aan initiatieven voor mensen die het in deze tijd extra moeilijk hebben.

Verder is in interviews tijdens dit rekenkameronderzoek genoemd dat het voor de gemeente lastig kan zijn om alle doelgroepen te bereiken. Wel wordt actief gewerkt om dit te verbeteren. In de informatienotitie van november 2020 over de aanpak van laaggeletterdheid wordt uiteengezet dat 12 procent van de Culemborgse beroepsbevolking laaggeletterd is en dit onder andere gevolgen heeft voor de zelfredzaamheid van inwoners. Geïnterviewden van het rekenkameronderzoek laten weten dat alle teksten op B1-niveau en waar mogelijk in de toekomst ook in andere talen, worden geschreven zodat die voor meer mensen te begrijpen zijn.

3.3.2 Jeugd en gezin

Het college heeft verschillende initiatieven in gang gezet die zich specifiek richten op de doelgroep jeugd en gezin. Zo doet het college onder andere investeringen in ouder- en kindgroepen binnen het Leerhuis, als onderdeel van het ‘Meedoen naar vermogen’-investeringsplan.

Het college geeft in de beantwoording op de motie schoolontbijt aan dat er zowel bestuurlijk als ambtelijk veel contact is met de schoolbesturen en – directeuren. Ook wordt het armoedeprobleem onder leerlingen herkend. Hoewel het college in reactie op een motie het raadsinitiatief van een schoolontbijt als een te generieke maatregel beschouwde, blijft het college in gesprek met het onderwijs om oplossingen te vinden en waar nodig maatwerk te leveren.

Verder verhoogt het college de subsidie aan Stichting Leergeld West Betuwe vanwege de toenemende vraag naar ondersteuning. Uit de documentatie blijkt dat de stichting aangeeft dat steeds meer gezinnen hulp nodig hebben, voornamelijk bij het regelen van laptops en fietsen. De verhoging van het subsidiebedrag voor 2023 geeft de stichting meer ruimte om gezinnen te helpen en de groeiende vraag op te vangen. Dit extra budget wordt gevonden binnen het huidige armoedebeleidsbudget van de gemeente.

Ook wordt door de gemeente aandacht gegeven aan deelname aan sport en culturele activiteiten. Zo voorziet de gemeente in een gratis lidmaatschap van de bibliotheek, brede schoolactiviteiten en gesprekken over rondkomen op het consultatiebureau. Culemborg heeft een vierjaarlijkse samenwerkingsovereenkomst met Jeugdfonds Sport en Cultuur afgesloten tot einde 2024. Dit fonds krijgt jaarlijks een bedrag waarmee kinderen en gezinnen met een laag inkomen kunnen sporten, een zwemdiploma kunnen halen of een culturele activiteit kunnen ontplooien. De aanvragen lopen via intermediairs, ElkWelzijn en het sociaal wijkteam. Uit de gegevens blijkt dat vooral voor sportactiviteiten het bedrag gebruikt wordt. Ook draagt de gemeente Culemborg door middel van subsidies bij aan de kleding en speelgoedbank voor kind- en jeugdigen in Tiel.

Personen die in het kader van dit rekenkameronderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat Culemborg ook is gestart met het versterken van jongerenwerk op de middelbare school als preventieve beweging. De gedachte hierachter is dat de school eerder problemen kan signaleren en aanpakken. De gemeente investeert daarom in het Switch project waarmee scholen budget krijgen om jongerenwerk bij ElkWelzijn in te huren.

Verder heeft de gemeente ook getracht om de doelgroep jeugdigen beter te bereiken. Hiervoor heeft Culemborg advies ingewonnen van Speaking minds.[6] Daaruit kwamen verschillende ideeën naar voren, zoals een verjaardagskaart vanuit de gemeente naar elke jongere die achttien jaar wordt. Deze kaart wordt sinds 2023 verstuurd, waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat de jongeren vanaf die leeftijd zelf moeten regelen.

3.3.3 Jongvolwassenen

Het college heeft besloten om in september 2022 te starten met de pilot 'Perspectief Traject Jongvolwassenen.' Deze pilot is bedoeld voor jongvolwassenen tussen de 18 en 27 jaar met problematische schulden die niet binnen de reguliere schuldhulpverlening vallen vanwege hun lage afloscapaciteit of het ontbreken ervan. Het college wil met deze pilot jongvolwassenen tijdig ondersteunen om verdere schade in hun ontwikkeling te voorkomen. Het doel van deze pilot is dan ook dat deze jongvolwassenen kunnen werken aan hun toekomstperspectief doordat de gemeente ondersteunt in het wegnemen van de stress rondom problematische schulden en passende ondersteuning bij het vormgeven van hun toekomst biedt. In de informatienotitie van juni 2022 met betrekking tot dit perspectieftraject jongvolwassenen, geeft de gemeente aan dat december 2023 de eerste tussenevaluatie gepland staat.

3.3.4 (Oud-)ondernemers

Culemborg kent van oudsher veel ZZP'ers. Geïnterviewden geven aan dat om deze reden ook veel aandacht is voor armoedebestrijding onder deze groep. Het college geeft prioriteit aan zijn verplichting vanuit de WGS om schuldhulpverlening te bieden aan ondernemers die in financiële problemen verkeren. In het investeringsplan 'Meedoen naar vermogen' uit oktober 2020 geeft het college aan de samenwerking met diverse organisaties te willen zoeken. Uit de beschikbare beleidsdocumenten blijkt dat in totaal acht verschillende partijen betrokken zijn bij schuldhulpverlening. Bijvoorbeeld Over Rood, een vrijwilligersorganisatie die getrainde vrijwilligers met een ondernemersachtergrond inzet om ondernemers met schulden te ondersteunen, vergelijkbaar met Schuldhulpmaatje voor particulieren. Ook Werkzaak Rivierenland, een organisatie die mensen begeleidt bij het vinden van werk en inkomensondersteuning, biedt ondersteuning. Werkzaak werkt op haar beurt samen met Cluster Bbz (bijstand voor zelfstandigen), team Schuldhulpverlening van de gemeente. Cluster Bbz beoordeelt bijvoorbeeld de levensvatbaarheid van een bedrijf en biedt ondersteuning bij schulden, waarbij het in sommige gevallen samenwerkt met Over Rood.

Verder is de gemeente aangesloten bij het project '155 help een bedrijf', een nationaal hulploket dat ondernemers met geldnoden opspoort, adviseert en waar nodig doorverwijst naar hulp. Ook neemt de gemeente deel aan 'Geldfit Zakelijk', een initiatief van de Nationale Schuldhulproute (NSR) waar ondernemers kunnen aankloppen voor advies. Het Ondernemersklankbord-team in de regio Rivierenland biedt een soortgelijke dienst aan, waarbij oud-ondernemers op vrijwillige basis advies geven. Voor ondersteuning aan (oud-)ondernemers met complexe casuïstiek heeft het college een jaarovereenkomst gesloten met Zuidweg & Partners.

Naast de samenwerking met deze partners heeft de gemeente een voorziening getroffen voor ondernemers die werkervaringsplekken aanbieden, inkomstenverlies hebben geleden en buiten de landelijke regelingen (zoals TOZO en NOW) vallen. Om de bestaande lokale structuur van participatie te behouden heeft de gemeente €10.000 vrijgemaakt voor de periode maart 2020 – september 2020.

[6] Aanbevelingen Speaking minds, Gemeente Culemborg

3.3.5 Ouderen

Een in de programmabegroting genoemde doelstelling van de gemeente Culemborg is het behouden en/of bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners met een beperking zodat zij zo lang mogelijk thuis kunnen wonen en kunnen deelnemen aan het dagelijks leven. De doelstelling om zelfredzaamheid te bevorderen heeft betrekking op alle inwoners, specifiek voor ouderen is deze doelstelling ook van belang. De gemeente Culemborg geeft onder andere invulling aan deze doelstelling door het organiseren van diverse vormen van vervoer zodat inwoners zich gemakkelijk kunnen verplaatsen. Een voorbeeld specifiek voor ouderen is de vrijwilligersorganisatie Bartje die senioren vervoeren.

De gemeente heeft voor de doelgroep ouderen de DoeMee(r) regeling opgesteld. Verder zijn geen verdere regelingen specifiek voor deze doelgroep van kracht. Tijdens de stadsgesprekken die gevoerd werden om tot het armoedebeleid te komen bleek dat ouderen graag op meer manieren ondersteund zouden willen worden. De DoeMee(r) regeling betreft een regeling voor zelfstandig wonende inwoners van de AOW gerechtigde leeftijd met een laag inkomen. Met deze regeling kunnen deze ouderen een klein bedrag ontvangen voor een sociale activiteit. De regeling wordt door ElkWelzijn namens de gemeente uitgevoerd. ElkWelzijn komt op deze manier bij deze doelgroep binnen en kijken met een bredere bril naar de hulpvraag van deze ouderen.

3.4 Rollen binnen armoedebeleid

3.4.1 Organisatorisch in de gemeente

Het armoedebeleid van Culemborg maakt onderdeel uit van de portefeuille werk en inkomen. In de programmabegrotingen zijn de relevante taakgebieden verdeeld over verschillende programma's. Armoedebeleid valt onder het programma "Sociaal domein en gezondheid" en hiermee is de verbinding tussen gezondheidsbeleid en armoedebeleid duidelijker aanwezig. De taakvelden binnen dit programma zijn inkomensregelingen, WSW, beschut werk en arbeidsparticipatie.

Naast de wethouder werken er twee beleidsadviseurs aan dit dossier. Een beleidsadviseur armoedebeleid en schuldhulpverlening en een beleidsadviseur werk, participatie en inburgering. Ook is er een kwaliteitsmedewerker verbonden aan de uitvoering van de bijzondere bijstand, individuele inkomenstoeslag en schuldhulpverlening. Zij werken samen met de uitvoeringsteams "financiële ondersteuning inwoners en subsidie relaties".
Geïnterviewden geven aan dat zij nog meer zouden willen bereiken, maar het een uitdaging kan zijn om alle ambities organisatorisch goed ingericht te krijgen. Hier is capaciteit de meest genoemde belemmerende factor. Geïnterviewden stellen dat ze niet altijd alle gewenste ambities kunnen uitvoeren ook ten gevolge hiervan is. Daarnaast creëert uitval bij deze lage bezetting direct een groot gat. Dit maakt de gemeente kwetsbaar als organisatie.

3.4.2 Samenwerkingspartners

Culemborg werkt veel samen met inwoners, vrijwilligers en maatschappelijke partners en stimuleert graag de initiatieven die ontstaan in de samenleving. Dit zijn onder andere; ElkWelzijn, Schuldhulpmaatje Culemborg, voedselbank Rivierenland, voedselgroep Culemborg, Jobhulp Culemborg, de formulierenbrigade, het Leerhuis, Caritas, St. Hulpgroep Laag inkomen, St. Leergeld, Jeugdfonds Sport en Cultuur, Elisabeth Weeshuisfonds, FNV, en de raad van kerken. Geïnterviewden leggen uit dat de gemeente Culemborg samenwerking zo breed mogelijk probeert te zoeken en de lijntjes zo kort mogelijk probeert te houden. Relatief veel inwoners van Culemborg zijn beschikbaar als

vrijwilliger. Volgens de gegevens van de organisatie ElkWelzijn geldt dit voor 1 op de 3 inwoners. Met zo veel vrijwilligers is ook te verwachten dat er veel initiatieven zijn om andere burgers bij te staan. In de programmabegroting van 2022, maar ook in de programmabegroting van 2023 geeft Culemborg aan dat de gemeente deze initiatieven vanuit de samenleving aanmoedigt. Dit gebeurt onder meer door middel van het subsidieprogramma. De gemeente constateert dat niet alle resultaten en activiteiten van de initiatieven in de samenleving even zichtbaar zijn. Daarom wil de gemeente nog onderzoek doen naar de mogelijkheden om de zichtbaarheid van deze maatschappelijke initiatieven te vergroten. In documentatie geeft de gemeente aan hiermee te hopen dat inwoners elkaar gemakkelijker weten te vinden en plannen en activiteiten beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

In 2022 is door de gemeenteraad ingestemd met het uitbreiden van het sociaal wijkteam. Sinds de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 waren er in Culemborg sociale wijkteams actief. Sinds het voorjaar van 2023 heeft de uitvoering van het beleid ook een meer prominente plek gekregen binnen deze teams. Deze teams moeten zorgen voor een eenduidig aanspreekpunt en meer bekendheid van alle initiatieven van de gemeente. Sinds de start van het sociaal wijkteam werken ElkWelzijn, Stichting MEE Vivenz, Santé Partners en de gemeente Culemborg nog meer samen op gebied van zorg, welzijn, opgroeien en rondkomen. Op de website van het sociaal wijkteam zijn alle verschillende organisaties genoemd die iets voor de inwoners uit Culemborg kunnen betekenen. De initiatieven die op de website worden vernoemd hebben betrekking op meer dan alleen armoede

Het contact tussen de gemeente en de partnerorganisaties is zowel structureel als ad hoc geregeld, zo blijkt uit interviews. Enkele organisaties geven aan regelmatig en structureel overleg met de gemeente te hebben, deze organisaties hebben ook een subsidierelatie met de gemeente. Andere organisaties die gesproken zijn, maar geen subsidierelatie hebben, zeggen minder structureel contact te hebben met de gemeente.

ElkWelzijn is een veelgenoemde samenwerkingspartner. Veel andere organisaties noemen deze organisatie als contactpersoon voor vragen en netwerkopties. Geïnterviewden geven aan dat er netwerklunches en netwerkborrels door Elkwelzijn worden georganiseerd zodat organisaties en bewindvoerders en ambulante organisaties met elkaar in contact komen. Dit soort evenementen worden door de geïnterviewden als erg nuttig ervaren. ElkWelzijn heeft een subsidierelatie met de gemeente Culemborg en bespreekt een gezamenlijke visie met de wethouder. Er is regelmatig overleg om ervaringen en expertise uit te wisselen. Ook heeft ElkWelzijn inzicht in het aantal aanvragen voor verschillende regelingen, zoals de DoeMee(r)-regeling. Dit inzicht hebben zij aangezien zij uitvoerder zijn van deze regeling. ElkWelzijn informeert andere partnerorganisatie over de beschikbare regelingen, vervult een netwerkfunctie en geeft advies in de ondersteuning. Daarmee is ElkWelzijn een schakel tussen organisaties in de samenleving en de gemeenteorganisatie.

Ook met Schuldhulpmaatje is er regelmatig contact. De wethouder bespreekt de ontwikkelingen samen met deze organisatie. Schuldhulpmaatje heeft aangegeven dat zij in relatie tot het beleid op vroegsignalering meer zou kunnen betekenen. Ook is Schuldhulpmaatje betrokken geweest bij de ontwikkeling van het sociaal wijkteam.

Met organisaties waar geen subsidierelatie mee bestaat, is er op minder regelmatige basis contact. Zo geven Stichting Samen Verder en Voedselgroep Culemborg beiden aan dat zij geen formeel contactmoment met de gemeente hebben. Wel geven de organisaties aan dat als er vragen zijn, zij weten wie zij moeten benaderen. Ter illustratie vertelt Voedselgroep Culemborg dat zij regelmatig via e-mail of telefoon haar contactpersoon bij de gemeente kan bereiken. Ook komen vertegenwoordigers

van de gemeente en soms zelfs de burgemeester zelf bij de organisatie langs. Beide organisaties noemen ElkWelzijn als aanspreekpunt voor vragen over de uitvoering.

3.5 Datagedreven werken

Voor de gemeente kunnen er verschillende aanleidingen zijn om het beleid verder te ontwikkelen. Zo wordt de beleidsportefeuille schuldhulpverlening sterk gestuurd door het Rijk die met het Programma Verbinding Schuldendomein de afgelopen jaren de samenwerking van de ketenpartners op dit gebied heeft willen stroomlijnen met een aantal wetstrajecten. Daarnaast kunnen veranderingen in deze beleidsportefeuille worden ingegeven door signalen uit de samenleving of uit de politiek.
Als onderdeel van de transformatie van het sociaal domein heeft de gemeente verschillende speerpunten. Een van de speerpunten is de vernieuwing van monitoring en evaluatie. De gemeente stelt in de programmabegroting van 2023 dat randvoorwaardelijk voor de ambities het nuttig is om te kunnen beschikken over een adequate monitorings- en evaluatie systematiek. In de interviews is niet gebleken dat er het armoedebeleid van de gemeente duidelijk ('SMART'7) beschreven doelen kent. Voor een goed functionerende PDCA cyclus[8] zijn slechts enkele bouwstenen aanwezig. In de begroting is opgenomen wat de ambities zijn van de gemeente en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. In de jaarrekening wordt aangegeven was is bereikt. Ook worden in de begroting en jaarstukken indicatoren opgenomen die van toepassing zijn op armoedebeleid.

De gemeente heeft aangegeven dat het in de toekomst datagedreven te gaan werken om zo beter signalen uit de gemeente op te vangen en makkelijker gegevens te kunnen genereren. Uit de jaarrekening van 2022 is gebleken dat er een werkend dashboard is voor WMO en Jeugdhulp, maar voor specifiek het armoedebeleid lijkt deze niet aanwezig. De gemeente Culemborg geeft in de documentatie aan, deze wel te willen ontwikkelen en zegt belang te hechten aan het goed kunnen duiden van de koude data door het systematisch verzamelen en analyseren van informatie van inwoners en professionals.
Daarnaast geeft de gemeente aan zich te hebben aangemeld voor de benchmark armoedebeleid en schuldhulpverlening van Divosa. Tevens wordt een nieuw managementinformatiesysteem ontwikkeld, dat beter inzicht gaat geven in de uitvoeringsgegevens. Volgens informatie van de gemeente wordt verwacht dat dit systeem in het eerste kwartaal van 2024 beschikbaar komt. Verder is besloten tot het ontwikkelen en implementeren van een monitoringsysteem voor de kwaliteit van de onderzoeken, rapporten en toekenningen als het gaat om (onder meer) de gemeentelijke armoederegelingen.

3.6 Inspelen op ontwikkelingen/inflatie

Het armoedebeleid is herzien door de enorme stijgingen in energieprijzen, de inflatie en de ontwikkelingen van buitenaf. Hier was in de ontwikkeling van beleid geen rekening mee te houden, stellen de geïnterviewden.
De gemeente geeft in de programmabegroting van 2023 aan dat zij verwacht dat de komende periode steeds meer vraagstukken zullen ontstaan rondom koopkracht en betalingsproblemen bij inwoners (o.a. energiearmoede). Dit is in eerste instantie van invloed op het gebied van inkomensondersteuning en schuldhulpverlening. Daarnaast verwacht de gemeente dat door het ontstaan van stress

[7] SMART is een afkorting die verwijst naar 'Specifieke, Meetbare, Acceptabele, Realistische en Tijdgebonden' doelen.
[8] De afkorting PDCA staat voor 'Plan-Do-Act-Check'. Daarmee wordt bedoeld dat acties die om een bepaald doel te bereiken eerst goed overwogen moeten worden (Plan), dan verder ontwikkeld worden (Do) en vervolgens uitgevoerd. De resultaten dienen vastgesteld te worden (Check), op basis waarvan een nieuwe planfase kan starten. Het idee is om al doende te leren en het beleid steeds te verbeteren.

gerelateerde problemen in gezinnen met geldproblemen, een grotere vraag naar jeugdzorg kan ontstaan, alsmede een grotere vraag naar ondersteuning en begeleiding van kwetsbare ouderen.

Op dit moment krijgen huishoudens met een laag inkomen een energietoeslag. Deze energietoeslag wordt uitgevoerd door de gemeente en betaald door het Rijk. Als een dergelijke maatregel niet wordt voortgezet is de gemeente verplicht om aanvullende maatregelen te treffen vanuit de bijzondere bijstand, ten behoeve van inwoners met een laag inkomen die daarom verzoeken (programmabegroting 2023, p. 85). Geïnterviewden vertellen dat in de afgelopen periode de energietoeslag goed is ontvangen, en dat er goed gebruik van is gemaakt. Ook is er in het najaar van 2022 ingegaan op de wens van de raad om de inkomensnorm voor de individuele inkomenstoeslag en de bijzondere bijstand te verhogen.

In eerste instantie bleek nog geen toename in aanvragen voor inkomensondersteunende aanvragen ten tijde van Corona. De geïnterviewde samenwerkingspartners geven echter aan dat op dit moment de toename van financiële hulp bijzonder groot is. Zo zorgde de uitvoering van de energietoeslag voor een hoge werklast bij de gemeente. Ook zijn er ten tijde van de totstandkoming van het integrale sociaal wijkteam bijvoorbeeld tijdelijk wachtlijsten ontstaan, aangezien de nieuwe werkwijze nog uitgekristalliseerd moest worden. Dit betekent dat er meer vraag en daarmee werklast komt bij vrijwilligers zoals bijvoorbeeld de formulierenbrigade, vertellen geïnterviewden van het rekenkameronderzoek.

3.7 De gemeenteraad in het armoedebeleid

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol in de aansturing van en controle op het armoedebeleid. Door het gemeentelijke armoedebeleid te toetsen op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, geeft de raad invulling aan haar controlerende rol. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol is het voor de raad van belang de ambities in het sociaal domein te toetsen en daarbij het belang en perspectief van de inwoner mee te nemen en op basis hiervan eventueel nadere kaders te stellen.
Om haar controlerende en kaderstellende rol op een goede manier te kunnen invullen, behoort de raad allereerst tijdig en voldoende geïnformeerd te worden. De gemeenteraad wordt op de volgende wijze geïnformeerd:

- Informatienotitie
- Kadernota
- Jaarstukken
- Programmabegroting
- Informatie verstrekt door derden
- Advies vanuit de adviesraad Sociaal domein[9]

De programmabegroting wordt opgesteld door het college en aangeboden aan de raad. In deze programmabegroting staan alle doelstellingen per programma vermeld. De programmabegroting van 2022 zette de verschillende ambities op gebied van armoedebeleid uiteen. Deze zijn vermeld onder de ambitie voor een zorgzame stad en zijn vooral gericht op het bieden van één duidelijke toegang voor inwoners, inwoners grip op hun geld laten ervaren zodat zij zichzelf duurzaam financieel kunnen redden. Ook participatie in de vorm van ontwikkelen van basisvaardigheden en digitale

[9] De Adviesraad Sociaal Domein geeft namens de inwoners van Culemborg gevraagd en ongevraagd advies aan het college van B&W en de gemeenteraad. De adviezen gaan over ondersteuning bij zelfstandig leven met een ziekte of beperking, hulp bij werk en inkomen en hulp bij opvoeden en opgroeien.

basisvaardigheden en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt helpen aan de ontwikkeling van hun kwalificaties zijn onderdeel van de ambitie “zorgzame stad.” Verder wordt ook arbeidsparticipatie in samenwerking met regio Rivierenland en het verminderen van regeldruk voor kwetsbare inwoners genoemd
Daarnaast bevatten de jaarstukken relevante informatie. In de jaarrekening staat per doelstelling door middel van een stoplichtenrapportage vermeld wat het behaalde resultaat is. De jaarstukken geven de behaalde prestaties ten opzichte van de gestelde ambities in de daarvoor afgaande programmabegroting. De stoplichtenrapportage weergegeven in de jaarstukken, geeft niet in detail weer wat wel en niet bereikt is op gebied van de desbetreffende ambitie. Ook wordt er niet specifiek per prestatie aangegeven wat de reden is van succes, vertraging of stopzetting.

Raadsleden kunnen ook informatie opvragen en vragen stellen. Uit interviews is gebleken dat raadsleden actief zijn in het stellen van vooral technische vragen. Het overgrote deel van de vragen betreft de mogelijkheden voor extra ondersteuningsmaatregelen.
Bij een aantal van deze instrumenten blijft het niet bij informeren. De kadernota, jaarstukken en programmabegroting worden uiteindelijk vastgesteld door de raad. Op deze wijze geeft de raad dan ook invulling aan zowel de kaderstellende als controlerende verantwoordelijkheden.
Voorts geeft de raad invulling aan de controlerende en kaderstellende rol door verbetersuggesties te verwerken in vragen of door moties in te dienen. Een voorbeeld hiervan is de vraag om een uitbreiding van de bijzondere bijstand en de motie schoolontbijt. De motie betrof een schoolontbijt voor alle kinderen en was aangenomen door de raad. In de uitvoering van de motie bleek dat de behoefte aan een structureel schoolontbijt niet werd herkend door de scholen. Wel vroegen scholen aandacht voor de gezinnen die moeite hebben met rondkomen. Een structureel schoolontbijt werd voor kinderen uit die gezinnen niet ervaren als een oplossing.
Andere voorbeelden van moties zijn het ‘Tijdelijk verhogen bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag en kijken naar maatwerk’ of de motie ‘Aan de slag met de ideeën van de kinderraad’.

Er zijn in de afgelopen jaren verschillende raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. Afgelopen najaar heeft de raad zelf het initiatief genomen om een raadsbijeenkomst te organiseren met alle partners binnen armoedebeleid. Voor het organiseren van deze bijeenkomst zijn de raadsleden ambtelijk ondersteund in de verstrekking van contactgegevens. De samenwerking met partners is binnen Culemborg een belangrijk speerpunt op gebied van armoedebeleid. Bij bijeenkomsten voor de partnerorganisaties wordt de raad standaard uitgenodigd. Raadsleden gaan ook meestal op deze uitnodiging in, blijkt uit gegevens.

4. Conclusies en aanbevelingen

Culemborg kent een overzichtelijke en actief betrokken gemeenschap. Deze constatering is relevant voor het armoedebeleid. Weliswaar is er geen algemeen dekkende feitelijke informatie beschikbaar die inzicht geeft in de uitdagingen met betrekking tot armoede in de gemeente, tegelijkertijd noemen zowel de gemeente als velerlei maatschappelijke organisaties dat zij een goed beeld hebben van die uitdagingen. De actief betrokken gemeenschap blijkt uit de grote hoeveelheid initiatieven van diverse maatschappelijke organisaties, initiatieven waar de gemeente vaak bij is betrokken en die met grote regelmaat ook ondersteunt. De gemeente zelf heeft in de afgelopen jaren veel beleid ontwikkeld waarin blijk wordt gegeven van de ambitie om armoedeproblematiek actief te bestrijden.

Er is weinig reden om aan te nemen dat er sprake is van urgente problematiek met betrekking tot armoede in Culemborg. In geen van de gesprekken met maatschappelijke organisaties is hier melding van gemaakt.
In de laatste jaren heeft de gemeente allerlei maatregelen genomen om armoede te bestrijden. Tegelijkertijd staat de huidige formulering van de doelen van al die maatregelen geen meetbare toetsing toe. Hoewel het college in de jaarstukken een toelichting geeft bij doelen en prestaties, blijft onduidelijk wanneer de gemeente een doel heeft bereikt, en op welke gegevens dat oordeel is gebaseerd. Voor de meeste doelen wordt aangegeven dat deze ‘in uitvoering / volgens plan’ verlopen: wat houdt dit concreet in en wanneer is dit het geval?
Al met al ontbreekt het op veel terreinen aan ‘harde gegevens’, waardoor er een kans bestaat dat de problematiek en de gevolgen van de handelingen van het college niet goed in kaart kunnen worden gebracht.

Culemborg werkt veel samen met organisaties om de gestelde ambities te kunnen realiseren. Dit zijn zowel vrijwilligersorganisaties als professionele organisaties. De gemeente is trots op deze samenwerking en op de maatschappelijke betrokkenheid van haar inwoners. Uit interviews is gebleken dat de samenwerking wordt gefaciliteerd door laagdrempelig contact tussen de verschillende samenwerkingspartners. Contact tussen de organisaties en de gemeente loopt via korte lijnen en dat werkt volgens de geïnterviewden gemakkelijk en goed. Daarnaast is april 2023 het sociaal team Culemborg gestart. Dit is een integrale ingang voor inwoners van Culemborg met een hulpvraag. Hiermee geeft het college invulling aan de in 2022 gestelde doelen om laagdrempeliger hulp aan inwoners te kunnen bieden.
Het is positief dat een groot aantal organisaties een bijdrage levert aan het vroegtijdig signaleren van armoede en het bieden van ondersteuning aan inwoners en/of ondernemers die een hulpvraag hebben op dit vlak. Sterk zijn de korte lijnen, waaronder de intensieve samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke organisaties. Op de schaal van Culemborg weet de gemeente daardoor eigenlijk best veel en is er een gerede kans dat de urgente situaties en relevante doelgroepen in beeld zijn.

Desalniettemin lijkt de situatie onoverzichtelijk: er is een veelvoud aan betrokken partijen en het is niet altijd duidelijk welke specifieke rol elke partij vervult. Alleen al voor de schuldhulpverlening voor (oud-) ondernemers identificeren wij acht stakeholders. Het gebrek aan helderheid over wie verantwoordelijk is voor welke aspecten draagt bij aan de complexiteit. Hoewel stichting Elk Welzijn als een ‘spin in het web’ naar voren komt in de interviews, wordt in de onderzochte beleidsstukken nauwelijks tot niet benoemd wat de specifieke taken zijn van deze organisatie. Ook stelt de gemeente zich in te zetten voor regelmatig overleggen met de verschillende partnerorganisaties en het sociaal team. Uit

interviews is gebleken dat niet alle partijen op eenzelfde structurele manier in gesprek zijn met de gemeente. Het blijft daarbij onduidelijk bij wie het college de zittende coördinatie wil leggen en welke overstijgende gemeenschappelijke doelen het college van belang vindt. Het is onze constatering dat de coördinatie en samenwerking tussen de partijen veelal een vrijblijvend karakter heeft. Daarnaast constateren wij dat het aan een structurele manier van rapporteren tussen de samenwerkingspartners en de gemeente ontbreekt. Hierdoor kunnen belangrijke ontwikkelingen over het hoofd worden gezien. Zo werd uit interviews duidelijk dat de doelgroep minima niet altijd goed wordt bereikt is en dat hun situatie niet altijd goed in kaart kan worden gebracht.

In de onderzochte stukken hebben wij de effectiviteit van de genomen maatregelen in samenwerkingsverband niet kunnen identificeren, zowel in algemene zin als specifiek per doelgroep. Naast de taakvelden waaruit de programma's voor het sociaal domein zijn opgebouwd zou een overstijgende doelgroepenbenadering zinvol zijn. Dit zou helpen om een beter inzicht te krijgen in de impact van het beleid op deze specifieke groepen. Over het algemeen zijn de voor dit beleid relevante maatschappelijke organisaties tevreden over de betrokkenheid en inzet vanuit de gemeente. De veelheid aan maatregelen en initiatieven wekt tegelijkertijd de indruk dat er weinig sprake is van systematische sturing en samenhang in het beleid. Onder meer is niet gebleken dat afdelingen volkshuisvesting of onderwijs worden betrokken bij het beleid. Voor een structurele, doelgerichte aanpak van armoede is het van belang om ook aandacht te besteden aan de woonsituatie en het opleidingsniveau van de inwoners. Investeren in de opleiding kan goed bijdragen aan de sociale positie van inwoners.

Met betrekking tot de rol van de raad kan het volgende worden gesteld. Raadsleden in Culemborg zijn betrokken bij het onderwerp en stellen vragen of komen met suggesties voor verbeteringen. Organisaties geven aan dat raadsleden geïnteresseerd zijn in hun werkzaamheden en de georganiseerde raadsinformatieavonden worden druk bezocht.

Uit de bestudeerde documentatie blijkt dat als een raadslid een vraag stelt, deze tijdig en volledig beantwoord wordt. De raad wordt naast de beantwoording van vragen ook door informatienotities, programmabegrotingen, jaarrekeningen en informatieavonden geïnformeerd. Om haar kaderstellende rol goed uit te kunnen voeren zijn duidelijk en volledige gegevens van belang. Uit gegevens is gebleken dat de gemeente uitgebreid informatie verstrekt. In de bruikbaarheid voor sturing is mogelijk nog winst te halen. Door ambities concreter te formuleren wordt het voor raadsleden gemakkelijker om kader te stellen en beter te sturen.

Met deze korte algemene constateringen, natuurlijk gebaseerd op de bevindingen waarover in hoofdstuk 2 en 3 verslag is gedaan, kunnen de acht onderzoeksvragen die bij aanvang zijn geformuleerd nu als volgt worden beantwoord:

1.	**Wat zijn de algemene doelstellingen en ambities van de gemeente Culemborg met betrekking tot het armoedebeleid?**
Antw.	Culemborg kent een groot aantal verschillende doelstellingen en ambities met betrekking tot het armoedebeleid. Zij richten zich zowel op verschillende aspecten van deze problematiek als op verschillende doelgroepen.
2	**Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan die doelstellingen en ambities?**
Antw.	De gemeente geeft aan alle ambities en doelstellingen invulling, maar wordt daarin belemmerd door een beperkte personele capaciteit. Verder zijn de doelen en ambities weinig concreet geformuleerd, waardoor geen uitspraken zijn te doen in hoeverre het beleid succesvol is.
3	**Welke resultaten heeft de gemeente tot nu toe met het armoedebeleid behaald? Welke lessen zijn daaruit getrokken?**
Antw.	Als gezegd zijn de resultaten niet te concretiseren. Duidelijk is dat de gemeente vele initiatieven neemt die over het algemeen door betrokken maatschappelijke organisaties, die veelal goed zicht hebben op de doelgroep, positief worden gewaardeerd. In het onderzoek is niet geconstateerd dat de gemeente structureel lessen trekt uit het beleid en de resultaten.
4	**Heeft de gemeente adequaat gereageerd op de sinds begin 2022 sterk toegenomen inflatie met ondersteunende maatregelen?**
Antw.	Al voor 2020 kende Culemborg armoedebeleid. Dit beleid is ten tijde van Corona al geïntensiveerd. Vanaf 2022 zijn er nog meer initiatieven en maatregelen genomen. Bij gebrek aan concreet inzicht in de resultaten, kunnen geen uitspraken worden gedaan of de gemeente adequaat heeft gehandeld.
5	**In welke mate worden de doelgroepen met deze ondersteunende maatregelen bereikt en geholpen?**
Antw.	Naar mening van allerlei maatschappelijke organisaties in de gemeente worden de doelgroepen over het algemeen goed bereikt en geholpen met ondersteunende maatregelen.
6	**Wordt de gemeenteraad tijdig en goed geïnformeerd over de ontwikkelingen en resultaten van het armoedebeleid van de gemeente?**
Antw.	De gemeenteraad is zelf actief met het stellen van vragen en het indienen van moties. Er staat de raadsleden uit verschillende bronnen ook informatie ter beschikking. Zoals al eerder geconstateerd kan bij gebrek aan concrete doelen de raad louter in algemene termen worden geïnformeerd over resultaten.
7	**Op welke wijze wordt de raad in staat gesteld om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden met betrekking tot het armoedebeleid waar te maken?**
Antw.	Er bestaat voor Culemborg geen concreet inzicht in de relevante uitdagingen en ontwikkelingen in de lokale gemeenschap. Tevens ontbreekt over het algemeen inzicht in de resultaten van het gemeentelijk beleid. De consequentie daarvan is dat de raad (te) weinig in staat is om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden waar te maken. Ter nuancering geldt echter dat in de overzichtelijke gemeenschap van Culemborg, met een actief maatschappelijk middenveld, op vele manieren inzicht is te verkrijgen in de uitdagingen en de resultaten. Dat geldt ook voor raadsleden.

8	**Hoe verhoudt het armoedebeleid van de gemeente Culemborg zich tot het armoedebeleid in andere gemeenten?**
Antw.	Culemborg blijkt een op dit thema actieve gemeente, die in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties, vele maatregelen ontwikkelt om te anticiperen op mogelijke problemen in de lokale gemeenschap die het gevolg zijn van armoede. Tegelijkertijd valt op dat er weinig sprake lijkt van systematische sturing.

De beantwoording van de onderzoeksvragen leidt tot de formulering van de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het college van B&W

1	**Baseer het beleid meer op onderbouwde inzichten in de maatschappelijke uitdagingen met betrekking tot armoede in de gemeente. Versterk de aansturing eveneens door meer aandacht te hebben voor 'leren en verbeteren' in dit beleid.**
Toelichting	Het onderzoek geeft geen aanleiding om aan te nemen dat specifieke uitdagingen met betrekking tot armoede in Culemborg momenteel 'onder de radar' zijn. Tegelijkertijd is er weinig algemeen en feitelijk inzicht in de bestaande maatschappelijke uitdagingen. Het beeld van de situatie in de lokale gemeenschap is momenteel vrijwel uitsluitend gebaseerd op de indrukken van de gemeente zelf en van de actieve maatschappelijke organisaties. De gemeente geeft aan meer datagedreven te willen werken en in dat kader de een systeem van monitoren en evalueren verder te willen ontwikkelen. De rekenkamer onderschrijft met deze aanbeveling deze ambitie.
2.	**Versterk de coördinatie en samenwerking tussen de gemeente en de vele maatschappelijke organisaties bij het voorkomen en bestrijden van armoede.**
Toelichting	Culemborg kent een actief netwerk van velerlei maatschappelijke organisaties die elk voor zich bijdragen aan het welzijn in de lokale gemeenschap. Er is sprake van vele onderlinge informele contacten, waar ook de gemeente deel van uitmaakt. Tegelijkertijd is in het onderzoek niet duidelijk geworden hoe de coördinatie van al die inspanningen en een systematische, doelgerichte inzet van mensen en middelen plaatsvindt.
3.	**Investeer meer in het voorkomen van armoede.**
Toelichting	De gemeente heeft de ambitie in te willen inzetten op preventie van armoede. Het dagelijks beleid richt zich echter voornamelijk op het bestrijden en verzachten van de armoede. Van preventieve activiteiten is weinig gebleken.

5. Bestuurlijke reactie College van B&W

Rekenkamer van Culemborg
Postbus 136
4100 AC Culemborg

UW KENMERK			
UW BRIEF VAN		CONTACTPERSOON	M. van Leeuwen
ONS KENMERK	GZDGCB1200201/1200226	TELEFOONNUMMER	0345-477700
VERZENDDATUM	14 november 2023	TEAM	Maatschappelijke Opgaven

ONDERWERP Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Armoede en Armoedebeleid in Culemborg

Geachte heer Castenmiller,

Op 18 oktober jl. ontvingen wij uw onderzoek naar 'Armoede en Armoedebeleid' in Culemborg. We hebben met belangstelling kennis genomen van uw analyse. Graag maken we gebruik van de mogelijkheid onze bestuurlijke reactie te geven.

Het bestuursakkoord Samen Aan de Slag 2022-2026 van de fracties van Culemborg van Nu, D66 en GroenLinks bevat de beleidspijlers ten aanzien van de visie en plannen van de huidige bestuursperiode. Deze beleidspijlers maken duidelijk wat deze fracties belangrijk vinden voor Culemborg en de Culemborgers. Het sociaal domein draait om 'omzien naar elkaar'. We herkennen ons in en zijn trots op het door de Rekenkamer geschetste beeld van een actieve en betrokken gemeenschap. Prioriteit twee van het sociaal domein in het genoemde bestuursakkoord is 'het tegengaan van armoede en schulden'. Wij zijn daarom blij dat de Rekenkamer ziet dat de gemeente zich al geruime tijd over de hele linie inzet om armoede te voorkomen en te bestrijden.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert op basis van CBS gegevens uit 2021 dat de gemeente Culemborg in vergelijking met het Nederlands gemiddelde, een relatief laag aandeel huishoudens tot 120% van het sociaal minimum kent. Bovendien is het aandeel minimahuishoudens in Culemborg de afgelopen jaren geleidelijk afgenomen met twee procent punten. In de conclusies lezen we dat de Rekenkamer weinig reden ziet om aan te nemen dat er sprake is van urgente armoedeproblematiek in Culemborg. Het college ziet echter dat voor een deel van onze inwoners het nog steeds moeilijk is om de eindjes aan elkaar te knopen, onder andere door de stijging van de kosten van levensonderhoud en hogere energieprijzen. De Rekenkamer gaat er vanuit dat het sociaal minimum volstaat om in het levensonderhoud te kunnen voorzien, een gegeven dat al geruime tijd achterhaald is, zo blijkt uit het onderzoek 'Een zeker bestaan' van de Commissie sociaal minimum[1].

Het sociaal minimum en de uitgaven aan noodzakelijke kosten van levensonderhoud zijn de afgelopen jaren steeds meer op gespannen voet komen te staan. Het Nibud, SCP en CBS

[1] 'Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum' (2023) Commissie sociaal minimum.

besloten daarom in 2021 voor een fundamenteel andere benadering van het sociaal minimum te kiezen, waarbij uitgaven leidend zijn. Zij hebben zich tot doel gesteld tot een uniforme armoedeafbakening te komen. De Commissie sociaal minimum heeft de berekeningen voor haar rapportages gebaseerd op deze nieuwe benadering. Ze concludeert dat het hard nodig is om het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen, vooral als het gaat om gezinnen met kinderen.

De Rekenkamer stelt terecht dat gemeenten geen inkomenspolitiek mogen bedrijven. Wat kunnen we dan nog wel van gemeenten verwachten nu we een steeds grotere bestaansonzekerheid zien? De VNG roept in haar essay 'Bestaanszekerheid als belofte'[2] op tot omkering d.m.v. nieuwe beloften. Als de bestaansbasis weer op orde wordt gebracht, kan de gemeente weer maatwerk leveren aan inwoners die door het ijs gezakt zijn. Wat ons betreft is er op dit terrein vooral sprake van landelijke urgentie.

Aanbevelingen

In het rekenkameronderzoek heeft u een aantal aanbevelingen geformuleerd. Wij zullen hier per aanbeveling onze reactie op geven.

1. Baseer het beleid meer op onderbouwde inzichten in de maatschappelijke uitdagingen met betrekking tot armoede in de gemeente. Versterk de aansturing eveneens door meer aandacht te hebben voor 'leren en verbeteren' in dit beleid.

De gemeente meent samen met betrokken maatschappelijke organisaties een goed beeld te hebben van de uitdagingen op het gebied van armoede in Culemborg. De moeilijke bereikbaarheid van de doelgroep minima is één van die uitdagingen.

Om onze beleidsdoelen te concretiseren hebben we in de begroting 2024 een koersplan sociaal domein aangekondigd waarin wij sterker willen sturen op het maatschappelijk effect. Hierin zullen we over de volle breedte van het sociaal domein onze beleidsdoelen beschrijven in termen van gewenste maatschappelijke resultaten én beleidsindicatoren. De resultaten van beleid worden zodoende veel beter meetbaar.

Met een koersplan sociaal domein leggen we de fundamenten voor:
- Monitoring en bijsturen op het behalen van het maatschappelijk resultaat.
- Een betere afweging van de te maken keuzes, zoals bijvoorbeeld bij de subsidieprocessen.
- Een betere verantwoording aan de gemeenteraad.

Ook op het vlak van datagedreven werken hebben we een aantal stappen gezet:
- We hebben ons aangemeld voor de Benchmark Armoede en Schulden van Divosa.
- We laten op dit moment een minimaeffectrapportage door het Nibud uitvoeren. De rapportage wordt eind 2023 met de raad gedeeld.
- We ontwikkelen een managementinformatiesysteem t.a.v. kwantitatieve uitvoeringsgegevens van het sociaal team in de volle breedte, Q1 2024 verwachten we een eerste aanzet van basisinformatie te kunnen gaan doen.
- Recent is besloten tot het ontwikkelen en implementeren van een kwaliteitsmonitoringsysteem (op PDCA basis) t.a.v. de kwaliteit van de onderzoeken, rapporten en toekenningen van besluiten in het kader van de gemeentelijke armoederegelingen. Verdere ontwikkeling zal tijd vergen. De eerste aanzet is echter gedaan.

[2] Bestaanszekerheid als belofte. Naar een lokale agenda bestaanszekerheid (2023). Den Haag: VNG

Datagedreven werken draagt bij aan het concretiseren van de beleid- en uitvoeringsdoelen. De uitdaging wordt de beleids- en uitvoeringsmonitoring op elkaar te laten aansluiten. Op het moment dat de beleidscyclus in zijn geheel wordt voltooid, met inbegrip van de uitvoeringscyclus die daarin plaatst vindt, optimaliseren we de mogelijkheid te leren en het beleid te verbeteren. Dat biedt ons ook aanknopingspunten om de raad meer inzicht te geven in de effecten van ons beleid.

2. Versterk de coördinatie en samenwerking tussen de gemeenten de vele maatschappelijke organisaties bij het voorkomen en bestrijden van armoede.
De Rekenkamer constateert een onoverzichtelijke situatie met een groot aantal organisaties die een bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede. Dit speelt niet alleen in de gemeente Culemborg, dit beeld komt overeen met het landelijke beeld zoals beschreven in het rapport van de Commissie Sociaal minimum[2]. Vanwege de wens inkomensondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven is er in de afgelopen decennia een doolhof ontstaan van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven, schrijft deze commissie. Een doolhof waarin veel inwoners verdwalen.

De doelgroep minima is voor gemeenten lastig te bereiken. Veel mensen kennen of begrijpen de regels van verschillende voorzieningen niet en kunnen de gevolgen van belangrijke keuzes voor het inkomen niet overzien. De moeilijke bereikbaarheid van de doelgroep maakt het extra van belang te investeren in het maatschappelijk voorveld. Ons breed en betrokken netwerk van maatschappelijke partners werkt met deskundige vrijwilligers die in staat zijn kwetsbare inwoners de weg te wijzen en te ondersteunen. Maatschappelijke organisaties hebben een belangrijke doorverwijsfunctie op het moment dat de regelgeving te complex of wanneer professionele hulp nodig blijkt.

Wij hebben flinke stappen gezet om de toegang tot regelingen en zorg voor onze inwoners zo eenvoudig mogelijk te maken. De integrale toegang van het sociaal domein heeft sinds april dit jaar één loket: het sociaal team. Schuldhulpverlening en armoedebeleid zijn een integraal onderdeel geworden van het sociaal team. Nu dat zich heeft ontwikkeld ontstaat er meer ruimte om aandacht te besteden aan de coördinatie van de samenwerking met de maatschappelijke partners.

3. Investeer meer in het voorkomen van armoede.
Voorkomen is beter dan genezen, wat ons betreft is preventie dé belangrijkste bestuurlijke pijler. Het is bovendien een integraal onderdeel van het klantcontact van het sociaal team. Ook vroegsignalering is een belangrijke preventieve activiteit waarmee schulden en daarmee ook armoede kan worden voorkomen. Vroegsignalering komt uitgebreid aan de orde in het Rekenkameronderzoek. Wij zijn dan ook van mening dat het aan preventieve activiteiten niet ontbreekt in de gemeente Culemborg.

Er valt echter wel winst te behalen door het versterken van de sociale basis, één van de speerpunten van de programmabegroting van 2024. Financiële educatie t.b.v. jongeren, jongvolwassenen en volwassenen past ook binnen dat kader. Door aandacht te blijven besteden aan deze preventieve activiteit komen we tegemoet aan deze laatste aanbeveling.

Slot
Tot slot willen wij u bedanken voor de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven. Wij zien met belangstelling uit naar de verdere behandeling van uw onderzoek.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Culemborg,

De secretaris, De burgemeester,

E.J. Kruijswijk Jansen G. van Grootheest

Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.

6. Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer heeft met waardering kennisgenomen van de reactie van het College van B&W. In deze reactie wordt de eerdere indruk van de rekenkamer bevestigd, namelijk dat dit College zich inzet om armoede in Culemborg te voorkomen en te bestrijden.
Het College noemt dat in 2023 de nodige initiatieven zijn genomen om de uitdagingen met betrekking tot armoede nog doelgerichter en effectiever aan te gaan. Het is in menig opzicht een beperking van rekenkameronderzoek dat vanwege de nagestreefde zorgvuldigheid in de uitvoering er soms geruime tijd zit tussen de afronding van het veldwerk en de definitieve rapportage. In die periode kan inderdaad het nodige zijn veranderd. Het is wat de rekenkamer betreft natuurlijk uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de raad om ook deze initiatieven te volgen en om de opbrengsten daarvan te beoordelen.

Met dit rapport komt de betrokkenheid van de huidige leden van de rekenkamer bij Culemborg tot een einde. De rekenkamer wil het nawoord daarom ook graag benutten om op basis van de uitgevoerde onderzoeken enkele algemene observaties te delen.

Om te beginnen willen wij benadrukken dat aan al onze onderzoeken open en constructief medewerking is verleend door het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Steeds hebben wij medewerkers getroffen die zich betrokken inzetten voor de lokale gemeenschap. Binnen de organisatie was er de bereidheid om zich kritisch te laten bevragen, met als uiteindelijke doel om de opbrengsten van de onderzoeken te gebruiken voor leren en verbeteren.
Daarnaast hebben wij te maken gehad met een raad die de rekenkamer van kritische reflectie voorzag. Ook in de raad was er de bereidheid om de opbrengsten van de onderzoeken van de rekenkamer te benutten voor verbeteringen in het gevoerde bestuur.
Een laatste woord van waardering betreft de constructieve ondersteuning die wij hebben mogen ontvangen vanuit de griffie.

Culemborg is in onze onderzoeken geregeld getypeerd als een relatief kleine gemeente die, net als overigens vele andere gemeenten, voor grote uitdagingen staat. Als de gemeente erin slaagt om de goede interne verhoudingen en daarnaast ook de goede wisselwerking met de lokale gemeenschap te bestendigen, dan kan Culemborg deze uitdagingen met vertrouwen tegemoet zien.

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Datum	Functie	Organisatie
1	17-04-2023	Strategisch adviseur maatschappelijke opgaven en beleidsadviseur armoedebeleid	Gemeente Culemborg
2	25-04-2023	Teamleider maatschappelijke opgaven	Gemeente Culemborg
3	03-05-2023	Portefeuillehouder	Gemeente Culemborg
4	07-06-2023	Vrijwilliger	Schuldhulpmaatje
5	07-06-2023	Bestuurder	Stichting Samen Verder
6	07-06-2023	Leidinggevende	Voedselgroep Culemborg
7	08-06-2023	Bestuurder	ElkWelzijn
8	11-10-2023	Accounthouder Werkzaak	Gemeente Culemborg

Bijlage B Bestudeerde documentatie

1	Aanbevelingen Speaking Minds Culemborg 2021 780579
2	Amoedefonds Rapport November 2022
3	Antwoordbrief Raadsvragen 678841 678838 (versie 12okt) 678838
4	Begroting Culemborg 2023
5	Beleidsplan Rondkomen in Culemborg (003) 687770
6	Collegevoorstel 84286 informatienotitie investeringsplan meedoen naar vermogen
7	Divosa- Armoede en schulden in Nederland
8	Elk Welzijn Armoede Inwoners met financiële zorgen
9	Info tbv RKC onderzoek armoedebeleid
10	Informatie Armoedebeleid
11	Informatienotitie - Beantwoording motie Aan de slag met de ideeën van de kinderraad
12	Informatienotitie Aanpak vroegsignalering schulden jan 21
13	Informatienotitie Beantwoording Motie schoolontbijt
14	Informatienotitie Energietoeslag 2022 474579
15	Informatienotitie gewijzigde Wgs 6 okt 2020
16	Informatienotitie Investeringsplan “meedoen naar vermogen”
17	Informatienotitie pilot perspectief traject jongvolwassenen 30.6.22
18	Informatienotitie Regionale aanpak laaggeletterdheid 25 nov 2020

19	Informatienotitie Rondkomen
20	Informatienotitie saneringskrediet en vroegsignalering 273504
21	Informatienotitie schuldhulpverlening voor (oud-)ondernemers 318611
22	Informatienotitie Start Sociaal Team Culemborg
23	Informatienotitie Uitvoering armoedebeleid - Energietoeslag 2022, Energietoeslag 2023 en tijdelijke verruiming bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag
24	Jaarstukken 2018
25	Jaarstukken 2020
26	Jaarstukken 2021
27	Jaarstukken 2022
28	Kadernota 2023-2026
29	Motie CvN GL D66 PvdA Vindbaarheid praktische- en financiële ondersteuning armoede
30	motie inkomensgrens energietoeslag uitbreiden naar 130%
31	Nationale ombudsman - Watertrappelen in de bijstand
32	Ombudsman: Met te weinig genoegen nemen_TG_PDFA (1)_0
33	Ombudsman: rapport statushouders_TGPDFA
34	Programma en genodigden bijeenkomst Armoede 13 oktober
35	Programmabegroting 2022-2025
36	Programmabegroting 2023 - boekwerk (673201)
37	R097-Weten-is-nog-geen-doen – WRR
38	Raadsvoorstel Kadernota 2023-2026
39	Raadsvoorstel Programmabegroting 2023 (672009)
40	Rapport Nationale ombudsman - Meedoen zonder beperkingen
41	Rapport: Nibud analyse 5 jaar armoedebeleid 80 gemeenten Nibud-2020 (1)
42	Visual Leven rond sociaal minimum - Nationale Ombudsman
43	Cijfers totaal aantal bijstandsgerechtigden in Culemborg (Bron: Werkzaak)