Armoede en ongelijkheid in de gemeente Hoorn

DoeMee-onderzoek naar armoede en ongelijkheid

Rekenkamer Hoorn



Colofon:

Datum:

17 september 2024 (eindversie)

Opdrachtgever:

Rekenkamer Hoorn

rekenkamer@hoorn.nl

Onderzoekers Necker:

Mark Rouw

Nick Woudstra

Lucy van de Coevering





Inhoudsopgave

Colofon: 2

Bestuurlijke nota 4

Onderzoeksverantwoording 5

Conclusies en aanbevelingen 7

Nota van Bevindingen 18

1. Vooraf: de context van Hoorn 19

2. Armoedebeleid in de gemeente Hoorn 25

3. Beleid omtrent ongelijkheid 42

Bijlage 1. Indicatoren en technische onderzoeksverantwoording 50

Bijlage 2. Interviews en bronvermelding 54

Bestuurlijke nota

NECKER

DEMOCRATIE MAAK JE

Onderzoeksverantwoording

Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Armoede en ongelijkheid in de samenleving zijn actuele politieke en maatschappelijke onderwerpen. Het aantal personen in armoede leek de laatste jaren te stijgen. Het kabinet Rutte 4 heeft met een maatregelenpakket hierop ingegrepen waardoor in 2022 en 2023 het aantal personen in armoede is gedaald. Toch blijkt keer op keer uit onderzoek dat de buurt waarin je opgroeit bepalend is voor de kansen die je krijgt in het leven, onder meer de opleiding die je volgt.[1]

Alleen kijken naar koopkracht om ongelijkheid te duiden blijkt niet voldoende te zijn, zo concludeert onder meer het SCP. Zij publiceerde in maart 2023 een onderzoek naar eigentijdse ongelijkheid. Uit deze studie komt naar voren dat eigentijdse ongelijkheid niet alleen voortkomt uit koopkrachtproblemen en armoede, maar ook samenhangt met ongelijkheid in andere hulpbronnen zoals sociaal en economisch kapitaal. Volgens het SCP liggen er kansen voor de overheid om dit actiever tegen te gaan. Zo kan de overheid specifiek beleid voeren dat urgente financiële tekorten aanvult of aanpassingen doorvoeren in het structurele beleid en systemen. Bijvoorbeeld in de openbare ruimte (door de aanleg van openbare speel- en ontmoetingsvoorzieningen) en verdeling van sociale huurwoningen of het verbeteren van schoolgebouwen. Daarbij is vooral de lokale overheid aan zet.

Doelstelling: terugkijken om stappen vooruit te kunnen maken

Dit onderzoek is gericht op het evalueren van het huidige beleid en de werkwijze van de gemeente, zodat handvatten kunnen worden aangedragen voor de verdere aanpak van armoede en sociale ongelijkheid in de komende jaren. Het doel van het onderzoek is om na te gaan welke middelen de gemeente inzet om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan, tot welke resultaten deze inzet leidt en wat de verklaring is voor de resultaten. Op basis daarvan is de rekenkamer in staat concrete aanbevelingen te doen om de gemeentelijke aanpak te verbeteren.

Onderzoeksvragen

We hebben de volgende centrale vraag geformuleerd voor het onderzoek:

> Welke middelen zet de gemeente Hoorn in om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan en in hoeverre zijn deze doeltreffend en doelmatig?

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvraag zullen wij beantwoorden door antwoord te geven op een aantal deelvragen.

Beleid

1. Welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid?
2. Welke (beleids-)instrumenten past de gemeente toe om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan?
3. Hoe zijn in de gemeente rollen en verantwoordelijkheden verdeeld in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid?

[1] Een rijke buurt lijkt een betere voorspeller van je opleiding dan een arme | Trouw

Uitvoering en praktijk

4. Hoe werken betrokken gemeentelijke afdelingen samen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?
5. Hoe werkt de gemeente samen met maatschappelijke partners in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid? Hoe is die samenwerking georganiseerd?
6. Welke inspanning wordt geleverd door gemeente en maatschappelijk partners om alle inwoners in beeld te krijgen die gebruik zouden moeten en kunnen maken van regelingen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?
7. Hoe ziet de toegang tot de gemeentelijke dienstverlening ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid er vanuit het perspectief van de cliënt uit?

Monitoring en evaluatie

8. Hoe en in welke mate heeft de gemeente inzicht in het behalen van doelen?
9. Hoe wordt kwantitatieve en kwalitatieve informatie gebruikt in de analyse van de effectiviteit van het beleid?

Evaluatie en lessen

10. In hoeverre bereikt de gemeente de door haar gestelde doelen voor de aanpak van armoede en kansenongelijkheid en hoe doelmatig is die aanpak?
11. Welke lessen zijn voor de gemeente te formuleren voor de toekomstige aanpak van armoede en kansenongelijkheid?

Onderzoeksverantwoording

Het rekenkameronderzoek begon met een startgesprek in december 2023. In de eerste periode zijn documenten verzameld, zowel via het raadsinformatiesysteem als via de organisatie. Deze documenten zijn daarna geanalyseerd. In april 2024 zijn de interviews met ambtenaren, maatschappelijke partners en de wethouder gevoerd. Deze gesprekken zijn vastgelegd in gespreksverslag dat door de betrokkenen is geaccordeerd. In juni 2024 is de rapportage verzonden voor ambtelijk wederhoor. Op 25 juli 2024 is het rapport aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W. Op 13 september 2024 heeft de rekenkamer een reactie ontvangen. Deze is integraal opgenomen in de rapportage.

Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd langs de twee onderdelen van het onderzoek. Het begint met een introductie over de inwoners van de gemeente Hoorn en kenmerken van de gemeente. Hoofdstuk twee richt zich op het armoedebeleid, de uitvoering hiervan en monitoring en evaluatie. Hoofdstuk drie richt zich op ongelijkheid.

Conclusies en aanbevelingen

Beantwoording deelvragen

Hieronder beantwoorden we kort de opgestelde deelvragen. Uit deze beantwoording volgen conclusies. Beide zijn ingedeeld aan de hand van de onderzoeksaspecten: beleid, uitvoering en praktijk en monitoring en evaluatie.

Beleid

1) Welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid?
2) Welke (beleids-)instrumenten past de gemeente toe om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan?
3) Hoe zijn in de gemeente rollen en verantwoordelijkheden verdeeld in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid?

De ambities en doelstellingen van de gemeente Hoorn op het gebied van armoede worden allereerst geuit in het coalitieakkoord 'Durven. Doen! Dromen uit 2022. Er wordt beoogd om het bestaande beleid te verbeteren en armoede verder tegen te gaan. Daarnaast vermeldt het akkoord dat het bereik van de regelingen omtrent armoedebestrijding moet worden vergroot. Dit doel is ook terug te zien het de Beleidsvisie Rondkomen 2021 die voortbouwt op de Meerjarenvisie Sociaal Domein uit 2019. Het is een integraal beleidsplan dat zeer ambitieuze plannen bevat. De uitvoering van het beleidsplan moet voorkomen dat armoede generatie op generatie wordt overgedragen door de inwoners financieel vaardiger en meer zelfredzaam te maken. In het beleidsplan wordt ingezet op vijf ambities om dit alles te bewerkstelligen. Dit zijn preventie, vroegsignalering, inkomensondersteuning, hulp bij schulden en civiele beschermingsmaatrelen. Door deze ambities loopt de visie van de gemeente Hoorn om de omgeving van inwoners te versterken, veel verantwoordelijkheid te geven en maatwerk te bieden. Deze visie komt terug in de uitvoering van de HoornPas (later meer), het toepassen van een maatwerkbudget bij ingewikkelde casussen en de wijze waarop de individuele inkomenstoeslag wordt beschreven (zie hoofdstuk 2.2.3).

1. Hoorn is het centrale punt waar inwoners terecht kunnen voor ondersteuning. Binnen 1.Hoorn zijn de consulenten van team rondkomen het aanspreekpunt voor inwoners. Daarnaast voeren zij de beleidsvisie uit in de praktijk en handelen zij de hulpvragen af.

Veel van het armoedebeleid draagt bij aan het tegengaan van financiële kansenongelijkheid door de economische omstandigheden van mensen met geldzorgen te verbeteren. Dit verkleint de onderlinge verschillen. De gemeente voegt met onder andere de Nota Inclusiebeleid 2023 daar nog meer sturing op ongelijkheid aan toe.[2] De gemeente zet met het beleid in op de jeugd, gezondheid en inclusie om ongelijkheid tegen te gaan. De Nota Inclusiebeleid is een overkoepelend document waarin veel ambities over het tegengaan van ongelijkheid zijn opgenomen. De nota is het uitgangspunt voor de Lokale Inclusie die jaarlijks wordt opgesteld. In het inclusiebeleid wordt ingezet op: Bestaanszekerheid en kansengelijkheid, discriminatie en racisme, Regenbooggemeente, toegankelijkheid en Safe Streets.

Daarnaast zet de gemeente ook in op een wijkgerichte aanpak via een programma voor de wijk Kersenboogerd. In een toekomstvisie zijn vijf sporen geformuleerd die moeten bijdragen aan het verbeteren van de wijk. De vijf sporen zijn:

[2] Ander beleid betreffende ongelijkheid zijn: Een gezond en veerkrachtig Hoorn: Nota lokaal gezondheidsbeleid Hoorn 2024-2028 en de Agenda Gelijke Kansen Alliantie.

- Verduurzamen en verfraaien huurwoningen en openbare ruimte
- Woningdifferentiatie
- OV-knooppunt, winkelcentrum en voorzieningen
- Sociale aanpak
- Veiligheid

Deze dragen op hun buurt bij aan het tegengaan van ongelijkheid, vooral via het vierde spoor 'sociale aanpak'. Voor het vierde spoor moet een integrale, meerjarige sociale aanpak worden opengesteld voor het beleid.

Uitvoering en praktijk

4) Hoe werken betrokken gemeentelijke afdelingen samen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?
5) Hoe werkt de gemeente samen met maatschappelijke partners in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid? Hoe is die samenwerking georganiseerd?

Zoals benoemd gaat 1.Hoorn over de ondersteuning van de inwoner van de gemeente Hoorn en houdt binnen 1.Hoorn het team rondkomen zich bezig met vragen en uitvoering van het beleid rondom rondkomen. Naast rondkomen bestaat 1.Hoorn uit de teams WMO en jeugd (en een speciaal loket voor scheidingen). De consulenten zijn generalisten die als een aanspreekpunt dienen. Wanneer er een hulpvraag binnenkomt hebben zij de regie. In gevallen waar een complexe hulpvraag binnenkomt, waar bijvoorbeeld jeugd, WMO en wonen samenkomen, wordt er per casus gekeken welk team de regie neemt. Dit heeft in een deel van de casussen het gevolg dat inwoners voor een groot deel zelf regie moeten kunnen voeren over hun casus. Dat sluit aan bij de visie van de gemeente Hoorn over het versterken van de omgeving en eigen verantwoordelijkheid.

De integrale toegang, waar inwoners met meerdere problemen ook door meerdere professionals geholpen kunnen worden, begint steeds beter te functioneren blijkt uit gesprekken. Echter wordt breed opgemerkt dat het potentieel nog niet volledig wordt benut, daarvoor ontbreken bijvoorbeeld heldere afspraken over casusregie en moeten professionals elkaar nog beter leren vinden.

Belangrijke maatschappelijke partners waarmee de gemeente samenwerkt in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid zijn onder meer WerkSaam, stichting Leergeld en stichting Netwerk. WerkSaam geeft uitvoering aan de participatiewet en is een gemeenschappelijke regeling met regiogemeenten. Stichting Leergeld richt zich op ondersteuning aan kinderen met geldzorgen en Stichting Netwerk voert wijkgericht werken uit en biedt laagdrempelige ondersteuning. De maatschappelijke partners zijn belangrijk voor de gemeente en het vergroten van het bereik. Zij staan veelal in direct contact met inwoners. Dit geldt ook voor de doelgroepen die geen gebruik maken van regelingen van de gemeente. De samenwerking wordt positief ervaren door de gemeente en door de maatschappelijke partners. Er is geen overlegmoment met de gemeente om signalen op te halen.

6) Welke inspanning wordt geleverd door gemeente en maatschappelijk partners om alle inwoners in beeld te krijgen die gebruik zouden moeten en kunnen maken van regelingen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?
7) Hoe ziet de toegang tot de gemeentelijke dienstverlening ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid er vanuit het perspectief van de cliënt uit?

Inwoners komen in beeld via vroegsignalering. Wanneer er een melding binnenkomt benadert de gemeente de inwoner met de vraag of deze ondersteuning nodig heeft. Als er geen reactie is binnen 28 dagen stopt de gemeente met benaderen. De benaderwijze hangt af van de ernst en het onderwerp en varieert bijvoorbeeld

van een huisbezoek tot een telefoongesprek. Naast het bereiken van inwoners via vroegsignalering probeert de gemeente via 1.Hoorn inwoners te bereiken, bijvoorbeeld via inlooppunten en geeft de gemeente presentaties via scholen en grote bedrijven. Er wordt een voorzieningenwijzer opgesteld zodat de regelingen meer inzichtelijk zijn en inwoners kunnen via 'Bereken uw Recht' zien waar ze recht op hebben. Daarnaast leunt de gemeente op de maatschappelijke partners voor inzicht. De communicatie van de gemeente is in het Nederlands.

Om financiële ongelijkheid tegen te gaan kunnen inwoners aanspraak maken op het Meedoenbudget, het kindpakket, de HoornPas, participatiecoaches, budgetmaatjes en de kledingbank. Via WerkSaam worden mensen aan een duurzame oplossing voor werk geholpen. Vanuit de Gelijke Kansenalliantie organiseert de gemeente sport- en cultuuractiviteiten die interactie tussen scholieren stimuleert met extra aandacht voor kinderen uit gezinnen met geldzorgen. Sociale verbinding wordt ook gestimuleerd door Stichting Netwerk dat op wijkniveau een popkoor voor jongeren en volwassenen, kidsclubs en jongeren-/tienerinlopen organiseert.

Het programma 'Samen van Start' moet helpen bij het voorkomen van onderwijsachterstanden. Ouders kunnen via dit programma begeleiding krijgen. In samenwerking met de bibliotheek wordt taal- en leesonderwijs georganiseerd. Vanuit de Agenda Gelijke Kansenalliantie worden verschillende maatregelen genomen om kinderen blijvend te ondersteunen. Op het gebied van gezondheid wordt er via Programma 'kansrijke start' aandacht besteed aan de jeugd door middel van onder andere voorlichting. Ook zijn er communicatiecampagnes die aanzetten tot bewegen. Via wijkgerichte programma's zijn er initiatieven zoals de gezondheidscheck en Herontdek je Brein van Stichting Netwerk.

Monitoring en evaluatie

8) Hoe en in welke mate heeft de gemeente inzicht in het behalen van doelen?
9) Hoe wordt kwantitatieve en kwalitatieve informatie gebruikt in de analyse van de effectiviteit van het beleid.

De gemeente deed vanaf 2017 aan verkenning via zowel regelmatige participatieve bijeenkomsten (Hoornse Participatie Platform), de gemeenteraad en informatie van de GGD, CBS en RIVM en vergeleek de uitkomsten bijvoorbeeld met andere gemeenten. Met deze verkenning kreeg de gemeente inzicht in de samenstelling van de gemeente en kon de gemeente zien waar uitdagingen lagen (en liggen), zoals bijvoorbeeld in de hoge mate van vergrijzing. In 2018/2019 maakte de gemeente gebruik van een sociale index die moest helpen in het verschaffen van inzicht in de sociale staat van wijken. Via de index zag de gemeente bijvoorbeeld dat de zelfredzaamheid in de wijken Grote Waal, Kersenboogerd Noord en Risdam Noord onder druk stond. De gemeente heeft verder weinig sturingsinformatie en zou meer inzicht willen in de resultaten van het gevoerde beleid. Ook hier is er een mate van afhankelijkheid van maatschappelijk partner WerkSaam die monitort via onder andere klanttevredenheidsonderzoeken, cliëntentevredenheidsonderzoeken en het analyseren van resultaten en gegevens. Er wordt binnen de gemeente wel gekeken naar verbetering van sturingsinformatie via mogelijke KPI's die zouden kunnen helpen, maar tot dusver is er relatief weinig (basis) informatie beschikbaar wat evalueren van beleid uitdagend maakt.

Evaluatie en lessen

10) In hoeverre bereikt de gemeente de door haar gestelde doelen voor de aanpak van armoede en kansenongelijkheid en hoe doelmatig is die aanpak?
11) Welke lessen zijn voor de gemeente te formuleren voor de toekomstige aanpak van armoede en kansenongelijkheid?

Knelpunten en lessen komen terug in de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek gesproken met ambtenaren, vrijwilligers en professionals en is onder de indruk van de inzet van al deze betrokkenen. Onderstaande conclusies en aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de uitvoering en het beleid op het gebied van armoede en ongelijkheid, en richt zich geenszins op de inzet en het handelen van ambtenaren, professionals en partners.

De conclusies zijn ingedeeld aan de hand van de onderzoeksaspecten. In de conclusies komen we ook terug op Dennis, Shannah en Omar. Zij worden nader voorgesteld in de Nota van Bevindingen. Zouden zij in de gemeente Hoorn geholpen worden? Of zitten er knelpunten in de wijze waarop de gemeente werkt?

Beleid

1) **Het beleidskader van de gemeente Hoorn is ambitieus en zeer gericht op uitvoering waardoor focus mist.**

   De gemeente Hoorn werkt aan de hand van een actueel integrale beleidsvisie Rondkomen. Het overkoepelende beleidskader voor sociaal domein is verlopen en op onderdelen niet meer actueel. De beleidsvisie Rondkomen is zeer ambitieus en bevat veel nieuwe maatregelen en interventies. Tegelijkertijd ontbreekt een duidelijke focus. Ondanks dat de beleidsvisie is opgesteld voor de periode 2021-2025 is er anno 2024 een groot deel nog niet tot stand gekomen of uitgevoerd (waaronder werken met de Voorzieningenwijzer, hanteren van de Doorbraakmethode in team rondkomen, monitoring en rapportage van effecten). Het ontbreken van de focus in beleid vertaalt zich door naar de uitvoering. Gevolg is namelijk dat de hoge ambities leiden tot een grote hoeveelheid maatregelen en regelingen op papier: een lappendeken. Tegelijkertijd is het onduidelijk of dit nu de juiste regelingen zijn en blijft het bereik van de regelingen achter. Op papier heeft de gemeente een grote hoeveelheid regelingen. Het effect van deze regelingen en de wijze waarop dit bijdraagt aan overkoepelende beleidsdoelen is op onderdelen onduidelijk.

2) **De gemeente Hoorn heeft één centrale toegang voor het sociaal domein. Dit draagt bij aan bekendheid en toegankelijkheid van gemeentelijke ondersteuning.**

   De gemeente Hoorn werkt met een integrale toegang: 1.Hoorn. Dit is het centrale punt waar inwoners terecht kunnen voor ondersteuning. Er werken deskundigen vanuit verschillende terreinen samen, zoals de ouderenzorg, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en Wmo. Er wordt een brede intake uitgevoerd waar alle onderdelen van het sociaal domein aan de orde komen. Het inrichten van een centrale toegang heeft het voordeel dat het zorgt voor bekendheid en efficiëntie. Er wordt met reclamecampagnes gewerkt aan de bekendheid van de toegang. Toch blijkt, uit dit onderzoek en uit eerdere eigen evaluaties, dat de potentiële winst van een centrale toegang nog niet volledig wordt benut. De rekenkamer ziet wel dat er actief wordt gewerkt aan het versterken van samenwerking.



Hoe gaat het nu met Shannah?
"Ik ben Shannah, 26 jaar, zeven maanden zwanger en woon in een huis met slechte isolatie met een hoge energierekening waardoor ik mijn rekeningen niet meer kan betalen. De kraamzorg zegt dat mijn huis niet goed is voor de baby. Ik weet niet waar ik naartoe moet. Ik heb geen contact met mijn ouders en ook niet met de vader van de baby."

De gemeente Hoorn heeft casusregie voor ingewikkelde casussen op een pragmatische, natuurlijke manier geregeld. Dat vraagt, naast goede ambtelijke samenwerking, veel regie van de inwoner. Uiteindelijk zal Shannah zelf regie moeten nemen over haar situatie, terwijl dat in veel Multi problematiek-situaties niet altijd kan. De gemeente Hoorn heeft wel een maatwerkbudget dat ambtelijk kan worden toegekend, ook moeilijke situaties zoals die van Shannah, kunnen daarmee geholpen zijn.

Uitvoering en praktijk

3) **Casusregie is ad hoc en afhankelijk van de problematiek van de cliënt.**

De gemeente Hoorn heeft casusregie zeer pragmatisch ingericht. De regie wordt gevoerd door het team waaronder de meeste problematiek van een cliënt valt. Dat maakt het noodzakelijk dat er sprake is van goede ambtelijke afstemming, onafhankelijk van personen en persoonlijk netwerk. Tevens leidt dit ertoe dat er veel van inwoners wordt verwacht. Regie voeren over de eigen casus is niet voor alle inwoners haalbaar, zeker niet als er problemen zijn. Ondanks de inzet van de gemeente op het gebied van trainingen en procesverbetering ontbreekt het aan een gemeenschappelijke werkwijze die integraal werken mogelijk maakt en borgt in het proces.

4) **De gemeente Hoorn gaat in grote mate uit van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners.**

In het rapport wordt beschreven dat de gemeente Hoorn ervoor kiest om veel eigen verantwoordelijkheid bij de inwoners te leggen. Dit wordt onder andere geïllustreerd door de manier waarop de HoornPas kan worden besteed en de voorkeur voor het verstrekken van inkomenstoeslag boven een witgoedregeling. Daarnaast is het versterken van sociale netwerken een belangrijk onderdeel van het sociaal domeinbeleid, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van inwoners centraal staat.

5) **De samenwerking met WerkSaam kan worden versterkt.**

WerkSaam voert voor de gemeente een deel van de Participatiewet uit. WerkSaam helpt bijstandsgerechtigden die binnen vijf jaar ontwikkelbaar zijn naar betaald werk. De gemeente Hoorn en WerkSaam werken samen aan het automatisch toekennen van bepaalde regelingen voor mensen in de bijstand, zoals de HoornPas. Echter, de samenwerking is minder effectief op het gebied van dossieruitwisseling. Inwoners die vanuit een WW-uitkering in de bijstand terechtkomen, worden door het UWV aangemeld bij WerkSaam, maar als ze zelf geen contact opnemen met de gemeente, blijven ze vaak buiten beeld en missen ze mogelijk inkomensondersteuning.

6) **De gemeente Hoorn beschouwt netwerkpartners als cruciale partner in de uitvoering en bij het vergroten van het bereik van het armoedebeleid, maar het samenspel kan worden versterkt.**

De gemeente Hoorn werkt nauw samen met diverse maatschappelijke partners om ondersteuning te bieden waar de faciliteiten van de gemeente ophouden. Dit omvat samenwerking met organisaties zoals de Voedselbank, Stichting Leergeld, Humanitas, en kleinere organisaties zoals kledingbanken. Deze organisaties werken bijna uitsluitend met vrijwilligers en bieden belangrijke ondersteuning aan doelgroepen die geen gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen vanwege ervaren hoge drempels zoals schaamte of algemeen wantrouwen in de overheid. De samenwerking met de gemeente Hoorn wordt over het algemeen als positief omschreven. Tegelijkertijd is er een bijna unanieme oproep van maatschappelijke partners aan de gemeente Hoorn om duidelijker te zijn over wat er verwacht wordt van de maatschappelijk partners. Daarnaast kan de gemeente Hoorn maatschappelijke organisaties beter ondersteunen. Dat hoeft niet per se financieel, maar ook op het gebied van kennisvergroting en het faciliteren van ontmoeting.

Bekendheid van regelingen blijft ook achter bij de professionals maar ook bij de mensen van de gemeente zelf. Het komt voor dat professionals en medewerkers van andere teams in de gemeente niet bekend zijn met alle mogelijkheden van gemeentelijke of maatschappelijke ondersteuning. Dit leidt ertoe dat organisaties als Stichting Leergeld, Voedselbank en kleinere organisaties zelf een overzicht hebben opgesteld en de regelingen van de gemeente zelfstandig bijhouden. De gemeente heeft dit niet zelf verstrekt.

7) De inzet om het bereik van regelingen te vergroting sluit niet volledig aan bij de inwonersamenstelling van de gemeente Hoorn.

Het achterblijven van het bereik van de regelingen kent meerdere oorzaken. Enerzijds bereiken de regelingen de doelgroep niet omdat de communicatiemiddelen niet aansluiten op de doelgroep: vooral Nederlandstalige informatie, het is ingewikkeld om te kijken of je in aanmerking komt voor regelingen of regelingen zijn lastig vindbaar. De beleidsinterventies (zoals werken met de Voorzieningenwijzer) zijn nog niet breed geïmplementeerd. De doelgroep wordt daarnaast gekenmerkt door schaamte en zal daardoor ook niet snel naar de gemeente stappen. De gemeente Hoorn werkt daarom met inlooppunten, wijkteams en samenwerking met maatschappelijke partners.

Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat inwoners steeds minder laagdrempelig door vrijwilligers geholpen willen worden, bijvoorbeeld in ondersteuning bij beginnende schuldenproblematiek. Dit wordt door andere gesprekspartners bestreden. De gemeente monitort de effecten niet waardoor de resultaten niet getoetst kunnen worden.



Hoe gaat het nu met Omar?
"Mijn naam is Omar, 74, en ik heb een klein pensioentje. Ik kan niet zo goed met geld omgaan en heb al best veel schulden gemaakt. Er zijn al weleens mensen van de gemeente bij mij langs geweest maar meestal stuur ik ze snel weer weg. Mijn Nederlands is niet zo goed."

Omar kan laagdrempelig terecht op een plek in zijn buurt. De informatie over ondersteuningsregelingen is echter alleen in het Nederlands verkrijgbaar. Als Omar betalingen mist van energie, zijn huur, water of zijn zorgverzekering kan er iemand van team rondkomen langskomen. De gemeente zet geen ervaringsdeskundigheid in, en heeft geen beleid om inwoners met weinig vertrouwen in de overheid te bereiken. Wel is de gemeente zich bewust van het lage vertrouwen in de overheid, zeker in bepaalde wijken.

Monitoring en evaluatie

8) De effectiviteit van het beleid wordt beperkt gemonitord

De gemeente Hoorn houdt beperkt de effecten van beleid bij. Er wordt gewerkt aan een monitor die belangrijke indicatoren kan weergeven. Ook de concrete indicatoren die in de beleidsvisie Rondkomen worden genoemd worden niet gemonitord. Het opstellen van een jaarlijkse rapportage over de implementatie, uitvoering en resultaten van de Beleidsvisie Rondkomen is wel onderdeel van het beleid, maar nog geen enkele keer uitgevoerd. Tegelijkertijd worden er wel belangrijke keuzes gemaakt, zoals het sterk terugdringen van verwijzingen naar netwerkpartners voor laagdrempelige ondersteuning bij beginnende schulden. De cijfers wekken de indruk dat hierdoor een deel van de doelgroep geen ondersteuning meer ontvangt, omdat de gemeente echter weinig bijhoudt over de eigen werkzaamheden is dit moeilijk vast te stellen.



Hoe gaat het nu met Dennis?
"Mijn naam is Dennis. Ik ben een alleenstaande man van 32 met een dochter van 11 en ben een halfjaar geleden ontslagen. Ik had weinig spaargeld en ontvang geen uitkering. Ik heb nog geen nieuwe baan gevonden. Ik heb al een paar maanden mijn huur en energierekening niet betaald. Een incassobureau heeft me al twee brieven gestuurd. Ik heb weinig vertrouwen in de overheid en krijg hier heel veel stress van. Kan de gemeente mij helpen?"

De gemeente Hoorn werkt nauw samen met netwerkpartners in het verstrekking van voorzieningen voor de kinderen van Dennis. Hij moet dan wel actief naar de gemeente (of bij het krijgen van een uitkering via WerkSaam) om deze regelingen te krijgen. In tegenstelling tot andere onderzochte gemeente is het mogelijk dat Dennis een uitkering krijgt, zonder dat hij bij de gemeente bekend is.

Aanbevelingen

1) **Overweeg het nieuwe beleidskader rondkomen op te stellen met de samenleving; waaronder inwoners en maatschappelijke organisaties.**

   Het huidige beleidskader is opgesteld in de coronaperiode. Dat heeft ervoor gezorgd dat, naar eigen zeggen, het gewenste participatieproces niet is doorlopen. In 2025 loopt het huidige beleidskader af. Gebruik deze kans om een nieuw beleidskader op te stellen, samen met de doelgroep en maatschappelijke partners.

2) **Maak heldere, navolgbare afspraken over casusregie en overweeg te werken met casusregisseurs met mandaat van de gehele organisatie.**

   Omdat casusregie momenteel pragmatisch en natuurlijk plaatsvindt, is de werking zeer afhankelijk van individuen. Werk aan een gemeenschappelijke werkwijze en borg de samenwerking tussen teams in dit proces. In andere gemeenten worden er positieve ervaringen opgedaan met casusregisseurs voor bijvoorbeeld moeilijke of ingewikkelde casuïstiek. Dit geeft duidelijkheid aan consulenten, maatschappelijke partners en inwoners.

   Niet alle inwoners zijn in staat om zelf regie te nemen over hun eigen problematiek. Het is belangrijk om hier in de uitvoering voldoende aandacht voor te hebben. Dat gaat verder dan het bieden van waardevolle instrumenten zoals stress-sensitieve dienstverlening, maar gaat over de rol die de gemeente neemt in hulptrajecten.

3) **Neem meer regie in de samenwerkingsrelatie met maatschappelijke partners**

   Netwerkpartners vervullen een cruciale rol in het armoede- en ongelijkheidsbeleid van de gemeente Hoorn. Tegelijkertijd ervaren partners niet altijd de regie en steun die van een gemeente verwacht mag worden. Dat geldt nadrukkelijk niet voor financiële ondersteuning, maar gaat eerder over kennisondersteuning en het faciliteren van de versterking van samenwerking. Ook het scheppen van heldere verwachtingen en het afspraken maken over het uitwisselen van waardevolle informatie kan worden versterkt.

4) **Ontwikkel een werkwijze (binnen de huidige beleidskaders) specifiek gericht op inwoners met weinig vertrouwen in de overheid en inwoners die nu moeilijk worden bereikt.**

   Uit onderzoek blijkt dat in Hoorn een bovengemiddeld deel van de inwoners weinig vertrouwen in de overheid heeft. Deze inwoners zijn voornamelijk in de twee zwakkere wijken gecentreerd. Om sociaal beleid effectief te maken, moet het alle doelgroepen bereiken, inclusief degenen die wantrouwend staan tegenover de overheid. De gemeente Hoorn is niet de enige gemeente die hiermee worstelt. Andere gemeenten zetten bijvoorbeeld de volgende beleidsinstrumenten in om mensen met weinig vertrouwen in de overheid te bereiken:

   - Ervaringsdeskundigheid in vroegsignalering: Onder andere de gemeente Venray zet een ervaringsdeskundige in om huisbezoeken af te leggen in het kader van vroegsignalering. Deze persoon komt niet ‘namens de gemeente’ en wordt in de praktijk sneller vertrouwd.
   - Meertalige communicatie: Een deel van de doelgroep spreekt weinig of slecht Nederlands. En ondanks dat taalkennis een eis is in de Participatiewet, leidt louter Nederlandstalige communicatie dat deze groep niet bereikt wordt. Het vergroten van bereik door anderstalige informatie wordt door meerdere gemeenten toegepast. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het de verwachting kan wekken dat overige dienstverlening van de gemeente ook meertalig kan. Het is belangrijk hier helder over te zijn.

- Huis-aan-huiscampagne in zwakkere wijken: De gemeente Hoorn heeft veel aandacht voor de Kersenboogerd. De gemeente is aanwezig in de wijk, bijvoorbeeld bij acties over verduurzaming. Er zijn echter ook gemeenten in Nederland (zoals Diemen met de 'vliegende brigade') die als doel hebben gesteld om het bereik in bepaalde wijken substantieel te verhogen en daarom huis-aan-huis gaan om informatie te verstrekken over armoederegelingen.
- Inzet van de Voorzieningenwijzer op laagdrempelige punten in de wijk: de gemeente Hoorn gaat werken met de Voorzieningenwijzer. In andere gemeenten wordt de implementatie van deze tool breder opgepakt. Bijvoorbeeld door in elk buurthuis, wijkpunt of bestaand inlooppunt vrijwilligers op te leiden om met inwoners deze Voorzieningenwijzer te doorlopen.

De inzet van bovenstaande instrumenten past niet voor elke gemeente. Werk daarom aan een eigen pakket aan interventies om deze moeilijke doelgroepen te bereiken.

5) **Ontwikkel een passende monitoringssystematiek die de effectiviteit en impact van beleid laat zien.**

Goede monitoring biedt inzicht in welke beleidsmaatregelen effectief zijn en welke niet. Zeker in een domein waar veel pilots worden uitgevoerd en dat doorlopend in ontwikkeling is, is dat van belang. Richt monitoring dan ook niet alleen in om jaarlijks te rapporteren, maar ook om gedurende het jaar bij te sturen.

Reactie van college van B&W

GEMEENTE HOORN

Gemeente Hoorn
Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon
C. Bakker

Zaaknummer: 2171688

Aan de leden van de Rekenkamer Hoorn

Hoorn, 11 SEP. 2024

Onderwerp: reactie rekenkamerrapport Armoede en ongelijkheid in Hoorn

Beste leden van de Rekenkamer Hoorn,

Wij danken u voor uw onderzoek naar armoede en ongelijkheid in Hoorn. Wij herkennen de conclusies en onderschrijven de gedane aanbevelingen.

Ons huidige beleid op rondkomen is inderdaad ambitieus en het klopt dat het beleid op onderdelen nog niet is uitgevoerd. Wij zijn nog bezig met de implementatie ervan. De conclusie dat dit komt door veel nieuwe maatregelen, interventies en een gebrek aan focus in het beleid, behoeft nuance. Het gaat bij de genoemde maatregelen en interventies veelal niet om 'nieuw' maar om een (door)ontwikkeling van 'bestaand'. Vaak rechtstreeks voortvloeiend vanuit wetgeving. Het klopt dat er heel veel regelingen en ondersteuningsmogelijkheden gericht op rondkomen zijn. De meeste hiervan komen echter voort uit landelijke wet- en regelgeving en niet uit lokale ambities. Bovendien speelden er andere zaken die leidden tot vertraging van de implementatie en uitvoering van beleid. Denk aan de gevolgen van covid en aan de inzet op de energiecrisis en de toeslagenaffaire. De impact hiervan was zeer groot en vroeg, naast extra aandacht en een andere prioritering, om directe inzet van (extra) capaciteit.

Helaas is er nog onvoldoende zicht op de effectiviteit en impact van onze inzet op rondkomen. De doorontwikkeling van ons dashboard sociaal domein helpt om dit zicht te krijgen, gerichter te kunnen sturen en om bij te stellen waar dat nodig is. Daarnaast werken wij doorlopend aan onze (basis)dienstverlening om onze communicatie en integrale samenwerking verder te verbeteren. Communicatie -en vooral de manier waarop we dit doen- is ontzettend belangrijk en speelt een grote rol in het bereiken van onze inwoners. Met name als het gaat om het vertrouwen van onze inwoners in de overheid. In ons.

Ook blijven wij werken aan (casus)regie. Hier horen aanpassingen in bestaande werkwijzen en gemaakte afspraken zeker bij. In periodieke gesprekken met onze partners is al enige tijd extra aandacht voor het uitwisselen van informatie en signalen en voor de onderlinge samenwerking. Daarbij is veel aandacht voor versterking van de sociale basis infrastructuur en de preventieve rol die onze maatschappelijke partners hierin hebben. Concreet gaat het in deze gesprekken om hoe we elkaar kunnen blijven versterken en aanvullen. De sociaal educatieve kaart is hierbij helpend. Dit alles doen we met het doel om (financiële) problemen bij onze inwoners te voorkomen en om nog meer inwoners te kunnen bereiken en helpen. Dit kunnen we niet alleen, hiervoor hebben we elkaar nodig.

Wij zijn voor de zomer gestart met de evaluatie van ons huidige beleid en gaan in 2025 aan de slag met een nieuwe beleidsvisie. Hierbij betrekken wij onze maatschappelijk partners, inwoners en

ervaringsdeskundigen. Ook nemen wij de conclusies en aanbevelingen vanuit dit rekenkamerrapport hierin mee.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris

de burgemeester

Nawoord van de rekenkamer

Hoorn, september 2024

“Bestaanszekerheid”: het lijkt voor velen vanzelfsprekend, maar voor veel mensen is dat helaas niet altijd het geval. Ook inwoners van Hoorn worden geconfronteerd met armoede. Wij hebben met dit onderzoek gekeken naar meer dan alleen de financiële kant van armoede. Het SCP spreekt in haar onderzoek uit 2023 naar “Eigentijdse ongelijkheid” over vier verschillende typen kapitaal, die niet direct met geld te maken hebben. Ze zijn alle de rode draad in dit onderzoeksrapport.

De instemmende reactie van het college van B&W geeft aan dat er gewerkt wordt aan een beleidsvisie voor de komende periode. Wij gaan ervan uit dat de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport daarin inderdaad hun plek vinden.

We willen alle betrokkenen bedanken voor hun medewerking en danken ook het bestuur voor de instemmende reactie op dit rapport.

Namens de Rekenkamer Hoorn,

Martin Haubrich
voorzitter

Nota van Bevindingen

NECKER
DEMOCRATIE MAAK JE

1. Vooraf: de context van Hoorn

Een onderzoek naar armoede en ongelijkheid moet starten met een nadere kennismaking met de inwoners van Hoorn. Armoedebeleid en beleid om ongelijkheid tegen te gaan moet passen bij, en afgestemd zijn op, de inwoners van de gemeente. Waar de ene gemeente veel ZZP'ers heeft met een groot armoederisico, heeft een andere gemeente vooral veel intergenerationele armoede[3]. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de specifieke context van de gemeente Hoorn en maken we kennis met Dennis, Shannah en Omar. Drie fictieve personen die tijdens het rapport worden gevolgd.

1.1. Het kwantificeren van armoede en ongelijkheid

Hoewel economische ongelijkheid in het publieke debat veel aandacht krijgt, bestaat ongelijkheid uit meerdere facetten. Er bestaan verschillende manieren en theorieën om ongelijkheid te beschrijven en te duiden. In recent onderzoek, bijvoorbeeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau, wordt naast economisch kapitaal ook naar de verdeling van andere hulpbronnen gekeken. Dit komt voort uit de hulpbronnentheorie die voor het eerst werd uitgewerkt door de Franse socioloog Pierre Bourdieu.

Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft in het onderzoek 'Eigentijdse Ongelijkheid[4]' het onderscheid gemaakt tussen vier zogeheten hulpbronnen: economisch kapitaal ofwel 'wat je hebt', sociaal kapitaal ofwel 'wie je kent', cultureel kapitaal 'waar je bij hoort' en persoonskapitaal ofwel fysieke en mentale gezondheid en capaciteiten om mee te doen. Het hebben van een netwerk dat steun biedt of je verder helpt; kunnen voldoen aan wat de moderne maatschappij van iemand vraagt (zoals het kunnen gebruiken van een computer of de Engelse taal spreken); niet alleen fysiek gezond zijn, maar ook mentaal; en hoe je eruitziet: het zijn allemaal elementen die bepalend zijn voor posities in de samenleving, en die de kansen van mensen kunnen vergroten of beperken. Deze vier typen kapitaal, ofwel hulpbronnen, zijn met elkaar verbonden en kunnen elkaar versterken. Bijvoorbeeld, economisch kapitaal kan worden omgezet in cultureel kapitaal door middel van onderwijs, of in sociaal kapitaal door middel van strategische investeringen in sociale netwerken.

Door deze vier typen kapitaal in beschouwing te nemen, kan een diepgaander begrip van ongelijkheid worden ontwikkeld, aangezien ze elk verschillende dimensies van macht en toegang tot hulpbronnen binnen een samenleving belichten. In dit onderzoek wordt ongelijkheid dan ook beschreven aan de hand van deze vier typen kapitaal. In bijlage 1 staat een overzicht van de indicatoren die daarvoor worden gebruikt. Deze zijn deels gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek door het CBS of de GGD en deels verzameld voor dit onderzoek via het Citisenspanel[5]. De typen kapitaal worden besproken en toegelicht langs de lijnen van acht type inwoners uit de gemeente Hoorn.

1.2. Wat kenmerkt de inwoner van Hoorn?

De gemeente Hoorn is een sterk stedelijke gemeente met veel verschillende type inwoners, passend bij een gemeente met een stedelijk profiel. Om een beeld te krijgen van de kenmerken van groepen inwoners hebben wij een model gebruikt dat op basis van een grote hoeveelheid data en indicatoren een inschatting geeft van de groepen inwoners in Hoorn, en hoe deze vertegenwoordigd zijn. In bijlage 1 is een technische verantwoording opgenomen waarin de werkwijze om te komen tot deze profielen nader is toegelicht.

[3] Intergenerationele armoede is armoede die overgaat van generatie op generatie.

[4] Sociaal Cultureel Planbureau (2023). Eigentijdse ongelijkheid.

[5] Het Citisenspanel bestaat uit 45.000 leden die wekelijks vragen krijgen voorgelegd. Meer informatie hierover is te vinden in bijlage 1.

1.2.1. Kenmerken van de acht inwonerprofielen

Elk van deze acht profielen heeft eigen kenmerken. Deze profielen zijn ingedeeld aan de hand van inkomen, de wijze waarop ze contact willen hebben met de gemeente, opleidingsniveau en sociale omgeving. Op sommige onderdelen overlappen de profielen elkaar, of lijken profielen een brede groep mensen te beschrijven. De profielen onderscheiden we van elkaar op basis van enkele bepalende kenmerken: inkomen, opleidingsniveau, sociaal netwerk en de houding ten opzichte van de overheid.



Profiel: Oranje

- Verdeeld over alle leeftijden.
- Praktisch opgeleid.
- Inkomen modaal of onder modaal.
- Weinig vertrouwen in de gemeente; moet actief worden opgezocht.



Profiel: Rood

- Leeftijd 55 jaar en ouder.
- Opleidingsniveau theoretisch.
- Inkomen hoger dan gemiddeld.
- Met (pre)pensioen.
- Kent de wegen binnen de gemeente.



Profiel: Groen

- Leeftijd 65 jaar en ouder.
- Inkomen beneden modaal.
- Praktisch opgeleid.
- Gepensioneerd, wonen alleen of met hun partner.
- Vaker eenzaam en worden lastig bereikt door de gemeente.

Profiel: Geel

- Leeftijd tussen de 30 en 65.
- Inkomen modaal of boven modaal.
- Opleidingsniveau theoretisch.



Profiel: Bruin

- Leeftijd 30 - 65 jaar.
- Inkomen beneden modaal of modaal.
- Opleidingsniveau praktisch.
- Gezinnen met kinderen.
- Veel last van schaamte rondom geldproblematiek.



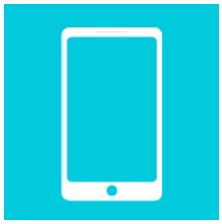
Profiel: Roze

- Leeftijd 25 tot 65 jaar.
- Praktisch opgeleid.
- Beneden modaal inkomen.
- Weinig vertrouwen in de overheid en moeilijk te bereiken.



Profiel: Paars

- Leeftijd tussen de 18 en 40.
- Theoretisch opgeleid.
- Verdienen boven modaal óf gaan dit binnenkort doen.

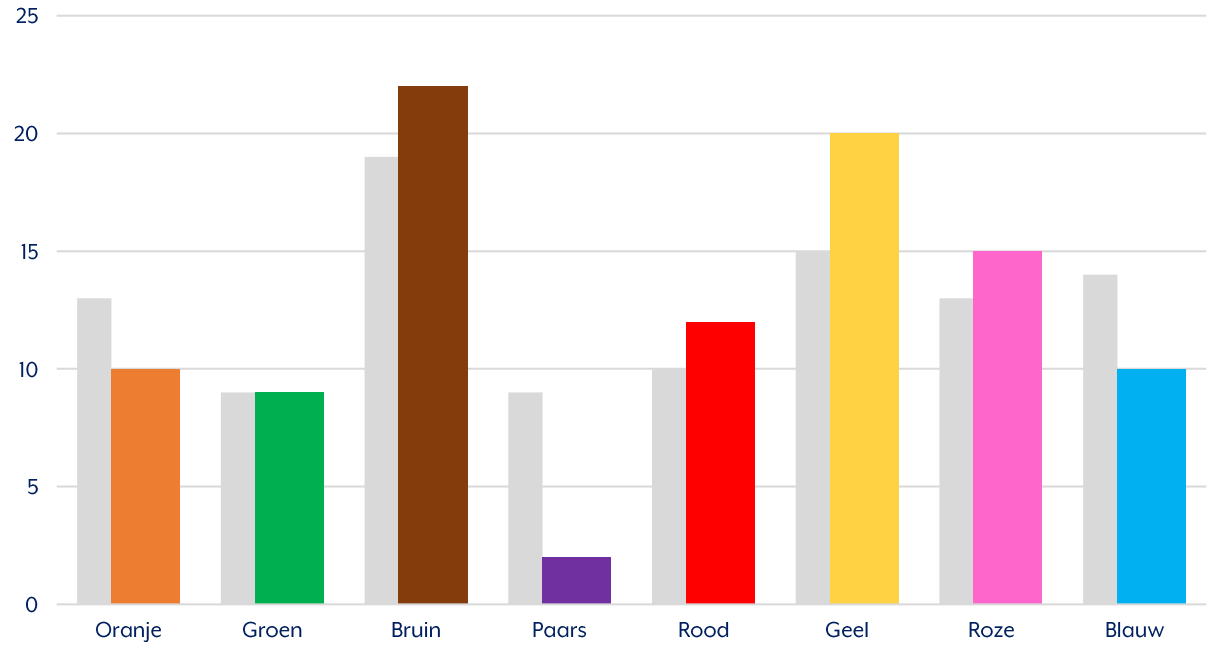


Profiel: Blauw

- Leeftijd tot 45.
- Praktisch of theoretisch opgeleid.
- Gemiddeld inkomen.
- Alleenstaand of samenwonend, vaak voor het eerst in een koopwoning.

1.2.2. De verdeling over de gemeente Hoorn

In onderstaand overzicht zijn de inwoners van Hoorn ingedeeld in 8 profielen. De linkerbalk is het gemiddelde in Nederland, de rechterbalk de samenstelling van de gemeente Hoorn. De profielen staan daaronder uitgelegd.



Deze profielen worden hieronder beschreven volgens de vier typen kapitaal. Daarnaast is opgenomen wat de rol van gemeenten zou kunnen zijn in het vergroten van de vier typen. De typen kapitaal worden hieronder uitgelegd. Later in de rapportage (hoofdstuk 3) wordt ingegaan op het gemeentelijke beleid hieromtrent en in hoeverre dat aansluit bij de problematiek in de gemeente Hoorn.

1.2.3. Economisch kapitaal

De gemeente Hoorn is een relatief gemiddelde gemeente qua inkomen, opleidingsniveau en werkloosheid. De gemeente kent iets meer hoger opgeleiden dan gemiddeld in Nederland, het inkomen ligt daarentegen gemiddeld iets lager. Dat geldt echter niet voor iedereen, en voor elke wijk.

De wijken Kersenboogerd Noord, Risdam Noord en Grote Waal

Voor de wijken Kersenboogerd Noord, Risdam Noord en Grote Waal geldt dat zij op alle type ongelijkheid lager scoren. Dat verklaart voor een groot deel de twee tegenovergestelde grote groepen in de gemeente. In deze wijken is fors meer sprake van eenzaamheid, de inwoners zijn gemiddeld mentaal en fysiek ongezonder, ervaren minder regie over het leven en hebben een financieel-economisch meer kwetsbare positie. In een deel van de Grote Waal heeft zelf bijna 40% van de bewoners (zeer veel) moeite met rondkomen, vergelijkbaar met (voormalig) Vogelaarwijken[6] zoals Kanaleneiland in Utrecht en Poelenburg in Zaanstad.

Vooral inwoners uit het roze en het bruine profiel hebben veelal moeite om het hoofd boven water te houden en zijn daardoor vaak niet betrokken bij hun omgeving. Ze weten dan ook vaak de gemeente niet te vinden als

[6] Vogelaarwijk is de populaire benaming voor een veertigtal zwakkere wijken in Nederland volgens een lijst die minister Ella Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie in 2007 vaststelde.

zij hulp nodig hebben en vinden informatie van de gemeente lastiger te begrijpen. Toch heeft deze groep het hardst hulp nodig. De groepen komen vooral voor in de wijken Kersenboogerd en Grote Waal. In hoofdstuk 3.3 gaan we nader in op de wijk Kersenboogerd, en de gemeentelijke aanpak daarop.

Hoe vergroot je economisch kapitaal?

Het vergoten van economisch kapitaal krijgt veel aandacht in de lokale en landelijke politiek. De rol van gemeenten hierin is vooral het ondersteunen van inwoners met lagere inkomens met gemeentelijke regelingen. Het bereiken van de groepen die ondersteuning het hardst nodig hebben is daarin cruciaal. Daarnaast kunnen gemeenten investeren in het duurzaam vergroten van economisch kapitaal doormiddel van preventie (lessen in omgaan met geld) en investeren in kansengelijkheid op scholen (bijvoorbeeld in zwakkere wijken).

1.2.4. Cultureel kapitaal – 'wie je bent'

Het grootste deel van inwoners van de gemeente Hoorn is sterk betrokken bij het verenigingsleven en draait volop mee in de maatschappij. Meer dan gemiddeld in een sterk stedelijke gemeente. Zij weten waar ze naartoe kunnen op het moment dat ze iets nodig hebben van de gemeente en begrijpen informatie die zij van de gemeente ontvangen. Daarnaast heeft veruit het grootste deel van de inwoners van Hoorn goede digitale vaardigheden en beheersen zij de Engelse taal redelijk goed.

Toch zijn er groepen inwoners in de gemeente voor wie dat niet geldt. De grootste groep (het bruine profiel) vindt het lastig om zelf contact op te nemen met de gemeente. Ze zijn weinig betrokken en hebben relatief weinig vertrouwen in de overheid en andere instanties. Zo zijn zij niet altijd lid van een vereniging of gemeenschap. Over het algemeen hebben inwoners uit dit profiel wel de vaardigheden om mee te draaien in de maatschappij. Ze hebben basiskennis van de Engelse taal en van computers. Dat geldt ook voor het roze profiel. Ook zij zijn relatief weinig lid van een vereniging of gemeenschap en hebben weinig vertrouwen in de gemeente en andere instellingen. Ze weten dan ook vaak de gemeente niet te vinden als zij hulp nodig hebben en vinden informatie van de gemeente lastiger te begrijpen. Toch heeft deze groep het hardst hulp nodig. Ze hebben namelijk geen reserves achter de hand wanneer zij hun baan verliezen. Inwoners uit deze groep spreken beperkt Engels. Hun digitale vaardigheden zijn gemiddeld.

Wel is er in Hoorn een grotere groep dan gemiddeld in Nederland laaggeletterd. In de gemeente Hoorn gaat het over iets meer dan 13% van de inwoners. Dit komt vooral voor in bovenstaande wijken en voor een groot deel binnen migrantengroepen.

Hoe vergroot je cultureel kapitaal?

Cultureel kapitaal beschrijft de hulpbronnen die gaan over wie je bent. Vaak is dit afhankelijk van opvoeding en sociale omgeving waarin je opgroeit. De rol van de gemeente is beperkt in het vergroten van cultureel kapitaal. Wel voeren gemeenten in toenemende mate beleid op het tegengaan van laaggeletterdheid en het ondersteunen van inwoners met het invullen van formulieren of ingewikkelde procedures van de overheid. Daarnaast hebben vrijwel alle gemeenten een 'meedoenbudget'. Bijvoorbeeld in de vorm van een pas met tegoed, of een kindpakket. Dit zorgt ervoor dat mensen mee kunnen doen in de maatschappij door bijvoorbeeld naar de bioscoop of sportclub te gaan.

1.2.5. Sociaal kapitaal – 'wie je kent'

De grootste groep mensen in Hoorn (het bruine profiel) heeft over het algemeen geen mensen in hun sociale omgeving die veel geld (meer dan €2.500) aan hen kunnen lenen, af en toe iemand aan kunnen nemen voor een baan of veel weet hebben van geldzaken of andere gemeentelijke regelingen. Dit profiel weet dan ook niet altijd waar zij terecht kunnen als ze iets nodig hebben van de gemeente en zou relatief snel in de problemen komen als zij hun baan zouden verliezen. Toch hebben zij over het algemeen een waardevol sociaal vangnet

met mensen om zich heen die zouden kunnen helpen bij klussen in huis of het doen van boodschappen als dit zelf niet lukt. Dit sociale vangnet is minder aanwezig bij het roze profiel. Vaak hebben zij één of twee mensen buiten hulpverleners om met wie zij persoonlijke zaken kunnen bespreken. De wereld is voor deze mensen kleiner. Daarnaast kennen zij minder vaak mensen die specialistische kennis hebben over juridische of medische kwesties of iemand van wie zij een groter geldbedrag kunnen lenen.

Dit staat in contrast met de andere grote groep mensen in Hoorn (het gele profiel). Deze inwoners hebben een grote sociale kring. Daarnaast hebben zij mensen in hun omgeving die hen kunnen helpen bij gespecialiseerd advies, zoals bij vragen over regelingen van de overheid of medisch advies. Daarnaast kennen zij mensen die hun kunnen helpen met klussen, een boodschapje of wanneer ze langdurig zorg nodig hebben.

Hoe vergroot je sociaal kapitaal?

Sociaal kapitaal gaat over netwerk en omgeving. De afgelopen jaren is het versterken van de omgeving in veel gemeenten integraal onderdeel geworden van het sociaal domeinbeleid. De eigen verantwoordelijkheid van inwoners staat dan voorop. Het versterken van sociale netwerken doen gemeenten veelal door buurtontmoetingspunten te realiseren, bijvoorbeeld in combinatie met inloopmiddagen van wijkteams. Hier komt sociale interactie en vroegsignalering samen.

1.2.6. Persoonlijk kapitaal

De gemeenschap van de gemeente Hoorn is over het algemeen gezonder dan in de rest van Nederland. Er is minder sprake van overgewicht en meer mensen dan gemiddeld voldoen aan de norm gezond bewegen. Ook zien we dat een groter percentage van de volwassenen de eigen mentale gezondheid als (zeer) goed ervaart.

Hoe vergroot je persoonlijk kapitaal?

Persoonlijk kapitaal richt zich primair op mentale en fysieke gezondheid. Gemeenten investeren via het Sportakkoord of het JOGG-programma (jongeren op gezond gewicht) in de fysieke gezondheid van inwoners. In bepaalde regio's, bijvoorbeeld in Twente, wordt er fors geïnvesteerd in het terugbrengen van drankgebruik onder jongeren. Dit gebeurt veelal in samenwerking met de GGD. Mentale gezondheid is voor een gemeente lastiger om te verbeteren. Laagdrempelige mentale ondersteuning voor jongeren, bijvoorbeeld op scholen of door een POH GGZ Jeugd[7] bij de huisarts, zijn manieren om voorzieningen te bieden die hieraan bijdragen.

[7] Een POH-GGZ jeugd is een praktijkondersteuner die laagdrempelige jeugdhulp en jeugdondersteuning kan bieden.

1.3. Maak kennis met Dennis, Shannah en Omar

In dit onderzoek is gekozen om de handelingswijze van de gemeente te onderzoeken aan de hand van drie casussen, ofwel klantreizen. Deze casussen zijn realistisch, maar fictief. Gedurende het rapport wordt in kaders de reis van deze personen door de gemeentelijke procedures geschetst. De casussen zijn gebaseerd op de typen kapitaal.



Dennis: alleenstaande man, (dreigende) schuldenproblematiek:

"Mijn naam is Dennis. Ik ben een alleenstaande man van 32 met een dochter van 11 en ben een halfjaar geleden ontslagen. Ik had weinig spaargeld en ontvang geen uitkering. Ik heb nog geen nieuwe baan gevonden. Ik heb al een paar maanden mijn huur en energierekening niet betaald. Een incassobureau heeft me al twee brieven gestuurd. Ik heb weinig vertrouwen in de overheid en krijg hier heel veel stress van. Kan de gemeente mij helpen?"

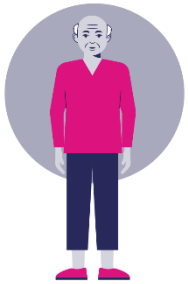
Dennis heeft vooral een financieel probleem. In de praktijk zien we echter dat financiële problematiek kan leiden tot een kleinere sociale kring, en er is vaak geen geld over voor sport, cultuur of vrijetijdsactiviteiten. Dit zorgt er dan voor dat alle vier de hulpbronnen minder worden. Dennis past in het bruine profiel.



Shannah: zwanger, slechte woonruimte

"Ik ben Shannah, 26 jaar, zeven maanden zwanger en woon in een huis met slechte isolatie met een hoge energierekening waardoor ik mijn rekeningen niet meer kan betalen. De kraamzorg zegt dat mijn huis niet goed is voor de baby. Ik weet niet waar ik naartoe moet. Ik heb geen contact met mijn ouders en ook niet met de vader van de baby."

Shannah heeft meerdere problemen en is dus gebaat bij een integrale aanpak. Ze heeft financiële problemen die een acuut probleem veroorzaken. Daarnaast heeft ze een beperkt sociaal netwerk waar ze op terug kan vallen. Shannah past in het roze profiel.



Omar: armoede en weigert hulp van de overheid

"Mijn naam is Omar, 74, en ik heb een klein pensioentje. Ik kan niet zo goed met geld omgaan en heb al best veel schulden gemaakt. Er zijn al weleens mensen van de gemeente bij mij langs geweest maar meestal stuur ik ze snel weer weg. Mijn Nederlands is niet zo goed."

Er zijn in elke gemeente, en ook in Hoorn, een groot aantal mensen met een laag vertrouwen in de overheid. Deze mensen worden een stuk lastiger bereikt. Dat Omar niet zo goed Nederlands spreekt maakt het nog complexer. Omar past in het groene profiel.

2. Armoedebeleid in de gemeente Hoorn

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het armoedebeleid van de gemeente Hoorn eruitziet, hoe hier in de praktijk uitvoering aan wordt gegeven en op welke manier de successen van het armoedebeleid worden gemonitord en het beleid en de uitvoering worden geëvalueerd. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van de structuur van het gemeentelijk beleid.

2.1. Beleidskader

De gemeente Hoorn heeft in 2019 een meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein[8] opgesteld. Dit meerjarenbeleidsplan borgt de samenwerking tussen verschillende velden (zoals jeugd en WMO) en probeert uitdagingen in samenhang op te pakken. Het doel van dit beleidsplan is een gezond, kind- en gezinsvriendelijk Hoorn, waarin alle inwoners van alle leeftijden naar eigen vermogen kunnen meekomen, kunnen rondkomen en vooruit kunnen komen. Dit meerjarenbeleidsplan geldt als een paraplu voor alle beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie die het sociaal domein betreft, en aanpalend beleid. Het voornemen is om in 2025 een nieuw meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein te presenteren.

Het meerjarenbeleidsplan spreekt van de volgende doelstellingen: meekomen, rondkomen en vooruitkomen. Deze doelstellingen zijn vervolgens in verschillende documenten uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt er aan de hand van de doelstellingen een schets van de beleidsinzet van de gemeente gegeven. Hieronder is in tabelvorm een overzicht te zien van relevante beleidskaders en bepalend beleid. Dit overzicht bevat niet alle beleidskaders, maar richt zich op de meest relevante documenten voor het domein armoede.

Relevante (beleids)documenten	Datum	Betrokken overheden
Overkoepelende documenten		
Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein: Meekomen, rondkomen 2019-2023	*2019*	Gemeente Hoorn
Beleidsplan Participatiewet 2022-2025 WerkSaam Westfriesland 'Meedoen telt'	2022	WerkSaam Westfriesland (Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Stede Broec)
Coalitieakkoord 'Durven. Doen! Dromen'	*2022*	*Gemeente Hoorn*
Lokale beleidsvisie		
Beleidsvisie Rondkomen 2021-2025	2021	Gemeente Hoorn
Beleidsvisie integrale schuldhulpverlening	2022	Gemeente Hoorn
Nota inclusie beleid	2023	Gemeente Hoorn
Een gezond en veerkrachtig Hoorn: Nota lokaal gezondheidsbeleid Hoorn 2024-2028	2024	Gemeente Hoorn
Uitwerking lokale visie		
Besluit Besteding decentralisatie uitkering Armoedebestrijding kansarme kinderen.	2017	Gemeente Hoorn

[8] Gemeente Hoorn. (2019). Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein.

Verordening Integrale Schuldhulpverlening	2022	Gemeente Hoorn
Beleidsregels bijzondere bijstand	2023	Gemeente Hoorn
Verordening bestrijding misbruik bijzondere bijstand	2021	Gemeente Hoorn
Verordening inkomensondersteuning gemeente Hoorn	2021	Gemeente Hoorn
Beleidsregels energietoeslag	2023	Gemeente Hoorn
Uitvoeringsplan lokaal inclusiebeleid	2023	Gemeente Hoorn

In het coalitieakkoord[9] staat dat het een prioriteit blijft om armoede verder tegen te gaan. Daarom wil Hoorn doorgaan met de ambitie van armoedebestrijding en schuldhulpverlening. In het akkoord staat vermeld dat er regelmatig geëvalueerd zal worden en aanpassingen worden aangebracht waar nodig, zonder te bezuinigen op het totaalbudget. De frequentie waarop geëvalueerd wordt is niet nader gespecifieerd. De coalitiepartijen beogen daarnaast om zoveel mogelijk inwoners en ondernemers met een laag inkomen te bereiken en te stimuleren gebruik te maken van hulp bij rondkomen. Een leidend document daarvoor is de Beleidsvisie Rondkomen.

2.1.1. Integraal werken vanuit 1.Hoorn: Team Rondkomen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners op het gebied van zorg, welzijn, opvoeden en opgroeien. De gemeente Hoorn doet dit via 1.Hoorn zodat er een centraal punt is waar inwoners terecht kunnen betreffende ondersteuning. Er werken deskundigen vanuit verschillende terreinen samen, zoals de ouderenzorg, jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en Wmo. Een inwoner krijgt een vast contact persoon bij 1.Hoorn. Binnen 1.Hoorn is er één team dat stadsbreed werkt aan het thema Rondkomen. In dit team werken 'rondkomen consulenten'. Dit is een overkoepelende naam voor consulenten die werken op verschillende deelterreinen zoals preventie/schuldhulpverlening of inkomensondersteuning. Zij werken zo veel mogelijk generalistisch en zijn een vast aanspreekpunt voor de inwoner. Zij pakken (nieuwe) taken rondom de implementatie en uitvoering van deze Beleidsvisie Rondkomen op en voeren de regie over een Rondkomen hulpvraag van een inwoner.

2.2. Leidend document: Beleidsvisie Rondkomen

De Beleidsvisie Rondkomen[10] is de uitwerking van de Meerjarenvisie Sociaal Domein en bevat alle inzet van de gemeente op het gebied van rondkomen. De beleidsvisie is zeer ambitieus, wordt ook bevestigd in gesprekken. De gemeente wil een grote hoeveelheid nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkelen, uitproberen of inzetten. De haalbaarheid van alle ambities binnen de daarvoor gestelde termijn wordt betwijfeld. Dit komt mede door de manier waarop het beleidskader is opgesteld. Hoewel maatschappelijke partners betrokken zijn bij de totstandkoming heeft er, vooral vanwege de coronaperiode, niet het gewenste participatieproces plaatsgevonden om het beleid op te stellen. Het gemeentelijk ambitieniveau is dan ook niet afgestemd met de uitvoeringskracht en -capaciteit van de veelal vrijwillige maatschappelijke organisaties.

Het doel van de gemeente is om het van generatie op generatie overdragen van armoede te doorbreken door bewoners financieel vaardig en zelfredzaam te maken vanaf de basisschoolleeftijd. De (financiële) situatie van ouders/verzorgers mag de ontwikkeling van een kind niet belemmeren. Elk kind moet de kans hebben om mee te doen aan verenigings-, sport-, culturele- en schoolactiviteiten. De gemeente wil hulp toegankelijk maken,

[9] Hoorn Lokaal, GroenLinks, ÉénHoorn, CDA Hoorn, VVD en D66. (2022, juli). Coalitieakkoord Durven. Doen! Dromen.

[10] Gemeente Hoorn. (2021). Beleidsvisie Rondkomen.

ondersteunen bij het rondkomen en bovenal voorkomen dat hulp nodig is. Daarnaast is het een doel om te zorgen dat werken loont ten opzichte van het sociale vangnet van de overheid. Dit doel is vooral ingestoken vanuit een politieke wens.

Hoorn in vergelijkend perspectief: een overkoepelend integraal beleidskader

De gemeente Hoorn werkt met een integraal beleidskader op rondkomen. Dat is niet uniek, maar ook niet gebruikelijk. Bijna alle deelnemende gemeenten aan de DoeMee hebben een beleidskader voor schuldhulpverlening. De overige ondersteuning voor inwoners is dan gevat in verschillende regelingen en beleidsnotities. Wat opvalt in Hoorn is het onderscheid tussen 'rondkomen' en de regionale visie op de participatiewet (waar enkele regelingen uit 'rondkomen' in zijn ondergebracht, maar waaruit bijvoorbeeld ook bijstand en re-integratie wordt geregeld). De gemeente Venray maakt bijvoorbeeld in haar beleidskader 'Aanpak van Armoede en Schulden 2024-2027' een directe link tussen het ondersteunen van inwoners in financiële problemen en het begeleiden naar duurzaam werk, een passende opleiding of een andere duurzamere oplossing.

Het beleid is opgesteld aan de hand van vijf ambities. Hieronder worden alle vijf de ambities beschreven, wat de inzet van de gemeente is en hoe dit in de praktijk functioneert.

2.2.1. Ambitie 1: Preventie

De gemeente definieert preventie in haar beleidsplan als volgt: 'We voorkomen dat inwoners in de (nabije) toekomst (zwaardere) hulp van de gemeente nodig hebben.' Preventie richt zich voor de gemeente dus niet alleen op het voorkomen van geldzorgen en -problematiek maar ook op het voorkomen van toekomstige (zwaardere) hulp. Dat betekent dat de doelgroep breder is dan mensen die nu nog geen geldproblemen hebben. Zo worden mensen vanuit een uitkering geholpen bij het krijgen van financieel inzicht en het effect op hun financiële situatie zodra zij aan het werk gaan.

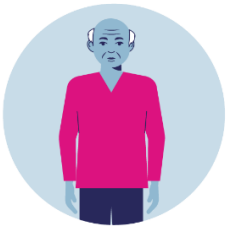
De gemeente Hoorn zet in op preventie aan de hand van de volgende instrumenten:

- **Financiële educatie via het onderwijs:** Hoewel financiële educatie geen vast onderdeel is van het lespakket binnen het onderwijs, kunnen scholen op eigen initiatief meedoen aan een uitvoeringsprogramma om de financiële vaardigheden en kennis van inwoners te vergroten. De gemeente Hoorn heeft lesprogramma's ingekocht en basisscholen worden gewezen op de Week van het Geld en andere programma's omdat financiële educatie hier nog geen onderdeel uitmaakt van het curriculum. In de praktijk blijkt dat vooral middelbare scholen geïnteresseerd zijn in deze lesprogramma's. Er worden momenteel gesprekken gevoerd om ook voorlichting te gaan geven op het MBO.
- **Voorlichting bij life events:** Inwoners krijgen bij life events zoals geboorte, overlijden en echtscheiding, voorlichting over hun (mogelijk) veranderende financiële situatie. 1.Hoorn speelt actief in op het life event scheiding als inwoners bij 1.Hoorn bekend zijn. Onder andere de financiële situatie wordt dan besproken. Op dit moment is er geen automatisch contactmoment tussen de gemeente met de inwoner wanneer er sprake is van 'life events', en wordt ook niet automatisch informatie verstrekt als inwoners zich melden (bijvoorbeeld bij burgerzaken) om grote wijzigingen in hun persoonlijk leven door te geven.
- **Het geven van voorlichting door de gemeente via (grote) werkgevers, ondernemers/zzp'ers en uitkeringsgerechtigden:** Inwoners uit Hoorn die inkomen uit loondienst hebben worden via samenwerkingen met (grote) werkgevers in Hoorn, samenwerkingsverbanden en via WerkSaam (en UWV) voorgelicht over financiële vaardigheden en omgaan met geld. ZZP'ers worden lastig bereikt. Door corona is er contact ontstaan tussen de twee broodfondsen in de gemeente Hoorn en de gemeente. Hier wordt incidenteel informatie aan verstrekt. De gemeente heeft ook voorlichting gegeven tijdens een bijeenkomst over schuldhulpverlening aan ondernemers.
- **Individuele gesprekken bij bijstandsuitkering via WerkSaam:** Inwoners die een bijstandsuitkering via WerkSaam ontvangen krijgen individuele gesprekken aangeboden waarin de financiële gevolgen van

het verrichten van betaalde arbeid specifiek in de situatie van die inwoner bekeken worden. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente weinig zicht heeft op de wijze waarop WerkSaam dit heeft ingericht, wel worden er regelmatig gesprekken gevoerd om werkwijzen op elkaar af te stemmen.

- **Pilot: WerkloonT**: Er zou een pilot worden gestart om de tool WerkloonT te gaan gebruiken. Deze tool moest helpen om de gevolgen van betaald werk inzichtelijk te maken voor de doelgroep. Met de pilot zouden tenminste 50 inwoners hulp en inzicht krijgen en daarmee inzichtelijk maken of er sprake is van een armoedeval. Hiervoor moest de rekentool 'WerkloonT' van Stimulansz worden ingezet. De tool 'WerkloonT' is uiteindelijk niet ingezet. WerkSaam kwam tot de conclusies dat er te grote afwijkingen in de tool zaten ten opzichte van de werkelijke situatie.

  Uit onderzoek[11] blijkt dat het risico op armoedeval het meest voorkomt in de groepen: kostwinners met schoolgaande kinderen en alleenstaande ouders met kinderen. Met het wegvallen van de mogelijkheid om de pilot WerkloonT in te zetten heeft de gemeente geen verdere instrumenten om beter zicht op deze doelgroep te kijken en ondersteuning te bieden. Dit valt op omdat het een belangrijk element van het nieuwe beleid is.



Wat we leren van Omar
Omar spreekt weinig Nederlands. In veel gemeenten wordt er alleen gecommuniceerd in het Nederlands omdat er in de participatiewet een taaleis is opgenomen. Ook in Hoorn wordt er in de praktijk, op het gebied van armoedebestrijding, alleen in het Nederlands gecommuniceerd. Dit is een politieke keuze. Een keuze om meertalig te communiceren kan het bereik van de gemeente vergroten.

Vergroten van bereik

De gemeente Hoorn treedt via 1.Hoorn veel naar buiten. Er zijn inlooppunten, die in het verleden ook op vindplaatsen zoals de Kledingbank zijn georganiseerd, en er wordt geïnvesteerd in de naamsbekendheid van de centrale toegang. De gemeente Hoorn geeft aan dat maatschappelijke organisaties nodig zijn om het bereik van de armoederegelingen te vergroten. In paragraaf 3.2 wordt verder ingegaan op de samenwerking met maatschappelijke organisaties.

De gemeente Hoorn heeft beperkt zicht op het bereik. Er zijn hier geen indicatoren of cijfers over. Wel kan op basis van de beschikbare cijfers worden geconcludeerd dat er een deel van de huishoudens niet in beeld is, en dat niet alle huishoudens die in beeld zijn gebruik maken van alle regelingen. Zo hebben vrijwel alle personen die een bijstandsuitkering ontvangen ook recht op kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen (omdat hier vrijwel gelijke inkomenseisen voor gelden), maar valt uit onderstaande tabel op te maken dat dit niet altijd wordt toegepast.

Indicator	2021	2022	2023
Aantal verstrekkingen kindpakket	1.249	1.313	1.400
Aantal inwoners met een aanvullende zorgverzekering vanuit de gemeente	3.338	3.118	3.068
Aantal uitkeringen van individuele inkomenstoeslag	930	892	1.018
Aantal huishoudens / personen die een kwijtschelding gemeentelijke belastingen ontvangen	2.074	1.981	1.958
Aantal personen met een bijstandsuitkering (op basis van indicatoren uit begroting gemeente Hoorn 2023 en 2024)	1.457	1.546	1.527

[11] Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval – Stimulansz 2019

In het verleden heeft de gemeente Hoorn geprobeerd om in de meest kwetsbare wijken te gaan zitten met een inloopactiviteit. Hier werd weinig gebruik van gemaakt.

Hoorn in vergelijkend perspectief: Preventie

De gemeente Hoorn voert actief preventiebeleid. Zo worden er scholen bezocht (vooral middelbaar), presentaties gegeven aan grote bedrijven en samengewerkt met het UWV. De gemeente Hoorn is daarin verder dan veel van de andere gemeenten die onderdeel uitmaken van dit onderzoek. Een groot knelpunt bij de andere gemeenten zit in capaciteit van de uitvoerende teams die deze werkzaamheden uit zouden moeten voeren. In Hoorn voert de gemeente zelf een groot deel van deze activiteiten uit via 1.Hoorn, een ander deel (zoals voorlichting bij life events en een gesprek met bijstandcliënten) wordt door partners uitgevoerd.

Er zijn doelgroepen die moeilijker worden bereikt. Bijvoorbeeld omdat zij de taal niet spreken, hulp zoeken in de cultuur niet als optie wordt gezien of omdat ze de weg naar de gemeente niet kennen. In de gemeente Druten worden alle ouderen boven de 70 preventief bezocht door een medewerker van de welzijnsorganisatie. Dit zorgt ervoor dat 'stille armoede' in deze doelgroep niet onzichtbaar blijft. De vrijwilligers die op pad gaan zijn getraind om zowel geldproblematiek, eenzaamheid en zorgbehoefte te signaleren. De gemeente Diemen verspreidt folders die specifiek gericht zijn op zzp'ers en ondernemers. Op deze folders staan o.a. een aantal veel gestelde vragen en stappen die een ondernemer met geldzorgen kan volgen. Deze doelgroep blijkt in Hoorn ook lastig te bereiken. Momenteel probeert de gemeente Hoorn deze groepen vooral te bereiken via het UWV en Broodfondsen[12].

2.2.2. Ambitie 2: Vroegsignalering

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening uit 2022 verplicht gemeenten om vroegsignalering in te richten, en een systeem in te richten om signalen van woningcorporaties, nutsbedrijven en banken te ontvangen. Als een inwoner een betaling mist, krijgt de gemeente daar een melding van. Het is aan de gemeente om hier een werkwijze voor in te richten. De gemeente Hoorn beschrijft de ambitie op vroegsignalering als volgt: "Inwoners die hulp nodig hebben, worden zo vroeg mogelijk bereikt."

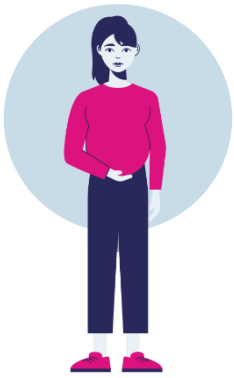
Dit wordt via een aantal instrumenten ingezet:

- **Samenwerking via RIS-systeem en proactief benaderen:** De gemeente Hoorn maakt gebruik van het RIS-systeem om de wettelijke taak van vroegsignalering via meldingen van convenantpartners uit te voeren. Inwoners die hieruit komen worden actief benaderd. Dit gebeurt via 1.Hoorn.
- **Hulp bij het creëren van financieel overzicht:** Het helpen van inwoners met het inzicht krijgen in hun financiële situatie door het creëren van overzicht. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij huisbezoeken naar aanleiding van huurachterstanden (voortkomend uit de vroegsignalering). In het verleden werden hiervoor voornamelijk vrijwilligersorganisaties voor ingezet, bijvoorbeeld via Schuldhulpmaatje of Humanitas. Sinds enkele maanden verwijst de gemeente vrijwel geen mensen meer door naar deze organisaties en voert de gemeente dit grotendeels zelf uit. In paragraaf 2.3.3 wordt dit nader toegelicht.
- **Helder maken waarop inwoners recht hebben:** De gemeente biedt 'Rondkomen checks' aan om te kijken of een inwoner gebruik maakt van alle beschikbare voorzieningen die eraan bijdragen dat een inwoner beter rond kan komen. Net zoals het creëren van een financieel overzicht wordt er tijdens de contactmomenten gekeken naar mogelijke voorzieningen. Daarnaast werkt de gemeente met de landelijke 'tool' van Bereken uw recht. Via deze tool kan inzichtelijk worden gemaakt op welke, vooral landelijke, regelingen een inwoner recht heeft. Verder wordt er een VoorzieningenWijzer opgesteld in Hoorn. Deze is ten tijde van het onderzoek nog niet gereed. VoorzieningenWijzer is ontwikkeld door Zorgweb en in samenwerking met SchuldenlabNL doorontwikkeld. Het is de bedoeling dat deze tool door de gemeente, vrijwilligersorganisaties en door de woningcorporatie gebruikt kan worden om

[12] Een broodfonds is een samenwerking tussen verschillende ZZP'ers en functioneert als een kleinschalige arbeidsongeschiktheidsverzekering.

met inwoners in een gesprek door te lopen op welke regelingen zij recht hebben. Het lijkt daarmee sterk op de 'rondkomen checks' die nu worden gedaan.

- **Bereiken van bijzondere doelgroepen:** De doelgroepen werkende armen, ondernemers/ZZP'ers, uitkeringsgerechtigden en inwoners waarbij een 'life event' is voltrokken worden apart genoemd. Deze worden via samenwerkingspartners, WerkSaam en het UWV bereikt. Zoals eerder is benoemd is er geen contactmoment tussen de gemeente en inwoners bij 'life events.' De gemeente Hoorn communiceert in principe alleen in het Nederlands. Dat heeft als gevolg dat een deel van de doelgroep van de regelingen niet of moeilijk wordt bereikt.



Wat we leren van Shannah
Doordat Shannah haar rekeningen niet kan betalen krijgt de gemeente via het RIS-systeem een melding. Het team vroegsignalering gaat bij een deel van de meldingen op huisbezoek. Deze medewerkers zijn opgeleid om dan een brede scan te doen. De problematiek van de niet-passende woning komt dan ook aan de orde. Doordat er binnen Hoorn integraal wordt gewerkt (via 1.Hoorn) zijn de lijntjes kort met bijvoorbeeld de teams jeugd en WMO, ondanks dat uitwisseling van gegevens afhankelijk is van toestemming van de cliënt. De preventiemedewerker moet wel zelf contact opnemen met andere teams. Er zijn geen casusregisseurs voor complexe casuïstiek in dienst bij de gemeente Hoorn.

De casusregie ligt bij het team die zich bezighoudt met het gebied waar voor de cliënt de grootste urgentie ligt. Wanneer het hebben van hoge schulden de grootste problematiek van een cliënt is zal schuldhulpverlening de regie hebben. Dit wordt in onderling overleg bepaald.

Vroegsignalering in de praktijk

Uit gesprekken blijkt dat er in het kader van vroegsignalering wordt gewerkt met een systeem waarbij de wettelijke termijnen worden gehanteerd en er gewerkt wordt met een zogenaamde 'knikkerbaan' waarbij er bepaalde data eerder een melding geeft. Dit betekent bijvoorbeeld dat er gekeken wordt na hoeveel tijd er tussen meldingen zit, de leeftijd van de inwoner, om hoeveel geld het gaat en naar de hoogte van de lasten. Bij de meest pertinente gevallen wordt een huisbezoek geregeld en bij minder urgente meldingen wordt er gebeld, een sms gestuurd of een kaart verstuurd. Bij een huurachterstand gaat de gemeente altijd op huisbezoek. Bij andere gevallen komt het doen van een huisbezoek aan op maatwerk. Na 28 dagen wordt er gestopt met contact opzoeken. De melder krijgt een signaal dat er geen contact is. Dit gebeurt geautomatiseerd. Als een inwoner aangeeft geen contact te willen, dan komt deze op een lijst geplaatst waardoor er geen contact meer wordt opgenomen.



Wat we leren van Omar
Situaties zoals die van Omar komen vaker voor. Een deel van de mensen zal hulp weigeren vanwege schaamte, een andere deel zal dit doen vanwege wantrouwen richting de overheid. In de samenstelling van inwoners in de gemeente Hoorn zijn beide groepen sterk vertegenwoordigd. Ook andere gemeenten kampen met dit probleem. In de gemeente Venray is er gekozen om huisbezoeken af te laten leggen door ervaringsdeskundigen. Deze mensen kennen de belevingswereld van de inwoners waar ze naartoe gaan en worden vaak meer vertrouwd.

Wanneer er een melding is geweest kan er een huisbezoek plaatsvinden. De gemeente Hoorn houdt niet bij in hoeveel gevallen er een huisbezoek wordt afgelegd door het team preventie. Voor een huisbezoek zijn de medewerkers getraind om een brede blik te hebben. Uit de gesprekken blijkt dat de integrale intake ervoor zorgt dat er gekeken wordt naar bredere problematiek. Er is de afgelopen jaren ingezet op het breder maken van de preventieaanpak. Er is bijvoorbeeld een training geweest om psychologische signalen te herkennen. De werkgroep integraliteit brengt daarnaast jeugdhulpverleners, schuldhulpverleners en sociaal werkers samen

zodat ze signalen beter kunnen oppakken. Er zijn geen casusregisseurs in dienst binnen Rondkomen voor complexe casuïstiek.

Hoorn in vergelijkend perspectief: Vroegsignalering

Het inzetten van een huisbezoek en een brede insteek is niet uniek voor de gemeente Hoorn. In de gemeente Diemen komt een medewerker van het Sociaal Team langs voor een brede intake waarbij gekeken wordt naar de situatie omtrent opvoeding, de financiële situatie, werksituatie en de invloed van dramatische gebeurtenissen. In de gemeente Venray is gekozen om de huisbezoeken te laten afleggen door een ervaringsdeskundige. Zij geven aan dat dit zorgt voor meer vertrouwen en deze persoon eerder toegelaten wordt in huishoudens met weinig vertrouwen in de overheid.

De gemeente Hoorn heeft als ambitie om te gaan werken met een VoorzieningenWijzer. Deze tool wordt door meer gemeenten in ons onderzoek gebruikt. We zien daarin twee varianten: ofwel als tool gebruiken voor gemeentelijke professionals, ofwel de uitvoering beleggen bij maatschappelijke partners in de wijk. De gemeente Venray heeft gekozen voor dat laatste. Daar is een lokaal wijkpunt 'het PLIV' een van de partners die met inwoners kan kijken naar regelingen waar zij recht op hebben. De medewerkers zijn vrijwel allen vrijwilligers maar hebben een korte cursus gevolgd over het werken met de VoorzieningenWijzer.

2.2.3. Ambitie 3: Inkomensondersteuning

Inkomensondersteuning is de verzamelnaam voor alle maatregelen die de gemeente biedt, waarmee een inwoner met een lager inkomen ondersteund kan worden. Het kan gaan om voorzieningen die kosten vergoeden, kosten besparen, participatie stimuleren of het welzijn bevorderen. Het gaat hier om aanvullende lokale voorzieningen of om voorzieningen die door de gemeente Hoorn uitgevoerd worden omdat deze in een wettelijke taak bij een gemeente belegd zijn. De ambitie van de gemeente is: "Inwoners die dat willen worden geholpen naar een zo onafhankelijk en zelfstandig mogelijk bestaan, zonder financiële zorgen."[13]

Inwoners worden vanuit een uitkering geholpen bij het krijgen van financieel inzicht en het effect op hun financiële situatie zodra zij aan het werk gaan. De gemeente Hoorn zet in op het zo zelfredzaam mogelijk maken en blijven van inwoners. Dit vergroot het gevoel van eigenwaarde en versterkt het zelfbeschikkingsrecht.

Ten tijde van het opstellen van het beleidskader was nog niet bekend dat er grote problemen zouden ontstaan betreffende de betaalbaarheid van energie. In 2022 en 2023 is er vanuit de overheid een groot steunpakket gekomen om energiekosten te kunnen betalen. De uitvoering van de energietoeslag lag bij de gemeente. Hoorn heeft in 2023 beleidsregels[14] opgesteld ten behoeve van de uitvoering.

De gemeente Hoorn hanteert voor de meeste regelingen een grens van 120% van het wettelijk sociaal minimum. Dit is niet ongebruikelijk voor gemeenten in Nederland. Alleen voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is het percentage vastgesteld op 100%. Dat is wettelijk bepaald. De inzet van de gemeente wordt in drie categorieën onderverdeeld: kinderen, volwassenen en maatwerk.

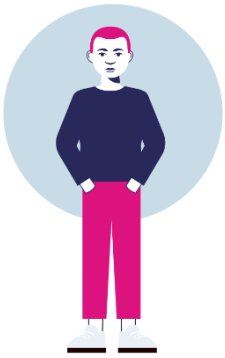
Kinderen

Het kindpakket is een aparte regeling voor kinderen om de gevolgen van een laag inkomen van de ouders zoveel mogelijk te beperken. Dit kindpakket maakt deelname mogelijk en bevordert deelname aan bijvoorbeeld verenigings- sport- culturele- en schoolactiviteiten. Feitelijk bestaat het kindpakket uit een groot

[13] Gemeente Hoorn. (2021). Beleidsvisie Rondkomen.

[14] Gemeente Hoorn. (2023). Beleidsregels energietoeslag 2023 gemeente Hoorn.

aantal verschillende onderdelen die zijn vastgelegd in een verordening[15]. Onderdeel van het kindpakket is het verkrijgen van een meedoenbudget, een computer, zwemlessen voor kinderen van 5 tot 11 jaar en gratis toegangskaartjes voor de Hoornse kermis. Het kindpakket kan jaarlijks incidenteel door het college worden aangevuld met nieuwe regelingen. In 2017 is besloten dat gemeenten incidenteel extra geld kregen vanuit het Rijk voor armoedebestrijding bij 'kansarme kinderen'. Deze bijdrage werd ook wel de Klijnsma-gelden genoemd. De gemeente Hoorn heeft dit bedrag onder andere ingezet om de doelgroep uit te breiden (van 115% naar 125%) die in aanmerking kwam voor sport- en cultuurondersteuning en een actie rondom december op te zetten. Het was daarnaast de intentie om een verjaardagsactie op te zetten, maar dit is opgepakt door Stichting Jarige Job, Kinderkledingbank, Stichting Leergeld in samenwerking met de Voedselbank. De Klijnsma-gelden zijn inmiddels onderdeel van het reguliere budget.



Wat we leren van Dennis
Dennis heeft dreigende schuldenproblematiek en een jong dochtertje. De gemeente kan Dennis via de vroegsignalering op het spoor komen. Er kan op dat moment een hulpverleningstraject worden opgestart.

Dennis heeft een dochtertje. Als blijkt dat Dennis inderdaad te weinig verdient dan heeft zijn dochter recht op ondersteuningsmaatregelen vanuit het Meedoenbudget en het kindpakket. Als Dennis recht heeft op een bijstandsuitkering heeft hij waarschijnlijk ook recht op andere ondersteuningsregelingen. Het Meedoenbudget wordt automatisch toegekend. Andere regelingen zoals de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen of de collectieve aanvullende zorgverzekering moeten apart worden aangevraagd. Dennis kan daarvoor in gesprek met 1.Hoorn.

Volwassenen

- **Bijzondere bijstand:** De bijzondere bijstand is een instrument dat voortkomt uit de participatiewet. Binnen de bijzondere bijstand is een groot aantal regelingen te vinden. De gemeente Hoorn heeft de bijzondere bijstand aan de 'achterkant' in 12 verschillende regelingen opgedeeld[16]. In het coalitieakkoord[17] staat dat de gemeente de grens voor bijzondere bijstand op 120% handhaaft. Het effect van de 120% grens op de armoedeval (mensen met een uitkering die aan het werk gaan, maar er financieel op achteruit gaan) en de werkende mensen die niet of moeilijk kunnen rondkomen wordt onderzocht. Als uit dat onderzoek blijkt dat het beter is voor armoedebestrijding om de percentages aan te passen, doet de gemeente dit, zonder te bezuinigen op het totale budget. In de beleidsregels bijzondere bijstand die is vastgesteld in 2023 staat de grens nog steeds op 120%.
- **Collectieve aanvullende zorgverzekering:** Voor iedereen met een laag inkomen en hoge zorgkosten heeft de gemeente een zorgverzekering via Univé.
- **Individuele inkomenstoeslag:** Dit is een aanvulling bij een langdurig laag inkomen met weinig kans om die inkomenspositie te verbeteren. De inkomenstoeslag wordt jaarlijks uitgekeerd. De toeslag is bedoeld voor uitgaven zoals een nieuwe koelkast of wasmachine of (onverwachte) rekeningen. De hoogte is vastgesteld in een verordening[18].
- **Individuele studietoeslag:** De studietoeslag is er voor studenten van 15 jaar en ouder die door een arbeidsbeperking niet in staat zijn om naast hun studie geld te verdienen.
- **Meedoenbudget:** Het meedoenbudget is voor inwoners van de gemeente met een laag inkomen om mee te kunnen doen in de samenleving. Dit wordt uitgevoerd met de HoornPas.

[15] Gemeente Hoorn. (2021, 21 maart). Verordening inkomensondersteuning gemeente Hoorn.
[16] Gemeente Hoorn. (2023). Beleidsregels bijzondere bijstand 2023.
[17] Hoorn Lokaal, GroenLinks, ÉénHoorn, CDA Hoorn, VVD en D66. (2022, juli). Coalitieakkoord Durven. Doen! Dromen.
[18] Gemeente Hoorn. (2021, 21 maart). Verordening inkomensondersteuning gemeente Hoorn.

- **Kwijtschelding gemeente belastingen:** De enige voorziening die niet onder de 'inkomensondersteuning' valt maar wel een vorm van inkomensondersteuning is, is kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Deze maatregel loopt geheel via de team belastingen.

De HoornPas (uitvoering van het meedoenbudget)

De HoornPas is de praktische uitvoering van het 'meedoenbudget'. Op deze pas wordt jaarlijks een bedrag gestort (100 euro voor volwassenen, 200 euro voor kinderen) dat door inwoners naar eigen inzicht kan worden besteed aan sport- culturele en educatieve activiteiten. Bijvoorbeeld de bioscoop, een theatervoorstellingen of een avondje bowlen. De HoornPas is de vervanger van de strippenkaart die hiervoor werd verstrekt.

Om een Hoornpas aan te vragen kan een inwoner het aanvraagformulier via de website invullen. De aanvraag wordt door de frontoffice van het team Rondkomen behandeld. Vervolgens wijst de coördinator de zaak toe aan een consulent en kan de gemeente de aanvraag verwerken. Een inwoner kan ook een verzoek tot aanvraag doen via een contactformulier of mail. Dan wordt eerst het verzoek gecontroleerd en vervolgens een aanvraagformulier opgestuurd naar de inwoner. Deze scant het ingevulde formulier in en mailt deze naar de gemeente. De rest van het proces komt overeen met het eerdergenoemde proces na de aanvraag via de website.

Wanneer een inwoner via een inloopspreekuur een aanvraag doet, licht de consulent eerst de mogelijkheden toe. Vervolgens doorloopt de inwoner het proces door dat hoort bij de gekozen mogelijkheid (website of formulier). Vervolgens kan de inwoner naar de locatie van de aanbieder gaan en de dienst daar vervolgens betalen met de Hoornpas. Wanneer de inwoner het aanbod wil inzien verwijst de bureaudienst de inwoner door naar de link op de website. Vanaf de invoering heeft de gemeente meer inzicht in de inzet van de HoornPas. Daarnaast is het de verwachting dat het gebruik van de HoornPas prettiger is in gebruik omdat schaamte geen rol meer speelt. Het wordt gebruikt als reguliere bankpas.

Maatwerk

Een inwoner kan inzet van maatwerk krijgen als er naar inzicht van het college sprake is van moeite met rondkomen of als er extra ondersteuning buiten de kaders van de overige voorzieningen noodzakelijk is. Bij de inzet van maatwerk wordt naar redelijkheid gedaan wat nodig is om het verschil te maken. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in een verordening[19].

In de beleidsvisie is opgenomen dat de gemeente een pilot gaat uitvoeren met de Doorbraakmethode. De doorbraakmethode is een tool die ontwikkeld is door Publieke Waarden en SchuldenLabNL. De doorbraakmethode is een denkwijze (en bijbehorende digitale tool) die gebruikt wordt om inzichtelijk te maken waar knelpunten in wet en bureaucratie zitten en beter maatwerk te bieden. De Doorbraakmethode is ingezet bij andere teams maar maakt nog geen onderdeel uit van de werkwijze van het Team Rondkomen. Uit gesprekken blijkt dat dit ook niet per se de ambitie is maar dat het meer over het verinnerlijken van een denkwijze gaat. Er wordt aangegeven dat denken vanuit de inwoner centraal moet staan, waarin ook het creëren van uitzonderingen mogelijk moet zijn.

[19] Gemeente Hoorn. (2021, 21 maart). Verordening inkomensondersteuning gemeente Hoorn.



Wat we leren van Shannah
De gemeente Hoorn heeft een maatwerkbudget voor het geval er geen andere regelingen zijn om inwoners de helpen. Op termijn wil de gemeente Hoorn met de Doorbraakmethode gaan werken. In het geval van Shannah zou dit een optie kunnen zijn. De zorg- en ondersteuningsvraag zou in kosten hoger zijn dan de investering in een duurzame oplossing voor moeder en kind.

Aanvulling op gemeentelijke regelingen

Ondanks dat de gemeente Hoorn veel ondersteuningsmaatregelen heeft zijn er ook organisaties die aanvullende ondersteuning bieden. Denk hierbij aan Stichting Leergeld, de kledingbank en de Voedselbank. Stichting Leergeld en de Voedselbank zijn landelijke organisaties, de kledingbank is een gemeentelijk initiatief.

Maatschappelijke organisaties vullen het meedoenbudget (HoornPas) aan als deze onvoldoende blijkt voor ondersteuning. Een abonnement op een sportschool of lidmaatschap van een sportvereniging kost vaak meer dan 200 euro per jaar. De gemeentelijke ondersteuning is dan niet voldoende. Stichting Leergeld heeft in 2023 785 kinderen in de gemeente Hoorn ondersteund met het bieden van sport, cultuur of faciliteiten. In enkele gevallen vraagt Stichting Leergeld om een deel van het meedoenbudget af te staan om een deel van de kosten te vergoeden.

Hoorn in vergelijkend perspectief: Inkomensondersteuning

In de gemeente Hoorn is net als bij de meeste gemeenten sprake van een grote hoeveelheid regelingen. Om deze bekend te maken bij de inwoner heeft de gemeente verschillende instrumenten. Een inwoner kan bijvoorbeeld terecht bij een inloopspreekuur, maar is vaak al snel afhankelijk van de kennis van de medewerker bij wie zij terecht komen binnen de gemeente of via WerkSaam. De gemeente Diemen kiest er bijvoorbeeld voor om inwoners proactief te informeren over de regelingen via de 'Vliegende Brigade.' Medewerkers van de gemeente gaan dan de wijk in om informatie te verspreiden op plekken waar veel mensen samen komen, bijvoorbeeld tijdens ouderavonden, bij sportverenigingen en in buurthuizen. Op deze manier kan de informatie ook terecht komen bij inwoners die niet uit zichzelf de gemeente opzoeken.

Automatische toekenning
De gemeente Hoorn heeft ervoor gekozen om het meedoenbudget (via de HoornPas) automatisch toe te kennen aan mensen in de bijstand. Dat zorgt ervoor dat mensen die vrijwel zeker recht hebben op deze voorziening (en in de bijstand zitten) deze sowieso toegekend krijgen. Het valt te overwegen om te onderzoeken of het ook mogelijk is om andere inkomensregelingen automatisch toe te kennen. In de gemeente Venray wordt gewerkt aan een versimpeld toekenningsproces van inkomensregelingen. De gemeente Venray stelt zich op de positie dat een toets door Stichting Leergeld voldoende zou moeten zijn om ook andere regelingen toe te kennen. Dit voorkomt dat inwoners meermaals hun hele financiële situatie bloot moeten geven. Risico hiervan is dat de strengste norm leidend wordt.

Eigen verantwoordelijkheid
De gemeente Hoorn kiest er nadrukkelijk voor om veel eigen verantwoordelijkheid bij de inwoners te leggen. Het meedoenbudget is grotendeels naar eigen inzicht te besteden, en de gemeente ziet ondersteuningsmaatregelen zoals de individuele inkomenstoeslag als instrument om grote uitgaven te bekostigen zoals witgoed (zonder daar iets over te willen bepalen). Deze houding zien we wat minder terug in andere gemeenten. Daarbij valt sterk op dat de gemeente Hoorn, door bijvoorbeeld geen aparte witgoedregeling in te stellen, eigenlijk minder doet dan andere gemeenten. De individuele inkomenstoeslag bestaat namelijk in elke gemeente als maatregel, vaak aanvullend op maatregelen zoals de witgoedregeling, maar is qua inkomens- en vermogensvoorwaarden strenger. In Hoorn wordt als suggestie opgeworpen om de individuele inkomenstoeslag in te zetten voor de financiering van witgoed. Daarmee komen er minder mensen voor in aanraking dan wanneer er een aparte regeling is. Het voordeel van een witgoedregeling is tweeledig. Enerzijds vervangt het kapotte en oude apparaten, grote kosten waar vaak geen potje

voor is bij huishoudens in armoede. Ten tweede draagt het bij aan het verlagen van de energierekening door energiezuinige apparaten ter beschikking te stellen.

Kaders voor maatwerk
Gemeenten zijn constant op zoek naar manier om op een menselijkere manier te werken, maar wel kaders mee te geven aan de medewerkers met beslisbevoegdheid. In het sociaal domein worden daarom door verschillende organisaties tools ontwikkeld die hierbij kunnen helpen, bijvoorbeeld de Doorbraakmethode (van IPW) of de Omgekeerde Toets (van Stimulansz). Deze instrumenten verschillen van elkaar, maar hebben hetzelfde doel. Werken vanuit de bedoeling en niet vanuit wettelijke kaders. De gemeente Hoorn heeft daarvoor een maatwerkbudget ingericht. De kaders hiervoor zijn ruim vormgegeven en met het vier-ogenprincipe is veel mogelijk. Dit houdt in dat meerdere medewerkers meekijken bij beslissingen over het bieden van maatwerk. In uitzonderlijke gevallen wordt een casus voorgelegd aan de wethouder. Dit wordt ook in andere gemeenten ingezet, bijvoorbeeld in de gemeente Venray. Daar is er een tussen-wal-en-schipbudget ingesteld. De gemeente Druten heeft gekozen om geen apart budget in te richten maar in elke verordening een hardheidsclausule op te nemen. Dat maakt niet mogelijk om buiten regelingen ondersteuning te bieden, maar zorgt er wel voor dat regelingen ook kunnen worden toegekend als iemand net teveel verdient (of teveel vermogen heeft).

2.2.4. Ambitie 4: Hulp bij schulden

In 2022 werd de beleidsvisie Integrale Schuldhulpverlening[20] opgesteld en werd de ambitie opgesteld om alle hulp toegankelijk te maken en inwoners met schuldproblemen van perspectief van een schuldenvrij bestaan te voorzien. Er werd bij benoemd dat dit ook geldt voor ondernemers en zzp'ers en dat het doel is om een oplossing te bedenken op de snelste manier, maar met oog voor de persoonlijke situatie. Bij hulp bij schulden is er specifiek aandacht voor de volgende punten:[21]

- **Stress sensitieve hulpverlening:** Langdurige stress ontregelt de mens. Om dit te voorkomen wordt stress sensitief werken toegepast. Dit levert een bijdrage aan een betere hulpverlening. Door rekening te houden met de effecten van stress, kan je mensen sneller en beter helpen. De ambitie is om medewerkers van de gemeente Hoorn te trainen op stress-sensitiviteit. Dit is nog niet gebeurd. Gesprekspartners benoemen dat het vooral kan dienen als een extra stuk gereedschap in de kist en dat het niet neerkomt op een geheel andere werkwijze.
- **Voorkomen van vroegtijdige beëindiging van de schuldhulpverlening:** Er wordt voorkomen dat trajecten met inwoners vroegtijdig worden beëindigd. Door op verschillende manieren contact te leggen en indien nodig daarbij ook andere hulpverleners in te schakelen. Er wordt per inwoner bekeken wat nodig is, om vroegtijdige beëindiging te kunnen voorkomen.
- **Passend hulpaanbod:** Inwoners wordt een integrale schuldhulpverlening geboden met aandacht voor de persoonlijke situatie. Daarnaast is er aandacht en hulp voor laaggeletterdheid, bijvoorbeeld door de informatie op de website en in brieven op B1 niveau te schrijven, gesproken teksten en het gebruiken van illustraties. Anders dan de algemene cmomunicatie wordt er over schuldhulpverlening ook gecommuniceerd in verschillende talen om het begrijpelijk te maken voor onder andere statushouders.
- **Het bieden van perspectief:** Inwoners met schulden worden zo snel en goed mogelijk geholpen naar een schuldvrij bestaan.

De gemeente erkent dat er vaak sprake is van multi-problematiek wanneer inwoners moeite hebben met rondkomen. Dit maakt dat deze inwoners vaak ook bij andere teams bekend zijn. Daarom is samenwerking van groot belang. Het gaat bijvoorbeeld om de samenwerking met de overige beleidsvelden in het sociaal domein zoals inclusie, sport, gezondheid, Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Participatiewet.

[20] Gemeente Hoorn. (2021). Beleidsvisie Integrale Schuldhulpverlening.
[21] Ibid., 8.

De gemeente Hoorn voerde de afgelopen jaren tussen de 400 en 700 schuldhulptrajecten per jaar uit.

Indicator	2021	2022	2023
Aantal aanmeldingen / aantal gestarte trajecten schuldhulpverlening	836/ geen data beschikbaar	712/646	632/478

Integrale hulpverlening

De medewerkers krijgen trainingen in het inzetten van een brede integrale blik wanneer ze met cliënten in aanraking komen, bijvoorbeeld bij huisbezoeken. Integrale samenwerking met andere teams blijkt echter een uitdaging. Dit komt voor een gedeelte door de beperkte mogelijkheden van het delen van informatie door de AVG. Wanneer er kinderen bij betrokken zijn blijkt het nog lastiger om te kunnen zien wat er loopt. Schuldhulpverlening krijgt geen melding wanneer het team jeugd reeds met een dossier bezig is. In dit type situatie zouden bijvoorbeeld 1.Hoorn, WMO, jeugd en schuldhulpverlening samen moeten werken. Vanwege de AVG kunnen de verschillende teams niet in elkaars systeem kijken. De preventiemedewerker zou bijvoorbeeld zelf contact moeten opnemen met de jeugdhulp als zij een signaal zien. De casusregie wordt door het team genomen die het gebied behandelt waar de grootste problematieken liggen voor de cliënt. Wanneer het hebben van hoge schulden de grootste problematiek van een cliënt is zal schuldhulpverlening de regie hebben. Dit wordt in onderling overleg bepaald.

Uit de gesprekken blijkt dat de integrale samenwerking op dit moment persoonsafhankelijk is. Het is nodig dat medewerkers uit zichzelf contact opnemen met de andere teams om een integrale aanpak te garanderen. Om dit succesvol te doen zou dit in de basishouding van alle medewerkers moeten zitten. Via informatie en trainingen probeert de gemeente de samenwerking te stimuleren. Indien dit niet slijt in de systemen van de medewerkers, is er geen ander middel dat aanstuurt op integrale samenwerking, aangezien geautomatiseerde meldingen niet mogelijk zijn als gevolg van de AVG aldus de ambtelijke organisatie. Desondanks is de AVG geen beperking voor ambtelijke samenwerking en casusregie, blijkt uit de wijze waarop andere gemeenten in Nederland samenwerken om een dekkend vangnet te bieden. Het ontbreekt dus aan een gemeenschappelijke werkwijze die integraal werken mogelijk maakt en borgt in het proces.

Pilot Schuldenlab Hoorn!

Via SchuldenlabNL zijn succesvolle projecten om schulden en schuldenproblematiek te bestrijden in beeld gebracht. Via Schuldenlab Hoorn! worden projecten die eerder succesvol in andere gemeenten waren in praktijk gebracht.

Hoorn in vergelijkend perspectief: Hulp bij schulden

In de praktijk blijkt vaak dat mensen in schulden ook andere problemen hebben. Vaak is er een multidisciplinaire aanpak nodig. Casusregie is daarbij essentieel. In Hoorn komt casusregie op ‘natuurlijke wijze’ tot stand, blijkt uit gesprekken. Het is daarmee erg persoonsafhankelijk. De gemeente Venray heeft voor ingewikkelde casuïstiek een team van casusregisseurs (vooral als er een veiligheidsvraagstuk bij komt kijken). In theorie zouden afspraken over casusregie goed gemaakt kunnen worden in Hoorn, vanwege de integrale aanpak via 1.Hoorn.

2.2.5. Ambitie 5: Civiele beschermingsmaatregelen

De civiele beschermingsmaatregelen zijn: curatele, bewind en mentorschap. Dit zijn maatregelen die door een rechter van toepassing op iemand kunnen worden verklaard. Het systeem van curatele, bewind en mentorschap is zo ingericht dat onafhankelijke en zelfstandige curatoren, bewindvoerders en mentoren door de rechter benoemd kunnen worden om de curatele, het bewind of mentorschap uit te oefenen over iemands (financiële/persoonlijke) situatie. Gemeenten hebben beperkt invloed op curatele, bewind en mentorschap. Maar kan wel verzoeken doen aan de rechter voor toelating, wijziging of beëindiging.

Daarnaast zijn de gemeente en de aan gemeenten gerelateerde (zoals gecontracteerde) partijen de grootste toeleverancier van inwoners die onder curatele, bewind en mentorschap geplaatst worden. Hier heeft een gemeente dus ook invloed op.

De gemeente Hoorn heeft zich als doel gesteld om te voorkomen dat inwoners onnodig gebruik maken van zware hulpverlening. Inwoners maken alleen gebruik van curatele, bewind en mentorschap als dit écht nodig is. De gemeente Hoorn geeft daarom voorlichting aan (mogelijke) doorverwijzers, over hoe een inwoner die onvoldoende (financieel) zelfredzaam is geholpen kan worden. De gemeente Hoorn helpt inwoners bij vragen over curatele, bewind en mentorschap en helpt een inwoner bij problemen met een curator, bewindvoerder of mentor.

Hoorn in vergelijkend perspectief: Civiele beschermingsmaatregelen

De gemeente Hoorn werkt samen met bewindvoerders via een samenwerkingsovereenkomst. Meer gemeenten werken met een dergelijke overeenkomst. Hoewel gemeenten weinig invloed hebben op de gerechtelijke toewijzing van bewind- en beschermingsmaatregelen, is het mogelijk om met dergelijke samenwerkingsovereenkomsten toch de werkwijze en communicatie af te stemmen.

2.3. Samenwerking met maatschappelijke partners

De gemeente Hoorn werkt veel samen met externen. Dat kan verschillende redenen hebben. Zo werkt de gemeente regionaal samen in WerkSaam om taken rondom de Participatiewet uit te voeren, werkt de gemeente samen met stichtingen om gelden uit te keren uit bijvoorbeeld het Kindpakket en werkt de gemeente samen met partijen om het bereik van regelingen te vergroten. Hieronder is een overzicht opgesteld van de partijen waar de gemeente het meest mee samenwerkt.

Samenwerkingspartners	Rol van de samenwerkingspartner	Niveau
Stichting Lezen en Schrijven	Stichting Lezen en Schrijven zorgt er samen met honderden organisaties voor dat zoveel mogelijk mensen in Nederland scholing krijgen.	Landelijk
WerkSaam	Gemeenschappelijke uitvoering Participatiewet. Er is ook een cliëntenraad.	Regionaal
Stichting Leergeld West-Friesland	Een vrijwilligersorganisatie die zich richt op kinderen uit huishoudens met geldzorgen. De stichting ondersteunt bij het deelnemen aan o.a. binnen- en buitenschoolse activiteiten. Bijv.: schoolspullen, muziekles of ene lidmaatschap bij een sportvereniging.	Regionaal
Voedselbank West-Friesland	Het bieden van tijdelijke voedselhulp aan mensen die in armoede leven en het tegengaan van verspilling van kwalitatief voedsel. Hiermee beoogt de voedselbank een	Regionaal

	bijdrage te leveren aan het verminderen van (verborgen) armoede. De voedselbank verwijst mensen ook door naar andere instanties en besteed extra aandacht aan kinderen tot 12 jaar.	
Humanitas West-Friesland	Een tak van de landelijke vrijwilligersorganisatie. De vrijwilligers ondersteunen mensen die het zelf niet redden en helpen ze bij verzelfstandigen. Ze organiseren hulp in zes thema's: eenzaamheid, verlies, opvoeden opgroeien, thuisadministratie en detentie.	Regionaal
Schuldhulpmaatje	SchuldHulpMaatjes bieden gratis hulp aan mensen die te maken hebben met (dreigende) schulden. Er worden alleen vrijwilligers ingezet.	Regionaal
Formulierenbrigade	Vrijwilligers die ondersteunen bij het contact met instanties door o.a. het opstellen van brieven en invullen van formuleren. Er is een wekelijks spreekuur in de bibliotheek van Hoorn	Regionaal
Kinderkledingbank	Het verzorgen van goederen en mogelijkheden ten behoeve van kansarme kinderen.	Lokaal
Volwassenenkledingbank Free Choice	De kledingbank een initiatief is een initiatief van Hart voor Hoorn. Het is een gratis kledingwinkel die door vrijwilligers wordt georganiseerd.	Lokaal
Stichting Netwerk	Het werk van Stichting Netwerk bestaat uit het wijkwerk voor de jeugd, organiseren en faciliteren van activiteiten in de wijkcentra en Manifesto, het jongerenwerk, het sociaal werk en activiteiten in de regio. Buurtmoeders zijn actief in opvoedingsondersteuning.	Lokaal

Verder wordt er nog samengewerkt met Kredietbank Nederland (voor sociale leningen en hulp bij schulden), Zuidweg en Partners (voor schuldhulpverlening van ondernemers), Stichting gratis fietsjesactie voor minima en Stichting kinderfietsjes actie Zwaag.

Vanuit team rondkomen is er een budget waaruit subsidies worden verstrekt. Dit is het stimuleringsbudget. Dit specifieke budget maakt de verstrekkingen van subsidies overzichtelijker door bijvoorbeeld duidelijkere eisen. Om in aanmerking te komen hiervoor moet een initiatief bijdragen aan bereiken van de Beleidsvisie of bijdragen aan acties die de visie aanvullen of versterken. Het doel is om te voorkomen dat er overlap ontstaat en er effectief wordt omgegaan met de beperkte middelen. Uit de gesprekken bleek echter dat de partners vooral subsidies aanvroegen via het reguliere proces en niet via dit specifieke budget. Achter de schermen wordt de subsidie dan alsnog uit dit budget verstrekt.

2.3.1. Samenwerking met WerkSaam

Een belangrijk deel van de rol van gemeenten binnen de participatiewet is het begeleiden van mensen zonder werk naar een betaalde baan. Want in veel gevallen is werk de beste route uit armoede. De uitvoering van de participatiewet is regionaal geregeld en wordt uitgevoerd door WerkSaam. De gemeente werkt met WerkSaam om te zorgen dat er vanuit de bijstand meer mensen duurzaam aan het werk gaan. De gemeentelijke taken op het gebied van sociale zekerheid zijn overgedragen aan het openbaar lichaam WerkSaam Westfriesland. De kerntaak van WerkSaam is het zorg dragen voor het zo snel mogelijk aan werk helpen van werkzoekenden en het goed bedienen van werkgevers die op zoek zijn naar (tijdelijke) arbeidskrachten. WerkSaam beoogt duurzame arbeidsmarktoplossingen te vinden en per cliënt te kijken naar de mogelijkheden. WerkSaam zet in op het voorkomen van instroom, het bevorderen van zelfredzaamheid, cliënten activeren naar eigen vermogen, het beperken van bijstandsverlening, doelgericht plannen maken naar werk en het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. De visie houdt in dat ze zorgvuldige vaststelling van

bijstand prioriteren. WerkSaam zet voor verschillende doelgroepen verschillende instrumenten en gespecialiseerde coaches in. Vanuit capaciteitsoogpunt is de begeleiding van de niet-uitkeringsgerechtigden beperkt tot 6 maanden. Daarnaast wordt er per cliënt gekeken welk instrument het beste de kans op werk vergoten. Dit varieert van jobcoaching tot het leren van de Nederlandse taal.

WerkSaam helpt alleen bijstandsgerechtigden die binnen vijf jaar ontwikkelbaar zijn naar betaald werk. Zorgklanten zijn bijstandsgerechtigden waarbij er binnen vijf jaar geen tot weinig perspectief is op werk. De verantwoordelijkheid voor deze doelgroep ligt bij de gemeente. WerkSaam krijgt van de gemeente 90% van het participatiebudget om mensen aan het werk te helpen en te houden. De overige 10% zet gemeente naar eigen inzicht en behoefte in. Dit is de *'couleur locale'*. De gemeente Hoorn gebruikt dit om participatiecoaches te betalen. Deze coaches ondersteunen zorgklanten in het meedraaien in de maatschappij. Dit kan gaan om dagbesteding of vrijwilligerswerk, maar ook om het bespreken van mogelijkheden van ondersteuning en regelingen op het gebed van inkomen en zorg.[22] In het beleidsplan Rondkomen wordt wel gesproken over het automatisch toekennen van bepaalde regelingen voor mensen in de bijstand, zoals het meedoenbudget. Hierop wordt samengewerkt.

De samenwerking is minder op het gebied van dossieruitwisseling. Als inwoners bijvoorbeeld uitstromen uit de WW-uitkering en in de bijstand terecht komen, worden zij aangemeld bij WerkSaam door het UWV. Als deze inwoners niet zelf contact opnemen met de gemeente zijn zij ook niet in beeld en lopen zij mogelijk inkomensondersteuning mis. WerkSaam moet volgens de afspraken in de gesprekken wijzen op de mogelijkheden en ook het advies geven aan cliënten zich te melden bij de gemeente, maar dit wordt niet gecontroleerd of gemonitord.



Wat we leren van Dennis
Dennis heeft dreigende schuldenproblematiek. Echter, de kans is groot dat Dennis al in beeld is. Niet bij de gemeente maar bij WerkSaam. Aangezien Dennis een half jaar geleden is ontslagen, en mogelijk een WW-uitkering kreeg, is hij na afloop van deze uitkering rechtstreeks aangemeld bij WerkSaam voor een bijstandsuitkering. De gemeente Hoorn heeft geen zicht op deze doelgroep. WerkSaam voert wel gesprekken waarin de financiële situatie van klanten aan de orde komt.

2.3.2. Samenwerking met andere organisaties

Maatschappelijke organisaties zoals de Voedselbank, Stichting Leergeld, Humanitas en kleinere organisaties zoals de kledingbanken bieden ondersteuning waar de faciliteiten van de gemeente ophouden. Deze organisaties werken vrijwel uitsluitend met vrijwilligers.

Maatschappelijke organisaties vervullen een belangrijke rol omdat een deel van de doelgroep geen gebruik maakt van voorzieningen van de gemeente. De drempel om naar de gemeente te stappen is groot, en de toeslagenaffaire heeft ervoor gezorgd dat dit wantrouwen is gegroeid. Dit wordt door alle maatschappelijke partners herkend. Maatschappelijke organisaties voeren zelf een intake uit in verschillende vormen. Stichting Leergeld gaat op huisbezoek, de Voedselbank heeft een eigen intakeafdeling en bij de kledingbank wordt een beperkte check gedaan. De vrijwilligers die deze 'incheck' doen zijn door de verschillende maatschappelijke partners getraind om dit uit te voeren. Er wordt door verschillende organisaties met eigen opgestelde overzichten gewerkt. De gemeente heeft recent een werkwijze gedeeld met een deel van de maatschappelijke organisaties. Er is een behoefte bij een deel van de maatschappelijke organisaties om meer fundamenteel mee te denken over de inrichting, uitvoering en evaluatie van beleid.

Het contact met de gemeente Hoorn wordt als laagdrempelig ervaren. Stichting Netwerk organiseert met enige regelmaat een netwerklunch om de partners met elkaar in gesprek te laten gaan. De gemeente organiseert geen partneroverleggen om te toetsen of het netwerk dekkend is en om signalen op te halen. De

[22] College van B&W, (19-12-2023) *Onderwerp: Evaluatie participatiecoaches en couleur locale.*

gemeente organiseert wél overleggen met de partners. Ook worden signalen gedeeld in bijvoorbeeld vaststellingsgesprekken.

2.3.3. Gemeentelijke regie op laagdrempelige hulpverlening

Organisaties zoals Schuldhulpmaatje, Leger des Heils en Humanitas geven laagdrempelige ondersteuning bij schulden. Dit doen zij voornamelijk met vrijwilligers. Tot ongeveer midden 2023 maakt de gemeente Hoorn gebruik van deze organisaties en werd er vanuit het team Rondkomen doorverwezen naar deze organisaties. Na dit moment is de gemeente vrijwel volledig gestopt met doorverwijzen. Waar in 2022 er nog 34 keer werd doorverwezen naar Schuldhulpmaatje is er in 2024 pas 4 keer doorverwezen. St. Netwerk, die ook een deel van deze ondersteuning biedt (bijvoorbeeld op thuisadministratie) ziet geen toename in de instroom. In totaal worden naar schatting van de maatschappelijke organisaties ongeveer 100 casussen per jaar niet meer opgepakt, verdeeld over de drie organisaties.

Een reden die de gemeente hiervoor geeft is dat inwoners liever niet door vrijwilligers worden geholpen. De maatschappelijke partners, breder dan deze drie organisaties, bestrijden dat. Ambtelijke capaciteit is niet substantieel toegenomen naar aanleiding van de professionalisering van de laagdrempelige ondersteuning. De gemeente houdt geen gegevens bij om te meten wat het effect van deze andere werkwijze is. Schuldhulpmaatje is van plan zelf inloopmomenten in de gemeente Hoorn te organiseren.

2.4. Evaluatie en monitoring

De gemeente benoemt in het Meerjarenplan *Sociaal Domein: Meekomen, rondkomen* een aantal opvallendheden naar aanleiding van een verkenning door de gemeente van de situatie via zowel participatieve bijeenkomsten (Hoornse Participatie Platform), de gemeenteraad en informatie van de GGD, CBS en RIVM. De gemeente concludeert onder andere dat Hoorn bovengemiddeld snel vergrijst, er een tweedeling is in leefstijlen op basis van sociaaleconomische status met een verschil in levensverwachting als gevolg, de beroepsbevolking van Hoorn kwetsbaar is en bovengemiddeld veel inwoners heeft met een lager inkomen en een laag aantal aanmeldingen heeft voor schuldhulpverlening. Het percentage huishoudens met een langdurig laag inkomen (vier jaar of langer) is 2,9%. Dit is in de regio Noord-Holland Noord[23] het één na hoogst. In grote lijnen komt dit overeen met de resultaten uit dit onderzoek. Een belangrijk verschil daarin is dat armoedeproblematiek sinds 2019 (vooral door de stijging van energielasten) breder verspreid is geraakt. Vanwege de samenstelling van de beroepsbevolking van Hoorn zien we eveneens dat de aantrekkende economie heeft geleid tot minder werkloosheid. In 2018/2019 is een sociale index uitgevoerd door de gemeente die moest helpen in het verschaffen van inzicht in de sociale staat van wijken. Het idee erachter was dat indien dit met regelmaat werd gedaan ontwikkelingen zichtbaar worden en er antwoord zou kunnen worden gegeven op de vraag of de gemeente de inwoners bereikt die ze zouden moeten bereiken. De gemeente kon al wel zien dat de zelfredzaamheid in de wijken Grote Waal, Kersenboogerd Noord en Risdam Noord onder druk stond. Uit eerdere evaluaties van 1.Hoorn was gebleken dat er onvoldoende zicht was op de resultaten van de integrale samenwerking.

Samenwerkingspartner WerkSaam monitort de uitvoering met klanttevredenheidsonderzoeken, cliëntentevredenheidsonderzoeken, evalueren van bezwaren en klachten en het analyseren van resultaten en gegevens. Het bestuur van WerkSaam krijgt rapportages over de algehele voortgang. De gemeenteraden ontvangen 2 keer per jaar een uitgebreide rapportage en een jaarrekening waarin verantwoording wordt afgelegd. WerkSaam besteed aandacht aan het verbeteren van data inzameling. Het doel is om met beschikbare data op zoek te gaan naar bruikbare informatie om personen in Westfriesland beter te kunnen helpen en begeleiden.[24]

[23] Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Dijk en Waard, Drechterland, Enkhuizen, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Schagen. Stede Broec en Texel.

[24] WerkSaam WestFriesland, (2022), *Beleidsplan Participatiewet 2022-2025 WerkSaam Westfriesland 'Meedoen telt.*

2.4.1. Ontbreken van sturingsinformatie

Uit aangeleverde informatie en gesprekken blijkt dat de gemeente Hoorn weinig sturingsinformatie heeft om de werking van beleid te monitoren en te evalueren. Er wordt nu in ambtelijke teams gekeken naar mogelijke KPI's die hierbij zouden kunnen helpen. Ook relatief eenvoudig te verkrijgen sturingsinformatie is niet beschikbaar. Denk hierbij aan: aantal meldingen vanuit convenantpartners in het vroegsignaleringssysteem, aantal huisbezoeken en aantal doorverwijzingen naar ketenparters. Dit maakt het vrijwel onmogelijk voor de gemeente om beleidskeuzes te evalueren en keuzes, zoals bijvoorbeeld het zelf uitvoeren van laagdrempelige ondersteuning bij schulden, met cijfers te onderbouwen.

2.4.2. Rol van de gemeenteraad

De rapportage Sociaal Domein wordt periodiek opgesteld en gedeeld met de gemeenteraad. Deze rapportage behandelt de voortgang van de beleidsterreinen binnen het sociaal domein. Betreffende rondkomen is het de wens om de voortgang van de inzet van preventie, vroegsignalering, inkomensondersteuning, hulp bij schulden en civiele beschermingsmaatregelen in de rapportage te behandelen. Dit is opgenomen in het beleidskader maar nog niet gedaan. Naast de periodieke rapportage vindt er jaarlijks een specifieke rapportage plaats over de voortgang van de implementatie, uitvoering en resultaten van de Beleidsvisie Rondkomen.[25]

[25] Gemeente Hoorn. (23-03-2021). *Beleidsvisie Rondkomen 2021-2025.*

3. Beleid omtrent ongelijkheid

In dit hoofdstuk wordt verkend welke beleidsmaatregelen de gemeente inzet om ongelijkheid te verkleinen. De inzet van de gemeente hierop in geïnventariseerd aan de hand van de hulpbronnen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven. De inzet van de gemeente wordt vervolgens gespiegeld aan de context van de gemeente en de inwoners van de gemeente Hoorn. Daarna staat beschreven op welke wijze de gemeente extra aandacht heeft voor zwakkere wijken in de gemeente.

3.1. Beleidskader

De gemeente Hoorn zet vooral in op de jeugd om kansenongelijkheid te verkleinen. Dit doet de gemeente door beleid te maken dat aanstuurt op het voorkomen van ongelijke kansen via het onderwijs en het verbeteren van de gezondheid van de jeugd. Het beleid is niet beperkt tot beleid voor de jeugd en zet verder breed in op het verkleinen van kansenongelijkheid door ondersteuning te bieden op het gebied van rondkomen en (mentale) gezondheid. Veel van de instrumenten zijn ook onderdeel van het armoedebeleid, gezien de raakvlakken in de thema's. Beleidsdocumenten die losstaan van de inzet op armoedebeleid, maar wel inzetten op het verkleinen van ongelijkheid zijn hieronder weergegeven in een tabel.

Relevante (beleids)documenten	Datum	Betrokken overheden
Beleidsvisie		
Westfriese aanpak laaggeletterdheid	2021 - 2024	7 Westfriese gemeenten
Nota inclusiebeleid	2023	Gemeente Hoorn
Een gezond en veerkrachtig Hoorn: Nota lokaal gezondheidsbeleid Hoorn 2024-2028	2024	Gemeente Hoorn
Agenda Gelijke Kansen Alliantie	2022	Landelijk met lokale inzet en prioriteiten
Uitwerking lokale visie		
Uitvoeringsplan Westfriese aanpak laaggeletterdheid	2023-2024	Gemeente Hoorn

De Nota Inclusiebeleid is een overkoepeld document waarin veel ambities over het tegengaan van ongelijkheid in zijn opgenomen. De nota is het uitgangspunt voor de Lokale Inclusie Agenda (hierna LIA) die jaarlijks wordt opgesteld. In de periode 2023-2026 zet de gemeente Hoorn in op de vijf focuspunten: Bestaanszekerheid en kansengelijkheid, discriminatie en racisme, Regenbooggemeente, toegankelijkheid en Safe Streets. Voor het focuspunt bestaanszekerheid en kansengelijkheid is de ambitie vastgesteld dat alle inwoners de kans moeten hebben om zich te ontwikkelen en een zeker bestaan op te bouwen

Deze ambitie is vertaald in onderstaande doelstellingen:

- Er is meer kennis op school over kansenongelijkheid en manieren om dit te verminderen
- Inwoners krijgen dezelfde kansen bij het vinden van werk.
- Inwoners met een Participatiewet-uitkering die niet ontwikkelbaar zijn naar werk weten wat hun mogelijkheden zijn om mee te doen in de samenleving en kunnen hierin worden ondersteund.
- De gemeente Hoorn start met een lokale aanpak op laaggeletterdheid
- Inwoners die moeite hebben met rondkomen ontvangen laagdrempelige en toegankelijke ondersteuning om mee te kunnen doen aan de samenleving.

De gemeente Hoorn is aangesloten bij de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). De gemeente Medemblik heeft voor de regio West-Friesland per juni 2019 gezamenlijk een Gelijke Kansen Alliantie – Agenda opgesteld. Met deze agenda streeft de gemeente naar een optimale talentontwikkeling voor alle kinderen in de gemeente en naar het voorkomen van ongelijke kansen.[26] In 2022 heeft de gemeente de Lokale Agenda Gelijke Kansen Alliantie ondertekend.

In de loop van 2024 worden stadgesprekken gevoerd om de gemeente inzicht te geven in wat de stand van zaken is rondom participatie van inwoners met een kleine portemonnee en wat er nodig is voor ondersteuning op het gebied van rondkomen. Met de partners die initiatieven uit de LIA (Lokale Inclusie Agenda) uitvoeren worden monitoringsafspraken gemaakt die worden vastgelegd in beschikkingen. Dit gaat ook over het bereiken van inwoners. De partners worden gevraagd om aan te tonen hoeveel inwoners zij bereiken met een bepaalde activiteit en ook op welke manier zij hebben geprobeerd om inwoners te bereiken die normaal gesproken minder snel op de activiteiten afkomen.

Monitoring

Het is de bedoeling dat er uiteindelijk gemonitord gaat worden gedurende de uitvoering, maar dit is momenteel nog niet effectief ingericht. Er zal gebruik worden gemaakt van het kwaliteitskompas. Dit kwaliteitskompas is een middel waarmee het effect van activiteiten en interventies wordt getoetst aan de hand van enquêtes die naderhand bij de deelnemers wordt afgenomen. Deze enquête bestaat uit open vragen en gesloten vragen. Naast het afnemen van de enquête vindt er 'storytelling' plaats. Bij storytelling wordt er een kort interview met één van de deelnemers afgenomen in aanvulling op de statistische gegevens uit de enquête.

3.2. Inzet op het tegengaan van ongelijkheid

In deze paragraaf wordt de inzet van de gemeente beschreven op het gebied van het tegengaan van ongelijkheid langs de lijnen van de vier kapitalen die in het eerste hoofdstuk zijn onderscheiden.

3.2.1. Economisch kapitaal

Beleidsinstrumenten die worden ingezet om de ambitie te halen overlappen met de beleidsinstrumenten die worden ingezet voor armoedebestrijding. Dit gaat bijvoorbeeld om instrumenten als het kindpakket, de HoornPas, participatiecoaches, budgetmaatjes en de kledingbank. Via WerkSaam worden mensen aan een duurzame oplossing van werk geholpen. Echter, de scheiding tussen WerkSaam en de gemeente Hoorn zorgt ervoor dat (behalve bij het Meedoenbudget) de gemeente beperkt zicht heeft op de doelgroep van bijstandsgerechtigden.

Sluit dit aan bij de inwoners van Hoorn?

Een bemoeilijkende factor is dat een deel van de doelgroep voor deze regelingen weinig vertrouwen in de overheid heeft en moeilijk bereikt wordt. De gemeente Hoorn lijkt hier nog geen goede oplossing voor gevonden te hebben. Ook wordt bereik niet gemeten of gemonitord. De problematieken rondom economisch kapitaal centreren zich vooral in de drie zwakkere wijken. De gemeente Hoorn pleegt, ondanks het wijkprogramma Kersenboogerd, weinig extra inzet om de bewoners van specifiek deze wijken te bereiken. Het wijkgericht werken is daarmee nog niet helemaal van de grond gekomen.

[26] Gelijke Kansen Alliantie (2022), *GKA Agenda, 3-4.*

3.2.2. Sociaal kapitaal

Vanuit de Gelijke Kansenalliantie voert de gemeente Hoorn beleid om het sociale netwerk van kinderen te vergroten via het onderwijs. Er wordt gesignaleerd dat er sprake is van een gebrek aan sociaal contact tussen jongeren[27]. Vanuit dit plan worden sport- en cultuuractiviteiten georganiseerd die het sociale verkeer tussen scholieren moet vergroten. Er wordt hierin vooral aandacht besteed aan groepen kinderen voor wie sport en cultuur niet vanzelfsprekend zijn. Dit is ook het doel van het meedoenbudget en het kindpakket.

Stichting Netwerk vervult een belangrijke rol in het versterken van informele netwerken, activering en participatie en ontmoeting. In buurthuizen worden ontmoetingen voor senioren en volwassingen georganiseerd. Er is in de Grote Waal een popkoor voor jongeren en volwassenen en er worden kidsclubs en jongeren-/tienerinlopen georganiseerd. Deze activiteiten worden redelijk bezocht blijkt uit gesprekken.

Sluit dit aan bij de inwoners van Hoorn?

Hoorn zet het meedoenbudget en kindpakket is om kinderen mee te laten doen. Buiten dat dit invloed heeft op de persoonlijke ontwikkeling draagt het ook bij aan de ontwikkeling van een netwerk. De gemeente Hoorn geeft hierin meer vrijheid dan andere gemeenten in dit onderzoek. Dit heeft grote meerwaarde en draagt positief bij aan het vergroten van sociaal kapitaal. Daarnaast wordt de doelgroep opgezocht door activiteiten te organiseren in de wijk. Dit wordt vooral door Stichting Netwerk georganiseerd.

3.2.3. Cultureel kapitaal

In de gemeente Hoorn wordt gewerkt met een integraal programma dat onderwijsachterstanden moet wegwerken. Dit programma heet 'Samen van Start'. Dit programma omvat 3+ peutergroepen waarin jonge kinderen kennis maken met de onderbouw van de basisschool. Er vindt intensieve ouderbegeleiding plaats en in samenwerking met de bibliotheek wordt taal- en leesonderwijs georganiseerd. Om te zorgen dat dit programma doorgang vindt, ook als kinderen van peuterschool naar basisschool en naar het voortgezet onderwijs gaan, wordt er vanuit de Agenda Gelijke Kansenalliantie geïnvesteerd in het ontwikkelen van een 'soepele doorlopende lijn'. Dit betekent dat er een projectleider wordt aangesteld die in overleg met scholen kijkt naar de onderlinge samenwerking, kennisdeling en afstemming.

Voor nieuwkomers en kinderen die de Nederlandse taal nog niet volledig beheersen wordt er 30.000 euro uitgetrokken voor een actieplan met activiteiten gericht op taalbevordering. Dit gebeurt in samenwerking met andere Westfriese gemeenten. In algemene zin is taalbevordering en het verkleinen van laaggeletterdheid regionaal georganiseerd[28]. In Hoorn wordt vooral ingezet op het bestrijden van laaggeletterdheid via WerkSaam en het Taalhuis Westfriesland. Deze bieden taaltrajecten. De bibliotheek Hoorn organiseert laagdrempelige activiteiten op het NL-plein waar er met taalcoaches gewerkt kan worden aan geletterdheid. De bibliotheek is tevens de partij die werkt aan computervaardigheden van kinderen, volwassenen en ouderen. Stichting Leergeld en het meedoenbudget worden allebei ingezet op het meer toegankelijk maken van culturele activiteiten van minima. Stichting Leergeld is vooral gericht op de jeugd. Deze inzet maakt het mogelijk voor iedereen om enkele keren per jaar een betaalde culturele of sportactiviteit te doen.

Sluit dit aan bij de inwoners van Hoorn?

De gemeente Hoorn voert actief beleid om laaggeletterdheid en taalachterstanden tegen te gaan. Dit gebeurt vooral via de bibliotheek en de scholen. Dat zijn ook de meest logische plekken om dit te voeren. Daarnaast heeft de

[27] Gemeente Hoorn en Ministerie OCW. (30 juni 2022). Agenda Gelijke Kansenalliantie.

[28] Arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord. (juni 2020). Regionaal programma Volwasseneneducatie 2021-2024.

gemeente Hoorn met het meedoenbudget een manier om het Meedoenbudget met veel eigen verantwoordelijkheid en laagdrempelig toe te kennen.

3.2.4. Persoonlijk kapitaal

In de nota 'Een gezond en veerkrachtig Hoorn: Nota lokaal gezondheidsbeleid Hoorn 2024-2028' wordt benadrukt dat een groot deel van de kansenongelijkheid ontstaat tijdens de jeugd. Deze insteek moet voorkomen dat er later gezondheidsverschillen ontstaan die bijdragen aan ongelijkheid. Via het programma 'kansrijke start' beoogt de gemeente de verbinding tussen het medisch en sociaal domein te versterken. Voorbeelden zijn het bovenregionale programma 'in Control of Alcohol& Drugs' (ICOAD) en het landelijk programma 'Gezonde School.' Daarbovenop is het een ambitie om passende lokale invulling te geven aan het Nationaal Preventie Akkoord.

De gemeente ziet bestaanszekerheid als voorwaarde voor een goede gezondheid en gezonde leefstijl. Om bestaanszekerheid te versterken is de gemeente van plan de ondersteuning en het aanbod te vereenvoudigen en meer aandacht te geven aan huishoudens waar door 'life events' problemen kunnen ontstaan. Er is geen uitvoeringsplan uitgewerkt waarin de werkwijze hiervan staat beschreven. Tot slot stimuleert de gemeente een fysiek en mentaal gezonde werkomgeving. Dit gaat zowel om het eigen werkgeverschap als dat van andere werkgevers.

Er is een communicatiecampagne opgezet om mensen met een chronische beperking/aandoening te activeren om te bewegen. Een ander instrument is de organisatie van wijkgerichte programma's gericht op het terugdringen van gezondheidsachterstanden en ontmoeting. Zoals de Gezondheidscheck, Doortrappen (fietsactiviteiten) en Herontdek je brein (Stichting Netwerk).

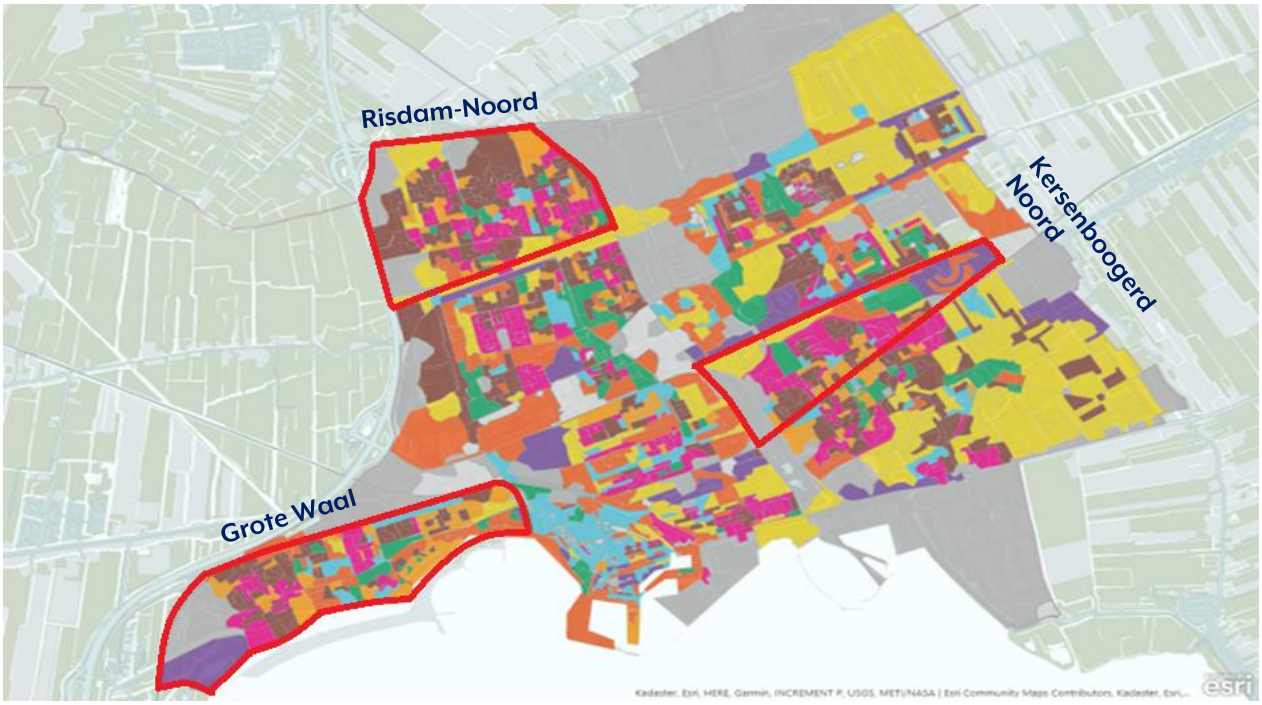
Vanuit het programma Gelijke Kansenalliantie wordt ook geïnvesteerd in het welzijn van schoolgaande kinderen in Hoorn. Door inzet van schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk en GGZ op school wordt gewerkt aan het verbeteren van de welzijnssituatie van Hoornse scholieren. Hier is 20.000 euro budget voor uitgetrokken.

Sluit dit aan bij de inwoners van Hoorn?

De gemeente Hoorn voert veel laagdrempelige activiteiten uit om de gezondheid van inwoners te verbeteren. Door de inzet van schoolmaatschappelijk werk en extra aandacht voor GGZ op de scholen is er vooral voor jongeren veel aandacht.

3.3. Gerichte wijkaanpak

Zoals eerder aangegeven kent de gemeente Hoorn enkele zwakkere wijken. In onderstaand overzicht laten deze wijken zich goed zien. De drie rode omlijnde gebieden zijn de historisch zwakkere wijken van de gemeente Hoorn. De grote aanwezigheid van roze en bruine profielen schetsen een beeld van een benedenmodaal inkomen, praktisch opleidingsniveau en een verhoogd wantrouwen jegens de overheid.



Voor de wijk Kersenboogerd is een speciaal programma ingericht genaamd kansen voor de Kersenboogerd. Dit programma komt voort uit de Toekomstvisie[29] opgesteld door de gemeente en woningcorporatie Intermaris. Dit programma focust zich voornamelijk op het centrum van de Kersenboogerd Noord. Het centrumgebied van de Kersenboogerd heeft verbeteringen nodig in de kwaliteit van de openbare ruimte en in de leefbaarheid. Wanneer dit niet gebeurt, glijdt dit gebied af naar het niveau van een achterstandswijk, aldus de gemeente. Verder is de gemeente Hoorn van mening dat het verbeteren van de leefbaarheid en zorgen dat centrum Kersenboogerd klaar is voor de toekomst alleen met een meervoudige aanpak mogelijk is: zowel sociaal als fysiek. De besluitvorming omtrent het programma Kersenboogerd is iteratief tot stand gekomen:

Programmaopdracht 'Kansen voor de Kersenboogerd'	Programmaplan 'Kansen voor de Kersenboogerd'	Toekomstvisie centrumgebied Kersenboogerd	Vijf-sporen aanpakl toekomstvisie centrumgebied Kersenboogerd
23 mei 2017	18 april 2018	10 december 2019	8 december 2020
€ 40.000 uit het wijkbudget 2017 € 150.000 geresevereerd uit het leefbaarheids-fonds	€ 341.000 beschikbaar gesteld tot 2022 € 40.000 voor communicatie, participatie en quick wins	Uitvoeringskosten (gedekt uit reguliere begroting)	€ 300.000 voor onderzoek en planvorming € 6.000.000 aan investeringsbudget dat per project moet worden toegekend door de raad

[29] Gemeente Hoorn en Intermaris (2019). Toekomstvisie Kersenboogerd.



De aanpak van de gemeente om de wijk te verbeteren gaat over vijf sporen. Het vijfde spoor, veiligheid, is per amendement[30] door de raad toegevoegd[31]:

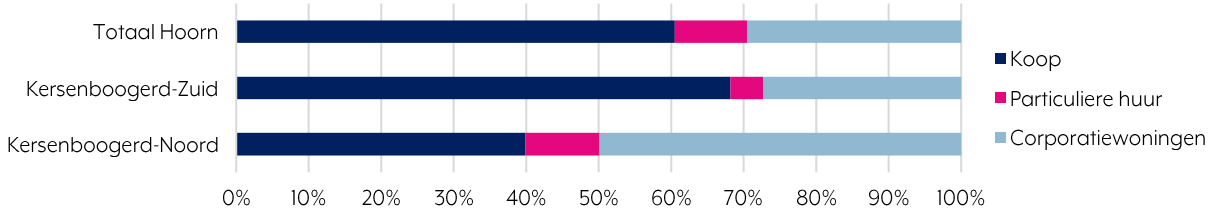
Spoor 1: verduurzamen en verfraaien huurwoningen en openbare ruimte (en aansluiten warmtenet)

De gemeente Hoorn is van mening dat het Centrumgebied Kersenboogerd verbeteringen nodig heeft in de kwaliteit en de leefbaarheid van de openbare ruimte. Een prettige functionerende en goed onderhouden buitenruimte vergroot het gevoel van prettig wonen en leven in dit gebied. Wanneer klimaatadaptatie ook in het ontwerp wordt ingepast met het opknappen van de buurten, is de buitenruimte van centrumgebied Kersenboogerd klaar voor de toekomst, aldus de gemeente. De kwaliteitsimpuls in de buitenruimte wordt gecombineerd met de aanleg van het warmtenet. In 2022 is HVC gestart met de aanleg hiervan. In overleg met woningcorporatie Intermaris zijn in de prestatieafspraken afspraken gemaakt over de verduurzaming en het verfraaien van huurwoningen[32].

Spoor 2: woningdifferentiatie

Het aantal sociale huurwoningen is hoog in de Kersenboogerd Noord. De gemeente streeft naar een 30/30/40 verdeling in elke wijk van de gemeente (momenteel 50/40/10). Momenteel is hiervan is in de wijk Kersenboogerd Noord geen sprake. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar de druk op de wijk gaat groeien als er veel mensen met (multi)problematiek bijkomen. Het bouwen van verschillende type huizen is een van de manieren waarop de gemeente de wijk beoogt te verbeteren.

Samenstelling woningvoorraad gemeente Hoorn, per wijk



[30] Gemeenteraad Hoorn (2020, 8 december). Amendement E - CU HOP PvdA CDA HL 5 sporen aanpak centrumgebied Kersenboogerd.
[31] Gemeente Hoorn (2020, 8 december). Raadsvoorstel vaststellen van de vier sporen aanpak voor uitvoering toekomstvisie centrumgebied Kersenboogerd.
[32] Gemeente Hoorn en Intermaris (2021, april). Samenwerkingsovereenkomst Centrumgebied Kersenboogerd.

Spoor 3: OV-knooppunt, winkelcentrum en voorzieningen

Het station en het winkelcentrum in de wijk zijn volgens de gemeente toe aan een revitalisering. Uit gesprekken met inwoners bleek dat de omgeving onaantrekkelijk is, geen geheel vormt en met name het stationsgebied als onveilig wordt ervaren. Centrumgebied Kersenboogerd heeft het best lopende winkelcentrum van Hoorn en een ruim aanbod aan voorzieningen. Een manier om revitalisering te realiseren is volgens de gemeente het verbeteren van fietsroutes. Overal door het centrumgebied lopen fietspaden, maar er is geen logische hoofdroute. De fietspaden lopen dood op het winkelcentrum en het station. De gemeente wil een duidelijke verbinding creëren tussen station en het winkelgebied en daarmee zorgen voor versterking van deze twee pijlers van het centrum. In de zomer van 2024 start ProRail met het vernieuwen van het Station Kersenboogerd.

Spoor 4: Sociale aanpak

De overgrote meerderheid van de bewoners van het centrum heeft hulp nodig. Om de draagkracht van het centrumgebied Kersenboogerd te vergroten wil de gemeente een integrale, meerjarige sociale aanpak opstellen voor dit gebied. Hierbij moet de verbinding worden gelegd met de opgaven van het meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein. Armoedebestrijding, schuldenaanpak, jeugd en onderwijs zijn onderwerpen die aandacht nodig hebben binnen de sociale aanpak van centrumgebied Kersenboogerd. Het sociale spoor bestaat uit het programma Sociale Kansen voor centrum Kersenboogerd, het bestrijden van woonoverlast (door Intermaris) en het sportprogramma Kersenboogerd in Beweging.

Spoor 5: Veiligheid

Bij de vaststelling van de vijf-sporen aanpak is afgesproken dat dit spoor een prominente rol krijgt in de Veiligheidsambitie. Uit de Hoornse Veiligheidsscan 2021, de overlastmeldingen en de politiecijfers springt de Kersenboogerd er niet uit als risicolocatie in vergelijking met de andere wijken in Hoorn. Uiteraard blijft de veiligheid in de Kersenboogerd onverminderd onder de aandacht en wordt de aanpak, zowel structureel als incidenteel, op de actuele veiligheidssituatie afgestemd. In de nieuwe Veiligheidsambitie 2026 zal het onderwerp ‘wijkgerichte aanpak’ als thema opgenomen worden. Met de wijkgerichte aanpak grijpen gemeente en partners zo snel en effectief mogelijk in als overlast of criminaliteit zich manifesteert in een bepaalde wijk of straat. De wijkgerichte aanpak is niet alleen repressief, maar juist ook preventief om problemen te voorkomen.

3.3.1. Sociale impact doormiddel van de wijkaanpak

De sporen hebben een grote impact op de leefomgeving van de bewoners en dragen, aldus een brede definitie, ook bij aan het tegengaan van ongelijkheid. Dit onderzoek focust op spoor 4, de sociale aanpak. Een belangrijk aspect van het gehele wijkprogramma is zichtbaarheid van de gemeente, vooral gericht op het opbouwen van vertrouwen. De wethouder heeft om de week en spreekuur in de wijk en merkt dat het lastig is om de buurtbewoners goed te betrekken vanwege heersende negatieve sentimenten ten opzichte van de gemeente. Aangezien onderbenutting van regelingen een vraagstuk is in de wijk is het winnen van vertrouwen essentieel om inwoners te bewegen zich te melden bij de gemeente. Hiervoor zijn in het verleden bijvoorbeeld inlooppunten georganiseerd. Deze werden beperkt bezocht. Uit gesprekken blijkt dat zowel de ambtelijke organisatie, als maatschappelijke organisaties, niet bewust meer activiteiten uitvoeren in de Kersenboogerd voortkomend uit het wijkprogramma. Wel wordt er opgemerkt dat de wijk oververtegenwoordigd is in de aanvragen.

Een manier om bij mensen binnen te komen is via andere sporen van het programma. In de Kersenboogerd wordt bijvoorbeeld gewerkt met een buurtjes aanpak (verduurzaming van de woningen). Dat is als vliegwiel aangepakt om ook de rondkomen regelingen onder de aandacht te brengen bij huishoudens, omdat er dan toch al mensen in de huizen komen. Ook kleine energiebesparende maatregelen zijn hierbij meegenomen.

3.3.2. De rol van Stichting Netwerk

Stichting Netwerk is de welzijnsorganisatie in de gemeente Hoorn. Het werk van Stichting Netwerk bestaat uit het wijkwerk voor de jeugd, organiseren en faciliteren van activiteiten in de wijkcentra en Manifesto, het jongerenwerk, het sociaal werk en activiteiten in de regio. Buurtmoeders zijn actief in opvoedondersteuning. Stichting Netwerk werkt met een mix van vrijwilligers en professionals. Stichting Netwerk organiseert (ook in de Kersenboogerd) verschillende activiteiten zoals een Buurtbrasserie, onmoetingsochtenden voor senioren en een café voor jonge moeders in de Kersenboogerd. Daarnaast hebben zij verschillende buddyprojecten.

- Stichting Netwerk heeft in samenwerking met de budgetcoach en het gezondheidscentrum Kersenboogerd het project Standby ontwikkeld. Dit project richt zich op bewoners die in armoede leven. Deze werkwijze heeft als doel bij te dragen aan de versterking van de eigen kracht van de deelnemers: het moet inwoners sterker maken, zelfvertrouwen geven en voor zichzelf en hun rechten op leren komen. Het project volgt een integrale aanpak en de begeleiding wordt voor maximaal één jaar ingezet.
- In verschillende wijken van Hoorn zijn buurmaatjes actief. Deze buurmaatjes bieden laagdrempelige ondersteuning aan buurtbewoners die (nog) geen eigen netwerk hebben. De ondersteuning kan bestaan uit het regelen van praktische zaken, het in kaart brengen van het eigen netwerk, het plannen van activiteiten of samen iets gezelligs doen. Daarnaast bieden ze lichte opvoedingsondersteuning, helpen ouders bij het vinden van structuur of leren hen hoe ze met hun kinderen kunnen spelen. Voor de deelnemers is deze steun erg waardevol, omdat het vaak het gat vult tussen het beperkte sociale netwerk en de professionele hulpverlening. Een goede match verhoogt de kans op een succesvol contact. Het contact met de buurmaatjes duurt maximaal één jaar.
- Coaching voor scholieren richt zich op kinderen die de overstap maken van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs of in de eerste klas van het voortgezet onderwijs zitten. Deze coaching is bedoeld voor leerlingen die door gezinsomstandigheden of persoonlijke aanleg meer risico lopen om onder het door de basisschool geadviseerde niveau te presteren. Als de kinderen aan de criteria van Coaching voor scholieren voldoen, krijgen ze een coach toegewezen. De opgeleide vrijwilliger komt op een vaste tijd bij hen thuis en biedt ondersteuning, zoals het inrichten van een studieplek, hulp bij het maken van huiswerk of het plannen daarvan. De coach houdt nauw contact met de ouders en met de contactpersoon op school, en helpt indien nodig bij het vinden van een passende vrijetijdsbesteding.
- Voor ondersteuning bij de Nederlandse taal en het wonen in Hoorn gaan Nederlands sprekende vrijwilligers een taalvriendschap aan met een anderstalige buurtbewoner. Eén keer per week spreken ze af om bijvoorbeeld samen koffie te drinken, de krant te lezen, huiswerk voor Nederlandse les door te nemen, te sporten of naar de markt te gaan. Tijdens deze ontmoetingen wordt er alleen Nederlands gesproken, waardoor de anderstalige deelnemer in een ontspannen sfeer kan oefenen in het beter leren spreken van het Nederlands. De begeleiding van de taalmaatjes duurt maximaal twee jaar.

Spiegelbeeld: sluit dit aan bij de inwoners van de Kersenboogerd?

In de Kersenboogerd zien we een groot aantal mensen met een laag vertrouwen in de overheid. Dat sluit aan bij de ervaringen van de gemeente en maatschappelijke organisaties. Het opvallende is dat deze mensen over het algemeen wel baat hebben bij de regelingen en ondersteuning die de gemeente kan bieden. Waar de gemeente voor verduurzaming of aansluitingen op het warmtenet huis-aan-huis gaat, doet de gemeente dit niet in het bijzonder voor armoede- of meedoenregelingen. Wel is de gemeente zichtbaar in de wijk. Ook zien we in deze wijken een grote groep aan mensen met een migratieachtergrond die minder goed Nederlands spreken. De gemeente kiest ervoor om in het armoedebeleid enkel in het Nederlands te communiceren waardoor deze groep beperkt bereikt wordt. Hoewel de gemeente aangeeft dat maatschappelijke partners essentieel zijn om het bereik van het beleid te vergroten maken de meeste maatschappelijke organisaties geen onderdeel uit van het wijkprogramma. De activiteiten die door Stichting Netwerk worden georganiseerd sluiten aan bij de doelgroep en bieden ondersteuning. Cruciaal daarbij is dat de sociale voorzieningen bij de vrijwilligers bekend zijn zodat er snel geschakeld kan worden indien mensen recht hebben op bepaalde ondersteuning.

Bijlage 1. Indicatoren en technische onderzoeksverantwoording

Nadere omschrijving typen kapitaal

De indeling van ongelijkheid en typen kapitaal is afgeleid van het onderzoek naar Eigentijdse ongelijkheid door het SCP[33]. Zij maken gebruik van een indeling van typen kapitaal die voor het eerst in de rapportage Verschil in Nederland[34] is gebruikt. Hieronder wordt per type kapitaal een nadere toelichting gegeven evenals de indicatoren die hiervoor zijn gebruikt.

Economische kapitaal

Deze vorm van kapitaal richt zich op de financieel-economische positie van de inwoner binnen de samenleving. Het kijkt daarom niet alleen naar geld, maar ook naar de mogelijkheden om geld te verdienen. Met andere woorden, naast financiële positie ook het potentiële verdienvermogen van inwoners. In dit onderzoek zijn daarvoor de volgende indicatoren gebruikt:

Indicatoren	Jaartal	Bron
Bereikt onderwijsniveau (vergeleken met landelijk)	2023	CBS Arbeidsdeelname
Inkomensverdeling (vergeleken met landelijk)	2023	CBS Inkomens
Aantal personen dat moeite heeft met rondkomen (vergeleken met landelijk)	2022	Gezondheidsmonitor volwassenen en ouderen van GGD'en, CBS en RIVM
Werkloosheidspercentage (vergeleken met landelijk)	2022	CBS Arbeidsdeelname

Cultureel kapitaal

Cultureel kapitaal ('waar je bij past') gaat om vaardigheden die nodig zijn om mee te kunnen doen in de moderne maatschappij, zoals Engels spreken of met computers om kunnen gaan. In dit onderzoek zijn daarvoor de volgende indicatoren gebruikt:

Indicatoren	Jaartal	Bron
Lidmaatschap van verenigingen	2024	Vragenlijst Citisens
Beheersing van Engelse taal	2024	Vragenlijst Citisens

[33] Sociaal Cultureel Planbureau (2023). Eigentijdse ongelijkheid.
[34] Sociaal Cultureel Planbureau (2014). Verschil in Nederland.

Basale digitale vaardigheden	2024	Vragenlijst Citisens

Sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal ('wie je kent') slaat op het sociale netwerk. In dit onderzoek zijn daarvoor de volgende indicatoren gebruikt:

Indicatoren	Jaartal	Bron
Aantal mensen met sociale eenzaamheid	2022	Gezondheidsmonitor volwassenen en ouderen van GGD'en, CBS en RIVM
Gemis van sociale steun in Nederland	2022	Gezondheidsmonitor volwassenen en ouderen van GGD'en, CBS en RIVM
Sociale omgeving van inwoners	2024	Vragenlijst Citisens
Ervaren sociale steun in omgeving (vragenlijst Citisens)	2024	Vragenlijst Citisens

Persoonlijk kapitaal

Persoonlijk kapitaal heeft te maken met mentale en fysieke gezondheid en of je zelf de persoonlijke hulpbronnen hebt (waar je niet per se iets aan kunt doen) om mee te doen in de maatschappij. In dit onderzoek zijn daarvoor de volgende indicatoren gebruikt:

Indicatoren	Jaartal	Bron
Aantal personen met overgewicht (vergeleken met landelijk)	2023	Gezondheidsmonitor volwassenen en ouderen van GGD'en, CBS en RIVM
Mentaal welbevinden (vergeleken met landelijk)	2022	Gezondheidsmonitor volwassenen en ouderen van GGD'en, CBS en RIVM
Laaggeletterdheid	2019	ROA (via geletterdheidinzicht.nl)

3.4. Vragenlijst door Citisens

In de periode van 20 mei tot 27 mei is er een vragenlijst uitgezet onder ongeveer 20.000 leden van het Citisenspanel naar de sociale en culturele positie in de samenleving. Er hebben 6.170 unieke panelleden de enquête ingevuld waarmee de resultaten, na weging, representatief zijn. Deze vragenlijst was erop gericht om het cultureel en sociaal kapitaal van inwoners te laden. De vragenlijst is gebaseerd op het onderzoek van het SCP en aangevuld met relevante indicatoren.

De leden van het panel hebben antwoord gegeven doormiddel van een 'slider' of door een keuze tussen maken uit meerdere opties. De resultaten van de vragenlijst zijn gekoppeld aan de 8 inwonerprofielen.

Sociaal kapitaal

- Met hoeveel mensen in je persoonlijk omgeving (anders dan gezinsleden en hulpverleners) bespreek je persoonlijke zaken? *Denk hierbij bijvoorbeeld aan problemen met je gezondheid of geldzaken.*
- Heb je vrienden, kennissen of familieleden met één van de volgende beroepen? *Hierbij gaat het erom dat je deze mensen persoonlijk kent, buiten hun werk om. Je kunt meerdere antwoorden kiezen.*
    - Burgemeester of lid van de Tweede Kamer
    - Arts of advocaat
    - Directeur van een commercieel bedrijf met meer dan 10 mensen in dienst
    - Hoge ambtenaar, bv. gemeentesecretaris of directeur op een ministerie
    - Professioneel musicus, artiest of schrijver
    - Iemand met een inkomen van meer dan €5.000 euro netto
    - Weet ik niet / zeg ik liever niet
    - Geen van bovenstaande
- Hieronder staan verschillende vaardigheden en eigenschappen. Ken je mensen die je daarmee kunnen helpen als dat nodig is?
    - Iemand die veel weet van allerlei regelingen van de overheid of geldzaken
    - Iemand die je medisch advies kan geven als je ontevreden bent over je dokter
    - Iemand die veel geld (€2.500 of meer) aan je kan lenen
    - Iemand die af en toe mensen een baan kan aanbieden
    - Iemand die een goede referentie/aanbeveling kan geven voor een sollicitatie
    - Zeg ik liever niet
    - Geen van bovenstaande
- Hieronder staan verschillende vaardigheden en eigenschappen. Ken je mensen die je daarmee kunnen helpen als dat nodig is?
    - Iemand die kan helpen bij klussen in huis (timmerwerk, schilderen) of reparaties uitvoeren
    - Iemand die boodschappen kan doen als je ziek bent
    - Iemand die een logeeradres kan bieden als je tijdelijk uit je huis moet
    - Iemand die advies kan geven bij een conflict op het werk
    - Iemand die advies kan geven bij een conflict met familieleden
    - Iemand die voor je kan zorgen als je langdurig ziek bent
    - Zeg ik liever niet

Cultureel kapitaal

- Ik begrijp brieven die ik van de gemeente binnen krijg?
- Van welke verenigingen of gemeenschappen ben je lid of actief deelnemer?
    - Sport- en spelvereniging (zoals een voetbalclub, boksclub of een hengelsportvereniging)
    - Muziek- of culturele vereniging (zoals een fanfare of toneelclub)
    - Gezelligheidsverenigingen (zoals een studentenvereniging, heren/dames sociëteiten)
    - Religieus- of levensbeschouwelijke gemeenschap

    - Serviceclub (zoals de Rotary of een Lions Club)
    - Natuur, milieu en dierenverenigingen (zoals IVN, postduivenbond of milieuvereniging)
    - Vakbond
    - Een ander type vereniging, namelijk:
    - Ik ben niet lid van een vereniging of gemeenschap
    - Zeg ik liever niet
- Kun je Engels?
    - Nee
    - Ja, ik kan makkelijke zinnen begrijpen als ik ze lees of hoorJa, ik spreek een paar woorden (genoeg om bijvoorbeeld iets te bestellen in een restaurant)
    - Ja, genoeg om te praten over simpele en algemene dingen (genoeg om bijvoorbeeld de weg te vragen)
    - Ja, genoeg om zonder voorbereiding een gesprek te voeren over dagelijkse onderwerpen (bijv. over familie, hobby's)
    - Ja, genoeg om de kern van een ingewikkelde tekst te begrijpen, en een spontaan gesprek te voeren met iemand die Engels als moedertaal heeft.
    - Ja, genoeg om ingewikkelde en lange teksten helemaal te begrijpen, en mijzelf zonder problemen uit te drukken in een gesprek met iemand die Engels als moedertaal heeft.
    - Ja, genoeg om zonder voorbereiding aan elk gesprek of discussie deel te nemen en een ingewikkeld betoog te houden
    - Ja, Engels is mijn moedertaal
    - Zeg ik liever niet
- Kun jij op de computer werken met een tekstverwerkingsprogramma (zoals Word of Pages)?
- Kun jij een programma installeren op een computer?
- Kun jij de beveiliging op een computer regelen (met bijvoorbeeld een virusscanner of firewall)?

Politiek zelfvertrouwen

Deze vragen zijn gesteld om context te bieden bij de interpretatie van de vragenlijst.

- Mensen zoals ik hebben invloed op het bestuur van de gemeente?
- De gemeenteraad vindt het belangrijk wat mensen zoals ik denken

3.5. Indeling van inwoners aan de hand van de Citisens-methode

De Citisens betrokkenheidsprofielen zijn ontwikkeld om aan de hand van data een nauwkeurige inschatting te maken van de samenstelling van gemeenten. Op basis van big data onderscheidt het model acht groepen inwoners die van elkaar verschillen in sociaal-economische positie in de samenleving, vertrouwen in de overheid en voorkeuren voor dienstverlening van de gemeente. Voor iedere groep is een profiel opgesteld; hierbij hebben we sociaal-demografische kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau en welstand uit gerenommeerde bronnen gecombineerd met eigen onderzoeksdata over de positie in de samenleving van inwoners die verzameld is via het Citisenspanel met meer dan 75.000 leden.

Zo krijgt iedere groep een herkenbaar karakter. De resultaten van dit onderzoek zijn uitgesplitst naar de profielen. De verschillen worden vervolgens gebruikt om de verschillen in houding, sociaal-economische positie en gedrag tussen wijken weer te geven.

Bijlage 2. Interviews en bronvermelding

Gesprekspartners

Overzicht geraadpleegde gesprekspartners		
Datum gesprek	Functionaris	Organisatie
18 april 2024	Wethouder en ambtenaar	Gemeente Hoorn
18 april 2024	Beleidsadviseur rondkomen Beleidsadviseur samenwerkingen binnen rondkomen Beleidsadviseur participatiewet	Gemeente Hoorn
18 april 2024	Maatschappelijke organisaties	Stichting Leergeld Stichting Netwerk Kinderkledingbank Volwassenen Kledingbank Hart voor Hoorn Voedselbank West-Friesland
22 april 2024	Coördinator team schuldhulpverlening Teamleider uitvoeringsteams Rondkomen	Gemeente Hoorn
23 april 2024	Kwaliteitsmedewerker sociaal domein Schuldhulpverlener Kwaliteitsmedewerker inkomensondersteuning en participatiewet	Gemeente Hoorn
23 april 2024	Coördinator	Schuldhulpmaatje

Geraadpleegde schriftelijke bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.