PLEISTERS PLAKKEN

EEN ONDERZOEK NAAR HET BEREIK EN DE EFFECTIVITEIT VAN DE ARMOEDEAANPAK IN DE GEMEENTE UTRECHT

REKEN KAMER UTRECHT

PLEISTERS PLAKKEN

EEN ONDERZOEK NAAR HET BEREIK EN DE EFFECTIVITEIT VAN DE ARMOEDEAANPAK IN DE GEMEENTE UTRECHT

17 oktober 2023
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ‘t Lam

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Johan Snoei
- Vince van Houten
- Jelte Schat

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

INHOUD

DEEL I Bestuurlijk rapport 5
1 Doelstelling onderzoek 5
2 Conclusies en aanbevelingen 6
3 Bestuurlijke reactie college van B&W 13
4 Nawoord rekenkamer 17

DEEL II Nota van Bevindingen 20
1 Inleiding 20
1.1 Aanleiding 20
1.2 Doel en onderzoeksvragen 20
1.3 Werkwijze en afbakening onderzoek 21
1.4 Leeswijzer 22

2 Armoede in Utrecht 24
2.1 Armoede verdiept en verbreedt zich 24
2.2 Rondkomen en meedoen moeilijk voor doelgroep 28

3 Aanpak, middelen en bereik 33
3.1 Belangrijkste bevindingen 34
3.2 Toelichting op de bevindingen 35
3.2.1 Onderbouwing armoedeaanpak op orde 35
3.2.2 Inzet armoedebestrijding uitgebreid, sinds 2021 tekorten 39
3.2.3 Bereik doelgroep een blijvend aandachtspunt 44

4 Uitvoering en effecten 51
4.1 Belangrijkste bevindingen 52
4.2 Toelichting op de bevindingen 52
4.2.1 Integrale samenwerking na aflopen actieagenda afgeschaald 52
4.2.2 Effectiviteit armoedeaanpak niet eenduidig vast te stellen 56

BIJLAGE 1 Onderzoeksverantwoording 62
BIJLAGE 2 Armoederegelingen 68

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding
Steeds meer Utrechtse huishoudens kregen de afgelopen jaren door de coronacrisis, de energiecrisis en de koopkrachtcrisis moeite om rond te komen en mee te doen aan de samenleving. De Utrechtse armoedeaanpak richt zich vooral op de inwoners met een inkomen tot 125% van het wettelijk sociaal minimum (WSM). De armoedeproblematiek heeft zich voor deze groep inwoners verergerd en er zijn nieuwe groepen met een (laag) middeninkomen in financiële problemen bij gekomen. Armoede werkt door op andere levensterreinen, zoals gezondheid, welzijn, onderwijs en werk en draagt daarmee ook bij aan een toenemende kansenongelijkheid in de samenleving. Binnen de stad zijn op dit moment al grote verschillen tussen wijken zichtbaar. Met name in Overvecht is de problematiek groot: een derde van de huishoudens daar leeft van een inkomen onder of gelijk aan 125% WSM.

De gemeente Utrecht heeft haar armoedeaanpak sinds 2015 op verschillende momenten vernieuwd. In de periode 2016 – 2019 was *Utrecht Inclusief* van kracht, in de periode 2019 – 2022 werd uitvoering gegeven aan de *actieagenda Utrechters Schuldenvrij*. De gemeente richt zich met het centrale doel van de armoedebestrijding op rondkomen en meedoen. Het Centraal Planbureau heeft in augustus 2023 becijferd dat – zonder aanvullend beleid – het aantal mensen in armoede de komende jaren gaat toenemen naar 5,7% van de bevolking, dat neerkomt op ongeveer 1 miljoen Nederlanders.[1]

Rekenkamer Utrecht onderzocht of het gelukt is om de Utrechtse huishoudens in armoede te bereiken en of de gekozen aanpak effectief is. Op dit moment stelt de gemeente Utrecht een nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid op. Wij hopen hier met de uitkomsten van ons onderzoek een bijdrage aan te leveren zodat uiteindelijk meer inwoners (weer) rond kunnen komen en mee kunnen doen aan de samenleving.

Centrale vraag
De centrale vraag van ons onderzoek was: Lukt het de gemeente Utrecht om met de armoedeaanpak de Utrechtse huishoudens in (dreigende) armoede te bereiken en is de aanpak effectief?

Deze rapportage bestaat uit twee delen: I. het bestuurlijk rapport en II. de nota van bevindingen. In dit eerste deel gaan we in op de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. De nota van bevindingen bevat onze bevindingen waarop deze conclusies

[1] Zie Raming Augustus 2023 (concept-Macro Economische Verkenning 2024) | CPB.nl

en aanbevelingen zijn gebaseerd. De nota kwam tot stand door de praktijk van de armoedeaanpak af te zetten tegen vooraf opgestelde normen.

Werkwijze
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april – juli 2023. Naast de documentstudie en analyse van beschikbare data hebben wij interviews gehouden met professionals binnen de gemeentelijke organisatie, bij samenwerkingspartners en met kennisinstellingen. Aan dit onderzoek werkten daarmee veel personen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie mee. Wij danken hen hartelijk voor hun bijdrage aan het onderzoek. Wij spraken daarnaast met inwoners en ervaringsdeskundigen. In het bijzonder bedanken wij daarom de 66 Utrechters die ons hebben verteld over hun – vaak moeilijke – financiële situatie. Deze inbreng is van grote betekenis voor ons onderzoek. Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 1.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen komen wij tot de volgende hoofdconclusie met vier deelconclusies. Wij formuleren hierbij vijf aanbevelingen.

HOOFDCONCLUSIE
Het Utrechtse armoedebeleid is ruimhartig, maar we zien dat er sinds 2021 te weinig structureel geld is en reserves ingezet moeten worden om Utrechters te ondersteunen. Het is voor de gemeente Utrecht daarom niet mogelijk om alle Utrechters in financiële problemen te helpen. Het lukt de gemeente en samenwerkingspartners ook niet om de armoedeproblemen structureel op te lossen en zij ervaren hun inzet daarom ook in toenemende mate als het plakken van pleisters. Dit heeft vier belangrijke oorzaken. De afgelopen jaren lukte het ten eerste onvoldoende om de doelgroep van de armoederegelingen met een inkomen tot 125% van het wettelijk sociaal minimum te bereiken. Daarnaast zien we ook dat mensen met inkomens daarboven vaker in de problemen komen. De doelgroep van de armoedeaanpak verbreedt zich dus. Ten derde blijkt dat de gebruikers van de armoederegelingen ervaren dat de regelingen niet volledig aansluiten op hun behoeften. En zij gebruiken de regelingen voornamelijk om in hun basisbehoeften als boodschappen en kleding te kunnen voorzien. De inflatie zorgt er bovendien voor dat met een gelijkblijvend geldbedrag minder kan worden bekostigd. Er is dus voor de komende tijd een verhoging van de uitgaven per inwoner noodzakelijk om het effect voor gebruikers tenminste op het huidige peil te kunnen behouden en waar mogelijk te verbeteren.

REKEN KAMER UTRECHT

Pleisters plakken

Het Utrechtse armoede-beleid is ruimhartig, maar we zien dat er te weinig geld is om alle Utrechters in de financiële problemen te ondersteunen. Gemeente en samenwerkingspartners ervaren hun inzet steeds meer als pleisters plakken.

Oorzaak 1.
De groep Utrechters die recht heeft op ondersteuning wordt onvoldoende bereikt.

Oorzaak 2.
Ook hogere inkomens komen in de financiële problemen. De doelgroep verbreedt zich.

Oorzaak 3.
Gebruikers ervaren dat de armoederegelingen niet altijd aansluiten op hun behoeften.

Oorzaak 4.
Door de inflatie kan met financieel gelijkblijvende ondersteuning minder worden gedaan.

Aanbevelingen

1 Aanbeveling 1
Breng met scenario's de mogelijke ontwikkeling van de armoedeproblematiek in beeld en formuleer (financieel) houdbare beleidsopties voor de armoedeaanpak aan de hand van keuzes tussen het verdiepen van de aanpak voor de huidige doelgroep en / of het verbreden van de aanpak naar de nieuwe, bredere doelgroep.

2 Aanbeveling 2
Vergroot het bereik van de armoederegelingen bij de beoogde doelgroep door de bekendheid te vergroten, aanvraag-processen te versimpelen en het aanbod minder versnipperd te maken.

3 Aanbeveling 3
Neem verdere maatregelen om het gebruik en de effecten van de armoederegelingen te verbeteren.

4 Aanbeveling 4
Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie weer structureel tussen de organisatie-onderdelen wordt samengewerkt aan de uitvoering van de nieuwe armoedeaanpak.

5 Aanbeveling 5
Verbeter het subsidiekader en de -verantwoording voor armoede-bestrijding en weeg daarmee beter af welke subsidies het meeste opbrengen. En stuur meer op de verbinding tussen samenwerkings-partners in het netwerk.

AANBEVELING 1:

Breng met scenario's de mogelijke ontwikkeling van de armoedeproblematiek in beeld en formuleer (financieel) houdbare beleidsopties voor de armoedeaanpak aan de hand van keuzes tussen het verdiepen van de aanpak voor de huidige doelgroep en / of het verbreden van de aanpak naar de nieuwe, bredere doelgroep.

Armoedebegroting onder druk, ontwikkelingen maken keuzes noodzakelijk

Het budget voor armoedebestrijding is in de periode 2015 – 2022 toegenomen van € 20 miljoen naar bijna € 32 miljoen. Verschillende colleges hebben in deze periode een financiële impuls gegeven aan de armoedebestrijding. Ondanks deze toename is het budget de afgelopen jaren toch steeds meer onder druk komen te staan. Tot 2021 was er sprake van een sluitende begroting, daarna ontstonden tekorten op het reguliere budget. Tot 2024 kunnen landelijke steunpakketten en de inzet van reserves uitkomst bieden, maar daarna is de reserve (naar verwachting) leeg. In de Voorjaarsnota 2023 heeft het college de raad geïnformeerd over het verwachte tekort op het brede sociaal domein.

De Utrechtse armoedeaanpak richt zich voornamelijk op de huishoudens met een inkomen tot 125% van het wettelijk sociaal minimum (WSM). Het aantal huishoudens in deze groep was in de periode 2015 – 2020 min of meer stabiel. Door de groei van de stad en de relatief grote toename van het aantal huishoudens met een hoger inkomen nam het aandeel huishoudens tot 125% WSM in relatieve zin wel af.

"De laatste tijd merk ik dat rondkomen in deze dure tijd niet meer lukt"

Met name de laatste jaren stijgt het inkomen onvoldoende om de prijsstijgingen te compenseren. Het is daarmee voor Utrechters die moeite hebben met rondkomen steeds moeilijker geworden om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien. En Utrechters die al langer in armoede leven, geven aan dat de (financiële) problemen zich voor hen hebben verergerd. Citaat inwoner: *"Ik leef al langere tijd van een uitkering. Het laatste jaar merk ik dat rondkomen in deze dure tijd niet meer lukt. Ik leen nu vaker geld van vrienden."*
Daarnaast blijkt dat ook huishoudens met een inkomen hoger dan 125% WSM vaker in de problemen komen. Zij komen in veel gevallen niet in aanmerking voor de structurele armoederegelingen. Citaat inwoner: "*Ik wil er graag voor pleiten dat de gemeente meer gaat doen voor de middeninkomens. Ik heb het gevoel dat die groep nu nog vergeten wordt. Via het buurtteam word ik wel geholpen, maar zij kunnen nu ook niet veel voor me betekenen.*"
Utrechters die al wel gebruik maken van de armoederegelingen besteden het geld voornamelijk aan basisbehoeften als boodschappen en kleding. De regelingen dragen daarmee positief bij, maar het effect kan nog verder worden vergroot door een betere aansluiting op de behoeften van de doelgroep.

"Ik wil ervoor pleiten dat de gemeente ook meer gaat doen voor middeninkomens"

Gegeven de huidige situatie en de ontwikkelingen van de armoede in de stad bevelen wij aan om met verschillende scenario's de ontwikkeling van de armoedeproblematiek in de tijd

in beeld te brengen en houdbare beleidsopties te formuleren voor de invulling en bekostiging van de nieuwe armoedeaanpak. Maak daarbij keuzes tussen het verdiepen van de aanpak voor de huidige doelgroep en / of het verbreden van de aanpak naar de nieuwe, bredere doelgroep. Daarmee kan inzicht gegeven worden in de groep huishoudens die (financiële) ondersteuning van de gemeente kunnen (blijven) verwachten en welke huishoudens niet of minder.

DEELCONCLUSIE 1: VERGROTEN BEREIK ONVOLDOENDE GESLAAGD

De afgelopen jaren is het de gemeente Utrecht onvoldoende gelukt om de doelgroep van de structurele armoederegelingen te bereiken.

AANBEVELING 2:

Vergroot het bereik van de armoederegelingen bij de beoogde doelgroep door de bekendheid te vergroten, aanvraagprocessen te versimpelen en het aanbod minder versnipperd te maken.

Bereiken doelgroep armoederegelingen een blijvend aandachtspunt

De uitvoering van armoederegelingen is voor gemeenten een directe mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de armoedeproblematiek. De gemeente Utrecht heeft zes structurele armoederegelingen: de U-pas, U-polis, Individuele Inkomenstoeslag (IIT), Bijzondere Bijstand, Kwijtschelding gemeentebelasting, en de regeling tegemoetkoming zorgkosten (RTZ). De doelstellingen, voorwaarden en mate van beleidsvrijheid om keuzes te maken verschilt per regeling. Het blijft ook een grote uitdaging om de doelgroep(en) van de regelingen te bereiken. Het bereik van de U-pas blijft min of meer stabiel, van de IIT is het gebruik toegenomen en van de U-polis en de RTZ neemt het gebruik af. Prestatiedoelstellingen worden dan ook in wisselende mate gehaald. Vooral inwoners die jong, ouder of laaggeletterd zijn en inwoners met een migratieachtergrond worden moeilijker bereikt, waarbij de redenen en oorzaken per regeling verschillen. Citaat inwoner: *“Ik ken niet alle armoederegelingen van de gemeente. En ik weet ook niet goed of ik er als werkende wel voor in aanmerking kom."*

“Ik weet niet of ik als werkende wel in aanmerking kom voor armoederegelingen”

Voor de armoederegelingen zelf is het belangrijk dat de bekendheid toeneemt, de aanvraagprocessen worden versimpeld, het aanbod minder versnipperd wordt gepresenteerd en dat de regelingen (nog) beter aansluiten op de behoeften van de doelgroep. Citaat inwoner: “*Ik vind dat armoederegelingen wel wat meer bekendheid mogen krijgen. Informeer daarover via buurtteams en buurthuizen, en versimpel het aanvraagproces zodat iedereen op eigen kracht een aanvraag kan indienen.*" De armoederegelingen zouden door aanpassing in de voorwaarden voor een bredere doelgroep (> 125% WSM) toegankelijk kunnen worden

“Armoederegelingen mogen wel meer bekendheid krijgen”

gemaakt zodat ook lage middeninkomens in aanmerking komen voor ondersteuning bij rondkomen en meedoen. De mate waarin dit gedaan wordt, hangt mede af van politieke keuzes (zie ook de toelichting op aanbeveling 1 en de hoofdconclusie). Maar los van de beleidskeuzes die gemaakt worden blijft het nodig om het bereik binnen de afgebakende doelgroep zo groot mogelijk te maken. Het is ook belangrijk dat bij deze groep wordt ingezet op preventie en vroegsignalering, Zo kan worden voorkomen dat nieuwe doelgroepen “door het ijs zakken”, langdurig in de armoede raken, en mogelijk schulden opbouwen.

Wij bevelen daarom aan om ook de komende jaren in te blijven zetten op het vergroten van het bereik van de armoederegelingen bij de beoogde doelgroepen. Ook het netwerk van de gemeente Utrecht in de stad kan hiervoor beter worden benut. Samenwerkingspartners en Utrechters in armoede wijzen daarnaast op de inzet op passende natuurlijke vindplaatsen om (met name) ook de nieuwe doelgroepen te bereiken. Bijvoorbeeld voor de werkende armen via de grote (lokale) werkgevers of voor gezinnen met kinderen via scholen.

DEELCONCLUSIE 2: GEBRUIK EN EFFECTEN AANPAK NIET OPTIMAAL

De armoedeaanpak van de gemeente Utrecht sluit niet volledig aan op de behoeften van de doelgroep en de gewenste effecten raken verder uit zicht.

AANBEVELING 3:

Neem verdere maatregelen om het gebruik en de effecten van de armoederegelingen te verbeteren.

Effect armoedeaanpak vergroten door gerichte maatregelen

Armoederegelingen zijn het meest effectief als zij aansluiten op de behoeften van de doelgroep. De gemeente Utrecht is daarom ook met regelmaat in gesprek met de Armoedecoalitie, het netwerk van sleutelpersonen en andere samenwerkingspartners in de stad. Gebruikers van armoederegelingen zijn overwegend positief over de effecten op hun persoonlijke situatie. Toch blijkt de aansluiting op de behoeften van de doelgroep in de praktijk nog niet altijd volledig. De bekendheid van de mogelijkheden van de verschillende regelingen speelt hierbij een rol, maar ook de voorwaarden die gesteld worden en het aanbod zelf bieden soms onvoldoende maatwerk. Zo vinden ouderen het aanbod van de U-pas voor hun leeftijd beperkt, lijkt de U-polis op het eerste gezicht voor de doelgroep te duur, en zijn de voorwaarden voor de bijzondere bijstand te complex om zelfstandig te kunnen beoordelen hoe deze regeling kan worden aangevraagd en gebruikt. Citaat inwoner: "*Het effect van de U-pas is voor mij nu beperkt. Er staat weinig op voor oudere volwassenen. Ik zou graag een uitgebreider boekje met informatie over alle mogelijkheden willen.*"

“Ik zou graag een uitgebreider boekje met informatie willen”

Het effect van de armoedeaanpak is moeilijk te isoleren van alle externe ontwikkelingen die plaatsvinden. De afgelopen jaren hebben de coronacrisis en de koopkracht- en energiecrisis grote impact gehad. Daarnaast is de gemeente ook afhankelijk van de maatregelen van de rijksoverheid en andere samenwerkingspartners zoals woningcorporaties. Uit onze interviews met inwoners constateren we dat de armoederegelingen een positieve bijdrage leveren op rondkomen en meedoen. Toch laat de effectdoelstelling van de gemeente Utrecht een negatieve ontwikkeling zien: het percentage Utrechters dat problemen ervaart met meedoen – onder de Utrechters die slecht kunnen leven van hun inkomen – neemt toe. Samenwerkingspartners in de stad zijn positief over de Utrechtse aanpak, maar zien ook dat een groeiende groep Utrechters ondanks alle (deels tijdelijke) maatregelen onvoldoende kunnen rondkomen en meedoen aan de samenleving.

Wij bevelen daarom aan om verdere maatregelen te nemen om het gebruik en de effecten van de armoedeaanpak te verbeteren. Daarbij kan gedacht worden aan het optimaliseren van het budget van de regelingen (wanneer heeft dit de meeste toegevoegde waarde), het vergroten van de aansluiting op de behoeften van huidige (niet-)gebruikers en betere informatievoorziening over de verschillende mogelijkheden in het aanbod.

DEELCONCLUSIE 3: INTEGRALE AANPAK AFGESCHAALD

Binnen de gemeente Utrecht wordt op verschillende manieren samengewerkt aan armoedebestrijding. Integrale samenwerking blijkt echter geen vanzelfsprekendheid.

AANBEVELING 4:

Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie weer structureel tussen de organisatieonderdelen wordt samengewerkt aan de uitvoering van de nieuwe armoedeaanpak, zodat de problemen van inwoners in samenhang met elkaar worden aangepakt.

Integrale samenwerking aan de opgave moet structureel worden gemaakt

De uitvoering van de armoedeaanpak is in hoofdzaak belegd bij Werk en Inkomen (WenI). Omdat bij armoede vaak sprake is van multi-problematiek is het belangrijk dat alle relevante organisatieonderdelen samen aan deze opgave werken. Aan de *actieagenda Utrechters Schuldenvrij* werd in een integraal team met deelnemers uit verschillende organisatieonderdelen (WenI, Maatschappelijke Ontwikkeling, Volksgezondheid en Communicatie) structureel en integraal gewerkt. Nadat de actieagenda eind 2022 was verlopen, stopte ook het integraal team dat uitvoering gaf aan de acties uit de agenda. Door het wegvallen van de gezamenlijke opgave met een gezamenlijk budget is deze samenwerking gestopt. Vooral de samenwerking tussen WenI en MO moet beter. Samenwerkingspartners in de stad merken dat de verschillende afdelingen minder met elkaar afstemmen. Dit leidt er soms toe dat goed bedoelde maatregelen en regelingen onvoldoende aansluiten op de praktijk.

Wij bevelen daarom aan dat de gemeente de interne samenwerking tussen de organisatieonderdelen bij de opgave versterkt. Armoede is namelijk niet alleen het hebben van een laag inkomen; het werkt vaak door op andere levensterreinen waardoor inwoners te maken hebben met multi-problematiek. Dit maakt een integrale aanpak noodzakelijk. Bij de uitwerking van de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid heeft de interne samenwerking op dit moment weer vorm gekregen door de instelling van integrale werkgroepen. Wij benadrukken echter het belang van een meer structurele, integrale samenwerkingsvorm die de komende jaren in stand blijft.

DEELCONCLUSIE 4: OPBRENGST SUBSIDIES ARMOEDEBESTRIJDING NIET HELDER

Er is geen helder zicht op de opbrengsten van de subsidies die worden verstrekt voor armoedebestrijding. Ook ontbreekt het aan sturing op de onderlinge samenwerking tussen de samenwerkingspartners.

AANBEVELING 5:

Verbeter het subsidiekader en de -verantwoording voor armoedebestrijding en weeg daarmee beter af welke subsidies het meeste opbrengen. En stuur meer op de verbinding tussen samenwerkingspartners in het netwerk.

Inzicht bij subsidies en verbinding in het netwerk moeten beter

De gemeente Utrecht subsidieert jaarlijks meerdere partners die zich inzetten voor armoedebestrijding. In de periode 2016 – 2022 ging het gemiddeld om circa € 0,8 miljoen per jaar. Uit de verantwoordingsinformatie wordt echter niet duidelijk welke partijen subsidie ontvangen, waarom, hoeveel en hoe hun inzet bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Niet alle partijen die zich inzetten voor armoedebestrijding komen in de verantwoordingsinformatie voor, terwijl zij wel aangeven een gemeentelijke subsidie voor armoedebestrijding te ontvangen. Omgekeerd staan er wel partijen in het overzicht die subsidie ontvangen vanuit armoedebestrijding waarbij niet direct duidelijk is op welke manier zij bijdragen aan de gestelde doelen. Binnen de gemeente is men ook zoekende bij subsidieverstrekking, omdat het aantal initiatieven groeit en het geld beperkt is. Er wordt daarom breder gezocht naar mogelijkheden om initiatieven (financieel) te ondersteunen. Hierdoor ontbreekt voor de raad, de gemeente en de samenwerkingspartners een helder zicht op hoe de subsidieverstrekkingen bij armoedebestrijding tot stand komen en hoe onderlinge verschillen worden verklaard.

De gemeente Utrecht werkt nu voornamelijk intensief samen met de Armoedecoalitie en het sleutelpersonennetwerk. Maar er zijn in de stad veel meer relevante partners en partijen die op armoedebestrijding actief zijn. De partners missen een proactieve samenwerking tussen de verschillende partijen in de stad die zich inzetten voor armoedebestrijding. De gemeente laat het nu vooral aan de partijen zelf om samenwerkingsverbanden te organiseren. Maar partners weten niet altijd van elkaars bestaan af en / of wat voor dienstverlening de

verschillende partners aanbieden. Zij verwachten daarom juist een faciliterende en ook een meer sturende rol vanuit de gemeente op de samenwerking tussen partijen in het netwerk. Cliënten kunnen dan ook gemakkelijker worden doorverwezen tussen partijen, waardoor zij sneller passende ondersteuning krijgen.

Wij bevelen daarom aan om allereerst het subsidiekader voor armoedebestrijding te verbeteren. Maak inzichtelijk welke partijen subsidie ontvangen, hoeveel en waarom. Motiveer waarom juist die partijen met hun inzet gaan bijdragen aan de gestelde doelen voor armoedebestrijding. Evalueer vervolgens die inzet aan de hand van een impactanalyse en communiceer daarover. Zo is voor alle partijen transparant welke partners subsidie ontvangen, hoeveel, waarom en wat de inzet oplevert. Het maken van scherpere keuzes in de subsidieverstrekking op basis van impact kan ook tot een besparing / meer doelmatige toewijzing van financiële middelen leiden. Daarnaast bevelen wij aan om meer te sturen op de verbinding tussen partners in het netwerk, zodat van elkaar kan worden geleerd door knelpunten te bespreken en op te lossen en kunnen uitdagingen gezamenlijk worden aangepakt.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Afgelopen periode heeft u onderzoek gedaan naar het bereik en de effectiviteit van de armoedeaanpak in de gemeente Utrecht. We zijn dankbaar met het zorgvuldige onderzoek van de rekenkamer naar ons armoedebeleid. Het rapport komt op het juiste moment omdat we de conclusies en aanbevelingen kunnen gebruiken bij de vormgeving van het nieuwe armoedebeleid. Hieronder gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdconclusie
Kunnen rondkomen en meedoen is een belangrijke voorwaarde voor gezond stedelijke leven voor iedereen. Financiële bestaanszekerheid is noodzakelijk om een zekerder bestaan te kunnen opbouwen. Het voorkomt veel individueel leed, stress en maatschappelijke kosten. Het rapport ‘Pleisters plakken’ geeft op basis van een zorgvuldig onderzoek een goed beeld van het Utrechtse armoedebeleid van de afgelopen jaren, de effecten en de uitdagingen die we hierop hebben.

Het Utrechts armoedebeleid heeft als doel dat alle Utrechters kunnen rondkomen en meedoen. Een ambitieus doel waar wij als stad maar ten dele een bijdrage aan kunnen leveren. Steeds meer Utrechtse huishoudens kregen de afgelopen jaren moeite met rondkomen, door de coronacrisis, energiecrisis en de koopkrachtcrisis. Wij delen uw analyse dat kunnen rondkomen onderdeel is van landelijk beleid van de rijksoverheid. Als gemeente kunnen wij hier beperkt invloed op uitoefenen.

Wij herkennen ons in de conclusie dat het nog niet goed genoeg lukt om de doelgroep van onze armoederegelingen te bereiken en dat de regelingen niet altijd volledig aansluiten op de behoeften van inwoners. Dit hangt samen met een aantal uitdagingen. Om meer mensen te bereiken moeten inwoners weten waar ze recht op hebben en in staat zijn om de regeling aan te vragen. Dit hangt samen met de kwaliteit van onze publieke dienstverlening. Het aanvragen moet makkelijk en begrijpelijk zijn en zo min mogelijk stress opleveren. Ambtenaren worden daarom getraind in stress-sensitieve dienstverlening.

Op dit moment werken we aan de nota Financiële Bestaanszekerheid waarin het nieuwe Utrechtse armoedebeleid vormt krijgt. De inzichten uit de hoofdconclusie en de aanbevelingen in het rapport Pleisters plakken geven ons goede input om het armoedebeleid verder te verbeteren. Hieronder geven we uitgebreider reactie op de verschillende aanbevelingen.

AANBEVELING 1:
Breng met scenario's de mogelijke ontwikkeling van de armoedeproblematiek in beeld en formuleer (financieel) houdbare beleidsopties voor de armoedeaanpak aan de hand van keuzes tussen het verdiepen van de aanpak voor de huidige doelgroep en/ of het verbreden van de aanpak naar de nieuwe, bredere doelgroep.

De aanbeveling om gebruik te maken van scenario's om de mogelijke ontwikkeling van de armoedeproblematiek in beeld te brengen, inclusief de verschillende houdbare beleidsopties, nemen wij over en passen we toe bij de ontwikkeling van de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid. De huidige tijd, waarbij middelen en capaciteit onder druk staan, vraagt ons om scherpe keuzes te maken. We willen ongelijk investeren voor gelijke kansen, maar met de huidige middelen worden we al gevraagd om keuzes te maken binnen de groep mensen met minder kansen. In de Raadsbrief leidende principes nota Financiële Bestaanszekerheid beschrijven we al drie thema's waar we in het nieuwe beleid bijzondere aandacht aan willen besteden:
- Kinderen en jongeren;
- Het bereik van onze regelingen;
- De aanpak van schulden.

De keuze voor deze thema's is op basis van het coalitieakkoord, gesprekken met inwoners en professionals, de Armoedecoalitie en input vanuit raadsdebatten. In het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks volgt op de nota stellen we de prognose op basis van nieuwe gegevens bij en passen we het beleid waar nodig aan.

AANBEVELING 2:
Vergroot het bereik van de armoederegelingen bij de beoogde doelgroep door de bekendheid te vergroten, aanvraagprocessen te versimpelen en het aanbod minder versnipperd te maken.

We herkennen dat het bereiken van de doelgroep voor onze armoederegelingen een aandachtspunt blijft en nemen aanbeveling 2 over. Het verbeteren van het bereik van inwoners die onder de inkomensgrens van het armoedebeleid vallen is één van de drie thema's van de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid. Uw rapport bevestigt welke groepen we moeilijker bereiken. Redenen verschillen per regeling en per doelgroep. Een belangrijke voorwaarde is het versimpelen van het aanvraagproces. De afgelopen jaren hebben we het voor de inwoners met een bijstandsuitkering al makkelijker gemaakt, door een deel van de regelingen automatisch toe te kennen (Individuele Inkomsten Toeslag (IIT) en de U-pas). Ook de energietoeslag hebben we grotendeels geautomatiseerd kunnen toekennen. De lessen die we hierbij hebben geleerd nemen we mee.

Het aanvragen van regelingen mag geen dagtaak voor inwoners zijn, dit moet eenvoudiger worden. We willen daarom de beweging maken om zoveel mogelijk regelingen waar mogelijk ambtshalve te verstrekken. We zetten daarnaast in op het verder uitbouwen van het Virtueel Inkomsten Loket. Het Virtueel inkomstenloket moet in de toekomst een grote rol spelen in de aanvraag van regelingen. Hiermee proberen we ook versnippering van de regelingen te verminderen. Inwoners hoeven dan niet voor elke regeling los een aanvraag in te dienen en dezelfde bewijsstukken aan te leveren.

Een geautomatiseerde- of een zeer eenvoudige aanvraag is niet voor alle regelingen mogelijk. Voor de bijzondere bijstand blijft dit een uitdaging. Het is daarvoor noodzakelijk om een goed beeld van iemands situatie te hebben. Daarom is het ook belangrijk om te blijven inzetten op het verbeteren van de toegang en de mogelijkheid om ondersteuning te krijgen, bijvoorbeeld via de Geldzaak of het sleutelfigurennetwerk. Ook subsidiëren we partners die dicht(erbij) onze inwoners staan. Bijvoorbeeld stichting Leergeld als het gaat om schoolgaande kinderen, of Al Amal die de positie van inwoners met een migratieachtergrond helpt te verbeteren. Daarnaast blijven we inzetten op het beter bekend maken van de regelingen. We gaan door met de stadsbrede communicatiecampagne ‘Weet jij waar je recht op hebt’. Met deze campagne worden inwoners bewust gemaakt van de regelingen waar ze recht op hebben. Uiteindelijk blijft wel het dilemma dat wanneer alle huidige regelingen een 100% bereik hebben, we met het huidige armoedebudget een tekort hebben. Zoals aanbeveling 1 beschrijft is het noodzakelijk dat we keuzes maken waar of op wie we inzetten.

AANBEVELING 3:
Neem verdere maatregelen om het gebruik en de effecten van de armoederegelingen te verbeteren.

We zijn blij om te lezen dat gebruikers overwegend positief zijn over de effecten die onze armoederegelingen hebben op hun persoonlijke situatie. We vinden het belangrijk dat onze regelingen aansluiten op de behoefte van de gebruikers. Daarin zoek je als overheid naar

een balans tussen de vrijheid en autonomie van inwoners. Daarom zullen regelingen die hulp in natura of meedoen bieden nooit helemaal aansluiten op de behoefte van álle gebruikers.

Dat neemt niet weg dat we er naar streven om een zo compleet mogelijk aanbod te bieden. Enerzijds door ‘gewoon’ geld te geven, zoals de IIT, anderzijds door veel verschillende kostensoorten te vergoeden bij de bijzondere bijstand en een gevarieerd aanbod aan mogelijkheden om de U-pas in te zetten. We zien ook dat de U-pas steeds meer gebruikt wordt. De benutting van de U-pas was afgelopen pasjaar (2022-2023) 70,9 %. Dit was het pasjaar ervoor (2021-2022) 64,8 %.

In de nota Financiële Bestaanszekerheid en daaropvolgende uitvoeringsprogramma gaan we ook in op de beschikbare budgetten en hoe we deze inzetten. Uw aanbeveling nemen we dan ook over. Via instrumenten zoals de Armoedemonitor, de Minima-effectrapportage en klanttevredenheidsonderzoeken voor onder andere de U-pas blijven we het effect van onze regelingen monitoren. Ook blijven we in verbinding met de stad en halen we actief input op bij inwoners over het effect van onze regelingen. Op basis daarvan bekijken we hoe we de regelingen kunnen verbeteren en de budgetten zo optimaal mogelijk verdelen. De keuzes en afwegingen die we daarbij maken, maken we inzichtelijk.

AANBEVELING 4:
Zorg ervoor dat binnen de gemeentelijke organisatie weer structureel tussen de organisatieonderdelen wordt samengewerkt aan de uitvoering van de nieuwe armoedeaanpak, zodat de problemen van inwoners in samenhang met elkaar worden aangepakt.

Met het aflopen van de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij is ook het integrale opgaveteam gestopt. Hierdoor is de samenwerking tussen de interne organisatieonderdelen (OO) niet meer formeel georganiseerd op dit onderwerp. Voor de nieuwe nota’s in het sociaal betrekken we collega’s van de verschillende afdelingen. Voor de nota financiële bestaanszekerheid doen we dit door collega’s vanuit verschillende expertises en afdelingen mee te laten denken in themagroepen. Dit willen we blijven doen na vaststelling van de nota bij de uitwerking van concrete plannen. Daarmee krijgt de samenwerking een structureel karakter. Deze aanbeveling nemen wij daarmee over.

AANBEVELING 5:
Verbeter het subsidiekader en de -verantwoording voor armoedebestrijding en weeg daarmee beter af welke subsidies het meeste opbrengen. En stuur meer op de verbinding tussen samenwerkingspartners in het netwerk.

We herkennen dat de totstandkoming van subsidieverstrekkingen in het kader van het bestrijden van armoede en schulden niet altijd helder is voor samenwerkende partijen. We onderzoeken hoe we de subsidiekaders en verantwoording kunnen verbeteren, dit wordt

onderdeel van de nieuwe nota of het uitvoeringsprogramma. Deze aanbeveling nemen wij over.

Veel van onze partners sluiten aan bij de bijeenkomsten van de Armoedecoalitie. Daar is ruimte om met elkaar signalen en ervaringen uit te wisselen en samen op te trekken. We verwachten van partners in de stad dat zij zichzelf ook actief inzetten om het netwerk in de stad te onderhouden en hierbij aan te sluiten. Hiervoor hebben we ook in samenwerking met de Armoedecoalitie het fondsennetwerk opgericht. We nemen daarom de aanbeveling om meer te sturen op de verbinding tussen samenwerkingspartners niet over en verwijzen daarbij naar de bestaande overlegstructuren. We vinden het wel belangrijk om hier als gemeente goed op aangehaakt te blijven en te ondersteunen waar nodig. Daarnaast kijken we samen met individuele partners goed naar het aanbod dat zij bieden en waar dat overlapt met andere organisaties. Daarbij spreken we af welke oplossingen voorliggend zijn en welke oplossing als vangnet wordt ingezet. Organisaties hebben daar onderling ook contact over.

Tot slot
Wij danken u voor uw aandacht voor uw onderzoek en aandacht voor ons armoedebeleid, juist nu steeds meer Utrechters te maken krijgen met de effecten van armoede. Wij gaan daarom voortvarend aan de slag met uw aanbevelingen en nemen deze mee in het opstellen van de nota Financiële Bestaanszekerheid.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

3 oktober 2023

4 NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zien dat het college instemt met onze conclusies en vrijwel alle aanbevelingen overneemt.

Het wordt ons uit de reactie echter niet duidelijk welke extra maatregelen worden genomen om het gebruik en de effecten van de armoederegelingen te verbeteren (aanbeveling 3). Daarnaast benadrukken wij het belang om te sturen op meer verbinding tussen de samenwerkingspartners (aanbeveling 5). Ook buiten de bestaande overlegstructuren. Partners in de stad blijken nu nog niet altijd van elkaars bestaan en dienstverlening op de hoogte te zijn. Dit staat een snelle doorverwijzing van Utrechters die moeite hebben met rondkomen en / of meedoen naar passende ondersteuning in de weg. Daarnaast laten gemeente en samenwerkingspartners hiermee kansen liggen om (meer) van elkaar te leren en samen de dienstverlening te verbeteren.

Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak, de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid en het uitvoeringsprogramma met belangstelling tegemoet.

Voedselbank Overvecht

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Huishoudens worden (in deze tijd) geconfronteerd met sterk oplopende prijzen van energie en levensonderhoud. Daardoor krijgen meer Utrechters moeite met rondkomen en meedoen aan de samenleving. Armoede werkt ook door op andere levensterreinen zoals gezondheid, welzijn, onderwijs en werk. Utrechters die moeite hebben met rondkomen, hebben bijvoorbeeld vaker gezondheidsproblemen, doen minder vaak mee in de maatschappij en zijn minder tevreden over hun leven.

In onze gesprekken met de raadsfracties in het najaar van 2022 is het onderwerp armoede met regelmaat benoemd. Raadsleden hadden vragen over de effecten van de huidige situatie. Ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe groepen armen? En wat is het bereik en wat zijn de effecten van de armoederegelingen die in Utrecht worden ingezet? Ook Utrechters stelden in onze uitvraag via het Bewonerspanel soortgelijke vragen. Terugkerend zijn de vragen of het lukt om alle Utrechters die (financiële) hulp nodig hebben te bereiken en of het vervolgens lukt om hen voldoende te ondersteunen en bestaanszekerheid te bieden.

Rekenkamer Utrecht heeft daarom in het voorjaar van 2023 onderzoek gedaan naar het bereik en de effecten van de armoedeaanpak van de gemeente Utrecht.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is om de Utrechtse gemeenteraad inzicht te geven in de effecten van de Utrechtse armoedeaanpak op Utrechtse huishoudens in (dreigende) armoede. We kijken daarbij naar de behoeften van deze huishoudens en in hoeverre de gemeentelijk armoedeaanpak daarbij aansluit en effect heeft.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:
Lukt het de gemeente Utrecht om met de armoedeaanpak de Utrechtse huishoudens in (dreigende) armoede te bereiken en is de aanpak effectief?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van vijf onderzoeksvragen:

1) Hoe ziet sinds 2015 de Utrechtse armoedeaanpak eruit en is de aanpak goed onderbouwd?
2) Welke armoederegelingen en andere (financiële) middelen zet de gemeente in voor de armoedeaanpak?
3) Lukt het om de doelgroepen van de armoederegelingen te bereiken?

4) Welke behoeften hebben Utrechtse huishoudens in (dreigende) armoede als het gaat om ondersteuning van de gemeente en hoe sluit de uitvoering van de gemeente daarop aan?
5) Zorgt de Utrechtse armoedeaanpak ervoor dat Utrechters in armoede beter kunnen rondkomen en (meer) meedoen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Aan het begin van verschillende hoofdstukken presenteren we de onderzoeksvraag, de bijbehorende norm(en) en criteria, en hoe deze – afgezet tegen de uitvoering – leiden tot onze bevindingen en beoordeling. De beoordeling wordt gegeven naar de mate waarin er aan de norm wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs). Rood betekent dat er niet aan de norm voldaan wordt. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is. We werken deze beoordelingen verder uit met een paragraaf belangrijkste bevindingen en vervolgens een toelichtende paragraaf.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van de onderstaande vier stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 1.

Afbakening

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek af te bakenen. Deze beschrijven we hieronder puntsgewijs:

- Periode: we kijken naar de periode vanaf 2015. Met ingang van 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De gemeente Utrecht stelde in december van dat jaar een nieuwe armoedeaanpak voor de jaren 2016 – 2019 op: *Utrecht Inclusief*. De vernieuwing van de armoedeaanpak werd doorgezet met de *actieagenda Utrechters schuldenvrij* die is vastgesteld in 2019.
- Armoederegelingen: we richten ons onderzoek primair op de structurele armoederegelingen die ook beleidsmatig binnen de invloedssfeer van de gemeente vallen. Op (de uitvoering van) al dan niet tijdelijke landelijke regelingen is de gemeentelijke invloed namelijk zeer beperkt. De lessen uit de uitvoering van andere regelingen, zoals de energietoeslag, nemen wij wel mee. De focus komt hiermee te liggen op de aanpak en uitvoering van armoederegelingen door de afdeling Werk en Inkomen. De aanpak op schulden laten we buiten beschouwing. Waar nodig besteden we ook aandacht aan de interne samenwerking met de andere organisatieonderdelen zoals Maatschappelijke Ontwikkeling (Jeugd, Zorg en Veiligheid, Onderwijs).
- Samenwerkingspartners: rondom armoede wordt door de gemeente Utrecht samengewerkt met een groot aantal partners. Een deel is verenigd in de Armoedecoalitie, maar ook daarbuiten heeft Werk en Inkomen (subsidie)relaties met organisaties die zich richten op armoedebestrijding. Voor een overzicht van de partners die wij hebben geïnterviewd, verwijzen wij u naar bijlage 1.
- Beoordeling bereik armoederegelingen en effecten: om het bereik van de armoederegelingen en de effecten van de armoedeaanpak te beoordelen, gebruiken we zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. De begrote en bestede bedragen aan de verschillende armoederegelingen hebben we aan de hand van de financiële administratie in kaart gebracht. Voor de data-analyses hebben wij ook afgestemd met de afdeling Onderzoek en Advies van de gemeente Utrecht. Kwalitatieve informatie komt uit de interviews binnen de gemeente en bij de samenwerkingspartners, en de gesprekken met inwoners die gebruikmaken van de armoederegelingen.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de tweede paragrafen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst de situatie rond armoede in de gemeente Utrecht. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in de ontwikkeling van de Utrechtse armoedeaanpak, de middelen die ervoor zijn ingezet en het bereik van de armoederegelingen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de aansluiting tussen beide en op de effecten.

Het geheel heeft twee bijlagen: 1) de onderzoeksverantwoording, en 2) een overzicht van de landelijke en lokale armoederegelingen.

Financieel en Administratief Spreekuur U Centraal

2 ARMOEDE IN UTRECHT

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van armoede in de stad sinds 2015, waarbij we armoede in verschillende Utrechtse wijken vergelijken. We laten ook zien dat armoede zich verdiept en verbreedt. Tot slot brengen we armoede in Utrecht in beeld. Dat doen we op basis van onze gesprekken met Utrechters die rond moeten komen van een lager inkomen.

Dit hoofdstuk bevat geen normenkader, bevindingen of beoordeling. Het heeft als doel om de situatie in de stad te schetsen waarin de gemeente de doelen van haar armoedebeleid probeert te realiseren. Daarna geven we in hoofdstuk 3 een beoordeling over de armoedeaanpak van de gemeente Utrecht.

2.1 ARMOEDE VERDIEPT EN VERBREEDT ZICH

Het percentage Utrechters in armoede daalt, maar het aantal blijft gelijk

Het Centraal Bureau voor de Statistiek brengt voor verschillende gemeenten cijfers over armoede in kaart, waaronder ook voor Utrecht. Uit de meest recente cijfers uit 2021 blijkt dat iets meer dan 12.000 Utrechtse huishoudens (8%) rond het wettelijk sociaal minimum (WSM) leven.[2] Hiermee doet Utrecht het beter dan andere grote steden, maar minder goed in vergelijking met het landelijke gemiddelde.

Het wettelijk sociaal minimum is het normbedrag dat mensen op zijn minst nodig hebben om in het levensonderhoud te kunnen voorzien.[3] De hoogte van dit bedrag wordt landelijk bepaald en verschilt per leefsituatie. Zo is het normbedrag voor een alleenstaande Utrechter € 1.378,95 per maand. Voor een getrouwd stel is dit € 1.934,45 euro. In sommige gevallen hebben ook Utrechters die meer verdienen dan het wettelijk sociaal minimum recht op ondersteuning. De meest gehanteerde grenzen zijn hierbij 10%, 25% en 50% boven het WSM. In Utrecht wordt voornamelijk de inkomensgrens van 125% gehanteerd.

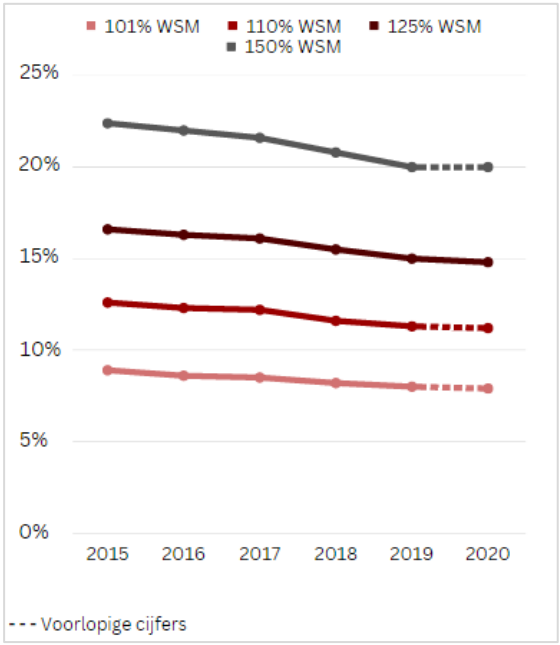
Inkomen stijgt onvoldoende mee met inflatie, armoede verdiept zich

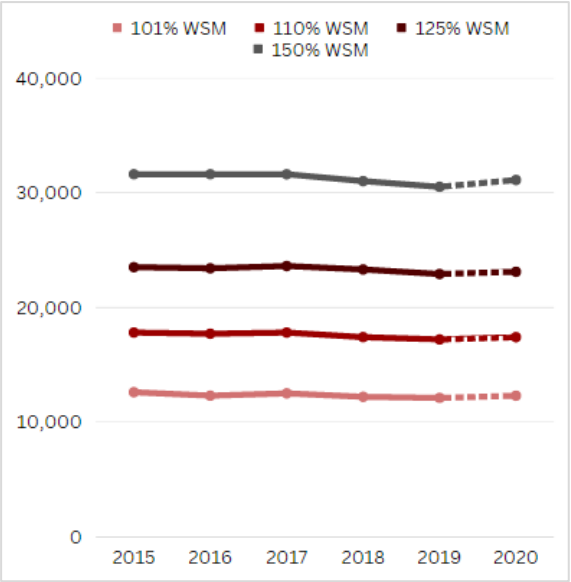
Het wettelijk sociaal minimum wordt periodiek bijgesteld, maar uit cijfers van het Nibud blijkt dat in 2022 veel inwoners – met name door de inflatie en energiecrisis – een forse financiële klap hebben gehad.[4] De inflatie wordt afgemeten aan de jaarlijkse verandering van consumentenprijzen. In september 2022 bereikten de prijsstijgingen een piek. Er was toen

[2] Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Verkregen via: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table. Voor 2020 zijn alleen nog voorlopige cijfers bekend.
[3] Wat is het sociaal minimum en wat als mijn uitkering lager is? | Rijksoverheid.nl
[4] Nibud (21 januari 2023). *Nibud: 2023 wordt financieel gezien bijkomen van de klap van 2022.*

sprake van een stijging van 14,5% ten opzichte van het jaar ervoor.[5] Wanneer de consumentenprijzen stijgen, kunnen mensen minder kopen met hetzelfde inkomen. Het inkomen steeg in 2022 onvoldoende om de prijsstijgingen te compenseren. De koopkrachtdaling werd voor een gemiddeld huishouden in december 2022 door het CPB, ondanks het landelijke prijsplafond voor energiekosten, geraamd op circa 4 procent in twee jaar. Geïnterviewden bij de gemeente Utrecht en de samenwerkingspartners merken op dat de gevolgen van deze macro-economische ontwikkelingen voor Utrechters met de laagste inkomens groot zijn. Utrechters die al langer moeite hadden om rond te komen, geven zelf ook aan dat het de afgelopen jaren nog moeilijker is geworden om in de basisbehoeften te voorzien.[6] In onze gesprekken met inwoners wordt dit vaak bevestigd.[7] De armoede heeft zich voor deze inwoners verdiept. We gaan hier in paragraaf 2.2 verder op in. Deze ontwikkelingen leiden er op landelijk niveau ook toe dat het Nibud, het CBS en het SCP onderzoek doen naar een nieuwe armoedegrens. Het fundament hiervan wordt het minimaal benodigde budget om van te kunnen leven én mee te kunnen doen in de maatschappij.[8] Ook concludeerde de commissie sociaal minimum in juni 2023 dat het sociaal minimum aanzienlijk moet worden verhoogd.[9]

Figuur 2.1 Ontwikkeling doelgroepen gemeente Utrecht (2015 – 2020)





Bron: Gemeente Utrecht, *Armoedemonitor 2017*; Gemeente Utrecht, *Armoedemonitor 2022*; CBS, Statline (2021) *Laag en langdurig laag inkomen; kenmerken, regio (indeling 2021) 2011-2020* (Geraadpleegd via: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table)

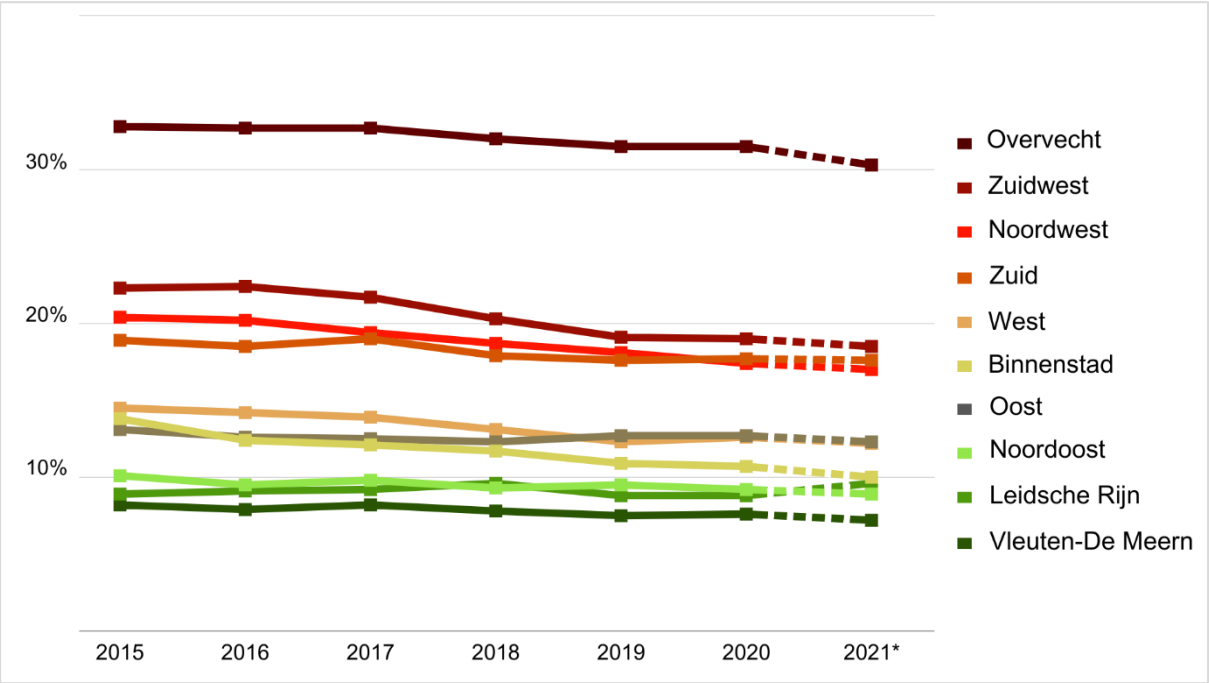
[5] Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.). *Inflatie – Hoe hoog is de inflatie in Nederland?* Geraadpleegd via: Inflatie (cbs.nl)
[6] Rekenkamer Utrecht (2023) *Interviews* gemeente; *Interviews samenwerkingspartners*.
[7] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews inwoners.*
[8] Nibud (30 juni 2023). *Minimumvoorbeeldbegrotingen herijkt voor vaststellen armoedegrens - Nibud*
[9] Commissie Sociaal Minimum (30 juni 2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*.

In figuur 2.1 is de ontwikkeling van deze doelgroepen in de gemeente Utrecht weergegeven. Aan de linkerzijde wordt de omvang per doelgroep ten opzichte van het totaal aantal huishoudens in Utrecht uitgedrukt. In 2015 leefde bijvoorbeeld 8,6% van de Utrechtse huishoudens rond het wettelijk sociaal minimum. Vier jaar later was dit 8%. Voor alle inkomensgrenzen geldt een dalende trend. Hoe ruimer de inkomensgrens, des te beter deze daling te zien is. Zo is het percentage huishoudens dat rond het WSM leeft met één procentpunt gedaald tussen 2015 en 2019. Voor huishoudens met een inkomen tot 150% WSM is dat 2,5 procentpunt. Aan de rechterzijde van figuur 2.1 wordt de omvang van de verschillende groepen uitgedrukt in absolute aantallen. Op basis daarvan zien we dat het absolute aantal huishoudens per inkomensgrens ongeveer gelijk is gebleven tussen 2015 en 2020. Het relatieve aandeel Utrechters in armoede neemt dus af, maar het aantal huishoudens blijft gelijk. Dit komt door de groei van de stad en de relatief grotere toename van het aantal huishoudens met hogere inkomens.

Mate van armoede verschilt per wijk, Overvecht steekt erbovenuit

De Utrechtse huishoudens die rond het WSM leven, zijn niet gelijk verdeeld over de stad. Er zijn wijken waar relatief veel mensen met een laag inkomen wonen, en wijken waar dit juist minder is. Het gaat om aanzienlijke verschillen. In figuur 2.2 is per wijk het aandeel huishoudens weergegeven dat rond verschillende grenzen van het wettelijk sociaal minimum leeft.

Figuur 2.2 Ontwikkeling aandeel huishoudens tot 125% WSM per wijk (2015 – 2021)



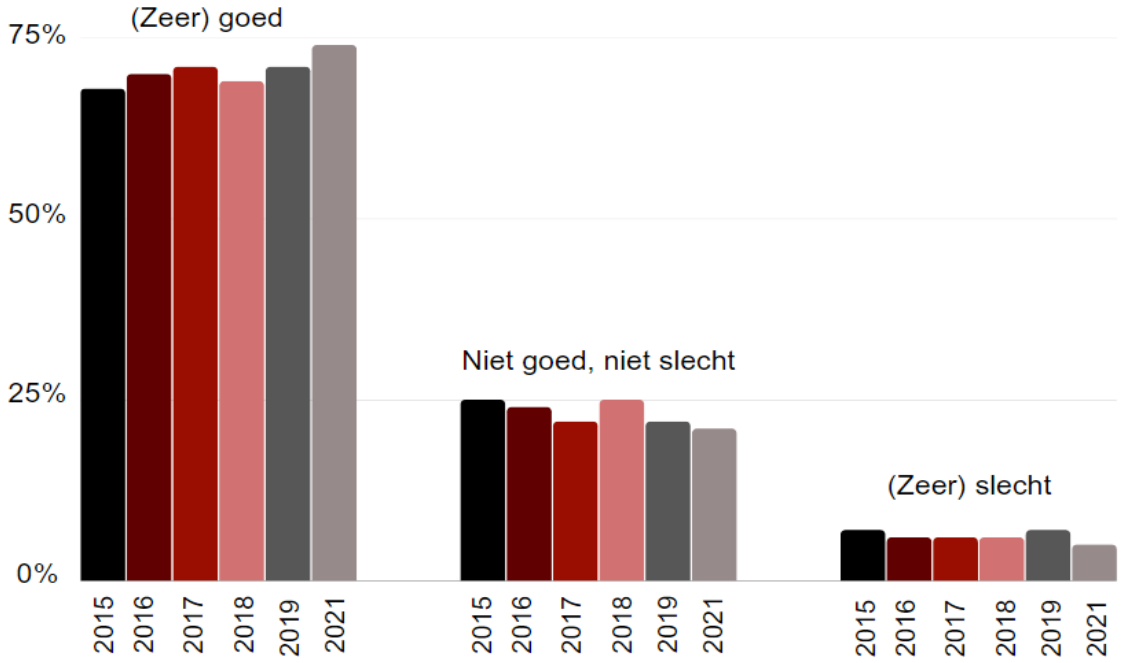
Bron: Gemeente Utrecht (2023) *Utrecht in cijfers*. *Geraadpleegd via: Utrecht in Cijfers | Gemeente Utrecht - Thema's - Wijken van Utrecht*

Wat met name opvalt is dat in Overvecht relatief de meeste huishoudens met een laag inkomen wonen. Zo heeft bijna een derde van de huishoudens in Overvecht een inkomen tot 125% WSM. In de wijken die na Overvecht de meeste inwoners hebben met een inkomen tot 125% (Zuidwest, Zuid en Noordwest) ligt dat percentage 10 procentpunten lager. In Vleuten-De Meern is het aandeel huishoudens met een laag inkomen het kleinst: 7,6% van de huishoudens had in 2020 een inkomen tot 125% WSM. Tussen 2015 en 2020 is er weinig verandering binnen en tussen wijken waarneembaar. Behalve gegevens over de ontwikkeling van inkomensgroepen in de Utrechtse wijken (zoals weergegeven in figuur 2.2) beschikt de gemeente over meer informatie op wijkniveau. Zo kan er onder andere uitgesplitst worden naar huishoudsamenstelling of migratieachtergrond. Hierdoor heeft de gemeente beter zicht op de problematiek die in verschillende delen van Utrecht speelt.[10]

Doelgroepen verbreden zich

Niet rond kunnen komen hangt niet altijd samen met het hebben van een laag inkomen.[11] In de Inwonersenquête wordt Utrechters gevraagd hoe goed zij kunnen leven van het inkomen van hun huishouden. In Figuur 2.3 zijn de uitkomsten van deze uitvraag weergegeven voor de periode 2015 tot 2021. In 2020 heeft geen meting plaatsgevonden.

Figuur 2.3 Ontwikkeling mate waarin Utrechters kunnen leven van het huishoudinkomen (2015 – 2021)



Bron: Gemeente Utrecht (2022). *Armoedemonitor 2022*

[10] Kennisplatform Inclusief Samenleven (2022). *Kis monitor.* Geraadpleegd via: KIS Wijkmonitor (kis-wijkmonitor.nl); Gemeente Utrecht (2023) *Utrecht in cijfers - Werk en Inkomen (wijken).* Geraadpleegd via: thema - Werk & inkomen (wijken) - Overvecht (incijfers.nl)
[11] Gemeente Utrecht (2016). *Utrecht Inclusief.*

In 2021 gaf 5% van de respondenten aan (zeer) slecht rond te kunnen komen. Dit percentage is lager dan in eerdere jaren, al zijn de verschillen niet groot. Er lijkt een stijging te zijn van het aantal Utrechters dat (zeer) goed kan leven van het inkomen: 74% van de respondenten in 2021 ten opzichte van 68% in 2015. De gemeente geeft zelf aan dat kwetsbare groepen waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn in de vragenlijst, waardoor het werkelijke aandeel huishoudens dat slecht kan leven van het inkomen waarschijnlijk hoger ligt dan gepeild.

Hoewel de cijfers over de hoogte van het inkomen en de beleving ervan redelijk stabiel zijn, of zelfs (licht) de gunstige kant op lijken te bewegen, bestaan er toch enkele zorgen.

De effecten van de corona-, energie- en koopkrachtcrisis zijn nog niet in de cijfers terug te zien, omdat actuele gegevens over armoede in de stad nog niet voorhanden zijn.[12] De koopkracht van veel inwoners is – zoals we ook eerder al aangaven – in 2022 en het begin van 2023 zo goed als zeker gedaald, waardoor Utrechters die het al moeilijk hadden nog meer in de knel zijn gekomen.

Naast deze verdieping van armoede, is er ook sprake van verbreding: huishoudens die eerst wel rond konden komen, slagen daar nu niet langer in.[13] Ook landelijk wordt dit aangekaart, bijvoorbeeld door de voorzitter van de Nederlandse vereniging voor financiële hulpverleners: "*(…) er kloppen steeds meer mensen aan die dat eerder nooit deden*".[14] Het gaat hier met name om mensen die wel een baan hebben, maar hier niet meer van kunnen leven: de 'werkende armen'. Omdat deze groep vaak een inkomen heeft boven de 125% WSM kunnen zij geen aanspraak maken op de meeste lokale en nationale armoederegelingen. Zij vallen tussen de wal en het schip, en zitten vast in een onhoudbare situatie. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat deze groep inwoners met de genomen crisismaatregelen tijdens de koopkrachtcrisis in beeld zijn gekomen en ook in groten getale zijn bereikt.

2.2 RONDKOMEN EN MEEDOEN MOEILIJK VOOR DOELGROEP

Tijdens dit onderzoek heeft de rekenkamer verschillende locaties in Utrecht bezocht om in gesprek te gaan met Utrechters die een laag inkomen hebben. Dat deden we bij de Voedselbank (Overvecht, Lombok), de Geldzaak (Binnenstad), het spreekuur van de sociaal raadslieden (Kanaleneiland), buurthuiskamer 'Bij Boshardt' (Kanaleneiland), papiercafés (Overvecht, Kanaleneiland) en met leden van Panel Meetellen. Tot slot hebben we ook een aantal telefonische interviews afgenomen. Deze mensen zijn aangedragen door Werk en Inkomen (gemeente Utrecht) en de Armoedecoalitie. In totaal heeft de rekenkamer 66

[12] De gemeente is hiervoor afhankelijk van het CBS, dat met inkomenscijfers werkt op basis van belastingaanslagen. Het duurt circa twee jaar voordat die aanslagen definitief zijn. Pas dan kan het CBS definitieve berekeningen maken.
[13] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[14] Nieuwe groep 'werkende armen' klopt aan bij schuldhulpverleners door energiecrisis | Geld | AD.nl

Utrechters geïnterviewd. We bespreken hieronder in hoeverre het hen lukt om respectievelijk rond te komen en mee te doen.

Rondkomen in theorie mogelijk, maar blijkt in de praktijk lastig

Met minimaeffectrapportages (MERs) brengt het Nibud het effect van het minimabeleid op het huishoudbudget van Utrechters met een laag inkomen in kaart. Dat gebeurt voor twaalf huishoudtypen op vijf verschillende inkomensniveaus. Uit de MER 2023 blijkt dat alle huishoudtypen het basispakket[15] én uitgaven voor sociale participatie[16] kunnen betalen, mits zij gebruik maken van alle landelijke en lokale armoederegelingen, geen schulden hebben én geen hoge kosten hebben. Ofwel, in de ideale situatie kunnen alle Utrechtse huishoudens rondkomen. Wij hebben met ons onderzoek niet kunnen vaststellen of dat daadwerkelijk zo is. In bijlage 2 hebben we een overzicht opgenomen van alle landelijke en lokale regelingen die het Nibud in haar analyse gebruikt.

In Utrecht worden zes structurele armoederegelingen ingezet. De U-pas heeft als doel het bevorderen van participatie van inwoners met een laag inkomen. De U-polis heeft als doel om inwoners met een laag inkomen en hoge zorgkosten te ondersteunen met een uitgebreidere verzekering waaraan ook de gemeente meebetaalt. De individuele inkomenstoeslag heeft als doel inwoners die drie jaar of langer een laag inkomen hebben financieel te ondersteunen, zodat reserveringsuitgaven (grote vervangingsuitgaven waarvoor geld gereserveerd moet worden zoals een wasmachine) kunnen worden bekostigd. Met de bijzondere bijstand wordt beoogd om mensen financieel te ondersteunen die door bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten moeten maken. De kwijtschelding gemeentebelasting is een algemene regeling om armoede te bestrijden. Tot slot biedt de gemeente Utrecht sinds 2017 met de regeling tegemoetkoming zorgkosten mensen met hoge zorgkosten als gevolg van een chronische ziekte of beperking de mogelijkheid tot een financiële tegemoetkoming.

“Met ons lage inkomen sta ik er nu helemaal alleen voor”

Wij leiden uit onze gesprekken met inwoners af dat Utrechters met een laag inkomen in de praktijk toch vaak niet goed kunnen rondkomen. Uit die gesprekken blijkt dat de meesten slecht (36%) tot zeer slecht (23%) kunnen leven van hun inkomen. Het gaat dan vooral om mensen met een bijstandsuitkering en mensen die wegens schulden onder bewind staan. Hun inkomen is onvoldoende meegestegen met de prijsstijgingen van boodschappen en energie. Waar mensen eerst konden leven van hun inkomen, lukt dat nu steeds minder goed: “*Alles wordt duurder. Ik moet echt zoeken welke uitgaven ik nog kan doen, en welke niet meer. Door de stijgende prijzen is de basis niet meer genoeg*”.[17] Ook werkenden, die

[15] Uitgaven die die voor elk huishouden niet of moeilijk vermijdbaar zijn.
[16] Uitgaven aan contributies en abonnementen, bezoek ontvangen en op bezoek gaan, vakantie/uitgaan en recreatief vervoer.
[17] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.

vaak geen recht hebben op (financiële) ondersteuning, hebben steeds meer moeite met rondkomen.

Deze groepen kunnen alleen rondkomen door zuinig te leven en uitsluitend geld uit te geven aan de basisbehoeften en vaste lasten. Velen redden het alleen met extra ondersteuning, zoals van de Voedselbank: "*Ik kan precies rondkomen met mijn ziektewetuitkering. Maar dat kan alleen omdat ik geen geld uitgeef aan boodschappen.*
Voor mijn maaltijden ben ik iedere week voor 50% afhankelijk van de Voedselbank, voor de andere 50% eet ik mee bij familie en vrienden."[18] In uiterste gevallen moeten respondenten (nieuwe) schulden maken of spaargeld aanspreken om rond te kunnen komen. Vrijwel geen van de respondenten houdt maandelijks geld over.

"Ik vermijd sociaal contact"

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat leefsituaties vaak complex zijn. Mensen hebben naast hun lage inkomen regelmatig andere problemen zoals schulden, een slechte gezondheid, psychische problemen, een instabiele woonsituatie, et cetera. Inwoners geven aan dat die multi-problematiek, in combinatie met een laag inkomen, zorgt voor stress. Het werkt verlammend: men heeft te veel kopzorgen om op een duurzame manier uit de armoede te komen. Zo vertelt één respondent: "*Mijn partner ligt in het ziekenhuis terwijl ik voor onze vijf kinderen zorg. Met ons lage inkomen sta ik er nu helemaal alleen voor.*"[19] Het sociale netwerk blijkt in veel gevallen klein.

Meedoen met laag inkomen lastig

De gemeente wil het leven voor mensen in armoede draaglijker maken en de gevolgen van hun financiële situatie minimaliseren.[20] Naast rondkomen wordt daarom ook ingezet op meedoen. Uit gesprekken die we gevoerd hebben blijkt dat Utrechters met een laag inkomen onvoldoende kunnen meedoen. Een meerderheid (76%) van de Utrechters die wij gesproken hebben, geeft aan onvoldoende financiële middelen te hebben om mee te kunnen doen aan de samenleving.

"Ik heb al jaren geen kleren meer gekocht"

Daarnaast hebben respondenten soms (35%) tot nooit (56%) geld om zich leuke dingen te kunnen veroorloven. Eén inwoner vertelt: "*Ik heb eigenlijk nooit geld om iets leuks te doen, maar daar heb ik me inmiddels bij neergelegd. In een ideale wereld zou ik door de stad willen kunnen lopen zonder tien keer na te hoeven denken over of ik een ijsje kan kopen.*"[21] Sporten, maar vooral ook het onderhouden van sociale contacten is met een kleine beurs lastig. Het gaat dan niet alleen om de kosten van de activiteit zelf, maar ook eventuele OV-uitgaven die daarmee gepaard gaan. Zelfs daten en het onderhouden van relaties wordt

[18] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[19] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[20] Gemeente Utrecht (2019). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij*, p. 12.
[21] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.

soms als moeilijk ervaren. Sommige respondenten komen in een sociaal isolement terecht: "*Voorheen moesten vrienden of familie vaak voor mij betalen wanneer we afspraken. Maar ik wil anderen daar niet steeds mee tot last zijn. Ik vermijd daarom sociaal contact.*"[22] Ouders moeten hun kinderen regelmatig teleurstellen: "*Ik moet de kinderen nu vaak 'nee' verkopen. Ik zou ze zo graag dezelfde leuke dingen willen geven die hun klasgenootjes ook krijgen.*"[23]

Tot slot hebben niet alle respondenten recht op gemeentelijke ondersteuning op meedoen. Hun bruto-(midden)inkomen ligt vaak net boven de inkomensgrens van de U-pas (125% WSM). Ook deze respondenten geven in overwegende mate aan onvoldoende financiële middelen te hebben om in hun basisbehoeften te kunnen voorzien, leuke dingen te doen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dat zorgt soms voor wrijving: "*Ik vind het vooral scheef dat ik werk, maar minder geld overhoud dan iemand die thuiszit.*"[24]

[22] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[23] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[24] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.

Papiercafé Overvecht

3 AANPAK, MIDDELEN EN BEREIK

In dit hoofdstuk beoordelen we de onderbouwing van de Utrechtse armoedeaanpak, de inzet van (financiële) middelen en het bereik van de verschillende armoederegelingen. Hiermee beantwoorden we de eerste, tweede en derde onderzoeksvraag. In paragraaf 3.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 3.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 3.1 tot onze bevindingen Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en de bijbehorende criteria.

Figuur 3.1 Normen, criteria en beoordeling “Aanpak, middelen en bereik”

Onderzoeksvraag 1:

Hoe ziet sinds 2015 de armoedeaanpak eruit en is de aanpak goed onderbouwd?

Norm:

De gemeente Utrecht heeft de armoedeaanpak goed onderbouwd

Criteria & oordeel:	
De gemeente hanteert duidelijke definities voor armoede en de doelgroepen.	De gemeente gebruikt zowel een smalle als een brede definitie voor armoede. De smalle definitie aan de hand van de inkomensgrenzen is algemeen bekend, de brede definitie die uitgaat van de ervaren armoede (het besteedbaar inkomen en de leefsituatie) niet. De doelgroepen voor de aanpak zijn daarmee ook moeilijker te definiëren.
De gemeenten heeft concrete doelen van de armoedeaanpak opgenomen.	Sinds 2017 is het centrale doel van de armoedeaanpak om alle Utrechters rond te laten komen en mee te laten doen aan de maatschappij. Dit is ook terug te zien in de effect- en prestatie-indicatoren. De doelen worden ook breed onderschreven door de samenwerkingspartners.
De aanpak sluit aan op de rol en bevoegdheden van de gemeente.	De aanpak richt zich in hoofdzaak op rondkomen en meedoen. Hoewel inkomenspolitiek is voorbehouden aan de rijksoverheid, heeft de gemeente hier zowel in de lobbysfeer als in de uitvoering van de verschillende regelingen een behoorlijke invloed. Op het gebied van meedoen heeft de gemeente meer beleidsvrijheid en hier wordt ook invulling aangegeven.
De gemeentelijke doelen sluiten aan bij de landelijke doelen op armoedebestrijding.	In de vorige regeerperiode was er landelijk geen specifiek doel op armoede, maar gold een brede armoede- en schuldenaanpak. In de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij is die nadruk op schulden ook zichtbaar. Het huidige, demissionaire kabinet heeft als doel dat in 2030 de helft minder mensen in armoede leven dan in 2015 (niet 1,0 maar 0,5 miljoen mensen). De gemeente Utrecht sluit hier in haar beleid niet op aan. Maar het Utrechtse doel is wel complementair aan de landelijke doelstelling.

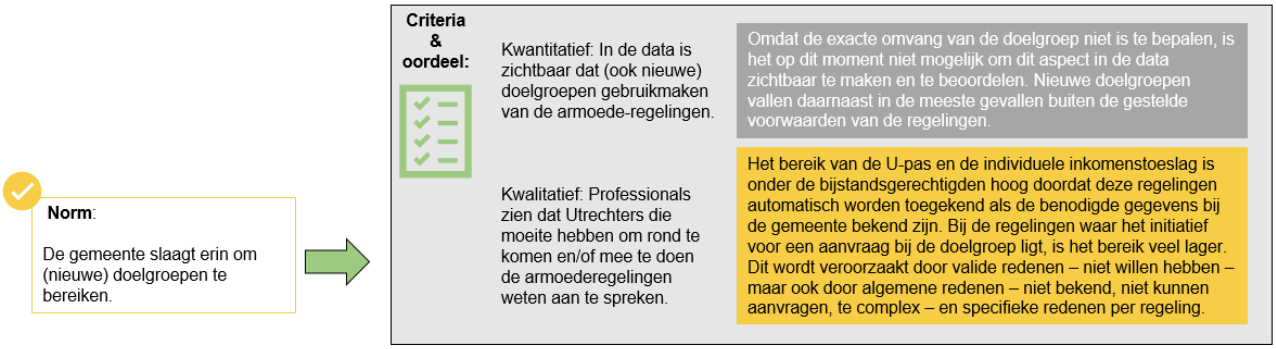
Onderzoeksvraag 3:

Lukt het om de doelgroepen van de armoederegelingen te bereiken?

Norm:

De gemeente slaagt erin de gestelde doelen van het bereik van de armoederegelingen te realiseren.

Criteria & oordeel:	
Kwantitatief: Bij de gestelde prestatie-indicatoren over het bereik voldoet de gemeente aan de vooraf gestelde doelstellingen.	De doelstellingen richten zich vooral op de aantallen toekenningen in een jaar. In de onderzoeksperiode zijn de doelstellingen in de jaren 2016 – 2018 steeds behaald, de jaren daarna is er sprake van een wisselend beeld.
Kwalitatief: Professionals zien dat de gemeente een belangrijke bijdrage levert aan het bereik van de armoederegelingen.	Professionals waarderen de inzet van de gemeente Utrecht om de armoederegelingen bij de doelgroep te krijgen positief. Zij geven aan dat het bereik zonder de inzet van de gemeente ongetwijfeld nog lager zou zijn geweest. Ook hebben zij de verwachting dat de brede communicatie gaat helpen om het bereik verder te vergroten.
Kwalitatief: Utrechtse huishoudens in armoede merken dat het de gemeente lukt om de doelgroep van de armoederegelingen beter te bereiken.	Utrechters geven vooral bij de U-polis en de regeling tegemoetkoming zorgkosten aan dat zij deze niet kennen. Voor de Individuele Inkomenstoeslag, Bijzondere Bijstand en de Kwijtschelding gemeentebelasting vinden zij het moeilijker te beoordelen of zij ervoor in aanmerking komen.



3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. De gemeente Utrecht onderbouwt haar armoedeaanpak goed. Definities en doelgroepen hebben voor de toekomst bijstelling nodig aan de veranderde situatie. Door de corona-, energie- en koopkrachtcrisis hebben steeds meer inwoners moeite met rondkomen. De gemeente is zich bewust van haar rol en beïnvloedingsmogelijkheden en richt zich daarom met het centrale doel van de armoedebestrijding op rondkomen en meedoen. Dit doel sluit niet aan bij de huidige landelijke doelstelling om het aantal mensen in armoede te halveren, maar is daaraan wel complementair.

2. Het beschikbare budget voor armoedebestrijding in Utrecht is in de periode 2015 – 2022 uitgebreid. Verschillende colleges hebben het beleid een (financiële) impuls gegeven. De gemeente hanteert zes structurele armoederegelingen. Met name de uitgaven aan de U-pas en de Bijzondere Bijstand nam in de jaren 2018 – 2022 sterk toe. Tijdens de corona- en energiecrisis zijn er verschillende incidentele regelingen bijgekomen, deels betaald vanuit landelijke budgetten.

3. Utrecht kent zes structurele armoederegelingen, waarbij de beleidsvrijheid per regeling verschilt. Het blijft voor de gemeente een grote uitdaging om de doelgroepen van deze armoederegelingen te bereiken. Het bereik van de U-pas is min of meer stabiel, van de individuele inkomenstoeslag is het gebruik toegenomen en het gebruik van de U-polis en regeling tegemoetkoming zorgkosten neemt af. Het is de gemeente Utrecht de afgelopen jaren onvoldoende gelukt om de doelgroep van de armoederegelingen te bereiken. Het betreft vooral inwoners die laaggeletterd zijn, op oudere leeftijd zijn of een migratieachtergrond hebben.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Er is een goede onderbouwing van de armoedeaanpak nodig om in de praktijk doelmatige en doeltreffende keuzes te kunnen maken. De gemeente moet daarvoor duidelijke definities van armoede en doelgroepen hanteren én concrete doelen formuleren, waarbij ook rekening wordt gehouden met de landelijke doelstelling voor armoedebestrijding omdat de landelijke en lokale aanpak complementair aan elkaar zijn. Ook moet de aanpak aansluiten bij de rol en bevoegdheden van de gemeente.

Daarnaast is het belangrijk dat de gemeente met haar aanpak de gekozen doelgroepen bereikt. De aanpak is alleen effectief wanneer inwoners de armoederegelingen kennen, weten dat zij daar recht op hebben en van dat recht gebruikmaken. Het is dus belangrijk dat uit de data en uit gesprekken met professionals en inwoners blijkt dat (ook nieuwe) doelgroepen worden bereikt en van de regelingen gebruikmaken. En dat de gemeente daar een belangrijke rol in speelt.

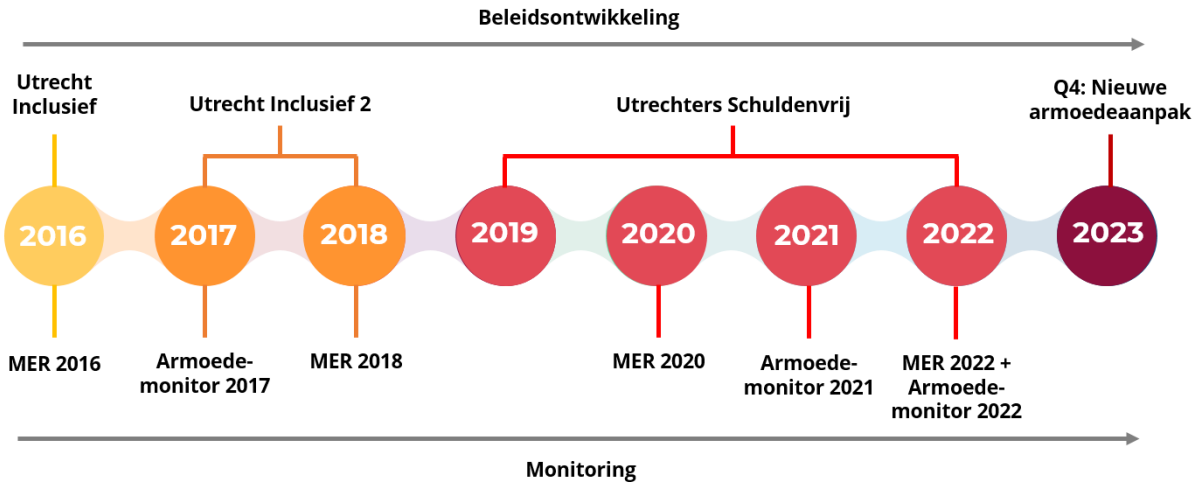
3.2.1 ONDERBOUWING ARMOEDEAANPAK OP ORDE

De gemeente Utrecht onderbouwt haar armoedeaanpak goed. Definities en doelgroepen hebben voor de toekomst bijstelling nodig aan de veranderde situatie

We constateren dat de gemeente Utrecht de armoedeaanpak sinds 2015 op verschillende momenten heeft vernieuwd (zie figuur 3.2). In december 2015 heeft de gemeenteraad 'Utrecht Inclusief' vastgesteld: de vernieuwing van de Utrechtse Armoedeaanpak voor de periode 2016 – 2019. Een jaar later is door de gemeenteraad op 8 december 2016 'Utrecht Inclusief deel 2' vastgesteld.[25] Op basis van nieuwe inzichten wordt op dat moment een scherper doel van de aanpak geformuleerd en een andere inzet van de armoederegelingen vanaf 2017 voorgesteld. Het centrale doel van de armoedebestrijding is vanaf dat moment gericht op rondkomen en meedoen aan de samenleving. In juni 2019 heeft de gemeenteraad de Actieagenda 'Utrechters schuldenvrij' vastgesteld. De eerste pijler van deze actieagenda gaat in op rondkomen en meedoen en daarin geeft de gemeente aan door te gaan met de armoedeaanpak die sinds eind 2017 wordt gehanteerd. In het centrale doel komt op dat moment een aanvulling met schulden(zorg)vrij, maar de schuldenaanpak blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

[25] Deel 2 is een uitwerking van amendement 2015/79 waarin de gemeenteraad verzoekt om op basis van de pilot levensgebeurtenissen en de Minima Effectrapportage 2016 opnieuw in gesprek te gaan over de inzet van de armoederegelingen.

Figuur 3.2 Overzicht van de ontwikkeling en monitoring van de Utrechtse armoedeaanpak.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. beleidsdocumenten.

Om keuzes in de aanpak te onderbouwen maakt de gemeente Utrecht gebruik van verschillende instrumenten. Belangrijke informatie komt uit de minimaeffectrapportage (MER) van het Nibud, uit de eigen Armoedemonitoren en evaluaties, van aangrenzende domeinen binnen de gemeente en van samenwerkingspartners en ervaringsdeskundigen in de stad. Deze informatie leidt ertoe dat de aanpak op verschillende momenten wordt bijgesteld, pilots worden geëvalueerd en (eventueel) structureel worden gemaakt, en nieuwe verbindingen worden aangebracht binnen de gemeentelijke organisatie en met partners in de stad.

De gemeente Utrecht hanteerde vanaf 2015 twee definities voor armoede: een brede en een smalle definitie. In bredere zin gaat het niet alleen om in financiële zin rond kunnen komen, maar ook in sociale zin actief kunnen zijn.

Voor de smalle definitie werden verschillende inkomensgrenzen gehanteerd, waarbij het dan vooral gaat om het Wettelijk Sociaal Minimum (WSM) en 125% van het WSM. Deze definitie dient als basis voor het al dan niet toekennen van een armoederegeling. Mede hierdoor blijkt de smalle definitie binnen de gemeentelijke organisatie beter bekend.[26] Geïnterviewden geven enerzijds aan dat deze grenzen nodig zijn voor de uitvoering van de gemeentelijke aanpak, maar wijzen tegelijkertijd op de grote groepen die met de huidige grenzen net buiten de boot vallen.[27] Met de koopkrachtcrisis door de hoge inflatie constateert ook de gemeente dat deze grenzen niet meer passen om de doelgroep af te bakenen, omdat ook de (lagere) middeninkomens in de problemen komen.[28] Het veranderen van de samenstelling in de oorspronkelijke doelgroep en het ontstaan van nieuwe doelgroepen is een veelgehoord

[26] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[27] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[28] Zie onder andere Gemeente Utrecht (28 september 2022). Raadsbrief *Update koopkrachtcrisis en extra maatregelen*; Gemeente Utrecht (9 november 2022). Raadsbrief *Minima Effect Rapportage & update Koopkrachtcrisis*; Gemeente Utrecht (23 december 2022). Raadsbrief *Aanpak koopkrachtcrisis 2023.*

gevolg van de huidige situatie.[29] De gemeente en samenwerkingspartners zijn daarom breder gaan kijken naar bijvoorbeeld het besteedbaar inkomen en de leefsituatie van inwoners.[30] In de praktijk betekent dit dat professionals in een aanvraag extra onderbouwing moeten aanleveren, omdat in algemene zin bij de toekenning van regelingen de inkomensgrenzen leidend blijven.[31] Er is daarnaast brede waardering in de stad voor het feit dat de gemeente Utrecht in het algemeen hogere inkomensgrenzen hanteert dan andere gemeenten en / of het wettelijk bepaalde minimum.[32] Een aantal samenwerkingspartners pleit ervoor om uit te gaan van het niet-veel-maar-toereikend-criterium, waarbij ook rekening wordt gehouden met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie.[33]

De gemeente is zich bewust van haar rol en (op onderdelen beperkte) beïnvloedingsmogelijkheden en richt zich daarom met het centrale doel van de armoedebestrijding op rondkomen en meedoen. Dit doel sluit niet aan bij de huidige landelijke doelstelling om het aantal mensen in armoede te halveren, maar is daaraan wel complementair

We zien in de armoedeaanpak dat de gemeente Utrecht zich bewust is van haar rol en bevoegdheden bij de bestrijding van armoede. Dit blijkt uit het centrale doel, maar ook uit de aanpak en focus die gekozen wordt. Al vanaf *Utrecht Inclusief* richt de aanpak zich op preventie en vroegsignalering, het vergroten van het bereik van de armoederegelingen en op het stimuleren van maatschappelijke allianties en initiatieven.

Omdat inkomenspolitiek is voorbehouden aan de rijksoverheid wordt in de lobbyagenda vooral ingezet op een verhoging van het inkomen en op maatregelen die het geheel aan regelingen op landelijk en lokaal niveau eenvoudiger kunnen maken. Utrechters die moeite hebben met rondkomen maken immers ook gebruik van nationale voorzieningen en regelingen. De gemeente onderkent zowel in 2016 als in 2019 dat zij daardoor niet direct invloed kan uitoefenen op alle zaken die het systeem[34] (te) complex maken. En als het gaat om flankerend beleid dan gaat de gemeente bijvoorbeeld met woningcorporaties in gesprek over de hoge huren in Utrecht.

De keuze voor het centrale doel op rondkomen en meedoen kan op brede steun rekenen binnen de gemeentelijke organisatie en bij de samenwerkingspartners.[35] Enkele geïnterviewden vinden wel dat er door de gemeente de laatste jaren door de verschillende

[29] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[30] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[31] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartners*.
[32] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners.*
[33] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[34] Het gaat hierbij om de toegankelijkheid van de ondersteuningsmaatregelen, zodat alle Utrechters die moeite hebben met rondkomen de weg weten te vinden naar de organisaties en regelingen die in het leven zijn geroepen om hen te helpen.
[35] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.

crises te veel ingezet moest worden op rondkomen, waar de focus daarvoor meer op meedoen kon liggen.[36]

Door de samenwerkingspartners wordt aanvullend op de huidige doelen vooral gewezen op het belang van de langere termijn. Zij missen in de doelen aandacht voor langduriger hulp en ondersteuning en voor duurzaamheid en zekerheid op de langere termijn, en voor persoonlijke ontwikkeling en het creëren van (financiële) zelfredzaamheid en perspectief.[37] Ook is voor de samenwerkingspartners niet altijd duidelijk wanneer het doel op rondkomen en meedoen voor iemand uit de doelgroep is behaald.[38]

Bij een aantal armoederegelingen is de gemeente weliswaar gebonden aan landelijke regels / bepalingen, maar ziet de gemeente ook wel veel vrijheid in bijvoorbeeld het bepalen van de ruimhartigheid van de regelingen, door de duur van de regelingen en het definiëren van de inkomens die recht hebben op de regelingen op te rekken. De gemeente Utrecht durft ook grenzen in wet- en regelgeving op te zoeken door bijvoorbeeld de individuele inkomenstoeslag zonder aanvraag toe te kennen of door bij de kwijtschelding van gemeentebelasting het maximale bedrag aan spaargeld toe te staan.[39]

Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang van een goede verbinding tussen de rijksoverheid en de gemeenten. De rijksoverheid moet gebruik maken van de kennis uit de praktijk bij gemeenten en zorgen dat er voldoende geld komt om uitvoering te geven aan wat de landelijke overheid wil.[40]

In de landelijke aanpak van armoede en schulden stond jarenlang de aanpak van (problematische) schulden voorop. De inzet van de gemeente Utrecht met de *actieagenda Utrechters Schuldenvrij* sloot daar in 2019 op aan. Dat de focus in Utrecht meer op schuldpreventie en schulddienstverlening werd gelegd, was mede ingegeven door het feit dat de armoedeaanpak pas enkele jaren daarvoor was vastgesteld.[41] In 2022 heeft het huidige, demissionaire kabinet ervoor gekozen om een minister voor armoedebeleid aan te stellen. De landelijke doelstelling is nu om het aantal Nederlanders in armoede in 2030 te halveren ten opzichte van 2015 (van 1,0 miljoen naar 0,5 miljoen).[42] De Utrechtse doelstelling die al eerder geformuleerd was op rondkomen en meedoen sluit hier niet op aan. Geïnterviewden twijfelen – ook gegeven de huidige situatie als het gaat om rondkomen – aan het realiteitsgehalte van deze landelijke doelstelling. En men ziet de rijksoverheid als de

[36] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interview samenwerkingspartner*.
[37] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[38] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[39] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*. En: Utrecht zoekt de grens op met vrijstellen van gemeentelijke belasting: 'Er zijn schrijnende verhalen' | Utrecht | AD.nl.
[40] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[41] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[42] Zie Armoede verminderen | Armoedebestrijding | Rijksoverheid.nl

partij die inwoners uit armoede kan halen door via landelijke inkomenspolitiek hun situatie te verbeteren.[43]

3.2.2 INZET ARMOEDEBESTRIJDING UITGEBREID, SINDS 2021 TEKORTEN

De gemeente Utrecht heeft de budgetten voor armoedebestrijding in periode 2015 – 2022 uitgebreid, sinds 2021 ontstaan tekorten op het reguliere armoedebudget

Het reguliere budget voor armoedebestrijding is in de periode 2015 – 2022 uitgebreid. In de nominale begrotingen ging het om een toename van € 16,5 miljoen in 2015 naar € 27,1 miljoen in 2022. Tabel 3.3 laat zien dat de lasten zijn gestegen van € 20,2 miljoen in 2015 naar € 31,8 miljoen in 2022. De budgetten voor armoedebestrijding zijn in hoofdzaak afkomstig uit de algemene middelen vanuit het Gemeentefonds. Enkele kleine(re) bedragen komen uit specifieke uitkeringen. En in de jaren 2021 en 2022 kwamen daar verschillende budgetten bij voor de uitvoering van landelijke regelingen zoals de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) en de energietoeslag. Voor 2022 presenteren we in tabel 3.3 daarom twee bedragen: inclusief en exclusief de lasten van de landelijke regelingen. De inkomsten van deze regelingen bleken nodig om de tekorten op het reguliere budget te kunnen dekken, maar daarnaast was ook jaarlijks een onttrekking aan de reserves nodig.

Tabel 3.3 Toename budget voor armoedebestrijding in de gemeente Utrecht in de periode 2015 – 2022 van € 20 naar bijna € 32 miljoen (bedragen x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2022**
Baten	286	253	414	371	230	334	435	401	401
Lasten	20.226	23.284	21.959	23.602	24.406	27.444	32.061	32.234	68.818
Saldo baten en lasten	**- 19.940**	**- 23.031**	**- 21.545**	**- 23.231**	**- 24.176**	**- 27.110**	**- 31.626**	**- 31.833**	**- 68.417**
Toevoeging reserves	993	-	-	-	-	-	-	-	-
Onttrekking reserves	1.575	331	731	1.284	167	415	559	1.100	1.100
Saldo na mutaties	**- 19.358**	**- 22.700**	**- 20.814**	**- 21.947**	**- 24.009**	**- 26.695**	**- 31.067**	**- 30.733**	**- 67.317**

* Exclusief landelijke regelingen.
**Inclusief landelijke regelingen.
Bron: Gemeente Utrecht, *Jaarstukken 2015 - 2022*

De Utrechtse coalitiepartijen hebben in de onderzoeksperiode (2015 – 2023) meerdere keren extra budget beschikbaar gemaakt voor de bestrijding van armoede. In 2018 ging het in het coalitieakkoord onder andere om een bedrag van € 0,5 miljoen voor de armoederegelingen

[43] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.

(structureel vanaf 2019) en € 0,1 miljoen voor maatschappelijke initiatieven rondom armoede (voor de periode van 2019 – 2022).[44] De huidige coalitie heeft met het *Coalitieakkoord 2022-2026 "Investeren in Utrecht"* voor een impuls van het armoedebeleid gezorgd. Zo is in 2023 € 500.000, in 2024 € 750.000 en vanaf 2025 structureel € 1.000.000 extra per jaar begroot.[45]

Vanaf 2021 is er – door een in totaliteit toegenomen bereik en gebruik van de armoederegelingen – een tekort ontstaan op de budgetten voor de reguliere armoedebestrijding. In 2021 en 2022 konden deze tekorten nog worden gedekt vanuit de middelen voor de TONK-regeling en de energietoeslag.[46] Ook voor 2023 kan het tekort nog worden gedekt vanuit incidentele rijksgelden die bij de Voorjaarsnota 2023 worden toegevoegd aan een reserve. Het college heeft de gemeenteraad op 27 juni 2023 geïnformeerd over het financiële beeld van de armoedebegroting en daarbij aangegeven dat de reserve naar verwachting voor een groot deel in 2023 moet worden ingezet en al in 2024 leeg zal raken. Dit betekent ook dat zij geen ruimte ziet voor een financiële impuls bij de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid.[47] De gemeente geeft ook in haar ambtelijke reactie nadrukkelijk aan dat de begroting ernstig onder druk staat als gevolg van maatschappelijke en economisch ontwikkelingen en door rijksbeleid. Voor de komende jaren moeten daarom scherpe financiële keuzes worden gemaakt.

In tabel 3.4 zijn de uitgaven voor armoedebestrijding in de periode 2018 – 2022 verder uitgesplitst. Omdat deels sprake is van wettelijk verplichte armoederegelingen en van apparaatskosten[48] die door middel van een verdeelsleutel toegerekend worden aan begrotingsposten, zijn niet alle bestedingen beïnvloedbaar. Onder *preventie en vroegsignalering* worden de uitgaven aan workshops levensgebeurtenissen (circa € 0,3 miljoen in de jaren 2018 – 2020, daarna € 0,15 miljoen) en de pilot huurkorting (circa € 0,6 miljoen per jaar) verantwoord. Laatstgenoemde pilot is in 2021 gestopt. We constateren dat de uitgaven aan de armoederegelingen in de jaren 2018 – 2022 met ruim 19% zijn gestegen (van bijna € 15,7 naar ruim € 18,7 miljoen).

---

[44] GroenLinks, D66 en ChristenUnie (2018). *Utrecht. Ruimte voor iedereen*. Daarnaast blijkt uit het financieel beeld op pagina 48 dat er ook geld is toegewezen aan: het voorkomen van schulden en innoveren van de schuldhulpverlening voor jongeren en ZZP'ers, een pilot huurverlaging, de bijdrage aan studenten met een functiebeperking (individuele studietoeslag, IST) en de Voedselbanken
[45] GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter en ChristenUnie. Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026. *Investeren in Utrecht. Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*.
[46] Gemeente Utrecht (2022 en 2023). *Jaarstukken 2021 en 2022*.
[47] Gemeente Utrecht (27 juni 2023). Raadsbrief *Financieel beeld armoedebegroting 2023.*
[48] De kostentoerekening apparaatskosten bestaat uit de uitvoeringskosten van het organisatieonderdeel Werk en Inkomen. Deze kosten (begroting en realisatie) worden door middel van kostentoerekening verdeeld over de programmadoelstellingen waaraan Werk en Inkomen werkt. De directe programmakosten (zoals de uitgaven voor de armoederegelingen en de bijstand) vallen hier niet onder. Ook de overheadkosten maken geen onderdeel uit van de kostentoerekening. Deze worden gemeentebreed begroot en verantwoord onder het programma Overhead. Dit zijn de kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces, zoals huisvesting, informatievoorziening, automatisering, inkoop leidinggevenden, HRM en controllers.

Tabel 3.4 Uitgaven aan armoederegelingen in de gemeente Utrecht nemen toe (bedragen x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021	2022
Preventie en vroegsignalering	908	969	959	150	150
Armoederegelingen	15.683	15.113	16.131	17.288	18.733
Uitvoering landelijke regelingen				2.061	36.584
Subsidies	100	150	150	130	146
Schuldhulpverlening (vanaf 2019 inclusief de Actieagenda)	1.543	1.853	2.740	4.880	5.468
Kostentoerekening apparaatskosten	4.816	5.837	6.961	7.047	7.210
Onderzoek / overige kosten	23	184	169	70	126
Onttrekking reserves	- 1.284	- 167	- 415	- 559	- 1.100
Totaal	**21.947**	**23.939**	**26.695**	**31.067**	**67.317**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. interne financiële verantwoording Werk en Inkomen

Met name de uitgaven aan de U-pas en de Bijzondere Bijstand namen in de jaren 2018 – 2022 toe

Er zijn in Utrecht zes regelingen die tot de structurele armoederegelingen worden gerekend. Vijf daarvan staan weergegeven in tabel 3.5. De Regeling Tegemoetkoming Zorgkosten (RTZ) valt onder de verantwoording van Maatschappelijke Ondersteuning en laten we daarom hier buiten beschouwing. Uit de financiële verantwoording blijkt dat in de periode 2018 – 2022 de uitgaven voor de U-pas relatief het sterkst zijn gestegen. De gemeente geeft daarbij aan dat dit verklaard wordt doordat per 1 juli 2017 de U-pas overging naar een andere aanbieder, maar ook dat de Verordening is aangepast en het aanbod op meedoen werd verbreed.[49] Ook de uitgaven aan de Bijzondere Bijstand namen sterk toe. Voor de kwijtscheldingsregeling gemeentebelastingen wordt vanuit het programma armoede geen budget gegeven aan de BGHU.

Tabel 3.5 Uitgaven voor de U-pas in de periode 2018 – 2022 met bijna een derde gestegen (bedragen x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021	2022
U-pas	4.306	4.409	4.450	5.315	5.694
U-polis	2.644	2.240	1.948	1.791	2.074

[49] Gemeente Utrecht (2018). *Jaarstukken 2017*.

Individuele inkomenstoeslag (IIT)	2.653	2.837	3.107	2.994	3.068
Bijzondere Bijstand	5.727	5.257	5.774	6.205	6.829
o.a. Individuele Studietoeslag (IST)	57	308	800	988	1.068
Woonlastenfonds	295	60	52	- 5	0
Totaal (voorlopig)	**15.683**	**15.113**	**16.131**	**17.288**	**18.733**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. interne financiële verantwoording Werk en Inkomen

Toename in de uitgaven van de U-pas met name voor rekening van het gebruik van het volwassen- en kindpakket, uitvoeringskosten stabiel

De uitgaven van de U-pas zijn in tabel 3.6 verder uitgewerkt. Het grootste deel van de uitgaven komt voor rekening van het participatiebudget voor kinderen. Uit de cijfers blijkt verder dat het gebruik van het U-pasbudget voor zowel volwassenen als kinderen in de periode 2018 – 2022 is toegenomen. Uit de onderliggende gegevens blijkt dat op het volwassenenbudget in die vijf jaar jaarlijks meer is uitgegeven dan begroot (gemiddeld € 416.000), en dat voor het participatiebudget kinderen in dezelfde periode jaarlijks minder geld dan begroot is uitgegeven (gemiddeld € 544.000).

Tabel 3.6 Toename in uitgaven U-pas met name voor rekening van volwassen- en kindpakket (bedragen x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021	2022
U-pas (sportbudget) volwassenen	1.142	1.207	1.319	1.740	1.849
U-pas participatiebudget kinderen	2.114	2.021	2.004	2.431	2.631
U-pas wijkactiviteiten (kinderen in armoede)	200	163	200	220	220
Zwemvangnetregeling	119	288	175	176	265
Uitvoeringskosten	731	730	752	749	729
Totaal	**4.306**	**4.409**	**4.450**	**5.315**	**5.694**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. Jaarstukken 2018-2022, Programmabegrotingen 2018-2022, dashboards Werk en Inkomen en interne financiële verantwoording Werk en Inkomen

Geen helder zicht op subsidies voor armoedebestrijding

De gemeente Utrecht verstrekt jaarlijks meerdere subsidies aan partners in de stad die bijdragen aan de armoedebestrijding. Een deel van de subsidies is structureel, voor de meeste subsidies geldt een tijdelijke afspraak of eenmalige toekenning. Het totaal aan jaarlijkse subsidies voor armoedebestrijding – zoals verantwoord in de Jaarstukken – varieert in de jaren 2016 – 2021 tussen € 530.000 en € 703.000. Deze bedragen wijken af van de cijfers zoals deze zijn opgenomen in tabel 3.3 op basis van de interne financiële verantwoording van Werk en Inkomen. In 2022 lagen de uitgaven aan subsidies aanzienlijk hoger (€ 2.142.000) wat direct samenhangt met de eenmalige inzet van € 1.473.000 aan de Stichting Leergeld voor de uitvoering en verstrekking van de Sint-Maartenkledingpas.[50]

Geïnterviewden bij de gemeente geven aan dat de gemeentelijke organisatie vaak zoekende is bij subsidieverstrekking. In principe worden subsidies gefinancierd vanuit verschillende beleidsregels waaronder Vrijwillige Inzet Voor Elkaar (VIVE), deels ook vanuit andere afdelingen zoals MO. Maar het aantal initiatieven groeit en het geld is beperkt, dat knelt in de uitvoering.[51] Uit een nadere analyse van de verstrekte subsidies in de jaren 2016 – 2022 wordt dit ook zichtbaar. Het aantal toekenningen neemt toe van drie in 2016 naar elf in 2021 en 2022.

Het blijkt dat partijen die zich inzetten voor armoedebestrijding soms niet in deze overzichten voorkomen, terwijl zij wel aangeven een gemeentelijke subsidie voor armoedebestrijding te ontvangen.[52] Omgekeerd staan er wel partijen in het overzicht die subsidie ontvangen vanuit armoedebestrijding waarbij niet direct duidelijk is op welke manier zij bijdragen aan de gestelde doelen. Een voorbeeld hiervan is de Vereniging Nederlandse Schaakbond.

De ontwikkeling in aantallen over meerdere jaren en het feit dat subsidies niet systematisch worden toegewezen aan een subdoelstelling zijn in de raadsinformatie[53] niet duidelijk zichtbaar. De verantwoording van subsidies gebeurt op verschillende plekken en manieren: in de subsidiestaat op het niveau van de subdoelstellingen, in de bijlagen op de ontvangers per jaar. Hiermee ontbreekt voor de raad, de gemeente en de samenwerkingspartners een helder zicht op hoe de subsidieverstrekkingen bij armoedebestrijding tot stand komen en hoe onderlinge verschillen worden verklaard. In paragraaf 4.2.1 gaan we hier nog verder op in.

[50] De Sint-Maartenkledingpas is een pas met een tegoed om kleding te kopen voor kinderen van 4 t/m 17 jaar. De pas kon tot 31 december 2022 worden aangevraagd door Utrechters die niet rond kunnen komen. Omdat veel Utrechters worden geraakt door de koopkrachtcrisis is de pas ook verstrekt aan gezinnen zonder U-pas. Op de kledingpas stond een budget van € 150.
[51] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[52] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[53] Zie Subsidies | Jaarstukken 2022 (jaarverslag-2022.nl).

3.2.3 BEREIK DOELGROEP EEN BLIJVEND AANDACHTSPUNT

Utrecht kent zes structurele armoederegelingen, waarbij de beleidsvrijheid per regeling verschilt. Het blijft voor de gemeente een grote uitdaging om de doelgroepen van deze armoederegelingen te bereiken. Het bereik van de U-pas is min of meer stabiel, van de IIT is het gebruik toegenomen en het gebruik van de U-polis en regeling tegemoetkoming zorgkosten neemt af

De gemeente geeft in 2016 aan via haar armoederegelingen vooral invloed uit te kunnen oefenen op de domeinen gezondheid en meedoen. De armoedeaanpak werd daarom destijds voornamelijk gericht op het voortzetten en uitbreiden van de armoederegelingen op deze punten (gezondheid en meedoen), waarbij ruimte moest blijven voor maatwerk en keuzevrijheid.[54] In de *actieagenda Utrechters Schuldenvrij* (2019) werd de eerste pijler gericht op het doorontwikkelen van de eerder ontwikkelde armoedeaanpak. Hierbij wordt benoemd dat Utrechters aan de hand van de armoederegelingen moeten kunnen rondkomen en meedoen. En moest een vangnet geboden worden om te voorkomen dat schulden ontstaan.[55]

Voor de zes structurele armoederegelingen gelden verschillende doelstellingen en voorwaarden en verschilt de mate waarin een gemeente hierop kan sturen. Uit tabel 3.7 blijkt dat de meeste beleidsvrijheid voor de gemeente Utrecht ligt op het terrein van de U-pas, de U-polis en de regeling tegemoetkoming zorgkosten. Er kan namelijk zelfs besloten worden deze regeling(en) niet meer aan te bieden. De IIT en Bijzondere Bijstand hebben een wettelijke basis in de Participatiewet (artikelen 35 en 36), en de kwijtschelding gemeentebelasting in de Gemeentewet en de Invorderingswet. Bij deze regelingen kunnen de gemeenteraad en het college in een verordening en / of beleidsregels nadere voorwaarden bepalen / stellen. Zo laat de wettekst bij de IIT de ruimte aan het college om begrippen als ‘laag inkomen’, ‘langdurig’ en ‘geen uitzicht op inkomensverbetering’ nader te definiëren. Voor alle regelingen geldt dat de gemeenten de vrijheid hebben om de voorwaarden aan te passen. Zo heeft het Utrechtse college in 2016 de inkomensgrens van verschillende regelingen verruimd van 110% naar 125% WSM. Deze inkomensgrens is daarmee in de praktijk belangrijk geworden om de doelgroep van het armoedebeleid mee af te bakenen en te verruimen.[56]

[54] Gemeente Utrecht (2016). *Utrecht Inclusief*.
[55] Gemeente Utrecht (2019). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij*.
[56] Gemeente Utrecht (2023). *Interview gemeente.*

Tabel 3.7 Meeste structurele armoederegelingen gericht op rondkomen, meeste beleidsvrijheid op de U-pas, de U-polis en de regeling tegemoetkoming zorgkosten.

Regeling	Gericht op	Beleids-vrijheid	Wet- en regelgeving	Belangrijkste voorwaarden in Utrecht	Omvang (bedrag per jaar)
U-pas	Meedoen	Volledig	Gemeentewet, Verordening U-pas	Max. 125% Wettelijk sociaal minimum (WSM)	Volwassenen: € 120 Kinderen: € 150 - € 575
U-polis	Rondkomen	Volledig	Zorgverzekeringswet	Max. 125% WSM, gekoppeld aan U-pas	Afhankelijk van de gekozen polis
Individuele inkomenstoeslag (IIT)	Rondkomen	Deels	Participatiewet (art. 36), Verordening IIT, Beleidsregel IIT	Min. 36 maanden max. 110% WSM, geen uitzicht op een hoger inkomen	Afhankelijk van huishoudsamenstelling: € 250 - € 800
Bijzondere Bijstand	Rondkomen Meedoen	Deels	Participatiewet (art. 35), Verordening re-integratie, studietoeslag en tegenprestatie	Max. 200% WSM	Afhankelijk van de kosten
Kwijtschelding gemeentebelasting	Rondkomen	Deels	Gemeentewet, Invorderingswet, Verordening kwijtscheldingsregeling	Max. 100% WSM, huurwoning en max. 2 honden.	Afhankelijk van de hoogte van de belasting
Regeling tegemoetkoming zorgkosten[57]	Rondkomen	Volledig	Wmo, regeling tegemoet-koming zorgkosten	Max. € 39.000, kosten die niet vergoed worden door de U-polis	Maximaal € 200

De gemeente koppelt in de Armoedemonitor 2022 inkomensgegevens aan gebruikers van regelingen om zicht te krijgen op het (niet) bereik. Er gelden hierbij echter verschillende kanttekeningen, waardoor aannemelijk is dat de schatting niet volledig overeenkomt met de werkelijke doelgroep.[58] Omdat de exacte getalsmatige omvang van de doelgroep niet te bepalen is, is het op dit moment niet mogelijk om de mate van bereik in de data zichtbaar te maken en te beoordelen. Nieuwe doelgroepen vallen daarnaast in de meeste gevallen buiten

[57] Compensatie van zorgkosten bieden aan middeninkomens is alleen mogelijk binnen de kaders van de Wmo. Openstelling van de regeling voor mensen met een inkomen boven bijstandsniveau, is binnen de wettelijke kaders voor bijzondere bijstand niet mogelijk. Om die reden is er een noodzaak af te wijken van de wens van de Raad om de regeling binnen de bijzondere bijstand uit te voeren. In plaats daarvan wordt de regeling uitgevoerd binnen de kaders van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

[58] Zie Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (2022). Armoedemonitor 2022 *Rapportage ontwikkelingen armoede in Utrecht*, o.a. pagina 36.

de gestelde voorwaarden van de regelingen, doordat sprake is van een (iets) te hoog inkomen.

Prestatiedoelstellingen in wisselende mate behaald

Het is op dit moment dus niet mogelijk om de mate van bereik ten opzichte van de omvang van de doelgroep te beoordelen, maar de gemeente heeft wel een doelstelling voor het jaarlijks aantal toekenningen vastgesteld. We constateren aan de hand van de cijfers over de doelstellingen en de realisatie van de aantallen toekenningen per regeling dat het in de jaren 2016 – 2018 lukt om de doelen te behalen (tabel 3.8). In de jaren 2019 – 2022 werd de doelstelling van het aantal U-pas gebruikers losgelaten, de doelstellingen bij de IIT en Bijzondere Bijstand werden verhoogd.

Voor de IIT werd daarna ook een andere aanpak ingevoerd, waarbij alle beschikbare gegevens vooraf in het aanvraagformulier werden ingevuld. De inwoner hoefde alleen nog maar een getekende versie terug te sturen, waarna de regeling kon worden toegekend. Sinds 2022 wordt de IIT automatisch toegekend aan de inwoners die er recht op hebben.[59]

Voor de Bijzondere Bijstand geldt dat de doelstellingen sinds 2019 niet meer zijn behaald, waarbij wel zichtbaar is dat het bereik in de afgelopen jaren weer groter is geworden.

Tabel 3.8 Doelstellingen voor gebruik bij de U-pas en Individuele Inkomenstoeslag vrijwel jaarlijks behaald, doelstelling op Bijzondere Bijstand na hogere doelstelling niet meer

Regeling	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie	Doel	Reali-satie
U-pas	36000	39137	38000	38591	39500	39721	-	38052	-	39725	-	37597	-	38106
U-polis	-	13646	-	12735	-	16406	-	15513	-	14923	-	14279	-	13340
IIT	6.000	6.068	6.000	7.280	6.000	7.534	6.100	7.894	8.000	8.212	8.200	8.179	8.500	8.477
Bijzondere Bijstand	3.500	4.838	3.500	3.857	3.500	3.606	4.000	3.092	4.200	3.461	4.500	3.711	4.500	-
Kwijtschelding gemeentebe-lasting	-	-	-	-	-	14740	-	14049	-	13237	-	13614	-	-
RTZ	-	8.124	-	3.238	-	2.625	-	2.321	-	2.371	-	2.097	-	*1.147* [60]

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. Jaarstukken 2018-2022, Programmabegrotingen 2018-2022, dashboards Werk en Inkomen en interne financiële verantwoording gemeente Utrecht

[59] Gemeente Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[60] Voorlopig cijfer, omdat een aanvraag ook in het eerste kwartaal van het nieuwe jaar nog met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd.

Naast de verandering in de toekenning van regelingen heeft de gemeente Utrecht de afgelopen jaren vooral ingezet op het vergroten van het bereik via de verbonden samenwerkingspartners in de stad.[61] De communicatie verliep daarbij lange tijd ad hoc, maar werd in 2022 meer gestroomlijnd.[62] Er is een communicatiestrategie en een communicatieplan voor rondkomen, meedoen en schuldenvrij opgesteld.[63]

De effecten van deze campagne zijn op deze korte termijn nog niet te beoordelen, maar betrokkenen geven aan dat het websitebezoek hoger is op het moment dat er campagne wordt gevoerd en dat het aantal aanvragen bij sommige uitgelichte regelingen in die periode toeneemt. Ook samenwerkingspartners zijn ervan overtuigd dat de breedte van de communicatie – digitaal, op papier, in bushokjes, via bijeenkomsten – gaat helpen om het bereik van de regelingen te vergroten.[64]

Het is de gemeente Utrecht de afgelopen jaren onvoldoende gelukt om de doelgroep van de armoederegelingen te bereiken. Vooral jongeren, inwoners die laaggeletterd zijn, op oudere leeftijd zijn of een migratieachtergrond hebben worden minder goed bereikt

Veel geïnterviewden (zowel onder de gemeente als samenwerkingspartners) zien de uitvoering van de armoederegelingen als de belangrijkste mogelijkheid van de gemeente om invloed te hebben op de armoedeproblematiek, maar zij geven daarbij ook aan dat het de afgelopen jaren onvoldoende is gelukt om het bereik te vergroten.[65] Ook de samenwerkingspartners zien bepaalde groepen inwoners die de gemeente moeilijk of niet weet te bereiken.[66] Vooral jongeren, inwoners die laaggeletterd zijn, op oudere leeftijd zijn of een migratieachtergrond hebben, worden hierbij genoemd. Voor niet-gebruik zijn algemene en specifieke redenen per regeling van toepassing. Tabel 3.9 toont welke redenen per regeling vaak zijn genoemd.

Tabel 3.9 Redenen voor niet-gebruik regelingen lopen sterk uiteen

Regeling	Vaak gehoorde algemene reden(en) niet-gebruik	Vaak gehoorde specifieke reden(en) niet-gebruik
U-pas	Niet willen	Onduidelijk aanbod: wat heb ik eraan? Aanbod sluit niet aan op behoeften. Budget te beperkt.
U-polis	Niet bekend	Onduidelijk aanbod: is het beter dan mijn huidige (goedkopere) polis?

[61] Gemeente Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[62] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[63] Gemeente Utrecht (2022). *Communicatiestrategie Missieteam Rondkomen, Meedoen, Schuldenvrij* en *Communicatieplan Rondkomen, Meedoen, Schuldenvrij.*
[64] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[65] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[66] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.

Individuele inkomenstoeslag (IIT)	Niet bekend	-
Bijzondere Bijstand	Complexe aanvraag	-
Kwijtschelding gemeentebelasting	Niet bekend	-
Regeling tegemoetkoming zorgkosten	Niet bekend, weet niet hoe aan te vragen	Onduidelijk aanbod: heb ik hier recht op en wanneer?

Bron: Rekenkamer Utrecht (2023) o.b.v. interviews doelgroep

Binnen de doelgroep is met name behoefte aan betere informatievoorziening over de verschillende armoederegelingen. Welke regelingen zijn er überhaupt?

Onze respondenten zijn het vaakst onbekend met de regeling tegemoetkoming zorgkosten (33%) en de U-polis (29%). Er leven ook vragen rond het gebruik van de regelingen. Bijvoorbeeld over de bestedingsmogelijkheden van de U-pas of de situaties waarin het zinvol is om bijzondere bijstand aan te vragen. Eén respondent vertelt over haar U-polis: "*Ik heb de aanvullende verzekering, die is prettig. Maar ik krijg weinig informatie over welke behandelingen wel en niet worden vergoed. Ik durf niet meer naar de tandarts te gaan uit angst voor een onverwachts hoge rekening*."[67] Er is behoefte aan simpele, eenduidige, laagdrempelige en volledige informatie over het aanbod, hoe regelingen kunnen worden aangevraagd en hoe gebruik daarvan inwoners kan helpen bij het rondkomen en meedoen.

Breed scala aan mogelijkheden om het bereik te vergroten

Gemeente, samenwerkingspartners en inwoners zijn het erover eens dat het bereik van de armoederegelingen beter kan en beter moet. Zij zien dit als blijvend aandachtspunt voor de komende jaren.[68] De belangrijkste mogelijkheden die hierbij in de gesprekken benoemd worden, zijn:

- **Schaamte wegnemen:** verschillende geïnterviewden[69] zien dat armoede voor een deel nog taboe wordt gevonden. Met name ook voor nieuwe doelgroepen is het van belang om schaamte weg te nemen en aan hen duidelijk te maken dat zij recht op ondersteuning hebben in hun situatie. De huidige campagne "Weet waar je recht op hebt" sluit hierop aan.
- **Toegang verbeteren[70]:** de toegang is met De Geldzaak, het sleutelpersonennetwerk en andere partners de afgelopen jaren fijnmaziger geworden. De meningen zijn erover verdeeld of de toegang beter wordt door verdere verbreding of juist door concentratie. Ook de ervaringen in de praktijk zijn op dit punt niet eenduidig.

[67] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[68] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[69] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[70] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.

- **Bekendheid[71]:** de bekendheid van de verschillende regelingen blijkt in de praktijk wisselend. Met name bij de regelingen op het gebied van zorgkosten speelt dit nog een grote rol. Omdat hiermee het risico op zorgmijding vergroot wordt, is het vergroten van de bekendheid nodig. En ook hier verdienen nieuwe doelgroepen specifieke aandacht, mede gezien het feit dat de regeling tegemoetkoming zorgkosten oorspronkelijk juist voor de middeninkomens bedoeld was.
- **Vereenvoudigen[72]:** het gaat hierbij zowel om het aanvraagproces als om de voorwaarden van de regelingen. Met name de aanvraag van de Bijzondere Bijstand wordt vaak als complex en veelomvattend benoemd.
- **Overzicht[73]:** in de huidige situatie zijn regelingen versnipperd en heeft de doelgroep vaak ondersteuning nodig van professionals om de regelingen te herkennen en aan te vragen. En ook de administratie vraagt veel van inwoners. De gemeente Utrecht wil met het Virtueel Inkomensloket inzetten op het aanpakken van dit knelpunt, maar dit systeem is nog in ontwikkeling. De implementatie laat lang op zich wachten.
- **Dienstverlening[74]:** in de dienstverlening voor de doelgroep zijn met name de aspecten cultuur-sensitief en stress-sensitief werken benoemd. Laatstgenoemde heeft binnen de gemeentelijke organisatie aandacht gekregen in trainingen van de medewerkers. Dienstverlening vanuit vertrouwen en cultuursensitief werken zijn volgens de samenwerkingspartners vooral nodig om het vertrouwen van de doelgroep in de overheid te vergroten.
- **Aanpak[75]:** het vergroten van het bereik van de regelingen via het netwerk van samenwerkingspartners is volgens betrokkenen goed, maar kan ook verder worden verbeterd door onderlinge afstemming. Tegelijkertijd is er behoefte om meer *outreachend* te gaan werken en de doelgroep – gebiedsgericht, huis-aan-huis – op te gaan zoeken. De daarvoor benodigde informatie is aanwezig, maar mag vanwege privacywetgeving niet worden gebruikt.

Daarnaast wordt in algemene zin nog opgemerkt dat de gemeente lessen kan trekken uit recente ervaringen met incidentele, deels landelijke regelingen. Zo kenden de lokale Sint-Maartenkledingpas en de landelijke energietoeslag beide een groot bereik. Bij de witgoedregeling[76] waren de ervaringen minder positief. Zowel de positieve als minder positieve ervaringen kunnen gebruikt worden om het bereik verder te verbeteren. In paragraaf 4.2.1 gaan we hier verder op in.

[71] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[72] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[73] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[74] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners.*
[75] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[76] Zie Schaf een energiezuinige koelkast aan met korting : Nieuws (u-pas.nl).

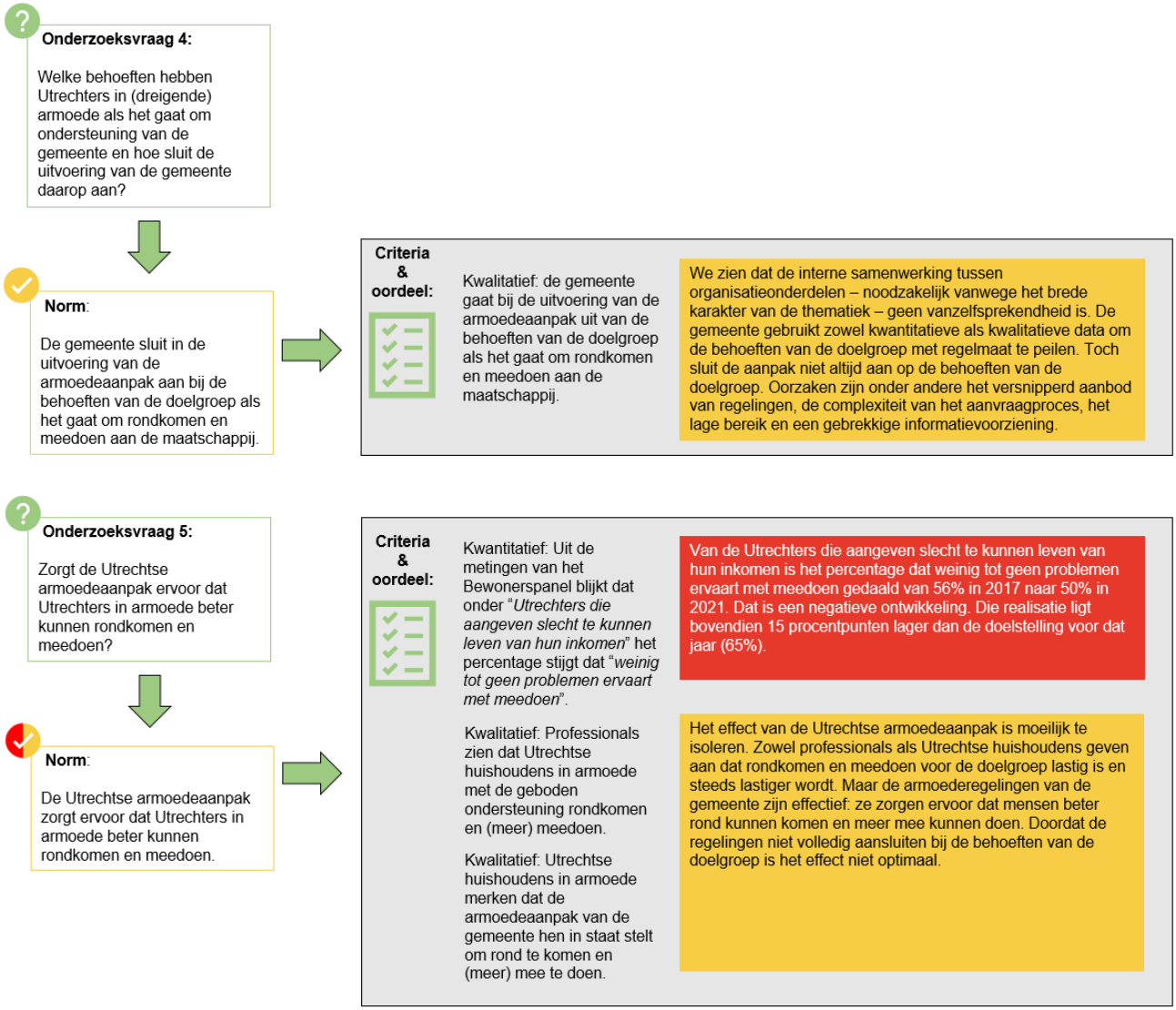
Voedselbank Lombok

4 UITVOERING EN EFFECTEN

In dit hoofdstuk beoordelen we de mate waarin de uitvoering van de Utrechtse armoedeaanpak aansluit bij de behoeften in de stad. Daarnaast beoordelen we de effectiviteit van de armoedeaanpak. Hiermee beantwoorden we de vierde en vijfde onderzoeksvraag. In paragraaf 4.1 geven we de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we toe in paragraaf 4.2.

De uitvoering, afgezet tegen de bijbehorende normen, leidt in figuur 4.1 tot onze bevindingen Hierin leggen we ook direct de relatie tussen de onderzoeksvraag, de norm(en) en de bijbehorende criteria.

Figuur 4.1 Normen, criteria en beoordeling “Uitvoering en effecten”



4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. De uitvoering van de armoedeaanpak is in hoofdzaak belegd bij de afdeling Werk en Inkomen. Vanwege het brede karakter van de thematiek is samenwerking met andere afdelingen noodzakelijk, maar we zien dat dit geen vanzelfsprekendheid is. Daarnaast is er in de stad een groot aantal partijen actief waar de gemeente in meer of mindere mate mee samenwerkt. In het versterken van het netwerk, de gezamenlijke inzet en de samenwerking tussen partijen in het netwerk is volgens onze respondenten nog veel winst te behalen. Ook ontbreekt regie op subsidieverstrekking. Daarnaast sluit de armoedeaanpak onvoldoende aan op de behoeften van de doelgroep.

2. Het effect van de Utrechtse armoedeaanpak is moeilijk te isoleren. Dat komt ten eerste door de grote invloed van de coronacrisis en de koopkracht- en energiecrisis op de ontwikkeling van de doelgroep. Daarnaast is de gemeentelijke aanpak niet los te beoordelen van de inspanningen van de rijksoverheid en de samenwerkingspartners in de stad. Toch zien we dat de gemeentelijke doelstelling op meedoen verder uit zicht raakt. Wel zijn samenwerkingspartners positief over de gemeentelijke aanpak. De armoederegelingen helpen Utrechters bij rondkomen en meedoen. Maar doordat deze regelingen niet volledig aansluiten op de behoeften van de doelgroep is het effect niet optimaal.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Om de aanpak doelmatig en doeltreffend uit te voeren moet intern (binnen de gemeente) en extern (tussen gemeente en samenwerkingspartners) goed worden samengewerkt. Ook moet de aanpak op papier aansluiten op de behoeften van de doelgroep in de praktijk. Daarnaast moet de armoedeaanpak ervoor zorgen dat de doelgroep beter kan rondkomen en meedoen.

4.2.1 INTEGRALE SAMENWERKING NA AFLOPEN ACTIEAGENDA AFGESCHAALD

De uitvoering van de armoedeaanpak is in hoofdzaak belegd bij de afdeling Werk en Inkomen. Vanwege het brede karakter van de thematiek is samenwerking met andere afdelingen noodzakelijk, maar we zien dat dit geen vanzelfsprekendheid is

De uitvoering van de armoedeaanpak is hoofdzakelijk belegd bij de afdeling Werk en Inkomen (WenI). Maar armoede is meer dan alleen het hebben van een laag inkomen; er is vaak sprake van multi-problematiek (zie ook paragraaf 2.2.2). Om effectief te zijn is het dus belangrijk dat de relevante organisatieonderdelen binnen de gemeente samenwerken op de armoedeaanpak. Wij constateren dat die integrale samenwerking na het aflopen van de actieagenda is afgeschaald.

Bij de ontwikkeling van de *actieagenda Utrechters Schuldenvrij* in 2018 werd binnen de gemeente onderkend dat de armoedeaanpak een gezamenlijk opgave is. Het ontwikkelen van de actieagenda gebeurde dan ook in samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen. Dat is als positief ervaren.[77] Na vaststelling van de actieagenda werd een integraal team opgericht met deelnemers uit verschillende organisatieonderdelen (WenI, MO, Volksgezondheid en Communicatie) om structureel en integraal aan de opgave te (blijven) werken. Het betrekken van Onderwijs is minder goed gelukt, ondanks dat zij een belangrijke signalerende rol heeft in armoedebestrijding.[78] De samenwerking binnen het team over de afgelopen jaren wordt als prettig en effectief beoordeeld.[79] De vaste overlegstructuren worden daarvoor als belangrijke verklaring genoemd.[80]

Nadat de actieagenda eind 2022 was verlopen, stopte ook het integraal team dat uitvoering gaf aan de acties van de agenda. Waar gezamenlijk en structureel overleg tussen organisatieonderdelen voorheen een vanzelfsprekendheid was, moesten betrokken medewerkers elkaar in 2023 zelf weer actief opzoeken. Door de hoge werkdruk en het wegvallen van de gezamenlijke opgave (met een gezamenlijk budget) ervaart men minder snel een prikkel om dat te doen.[81] De actieagenda heeft er niet toe geleid dat samenwerken als een vanzelfsprekendheid werd gezien. Het integrale team wordt gemist, en geïnterviewden hopen dat aan de nieuwe armoedeaanpak in een soortgelijk team kan worden gewerkt. Binnen de gemeente geeft men aan dat in de samenwerking tussen WenI en MO nog altijd ruimte voor verbetering zit, vooral daar waar werk en zorg naadloos met elkaar verbonden zijn. Zo moet uiteindelijk de integrale dienstverlening aan de inwoner worden verbeterd.[82] De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat zij 2023 als overgangsjaar zien. Er zijn voor 2023 crisismaatregelen getroffen en er wordt gewerkt aan de nieuwe nota Financiële Bestaanszekerheid. Hierbinnen krijgt ook de interne samenwerking weer vorm door het instellen van werkgroepen waarin verschillende afdelingen zijn vertegenwoordigd.

Samenwerkingspartners van de gemeente merken dat beleidsafdelingen weinig meer met elkaar om tafel zitten.[83] Dat maakt het schakelen met de gemeente lastig. Er wordt intern vooral naar elkaar gewezen als een initiatief niet bij één afdeling thuishoort.[84] Het gebrek aan integraliteit leidt er soms toe dat goed bedoelde maatregelen niet aansluiten bij de wensen van de doelgroep in de praktijk.[85] Zo kunnen U-pashouders vanaf februari 2023 met een kapotte koelkast een energiezuinige koelkast aanschaffen met € 260 korting. In de praktijk blijkt dat met dat bedrag alleen een kleine koelkast kan worden gekocht. Voor grotere

[77] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[78] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[79] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[80] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[81] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[82] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[83] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[84] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[85] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.

gezinnen die op bijstandsniveau leven is dat ontoereikend.[86] Samenwerkingspartners zijn ervan overtuigd dat deze witgoedregeling beter aan had kunnen sluiten op de behoeften van de doelgroep en daarmee effectiever had geweest wanneer intern betere afstemming had plaatsgevonden tussen Ruimte en WenI en extern tussen gemeente en samenwerkingspartners.[87]

Om armoede effectief aan te kunnen pakken moet over afdelingsgrenzen worden heen gekeken.[88] De opgave moet volgens samenwerkingspartners daarom intern worden verbreed: alle beleidsafdelingen die op armoede actief zijn moeten met elkaar worden verbonden rondom de opgave.[89]

Samenwerking met partners verloopt goed, maar in het versterken van het netwerk, de gezamenlijke inzet en de samenwerking tussen partijen in het netwerk valt nog winst te behalen. Ook ontbreekt regie op subsidieverstrekking

Samenwerkingspartners in de stad zijn voor de gemeente essentieel om armoede aan te pakken. Ze weten vaak wat er speelt in de stad en wat de behoeften van de doelgroep zijn. Veel samenwerkingspartners hebben een ingang bij de doelgroep en hebben een signalerende functie richting de gemeente. Het is dus belangrijk dat de samenwerking tussen de gemeente en haar partners goed verloopt.

Samenwerkingspartners zijn overwegend positief over deze samenwerking. Contact met de gemeente is laagdrempelig. De ambtelijke organisatie is betrokken en staat open voor feedback. Een geïnterviewde vertelt: "*Ook naar negatieve geluiden wordt geluisterd. Er is ruimte voor vertrouwen.*"[90] Maar het is voor samenwerkingspartners niet altijd duidelijk wie binnen de gemeente met de gegeven input of feedback aan de slag gaat.[91] Zij missen daarnaast een proactieve samenwerking tussen partijen in de stad.[92] Met een meer effectieve samenwerking onderling kan beter van elkaar worden geleerd door knelpunten te bespreken en op te lossen en kunnen uitdagingen gezamenlijk worden aangepakt. Cliënten kunnen dan ook gemakkelijker worden doorverwezen tussen partijen, waardoor zij sneller passende ondersteuning krijgen. Sommige samenwerkingspartners ervaren hierop nog te weinig regie van de gemeente.[93] Zij verwachten een faciliterende en ook een meer sturende rol van de gemeente op de samenwerking tussen partijen in het netwerk. De gemeente Utrecht kan duidelijker aangeven welke partner voor een onderdeel van de aanpak de eerstaangewezen partij is, gebaseerd op de meeste impact die hun dienstverlening heeft.

[86] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[87] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[88] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[89] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[90] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[91] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*
[92] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[93] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.

Sommige samenwerkingspartners missen ook regie op de subsidieverstrekking.[94] Met de meeste samenwerkingspartners gaat de gemeente een tijdelijke subsidierelatie aan. Veel geïnterviewden geven aan op zoek te zijn naar duurzame financiering om hun activiteiten langdurig te kunnen voortzetten.[95] Het is voor hen vaak niet altijd duidelijk waar men binnen de gemeente terecht kan voor subsidie. Gemeentelijke subsidies worden namelijk vanuit verschillende organisatieonderdelen (en verschillende afdelingen daarbinnen) verstrekt. Subsidieaanvragers worden ook regelmatig tussen afdelingen doorverwezen.[96] En de verhoudingen voelen soms scheef, waarbij de ene partij meer subsidie krijgt dan een andere partij terwijl dezelfde subdoelgroep wordt bediend of van elkaar niet duidelijk is wat de inzet oplevert.[97] Binnen WenI hanteert men beleidsregels waar een subsidieaanvraag aan wordt getoetst. Maar vanwege het brede karakter van de thematiek worden lang niet alle partners / initiatieven uit middelen van WenI gefinancierd. Geïnterviewden binnen de gemeentelijke organisatie geven zelf ook aan zoekende te zijn in subsidieverstrekking: "*Het aantal initiatieven groeit, maar het geld is beperkt. Dat knelt.*"[98]

Aanpak sluit soms nog onvoldoende aan op behoeften doelgroep

Het totaalpakket aan structurele armoederegelingen moet brede ondersteuning bieden bij het rondkomen en meedoen aan de maatschappij. Die ondersteuning is het meest effectief wanneer deze aansluit op de behoeften die de doelgroep heeft. De gemeente Utrecht is regelmatig in gesprek met de Armoedecoalitie, het sleutelpersonennetwerk[99] en andere partners in de stad om die behoeften te bepalen. Ook de klanttevredenheidsonderzoeken van de U-pas worden daarvoor gebruikt.[100] Aan de hand van de MERs wordt duidelijk welke huishoudens moeite hebben met rondkomen en meedoen. Op basis daarvan worden armoederegelingen ontwikkeld voor en toegespitst op de huishoudens die op dat moment het meest hulpbehoevend zijn.[101] Bij de ontwikkeling van de nieuwe armoedeaanpak organiseert de gemeente een aantal sessies om van inwoners te horen welke ondersteuning zij (nog) missen.[102]

Desondanks zien samenwerkingspartners, professionals en de Utrechters met een laag inkomen die wij hebben geïnterviewd dat er soms nog onvoldoende aansluiting is tussen de aanpak op papier en de behoeften in de praktijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de U-pas: "*Het tegoed op de U-pas is ontoereikend om het hele jaar van te kunnen sporten.*"[103] Met name op de armoederegelingen is een verbeterslag te maken (zie paragraaf 3.2.3). Daarnaast

[94] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[95] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[96] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[97] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[98] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[99] Deze organisatie probeert ervoor te zorgen de verschillende groepen Utrechters toegankelijke en juiste informatie krijgen over de voor hen belangrijke zaken, waaronder de armoederegelingen.
[100] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[101] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[102] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[103] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.

moet beter worden nagedacht over wat het effect van een regeling is op de gebruiker, en of dat het gewenste effect is.[104]

Het aanbieden van gemeentelijke ondersteuning op één fysieke locatie kan het voor inwoners laagdrempeliger maken om hulp te zoeken.[105] Ook een meer menselijke benadering waarbij aandacht is voor de persoonlijke situatie van de hulpvrager kan daarbij helpen.[106] Het is belangrijk dat er een vertrouwensband ontstaat tussen de hulpvrager (inwoner) en de hulpbieder (gemeente).[107] Partners merken bij veel inwoners de behoefte om uit de (langdurige) armoede te komen. Om daarbij te ondersteunen moet de gemeente meer toekomstperspectief bieden: betere begeleiding van inwoners om op een duurzame wijze vanuit een uitkering aan het werk te gaan of te participeren in de samenleving.[108]

4.2.2 EFFECTIVITEIT ARMOEDEAANPAK NIET EENDUIDIG VAST TE STELLEN

Effect armoedeaanpak moeilijk te isoleren

Wij constateren dat het effect van de armoedeaanpak op het ondersteunen van Utrechters in (dreigende) armoede moeilijk is te isoleren. De mate van effectiviteit is daarom moeilijk vast te stellen. Dat komt ten eerste door de coronacrisis en de koopkracht- en energiecrisis, waardoor steeds meer Utrechters moeite hebben gekregen met rondkomen en meedoen. Het gaat hier om externe factoren, die buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen, maar die een grote impact hebben gehad op de ontwikkeling van de doelgroep.

Ten tweede kan de gemeente maar beperkt invloed uitoefenen met haar armoedeaanpak. Op rondkomen is ze grotendeels afhankelijk van de rijksoverheid, aan wie het voeren van inkomenspolitiek is voorbehouden. En om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat inwoners een huur betalen die passend is bij het inkomen (en daardoor meer geld overhouden om rond te komen) is de gemeente afhankelijk van verhurende partijen.

De gemeente gaat subsidierelaties aan met tal van partners in de stad om Utrechters te ondersteunen en om meer doelgroepen te bereiken. De inzet van de gemeente – en het effect daarvan – is daardoor niet los te zien van de inspanningen (en resultaten) van de rijksoverheid, verhuurders, samenwerkingspartners en andere partijen in de stad.

Tot slot wordt uit de eindrapportage van de actieagenda niet duidelijk in hoeverre de gemeentelijke inzet sinds 2019 heeft bijgedragen aan rondkomen of meedoen.[109] In de rapportage is voornamelijk aandacht voor de effecten van de schuldenaanpak. Effectiviteit van de armoederegelingen blijft onbesproken. Door de eerdergenoemde crises zien

---

[104] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[105] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[106] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[107] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[108] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[109] Gemeente Utrecht (2023). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij Eindrapportage 2019-2022*.

ambtenaren dat de inkomensbasis van de doelgroep onvoldoende is om van rond te kunnen komen. De gemeente is daardoor vooral bezig te voorkomen dat deze inwoners door het ijs zakken door extra in te zetten op maatregelen die helpen bij rondkomen en het voorzien in de basisbehoeften. Doordat de invloed van de gemeente op rondkomen gelimiteerd is "*(…) blijft onze inzet voornamelijk beperkt tot pleisters plakken. En dat is soms frustrerend.*"[110] Dit wordt ook herkend door de partners in de stad.[111] Bij een goede inkomensbasis kan de gemeente vooral toezien op het stimuleren van meedoen: *"Daar zijn wij als gemeente het best op toegerust. Dat is de situatie waar ik idealiter naar terug zou willen.*"[112]

Doelstelling op meedoen raakt verder uit zicht

Naast dat het effect van de gemeentelijke aanpak moeilijk te isoleren is zien we een aantal negatieve trends. Zo is het gebruik van de armoederegelingen sinds 2018 niet substantieel toegenomen (zie paragraaf 3.2.3). Daarnaast blijkt uit de effectdoelstelling[113] die de gemeente hanteert op meedoen dat steeds meer Utrechters – die slecht kunnen leven van hun inkomen – moeite hebben met meedoen. De data zijn afkomstig uit de Utrecht Monitor en over de effectdoelstelling wordt in de Jaarstukken gerapporteerd.

In 2017 ervaarde 56% van alle Utrechters die slecht kunnen leven van hun inkomen weinig tot geen problemen met meedoen.[114] In 2021 (de laatste gegevens) was dat 50%, een ongunstige daling, en bovendien 15 procentpunten lager dan de vooraf vastgestelde doelstelling voor dat jaar (65%). De gemeente geeft daarvoor als belangrijkste verklaring dat "*(…) door de toenemende inflatie en de stijgende lasten die daarmee gepaard gaan inwoners in toenemende mate minder goed kunnen rondkomen.*"[115] Maar deze verklaring staat los van de ontwikkeling die zichtbaar is op meedoen, en ook al voor de koopkrachtcrisis was dit percentage dalende.[116] Tegelijkertijd werd in deze periode de doelstelling verschillende keren verhoogd.

Ook professionals en samenwerkingspartners van de gemeente zien dat Utrechters met een laag inkomen onvoldoende rondkomen en kunnen meedoen. Zij denken dat het wegvallen van de incidentele landelijke en lokale ondersteuningsmaatregelen (zoals de energietoeslag) dat zal verergeren. Professionals zien voornamelijk dat de inkomensbasis van veel Utrechters – zowel inkomen uit werk als de uitkering – tegenwoordig te laag is om van rond te kunnen komen.[117] Zij hebben daardoor moeite met het betalen van de energierekening

---

[110] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[111] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview samenwerkingspartner*.
[112] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[113] De effectdoelstelling luidt: "*Van alle Utrechters die aangeven slecht te kunnen leven van hun inkomen stijgt het percentage dat 'weinig tot geen problemen ervaart met meedoen'*."
[114] Gemeente Utrecht (2018). *Jaarstukken* 2017, p. 133.
[115] Gemeente Utrecht (2022). *Jaarstukken 2021*, p. 188.
[116] Van 56% in 2017 naar 54% in 2019. Zie: Gemeente Utrecht (2018). *Jaarstukken* 2017, p. 133. En: Gemeente Utrecht (2020). *Jaarstukken 2019*, p. 160.
[117] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*. En Armoedecoalitie (2023). *Uitkomsten mini-enquête bestaanszekerheid Utrecht*.

(ondanks de bestaande compensatieregelingen), zorgkosten en boodschappen.[118] De voedselbanken die wij hebben bezocht geven aan dat hun klantbestand het afgelopen jaar flink is gegroeid. In sommige gevallen moeten producten worden bijgekocht om aan de vraag te kunnen voldoen.[119] Kanttekening bij deze ontwikkelingen is wel dat de gemeente weinig invloed heeft op de inkomensbasis van haar inwoners.

Ook voor de lage middeninkomens wordt rondkomen en meedoen lastiger. Zij verdienen vaak net meer dan 125% van het WSM en maken daardoor geen aanspraak op de meeste lokale regelingen. Dat terwijl hun besteedbaar inkomen vaak gelijk is aan of (mede door gebrek aan recht op regelingen) zelfs lager is dan het inkomen van mensen tot 125% WSM. Zo vertelt één inwoner: "*Ons inkomen zou te hoog zijn om ondersteuning van de gemeente nodig te hebben, maar toch zijn we iedere week afhankelijk van de Voedselbank.*"[120] Ook Utrechters met te veel spaargeld komen voor de meeste regelingen niet in aanmerking: "*Toen ik twee jaar geleden aan de bel trok omdat ik niet meer rond kon komen bleek ik te vermogend te zijn om aanspraak te maken op gemeentelijke ondersteuning. Ik heb dus eerst mijn spaargeld op moeten maken voordat ik werd geholpen.*"[121] Er komen dus nieuwe doelgroepen bij. Die zijn nog beperkt in beeld en worden minder goed door de gemeente bereikt. De gemeente en de samenwerkingspartners blijken zich daarvan ook bewust.[122]

Partners positief over aanpak, armoederegelingen helpen gebruikers bij rondkomen en meedoen

Er zijn signalen dat de gemeentelijke inzet een positieve bijdrage levert op rondkomen en meedoen. Zo blijkt uit de MER 2023 dat alle huishoudtypen in Utrecht kunnen rondkomen, mits zij gebruik maken van alle landelijke en lokale armoederegelingen. Dat was in eerdere MERs nog niet het geval. Daarnaast oordelen samenwerkingspartners positief over de gemeentelijke inzet. Zij zien over het algemeen een proactieve, betrokken en verbindende gemeente die doorlopend invloed naar zich toetrekt.[123] Dat geldt voornamelijk voor de inzet op rondkomen, waarbij de gemeente de grenzen van het wettelijk toelaatbare opzoekt om het inkomen van haar inwoners te verruimen.

Zo wordt de vermogensgrens voor het kwijtschelden van de gemeentebelasting door het Rijk bepaald. Zij heeft gemeenten nieuwe ruimte geboden om de vermogensgrens te verhogen. De Utrechtse gemeenteraad heeft ervoor gekozen om die ruimte maximaal te benutten. In 2023 mogen Utrechters daardoor meer spaargeld[124] hebben om in aanmerking te (blijven) komen voor kwijtschelding van de gemeentebelastingen.

---

[118] Armoedecoalitie (2023). *Uitkomsten mini-enquête bestaanszekerheid Utrecht*.
[119] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[120] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[121] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[122] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*; *Interviews samenwerkingspartners*.
[123] Gemeente Utrecht (2023). *Interviews samenwerkingspartners*.
[124] Het gaat om ongeveer € 4.350 voor echtparen, ongeveer € 3.950 voor alleenstaande ouders en ongeveer € 3.275 voor alleenstaanden.

Daarnaast kent de gemeente sinds ongeveer een jaar de individuele inkomenstoeslag (IIT) zelf toe aan Utrechters die daar recht op hebben.[125] Het bedrag wordt daardoor automatisch overgemaakt, ondanks dat daar wettelijk gezien eerst toestemming van de ontvanger voor nodig is.

Tot slot voert de gemeente sinds 2017 een lobby richting het Rijk om onder andere de inkomensbasis te verhogen.[126] In 2023 heeft het Rijk een aantal (structurele) maatregelen genomen om die basis te verhogen, waaronder een stijging van het minimumloon (waar ook de uitkeringen aan zijn gekoppeld).[127] Maar ook de extra maatregelen die de gemeente heeft genomen om de koopkrachtcrisis te bestrijden worden gewaardeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van de Sint-Maartenkledingpas en het oprekken van de inkomensgrens bij de energietoeslag tot 150% WSM.

Partners onderschrijven ook de keuzes die de gemeente maakt binnen de aanpak. Ambtenaren geven aan dat de effectiviteit van de aanpak weliswaar moeilijk is vast te stellen, maar dat zij wel het gevoel hebben dat zonder de gemeentelijke inzet de negatieve gevolgen van de voorgenoemde crises groter zouden zijn geweest.[128]

Tot slot zijn geïnterviewde Utrechters met een laag inkomen overwegend positief over het effect van de armoederegelingen op hun persoonlijke situatie. De Utrechters die de IIT, bijzondere bijstand en / of regeling tegemoetkoming zorgkosten gebruiken, geven aan dat deze regelingen helpen bij het rondkomen. De extra middelen worden voornamelijk besteed aan de basisbehoeften, zoals boodschappen en kleding, maar ook aan leuke dingen zoals cadeautjes voor de feestdagen of een uitje.

De meeste geïnterviewde gebruikers van de U-pas vertellen dat deze helpt bij het meedoen, vaak omdat ze de pas gebruiken voor uitgaven die ze normaliter niet kunnen bekostigen. De Utrechters die wij hebben gesproken gebruiken de U-pas vooral om met het OV te reizen, activiteiten / uitjes te ondernemen (zoals een bioscoopbezoek) en om te sporten. Ook ouders zijn positief: "*Door de U-pas kunnen mijn kinderen beter meedoen. Ze gaan regelmatig zwemmen en ik heb een laptop voor schoolwerk kunnen kopen.*"[129] Uit de klanttevredenheidsonderzoeken van de U-pas blijkt tevens dat de tevredenheid van U-pasgebruikers door de jaren heen toeneemt: van een 7,6 in 2018 naar een 7,9 in 2022.[130]

---

[125] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interviews gemeente*.
[126] Zie bijvoorbeeld Gemeente Utrecht (2017). *Utrecht Inclusief deel 2*, p. 4.
[127] Gemeente Utrecht (2023). *Actieagenda Utrechters Schuldenvrij Eindrapportage 2019-2022*.
[128] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview gemeente*.
[129] Rekenkamer Utrecht (2023). *Interview inwoner*.
[130] Interne documenten: In10 & Paspartous (2018). *Perceptie & gebruik U-pas. Tevredenheid 2018 Pashouders en Partners*. En: Paspartous (2023). *Perceptie & gebruik U-pas. Klanttevredenheidsonderzoek onder Pashouders & Partners*.

Effect regelingen kan verder wordt vergroot door betere aansluiting op de doelgroep

De U-pas heeft een positief effect op meedoen. Maar we zien ook dat de pas onvoldoende ondersteuning biedt om volwaardig mee te kunnen doen aan de maatschappij. Dat heeft een aantal oorzaken.

Ten eerste wordt het budget door veel respondenten als te beperkt ervaren. Zo is het budget te krap om het hele jaar van te kunnen sporten of om regelmatig met het OV te reizen. De U-pas is daarmee ontoereikend om op een structurele en consistente wijze te ondersteunen bij het meedoen.

Ten tweede vindt een deel van de respondenten het aanbod voor volwassenen, en met name ouderen, te smal. Gepensioneerden maken dan ook het minst gebruik van de U-pas.[131] Er zijn vooral te weinig mogelijkheden om sociale activiteiten te ondernemen. Met het gezin uit eten kunnen gaan of met vrienden wat drinken op het terras worden als voorbeelden genoemd. De consequentie kan zijn dat mensen in een sociaal isolement terechtkomen en vereenzamen.

Niet alle geïnterviewde U-pasbezitters gebruiken echter de pas en zij maken hun budget daardoor niet op. In 2021 werd gemiddeld 61% van het U-pasbudget benut.[132] Er is behoefte aan betere informatievoorziening over het aanbod, onder zowel de geïnterviewde U-pasbezitters als niet-bezitters. Zo kan niet-gebruik worden gereduceerd.

Voorgenoemde behoeften komen ook naar voren in het meest recente klanttevredenheidsonderzoek naar de U-pas. Daaruit blijkt dat onder U-pasbezitters vooral behoefte is aan een vergroot aanbod, hoger budget en meer informatie over waar de U-pas voor kan worden gebruikt.[133]

---

[131] Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (2022). Armoedemonitor 2022 *Rapportage ontwikkelingen armoede in Utrecht,*, p. 28.
[132] Gemeente Utrecht (2022). *Armoedemonitor 2022*, p. 28.
[133] Intern document: Paspartous (2023). *Perceptie & gebruik U-pas. Klanttevredenheidsonderzoek onder Pashouders & Partners*.

Servicepunt Werk en Inkomen

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van vier stappen:

- Documentstudie: Aan de hand van beschikbare gegevens is een beeld gevormd van de omvang van de doelgroepen, en de ontwikkelingen daarvan. Daarnaast hebben we de gemeentelijke aanpak op het gebied van armoede, middelen en bereik aan de hand van normen en bijbehorende criteria geanalyseerd. Er is gebruik gemaakt van zowel openbare, als interne gegevens en documenten. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen is verderop in deze bijlage opgenomen.
- Interviews gemeente en samenwerkingspartners: Alle relevante partijen zijn in kaart gebracht en benaderd. Gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.
- Interviews doelgroep:
  1. Om zoveel mogelijk verschillende Utrechters te kunnen spreken, is gekozen voor een brede insteek. We hebben zoveel mogelijk gemeentelijke samenwerkingspartners in de stad benaderd om via hen met de doelgroep in contact te komen.
  2. Waar mogelijk is gekozen voor zoveel mogelijk spreiding over de stad.
  3. Voorafgaand aan het afnemen van de interviews hebben we de conceptvragenlijst voorgelegd aan Panel Meetellen. Samen met leden van het panel is de vragenlijst afgestemd zodat de vragen toegankelijk en begrijpelijk waren voor de beoogde doelgroep en er geen belangrijke elementen ontbraken.
  4. Er is rekening gehouden met de sensitieve aard van de vragen. Aan het begin van elk interview is vermeld dat vragenlijsten volledig anoniem verwerkt worden, dat antwoorden geen gevolgen hebben voor de persoonlijke situatie en dat er geen antwoord gegeven hoeft te worden als een respondent dat niet wil.
  5. We hebben zowel mensen telefonisch, als *face-to-face* gesproken (afhankelijk van de situatie en mogelijkheden). Zie tabel B1.1.

Tabel B1.1 Bronnen interviews doelgroep

	Soort interview	Wijk	Totale respons
Armoedecoalitie	Telefonisch	Stadsbreed	9
Werk en Inkomen	Telefonisch	Stadsbreed	6
Papiercafé	*Face-to-face*	Kanaleneiland	3
Papiercafé	*Face-to-face*	Overvecht	3
Panel meetellen	*Face-to-face*	Stadsbreed	6
Spreekuur Sociaal Raadslieden (FAS)	*Face-to-face*	Kanaleneiland	6
Voedselbank	*Face-to-face*	Lombok	15
Voedselbank	*Face-to-face*	Overvecht	18
Totaal			**66**

- Analyse en rapportage: In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve, als kwantitatieve gegevens, die vooral veelzeggend zijn in aanvulling op elkaar. De ontwikkeling van de doelgroep, het bereik en de (financiële) middelen zijn grotendeels kwantitatief benaderd, maar krijgen ook aandacht in de gesprekken die we hebben gevoerd. Ook bij de interviews die we bij de doelgroep hebben afgenomen, is sprake van een combinatie. Het doel van de interviews was voornamelijk om een beeld te kunnen schetsen van de leefwereld en behoeften van mensen die moeite hebben om rondkomen. Doordat er niet alleen open, maar ook gesloten vragen zijn gesteld, is het mogelijk om de informatie ook te kwantificeren. Wel blijven de uitkomsten hiermee indicatief.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht*:*

- Wethouder Armoede
- Bestuursadviseur wethouder
- Directeur Werk en Inkomen
- Manager beleid en contractmanagement
- Unit managers Werk en Inkomen (2)
- Senior beleidsmedewerkers armoede (2)
- Senior beleidsonderzoekers (2)
- Businesscontroller
- Adviseur businesscontroller
- Beleidsmedewerker bestaanszekerheid
- Communicatieadviseur

Externen*:*

- Armoedecoalitie
- Big Brothers, Big Sisters Utrecht
- Buurtteams Jeugd en Gezin
- Buurtteams Sociaal
- De Geldzaak
- Grote Utrecht Stadsdiner
- Hogeschool van Amsterdam
- Jeugdeducatiefonds
- Rode Kruis Utrecht
- Sleutelpersonennetwerk
- Stichting Al Amal
- Stichting Leergeld Utrecht
- Stichting Leren voor de Toekomst
- Stichting Utrecht op Orde
- Stichting Weekje Weg

- U Centraal
- Voedselbank Utrecht

Doelgroep, via*:*

- Armoedecoalitie
- Buurtteam Kanaleneiland / FAS Spreekuur
- De Geldzaak / U Centraal
- Panel Meetellen
- Papiercafé Kanaleneiland
- Papiercafé Overvecht
- Voedselbank Lombok
- Voedselbank Overvecht
- Werk en Inkomen

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten:

- Gemeente Utrecht (14 mei 2013). Commissiebrief *Dashboard Kwartaalinformatie Werk en Inkomen eerste kwartaal 2013.* (13.031061)
- Gemeente Utrecht (5 september 2013). Commissiebrief *Dashboard Kwartaalinformatie Werk en Inkomen tweede kwartaal 2013.* (13.056025)
- Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (november 2013). Armoedemonitor 2013 *Armoede en het bereik van financiële regelingen in de gemeente Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (2015). Volksgezondheidsbeleid 2015-2018 *Bouwen aan een gezonde toekomst.*
- Gemeente Utrecht (2015). Vernieuwing Utrechtse Armoedeaanpak 2016-2019 *Utrecht Inclusief*.
- Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (maart 2015). Armoedemonitor 2015 Factsheet *Armoede in Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (10 december 2015). Raadsvoorstel *Vernieuwing Armoedeaanpak: Utrecht Inclusief.*
- Gemeente Utrecht (2016). Notitie *Utrecht Inclusief – Vernieuwing van de Utrechtse armoedeaanpak 2016-2019.*
- Gemeente Utrecht (2016). Notitie *Utrecht inclusief deel 2: inzet van de armoederegelingen.*
- Gemeente Utrecht (2016). Verdieping *Utrecht inclusief deel 2: inzet van de armoederegelingen.*
- Gemeente Utrecht (30 juni 2016). *Jaarstukken 2015*.
- Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (2017). *Armoedemonitor 2017.*
- Gemeente Utrecht (29 juni 2017). *Jaarstukken 2016*.
- Gemeente Utrecht (15 december 2017). Raadsbrief *Armoedemonitor 2017 en voortgang onderdelen armoedeaanpak.* (4993645)

- Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*.
- Gemeente Utrecht (…). Actieagenda 2019 en verder *Utrechters schuldenvrij.*
- Gemeente Utrecht (6 juni 2019). *Jaarstukken 2018*.
- Gemeente Utrecht (10 februari 2020). Raadsbrief *Proces aanscherpen armoedebeleid.* (7240958)
- Gemeente Utrecht (8 mei 2020). *Jaarstukken 2019*.
- Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (2021). Armoedemonitor 2021 *Rapportage ontwikkelingen armoede in Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (1 april 2021). *Beantwoording diverse toezeggingen Armoedebeleid.* (*8671988*)
- Gemeente Utrecht (29 mei 2021). *Jaarstukken 2020*.
- Gemeente Utrecht (10 november 2021). Raadsbrief *Armoedemonitor en dashboard.* Gemeente Utrecht, Onderzoek & Advies (2022). Armoedemonitor 2022 *Rapportage ontwikkelingen armoede in Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (16 juni 2022). *Jaarstukken 2021*.
- Gemeente Utrecht (23 juni 2022). Raadsbrief *MER en Armoedemonitor.*
- Gemeente Utrecht, Concernaudit (9 september 2022). Rapport *Veerkracht en gelijke kansen.*
- Gemeente Utrecht (28 september 2022). Raadsbrief *Update koopkrachtcrisis en extra maatregelen.*
- Kinderombudsman (3 oktober 2022). Brief *Inbreng Kinderombudsman commissiedebat armoede- en schuldenbeleid.*
- Gemeente Utrecht (31 oktober 2022). Raadsbrief *Concernaudit 213a onderzoek: Veerkracht en Gelijke Kansen.* (10189214)
- Gemeente Utrecht (9 november 2022). Raadsbrief *Minima Effect Rapportage & update koopkrachtcrisis.*
- Gemeente Utrecht (30 november 2022). Raadsbrief *Financiële regelingen om kinderen in armoede te laten sporten.*
- Gemeente Utrecht (23 december 2022). Raadsbrief *Aanpak koopkrachtcrisis 2023.*
- Gemeente Utrecht (19 januari 2023). Conceptverslag *openbare vergadering commissie Volksgezondheid, Onderwijs, Werk en Economie*.
- Gemeente Utrecht (27 juni 2023). Raadsbrief *Financieel beeld armoedebegroting 2023*.
- Gemeente Utrecht (6 juli 2023). *Jaarstukken 2022*.

Interne gemeentelijke documenten:

- Gegevens over aantal toegekende armoederegelingen.
- Gegevens over beschikbare (financiële) middelen.
- Gemeente Utrecht (2022). *Communicatiestrategie Missieteam Rondkomen, Meedoen, Schuldenvrij* en *Communicatieplan Rondkomen, Meedoen, Schuldenvrij*.
- In10 & Paspartous (2018). *Perceptie & gebruik U-pas. Tevredenheid 2018 Pashouders en Partners*.

- Paspartous (2023). *Perceptie & gebruik U-pas. Klanttevredenheidsonderzoek onder Pashouders & Partners*.

Schriftelijke vragen, moties en amendementen:

- Gemeente Utrecht (10 december 2015). Amendement *Oude schoenen, nieuwe schoenen,* (A2015/79).
- DENK, BIJ1, EenUtrecht, UtrechtSolidair, Volt (10 november 2022). Amendement *Meer kinderen ondersteunen tegen armoede.*

Andere bronnen:

- GroenLinks, D66, ChristenUnie (mei 2018). Coalitieakkoord Utrecht 2018-2022 *Ruimte voor iedereen.*
- Gemeente Oss (24 oktober 2019). Beleidskader *Armoede & Schulden 2020-2024.*
- Armoedecoalitie Utrecht (24 februari 2022). Sociaal Stembus Akkoord *Laat álle Utrechters meedoen!*
- Rijksoverheid (31 maart 2022). Kamerstuk *Nationaal plan kindergarantie.*
- Nibud (16 april 2022). *Minima-effectrapportage gemeente Utrecht 2022*.
- GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter, ChristenUnie (1 juni 2022). Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 *Investeren in Utrecht. Kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat.*
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (12 juli 2022). Kamerbrief *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.*
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (12 juli 2022). Visual *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.*
- Algemeen Dagblad (15 september 2022). *Nieuwe groep 'werkende armen' klopt aan bij schuldhulpverleners door energiecrisis.*
- Nibud (oktober 2022). *Update Minima-effectrapportage 2023*.
- NOS (6 december 2022). *CPB: koopkracht daalt in twee jaar met zo'n 4 procent, ondanks prijsplafond.*
- Nibud (21 januari 2023). *Nibud: 2023 wordt financieel bijkomen van de klap van 2022.*
- U pas (13 februari 2023). *Schaf een energiezuinige koelkast aan met korting.*
- Algemeen Dagblad (12 juni 2023). *Utrecht zoekt de grens op met vrijstellen van gemeentelijke belasting: 'Er zijn schrijnende verhalen'.*
- Commissie Sociaal Minimum (30 juni 2023). *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*.

Websites:

- Centraal Bureau voor de Statistiek (8 december 2021). *Laag en langdurig laag inkomen; kenmerken, regio (indeling 2021) 2011-2020.* Geraadpleegd via: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table
- Centraal Bureau voor de Satistiek (z.d.). *Inflatie – Hoe hoog is de inflatie in Nederland?*

- Gemeente Utrecht, Utrecht in cijfers (z.d.). *Aandeel huishoudens met een inkomen tot …% van het wettelijk sociaal minimum.* Geraadpleegd via: https://utrecht.incijfers.nl/jive/
- Gemeente Utrecht, Utrecht in cijfers (z.d.). Dashboard *Werk & inkomen (wijken).* thema - Werk & inkomen (wijken) - Onbekend (incijfers.nl)
- Kennisplatform inclusief samenleven (z.d.) *De KIS wijkmonitor – versie najaar 2022.* Geraadpleegd via: KIS Wijkmonitor (kis-wijkmonitor.nl)
- Nibud: Het Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting)
- Rijksoverheid (z.d.). *Armoede verminderen.* Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoedebestrijding/armoede-verminderen.
- UWV (z.d.) *Actuele bedragen.* Verkregen via: https://www.uwv.nl/particulieren/bedragen/detail/sociaal-minimum.

BIJLAGE 2 ARMOEDEREGELINGEN

Met minimaeffectrapportages (MERs) brengt het Nibud het effect van het minimabeleid op het huishoudbudget van Utrechters met een laag inkomen in kaart. Dat gebeurt voor twaalf huishoudtypen op vijf verschillende inkomensniveaus. Uit de MER 2023 blijkt dat alle huishoudtypen het basispakket[134] én uitgaven voor sociale participatie[135] kunnen betalen, mits zij gebruik maken van alle landelijke en lokale armoederegelingen. De regelingen die het Nibud gebruikt in de berekeningen zijn weergegeven in tabel B2.1.

Tabel B2.1 Armoederegelingen in analyse Nibud

Regeling	Type	Definitie
Algemene heffingskorting	Landelijk	Korting op de inkomensbelasting en premie volksverzekering voor iedereen boven de 18 jaar.
Arbeidskorting	Landelijk	Heffingskorting voor alle werkenden.
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	Landelijk	Korting voor werkenden met één of meerdere kinderen jonger dan twaalf jaar.
Ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting	Landelijk	Heffingskorting voor AOW-gerechtigden.
Zorgtoeslag	Landelijk	Bijdrage van de overheid voor de kosten van de zorgverzekering. Geldig voor mensen met een inkomen onder de inkomens- en vermogensgrens.
Huurtoeslag	Landelijk	Bijdrage van de overheid voor de huurkosten van huurders van een zelfstandige huurwoning. Hoogte is afhankelijk van het inkomen, het vermogen, de huishoudsamenstelling en de huurprijs. Ook voor deze toeslag geldt een vermogensgrens.
Kinderopvangtoeslag	Landelijk	Tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang.
Kindgebonden budget	Landelijk	Een maandelijkse, inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderen voor alle Nederlanders met kinderen jonger dan 18 jaar.
Kinderbijslag	Landelijk	Een bedrag voor eigen kinderen en stiefkinderen tot 18 jaar (en soms voor pleegkinderen tot 16 jaar) dat ieder kwartaal wordt uitgekeerd. Dit bedrag is onafhankelijk van het inkomensniveau.
Kwijtschelding lokale lasten	Utrechts	Utrechters zonder vermogen en een laag inkomen die daardoor de gemeentelijke- en/of waterschapsbelasting niet kunnen betalen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding.
U-polis	Utrechts	Collectieve zorgverzekering. Bestaat uit een basisverzekering met twee aanvullende pakketten.
U-pas	Utrechts	Een ‘meedoen-pas’ voor Utrechters met een laag inkomen. Kinderen en volwassenen krijgen jaarlijks een persoonlijk budget

[134] Uitgaven die die voor elk huishouden niet of moeilijk vermijdbaar zijn.
[135] Uitgaven aan contributies en abonnementen, bezoek ontvangen en op bezoek gaan, vakantie/uitgaan en recreatief vervoer.

		dat zij kunnen inzetten voor schoolwerk en/of sportieve en culturele activiteiten.
Individuele Inkomenstoeslag	Utrechts	Een aanvullend jaarlijks bedrag voor huishoudens die ouder zijn dan 21 jaar, maar jonger dan de AOW-leeftijd en die drie jaar of langer een inkomen tot 110% WSM hebben. Voor gehuwden/samenwonenden met minimaal 1 kind van 12 tot 18 jaar is de inkomensgrens 125% WSM. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van de gezinssamenstelling.
Compensatie hoge energiekosten	Utrechts	Vergoeding van € 1.300 voor huishoudens met een inkomen tot en met 125% WSM.

Bron: Nibud (26 april 2022). *Minima-effectrapportage gemeente Utrecht 2022*.

REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.