Armoede(beleid) Gemeente Hoorn

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van gemeente Hoorn
Amersfoort, 16 januari 2020

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl

Inhoud

Managementsamenvatting i

1. Inleiding 1
   - 1.1 Aanleiding 1
   - 1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek 2
   - 1.3 Respons en kenmerken respondenten 4
   - 1.4 Leeswijzer 6

2. Armoede in Hoorn 7
   - 2.1 Inleiding 7
   - 2.2 Afbakening armoede 7
   - 2.3 Armoede in Hoorn 9
   - 2.4 Armoede naar groepen 11
   - 2.5 Kinderen in armoede 16

3. Beleidsinzet gemeente Hoorn 19
   - 3.1 Inleiding 19
   - 3.2 Beleid en instrumenten 19
   - 3.3 Gebruik instrumentarium 25
   - 3.4 Samenwerking bij armoedebeleid 32

4. Verborgen armoede 41
   - 4.1 Inleiding 41
   - 4.2 Moeilijk rondkomen 41
   - 4.3 Betalingsachterstand 47
   - 4.4 Problematische schulden 58
   - 4.5 Kinderen in armoede 61

5. Drempels betreden arbeidsmarkt 67
   - 5.1 Inleiding 67
   - 5.2 Uitstroom naar werk 67
   - 5.3 (Verbetering) financiële positie 72

6. Conclusies en aanbevelingen 79
6.1 Inleiding 79
6.2 Samenvattende conclusies 79
6.3 Aanbevelingen voor vermindering verborgen armoede 83
6.4 Aanbevelingen rondom armoedeval 95

Literatuur 99
Bijlage I Onderzoeksvragen 102
Bijlage II Geraadpleegde personen 104
Bijlage III Tabellenboek 106
Bijlage IV Prioriteitsstelling aanbevelingen 113

Managementsamenvatting

van het rapport

Armoede(beleid) Hoorn

Aanleiding en aanpak

In de tweede helft van 2019 heeft Bureau Bartels voor de gemeente Hoorn onderzoek gedaan naar de armoedeproblematiek binnen haar gemeente en de mogelijkheden om de verborgen armoede en de armoedeval gericht aan te pakken. Van verborgen armoede is sprake als inwoners in armoede verstoken blijven van enige vorm van hulp en dus niet bereikt worden door de gemeente of andere organisaties. De armoedeval treedt op als in een huishouden (meer) loon door werk wordt verkregen, maar dit niet leidt tot een (duidelijk) hoger besteedbaar inkomen. Voor het onderzoek is deskresearch verricht, zijn CBS-cijfers geanalyseerd en zijn gesprekken gevoerd met personen binnen de gemeente Hoorn en bij externe partijen. Bovendien is een brede inwonersenquête gehouden, waaraan ruim 2.000 huishoudens in Hoorn deelgenomen hebben. Ook zijn 100 personen geënquêteerd die in de afgelopen twee jaar van bijstand naar werk zijn gegaan.

Armoedeproblematiek in Hoorn

Van de 31.800 huishoudens in Hoorn moesten 4.500 in 2017 van een laag inkomen rondkomen. Dit betekent dat één op de zeven huishoudens een risico op armoede had. Hoorn wijkt daarin niet af van het landelijk gemiddelde. In totaal 2.100 van deze huishoudens leefden op of rond het sociaal minimum, enkele honderden huishoudens meer dan vijf jaar. Dit betekent dat 6,6% van alle huishoudens een grote kans op armoede hebben (tegenover 7,4% landelijk). Drie wijken in Hoorn hebben met relatief veel armoedeproblematiek te maken, namelijk Kersenboogerd-Noord, Grote Waal en Hoorn-Noord. In deze wijken worden ook de meeste verstrekkingen vanuit het armoede- en schuldenbeleid gedaan.

Voor 12% van alle huishoudens in Hoorn geldt dat zij moeilijk rond kunnen komen van hun inkomen, voor nog eens 18% van de huishoudens geldt dit in de ene periode wel en in de andere periode niet. Sterk stijgende kosten en hoge vaste lasten zijn hiervoor belangrijke verklaringen. Bij een derde van de huishoudens die (soms) moeite hebben met rondkomen, komen betalingsachterstanden voor. Achterstanden bij ziektekosten en gemeentelijke belastingen werden daarbij net iets vaker genoemd dan voorzieningen voor het wonen (huur, gas e.d.). Drie op de tien huishoudens geeft aan dat het niet moeilijk maar ook niet makkelijk is om rond te komen. De resterende vier op de tien huishoudens heeft geen moeite om van hun inkomen rond te komen.

Binnen de huishoudens met een (hoog) risico op armoede zijn bijstandsgerechtigden en in iets mindere mate arbeidsongeschikten sterk vertegenwoordigd. Uit de inwonersenquête blijkt dat deze groepen ook de meeste moeite hebben om rond te komen van hun uitkering. Pensioengerechtigden zijn min of meer evenredig vertegenwoordigd in de armoedestatistieken. Opvallend daarbij is wel dat zij getalsmatig een grote groep met een verhoogd risico op armoede vormen (rond de 30%), maar dat maar een klein deel van hen naar eigen zeggen moeite heeft met het rondkomen (3%). Pensioengerechtigden weten blijkbaar hun uitgavenpatroon aan te passen aan hun (geringe) inkomen. Van makkelijk rondkomen is dan vaak geen sprake. Pensioengerechtigden worden weinig bereikt met het Hoornse armoedebeleid.

Het vraagstuk van werkende armen – zij die in loondienst werken of een eigen onderneming hebben – doet ook in Hoorn opgeld. In 2017 bestond 9% van de huishoudens met een laag inkomen uit werkenden in loondienst en 4% uit ondernemers. Bij werkenden in loondienst zien we recent een toename van hun aandeel binnen de huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven. Bij de ondernemers gaat het

dan vooral om zzp-ers die te weinig opdrachten hebben en/of lage tarieven hanteren. Deze groep blijft veelal buiten het zicht van de gemeente en haar samenwerkingspartners.

Dwars door deze groepen heen valt nog een aantal kenmerken op bij de inwoners van Hoorn die een grote kans op armoede hebben. Naar verhouding gaat het namelijk vaak om alleenstaanden, mensen met een niet-westerse achtergrond en eenoudergezinnen. Hoorn zit net wat boven het landelijk gemiddelde als het gaat om het aandeel kinderen in armoede. In 2017 hadden 1.700 kinderen met armoede te maken. Dit staat gelijk aan 11,4% van alle kinderen. Landelijk lag het aandeel toen op 10,5%. Hoewel uit recente publicaties blijkt dat kinderarmoede niet verder toeneemt, gaat het om aanzienlijke aantallen kinderen die met de negatieve gevolgen van armoede te maken hebben.

Verborgen armoede

In 2018 zijn vanuit het Hoornse armoede- en schuldenbeleid bijna 8.400 verstrekkingen gedaan. De helft hiervan bestaat uit kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen – waarvan verstrekkingen voor een deel 'automatisch' worden gedaan – en de collectieve zorgverzekering. Ook de sport- en cultuurstrippenkaart kent in absolute zin een groot aantal verstrekkingen, hoewel in 2018 een dip in het gebruik vertoonde. Op de wijze waarop deze strippenkaart wordt uitgevoerd en georganiseerd, valt wel het nodige aan te merken. De bijzondere bijstand vertoont met ongeveer 1.000 verstrekkingen per jaar een stabiel beeld, waarvan een belangrijk deel bestaat uit de kosten van bewind. De Individuele inkomenstoeslag en de schuldhulpverlening vertonen een groei in gebruik. Uit de registratie van verstrekkingen valt niet het bereik van huishoudens in armoede en dus de verborgen armoede vast te stellen.

Uit de inwonersenquête blijkt dat sprake is van onbekendheid van de ondersteuningsmogelijkheden onder mensen met een risico op armoede. De grootste bekendheid genieten de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de sport- en cultuurstrippenkaart (49% respectievelijk 40% van de mensen die (soms) moeite hadden om rond te komen). Beide worden door ruim een derde van zij die ermee bekend zijn ook daadwerkelijk gebruikt. De Individuele inkomenstoeslag is het minst bekend (23%), maar kent de grootste gebruiksquote (78%). Van de ondersteuningsmogelijkheden van ketenpartners is de Voedselbank het meest bekend bij de mensen in armoede (60%). Het gebruik is echter beperkt tot 4% van zij die hiermee bekend zijn.

Op grond van de uitkomsten van de inwonersenquête zijn schattingen van het bereik van het gemeentelijk instrumentarium voor armoedebeleid gemaakt. Hieruit blijkt dat een kwart van de huishoudens die (soms) moeilijk rondkomen, van een of meerdere voorzieningen gebruik maakt. Voegen we daaraan de voorzieningen van andere partijen waarmee de gemeente samenwerkt toe, dan stijgt het bereik tot ruim 40%. Dit betekent dat bijna drie op de vijf huishoudens in armoede nu nog niet bereikt wordt. Differentiëren we naar subgroepen huishoudens, dan krijgen 150 huishoudens met een bijstandsuitkering nog geen (aanvullende) hulp. Voor de andere groepen wordt de niet-bereikte huishoudens geschat op: 270 huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 470 huishoudens van werkende armen en ruim 1.200 pensioengerechtigden.

In Hoorn kampen 8% van alle huishoudens met problematische schulden. Dit komt bij bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten veel vaker dan gemiddeld voor (namelijk 36% en 17%). Deze uitkomsten liggen in lijn met landelijke resultaten. Bijna een vijfde van de huishoudens met problematische schulden schakelt hulp in om deze schulden aan te pakken. Het vaakst wordt deze hulp verstrekt door bewindvoerders en/of de gemeente (Kredietbank Nederland). Een vijfde van de

huishoudens schakelt 1.Hoorn in voor hulp. Ruim de helft ziet door deze hulp dat schulden ook daadwerkelijk aangepakt worden, voor ruim een kwart kwam deze vraag te vroeg. Vier op de vijf huishoudens met problematische schulden is dus van hulp verstoken. Onbekendheid met de mogelijkheden speelt hierbij een belangrijke rol.

Ongeveer drie op de tien Hoornse gezinnen met kinderen heeft weleens moeite met het betalen van de kosten voor kinderen, zoals kleding en schoenen, inrichting van slaapkamer, lidmaatschap van club/vereniging, verjaardagen, vervoer en speelgoed. Bij eenoudergezinnen is dit aandeel veel hoger dan bij meeroudergezinnen (56% versus 18%). Van de beschikbare kindvoorzieningen kan alleen de sport- en cultuurstrippenkaart op enige bekendheid en gebruik rekenen. De Kinderkledingbank, verjaardagsbox en vergoeding voor zwemdiploma's zijn weinig bekend en worden ook weinig gebruikt. Bij schoolkosten – die voor negen op de tien arme gezinnen met schoolgaande kinderen problemen opleveren – gaat het vooral om schoolreisjes, computer/laptops en de verplichte ouderbijdrage. Stichting Leergeld is bij een derde van deze ouders bekend, de helft van hen heeft hier ook een beroep op gedaan. De bekendheid en het gebruik van de gemeentelijke computerregeling is lager. Voor ouders met kinderen in armoede is er geen overzicht van beschikbare kindvoorzieningen. De verstrekkingen verlopen namelijk via verschillende partijen, zoals de gemeente zelf en een aantal maatschappelijke organisaties. Overigens valt op dat de gemeente Hoorn de decentralisatiegelden voor armoedebestrijding onder kinderen niet volledig besteedt en bovendien niet uitsluitend in natura verstrekt.

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente Hoorn bij de uitvoering van haar armoedebeleid en het bereik van hulpbehoevende inwoners – dus het verminderen van de verborgen armoede – winst kan behalen door meer samen te werken. Intern kan tussen het armoedebeleid meer verbindingen worden gelegd met andere gemeentelijke beleidsvelden. Dit geldt niet alleen voor het gemeentelijke schuldenbeleid, maar ook terreinen als welzijn/Wmo, zorg, wonen en veiligheid. Armoede gaat namelijk vaak gepaard met problemen op andere levensdomeinen. Ook ligt een verdere versterking van de signaleringsfunctie van 'vindplaatsen' van doelgroepen en de onderlinge doorverwijzing voor de hand. Bij partijen in het veld bestaat een grote bereidheid om wat dit aangaat samen met de gemeente op te trekken om de armoedeproblematiek in Hoorn verder in te dammen.

Armoedeval

Bij inwoners van Hoorn die in de afgelopen twee jaar uit de bijstand uitstroomden naar werk of een eigen onderneming, blijkt de armoedeval daadwerkelijk te spelen. Bij 30% van deze uitgestroomden was hun financiële situatie namelijk niet wezenlijk veranderd, bij nog eens 17% was zelfs sprake van een financiële achteruitgang. Hoewel dit niet motiverend werkt, is slechts een enkeling met werken gestopt omdat geen sprake was van financiële vooruitgang. Als gestopt is met werken – wat bij een vijfde het geval was – dan was dit omdat het contract niet werd verlengd of het werk te zwaar was. De uitgestroomden die dus nog wel aan het werk waren, hebben het financieel niet gemakkelijk: de helft van hen kan naar eigen zeggen moeilijk rondkomen (16%) of heeft perioden waarin het moeilijk rondkomen is (34%).

De armoedeval kan verklaard worden doordat meerdere mechanismen gelijktijdig optreden: aard van het werk (laag loon, weinig uren en geen vastigheid), vervallen kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen en/of individuele inkomensondersteuning, meerinkomsten moeten gebruikt worden voor aflossen van schulden en extra kosten voor bijvoorbeeld kinderopvang en woon-werk verkeer.

Het onderzoeksrapport bevat 17 aanbevelingen om de verborgen armoede aan te pakken en 2 aanbevelingen voor vermindering van de armoedeval.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aandacht voor de ***armoede- en schuldenproblematiek*** is in de afgelopen jaren sterk toegenomen in Nederland. Een belangrijke reden hiervoor is dat, ondanks het feit dat Nederland een welvarend land is, een behoorlijk deel van de bevolking moeilijk rond kan komen. Samenhangend hiermee groeit een aanzienlijk deel van de kinderen op in een situatie van (risico op) armoede.[1] Het leven en opgroeien in een situatie van armoede kan voor zowel volwassenen als kinderen verstrekkende gevolgen hebben en bijvoorbeeld een sta-in-de-weg vormen voor een volwaardige participatie aan de samenleving.

Om het tij te keren zijn dan ook de nodige beleidsinitiatieven ontplooid. Gemeenten hebben de regie gekregen bij de bestrijding van armoede en schulden onder hun inwoners. Daartoe hebben zij via een decentralisatie-uitkering extra middelen van het ministerie van SZW verkregen. Naar aanleiding van bestuurlijke afspraken tussen het ministerie en de VGN zijn in 2018 structureel extra middelen beschikbaar gekomen voor de bestrijding van armoede onder kinderen. Ook dit verloopt via een jaarlijkse decentralisatie-uitkering. Daarnaast biedt de decentralisatie van overheidstaken binnen het Sociaal Domein kansen voor gemeenten om tot een versterking van het armoede- en schuldenbeleid te komen. Immers, met deze decentralisatie worden gemeenten beter in staat gesteld om dit beleid te 'zwaluwstaarten' met de mogelijkheden van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo. Daarmee zijn gemeenten ook beter geëquipeerd geraakt om integrale schuldhulpverlening aan te bieden, iets wat vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) vereist wordt.

In het licht van het bovenstaande heeft in de afgelopen periode in veel gemeenten een herijking en intensivering van het armoede- en schuldenbeleid plaatsgevonden. Dit geldt ook voor de ***gemeente Hoorn***, een gemeente in Westfriesland met ruim 72.500 inwoners. Zo heeft deze gemeente extra middelen ter beschikking gesteld voor zowel het gemeentelijk armoedebeleid als het schuldenbeleid. In het Coalitieakkoord Hoorn 2018-2022 is een aantal maatregelen aangekondigd om meer inwoners met financiële problemen te helpen via het gemeentelijke beleid (in hoofdstuk 3 gaan we nader in op deze maatregelen). Verder heeft de gemeente Hoorn haar beleidsvisie voor de integrale schuldhulpverlening in 2017 ontwikkeld en in 2018 aangevuld met de beleidsvisie[2].

Vanuit de bovenstaande context bestond er bij de gemeente Hoorn behoefte aan een verdiepend inzicht in de aard en omvang van de armoedeproblematiek in Hoorn en kansen voor versterking van het ***gemeentelijk armoedebeleid***. Om dit inzicht te krijgen heeft Bureau Bartels in de tweede helft van 2019 een ***onderzoek*** verricht naar de armoede in Hoorn en het gemeentelijk beleid op dit terrein. Bijzonder aan dit onderzoek is dat een brede raadpleging onder de bevolking van Hoorn, onderdeel hiervan uitmaakte. In dit rapport doen we verslag van de bevindingen die met dit onderzoek zijn verkregen.

---

[1] In het rapport *Armoede & sociale uitsluiting 2018* raamt het CBS dat het hierbij om ongeveer 300.000 kinderen gaat (CBS, 2018).

[2] Gemeente Hoorn, *Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018-2020*, 2018 en Gemeente Hoorn, *Beleidsregels integrale schuldhulpverlening gemeente Hoorn 2019*, 2019.

1.2 Doelstelling en aanpak onderzoek

De ***centrale doelstelling*** van het onderzoek was als volgt geformuleerd:

> *Het verkrijgen van inzicht in de (verborgen) armoedeproblematiek in Hoorn alsmede de (effectiviteit van de) initiatieven op dit terrein en lessen die daaruit te destilleren zijn voor een gerichte aanpak van de verborgen armoede en armoedeval.*

Uit deze doelstelling valt af te leiden dat in het onderzoek een drietal samenhangende thema's (of subdoelstellingen) centraal stond, namelijk:

A. Analyseren van de (verborgen) armoedeproblematiek.
B. Verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van (beleids)initiatieven op dit gebied.
C. Genereren van bouwstenen voor de toekomst.

Voor elk van deze thema's waren onderzoeksvragen geformuleerd waarop het onderzoek antwoord moest geven. In Bijlage I zijn deze onderzoeksvragen opgenomen.

Bij de analyse van de problematiek en het destilleren van lessen voor de toekomst is specifiek aandacht besteed aan een tweetal vraagstukken, namelijk de verborgen armoede en de armoedeval (ook wel 'armoedeklem' genoemd[3]). Met ***verborgen armoede*** bedoelen we de situatie waarbij inwoners in armoede leven maar verstoken blijven van enige vorm van hulp om uit deze situatie te geraken. Deze inwoners worden dan ook niet bereikt met het gemeentelijke beleid of de ondersteuning vanuit andere partijen. Van ***armoedeval*** is sprake als een huishouden er door meer te gaan werken wel in loon op vooruit gaat maar dat dit niet resulteert in een (duidelijk) hoger besteedbaar inkomen. In dat geval loont (meer uren) werken niet.

Aanpak

Het onderzoek bestond uit een aantal onderling samenhangende onderzoeksactiviteiten, die hieronder kort beschreven worden.

Allereerst is een ***informele sessie*** gehouden met raadsleden van de gemeente Hoorn. Het doel van deze bijeenkomst was om hen te informeren over het doel en de aanpak van het onderzoek. Daarnaast zijn zij in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen en aandachtspunten voor het onderzoek mee te geven.

In de tweede plaats is ***deskresearch*** verricht. Daartoe is een groot aantal (digitale) bronnen bestudeerd, zowel van de gemeente, partijen in Hoorn die eveneens een rol op het gebied van armoede en schulden spelen als landelijke studies. In de literatuurlijst zijn de bronnen weergegeven die in dit onderzoek zijn bestudeerd.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ***personen*** van de ***gemeente Hoorn*** die bij (onderdelen van) het gemeentelijke armoedebeleid betrokken zijn. Het doel van deze gesprekken was enerzijds om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop (instrumenten binnen) het beleid uitgevoerd wordt en de resultaten die daarbij geboekt worden. Anderzijds leverde deze gesprekken ook input op voor de vragenlijsten die in het veldwerk gehanteerd zijn. In totaal zijn 22 gemeentelijke vertegenwoordigers geconsulteerd. In Bijlage II staan de geraadpleegde personen weergegeven.

---

[3] In de rest van dit rapport hanteren we gemakshalve de term 'armoedeval', omdat deze term doorgaans ook gebruikt wordt in landelijke literatuur over dit thema. Zie bijvoorbeeld: Stimulansz, *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*, 2019; SER, *Opgroeien zonder armoede*, 2019.

In aanvulling op het bovenstaande zijn ***gegevens*** over de armoedeproblematiek en over het gebruik van de verschillende gemeentelijke beleidsinitiatieven verzameld en ***geanalyseerd***. Daartoe zijn verschillende bronnen gebruikt, zoals CBS-gegevens en gegevens die de gemeente zelf bijhoudt. Om deze gegevens te ontsluiten is eerst een informatiemodel vervaardigd en met betrokkenen bij de gemeente besproken. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de gevraagde gegevens uit de databestanden gehaald konden worden. De uitkomsten van deze exercitie zijn verwerkt in de hoofdstukken 2 (armoedeproblematiek) en 3 (gebruik voorzieningen).

Veldwerk vormde een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Een eerste onderzoeksgroep binnen dit veldwerk bestond uit ***partnerorganisaties*** van de gemeente Hoorn. Daarbij werden twee typen partners onderscheiden, namelijk ketenpartners en externe partners. Het eerste type wordt gevormd door organisaties waarvoor preventie of bestrijding van armoede een (kern)activiteit vormt en waarmee de gemeente Hoorn samenwerkt in de keten van armoedebestrijding. Voorbeelden hiervan zijn WerkSaam Westfriesland, Stichting Leergeld West-Friesland, Voedselbank West-Friesland, Kredietbank Nederland en de gezamenlijke kerken. Externe partijen zijn organisaties voor wie armoedebestrijding geen kernactiviteit vormt, maar die wel een ondersteunende rol kunnen vervullen in het gemeentelijk armoedebeleid (zoals het bieden van werk om uit de armoede te komen, het signaleren van mensen in armoede die hulp nodig hebben ('vindplaatsen'), een doorverwijsrol naar de gemeente of andere partijen in de keten. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld werkgevers, scholen, kinderopvang en zorgorganisaties. In totaal zijn 24 partnerorganisaties in het onderzoek betrokken (zie eveneens Bijlage II).

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek werd gevormd door een brede ***inwonersenquête***. Uit de ruim 32.000 huishoudens in Hoorn is een willekeurige steekproef van 15.000 getrokken. Zij werden in de gelegenheid gesteld om een vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst was niet alleen bedoeld voor mensen in armoede, maar werd breder ingestoken. Verder zijn formele definities van armoede achterwege gelaten, omdat de ervaring leert dat mensen veelal geen precies zicht hebben op hun (besteedbaar) inkomen en dus vragen hierover niet of onnauwkeurig beantwoorden. Wel zijn vragen gesteld over de kenmerken van hun huishouden, het al dan niet financieel rond kunnen komen, eventuele gevolgen van het niet rond kunnen komen (zoals betalingsproblemen, problematische schulden, moeite met uitgaven voor kinderen) en de beleving van armoede ('Voelt u zich arm?'). Ook is nagegaan of mensen met voornoemde problemen een beroep hebben gedaan op voorzieningen en – indien niet het geval – zij alsnog behoefte hebben aan hulp en ondersteuning. In de volgende paragraaf is de respons van dit onderdeel weergegeven.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin armoedeval zich voordoet in Hoorn, is ook een enquête uitgezet onder de inwoners die ***vanuit een uitkeringssituatie werk hebben gevonden***. Het ging hierbij specifiek om mensen die een bijstandsuitkering van de gemeente hadden en in de afgelopen twee jaar uitgestroomd zijn naar werk. In de rest van dit rapport wordt deze onderzoeksgroep aangeduid met de term ***'uitgestroomden'***. Voor de verspreiding van een (digitale) enquête onder de ruim 500 uitgestroomden is een beroep gedaan op WerkSaam Westfriesland. Ook hiervan is de respons in de volgende paragraaf weergegeven.

Een andere onderzoeksactiviteit bestond uit het verzamelen van informatie over (de resultaten van) het armoedebeleid van een tweetal andere gemeenten. Het ging hierbij om gemeenten die qua aantal inwoners en het gemiddelde inkomen goed vergelijkbaar zijn met Hoorn, namelijk de gemeenten Gouda en Roosendaal. Bij deze 'blik naar buiten' is nagegaan of de gemeente Hoorn

lering kan trekken uit de ervaringen van referentiegemeenten. Deze leerervaringen hebben we vervlochten in de rapportage. Naast deskresearch zijn gesprekken gevoerd met een directbetrokkene van elk van deze gemeenten. Ook hun namen staan in Bijlage II.

1.3 Respons en kenmerken respondenten

In deze paragraaf geven we inzicht in de respons van de enquête onder bewoners en de doelgroep uitgestroomden naar werk. Bovendien presenteren we een aantal kenmerken van de respondenten van beide onderzoeksgroepen.

Brede inwonersenquête

Hiervoor is aangegeven dat een enquête is gehouden onder 15.000 huishoudens in de gemeente Hoorn. De huishoudens in deze steekproef zijn via een brief uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen. Dit kon zowel digitaal (waarvoor werd verwezen naar een link op de website van de gemeente) als schriftelijk (door de vragenlijst en portvrije antwoordenvelop toe te laten sturen door de gemeente). De uitnodiging om deel te nemen aan het onderzoek is overigens breder verspreid onder inwoners van Hoorn, namelijk via de website en de Facebookpagina van de gemeente Hoorn. Om de respons te bevorderen zijn ondersteunende voorlichtingsactiviteiten ontplooid, zoals aankondigingen via social media en de website van de gemeente Hoorn, publicaties in Stadsnieuws en andere lokale media, het activeren van ketenpartners en andere partijen om hun achterban te mobiliseren om de vragenlijst in te vullen (onder meer via de recente netwerkbijeenkomst armoede).

De enquête is medio november 2019 opengesteld. Tot begin december kon de vragenlijst worden ingevuld. In onderstaand schema is aangegeven hoeveel (bruikbare [4]) respons de enquête opgeleverd heeft.

Tabel 1.1 Respons enquête onder bevolking en doelgroep uitgestroomden

Aspect	Bevolking	Uitgestroomden
Totaal aantal uitgenodigd	15.000	508
Respons absoluut	2.040	105
Respons relatief	- *	21%

* Het responspercentage voor deze onderzoeksgroep kan niet worden berekend, omdat onbekend is hoeveel inwoners buiten de 15.000 aangeschreven huishoudens gereageerd hebben.

Ruim 2.000 inwoners hebben de moeite genomen om de vragenlijst in te vullen. Dit aantal is ruim voldoende om tot betrouwbare uitkomsten te komen.[5] Hierbij moet wel de opmerking worden gemaakt dat een bepaald segment van de bevolking hoogstwaarschijnlijk ondervertegenwoordigd zal zijn in de respons, namelijk daar waar sprake is van laaggeletterdheid. Ondanks dat maatschappelijke organisaties door de gemeente gevraagd zijn om daar waar nodig hulp te bieden bij het invullen van de vragenlijst, mag verondersteld worden dat de deelname uit de inwoners die moeite met lezen en schrijven hebben, beperkt is. Dit is inherent aan de gekozen onderzoeksmethode.

---

4 In totaal zijn er 26 respondenten die wel met de vragenlijst zijn gestart maar slechts enkele vragen ingevuld hebben, deze zijn buiten beschouwing gelaten.

5 Voor het berekenen van de juiste steekproefgrootte kan gebruik gemaakt worden van de vuistregels voor de poweranalyse van Cohen (*A Power Primer*, 1992). Passen we deze regels toe op de huishoudens in Hoorn, dan zijn minimaal 875 waarnemingen – of voor een enkele vraag 1.362 waarnemingen – nodig om van betrouwbare uitkomsten te kunnen spreken. Beide ondergrenzen zijn ruimschoots gepasseerd.

In tabel 1.2 is weergegeven hoe de respons verspreid is over de wijken van Hoorn. Daaruit blijkt dat uit alle wijken respons binnen is gekomen. De spreiding van het aantal waarnemingen per wijk komt in grote lijnen overeen met de spreiding van het totaal aantal huishoudens over deze wijken (zie kolom 'spreiding huishoudens' in onderstaande tabel). Alleen Kersenboogerd-Noord is iets oververtegenwoordigd in de respons, terwijl de respons uit de wijk Kersenboogerd-Zuid weliswaar in aantal respondenten het grootst was maar als gekeken wordt naar het aandeel huishoudens in deze wijk naar verhouding toch ondervertegenwoordigd is. Hiervoor kunnen we geen verklaring geven.

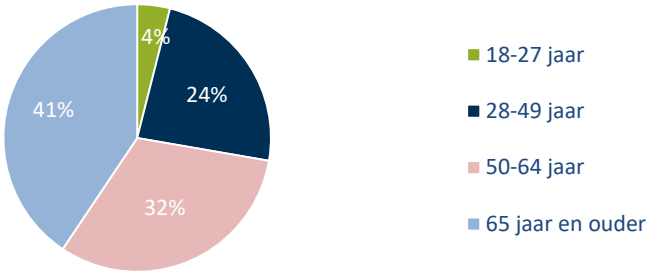
Tabel 1.2 Spreiding respons inwonerenquête en huishoudens naar wijk

Wijk	Respons	huishoudens	Wijk	Respons	huishoudens
Binnenstad	10%	*(9%)*	Nieuwe Steen	2%	*(1%)*
Venenlaankwartier	4%	*(4%)*	Zwaag	8%	*(4%)*
Hoorn-Noord	7%	*(8%)*	Blokker	8%	*(5%)*
Grote Waal	11%	*(11%)*	Kersenboogerd-Noord	11%	*(6%)*
Risdam-Zuid	12%	*(12%)*	Kersenboogerd-Zuid	14%	*(22%)*
Risdam-Noord	8%	*(11%)*	Bangert en Oosterpolder	5%	*(6%)*

De wijken Hoorn 80 en Noord zijn buiten beschouwing gelaten omdat daar niet of nauwelijks huishoudens wonen.

Daarnaast is in de enquête naar de leeftijd van de respondent gevraagd. De spreiding van de respons over de verschillende leeftijdscategorieën is in onderstaande figuur weergegeven. Daaruit blijkt dat oudere inwoners volop deelgenomen hebben aan de enquête terwijl de jongvolwassenen het minst vertegenwoordigd zijn in de respons. Deze spreiding laat zich niet helemaal goed vergelijken met de leeftijdsopbouw van de Hoornse bevolking, omdat minderjarigen geen doelgroep van de enquête vormden. Bovendien worden in de bestaande statistieken niet dezelfde leeftijdsgrenzen gehanteerd.

Figuur 1.1 Spreiding respons bevolkingsenquête over leeftijdscategorieën respondent (N=2.030)



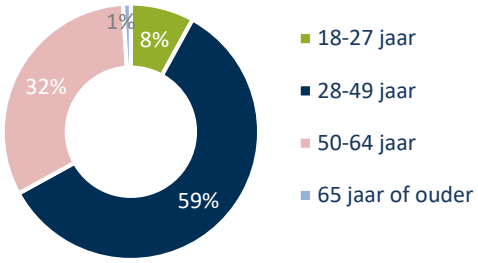
Enquête onder uitgestroomden

Zoals hiervoor aangegeven, hebben we de doelgroep uitgestroomden naar werk via WerkSaam Westfriesland benaderd. Een belangrijk deel van de ruim 500 personen in deze doelgroep heeft een mail ontvangen met de link naar de digitale vragenlijst. Na enkele weken is nog een herinneringsmail verzonden. Daar waar WerkSaam Westfriesland geen mailadres had, is de vragenlijst per post opgestuurd naar de uitgestroomde. Uit tabel 1.1 blijkt dat ruim 100 uitgestroomden de moeite hebben genomen om de vragenlijst in te vullen. De respons is daarmee op 21% gekomen. Deze respons is voldoende om indicatieve uitkomsten te verkrijgen.

Bezien we de kenmerken van deze onderzoeksgroep, dan zijn de mannen en vrouwen ongeveer gelijk vertegenwoordigd in de groep die naar werk uitstroomden (52% versus 48%). De spreiding

over leeftijdscategorie ziet er als volgt uit (zie figuur 1.2). De groep 28- tot 49-jarigen is het meest vertegenwoordigd. Het minst stromen 65-plussers uit naar de arbeidsmarkt.

Figuur 1.2 Spreiding respons uitgestroomden over leeftijdscategorieën (N=105)



Verder blijkt dat de groep 'uitgestroomden' vooral bestaat uit alleenstaanden of gescheiden personen (64%), al dan niet met inwonende kinderen (beide 32%). Het aandeel uitgestroomden dat getrouwd is of samenwoont en inwonende kinderen heeft bedraagt 25%.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken presenteren we de uitkomsten die met de genoemde onderzoeksactiviteiten zijn verkregen. Daarbij merken we nog een aantal zaken op.

Bij de uitkomsten van het veldwerk onder inwoners en de uitgestroomden wisselt het aantal waarnemingen (de 'N') in de tabellen en figuren. Deels heeft dit te maken met het feit dat vanuit de toegankelijkheid van de vragenlijst respondenten niet verplicht waren om alle vragen te beantwoorden en dus soms een vraag overgeslagen hebben. Bovendien was er sprake van een routing, waarbij een vervolgvraag uitsluitend voor een deel van de respondenten bedoeld was.

Daarnaast tellen percentages niet altijd tot 100% op. Dit is het geval bij vragen waar een respondent meerdere antwoorden kon geven. Daarnaast kan het voorkomen dat door afrondingsverschillen de optelling van percentages niet precies op 100% uitkomt. In die gevallen staat bij het totaal toch 100%.

De opbouw van het rapport is verder al volgt.

Figuur 1.3 Opbouw rapport

2. Armoede in Hoorn

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een eerste beeld van de armoedeproblematiek in Hoorn. De uitkomsten die hieronder gepresenteerd worden, zijn gebaseerd op de analyse van CBS-gegevens over de bevolking van Hoorn. Alvorens op deze uitkomsten in te gaan, presenteren we eerst de definitie van armoede die bij deze cijfermatige analyses[6] gebruikt is (paragraaf 2.2). Het algemene beeld van armoede en de ontwikkelingen daarin staan centraal in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 zoomen we in op specifieke achtergrondkenmerken van de inwoners die met armoede geconfronteerd worden.

2.2 Afbakening armoede

In deze paragraaf staan we stil bij de afbakening van het begrip 'armoede'. In onderzoeken en onderliggende statistische analyses worden in de praktijk verschillende definities van armoede gehanteerd.

Definities armoede

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) zijn de belangrijkste partijen die onderzoek doen naar de omvang en ontwikkeling van armoede in ons land. In onderzoeken van deze organisaties wordt armoede gedefinieerd als het hebben van onvoldoende geld (inkomen) om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. [7] De overgang tussen armoede en welstand wordt aangeduid met de term 'armoedegrens'. Hierbij verwijst welstand naar het vanuit sociaal-economisch perspectief over voldoende financiële middelen (of bezittingen) te beschikken. Er is sprake van armoede als het inkomen van het huishouden onder de armoedegrens valt. Bovenstaande partijen hanteren verschillende afbakeningen voor de armoedegrens, wat resulteert in verschillende uitkomsten voor de mate waarin armoede voorkomt.

Het SCP ziet armoede als een absoluut tekort, dat objectief kan worden bepaald op basis van de beschikbare middelen. Het SCP baseert in haar onderzoeken de armoedegrens op een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen met daaraan gekoppelde referentie-bedragen. Deze lijst is gebaseerd op informatie van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).

Het CBS ziet armoede als een subjectief begrip en spreekt daarom niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met een laag inkomen of met een kans op armoede. Het CBS hanteert als lage-inkomensgrens een bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt.

Gehanteerde afbakening

Wat de cijfermatige analyses betreft, volgen we de afbakeningen zoals die in CBS-statistieken worden gehanteerd. Hierbij zijn twee afbakeningen relevant die we hieronder kort toelichten.

---

[6] Bijvoorbeeld CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2018*, 2018 en Hoff, S. [et al.], *Armoede in kaart*, 2016.

Mensen met een laag inkomen (120%)

Voor de uitvoering van het gemeentelijk armoedebeleid wordt vaak uitgegaan van een inkomensgrens dat overeenkomt met een bepaald percentage van het wettelijk sociaal minimum (bijvoorbeeld 110% of 120%). Dit houdt in dat mensen met een laag inkomen die iets boven dat sociaal minimum zitten voor aanvullende ondersteuning vanuit de gemeente in aanmerking komen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bijstandsgerechtigden of mensen die afhankelijk zijn van de AOW maar toch geringe aanvullende inkomsten hebben. In het geval van de 120% van de beleidsmatige inkomensgrens, moeten bovenstaande normbedragen voor het sociaal minimum met een factor 1,2 vermenigvuldigd worden.

Bij de CBS-analyses hebben we – in de eerste plaats – de beleidsmatige armoedegrens van 120% gehanteerd. Dit is de best denkbare grens als we naar de inkomensgrenzen in het armoedebeleid van de gemeente Hoorn kijken. De gemeente hanteert in haar beleid namelijk verschillende inkomensgrenzen. Voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen bestaat een inkomensgrens van 110%. Daarentegen wordt bij de Individuele inkomenstoeslag (IIT) wel de bovenstaande 120%-grens gehanteerd. Rondom de Bijzondere Bijstand gaat de 120%-grens deels op, maar bij een hoger inkomen zijn er soms ook nog mogelijkheden vanuit een draagkracht-berekening. De grens voor voorzieningen voor kinderen in armoede is opgetrokken naar 125% van het wettelijk sociaal minimum. Tot slot is voor het GemeentePakket een inkomensgrens gekozen van 130%.

Bij deze inkomensgrenzen van de gemeente Hoorn merken we overigens wel op dat zij andere normbedragen hanteert dan andere gemeenten (zie paragraaf 3.2).

Mensen die leven op of rond het sociaal minimum (101%)

De tweede definitie heeft betrekking op huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven. Dergelijke huishoudens hebben een grote kans op armoede. Het sociaal minimum is het wettelijk bestaansminimum zoals dat door de politiek is vastgesteld. Tot aan de pensioengerechtigde leeftijd is het sociaal minimum gelijk aan de hoogte van de bijstandsuitkering, vanaf de pensioengerechtigde leeftijd wordt als grens de hoogte van het AOW-pensioen gehanteerd. Voor huishoudens met kinderen – die hierdoor met hogere kosten voor levensonderhoud te maken hebben – worden de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan het normbedrag toegevoegd.

Door de 'verbinding' met landelijke normbedragen voor uitkeringen varieert de absolute hoogte van dit sociaal minimum van jaar tot jaar. Bovendien is het afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Voor het jaar 2017 – het meest recente jaar waarvoor we over CBS-data konden beschikken – werden grensbedragen voor het sociaal minimum gehanteerd, waarbij uitgegaan is van een bestaanbaar huishoudinkomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden, alleenstaande ouders en echtparen/samenwonenden (met of zonder kinderen). Daarnaast gelden er afwijkende normbedragen voor alleenstaanden en echtparen die in een zorginstelling verblijven.

In de CBS-statistieken wordt voor deze huishoudens overigens als grens 101% van het sociaal minimum gehanteerd. Dit heeft ermee te maken dat de inkomens van huishoudens die uitsluitend op een bijstandsuitkering zijn aangewezen vaak net iets afwijkt van de vastgestelde normbedragen. Als precies de 100%-grens wordt gehanteerd, dan zou dit een vertekend beeld opleveren.

In de navolgende uitkomsten hanteren we dus twee afbakeningen, namelijk huishoudens met een laag inkomen (tot 120%) en mensen die leven op of rond het sociaal minimum (101%). In de

tabellen worden deze twee grenzen aangeduid met ***'laag inkomen'*** respectievelijk ***'sociaal minimum'***. De CBS-cijfers zijn gebaseerd op de landelijke normbedragen van het corresponderende jaar (en dus niet op de normbedragen die Hoorn in haar beleid hanteert).

2.3 Armoede in Hoorn

Aan de hand van beschikbare CBS-microdatabestanden zijn analyses uitgevoerd waarmee een eerste, overall beeld van de armoedeproblematiek binnen de gemeente Hoorn wordt verkregen. De CBS-cijfers waren beschikbaar voor de periode 2012 tot en met 2017. Vanwege de overzichtelijkheid is gekozen om ons te concentreren op de laatste twee jaargangen - 2016 en 2017 - en op 2012 (als referentiejaar voor de meer langere termijn ontwikkeling). Dit impliceert dat recente ontwikkelingen op het gebied van armoede niet in onderstaande data tot uitdrukking komen.

Aantal huishoudens in armoede

De bevolking van Hoorn bestond in 2017 uit in totaal 31.800 een- of meerpersoonshuishoudens. Van deze huishoudens is vastgesteld welk deel van een laag inkomen moest rondkomen respectievelijk op of rond het sociaal minimum leven. Uit tabel 2.1 blijkt dat ongeveer één op de zeven huishoudens in dat jaar van een ***laag inkomen*** moest rondkomen. Dit aandeel is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Vergelijken we de gemeente Hoorn met de referentiegemeenten Gouda en Roosendaal, dan neemt Hoorn een 'middenpositie' in. De gemeente Gouda kent een iets groter aandeel huishoudens met een laag inkomen, in Roosendaal is dat aandeel daarentegen kleiner. In absolute zin gaat het om vergelijkbare aantallen huishoudens: 4.500 in Hoorn, 4.600 in Gouda en eveneens 4.500 in Roosendaal. Met andere woorden: de drie gemeenten hebben met een ongeveer vergelijkbare omvang van de doelgroep van hun armoedebeleid te maken.

Tabel 2.1 Aantal huishoudens in Hoorn (en Nederland) met grote kans op armoede, 2017

Aspect	Hoorn		Gouda	Roosendaal	Nederland
	Absoluut	Relatief			
Totaal aantal huishoudens	31.800	-	31.200	33.300	7.319.100
Laag inkomen	4.500	14,2%	14,7%	13,5%	14,1%
Sociaal minimum	2.100	6,6%	7,4%	7,2%	7,4%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Zoomen we in op het aandeel huishoudens dat op of rond het sociaal minimum leven, dan geldt dit in Hoorn voor 6,6% van alle huishoudens. Hoorn doet het in dit opzicht iets beter dan het Nederlands gemiddelde en de referentiegemeenten (waar de percentages iets boven de 7% liggen). In de gemeente Hoorn gaat het dan om 2.100 huishoudens, tegenover 2.300 voor Gouda en 2.400 voor Roosendaal.

Ontwikkeling armoede

Vervolgens verleggen we de focus naar de ontwikkeling van armoede. De microdata van het CBS hebben we voor een drietal jaargangen geanalyseerd, namelijk 2012, 2016 en 2017. In tabel 2.2 hebben we voor de gemeente Hoorn weergegeven hoe het aandeel huishoudens met een laag inkomen respectievelijk die op of rond het sociaal minimum leven zich sinds 2012 heeft ontwikkeld.

Tabel 2.2 Ontwikkeling armoede in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect		2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Totaal aantal huishoudens		30.700	31.500	31.800	+3,6%
Laag inkomen	(abs.)	4.300	4.500	4.500	+4,7%
	(rel.)	14,1%	14,3%	14,2%	
Sociaal minimum	(abs.)	1.900	2.000	2.100	+10,5%
	(rel.)	6,2%	6,3%	6,6%	

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de ontwikkeling van het aandeel huishoudens met een laag inkomen, in de tijd ongeveer gelijke tred houdt met de ontwikkeling van het totale aantal huishoudens in Hoorn. Het aandeel van deze groep blijft dan ook ongeveer hangen op net iets meer dan 14%. Bij het aandeel huishoudens op of rond het sociaal minimum is de situatie duidelijk anders. Dit aandeel neemt veel sneller toe dan het totale aantal huishoudens in Hoorn.

Uit de laatste ontwikkeling trekken we de conclusie dat in de loop der tijd steeds meer inwoners van Hoorn moeite hebben om financieel de eindjes aan elkaar te knopen en dus de negatieve gevolgen van armoede aan den lijve ondervinden. Immers, bij mensen die op of rond het sociaal minimum leven is de kans op armoede groter (dan de groep met een laag inkomen). Waarschijnlijk gaat het hier om inwoners die niet hebben kunnen profiteren van de oplevende economie. Aan hen gaat de economische voorspoed dan ook voorbij. Hier past wel de nuancering dat mogelijk in de jaren 2019 en 2020 bij een deel van hen toch nog verbetering van de financiële situatie optreedt. Dit blijkt namelijk uit ramingen voor 2019 en 2020 die het Centraal Planbureau op verzoek van het CBS heeft uitgevoerd.

Geografische spreiding armoede in Hoorn

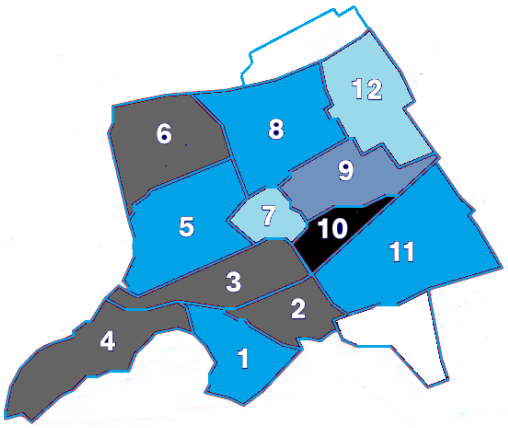
Naar aanleiding van de analyses van de CBS-gegevens kon ook een onderscheid naar wijken in de gemeente Hoorn worden gemaakt. In figuur 2.1 (zie hierna) zijn de uitkomsten voor het aandeel huishoudens met een laag inkomen respectievelijk op of rond het sociaal minimum weergegeven. De wijkkaarten hebben betrekking op het jaar 2017 (zie voor de onderliggende cijfers tabel III.3 in Bijlage III). Verder merken we op dat de wijk Hoorn 80 buiten beschouwing is gelaten, omdat daar niet of nauwelijks mensen wonen.

Bezien we de geografische spreiding van de armoedeproblematiek in Hoorn dan valt één wijk op, namelijk Kersenboogerd-Noord. Dit geldt bovendien voor beide definities van armoede, oftewel de afbakening van het sociaal minimum (101%-grens) en laag inkomen (120%-grens). Het aandeel huishoudens met een laag inkomen en huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven is in deze wijk bijna tweemaal zo groot als het gemiddelde voor de gemeente Hoorn. Twee andere wijken hebben relatief gezien ook met grote aandelen huishoudens met een (grote) kans op armoede te maken, namelijk Grote Waal en Hoorn-Noord.

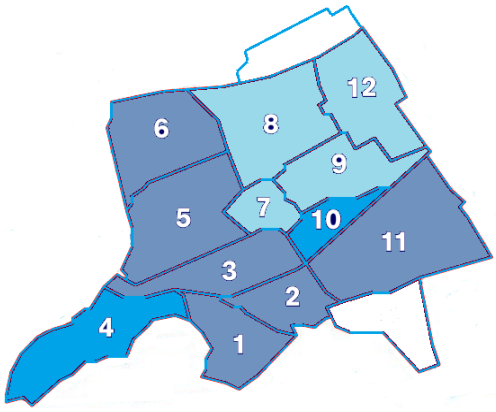
Als spiegelbeeld doet de armoedeproblematiek zich het minst voor in de wijk Nieuwe Steen (waar in absolute zin weinig huishoudens wonen) en de wijk Bangert en Oosterpolder. Ook de plaats Blokker kent duidelijk minder huishoudens met een laag inkomen respectievelijk huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven.

Figuur 2.1 Aandeel huishoudens in Hoorn met laag inkomen en sociaal minimum, naar wijk (2017)

Laag inkomen



Sociaal minimum



Legenda:

1. Binnenstad
2. Venenlaankwartier
3. Hoorn-Noord
4. Grote Waal
5. Risdam-Zuid
6. Risdam-Noord
7. Nieuwe Steen
8. Zwaag
9. Blokker
10. Kersenboogerd-Noord
11. Kersenboogerd-Zuid
12. Bangert en Oosterpolder

= < 5%
= 5% tot 10%
= 10 tot 15%
= 15% tot 20%
= 20% of meer

2.4 Armoede naar groepen

In de beschikbare statistische data over de armoedeproblematiek kan ook onderscheid worden gemaakt naar bepaalde groepen huishoudens. Het onderscheid naar dergelijke groepen is in beleidsmatige zin relevant omdat de armoedeproblematiek in vergelijking tot andere groepen huishoudens omvangrijk kan zijn én omdat een deel van deze groepen mogelijk nog niet in beeld is bij de gemeente (c.q. nog niet bereikt worden met het gemeentelijke armoedebeleid). Achtereenvolgens passeren in deze paragraaf de volgende groepen de revue, namelijk bijstandsgerechtigden, pensioengerechtigden, arbeidsongeschikten, zelfstandig ondernemers, werkenden en kinderen.

Bijstandsgerechtigden

In figuur III.4 in Bijlage III is voor de huishoudens in Hoorn weergegeven wat hun voornaamste inkomstenbron is. Uit deze tabel kan een aantal groepen huishoudens worden gedestilleerd. Dit geldt in de eerste plaats voor de groep huishoudens die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering of andere sociale voorziening. Bij deze groep – die vanwege het feit dat zij een uitkering van de gemeente heeft per definitie in beeld is bij de gemeente – komt armoede naar verhouding veel voor. Zie tabel 2.3 hierna.

In Hoorn is rond de 5% van alle huishoudens afhankelijk van een bijstandsuitkering. Dit aandeel is in de achterliggende periode van 2012 tot 2017 nagenoeg stabiel gebleven. Dit geldt niet voor de aandelen die bijstandsgerechtigden uitmaken in de huishoudens met een laag inkomen en die op of rond het sociaal minimum leven. Bij beide afbakeningen van armoede ('sociaal minimum' en 'laag inkomen') is sinds 2012 een duidelijke toename van het aandeel bijstandsgerechtigden waar

te nemen. Rond vier op de tien huishoudens met een (zeer) laag inkomen, bestaat uit mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de bijstand.

Tabel 2.3 (Kans op) armoede bij bijstandsgerechtigden in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel bijstandsgerechtigden in alle huishoudens	5%	6%	6%	+1%
Aandeel bijstandsgerechtigden in huishoudens met laag inkomen	30%	36%	38%	+8%
Aandeel bijstandsgerechtigden in huishoudens op/rond sociaal minimum	32%	45%	43%	+10%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

De gemeente Hoorn is wat dit betreft niet uniek. Een vergelijkbaar beeld over de 'positie' van bijstandsgerechtigden wordt ook in diverse landelijke onderzoeken naar armoede herkend en is onbetwist, zoals recent nog naar voren kwam in het rapport *Armoede in Kaart* (SCP, 2019).

Pensioengerechtigden

De (doel)groep pensioengerechtigden (of ouderen) zijn de tweede groep die we onder de loep nemen. Dit is de groep huishoudens die als voornaamste inkomstenbron een pensioenuitkering ontvangt. Beleidsmatig is deze groep relevant, omdat zij door de toenemende vergrijzing een steeds groter deel van de bevolking uitmaken. Daarnaast hebben oudere inwoners weinig mogelijkheden om iets aan hun inkomenssituatie te veranderen. Zij zijn veelal afhankelijk van de AOW-uitkering en eventueel opgebouwde pensioenrechten. Bij dit laatste speelt ook nog mee dat pensioenen vaak langere tijd niet zijn geïndexeerd en dat kortingen op pensioenen bij een aantal bedrijfstakken – ondanks recente politieke besluitvorming over het nieuwe pensioenakkoord – nog steeds niet helemaal uitgesloten worden.

In tabel 2.4 is weergegeven hoeveel huishoudens in Hoorn als voornaamste inkomstenbron afhankelijk zijn van een pensioen- en/of AOW-uitkering.

Tabel 2.4 (Kans op) armoede bij pensioengerechtigden in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel pensioengerechtigden in alle huishoudens	26%	28%	28%	+2%
Aandeel pensioengerechtigden in huishoudens met laag inkomen	35%	36%	35%	0%
Aandeel pensioengerechtigden in huishoudens op/rond sociaal minimum	26%	30%	29%	+3%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Bijna één op de drie huishoudens binnen de gemeente Hoorn bestaat uit pensioengerechtigden. Deze pensioengerechtigden maken ruim een derde van alle huishoudens met een laag inkomen uit. De pensioengerechtigden zijn licht oververtegenwoordigd binnen deze groep (28% versus 35%). Binnen de groep huishoudens op of rond het sociaal minimum zijn de pensioengerechtigden evenredig vertegenwoordigd. Bij deze deelpopulatie zien we overigens nauwelijks

ontwikkelingen in de periode van 2012 tot 2017.[8]

Dat ouderen een groot aandeel uitmaken van de huishoudens die met armoede te maken (kunnen) hebben, wordt ook herkend door verschillende geraadpleegde ketenpartners. Onder deze groep zou volgens deze gesprekspartners naar verhouding veel armoede voorkomen. Bovendien zou deze groep vaak buiten het zicht van de gemeente (en dus verborgen) blijven. Hiervoor zijn in de gesprekken verschillende verklaringen aangevoerd, namelijk onbekendheid met de gemeentelijke ondersteuningsmogelijkheden, gevoelens van schaamte om ondersteuning van de overheid aan te vragen en – als zij wel hulp willen – merken ouderen dat zij niet voor alle voorzieningen in aanmerking komen (zoals de individuele inkomenstoeslag).

Een ander punt dat in de gesprekken naar voren is gebracht, is dat specifiek de groep ouderen die niet in Nederland zijn geboren beperkte AOW-rechten hebben opgebouwd. Van een volledige AOW-uitkering is sprake als iemand in de 50 jaar voordat de AOW-uitkering ingaat, in Nederland heeft gewoond. Voor ieder gemist jaar wordt de AOW met 2% gekort. Het gevolg is dan ook dat van armoede bij migrantenouderen sprake kan zijn omdat zij niet de volledige AOW uitgekeerd krijgen. Hoewel ouderen met een onvolledige AOW recht hebben op AIO (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen), signaleert de Algemene Rekenkamer dat de helft van de (migranten)ouderen hier geen gebruik van maken. Dat komt enerzijds door onbekendheid met deze voorziening en anderzijds door de strenge voorwaarden die daaraan verbonden zijn.[9]

In hoofdstuk 4 bezien we of bovenstaande inzichten uit de statistieken ondersteund worden met de uitkomsten van de brede bevolkingsenquête.

Arbeidsongeschikten

Eén categorie huishoudens die oververtegenwoordigd is in de huishoudens met (grote kans op) armoede, zijn de huishoudens die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Ongeveer 5% van alle huishoudens is van een dergelijke uitkering afhankelijk. Het aandeel arbeidsongeschikten binnen de groep huishoudens met een laag inkomen en op of rond het sociaal minimum is ongeveer tweemaal zoveel, (zie figuur III.4 in bijlage III).

Tabel 2.5 (Kans op) armoede bij arbeidsongeschikten in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel arbeidsongeschikten in alle huishoudens	5%	5%	6%	+1%
Aandeel arbeidsongeschikten in huishoudens met laag inkomen	14%	13%	13%	-1%
Aandeel arbeidsongeschikten in huishoudens op/rond sociaal minimum	11%	10%	10%	-1%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Zolang geen re-integratie naar de arbeidsmarkt kan plaatsvinden, bestaan er voor de groep arbeidsongeschikten weinig mogelijkheden om hun inkomenspositie te verbeteren. We zien in bovenstaande tabel dan ook nauwelijks ontwikkelingen tussen 2012 en 2017.

[8] Vergelijkbare ontwikkelingen zien we ook in de cijfers als onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt en de 65-plussers als leeftijdscategorie onder de loep wordt genomen (zie tabel III.6 in Bijlage III).

[9] Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, oktober 2019.

Heel anders is de positie van een andere groep huishoudens, namelijk zij die een werkloosheids-uitkering als belangrijkste inkomensbron hebben. Dit type huishoudens komt nauwelijks in de statistiek van huishoudens en armoede voor (zie tabel III.4 in Bijlage III). Hiervoor zijn twee redenen aan te voeren. In de eerste plaats betreft het een tijdelijke voorziening. Is de werkloze na maximaal twee jaar nog niet gere-integreerd naar werk, dan stroomt deze onder bepaalde voorwaarden door naar de bijstand. Daarnaast is de werkloosheid in de afgelopen periode van economische voorspoed afgenomen.

Werkende armen

Recent zien we een toename van de aandacht voor de problematiek van werkende armen. Dit zijn mensen die werken, soms in twee of meer banen (stapelbanen, combinatiebanen), maar toch onder het bestaansminimum leven. Ondanks hun werkinkomen hebben zij een besteedbaar inkomen dat niet boven het minimum (de armoedegrens) uitkomt. Ze komen vaak in de armoedeval terecht, doordat zij geen aanspraak kunnen maken op toeslagen en voorzieningen.

Bij werkende armen gaat het om twee categorieën mensen die werk hebben, namelijk zij die in loondienst zijn en zij die zelfstandig ondernemer zijn. Uit een SCP-studie blijkt dat er in 2014 minimaal 320.000 werkende armen waren.[10] Dit staat gelijk aan 4,6% van alle werkenden. Van deze werkende armen werkten er 175.000 in loondienst en 145.000 als zelfstandige.[11] Hieronder bezien we in hoeverre in Hoorn sprake is van werkende armen.

Iets meer dan de helft van de huishoudens in Hoorn krijgt hun inkomsten via het verrichten van arbeid. De aandelen van werkenden in de huishoudens met een laag inkomen respectievelijk levend op of rond het sociaal minimum zijn fors kleiner (zie tabel 2.6). Dit betekent dat werkenden sterk ondervertegenwoordigd zijn in de armoedeproblematiek. Dit geldt overigens niet alleen voor Hoorn maar ook voor de gehele Nederlandse situatie.

Tabel 2.6 (Kans op) armoede bij werkenden loondienst in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel werkenden in loondienst in alle huishoudens	55%	52%	53%	-2%
Aandeel werkenden in loondienst in huishoudens met laag inkomen	16%	9%	9%	-7%
Aandeel werkenden in loondienst in huishoudens op/rond sociaal minimum	16%	5%	10%	-6%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Ten opzichte van 2012 is er sprake van een sterke daling van het aandeel werkenden die met armoede te maken (kunnen) hebben. Opvallend is wel de verdubbeling van het aandeel werkenden op of rond het sociaal minimum tussen 2016 en 2017, namelijk van 5% naar 10%. In absolute aantallen zijn in één jaar tijd 100 huishoudens extra met inkomen uit arbeid op of rond het sociaal minimum terecht gekomen. Voor deze plotse toename van het aandeel werkende armen in de categorie sociaal minimum hebben we geen verklaring.

[10] SCP, *Als werk weinig opbrengt: werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, 2018.
[11] Tweede Kamer brief, *Kabinetsreactie op SER-advies 'Opgroeien zonder armoede' en reactie op rapport Kinderombudsman 'Alle kinderen kansrijk'*, 6 april 2018.

Een groep die in toenemende mate in de (politieke) schijnwerpers komt, zijn de ondernemers in armoede (en dan vooral de zelfstandigen zonder personeel). Hoorn telt in 2017 ongeveer 2.400 huishoudens die hun inkomsten primair uit de eigen onderneming verkrijgen. Dit staat gelijk aan ongeveer 8% van alle huishoudens. Uit tabel 2.7 blijkt dat dit aandeel in de jaren 2012 tot 2017 nagenoeg stabiel blijft.

Bij deze groep huishoudens doet zich iets opvallends voor. Ondernemers komen relatief weinig voor in de categorie huishoudens met een laag inkomen. Op dit inkomensniveau maken zij namelijk 4% uit van alle huishoudens, wat in absolute aantallen neerkomt op ongeveer 200 huishoudens. Nagenoeg al deze 200 huishoudens blijken echter ook te voldoen aan de (lagere) inkomensgrens tot op of rond het sociaal minimum. Hieruit maken we op dat als er sprake is van lage inkomsten, het risico op armoede groot is. Het gaat hierbij dan om zelfstandigen die slechts een geringe winst boekten of met een verlies te kampen hadden. Een lage winst bij ondernemers (of een laag loon bij werknemers) is niet altijd de enige oorzaak van een laag inkomen. Negatieve inkomsten uit vermogen, zoals betaalde hypotheekrente, kunnen ook een rol spelen (Bos, 2013).[12]

Tabel 2.7 (Kans op) armoede bij ondernemers in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel ondernemers in alle huishoudens	7%	8%	8%	+1%
Aandeel ondernemers in huishoudens met laag inkomen	5%	4%	4%	-1%
Aandeel ondernemers in huishoudens op/rond sociaal minimum	11%	10%	10%	-1%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Uit de gevoerde gesprekken met de partners doemt het beeld op dat de armoede onder de groep zelfstandige ondernemers (sterk) toegenomen zou zijn. Dit blijkt echter niet uit de cijfers over de periode 2012-2017. Deze cijfers vertonen een vrij stabiel beeld. Mogelijk komt deze perceptie voort uit de genoemde toegenomen aandacht voor het zzp-vraagstuk, waardoor de problematiek ook meer zichtbaar is geworden. Bovendien zijn gemeenten na de evaluatie van de Wet Gemeentelijk Schuldenbeleid (Wgs) [13] aangespoord om ondernemers met problematische schulden (beter) te bedienen. Deze ondernemers bleven vaak verstoten van hulp vanuit de gemeente bij de oplossing van hun schuldenproblematiek.

Andere kenmerken

In Bijlage III is in de statistiek voor de beide afbakeningen van (kans op) armoede – oftewel 'laag inkomen' en 'op/rond sociaal minimum' – ook nog gedifferentieerd naar andere kenmerken van de huishoudens.

Bezien we de samenstelling van het huishouden – zie figuur III.5 in Bijlage III voor alle onderscheiden typen huishoudens – dan blijken ***eenpersoonshuishoudens*** sterk oververtegenwoordigd in de armoedestatistiek. Ongeveer 35% van alle huishoudens in de gemeente Hoorn bestaan uit één persoon. Hun aandeel in de huishoudens met een laag inkomen en levend op of rond het sociaal minimum is in 2017 bijna tweemaal zo groot, namelijk 65% respectievelijk 67%. Met name bij dit laatste zien we een toename van het aandeel eenpersoonshuishoudens, namelijk

[12] Bos, W., *Kans op armoede bij huishoudens met werk*. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 2013.
[13] Berenschot, *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, 2016.

van 60% in 2012 naar 67% in 2017. Voor deze nadelige positie van eenpersoonshuishoudens zijn verschillende verklaringen te geven. Allereerst ontbreekt bij hen een partner om het totale huishoudinkomen naar een hoger niveau te tillen. Daarnaast is uit onze interviews met externe partijen bekend dat een deel van de alleenstaanden door het ontbreken van een goed netwerk in een sociaal isolement verkeren. Hierdoor blijven problemen als armoede vaak lange tijd 'onder de radar'. Dikwijls is er sprake van andere problemen die oplossingen in de weg staan, zoals verslaving en licht verstandelijke beperkingen.[14]

Uit dezelfde tabel blijkt ook dat ***eenoudergezinnen*** relatief vaak voorkomen in beide categorieën van huishoudens in (kans op) armoede. Zij maken ongeveer 8% van alle huishoudens in Hoorn uit. Hun aandeel in beide armoedegroepen bedraagt echter (bijna) 15%. Een belangrijke verklaring hiervoor is het scheidingseffect. Een echtscheiding gaat veelal gepaard met financiële achteruitgang door het wegvallen van een inkomen en/of mogelijke schulden door de (gedwongen) verkoop van een huis. Ook in de gesprekken met partners zijn deze aspecten benoemd. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het CBS dat eenoudergezinnen relatief vaak rondkomen van een bijstandsuitkering.[15]

Verder is in Bijlage III, figuur III.6 een nader onderscheid gemaakt naar de leeftijdscategorie van de kostwinner. Daarin worden in de eerste plaats – zoals hiervoor al aangegeven – de voorgaande bevindingen over pensioengerechtigden bevestigd. Bezien we de ***jonge kostwinners*** (tot en met 24 jaar), dan blijken deze getalsmatig weliswaar geen grote groep te zijn maar zijn wel relatief oververtegenwoordigd in de armoedestatistiek. Zij maken namelijk ongeveer 2% van alle huishoudens in Hoorn uit, terwijl hun aandelen binnen de categorieën 'laag inkomen' en 'sociaal minimum' ongeveer op het dubbele uitkomen (4% respectievelijk 5%).

Ten slotte is in figuur III.7 nog een nader onderscheid gemaakt naar het al dan niet hebben van een migratieachtergrond. Huishoudens waarvan de hoofdkostwinner een ***niet-westerse migratieachtergrond*** heeft[16], blijken sterk oververtegenwoordigd in de categorie (kans op) armoede. In 2017 had ongeveer 11% van alle huishoudens binnen de gemeente Hoorn een dergelijke achtergrond. Hun aandeel binnen de huishoudens met een laag inkomen bedraagt in dat jaar 27%, terwijl die binnen de huishoudens op of rond het sociaal minimum zelfs op 33% uitkomt. Met andere woorden: onder de arme huishoudens treffen we deze categorie drie keer zo vaak aan dan op basis van hun aandeel binnen alle huishoudens verwacht mocht worden.

2.5 Kinderen in armoede

Uit diverse onderzoeken, waaronder van het CBS en het SCP, blijkt dat in Nederland een vrij grote groep kinderen te maken heeft met een situatie van (risico op) armoede. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling en maatschappelijke participatie van deze kinderen. Daarom is het voorkomen en bestrijden van kinderarmoede in de afgelopen periode dan ook hoog op de maatschappelijke en politieke agenda komen te staan en zijn er op dit terrein de nodige (beleids)initiatieven ontplooid. Voorbeelden hiervan zijn extra decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten, waaronder sinds 2017 85 miljoen euro voor verstrekkingen in natura aan kinderen in

[14] In een onderzoek naar kenmerken van mensen die onder beschermingsbewind staan, blijkt dat alleenstaanden een groot aandeel uitmaken van alle onderbewindgestelden (Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 2015). In Bureau Bartels, *Rotterdamse onderbewindgestelden* voor de gemeente Rotterdam (2018) bleek dat zeven op de tien onderbewindgestelden uit alleenstaanden bestond.

[15] CBS, *Armoederisico in 2017 toegenomen*, 2019.

[16] Bijvoorbeeld Suriname, Turkije, Marokko en de Antillen en Aruba.

armoede als gevolg van het bestuurlijk akkoord tussen de VNG en het ministerie van SZW, en de landelijke Alliantie Kinderarmoede (die in maart 2019 gelanceerd werd). Uit de meest recente CBS-publicatie over armoede en sociale uitsluiting[17] blijkt dat het aantal kinderen dat met een armoederisico te maken heeft in 2018 voor het eerst in jaren niet verder gestegen is. Neemt niet weg dat het nog steeds om aanzienlijke aantallen kinderen gaat.
Via enkele bronnen kunnen we inzicht krijgen in het aantal kinderen in Hoorn dat in armoede leeft of daartoe een grote kans heeft. In de eerste plaats hebben we, zoals hiervoor aangegeven, inzicht in de samenstelling van huishoudens (zie tabel III.5 in Bijlage III). In die figuur zijn ook de categorieën 'paar met kinderen' en 'eenoudergezinnen' onderscheiden. In deze gezinnen leven dus een of meerdere minderjarige kinderen. Voegen we deze twee categorieën samen, dan levert dit het volgende beeld op (zie tabel 2.8 hierna).

Bij ruim een derde van alle huishoudens in Hoorn waren in 2017 kinderen aanwezig. Qua aandeel binnen de huishoudens met een laag inkomen en levend op of rond het sociaal minimum zijn dergelijke huishoudens veel minder vertegenwoordigd. Paren met kinderen zijn sterk ondervertegenwoordigd in de armoedestatistiek, eenoudergezinnen juist sterk oververtegenwoordigd (zoals we hierboven al gezien hebben).

Dit neemt echter niet weg dat in 2017 bij ongeveer een kwart van de huishoudens met een laag inkomen of levend op of rond het sociaal minimum kinderen in het spel waren. In totaal gaat het daarbij om 990 gezinnen waarbij kinderen opgroeien in een situatie van een laag inkomen en 550 gezinnen die maximaal op het sociaal minimum zitten. In aantallen uitgedrukt – een gezin in Hoorn heeft gemiddeld 1,7 kinderen – gaat het om 1.700 kinderen, waarvan er 850 de grootste kans op armoede hebben.

Tabel 2.8 (Kans op) armoede bij huishoudens met kinderen in Hoorn in periode 2012-2017

Aspect	2012	2016	2017	Mutatie 2012-2017
Aandeel huishoudens met kinderen in alle huishoudens	37%	36%	35%	-2%
Aandeel huishoudens met kinderen in huishoudens met laag inkomen	27%	23%	22%	-5%
Aandeel huishoudens met kinderen in huishoudens op/rond sociaal minimum	30%	25%	24%	-6%

Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Op basis van aanvullende analyses is inzicht verkregen in de leeftijdscategorieën van deze kinderen. Bovendien is de kinderarmoede in Hoorn in een breder perspectief geplaatst door deze te vergelijken met landelijke cijfers. De uitkomsten in tabel 2.9 zijn gebaseerd op de kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen (dus de 120%-norm, zie hiervoor).

De eerste conclusie die op grond van tabel 2.9 kan worden getrokken is dat zowel het aantal als het aandeel kinderen met kans op armoede sinds 2012 iets is afgenomen. Per saldo gaat het afgerond om 100 minder kinderen die zich in een dergelijke situatie bevinden. Deze afname doet zich vooral voor bij de kinderen in de leeftijd van 6 tot 12 jaar. De tweede conclusie is dat ongeveer een gelijke spreiding van kinderen in armoede is bij de drie onderscheiden leeftijdscategorieën.

[17] CBS, *Armoede & sociale uitsluiting 2019*, 2019.

Tabel 2.9 Omvang kinderarmoede in Hoorn (2012, 2017) en Nederland (2017)

Aspect	Alle kinderen	0-6 jaar	6-12 jaar	12-18 jaar
Hoorn 2012				
Totaal aantal	15.100	4.900	5.200	5.100
w.v. in armoede (abs.)	1.800	500	700	600
w.v. in armoede (rel.)	11,9%	10,2%	13,4%	11,7%
Hoorn 2017				
Totaal aantal	14.900	4.600	5.200	5.300
w.v. in armoede (abs.)	1.700	500	600	600
w.v. in armoede (rel.)	11,4%	10,8%	11,5%	11,3%
Nederland 2017				
Totaal aantal	3.303.500	1.021.800	1.097.200	1.184.500
w.v. in armoede (abs.)	345.800	107.900	124.000	114.000
w.v. in armoede (rel.)	10,5%	10,6%	11,3%	9,6%

Bron: *CBS Jeugdmonitor, bewerking door Bureau Bartels*

Vergelijken we de uitkomsten voor Hoorn met die van Nederland in totaal, dan manifesteert de kinderarmoedeproblematiek zich in Hoorn iets sterker dan gemiddeld. In 2017 groeide 11,4% van de kinderen in Hoorn op in een gezin met een laag inkomen. Voor Nederland als geheel was dit percentage 10,5%. Dit verschil wordt vooral bepaald door de leeftijdscategorie 12- tot 18-jarigen. Dit aandeel is in Hoorn hoger dan het landelijk gemiddelde (11,3% versus 9,6%).

3. Beleidsinzet gemeente Hoorn

3.1 Inleiding

Op het gebied van armoede hebben gemeenten beperkte beïnvloedingsmogelijkheden. Het wegnemen van structurele oorzaken van armoede ligt namelijk niet binnen de invloedssfeer van het lokale beleidsniveau. Wel kunnen gemeenten met het voeren van een armoedebeleid (of minimabeleid) de gevolgen van armoede voor haar inwoners verzachten. De gemeente Hoorn voert een beleid om armoede onder haar inwoners te bestrijden en de negatieve gevolgen voor haar inwoners zoveel mogelijk te beperken. Daarmee beoogt zij te bewerkstelligen dat mensen in armoede mee kunnen blijven doen in de samenleving.

In dit hoofdstuk geven we weer welke gemeentelijke instrumenten en initiatieven daarbij ingezet worden (paragraaf 3.2) en welke resultaten in termen van gebruik daarmee geboekt worden (paragraaf 3.3). Daarnaast schetsen we in hoeverre en hoe er intern en extern samengewerkt wordt bij de uitvoering van het armoedebeleid (paragraaf 3.4). De navolgende uitkomsten zijn gebaseerd op deskresearch, de analyse van gebruikscijfers van afzonderlijke beleidsinstrumenten en de gesprekken met betrokken medewerkers van de gemeente en partners.

3.2 Beleid en instrumenten

In deze paragraaf presenteren we de doelstellingen en ambities van de gemeente Hoorn op het gebied van armoede alsmede het instrumentarium dat bij de uitvoering van dat beleid ingezet wordt. Daarbij nemen we ook het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid onder de loep. Armoedeproblematiek bij inwoners gaat namelijk vaak samen met het hebben van problematische schulden.

Armoedebeleid

Het fundament van het huidige armoedebeleid van de gemeente Hoorn is gelegd in een aantal (beleids)documenten. Het *Coalitieakkoord 2018-2022* geldt in deze periode (2018-2022) als belangrijkste leidraad voor de invulling en uitvoering van het gemeentelijke armoedebeleid. In dit coalitieakkoord is op dit punt als ambitie geformuleerd dat de gemeente ernaar streeft om *'meer inwoners te helpen die het financieel zwaar hebben'*. Om deze ambitie te realiseren zijn in het coalitieakkoord enkele concrete stappen of acties geformuleerd die in de huidige coalitieperiode ondernomen worden. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- het verhogen van de inkomensgrens voor inkomensondersteuning van 115% naar 120;
- het vergroten van het bereik onder doelgroepen van het armoedebeleid. Om meer mensen te bereiken willen de gemeente de bekendheid van de inkomensondersteuning vergroten en de drempel verlagen;
- inzetten op uitstroom uit de bijstand en ondersteuning bieden bij blijvend aan het werk gaan;
- aandacht voor kinderarmoede, namelijk het beter bereiken van kinderen via een armoederegisseur. Verder dat elk kind de kans verdient om mee te doen aan verenigings-, sport- en schoolactiviteiten, recht heeft op het vieren van de verjaardag en als preventieve maatregel voorlichtingslessen (ook via onderwijs) op scholen, een[18];
- het gericht aanpakken van de armoedeval en verborgen armoede, na het uitvoeren van onderhavige onderzoek.

[18] Gemeente Hoorn, *Raadsvoorstel Besteding decentralisatie uitkering Armoedebestrijding kansarme kinderen*, 2017.

Zoals in het inleidende hoofdstuk al is aangegeven, biedt de decentralisatie van overheidstaken binnen het Sociaal Domein mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen gemeentelijke beleidsterreinen. In dat opzicht is het recente meerjarenbeleidsplan voor het Sociaal Domein relevant.[19] Dit integrale beleidsplan moet de samenhang tussen verschillende beleidsvelden borgen en een integrale aanpak bevorderen. De drie centrale doelstellingen van het coalitieakkoord – meekomen, rondkomen en vooruitkomen – zijn hierbij vertaald naar leefgebieden en opgaven. De link met het gemeentelijk armoedebeleid kan gevonden worden bij de doelstelling 'rondkomen'. Op dit punt zijn de volgende opgaven met bijbehorende ambities:

1. ***Inwoners hebben een inkomen waarmee zij kunnen voorzien in hun levensonderhoud.***
   De gemeente heeft op dit punt als ambitie geformuleerd dat inwoners die (tijdelijk) niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, vanuit de gemeente ondersteund en geholpen worden. Dit door enerzijds meer mensen te bereiken die in aanmerking komen voor een (tijdelijke) bijstandsuitkering en/of aanvullende ondersteuning als bijzondere bijstand, kwijtschelding en de sport- en cultuurstrippen. Om de bekendheid van deze ondersteuningsmogelijkheden te vergroten is een armoederegisseur aangesteld.[20]
2. ***We helpen inwoners met financiële problemen en proberen schuldenproblematiek te voorkomen.***
   De gemeente heeft als ambitie om inwoners die financieel in de problemen zitten integraal worden geholpen. Daartoe wordt uitvoering gegeven aan de integrale beleidsvisie schuldhulpverlening (zie hieronder). Ook wordt nagegaan hoe de sterk gestegen kosten voor beschermingsbewind teruggedrongen kunnen worden. Ten slotte is als ambitie geformuleerd om twee 'hiaten' in het beleid schuldhulpverlening te repareren, namelijk preventief beleid (gericht op het voorkomen van schulden) en specifiek beleid voor budgetbeheer.
3. ***In Hoorn kijken we naar elkaar om.***
   Op dit punt heeft de gemeente gesteld dat vroegtijdige inzet op signalering, taboes doorbreken en bespreekbaar maken, bijdragen aan een inclusieve samenleving. Een subonderdeel hierbinnen vormt hulp via beschermingsbewind voor inwoners die door geestelijke, lichamelijke beperkingen of een problematische schuldensituatie niet in staat zijn hun vermogensrechtelijke belangen naar behoren uit te voeren. Geconstateerd wordt dat Hoorn beleid mist dat gericht is op het voorkomen van schuldenproblematiek. Ook is er geen specifiek beleid gericht op budgetbeheer. Op beide punten is de ambitie geformuleerd om beleid te ontwikkelen.
4. ***Iedereen die kan, is aan het werk of participeert, waar nodig met ondersteuning.***
   Hierbij geldt de ambitie van de gemeente dat iedereen in Hoorn die kan werken, werkt of participeert. Voor inwoners die ondersteuning nodig hebben, wordt ingezet op re-integratie, participatie en/of opleiding en (om)scholing. Doelen die hieruit voortvloeien zijn gericht op bijstandsgerechtigden een passend aanbod te doen op het gebied van werk of blijven meedoen, meer (potentiële) bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen in kansrijke sectoren en tot slot het meer inzetten van leerwerkbedrijven om inwoners blijvend aan het werk te helpen.
5. ***Iedereen kan meedoen aan de samenleving en deelnemen aan activiteiten in de vrije tijd.***
   De gemeente formuleert hierbij de ambitie dat iedereen kan meedoen en een stap vooruit kan zetten. Specifiek voor inwoners die financieel moeilijk rondkomen, zet de gemeente in op ondersteuning via inkomensondersteuning en is er specifieke aandacht voor kinderen uit gezinnen die moeilijk rond kunnen komen. Ook is in 2019 de (potentiële) doelgroep van

[19] Gemeente Hoorn, *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein. Meekomen, rondkomen en vooruitkomen. 2019-2023*, 2019.
[20] Zie pagina 14 van *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein.*

inwoners vergroot, door het optrekken van inkomensgrenzen voor onder meer de sport- en cultuurstrippenkaart. Daarnaast vindt in 2019 onderzoek plaats naar (verborgen) armoede in Hoorn. Met de resultaten en aanbevelingen uit dit onderzoek wil de gemeente vormgeven aan een (hernieuwde) beleidsvisie op armoedebestrijding in Hoorn.

De gemeente zet verschillende instrumenten in om deze ambities te realiseren. Hierbij gaat het om de volgende voorzieningen waarop mensen in armoede een beroep kunnen doen (zie tabel 3.1). Zoals hiervoor aangegeven hanteert de gemeente Hoorn verschillende inkomensgrenzen voor deze voorzieningen. Hierbij merken we op dat Hoorn voor deze inkomensgrenzen andere normbedragen toepast dan andere gemeenten. De wettelijke inkomensgrens in Hoorn voor inkomensondersteuning was tot 2015 maximaal 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Vanaf 2015 geldt deze begrenzing van 110% niet langer en mogen gemeenten de grens zelf bepalen. Hoorn hanteert sinds 2015 'vaste' inkomensgrenzen die zijn afgeleid van 115% van de bijstandsnormen zoals die golden in 2014. Hoorn heeft hier in 2014 in de aanloop naar de Participatiewet voor gekozen, vanwege enerzijds de invoering van de kostendelersnorm vanaf 2015 en anderzijds het wegvallen van de hogere bijstandsnorm voor alleenstaande ouders in de bijstand.

Dit leidt ertoe dat de 115% die Hoorn hanteert op basis van de bijstandsnormen uit 2014 dus niet gelijk is aan 115% van de geldende landelijke bijstandsnormen in 2019. Hiermee wijkt Hoorn met de vaste inkomensgrenzen af van andere gemeenten. De meeste gemeenten in Nederland baseren zich voor de inkomensgrens van 120% op de landelijke bijstandsnorm. Voor verschillende typen huishoudens in Hoorn pakt dit anders uit. Zo liggen in 2019 de inkomensgrenzen voor gehuwden en alleenstaanden onder de 117% van de landelijke bijstandsnormen en komt dit voor (alleenstaande) ouders neer op inkomensgrenzen tussen de 117% en 135%. Deze normen veranderen in 2020 deels, met inkomensgrenzen voor gehuwden en alleenstaanden onder 115% van de landelijke bijstandsnorm en voor (alleenstaande) ouders grenzen tussen de 117% en 132%. Bovendien gebruikt Hoorn inkomenscategorieën die sinds 2015 zijn afgeschaft, zoals de categorie 'alleenstaande ouder'.

Tabel 3.1 Instrumentarium armoedebeleid gemeente Hoorn

Instrument	Omschrijving
Individuele inkomenstoeslag (IIT)	Een extra uitkering voor mensen die minimaal drie jaar achtereen een laag inkomen hebben, voor uitgaven of onverwachte rekeningen. De toeslag bedraagt 400 euro voor alleenstaanden, 500 euro voor alleenstaande ouders en 550 euro voor echtparen/samenwonenden
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Het niet hoeven betalen van gemeentelijke belastingen, namelijk de afvalstoffenheffing, OZB en de rioolheffing
Bijzondere bijstand	Vergoeding voor bijzondere, noodzakelijke kosten die nergens anders vergoed wordt. Hieronder vallen onder andere de kosten van bewindvoering de eigen bijdrage rechtshulp, zwemlessen en computers voor kinderen
Individuele studietoeslag	Een toeslag van 1.500 euro per jaar in de studiekosten voor studenten met een arbeidsbeperking die niet in staat zijn om het minimumloon te verdienen
Collectieve zorgverzekering (Univé GemeentePakket)	Een aanvullende zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen en hoge zorgkosten
Sport- en cultuurstrippenkaart	Gratis strippen waarmee lidmaatschap van sportvereniging of entree culturele activiteit betaald wordt

Bron: *Documenten en website gemeente Hoorn, raadpleging Participatiewet*

Om in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een laag inkomen en een bescheiden vermogen. Bij individuele bijzondere bijstand geldt voor een inkomen vanaf 120% van het sociaal minimum een draagkrachtberekening.

Voor kinderen in armoede heeft de gemeente Hoorn geen kindpakket waaruit verschillende typen verstrekkingen in natura worden gedaan, zoals veel andere gemeenten in ons land wel hebben.[21] Voor kinderen die in een armoedesituatie opgroeien, kan gebruik worden gemaakt van bijzondere bijstand; voor het behalen van een zwemdiploma en voor de aanschaf van laptops. Bovendien is ook de sport- en cultuurstrippenkaart voor kinderen beschikbaar. Om de participatie van kinderen aan sport en cultuur te bevorderen is per jaar maximaal 200 euro beschikbaar. Voor de financiering van deze strippenkaart voor kinderen benut Hoorn de structurele decentralisatie-uitkering voor kinderen in armoede (de Klijnsmagelden, zie ook paragraaf 2.5). Uit deze middelen worden daarnaast de volgende activiteiten voor kinderen gefinancierd, namelijk voorlichtingsactiviteiten op het vlak van preventie (via onderwijs), budget regelvrije ruimte, kermisacties (muntjes voor kermisattracties) en de armoederegisseur.

In 2018 is er een armoederegisseur in Hoorn aangesteld, om onder meer kinderen in armoede beter te bereiken en de samenwerking tussen verschillende organisaties in Hoorn te versterken.[22] Onderzoek van de SER onderschrijft ook het nut van een armoederegisseur (coördinator) op gemeentelijk niveau voor het realiseren van doelstellingen voor kinderen in armoede (zie ook kader).[23]

[21] Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar kindpakketten*, 2016.
[22] Gemeente Hoorn, *Raadsbrief, reactie op amendementen en moties Begroting 2018*, 2017.
[23] Sociaal Economische Raad (SER), *Opgroeien zonder armoede*, 2017.

Richtlijnen en aanbevelingen vanuit de SER voor de functie van ***armoederegisseur***:

- toezicht op het beter bereiken van de doelgroep (vooral kinderen van werkende minima)
- verbeteren van de aanvraagprocedures
- versnippering van het aanbod en dienstverlening tegengegaan
- de effectiviteit monitoren of voorstellen doen voor het ontwikkelen van nieuwe effectieve werkwijzen

Primair gaat het erom dat de coördinatie goed wordt geregeld. Dit betekent dat alle organisaties – betrokken bij de bestrijding van armoede onder kinderen (naast gemeenten, het onderwijs, maatschappelijk middenveld) – met behoud van eigen verantwoordelijkheid, hun activiteiten onderling makkelijk moeten kunnen afstemmen en goed naar elkaar moeten doorverwijzen. Dit zal het niet-gebruik tegengaan en onnodige armoedesituaties of opbouw van schulden verminderen.

Bron: *Sociaal Economische Raad (SER), Opgroeien zonder armoede, 2017*

In het recente Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein van de gemeente Hoorn is de taakstelling van de armoederegisseur uitgebreid met het bereiken van andere doelgroepen (waaronder bijstandsgerechtigden) en regelingen (zoals kwijtschelding). Bovendien dient de armoede-regisseur beter zicht te krijgen op de verborgen armoedeproblematiek. [24] Sinds medio 2019 wordt er niet langer invulling aan de functie van armoederegisseur gegeven. Na het vertrek van de voormalige armoederegisseur is er in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek (nog) geen opvolger aangesteld.

Schuldenbeleid

Bij de bovenstaande ambities is dus de verbinding gelegd met het gemeentelijke schuldenbeleid. Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hebben gemeenten sinds medio 2012 een wettelijke zorgplicht gekregen op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Inwoners die aan bepaalde voorwaarden voldoen hebben recht op schuldhulpverlening van de gemeente. Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat de hulpverlening een integraal karakter heeft waarbij niet alleen aandacht uitgaat naar het hanteerbaar maken van het schuldenprobleem, maar ook naar de omstandigheden waaronder die schulden zijn ontstaan.

De recente herijking van het (integrale) schuldenbeleid heeft geresulteerd in het Regionaal kaderplan Westfriesland schuldhulpverlening 2017-2020, Beleidsvisie Integrale Schuldhulpverlening 2018-2020 en Beleidsregels integrale schuldhulpverlening Westfriesland 2019. Regionaal hebben de zeven Westfriese gemeenten kaders opgesteld voor de uitvoering van de Wgs. De gezamenlijke visie op integrale schuldhulpverlening steunt op drie uitgangspunten, te weten: preventie, stabilisatie en schuldregeling.

Het Regionaal kaderplan Westfriesland is uitgewerkt in de integrale beleidsvisie schuldhulpverlening voor de periode 2018-2020. Hierin staan de volgende ambitie opgetekend: *de hulpverlening is gericht op integraal werken, inwoners perspectief bieden en speciale aandacht voor ondernemers die te maken hebben met financiële problemen*. Deze ambitie is vervolgens vertaald naar een zevental speerpunten, te weten:

- meer inwoners met schulden worden geholpen via schuldhulpverlening;
- minder uitval na aanmelding voor en tijdens schuldhulpverlening;
- meer hulp en voorlichting om schuldenproblematiek te voorkomen;

[24] Gemeente Hoorn, *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein. Meekomen, rondkomen en vooruitkomen. 2019-2023*, juli 2019.

- snelheid en korte wachttijden na aanmelding voor schuldhulpverlening;
- gerichte hulp aan ondernemers met financiële problemen;
- inwoners zijn tevreden over schuldhulpverlening in Hoorn;
- beter beeld van de schuldhulpverlening en meer inzicht in de resultaten.

In het schuldenbeleid voert de gemeente zelf de generalistische werkzaamheden (zoals de aanmelding, screening, intake, stabilisatie, preventie en nazorg) uit. Specifiek op het vlak van preventie en vroegsignalering is in 2015 de functie van ***preventiemedewerker*** ingesteld. Bij betalingsachterstanden van de huur brengt de preventiemedewerker een huisbezoek om schulden vroeg op te sporen en daarmee problematische schulden te voorkomen. Daarnaast vormt het verzorgen van financiële educatie voor kinderen en jongeren en het voeren van budgetgesprekken met inwoners belangrijke taken.

Daarentegen is de specialistische dienstverlening (zoals budgetbeheer, budgetbegeleiding, het minnelijke traject en wettelijke schuldenregelingen Wsnp) vanuit de gemeente aanbesteed bij Kredietbank Nederland. Op landelijk niveau zijn – mede in het kader van de Brede Schuldenaanpak – recentelijk diverse initiatieven ondernomen om de effectiviteit van het gemeentelijke schuldenbeleid te kunnen verbeteren.

Beschermingsbewind

Beschermingsbewind is een wettelijke beschermingsmaatregel voor kwetsbare volwassenen die onvoldoende in staat zijn om voor zichzelf op te komen. Als een kantonrechter een persoon onder beschermingsbewind stelt, dan wordt een bewindvoerder als wettelijke vertegenwoordiger aangesteld. Naast lichamelijke of geestelijke toestand vormen problematische schulden en verkwisting sinds 2015 rechtsgronden voor beschermingsbewind (de zogenoemde 'schuldenbewinden'). De bewindvoerder dient allereerst de financiële situatie van de onderbewindgestelde te stabiliseren, onder meer door inkomensondersteunende voorzieningen (landelijk en van de gemeente) tijdig aan te vragen. Vervolgens dient een bewindvoerder na te gaan of de onderbewindgestelde met schulden in aanmerking komt voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Komt een rechthebbende hiervoor niet in aanmerking, dan kan de bewindvoerder zelf betalingsregelingen met schuldeisers treffen. Uit onderzoek blijkt dat bewindvoerders niet altijd vroegtijdig bij de gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening. [25] Sinds enkele jaren hebben de bewindvoerders ook de wettelijke taak om de financiële zelfredzaamheid van onderbewindgestelden te bevorderen. De mogelijkheden hiertoe binnen het instrument 'beschermingsbewind' zijn echter beperkt. Volgens de beloningsregeling voor bewindvoerders worden per jaar slechts enkele uren voor deze taak vergoed. Mensen die onder beschermingsbewind worden geplaatst, kunnen voor de kosten van de bewindvoerder een beroep doen op de bijzondere bijstand van hun gemeente.

Gemeenten hebben zowel vanuit de inhoud – het toepassen van beschermingsbewind voor haar inwoners en het aanvullend inzetten van het armoede- en schuldeninstrumentarium – als vanuit het oogpunt van kosten (een steeds groter deel van de bijzondere bijstand gaat op aan beschermingsbewind) met beschermingsbewind te maken. [26] We constateren dat in zowel het armoedebeleid als het schuldenbeleid van de gemeente Hoorn geen melding wordt gemaakt hoe de gemeente dit instrument wil gaan gebruiken om inwoners in armoede en schulden zo goed mogelijk te helpen.

---

[25] Bureau Bartels, *Rotterdamse onderbewindgestelden*, 2018.
[26] Bureau Bartels, *Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden*, 2016.

3.3 Gebruik instrumentarium

Uit de administratieve systemen van de gemeente Hoorn zijn data aangereikt over het gebruik van bovenstaande voorzieningen. Deze data zijn voor enkele jaren aangereikt, namelijk vanaf 2016. Daarbij merken we op dat het jaar 2019 vanzelfsprekend nog niet compleet is. De cijfers voor dit jaar hebben betrekking op de eerste tien maanden (dus tot en met oktober) van 2019. Vandaar dat bij het schetsen van de ontwikkeling in het gebruik van elk van de instrumenten, 2019 buiten beschouwing is gelaten.

Verder plaatsen we bij de navolgende uitkomsten de kanttekening dat het hier om individuele verstrekkingen gaat (en niet zoals in het vorige hoofdstuk om huishoudens). Bovendien kan sprake zijn van 'dubbelingen', dus een inwoner die van meerdere ondersteuningsvormen gebruik maakt. De navolgende gebruikscijfers waren niet terug te herleiden tot het aantal huishoudens of unieke personen dat gebruik gemaakt heeft van een of meerdere voorzieningen van de gemeente. De uitkomsten uit hoofdstuk 2 zijn dan ook niet een-op-een te relateren aan de gebruikscijfers die hierna gepresenteerd worden.

Volume verstrekkingen

In tabel 3.2 is voor de periode 2016 tot en met oktober 2019 het beroep op (elk van) de voorzieningen van de gemeente Hoorn weergegeven. Daarnaast is ook het beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening weergegeven. Bezien we het totale gebruik van de gemeentelijke voorzieningen voor armoede en schulden, dan is in de eerste tien maanden van dit jaar ruim 8.000 maal een beroep op een voorziening gedaan. Voor het volledige jaar van 2018 bedroeg dit aantal bijna 8.400 verstrekkingen.

Tabel 3.2 Aantal verstrekkingen per voorziening en totaal, voor de periode 2016-2019 (en mutatie 2016-2018)

Voorziening*	2016	2017	2018	(t/m 10) 2019*	Mutatie 2016-2018
Individuele inkomenstoeslag	685	838	816	783	+19%
Kwijtschelding**	-	2.478	2.406	2.277	n.v.t.
Bijzondere bijstand	1.065	1.070	1.086	1.023	+2%
(w.v. kosten beschermingsbewind)	(707)	(748)	(762)	(734)	(+8%)
Individuele studietoeslag	4	5	5	4	+25%
Collectieve zorgverzekering	1.393	1.873	2.102	2.288	+64%
Sport-/ cultuurstrippenkaart	1.812	2.094	1.268	1.408	-30%
Schuldhulpverlening	-***	548	692	634	n.v.t.

* De cijfers voor 2019 hebben betrekking op de eerste 10 maanden van het jaar.
** Cijfers van kwijtschelding in het jaar 2016 zijn onvoldoende betrouwbaar, omdat de gemeente in de periode 2016-2017 overging op een nieuw systeem. Dit aantal ligt dermate veel lager dat ervoor gekozen is dit cijfer niet op te nemen.
*** Voor 2016 konden geen betrouwbare cijfers aangereikt worden, omdat de registratie in dat jaar nog niet optimaal was.

Bron: *Gemeente Hoorn, bewerking door Bureau Bartels*

Relateren we het aantal verstrekkingen van de verschillende voorzieningen met het aantal huishoudens dat in Hoorn op of rond het sociaal minimum leven, dan kan daarmee met de nodige voorzichtigheid (!) een indicatie van verborgen armoede worden verkregen. Hiervoor zagen we dat in 2017 ongeveer 2.100 huishoudens op of rond het sociaal minimum leven. Dit is een groep inwoners die hoofdzakelijk afhankelijk is van een bijstandsuitkering en – voor pensioengerechtigden – een AOW-uitkering. In 2017 werd zo'n 2.400 keer ***kwijtschelding*** verleend en hiermee is dit de meest gebruikte voorziening.

Voor de ***sport- en cultuurstrippenkaart***[27]***, bijzondere bijstand***[28] en ***individuele inkomenstoeslag*** geldt dat deze voor een ruimere groep inwoners beschikbaar wordt gesteld, omdat hier hogere inkomensgrenzen tot 120% wordt gehanteerd. Relateren we die aan de groep inwoners met een laag inkomen (dus de 4.500 huishoudens) dan zou nog niet de helft van de doelgroep met deze voorziening(en) worden bereikt. In 2017 bedroeg het aantal verstrekkingen voor de sport- en cultuurstrippenkaart ongeveer 2.000. Voor de bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag lag dit aantal op respectievelijk 1000 en ruim 800.

Tot slot geldt voor de ***collectieve zorgverzekering*** een afwijkende (hogere) inkomensgrens tot 130% van het sociaal minimum. Van deze voorziening is in 2017 bijna 1.900 keer gebruik gemaakt. Hieronder lichten we het gebruik van elk van de genoemde voorzieningen nader toe.

Individuele inkomenstoeslag (IIT)

De individuele inkomenstoeslag (IIT) is, zoals hiervoor aangegeven, vooral bedoeld voor mensen tot de pensioengerechtigde leeftijd die al enkele jaren een laag inkomen hebben en geen perspectief hebben op inkomensverbetering. De IIT wordt de laatste jaren iets meer gebruikt dan in het peiljaar 2016. Met name in 2017 is een 'sprong' in het gebruik waar te nemen. De stijging zet zich vervolgens niet door.

Bezien we de kenmerken van de inwoners die een beroep op de IIT hebben gedaan, dan blijken dit vooral eenpersoonshuishoudens te zijn (61% in 2016 en 63% in 2018) op enige afstand gevolgd door eenoudergezinnen (23 respectievelijk 22%). Opvallend is dat het patroon in het (onvolledige) jaar 2019 er tot dusver totaal anders is. Het aandeel 'paar met kinderen' dat deze toeslag kreeg, was in de jaren 2016-2018 ongeveer 8%, in 2019 is dit ruim verdubbeld naar 19%.

Kijken we naar de migratieachtergrond van de gebruikers van de IIT, dan zien we dat mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (erg) goed bereikt worden. Zij vertegenwoordigen ongeveer de helft binnen de groep van migratieachtergrond, waarbij we eerder zagen dat zij 33% van alle huishoudens op of rond het sociaal minimum uitmaken (zie paragraaf 4.2)

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Kwijtschelding is de meest toegepaste voorziening binnen Hoorn. Bovendien is het aantal keren dat dergelijke belastingen zijn kwijtgescholden in de afgelopen paar jaar tijd nagenoeg gelijk gebleven. Vooralsnog zien we in deze cijfers geen invloed terug van de wijzigingen in de regelgeving over de Uitvoeringsregeling Invorderingswet. Vanaf 1 januari 2018 is namelijk de kostendelersnorm uit de Participatiewet van toepassing op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Hierdoor zijn de normbedragen voor de bestaanskosten aangepast. Het is daardoor mogelijk dat de volledige of gedeeltelijke kwijtschelding is komen te vervallen als mensen een woning met een of meer volwassenen delen (anders dan hun partner).

---

[27] M.u.v. kinderen tot 18 jaar waarvoor hogere inkomensgrenzen gelden tot 125% van het sociaal minimum.

[28] Voor bijzondere bijstand geldt geen harde inkomensgrens, want bij een inkomen vanaf 120% van het sociaal minimum kan op basis van een draagkrachtberekening bijzondere bijstand worden verleend.

Bijzondere bijstand

Het aantal verstrekkingen uit de bijzondere bijstand is vrijwel stabiel gebleven in de achterliggende jaren. Qua achtergrondkenmerken wijken de gebruikers van de bijzondere bijstand nauwelijks af van die van de IIT. Het gaat met name om eenpersoonshuishoudens en in veel mindere mate om eenoudergezinnen.

Volgens de Benchmark Armoede & Schulden gaf de gemeente Hoorn in 2017 ruim 2 miljoen euro uit aan bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand maakt daarmee bijna twee derde (61,6%) van alle uitgaven voor gemeentelijke minimaregelingen uit. Met dit aandeel neemt de gemeente Hoorn een 'middenpositie' in. Het is namelijk iets hoger dan vergelijkbare gemeenten (56,6%), maar iets lager dan alle gemeenten (63,7%). Opvallend is verder dat de gemeente Hoorn in dat jaar naar verhouding veel bijzondere bijstand verstrekte voor beschermingsbewind. Zoals hiervoor aangegeven, doen mensen onder bewind die de kosten hiervan niet kunnen betalen een beroep op de bijzondere bijstand. Uit tabel 3.2 blijkt dat ongeveer zeven op de tien verstrekkingen uit de bijzondere bijstand betrekking heeft op de kosten voor beschermingsbewind (namelijk opstartkosten, beloning bewindvoerder en beëindigingskosten). In 2017 maakten de kosten voor beschermingsbewind 43,1% van de totale uitgaven voor bijzondere bijstand uit. Ter vergelijking: bij gemeenten van gelijke grootte bedroeg dit aandeel 39,8%, terwijl bij alle gemeenten dit op 32,8% komt.[29]

> *"De gemeente zou meer maatwerk moeten leveren bij de toepassing van bijzondere bijstand. Als iemand een klein spaarpotje voor de vervanging van de wasmachine opgebouwd heeft, dan niet de aanvraag voor de bijdrage van bewindvoering afwijzen. Dat potje is nodig voor onverwachte uitgaven."*
>
> Gesprekspartner van zorginstelling

Individuele studietoeslag (IST)

De individuele studietoeslag (IST) – die voor een hele specifieke groep inwoners is ingesteld (zie tabel 3.1) – wordt elk jaar door een handvol inwoners gebruikt. Uit de interne gesprekken bij de gemeente kwam naar voren dat dit een lastige regeling is. Uit een beoordeling moet namelijk blijken of iemand niet in staat is zelfstandig een minimumloon te verkrijgen, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. Advies hierover kan ingewonnen worden bij bijvoorbeeld het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Uit landelijk onderzoek van de Inspectie SZW komt het beeld naar voren dat deze doelgroep onvoldoende in het vizier is bij gemeenten.[30] Maar liefst 70% van de geraadpleegde gemeenten in voorgenoemd onderzoek had geen goed beeld van de grootte van de doelgroep. Mogelijk hangt dit samen met het punt dat de IST in zekere zin een vreemde eend in de bijt is van de Participatiewet. De IST is nu ondergebracht bij het armoedebeleid van gemeenten (als onderdeel van de bijzondere bijstand) terwijl de toeslag gerelateerd is aan het volgen van onderwijs. Voorts kunnen gemeenten de doelgroep moeilijk bereiken, waardoor het ook lastiger is om de doelstelling van de regeling te realiseren.

In onze interviews werden ook twijfels geuit of de beoogde doelgroep wel voldoende bekend is met het bestaan van de regeling. Jongeren met een beperking worden namelijk niet langer min of

---

[29] Divosa, *Divosa Benchmark Armoede & Schulden Rapportage 2017 module armoedebeleid. Inzicht in de prestaties van het armoedebeleid Hoorn*, 2018.

[30] Inspectie SZW, *Evaluatie Individuele Studietoeslag, onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Individuele studietoeslag voor onderwijsvolgende jongeren vanaf 18 jaar met een arbeidsbeperking*, november 2018.

meer automatisch in de studieregeling opgenomen, zoals wel het geval was bij de aanvraag van de Wajong 2010. Nu moeten jongeren met een arbeidsbeperking zelf alert op zijn om de studietoeslag aan te vragen. Ook de cijfers uit de Monitor Beleidsmaatregelen geven een indicatie voor de onbekendheid met de regeling onder de doelgroep.[31] In dit onderzoek bleek namelijk slechts een paar procent van de geraadpleegde jongeren met een beperking, de regeling te kennen.

Collectieve zorgverzekering

De collectieve zorgverzekering is in absolute zin de op twee na meest gebruikte voorziening in Hoorn. Het gebruik van deze voorziening wijkt verder af van de andere voorzieningen, omdat hier ook relatief veel paren met kinderen (19%) en ouderen (28% is 65-plusser) worden bereikt. Dit is gelegen in het feit dat er voor deze voorziening een hogere inkomensgrens van 130% gehanteerd is, om mensen met een laag inkomen en hoge zorgkosten tegemoet te komen. In het jaar 2017 neemt het gebruik van de collectieve zorgverzekering een vlucht door een hogere premiebijdrage vanuit de gemeente van 20 tot 30 euro per verzekerde per maand (afhankelijk van het gekozen pakket). In één jaar tijd (van 2016 naar 2017) neemt het gebruik toe met bijna 75%.

Sport- en cultuurstrippenkaart

Ook de sport- en cultuurstrippenkaart is een voorziening die volop gebruikt wordt. Het jaar 2018 liet ten opzichte van de jaren daarvoor wel een dip in het gebruik zien. Het gebruik viel in vergelijking tot het jaar daarvoor met ruim 800 verstrekkingen terug. Dit is het gevolg van een halvering van het aantal eenpersoonshuishoudens dat van de kaart gebruik gemaakt heeft. Een directe verklaring hiervoor ontbreekt. In het huidige jaar zien we een 'herstel' in het gebruik. Het relatieve bereik van gezinnen met kinderen neemt in de periode 2012 tot 2018 toe. In 2016 en 2017 werd bijna 30% van de verstrekkingen met deze kaart gedaan aan (eenouder)gezinnen met kinderen, in 2018 was dit aandeel gestegen naar ruim 50%. Deze stijging blijkt overigens vooral relatief te zijn, doordat het gebruik van eenpersoonshuishoudens sterk teruggelopen is. In absolute zin zijn in de periode 2016–2018 zo'n 150 gezinnen meer bereikt (van 510 in 2016 naar 672 in 2018).

Het nut van de sport- en cultuurstrippenkaart wordt breed onderschreven in onze interviews. Wel zijn er kritische kanttekeningen geplaatst zowel uit de gemeente zelf als ook externe partners bij de wijze waarop dit instrument op dit moment ingericht is. De kritiek spitst zich toe op twee punten, namelijk de omvang van het budget voor volwassenen namelijk 100 euro per jaar. Dat is lang niet in alle gevallen toereikend, het gevolg hiervan is dat mensen tussentijds stoppen met sporten om vervolgens het jaar erop te hervatten met nieuw budget.

Het tweede punt van kritiek is de wijze waarop het systeem georganiseerd is. Dit wordt als arbeidsintensief en omslachtig aangemerkt. Per inwoner worden kartonnen scheurbonnetjes uitgeteld, die bij verenigingen en dergelijke ingeleverd worden. Deze moeten de bonnetjes vervolgens weer inleveren bij de gemeente. Bovendien bestaat de kans dat door vermelding van naam en foto van de inwoner de systematiek stigmatiserend werkt. Dit werd ook geconstateerd in een intern onderzoek van de gemeente Hoorn rondom gebruik van de sport- en cultuurstrippenkaart. In dat onderzoek is vastgesteld dat het fysiek overhandigen van de kaartjes schaamte oproept. Zo zouden mensen uit schaamte voor het gebruik van strippen daarom

[31] ResearchNed Nijmegen, *Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018, 2018*.

achteraan in de rij bij de bioscoop wachten of juist heel vroeg op de dag de strippen bij het zwembad inwisselen voor 'reguliere' entreebewijzen van het zwembad zelf.

In onze interviews werden wat betreft de organisatie van de sport- en cultuurstrippenkaart twee typen verbeterpunten aangereikt, namelijk om over te gaan op een bredere 'drager' – in de vorm van een stadspas of iets dergelijks (zie kader volgende pagina) – en het invoeren van een geautomatiseerd systeem voor het verzilveren van de strippen.[32]

Schuldhulpverlening

Het aantal inwoners dat sinds 2016 bereikt is met de gemeentelijke activiteiten op het gebied van schuldhulpverlening, vertoont een stijgende lijn in de achterliggende jaren. Het aantal verstrekte SHV-diensten nam namelijk toe van 548 in 2017 naar 692 in 2018. [33]

Voor deze ontwikkeling kunnen meerdere verklaringen worden aangevoerd. Zo is de gemeente meer gaan inzetten op vroegsignalering (zie hieronder), biedt de gemeente ook meer en nieuwe producten aan (bemiddeling energieafsluiting), zijn registraties van crisisinterventies – voorkomen van ontruimingen – verbeterd en werkt de gemeente laagdrempeliger bij een hulpvraag. Ook speelt mogelijk een rol dat er in toenemende mate integraal met en binnen de gebiedsteams van 1.Hoorn wordt gewerkt. Tot slot is op het vlak van samenwerking met vrijwilligersorganisaties en belangenorganisaties zoals Intermaris en onderwijsinstellingen eveneens winst behaald.

Op het gebied van vroegsignalering/preventie heeft de gemeente Hoorn in samenspraak met Woningcorporatie Intermaris een pilot opgezet. Het doel hiervan is om huurachterstanden bij huurders vroegtijdig te signaleren en daarmee huisuitzettingen te voorkomen. Daar waar een huurachterstand speelt, gaan Intermaris en een preventiemedewerker van de gemeente op huisbezoek om de situatie te bespreken en eventueel hulp in te schakelen. Dit heeft in 2018 geresulteerd in bijna 60 huisbezoeken en nog eens ruim 20 telefonische contacten. Bij een belangrijk deel van de bezochte (of gecontacteerde) huurders heeft dit geleid tot een budgetgesprek of een betalingsregeling.

In een tweede pilot trekken Humanitas Thuisadministratie en de gemeentelijke schuldhulpverlening gezamenlijk op bij aanmeldingen voor schuldhulpverlening. De schuldhulpverlener doet de intake met de inwoner alleen of gezamenlijk met de coördinator van Humanitas Thuisadministratie. Vervolgens ondersteunt een maatje van Humanitas de inwoner bij de voorbereidende werkzaamheden voor het schuldhulpverleningstraject. Het kan dan gaan om hulp bij het invullen van formulieren en het aanleveren van bewijsstukken. Uit de gesprekken blijkt dat deze pilot tot positieve resultaten heeft geleid voor inwoners, omdat zij hun administratie beter op orde hebben in de aanloop naar schuldhulpverleningstrajecten. De werkwijze wordt nu verankerd binnen de standaardwerkwijze van gemeentelijke schuldhulpverlening.

---

[32] Bij kindpakketten bestaan eerste voorbeelden van de toepassing van blockchain-technologie. Daarbij is het uitdelen en inleveren van papieren bonnen en het weer afrekenen met de gemeente afgeschaft. In plaats hiervan is een geautomatiseerd systeem ingevoerd waarbij ouders de verstrekking uit het kindpakket met een QR-code aanschaffen en vervolgens automatisch – zonder tussenkomst van de gemeente – 'afgerekend' wordt met de ondernemer. De gemeente Zuidhorn won hiermee de 'GemeentePioniers Award 2018'. Bron: A&O-fonds Gemeenten/Bureau Bartels, *Een mooiere gemeente met blockchain. Gemeente Zuidhorn experimenteert met nieuwe technologie*, 2018.

[33] Overigens blijkt uit de Benchmark armoede en schulden dat de gemeente Hoorn in 2017 – in vergelijking tot referentiegemeenten 'onderpresteert' wat betreft het aantal aanmeldingen en het aantal intakes voor de schuldhulpverlening. Divosa, *Divosa Benchmark Armoede & Schulden Rapportage 2017 module schuldhulpverlening. Inzicht in de prestatie van de schuldhulpverlening Hoorn,* 2018.

Kinderen in armoede

In de Benchmark Armoede & Schulden is gekeken naar uitgaven voor (maatschappelijke participatie) kinderen in armoede. De gemeente Hoorn presteerde in 2017 een fractie minder dan gemiddeld, namelijk 5,8% van de totale uitgaven voor gemeentelijke minimaregelingen ten opzichte van 6,3% bij vergelijkbare gemeenten. [34] Dit was overigens het eerste jaar dat de additionele middelen voor de bestrijding van kinderarmoede – als gevolg van de bestuurlijke afspraken tussen de VNG en het ministerie van SZW – beschikbaar kwamen. In 2017 en 2018 krijgt de gemeente Hoorn via een extra decentralisatie-uitkering 400.000 euro extra uitgekeerd voor verstrekkingen in natura aan kinderen in armoede. In het eerste jaar werd door het late moment waarop de middelen beschikbaar kwamen ongeveer driekwart van dit budget overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar.

Gemeente Gouda

Voorbeeld van een kindpakket via stadspas

Sinds 2017 heeft gemeente Gouda een aantrekkelijk kindpakket voor kinderen in armoede. Een deel van de voorzieningen uit dit pakket verloopt via de Rotterdampas (stadspas). Het gaat hierbij om de volgende twee kindregelingen:

1. Jeugdtegoed voor kinderen van 4 t/m 17 jaar. Elk kind krijgt 150 euro op de Rotterdampas gestort voor het kopen van kinderkleding, schoolspullen en spullen voor sport of cultuur bij aangesloten ondernemers met een speciaal kassasysteem.
2. Tegoedbonnen voor een activiteit naar keuze. Voor korting op sport-, cultuur- of muzieklessen.

Aanvullende verstrekkingen vanuit het kindpakket die via de gemeente kan worden aangevraagd, zijn:

1. ID-kaart voor kinderen van 14 t/m 17 jaar.
2. Schoolkostenregeling voor onvermijdelijke schoolkosten (schoolreis, laptop e.d.).
3. Kortdurende kinderopvang voor peuters (twee dagdelen per week kosteloze opvang).

Met de lokale Stichting Leergeld werkt gemeente Gouda vanaf september 2019 samen voor verstrekking van fietsen aan kinderen.

In tabel 3.3 is voor de additionele middelen weergegeven hoe deze in de jaren 2018 en 2019 besteed zijn. Bij 2019 gaat het overigens om een prognose van de bestedingen zoals die in september 2019 werd gedaan (op het moment van de evaluatie waren de feitelijke bestedingen van dat jaar nog niet bekend). In de tabel valt een aantal zaken op.

In de eerste plaats is sprake van onderbesteding. Hoewel in 2019 een duidelijke 'sprong' is gemaakt ten opzichte van het jaar ervoor, wordt een deel van de beschikbare decentralisatie-gelden niet besteed. In feite worden de resterende middelen toegevoegd aan de algemene reserve. [35] Een tweede constatering is dat niet alle middelen ingezet worden voor rechtstreekse verstrekkingen in natura aan kinderen in armoede. Zo worden bijvoorbeeld de kosten voor de armoederegisseur voor het uitbreiden van het bereik onder kinderen geboekt op dit budget, net als uren voor de sport- en cultuurstrippenkaart en de kermisattractie. Hoewel de decentralisatie-

[34] Divosa, *Divosa Benchmark Armoede & Schulden Rapportage 2017 module armoedebeleid. Inzicht in de prestaties van het armoedebeleid Hoorn*, 2018.

[35] In de eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken over deze decentralisatiegelden bleek dat in 2017 15% van alle additionele middelen niet besteed waren en overgeheveld waren naar het volgende jaar (Bureau Bartels, 2018).

gelden voor armoedebestrijding onder kinderen geen geoormerkt budget is en gemeenten dus vrij zijn in de besteding van de middelen, was het wel de strekking van de regeling dat de gelden rechtstreeks – in de vorm van verstrekkingen in natura – ten goede komen aan de kinderen.[36]

Tabel 3.3 Besteding decentralisatie-uitkering armoedebestrijding kansarme kinderen, 2018-2019

Aspect	2018	(Prognose) 2019
Budget decentralisatie-uitkering	**400.033**	**400.033**
Vrije regelruimte	24.315	75.443
Armoederegisseur voor bereiken meer kinderen	42.483	70.000
Voorlichting en educatie (preventief)	27.690	35.000
Sport- en cultuurstrippen (kosten en uren)	30.000	30.000
Uitbreiding huidig aanbod bijzondere bijstand	100.000	100.000
Kermisactie (kosten en uren)	10.194	25.000
Subsidie Kinderkledingbank	15.000	15.000
Totale uitgaven	**249.682**	**380.443**

Bron: *Cijfers aangereikt door de gemeente Hoorn*

De meeste middelen uit de decentralisatie-uitkering zijn in de afgelopen twee jaar besteed aan uitbreiding van het huidige aanbod van ondersteuning vanuit de bijzondere bijstand. Het gaat daarbij dan bijvoorbeeld om computers en laptops voor kinderen en andere incidentele verstrekkingen. Daarnaast worden ook de kosten van de armoederegisseur uit deze middelen betaald. Vanuit het budget vrije regelruimte – van waaruit in 2019 veel meer verstrekkingen zijn gedaan dan in het jaar daarvoor – worden onder meer boodschappenpakketten, cadeaukaarten, zorgkosten voor kinderen (orthodontist), brillen en identiteitsbewijzen voor kinderen betaald.

Geografische spreiding verstrekkingen Hoorns armoedebeleid

Op grond van de aangereikte gegevens kunnen we weergeven in welke wijken van Hoorn de verstrekkingen terecht komen. Daartoe zijn alle verstrekkingen per wijk opgeteld en afgezet tegen het aantal inwoners van de betreffende wijk. Hierbij merken we overigens op dat een inwoner van meerdere voorzieningen gebruik kan hebben gemaakt. Dit is afgezet tegen de armoedeproblematiek per wijk (als aandeel van de huishoudens dat op of rond het sociaal minimum zit in 2017, zie tabel III.3).

[36] Overigens is Hoorn hierin niet uniek. In 2017 bleek (slechts) 43% van de additionele middelen besteed te zijn aan meer of andere verstrekkingen in natura (Bureau Bartels, 2018). Momenteel vindt er een tussenevaluatie plaats waarbij opnieuw gekeken wordt hoe de decentralisatiegelden voor bestrijding van armoede onder kinderen besteed worden.

Tabel 3.4 **Verstrekkingen als aandeel van het aantal inwoners per wijk (2018), afgezet tegen aandeel huishoudens dat in deze wijk op of rond het sociaal minimum leeft (2017)**

Wijk	Totaal aantal inwoners	Aandeel verstrekkingen per inwoner (2018)*	Aandeel huishoudens sociaal minimum (2017)
Binnenstad	5.560	7%	7%
Venenlaankwartier	2.575	8%	7%
Hoorn-Noord	5.425	13%	8%
Grote Waal	7.865	16%	10%
Risdam-Zuid	8.575	9%	6%
Risdam-Noord	7.895	12%	7%
Nieuwe Steen	1.200	1%	1%
Zwaag	3.155	4%	4%
Blokker	3.785	3%	4%
Kersenboogerd-Noord	3.960	21%	13%
Kersenboogerd-Zuid	16.970	7%	6%
Bangert en Oosterpolder	5.805	3%	2%
Totaal	72.770	9%	7%

NB De wijk Hoorn 80 is buiten beschouwing gelaten omdat daar niet of nauwelijks huishoudens wonen.

* *Let op: de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is deels in deze cijfers meegenomen. Van de geautomatiseerde kwijtscheldingen konden geen gegevens per wijk worden aangereikt.*

Bron: *Gemeente Hoorn en CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat met name in Kersenboogerd-Noord relatief veel gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke voorzieningen. Delen we het aantal verstrekking op het aantal inwoners in die wijk, dan komt hier een percentage van 21% uit (terwijl het aandeel huishoudens in armoede hier op 13% uitkomt). De tweede wijk met relatief veel armoede Grote Waal telt ook naar verhouding veel verstrekkingen. Ook de wijken Hoorn-Noord en Risdam-Noord nemen naar verhouding grote aandelen verstrekkingen voor hun rekening. Voor de overige wijken geldt dat de verstrekkingen ongeveer gelijk oplopen met de omvang van de armoede-problematiek. Op basis van bovenstaande uitkomsten kunnen geen uitspraken worden gedaan over verborgen armoede naar wijk. Dit vanwege het feit dat een inwoner meerdere typen verstrekkingen kan krijgen. De mate van meervoudig gebruik valt niet uit de beschikbare monitoringscijfers te halen.

3.4 Samenwerking bij armoedebeleid

Belangrijk voor een effectieve uitvoering van het armoedebeleid is dat de doelgroepen van dit beleid ook daadwerkelijk bereikt worden met het ondersteuningsinstrumentarium. Een goede informatievoorziening is daarbij essentieel. In de literatuur[37] wordt wat dit aangaat onderscheid gemaakt tussen algemene informatievoorziening direct gericht op de doelgroep zelf en indirecte informatievoorziening via andere partijen. Bij de directe communicatie gaat het bijvoorbeeld om de gemeentelijke website, reguliere media (als gemeentebladen, huis-aan-huisbladen en regionale nieuwszenders) en sociale media. Ook de gemeente Hoorn benut dergelijke communicatiekanalen om haar aanbod onder de aandacht te brengen bij de doelgroep van de verschillende voorzieningen. In aanvulling op deze communicatiekanalen is de gemeente afgelopen voorjaar een campagne gestart om de minimaregelingen onder de aandacht te brengen.

[37] Zie bijvoorbeeld SCP, *Als werken weinig opbrengt*, 2018.

Voor het bereiken van specifieke doelgroepen kunnen gemeenten zich richten op zogenoemde 'vindplaatsen' van deze groepen, dus personen en instanties waarmee de betreffende groepen inwoners te maken hebben. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het bereiken van mensen met betalingsproblemen via huisartsen, sociaal raadslieden, bewindvoerders [38] en schuldeisers (waarvan de pilot vroegsignalering met Woningcorporatie Intermaris in feite een voorbeeld is), van arme werkenden via grote werkgevers, van ondernemers in financiële problemen via de Kamer van Koophandel of ondernemersverenigingen, van kinderen in armoede via scholen, de kinderopvang en sportverenigingen. Ook de interne samenwerking – tussen verschillende teams binnen de gemeente – kan leiden tot het vinden van inwoners die voor (verdere) ondersteuning vanuit het armoede- en schuldenbeleid van de gemeente in aanmerking komen. Uit de gesprekken met interne personen binnen de gemeente en externe partners hebben we informatie verkregen uit de wijze waarop nu aan de interne en externe samenwerking vorm en inhoud wordt gegeven.

Interne samenwerking

Bij de interne samenwerking kunnen verschillende dimensies worden onderscheiden. De eerste dimensie is de samenwerking ***tussen de verschillende organisatieonderdelen*** die betrokken zijn bij het ***beleid en de uitvoering*** van (onderdelen van) het gemeentelijk armoedebeleid. Voor het beleid is het ***Team Zorg en Samenleving*** verantwoordelijk. Binnen dit team kunnen drie geledingen worden onderscheiden, namelijk Beleid, 1.Hoorn wijkteam en Inkoop sociaal domein. De uitvoering van specifieke voorzieningen van het armoedebeleid ligt bij ***Team Bijzondere Bijstand***, dat grotendeels ressorteert onder Dienstverlening Backoffice en voor een klein deel onder Dienstverlening Frontoffice. Dit team voert de volgende regelingen uit, namelijk de Individuele inkomenstoeslag, bijzondere bijstand, de Individuele studietoeslag, de collectieve zorgverzekering en de sport- en cultuurstrippenkaart. De regeling voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen is elders binnen de gemeentelijke organisatie belegd, namelijk bij ***Gegevensmanagement en Belastingen***. Ten slotte is er de kwaliteitsmedewerker – die valt onder ***Beheer, Beleid en Kwaliteit*** – die een rol speelt bij het gemeentelijk armoedebeleid. De kwaliteitsmedewerker vormt de verbindende schakel tussen beleid en uitvoering. Zij is bij veel casusgesprekken met medewerkers van het Team Bijzondere Bijstand aanwezig. Bovendien onderhoudt deze medewerker contacten met externe partijen die een rol (kunnen) vervullen in het armoedebeleid. Dit laatste geldt overigens ook voor beleidsmedewerkers die bij het Hoornse armoede- en schuldenbeleid betrokken zijn.

In verschillende interne interviews bij de gemeente werd de wens geuit om een 'echt' armoedebeleid te formuleren met daarin een visie op de invloedssfeer van het gemeentelijke beleid en de samenhang met andere gemeentelijke domeinen. Bovendien zou dit beleid dan gestut moeten worden met SMART-geformuleerde doelstellingen. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om de samenhang en het bereik van de verschillende instrumenten. Ook zou het van belang zijn de uitvoer van een taak als 'bereik vergroten' concreet te beleggen bij een of meer functies (bijvoorbeeld bij communicatie en beleid). Dergelijke richtinggevende doelstellingen geven meer handvatten voor de inzet van het gemeentelijke instrumentarium en de samenwerking daarbij. Dit geldt zowel voor de interne samenwerking tussen de verschillende domeinen als de externe samenwerking met ketenpartners en andere belanghebbende partijen.

[38] Waarbij de bewindvoerders in het kader van beschermingsbewind in ieder geval voor de hand liggen. Zoals hiervoor aangegeven, verstrekt de gemeente bijzondere bijstand voor de kosten van de bewindvoerder.

Verder is in de interne gesprekken ook met enige regelmaat de functie van de armoederegisseur aan bod gekomen. De functie van de ***armoederegisseur*** werd door de gesprekspartners op zich als nuttig aangemerkt, bijvoorbeeld omdat deze (in het ideale geval) op dit thema namens de gemeente naar buiten treedt, de gemeente meer zichtbaar maakt op dit vraagstuk, het netwerk van relevante externe partijen in kaart brengt en de verbindingen met en tussen externe partijen legt. In de praktijk bleek dit lastiger in te vullen dan verwacht. In de optiek van verschillende gesprekspartners ontbrak een duidelijke opdrachtbeschrijving voor deze functie. Zo zou het onvoldoende duidelijk zijn wat de precieze taken zijn en welke doelstellingen beoogd werden. Ook de interne begeleiding zou onvoldoende zijn geweest. Vanuit de externe gesprekspartners is bekendheid met de armoederegisseur zeer gering gebleken.

Gemeente Roosendaal

Onze ervaringen met de armoederegisseur

Binnen de gemeente Roosendaal was er het afgelopen jaar een armoederegisseur aangesteld. Hierbij omvatte de opdracht onder meer de volgende doelstellingen:

- bekendheid van voorzieningen in het veld vergroten
- partijen in het veld dichter bijeenbrengen (particuliere initiatieven en professionele partijen)
- meer zicht op de doelgroep, met name diegenen die in verborgen armoede leven
- meer bewustzijn onder werkgevers en scholen creëren als het gaat om het signaleren van armoede en het verwijzen naar ondersteuning waar nodig
- het taboe rond armoede verkleinen

Na één jaar is besloten de functie niet voort te zetten, ondanks het feit dat de armoederegisseur succesvol was en snel grote naamsbekendheid verwierf in het veld. Het leerpunt is dat de armoederegisseur te veel voor inhoudelijke problemen werd ingeschakeld, waardoor er minder aandacht was voor de overstijgende doelstellingen. Op basis van deze ervaringen komt er binnenkort een doorstart in de vorm van ***Netwerkarmoedebestrijding Roosendaal***. In dit netwerk zijn professionele partijen (zoals woningbouw en scholen) verenigd met een onafhankelijke kwartiermaker. Deze positie van de kwartiermaker is bewust onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van de gemeente. Wel is de gemeente financier van dit initiatief.

De tweede dimensie van de interne samenwerking is het samen optrekken met andere beleidsterreinen bij de ondersteuning van Hoornse inwoners in armoede. Het belang hiervan is gelegen in het feit dat in de praktijk dergelijke inwoners met beleidsveld-overstijgende problemen te maken hebben. Uit literatuur en ook vanuit onze gesprekspartners blijkt dat bij deze inwoners (of huishoudens) niet alleen armoede speelt, maar ook problemen op het gebied van bijvoorbeeld schulden, gezondheid, wonen, onderwijs en werk.[39] Van een goede integrale ondersteuning van deze inwoners kan alleen sprake zijn als de betrokken afdelingen/beleidsvelden (en partners in het veld) goed met elkaar samenwerken.

Bij deze dimensie constateren we in de eerste plaats dat het ***gemeentelijk armoedebeleid en de gemeentelijke schuldhulpverlening*** in de huidige situatie over meerdere teams verspreid zijn. Dit zou volgens onze gesprekspartners versnippering van het aanbod in de hand werken. Voor zowel medewerkers als ook inwoners is het daarmee lastiger om zicht te krijgen op het (gehele)

[39] Zie bijvoorbeeld het rapport *van Armoede in Kaart 2019* van CBS.

ondersteuningsaanbod. Bovendien zit de uitvoering van het schulden- en armoedebeleid door de uitbesteding van de specialistische schuldhulpverlening aan Kredietbank Nederland ook niet op één locatie. Doordat armoede vaak samen opgaat met problematische schulden, wordt dit als weinig praktisch ervaren. Inwoners moeten hierdoor langs verschillende loketten, waar zij telkens hun verhaal over financiële problemen/schulden moeten vertellen. Medewerkers krijgen niet de mogelijkheden om de ondersteuningsmaatregelen van verschillende beleidsterreinen te combineren. Deels omdat zij niet van alle mogelijkheden op de hoogte zijn, bovendien wordt de onderlinge gegevensuitwisseling vanwege privacywetgeving belemmerd. Hierdoor is onvoldoende samenhang in de hulpverlening aan inwoners: van een integrale inzet van inkomensondersteuning en schuldenregelingen is namelijk niet (altijd) sprake.

Sinds 2015 is binnen afdeling die verantwoordelijk de is voor het gemeentelijk schuldenbeleid een ***preventiemedewerker*** aangesteld. Over deze functie en hoe deze in de praktijk ingevuld wordt, bestaat intern bij de gesprekspartners veel enthousiasme. De preventiemedewerker zou bijvoorbeeld erg laagdrempelig te bereiken zijn voor inwoners, onder meer via WhatsApp. Op het gebied van vroegsignalering zijn er mooie initiatieven ontplooid, zoals het aanbieden van budgetbeheer aan ondernemers die kampen met beperkte schulden. Rondom financiële educatie op scholen zijn er in 2019 verschillende activiteiten ontplooid.[40] De ambitie is om in de toekomst ook ouders met de voorlichting te bereiken, zodat zij hun kinderen financieel gezond gedrag bijbrengen. Het succes van deze functie laat zich verklaren door het ontbreken van wettelijke kaders (waardoor vrijheid bestaat om zelf invulling aan taken te geven), de grote naamsbekendheid die in korte tijd opgebouwd is en de 'outreachende-aanpak' – de proactieve benadering van doelgroepen in hun eigen omgeving – die gehanteerd wordt. Wel merken we hierbij op dat de verschillende activiteiten vooral toegespitst zijn op vroegsignalering en in mindere mate op de (andere) kerntaak van preventie.

Bij de samenwerking met andere domeinen/beleidsterreinen wordt in de gesprekken vooral de samenwerking tussen ***armoedebeleid en de wijkteams van 1.Hoorn*** aangevoerd. Een van de mogelijkheden van 1.Hoorn is de maatwerktafel. Binnen een maatwerktafel staat de cliënt centraal en wordt er 'out of the box' gedacht en naar oplossingen gezocht. Hierbij is het vertrekpunt wat er het beste voor die specifieke persoon ingezet kan worden, of dit nu binnen de wet past of niet. Dit betekent dat de gemeente bijvoorbeeld schulden kan overnemen, als hiermee de persoon in kwestie kan blijven werken en participeren in de samenleving. Een constatering op dit punt is dat diverse gesprekspartners in de uitvoering van beleid niet op de hoogte waren van dit instrument. Enkele personen die deels bekend zijn met de maatwerktafel, noemen onvoldoende te weten hoe je een maatwerktafel opstart. Het overzicht mist om te weten welke partijen allemaal betrokken zijn bij een casus en dus uitgenodigd moeten worden.

Daarnaast vormen de wijkteams een belangrijke 'vindplaats' voor mensen in armoede. Uit de verschillende gesprekken blijkt dat deze samenwerking steeds meer vorm en inhoud krijgt, onder meer doordat veel casuïstiek samen besproken wordt en elkaars expertise gevraagd wordt. Wel is er in de aanvangsfase weleens wrijving opgetreden, omdat leden van de wijkteams in tegenstelling tot gemeentelijke professionals geen meldplicht hebben bij misstanden/ overtredingen (maar een zorgplicht).

[40] Deels gaat het om ingekochte activiteiten, zoals in het voortgezet onderwijs via theatergroep 'Play Back' (24 voorstellingen); in het speciaal voortgezet onderwijs de lessenreeks 'hoe word je rijk'; voor het mbo de lessenreeks 'Your Message Money' (8 klassen) en Money ways 'Diversion' (8 klassen). In aanvulling hierop verzorgde de preventiemedewerker zelf 15 gastlessen voor mbo-studenten.

Externe samenwerking

Bij de uitvoering van het armoedebeleid wordt door de gemeente ook opgetrokken met partijen in de externe omgeving. In schema 3.5 zijn voorbeelden van externe ketenpartijen genoemd, die in meer of mindere mate bij het armoedebeleid betrokken zijn. Deze betrokkenheid heeft enerzijds betrekking op verstrekkingen of diensten aan mensen in armoede (of specifieke doelgroepen daarbinnen). Anderzijds hebben zij een signalerende functie voor de gemeente, in die zin dat zij een vindplaats vormen voor mensen in armoede en schulden die in aanmerking komen voor verdere hulp van de gemeente. Bij het onderstaande overzicht merken we op dat er niet naar een allesomvattend en uitputtend overzicht is gestreefd. We hebben uitsluitend die ketenpartners vermeld waarmee in het kader van dit onderzoek gesprekken zijn gevoerd.

Samenwerking met ketenpartners

WerkSaam Westfriesland is een belangrijke partij voor de uitvoering van het armoedebeleid in Hoorn. Deze organisatie voert voor de gemeente de Participatiewet uit en verstrekt dus vanuit die functie uitkeringen aan bijstandsgerechtigden. Verder heeft deze organisatie als taak om mensen in de bijstand aan werk te helpen. Een bijstandsgerechtigde die nu op trede 1 van de participatieladder staat, maar binnen vijf jaar aan het werk geholpen kan worden valt onder de re-integratieverantwoordelijkheid van WerkSaam. Hiervoor sluit zij onder meer convenanten met grote werkgevers in de regio, om vacatures voor (werkervaringsplaatsen voor) te re-integreren bijstandsgerechtigden beschikbaar te krijgen. Een medewerker van team bijzondere bijstand is één dag per week bij WerkSaam 'in huis' om vragen over minimaregelingen te beantwoorden.

WerkSaam is een voordehand liggende 'vindplaats' voor mensen die zowel ondersteuning vanuit armoedebeleid als vanuit schuldenbeleid nodig hebben. Daartoe worden contacten onderhouden vanuit de gemeente. Het feit dat WerkSaam niet onder één dak zit met de gemeente, wordt als lastig ervaren door inwoners en de uitvoering. Bovendien ontbreekt één contactpersoon waar casussen over toepassing van bijvoorbeeld bijzondere bijstand aan voorgelegd kan worden. In de huidige situatie moet het algemene nummer van de gemeente gebeld worden, waardoor telkens naar andere consulenten van team bijzondere bijstand doorgeschakeld wordt. Voorheen werd informatie over hulpbehoevende bijstandsgerechtigden met ondersteunende documenten per e-mail naar de gemeenten gestuurd voor aanvragen voor meerdere voorzieningen. Nu worden belemmeringen ervaren in de onderlinge gegevensuitwisseling. Zo worden cliënten enkel nog doorverwezen en moeten zij voor elke regeling afzonderlijk formulieren invullen, wat als weinig klantvriendelijke en bureaucratisch wordt ervaren. Ook worden wachttijden voor de behandeling van en besluitvorming over aanvragen als lang aangemerkt.

Ook vanuit de gemeente zelf wordt aangevoerd dat de samenwerking met WerkSaam op een hoger plan getild kan worden. Zo wordt ervaren dat er minder contact wordt opgenomen met de gemeente dan verwacht, als naar de cliëntgroep van deze organisatie wordt gekeken. Ook informeert WerkSaam niet standaard haar klanten over (alle) relevante ondersteunings-mogelijkheden vanuit het gemeentelijk armoedebeleid. Op dit punt zou in het bereik van deze voorzieningen nog meer winst te behalen zijn met een heldere voorlichting en een goede doorverwijzing naar de gemeente.

Tabel 3.5 Ketenpartners armoedebeleid gemeente Hoorn

Ketenpartner	Functie
WerkSaam Westfriesland	Uitvoering Participatiewet (verstrekken bijstandsuitkering), vindplaats voor mensen die aanmerking komen voor aanvullende minimaregelingen op gebied van armoede
Voedselbank West-Friesland	Verstrekken van eerste levensbehoeften aan mensen die niet rond kunnen komen. Vindplaats voor mensen die hulp vanuit gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid nodig hebben. Verstrekken ook verjaardagsbox aan kinderen, samen met Stichting Leergeld en Stichting Jarige Job. Op dit moment worden 120 gezinnen in Hoorn geholpen via de Voedselbank (dit loopt terug, vier jaar geleden nog zo'n 270 gezinnen)
Volwassenenkledingbank FreeChoice	Verstrekken van tweedehands kleding. Vindplaats voor mensen die hulp vanuit gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid nodig hebben
Stichting Leergeld West-Friesland	Verstrekkingen op het gebied van schoolkosten en participatie van kinderen in armoede. Gaat om bijdragen aan schoolkosten, schoolreisjes, laptops, maar ook verjaardagsbox, zwemlessen en sport. Bereik dit jaar ligt op zo'n 1.750 gezinnen in heel Westfriesland. Geschat aandeel voor Hoorn is 60% (1.050 gezinnen)
Kinderkledingbank Hoorn	Naast het verstrekken van kleding aan kinderen uit arme gezinnen organiseert deze organisatie ook activiteiten als kampen/uitjes, Sinterklaasavond, kerstdiner, fietsreparatie-actie e.d. voor de doelgroep. Vindplaats voor kinderen in armoede. Bereik voor regio Westfriesland is 3.500 kinderen, waarvan 872 kinderen elke week/maand komen
Humanitas Thuisadministratie	Bieden van hulp bij het verkrijgen van overzicht in de financiën en bij het regelen van betalingsregelingen. Vindplaats voor mensen die hulp vanuit gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid nodig hebben. In Westfriesland worden zo'n 400 mensen bereikt, waarvan (geschat) 100 in Hoorn
Formulierenbrigade Hoorn	Bieden van hulp aan mensen bij de correspondentie met overheid en instanties. Deze worden vooral via spreekuren bij de bibliotheek bereikt. Op spreekuur is ook consulent bijzondere bijstand aanwezig. Bereik circa 200 inwoners per jaar
Stichting Schuldhulpmaatje	Bieden van hulp voor mensen met schulden bij het versterken van de regiefunctie van de hulpvrager en het oplossen van de financiële problemen. Vindplaats voor mensen die hulp vanuit armoede- en schuldenbeleid nodig hebben. Bereik in 2018 was 54 inwoners, en in de eerste helft van 2019 lag dit aantal op 43
Hulp vanuit Westfriese Kerken (HWK)	Samenwerkingsverband van kerken voor de crisisopvang en noodhulp voor mensen in acute (financiële) problemen. Vindplaats voor mensen die hulp vanuit armoede- en schuldenbeleid nodig hebben

Bron: *Websites van de organisaties en gevoerde gesprekken*

De samenwerking tussen de gemeente en andere ketenpartners uit tabel 3.5 wordt doorgaans als positief en constructief aangemerkt. Daar waar de gemeente subsidie verstrekt voor de dienstverlening van deze organisaties wordt dit als zeer welkom en als een erkenning ervaren. Toch is meer in zijn algemeenheid opgemerkt dat de gemeente nog onvoldoende gebruik maakt van de signalerende functie van de verschillende typen professionele en vrijwilligersorganisaties.

Samen sterk voor kinderen in armoede

Met alleen goede armoedevoorzieningen ben je er als organisatie nog niet. Mensen moeten ook op de hoogte zijn van het hulpaanbod om ervan te kunnen profiteren. Voor veel organisaties vormt dit een heuse uitdaging. Een inspirerende aanpak rondom het bereiken van kinderen uit gezinnen met weinig geld komt van Stichting Leergeld. Samenwerking met andere partijen vormt hierbij de crux. Martin van der Raad, voorzitter van Stichting Leergeld West-Friesland, licht dit toe.

Stichting Leergeld West-Friesland

Vanaf 2006 is Stichting Leergeld actief in de regio Westfriesland. Er werken 40 mensen voor de stichting, allen op vrijwillige basis. In totaal gaan 11 vrijwilligers (intermediairs) op huisbezoek voor intakes bij gezinnen met weinig geld. De stichting is aanvullend op de voorzieningen van de gemeente en betaalt voor kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar onder andere schoolkosten zoals schoolreizen, ouderbijdragen, sportcontributie en -kleding, muziekles, een fiets of computer. In het afgelopen jaar zijn 700 Hoornse kinderen geholpen door Stichting Leergeld.

Bereik vergroten via scholen

Om meer kinderen in armoede te bereiken werkt de Stichting samen met alle VO-scholen in Westfriesland. Er zijn werkafspraken vastgelegd tussen de VO-scholen en Stichting Leergeld, onder meer over het bereiken van kinderen in armoede. ‘Allereerst staat elk jaar in de schoolgids informatie over onze voorzieningen en hoe ouders in contact met ons kunnen komen. Daarnaast verwijzen scholen ouders ook actief naar ons door als er problemen zijn met de schoolkosten’, aldus Martin van der Raad. ‘Het kan dan gaan om kosten zoals de ouderbijdrage, schoolreis, (stage)kleding en/of een rekenmachine. Door gebruik te maken van de signalerende functie van scholen, bereiken we steeds meer kinderen.’

Bereik vergroten via andere partijen

Zoveel mogelijk kinderen de verjaardag laten vieren. Dit is waarom Stichting Leergeld, de Voedselbank en de Kinderkledingbank samen optrekken rondom de verjaardagsbox van Stichting Jarige Job. Deze landelijke stichting voorziet kinderen in gezinnen met weinig geld van een verjaardagsbox. In deze box zitten benodigdheden voor het vieren van een kinderverjaardag, zoals ingrediënten voor een taart, slingers, schooltraktaties en een cadeau. Aanmelding voor deze box verloopt via lokale intermediairs, zoals Stichting Leergeld en de Voedselbank. Martin van der Raad: ‘Als slechts één partij optreedt als intermediair voor Jarige Job, bereiken we een deel van de kinderen niet die wel bij andere organisaties bekend zijn. Om het risico op dubbele leveringen van de verjaardagsbox te voorkomen stemmen we onderling af om deze ‘dubbelingen’ eruit te filteren en toch zoveel mogelijk kinderen te bereiken. Via Leergeld West-Friesland ontvingen het afgelopen jaar maar liefst 704 Westfriese kinderen tot 12 jaar deze doos.’

Bereik vergroten voor andere partijen

De organisatie spant zich ook in om armoedevoorzieningen van andere partijen onder de aandacht te brengen bij gezinnen. Op deze manier vervult de stichting zelf ook een verwijsfunctie. Martin van der Raad: ‘Voor intakes gaan onze vrijwilligers op huisbezoek bij gezinnen. Naast onze eigen voorzieningen, proberen we ook breder met (andere leden van) het gezin mee te denken. Per West-Friese gemeente hebben we een overzicht gemaakt van de gemeentelijke voorzieningen en een sociale kaart met andere organisaties op het vlak van armoede. Hierbij kun je denken aan crisishulp vanuit Hulp Westfriese Kerken (HWK), voedsel vanuit de Voedselbank en gemeentelijke regelingen zoals voor schuldhulpverlening en kwijtschelding. Daarnaast wijzen we ouders op handige websites, zoals ‘wijzer in geldzaken’ een initiatief van het ministerie van Financiën’. De ‘sociale kaart’ nemen we ter plekke door met de ouders om ze vervolgens door te kunnen verwijzen naar andere partijen en voorzieningen’.

Er zijn in de verschillende gesprekken een aantal kansen voor optimalisering van de samenwerking binnen de keten naar voren gebracht. Deze kansen hebben betrekking op:

- meer informatie-uitwisseling over en overzicht van de rol en mogelijkheden van elk van de ketenpartners.[41] Zo kunnen de ketenpartners ook meer onderling cliënten doorverwijzen;
- meer afstemming van het armoedebeleid op regionaal niveau. Voor organisaties die ook de rest van West-Friesland als werkgebied hebben, zijn verschillen in procedures en regelingen lastig. Bovendien moeten zij met elk van de gemeenten contacten onderhouden en – in geval van subsidiëring – voor elke gemeente afzonderlijk een aanvraag indienen;
- een netwerk van vaste contactpersonen opbouwen, ook aan de kant van de gemeente. In de huidige situatie ontbreken rechtstreekse en 'vaste' contactpersonen bij de gemeente. Het moeten bellen naar het algemene nummer van de gemeente wordt als vervelend ervaren;
- naast het digitale loket van de gemeente ook fysieke mogelijkheden bieden om in contact te komen met de gemeentelijke organisatie (of fysieke loketten bij vindplaatsen inrichten). Het stellen van vragen en het indienen van aanvragen via een digitaal loket vormt voor een deel van de hulpbehoevende inwoners een drempel. Dit geldt met name voor laaggeletterden en oudere inwoners;
- meer structurele ondersteuning van (sommige) organisaties uit het netwerk, zodat het aanbod en het bereik van de ondersteuningsmogelijkheden vergroot kan worden.

In het volgende hoofdstuk bezien we in hoeverre inwoners die moeilijk rond kunnen komen ook bekend zijn met – en gebruik maken van – het ondersteuningsaanbod van (een deel van) de ketenpartners van de gemeente.

Samenwerking met andere externe partijen

In het onderzoek zijn ook gesprekken gevoerd met externe partijen die eveneens te maken kunnen hebben met mensen in armoede, zoals organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, de zorg, maatschappelijke opvang en grotere werkgevers. Zij gelden eveneens als 'vindplaatsen' van mensen die moeilijk rond kunnen komen of in financiële problemen zitten en geholpen zouden kunnen worden vanuit het gemeentelijk armoedebeleid.

> *"De gemeente vraagt me soms om een mail met informatie over regelingen door te zetten naar ouders. Dit werkt niet. Omdat we een regiofunctie hebben, moet ik eerst uitzoeken voor welke ouders die mail relevant is. Dat is me te veel werk."*
>
> Gesprekspartner van onderwijsinstelling

Uit de gesprekken met deze partijen blijkt dat hun signaleringsfunctie nog nauwelijks uit de verf komt. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er niet of slechts incidentele contacten met de gemeente worden onderhouden op het punt van armoede en schulden en dat het gemeentelijk ondersteuningsaanbod op dit terrein niet bij deze organisaties op het netvlies staat. Deze onbekendheid met de verschillende regelingen maakt dat zij dan ook niet of nauwelijks hulpbehoevende personen naar de gemeente doorverwijzen. Zo geven werkgevers aan niet te weten dat de gemeente ondersteuning kan bieden bij de financiële situatie van werkenden. Het beeld bestaat namelijk dat de gemeente op dit punt alleen voorzieningen heeft voor inwoners met een uitkering.

[41] Er is weliswaar een Digitale Sociale Kaart beschikbaar (https://www.digitale-sociale-kaart.nl/hoorn), maar deze is maar beperkt gevuld met lokale initiatieven.

We signaleren bij de meeste gesprekspartners wel een grote bereidheid om in de toekomst alsnog een dergelijke functie te vervullen. Daarvoor dienen dan wel een aantal randvoorwaarden ingevuld te worden. Voorbeelden van wensen die door gesprekspartners naar voren zijn gebracht, zijn meer informatie over de ondersteuningsmogelijkheden, een flyer/brochure met deze informatie die verspreid kan worden naar specifieke doelgroepen, [42] het aanwijzen van contactpersonen bij de gemeente waarmee contact kan worden onderhouden en waarnaar doorverwezen kan worden, inzicht in de rol die andere partijen kunnen vervullen en de onderlinge samenhang tussen initiatieven.

"Jongeren blijven vaak onder de radar. Zij komen pas met grote schulden in beeld. Hoe kan het dat zij onopgemerkt blijven? Waarom kunnen organisaties elkaar zo slecht vinden. Zij verschuilen zich vaak achter de AVG, maar er is meer mogelijk dat wat we nu doen. We moeten niet zo krampachtig doen."

Gesprekspartner van zorginstelling

Gemeente Gouda

Bereik vergroten? Werk met het maatschappelijk middenveld

In Gouda is het bereik van verschillende regelingen goed tot zeer goed. Uit de Minima effectrapportage (via het Nibud) blijkt bijvoorbeeld dat het kindpakket door maar liefst 75% van de doelgroep wordt gebruikt. Voor de Individuele inkomenstoeslag geldt een goed bereik van 50%. De gemeente betrekt het maatschappelijk middenveld op verschillende manieren bij het bereiken van inwoners. In de eerste plaats is het maatschappelijk middenveld bij de herijking van het gemeentelijke armoedebeleid c.q. bij het opstellen van nieuw beleid betrokken. Via twee werkgroepen met 30 deelnemers kregen zij 'aan de voorkant' ten dele inspraak bij het beleid. Dit draagt bij aan bekendheid van/en draagvlak voor het armoedebeleid. Daarnaast onderhoudt de gemeente elke zes weken contact met intermediairs/ ketenpartijen via netwerkbijeenkomsten. Op deze manier hoort de gemeente signalen van partijen in het veld over de doelgroep ('zij zien de mensen waar het om gaat'), maar bijvoorbeeld ook waar fouten in de uitvoer van het armoedebeleid zitten. Tot slot investeert de gemeente elk jaar in een voorlichting voor het maatschappelijk middenveld over gemeentelijke voorzieningen. Ook bij personele wisselingen binnen alle partijen blijft kennis over voorzieningen op peil.

[42] Bij organisaties met een regiofunctie zou dit informatie over het ondersteuningsaanbod van meerdere gemeenten moeten bevatten.

4. Verborgen armoede

4.1 Inleiding

De uitkomsten van de voorgaande twee hoofdstukken – de armoedeproblematiek en het gebruik van de gemeentelijke voorzieningen – zijn niet een op een aan elkaar te relateren. Dit vanwege het feit dat het gebruik niet terug te herleiden is naar aantal 'unieke' inwoners in armoede die daarmee bereikt zijn. Zo kunnen inwoners van meerdere voorzieningen gebruik maken. De mate waarin sprake is van dergelijke 'dubbelingen' in de gebruikscijfers is niet vast te stellen. Om toch zicht te krijgen op het bereik van de doelgroep van het armoedebeleid in Hoorn en – als 'spiegel' – de mate waarin de doelgroep verstoken blijft van hulp, is een brede inwonersenquête gehouden. Aan de hand van de uitkomsten van deze enquête geven we inzicht in de verborgen armoede.

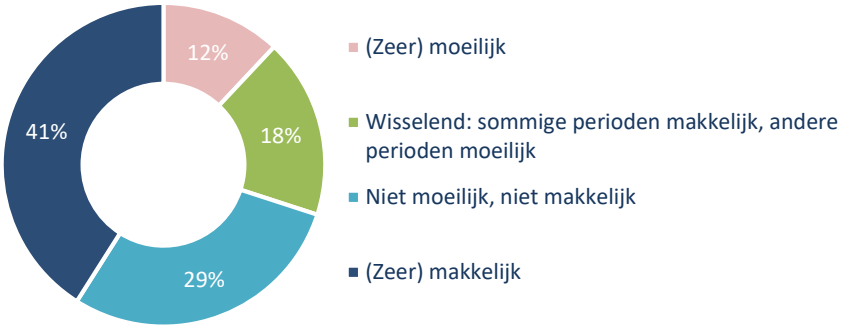
Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven, hebben we in deze enquête geen gebruik gemaakt van formele inkomensgrenzen voor de afbakening van de doelgroep van het armoedebeleid van Hoorn. Het berekenen van het eigen (besteedbaar) inkomen is voor veel mensen een lastige zaak. Bovendien blijkt uit de praktijk dat formele afbakeningen niet altijd samenvallen met hoe inwoners hun eigen situatie ervaren. Vandaar dat in de enquête de perceptie van de inwoner centraal is gesteld. Zo zijn bijvoorbeeld vragen gesteld over het al dan niet moeilijk rond kunnen komen en zich al dan niet arm voelen. Verder is getoetst in hoeverre inwoners te maken hebben met een aantal negatieve gevolgen van armoede, namelijk betalingsachterstanden, problematische schulden en problemen met de betaling van kosten van aanwezige kinderen in het gezin. Bij respondenten die hiermee te maken hebben, is vervolgens getoetst of zij bekend zijn met specifieke voorzieningen voor deze situaties en hiervan ook gebruik hebben gemaakt. Dit laatste geeft inzicht in de mate waarin de doelgroepen bereikt worden dan wel verstoken zijn van hulp (en dus voor de gemeente en haar ketenpartners verborgen blijven).

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 geven we inzicht in de mate waarin en de kenmerken van inwoners die moeilijk financieel rond kunnen komen. Vervolgens staan in paragraaf 4.3 eventuele betalingsachterstanden centraal. De samenloop van armoede en problematische schulden komt in paragraaf 4.4. aan bod. Tot slot is in paragraaf 4.5 in beeld gebracht welk deel van de ouders moeite heeft met het betalen van kosten voor hun kinderen.

4.2 Moeilijk rondkomen

Aan de inwoners is in de enquête de vraag gesteld hoe goed zij rond kunnen komen van hun inkomen. Daarbij werd uitgelegd dat met 'goed rondkomen' wordt bedoeld dat zij bijvoorbeeld hun rekeningen en boodschappen kunnen betalen en een cadeautje voor iemand kunnen kopen. Indien zij onderdeel uitmaken van een meerpersoonshuishouden, dan werd met 'hun inkomen' het verzamelinkomen bedoeld, dus het gezamenlijke inkomen van de respondent en zijn of haar partner. In figuur 4.1 is de uitkomst op deze vraag weergegeven.

Figuur 4.1 Mate waarin huishoudens in Hoorn financieel kunnen rondkomen (N=1.981)



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Ruim één op de tien huishoudens in Hoorn blijkt naar eigen zeggen moeilijk tot zeer moeilijk rond te kunnen komen van hun inkomen. Extrapoleren we deze uitkomst naar alle huishoudens – 245 respondenten die dit aangegeven hebben maal een factor van (afgerond) 16,65[43]– dan zou het om ruim 4.000 huishoudens gaan die moeilijk rond kunnen komen. Dit aantal komt dicht in de buurt van het aantal huishoudens in de gemeente Hoorn dat in 2017 een laag inkomen had en een grote kans op armoede heeft (namelijk 4.500, zie tabel 2.2.).

Verder is er een groep huishoudens waar het moeilijk rondkomen niet continu speelt, maar onregelmatig is. In de ene periode hebben zij voldoende inkomsten om goed rond te kunnen komen en in de basisbehoeften als boodschappen, kleding en wonen te voorzien. In een andere periode ervaart deze groep meer problemen. Bij bijna een vijfde van de huishoudens is dit het geval.

Bij bijna drie op de tien huishoudens is de situatie zo dat het niet moeilijk is om rond te komen, maar ook niet gemakkelijk. Deze categorie inwoners is in staat om noodzakelijke voorzieningen te betalen, maar van luxe is in veel gevallen geen sprake. Deze groep is in zekere zin te vergelijken met de aanduiding die in de literatuur wordt gehanteerd, namelijk 'niet-veel-maar-toereikend'-budget. Bij een dergelijk budget kunnen niet alleen strikt noodzakelijke uitgaven worden gedaan, maar ook minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie worden betaald (zoals lidmaatschap van een sportvereniging of een jaarlijkse korte vakantie).[44]

De resterende vier op de tien huishoudens in Hoorn kan naar eigen zeggen gemakkelijk of zelfs zeer gemakkelijk rondkomen van hun inkomen.

Kenmerken inwoners die moeilijk rond kunnen komen

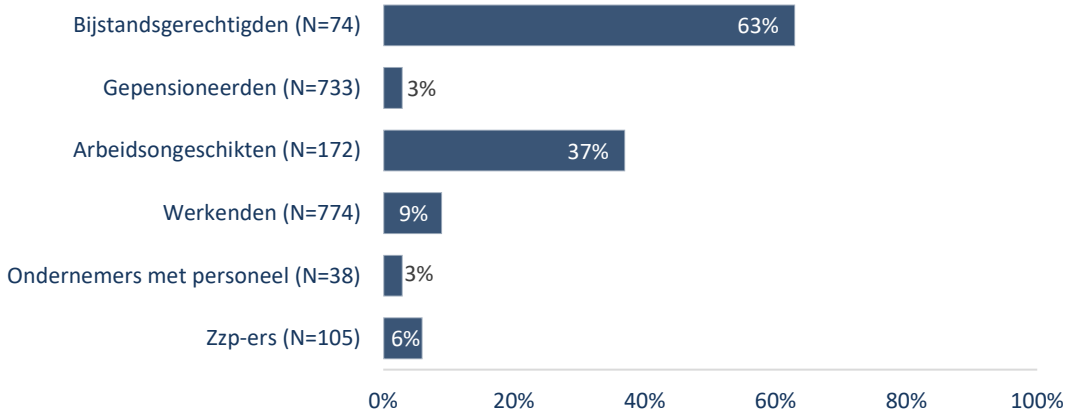
In hoofdstuk 2 zijn in de statistische analyses doelgroepen onderscheiden. De uitkomsten op basis van deze analyses geven vooral inzicht in de kans op armoede. Doordat we in de enquête ook gevraagd hebben naar de samenstelling van het huishouden en de inkomensbron(nen) van de huishoudens, kan ook in dit hoofdstuk een nadere analyse naar groepen inwoners worden gemaakt. Dit geeft meer inzicht in de feitelijke situatie rondom armoede bij de verschillende typen huishoudens in Hoorn.

43 Namelijk 1.981 deelnemende huishoudens aan de enquête versus 32.987 huishoudens in totaal (bron: https://allecijfers.nl/gemeente/hoorn/#bevolking, december 2019).

44 Zie SCP, *Armoede in kaart 2019*, 2019.

In figuur 4.2 is – op basis van de inkomensbronnen van de huishoudens – een aantal groepen onderscheiden. In die figuur geeft het percentage weer welk aandeel van de betreffende groep naar eigen zeggen (zeer) moeilijk rond kan komen.

Figuur 4.2 Aandeel huishoudens die financieel moeilijk kunnen rondkomen, naar type groep



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

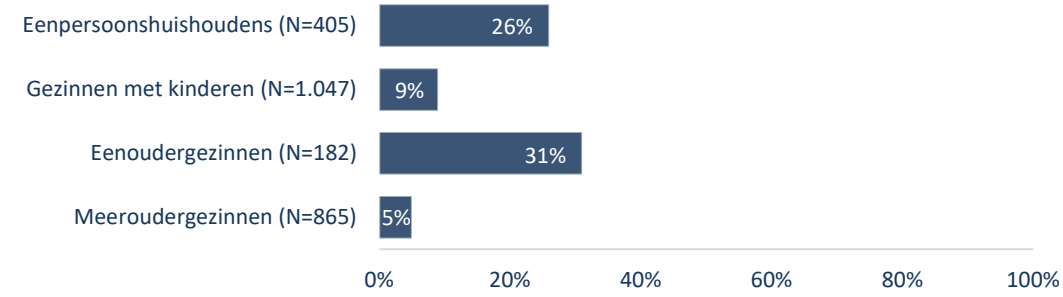
Twee groepen steken met kop en schouders boven het gemiddelde uit van 12% van de Hoornse huishoudens dat (zeer) moeilijk rond kan komen, namelijk de huishoudens die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en die een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben. Vergelijken we deze uitkomsten met hun aandelen die in 2017 een laag inkomen hadden (zie tabel 2.3 respectievelijk tabel 2.5), dan blijken de bijstandsgerechtigden en de arbeidsongeschikten in de praktijk veel vaker problemen te ervaren om financieel rond te komen. In 2017 had 38% van alle bijstandsgerechtigden een laag inkomen, terwijl 63% moeilijk rond kan komen. Bij arbeidsongeschikten had 13% een laag inkomen, 37% kan naar eigen zeggen moeilijk tot zeer moeilijk rondkomen.

Bij pensioengerechtigden zien we precies het omgekeerde. Hoewel in 2017 ruim een derde van hen een laag inkomen had (zie tabel 2.4), geeft slechts 3% van de geënquêteerde pensioengerechtigden aan moeilijk rond te kunnen komen. Op een enkeling na bleken de pensioengerechtigden naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen te hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor – dat ook in verschillende gesprekken is aangevoerd – is dat ouderen over het algemeen goed in staat zijn om hun uitgavenpatroon aan te passen aan de situatie en dus een zuinige levensstijl hebben als zij beperkte financiële middelen tot hun beschikking hebben.

Bij de werkenden en de ondernemers (zowel met als zonder personeel) wijken de percentages niet of nauwelijks af van de aandelen huishoudens met een laag inkomen (zie ter vergelijking de tabellen 2.6 en 2.7).

Hiervoor hebben we al gezien dat eenpersoonshuishoudens relatief vaak van een laag inkomen moeten rondkomen (67% van hen had in 2017 een laag inkomen). Uit de enquête blijkt dat dit niet per se hoeft te resulteren in financiële problemen. Het aandeel dat moeilijk of zeer moeilijk rond kan komen bedraagt namelijk 26% (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Aandeel huishoudens dat moeilijk kan rondkomen, naar samenstelling huishouden



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Uit tabel 2.9 bleek dat ruim 11% van alle kinderen in Hoorn in armoede leeft. Kijken we naar de gezinnen met kinderen binnen de enquête dan komt het aandeel dat moeite heeft met rondkomen op een vergelijkbaar aandeel uit (9%). Het armoedevraagstuk blijkt bij eenoudergezinnen veel vaker – namelijk zes keer zoveel – te spelen dan bij meeroudergezinnen.

Redenen moeilijk rondkomen

Er kunnen verschillende redenen debet zijn aan een situatie waarin rondkomen moeilijk is. Aan de totale groep huishoudens die moeilijk rond kan komen of in sommige perioden moeilijk rond kunnen komen (N=598) hebben we naar de achtergronden daarvan gevraagd. De uitkomsten hiervan zijn in figuur 4.4 weergegeven. Twee redenen voeren daarbij de boventoon, namelijk dat de kosten sneller stijgen dan de inkomsten en dat een groot deel van het inkomen opgaat aan vaste lasten (zoals huur en gas, water en elektriciteit). Dit laatste argument speelt bij zij die moeilijk rond kunnen komen in grotere mate dan bij zij die soms moeilijk rond kunnen komen (58% versus 42%).[45]

Daar waar gepensioneerden moeite hebben om rond te komen, heeft dit te maken met te weinig pensioenopbouw en – in combinatie met stijgende kosten – het ontbreken van indexering van de oudedagsvoorziening.

> *"Alle vaste lasten zijn te hoog, waaronder de ziektekosten-verzekering en de kosten van boodschappen. Mijn AOW-uitkering is veel te laag. Ik kom hierdoor elke maand in de problemen."*
>
> Arbeidsongeschikte inwoner

Een te lage uitkering werd met name door bijstands-gerechtigden en arbeidsongeschikten naar voren gebracht als reden waarom zij moeilijk rond kunnen komen. Hiervoor hebben we gezien dat relatief veel van deze groep inwoners moeite heeft om financieel de eindjes aan elkaar te knopen.

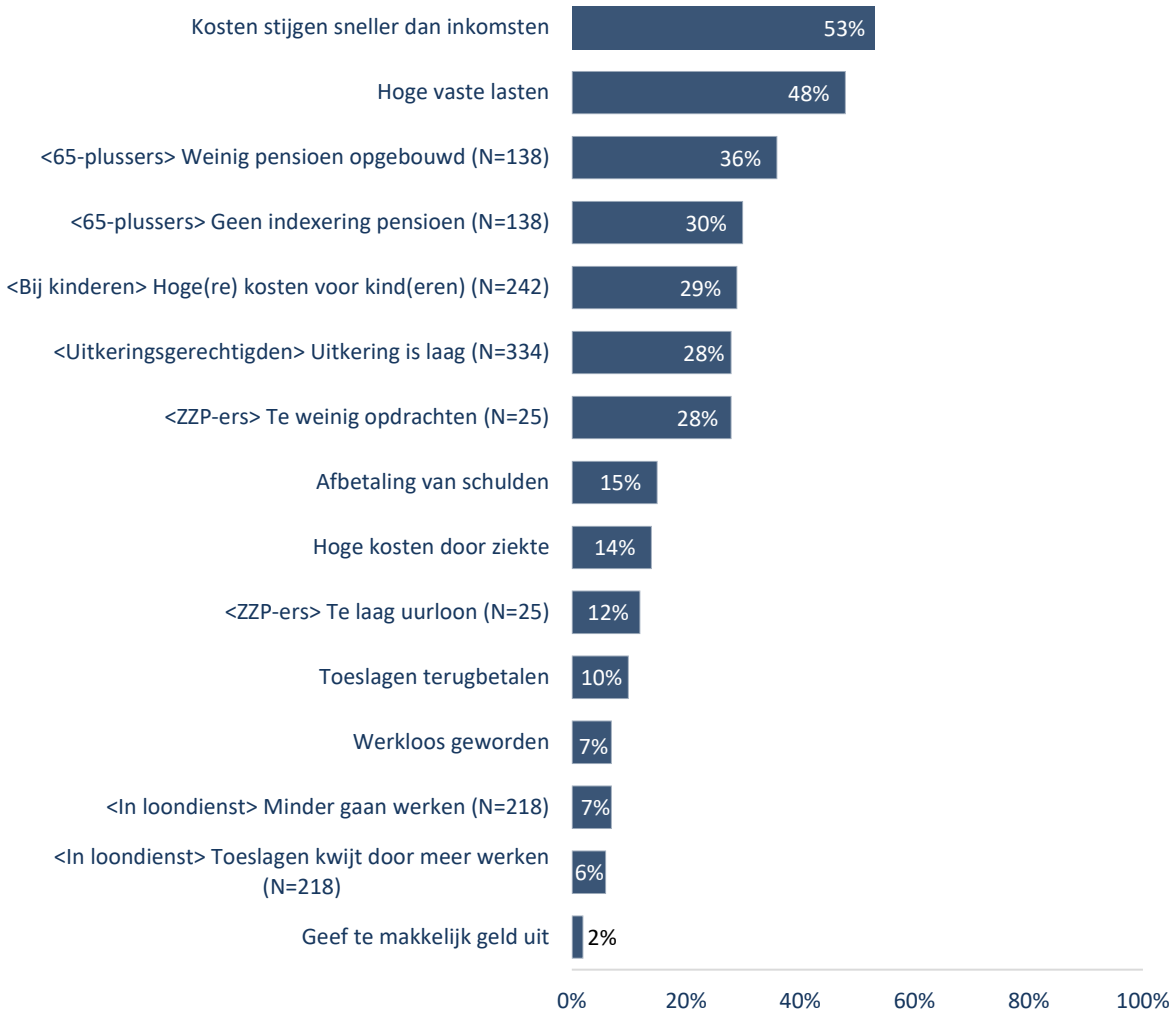
Door gezinnen met kinderen heeft bijna 3 op de 10 de kosten voor kinderen als struikelblok naar voren gebracht. Verderop in paragraaf 4.5 gaan we nader in op deze problematiek. Bij zzp-ers speelt dat een deel van hen er niet in slaagt om voldoende opdrachten binnen te krijgen.

Bij één op de tien huishoudens die (soms) moeilijk rond kunnen komen, is sprake van terugbetaling van toeslagen. Het gaat bijvoorbeeld om huurtoeslag, kindgebonden budget, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Uit recent onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB)

[45] Uit de recente CBS-publicatie *Armoede en sociale uitsluiting 2019* blijkt dat vaste lasten een fors beslag op de middelen van huishoudens met (langdurig) laag inkomen leggen. Berekend is dat uitgaven voor energie, water, verzekeringen en dergelijke bijna de helft, namelijk 48% van de totale maandelijkse uitgaven uitmaken.

blijkt dat in de periode 2011-2016 de helft van de toeslagen achteraf gecorrigeerd moesten worden. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat huishoudens vooraf lastig kunnen inschatten op hoeveel toeslag men recht heeft. Bovendien worden aanpassingen in de (financiële) situatie niet (tijdig) doorgegeven. Daardoor ontvangen zij regelmatig te veel of juist te weinig toeslag. Dat leidt dikwijls tot terugvordering van toeslagen of tot nabetalingen.[46]

Figuur 4.4 Achtergronden voor (soms) moeilijk rondkomen (N=598)*



* *Tenzij anders vermeld, omdat antwoordcategorie alleen voor specifieke groep geldt.*
Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.

Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Een onverwachte uitgave kan problematisch uitpakken voor huishoudens die meestal net kunnen rondkomen. Aan de respondenten die (soms) moeite hebben om rond te komen, is de vraag voorgelegd in hoeverre een ***onverwachte uitgave*** van 500 euro, bijvoorbeeld omdat iets kapot is, tot problemen leidt. Van de 598 huishoudens zou dan 58% deze uitgave niet kunnen betalen en nog eens 37% het lastig vinden maar het uiteindelijk wel kunnen. Slechts 4% geeft aan dat een dergelijke onverwachte uitgave geen probleem is, de resterende 3% kon de vraag niet beantwoorden.

[46] SCP, *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget 2018*, november 2019.

Logischerwijs hebben gezinnen die moeilijk rond kunnen komen meer problemen met dit soort onverwachte uitgaven dan gezinnen die in bepaalde periodes moeite hebben om rond te komen. Het aandeel huishoudens die de onverwachte uitgave niet kan betalen, bedraagt in de eerste categorie 83% tegenover 40% van de tweede categorie huishoudens.

Perceptie armoede en geluk

In de vragenlijst is aan alle respondenten de vraag gesteld of hij of zij zich arm voelt. Het feit dat een huishouden moeite heeft met het financieel rondkomen hoeft namelijk niet per definitie te betekenen dat men zich ook echt arm voelt. In tabel 4.1 is weergegeven in hoeverre deze beleving van armoede speelt voor huishoudens die (soms) moeite hebben met het financieel rondkomen. Ter vergelijking is dit ook weergegeven voor huishoudens die hiermee geen moeite hebben.

Tabel 4.1 Relatie tussen arm voelen en financieel rondkomen

Aspect	Moeite met rondkomen (N=235)	Soms moeite met rondkomen (N=326)	Geen moeite met rondkomen (N=545)
Voelt zich arm	63%	20%	4%
Voelt zich niet arm	37%	80%	96%

Bron: *inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Van de groep die moeite heeft om financieel de eindjes aan elkaar te knopen voelt twee derde zich arm. Daar waar deze situatie zich soms voordoet, daalt dat aandeel naar een vijfde van de huishoudens. Onder huishoudens die geen moeite hebben met rondkomen komt het gevoel van armoede nauwelijks voor.

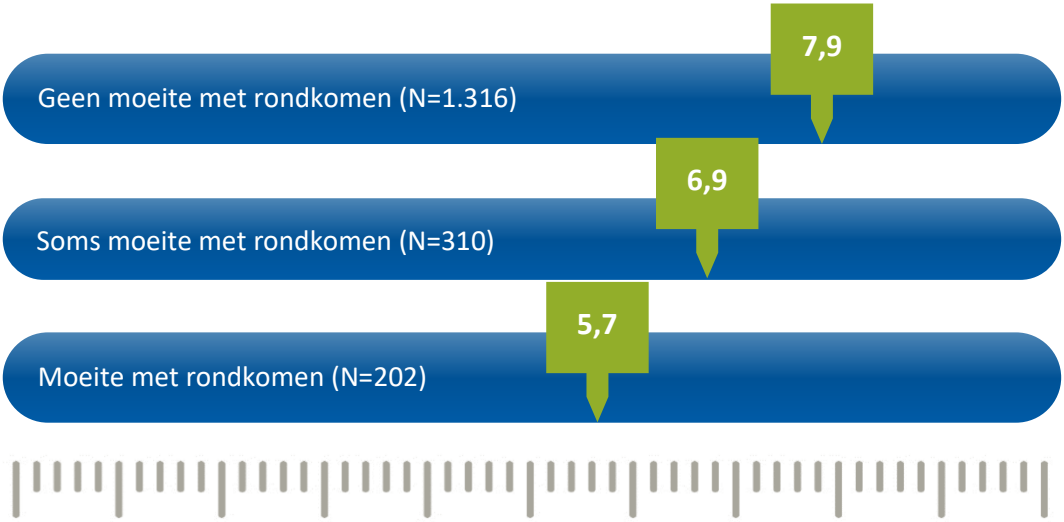
Geld en geluk

Financiële problemen zijn een grote bron van stress. Uit de literatuur over de schaarste-theorie volgt dat een gebrek aan geld leidt tot ontevredenheid en ongelukkig voelen. Permanente schaarste kan ook nadelige doorwerken op iemands gezondheid, veiligheid of scholing. Schaarste veroorzaakt een tekort aan mentale denkkracht ('bandbreedte') en dit tekort werkt schaarste weer in de hand. Daarmee is er vaak sprake van een vicieuze cirkel. [47]

In ons onderzoek is een beeld verkregen van de invloed van de financiële situatie op het ervaren van geluk. Aan alle respondenten is gevraagd een gemiddeld cijfer te geven voor hoe gelukkig zij over het algemeen zijn met hun leven. In figuur 4.5 zijn de gemiddelde rapportcijfers weergegeven voor de huishoudens in Hoorn, waarbij onderscheid is gemaakt in de mate waarin zij financieel rond kunnen komen.

[47] Zie bijvoorbeeld: Mullainathan, S., & Shafir, E, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, 2013.

Figuur 4.5 **Perceptie van geluk (in gemiddeld rapportcijfer), in relatie tot de financiële situatie**



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

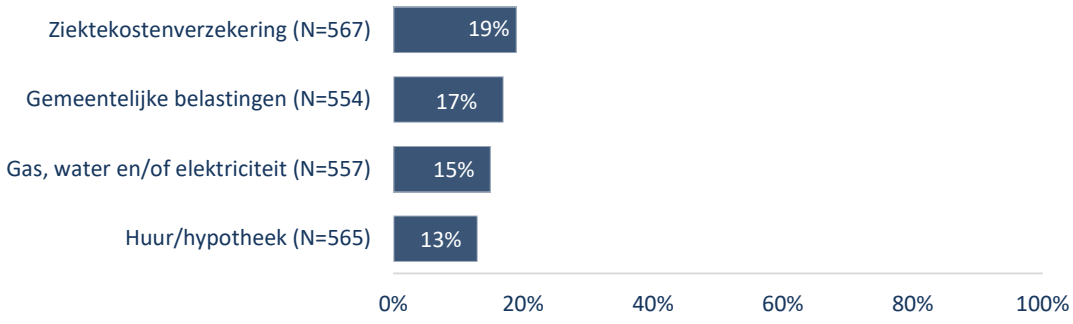
De huishoudens waar geen financiële problemen spelen, voelen zich gemiddeld genomen beduidend gelukkiger dan daar waar men (soms) moeilijk rond kan komen.

4.3 Betalingsachterstand

Een enkele betalingsachterstand kan zomaar leiden tot een negatieve spiraal van aanmaningen, boetes en deurwaarders die moeilijk te doorbreken is.[48] Betalingsachterstanden kunnen snel uit de hand lopen en vormen daarmee een belangrijke indicator bij vroegsignalering van schulden. Onder de geënquêteerde huishoudens in Hoorn is getoetst in hoeverre er in het afgelopen jaar sprake is geweest van betalingsachterstanden van ten minste twee maanden. Daarbij zijn vier typen kosten voorgelegd (zie figuur 4.6).

Van de ruim 1.100 respondenten die de vraag beantwoordden, was er bij 339 inwoners op ten minste één front sprake van betalingsachterstanden in het afgelopen jaar. Dit komt neer op bijna een derde deel. In nagenoeg alle gevallen gaat het om huishoudens die (soms) moeite hebben om financieel rond te komen. In onderstaande figuur is voor die groep weergegeven welk aandeel van hen betalingsachterstanden van meer dan twee maanden heeft voor de vier typen kosten.

Figuur 4.6 **Betalingsachterstanden in 2019 bij Hoornse huishoudens die (soms) moeilijk rond kunnen komen**



Bron: *Inwonerraadpleging Bureau Bartels 2019*

[48] Tiemeijer, W., *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, 2016. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2019.

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de betalingsachterstanden vooral bij ziektekosten en gemeentelijke belastingen voorkomen. Dit zijn overigens beide typen kosten waarvoor in het armoedebeleid van de gemeente Hoorn voorzieningen worden aangeboden, namelijk de collectieve zorgverzekering en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

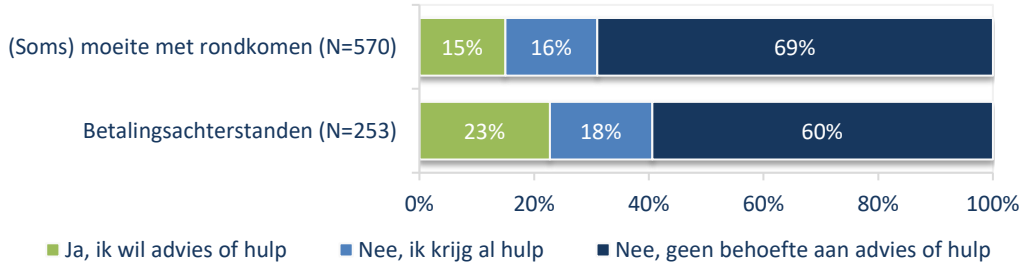
Ook zijn er regelmatig betalingsproblemen gesignaleerd voor gas, water, licht en elektriciteit. Dit werd door 15% van de huishoudens die voortdurend of incidenteel moeite hebben met rondkomen aangegeven. Bij deze kosten kan mogelijk het verschijnsel 'energiearmoede' spelen. Dit houdt in dat huishoudens met lage inkomens een relatief groot deel van hun inkomen – van soms 10% – kwijt zijn aan de energienota, omdat zij relatief vaak in slecht geïsoleerde (huur)huizen wonen. [49]

Van de vier typen kosten werden betalingsachterstanden voor woonkosten – in veel gevallen de huur – net iets minder vaak dan de andere drie typen kosten genoemd. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de gemeente samen met de woningstichting een pilot uitvoert om dergelijke betalingsachterstanden vroegtijdig te signaleren en bij deze gevallen snel hulp aan te bieden.

Hulpvragen bij betalingsachterstanden

De huishoudens met betalingsachterstanden hebben een verhoogd risico op het ontwikkelen van problematische schulden. In dit licht vormen zij een belangrijke doelgroep voor vroegsignalering. Onder inwoners met betalingsachterstanden is daarom ook nagegaan in hoeverre zij al hulp ontvangen bij het verbeteren van hun financiële situatie. Dit hoeft overigens niet per se hulp te zijn van de gemeente, zij kunnen ook een beroep doen op andere ketenpartners. Ditzelfde is gedaan onder de bredere groep huishoudens die (soms) moeite heeft met rondkomen. Deze groepen overlappen elkaar voor een belangrijk deel.

Figuur 4.7 Mate waarin huishoudens met financiële-/betalingsproblemen hulp of advies willen



Bron: *Inwonerraadpleging Bureau Bartels 2019*

Van alle huishoudens in Hoorn die (incidenteel) moeite hebben met rondkomen blijkt (slechts) één op de zes al in beeld te zijn van de gemeente of andere partijen. Deze huishoudens ontvangen hulp bij het verbeteren van hun (financiële) situatie. Als spiegel stellen we vast dat een groot deel van de huishoudens die moeite hebben met rondkomen – namelijk 84% – tot dusver verstoken is gebleven van hulp.

[49] Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), M*eten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens*, 2018.

Een groot aandeel hiervan heeft naar eigen zeggen ook geen behoefte aan hulp of advies. Hoewel hierop in de enquête niet is doorgevraagd, hebben we vanuit de gesprekken met interne en externe partijen wel een aantal mogelijke verklaringen aangereikt gekregen. Zo kunnen allereerst gevoelens van schaamte voor de eigen situatie een rol spelen om geen hulp te zoeken. In het verlengde hiervan kan – in de tweede plaats – meespelen dat de stap naar een hulpverlenende instantie zoals de gemeente een (te) hoge drempel vormt. Zo zullen groepen als licht verstandelijk beperkten, mensen met psychiatrische problemen, dak- en thuislozen, verslaafden, (veelal oudere) mensen in een beginstadium van Alzheimer en laaggeletterden zichzelf niet handelingsbekwaam achten om op eigen initiatief een beroep op hulpverlenende instanties te doen. Deze drempel wordt ook nog eens extra hoog als van hen verwacht wordt dat zijzelf via een digitaal loket een aanvraag moeten indienen en hiervoor gegevens over hun persoonlijke situatie moeten aanreiken. Van zelfredzaamheid op dit punt is bij deze mensen veelal geen sprake.

"Ben door omstandigheden tussen wal en schip gekomen en zie het niet meer zitten."

Hulpbehoevende inwoner van middelbare leeftijd zonder inkomen die bij zijn ouders inwoont

Ook is naar voren gebracht dat voor sommige mensen geldt dat zij ook niet afhankelijk wil zijn van derden – en zeker niet van de overheid – om hun problemen op te lossen. Dit geldt met name als zij eerder negatieve ervaringen hebben opgedaan met overheidsbemoeienis (bijvoorbeeld rondom vergunningen, eerdere afwijzingen van hulpaanvragen, etc.). Ten slotte is er een categorie mensen die hun situatie per definitie als 'niet te verbeteren' beschouwt. Bij deze mensen is sprake van een zekere mate van acceptatie van 'het lot' en achten ze zich bij voorbaat kansloos bij verzoeken om hulp.

Bij de deelpopulatie 'huishoudens met betalingsachterstanden' worden net iets meer huishoudens al met hulp bereikt. Bovendien staan naar verhouding iets meer respondenten van deze groep die nog niet bereikt worden, open voor ondersteuning en advies.

"Ik wil graag alle ondersteuning die mogelijk is. Mijn jongste kind is onlangs 18 geworden en toen stopte de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Ik ging er 400 euro per maand op achteruit. Nu moet ik lenen om eten te kopen. December komt eraan en ik lig er wakker van."

Fulltime werkende in de zorg

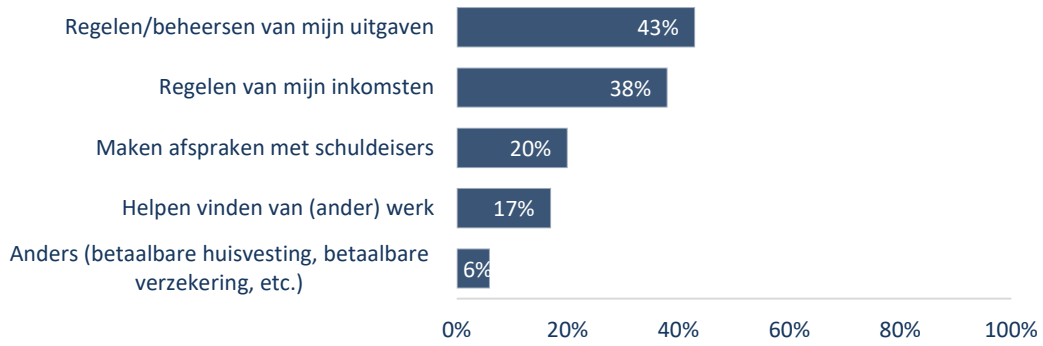
Binnen de groep huishoudens die (soms) niet goed rond kunnen komen, blijken de arbeidsongeschikten en de bijstandsgerechtigden naar verhouding vaker dan gemiddeld al hulp te ontvangen (namelijk 23% respectievelijk 22% tegenover 16% gemiddeld). Dit heeft er waarschijnlijk mee te maken dat deze huishoudens al langere tijd afhankelijk zijn van hun (lage) uitkering en dusdanige problemen hebben ervaren dat hulp onvermijdelijk was. Ondernemers en pensioengerechtigden die (soms) niet goed rond kunnen komen, doen relatief minder vaak een beroep op hulp (namelijk gemiddeld 10% van beide groepen). Binnen de groep huishoudens in financiële problemen troffen we dergelijke verschillen niet aan bij de behoefte aan hulp of advies. Bij elk van de groepen bedroeg het aandeel zo rond het gemiddelde (15%).

Typen hulpvragen

Aan de 87 geënquêteerde huishoudens die (soms) niet rond kunnen komen, maar wel graag hulp of advies willen, is gevraagd waaruit hun ondersteuningsbehoefte bestaat. De uitkomsten op deze vraag is in figuur 4.8 weergegeven. Daaruit blijkt dat hulp bij het regelen of beheersen van

uitgaven – in casu: budgetbeheersing/-coaching – het meest genoemd is, op korte afstand gevolgd door het verruimen van de inkomsten (door aanvragen van uitkering of toeslagen). Bij een vijfde van deze huishoudens werd hulp gevraagd bij het regelen van afspraken met schuldeisers. Feitelijk gaat het hier om het treffen van minnelijke schikkingen vanuit de schuldhulpverlening. Een min of meer vergelijkbaar aandeel wil graag ondersteuning bij het vinden van (ander) werk, om zo meer inkomsten te verkrijgen.

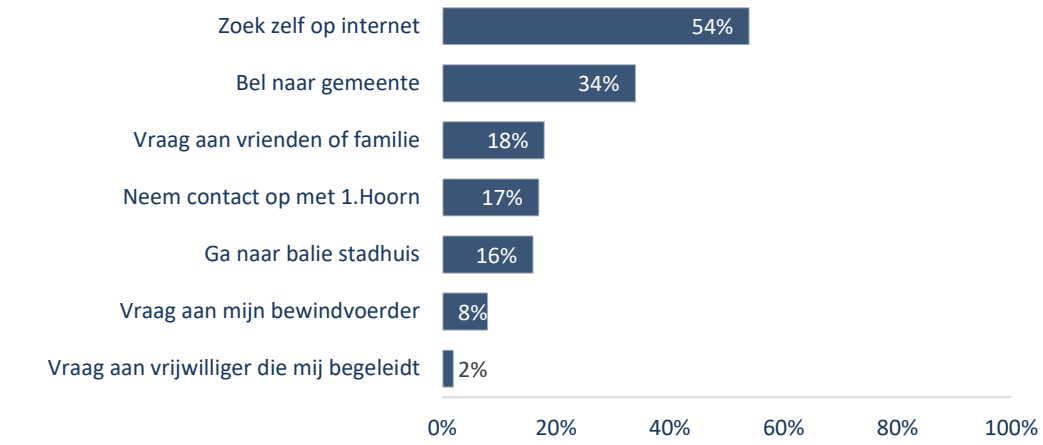
Figuur 4.8 Hulpvragen van inwoners die (soms) niet rond kunnen komen en wel hulp willen (N=87)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Aan de inwoners is de vraag gesteld op welke wijze zij uitzoeken of de gemeente kan helpen bij financiële problemen. In totaal 222 inwoners hebben deze vraag beantwoord. De uitkomsten op deze vraag zijn hieronder weergegeven.

Figuur 4.9 Informatiekanalen voor achterhalen mogelijkheden gemeentelijke hulp bij financiële problemen (N=222)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

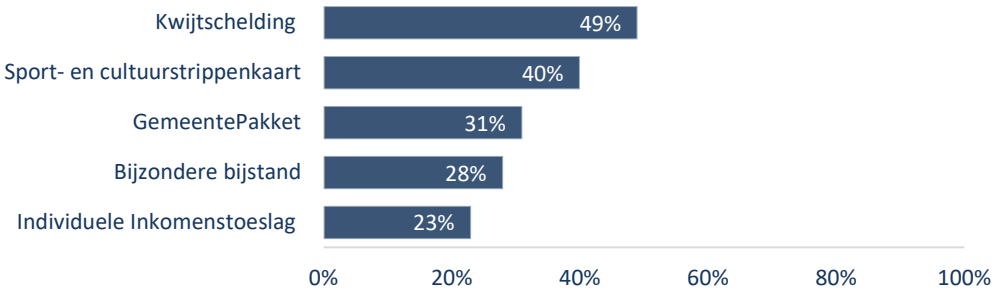
Internet blijkt bij vragen over gemeentelijke ondersteuning een belangrijke bron te zijn voor inwoners. Neemt niet weg dat ook telefonisch en persoonlijk contact met de gemeente (via de balie) kanalen voor inwoners zijn om nadere informatie over ondersteuningsmogelijkheden te krijgen. Voor één op de zes inwoners geldt dat zij de wijkteams van 1.Hoorn aan zouden spreken om inzicht te krijgen in de gemeentelijke voorzieningen. Bij één op de twaalf speelt een bewindvoerder een rol in het verkrijgen van dit inzicht.

Bekendheid gemeentelijke voorzieningen

In het vorige hoofdstuk hebben we inzicht gegeven in de regelingen van de gemeente Hoorn voor mensen die in armoede leven. Bij de (598) geraadpleegde huishoudens die (soms) moeite hebben met het financieel rondkomen, hebben we getoetst in hoeverre zij bekend zijn met deze ondersteuningsmogelijkheden. Bekendheid van voorzieningen is immers een belangrijke voorwaarde om de doelgroep ook daadwerkelijk te bereiken. Inwoners kunnen namelijk pas een beroep doen op voorzieningen als ze het bestaan ervan weten. Overigens merken we op dat de huishoudens waarbij de bekendheid is getoetst niet per definitie aan de voorwaarden voor de betreffende regelingen voldoen (ook omdat die voorwaarden per voorziening verschillen). Het gaat hierbij meer om een grove afbakening van de potentiële doelgroep die door de gemeente ondersteund zou kunnen worden.

In figuur 4.10 is weergegeven in hoeverre deze groep respondenten bekend zijn met de minimavoorzieningen.

Figuur 4.10 Bekendheid minimaregelingen onder Hoornse huishoudens in armoede (N=598)

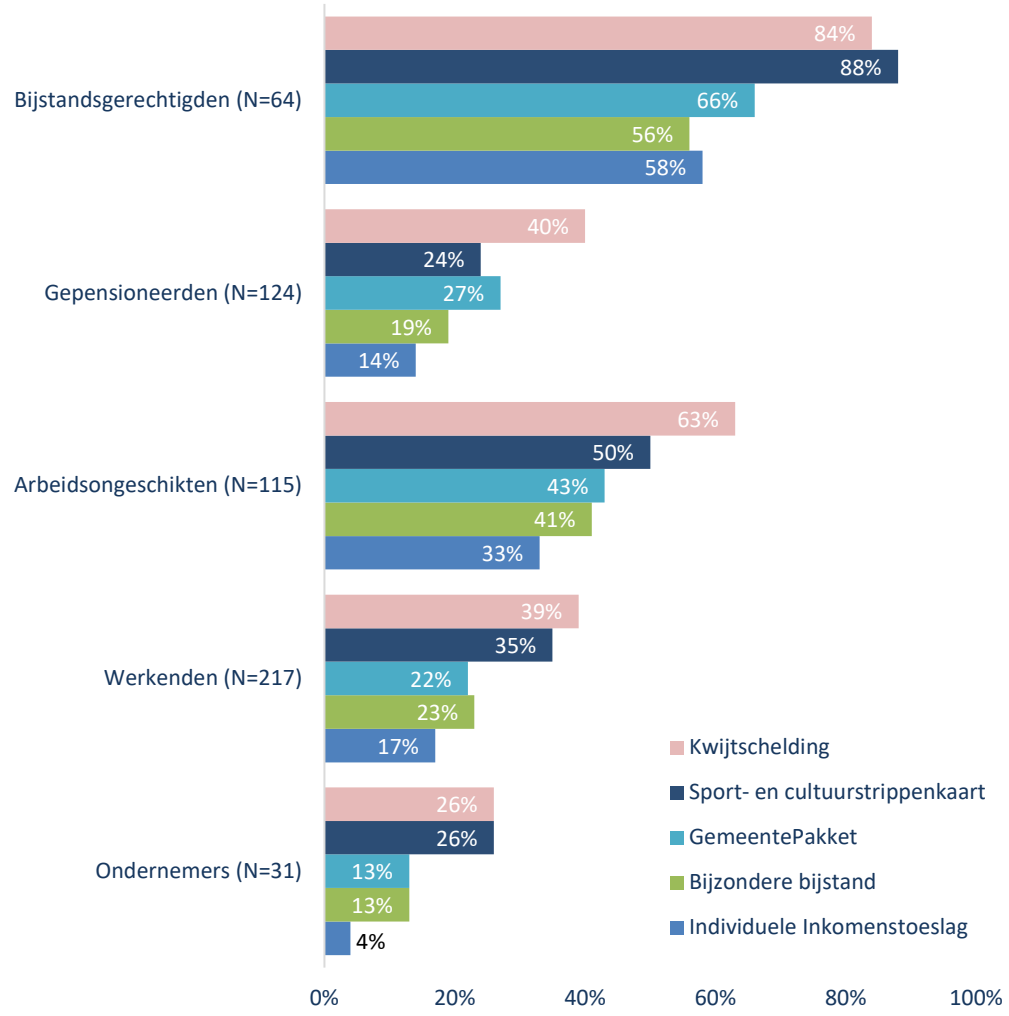


Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Uit bovenstaande figuur blijkt dat geen enkele regeling bij meer dan de helft van de huishoudens in armoede bekend is. De kwijtschelding van gemeentelijke belastingen kent de grootste bekendheid. Bijna de helft van de ondervraagde huishoudens is bekend met deze voorziening. Op de tweede plaats treffen we de sport- en cultuurstrippenkaart, waarmee twee op de vijf huishoudens in armoede bekend is. De IIT-regeling is het minst bekend. Deze regeling lijkt niet breed bekend gemaakt te worden, omdat deze een specifieke doelgroep kent, namelijk bijstandsgerechtigden en mensen met een laag inkomen die langere tijd in armoede leven en geen uitzicht op verbetering hebben. Daarnaast speelt mogelijk ook de complexiteit van de regeling een rol (zie verderop bij gebruik).

De bekendheid van de voorzieningen is ook nader berekend voor specifieke groepen huishoudens (zie figuur 4.11). Daarbij valt op dat het patroon bij elk van de doelgroepen ongeveer gelijk is, namelijk dat de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de sport- en cultuurstrippenkaart de meeste bekendheid genieten. Alleen bij pensioengerechtigden geniet het GemeentePakket voor de collectieve zorgverzekering meer bekendheid dan de strippenkaart voor sport en cultuur. Onder bijstandsgerechtigden is de bekendheid van de voorzieningen verreweg het grootst. Arbeidsongeschikten volgen wat bekendheid van de voorzieningen op de tweede plaats. De werkende armen – zij die in loondienst werken en ondernemers – kennen de voorzieningen naar verhouding het minst.

Figuur 4.11 **Bekendheid minimaregelingen onder huishoudens die (soms) moeilijk rondkomen, naar groep**



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

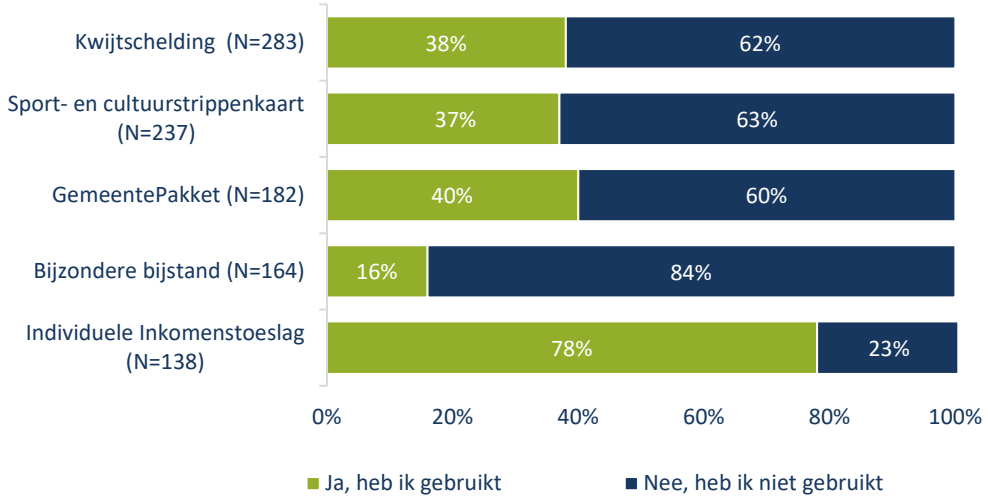
Gebruik voorzieningen armoede

Vervolgens is aan respondenten die een voorziening kennen ook gevraagd of ze gebruik hebben gemaakt van de betreffende voorziening. In figuur 4.11 staat de mate van gebruik per voorziening weergegeven. Daarbij is de volgorde van bekendheid aangehouden. De drie meest bekende voorzieningen – kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, de sport- en cultuurstrippenkaart en het GemeentePakket – wordt door ongeveer vier op de tien huishoudens die ermee bekend zijn ook daadwerkelijk gebruikt. Dat de resterende zes op de tien huishoudens deze voorzieningen niet gebruiken, wil nog niet zeggen dat zij hiervoor ook in aanmerking zouden komen. Dit kan per geval vastgesteld worden.

De regeling die het minst bekend is, de Individuele inkomenstoeslag, kent daarentegen de hoogste gebruiksquote. Mogelijk dat hier de complexheid van deze voorziening een rol speelt. In verschillende interne gesprekken is naar voren gebracht dat de regeling voor consulenten zeer bewerkelijk is, omdat met terugwerkende kracht voor 36 maanden de financiële situatie van de cliënt geanalyseerd moet worden. De indruk bestaat dan ook dat in het klantcontact terughoudend omgegaan worden met het aanbieden van deze voorziening. De mogelijkheden voor de IIT worden vooral onder de aandacht gebracht en getoetst als de consulent de indruk heeft

dat er een grote kans van slagen is en dat het de moeite van het uitzoeken waard is. De IIT-regeling wordt dan ook het meest gebruikt door bijstandsgerechtigden (81% van zij die bekend zijn, op grote afstand gevolgd door arbeidsongeschikten 38%).

Figuur 4.12 Gebruik voorzieningen door huishoudens die moeilijk rondkomen en hiermee bekend zijn



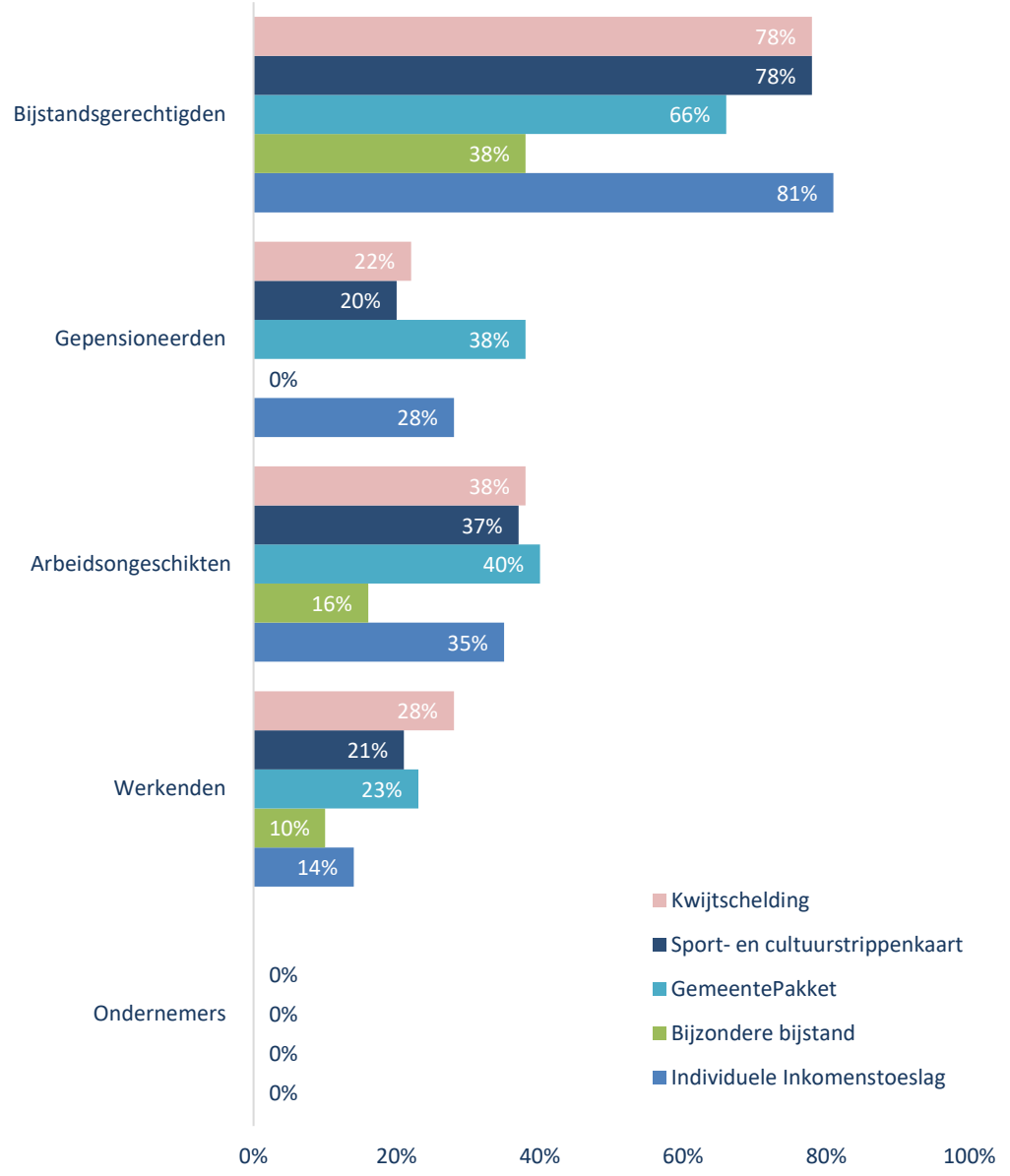
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Van de bijzondere bijstand wordt naar verhouding het minst gebruik gemaakt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het incidentele karakter van deze voorziening. Bijzondere bijstand kan namelijk toegekend worden voor incidentele uitgaven. Mogelijk is het feitelijke gebruik bij de respondenten hoger, omdat de kosten voor beschermingsbewind uit de bijzondere bijstand worden betaald als de onderbewindgestelde hier zelf onvoldoende middelen voor heeft.

Net als bij bekendheid hebben we de gebruiksquotes voor elk van de voorzieningen ook naar groep huishoudens berekend. Dit is in figuur 4.13 weergegeven. Daaruit blijkt dat de bijstandsgerechtigden – die vanwege de uitkering al in contact staan met de gemeente – het meest bereikt worden met de voorzieningen. Dit geldt voor elk van de genoemde voorzieningen.

Voor de pensioengerechtigden zien we dat zij vooral gebruik maken van het GemeentePakket. Dit ligt in lijn met het gepresenteerde beeld in hoofdstuk 3, waarin de groep ouderen relatief veel gebruik van de collectieve zorgverzekering maakt. Het pakket biedt ruime vergoedingen voor zorgkosten en ook de eigen bijdrage Wmo. Deze vergoedingen zijn juist voor ouderen interessant, omdat zij vaker geconfronteerd worden met hoge zorgkosten en ondersteuning vanuit de Wmo krijgen (bijvoorbeeld via huishoudelijke hulp). Voor de ondernemers geldt dat zij in het geheel niet bereikt worden met gemeentelijke voorzieningen.

Figuur 4.13 **Gebruik minimaregelingen onder huishoudens die (soms) moeilijk rondkomen en die ermee bekend zijn, naar groep**



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

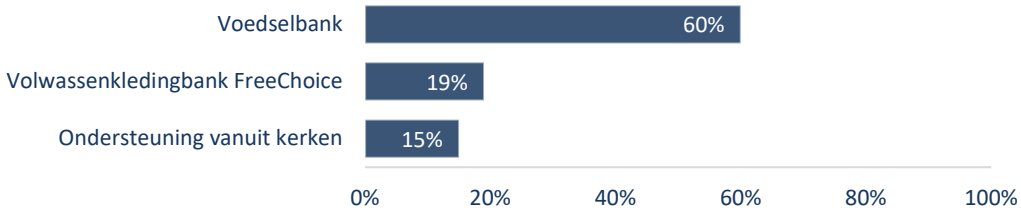
Bekendheid en gebruik voorzieningen andere partijen

Naast de gemeentelijke voorzieningen kunnen mensen in Hoorn die in armoede leven ook een beroep doen op een aantal andere partijen. Deze partijen bieden verschillende vormen van ondersteuning (zie ook tabel 3.5). Bij huishoudens die (soms) moeilijk rond kunnen komen en eventueel betalingsachterstanden hebben, is getoetst in hoeverre zij bekend zijn met de ondersteuning die zij vanuit deze partijen kunnen krijgen en hiervan ook daadwerkelijk gebruik maken. In het onderstaande hebben we ons beperkt tot de voorzieningen voor primair levensonderhoud (zoals de verstrekking van voedsel en kleding) en ondersteuning in financiële noodsituaties. Het gaat hierbij om de volgende partijen; de Voedselbank, de kledingbank voor volwassenen (FreeChoice) en hulp uit de Westfriese kerken.

In figuur 4.14 is allereerst de bekendheid van (de voorzieningen van) deze partijen gegeven. Daaruit blijkt dat de Voedselbank West-Friesland qua bekendheid met kop en schouders boven

de andere twee voorzieningen uitsteekt. Drie op de vijf huishoudens in armoede kent deze voorziening.

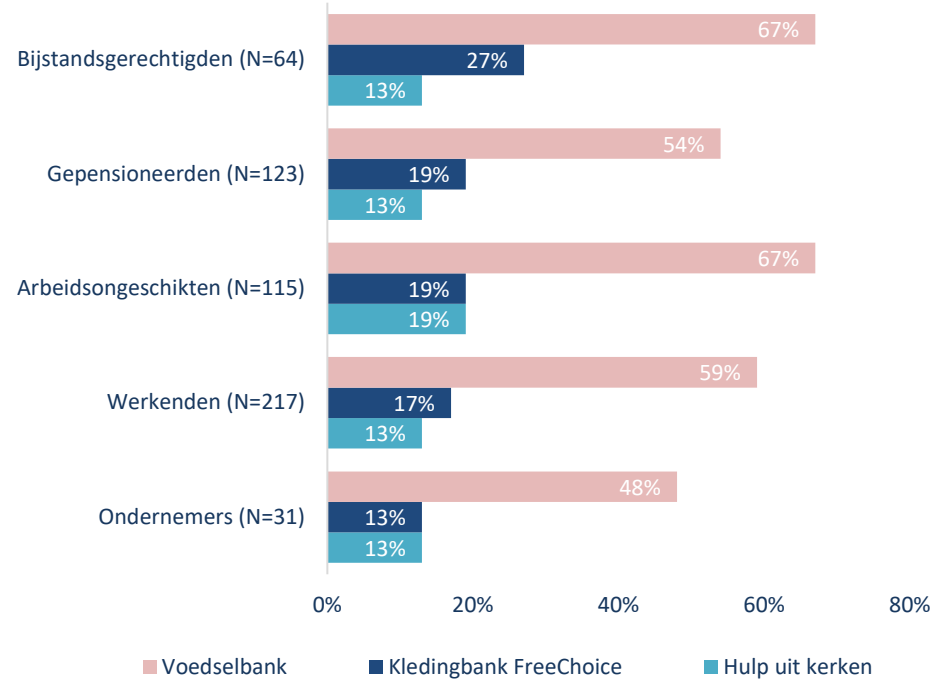
Figuur 4.14 Bekendheid voorzieningen andere partijen onder huishoudens die (soms) moeilijk rondkomen (N=598)



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Bezien we de bekendheid onder elk van de subgroepen huishoudens, dan zien we weinig verschillen naar de subgroepen huishoudens die we hiervoor onderscheiden hebben. De uitkeringsgerechtigden – voor bijstand en arbeidsongeschiktheid – kennen de voorzieningen doorgaans iets beter dan de andere drie groepen huishoudens in armoede.

Figuur 4.15 Bekendheid voorzieningen andere partijen, naar groep



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Vervolgens is aan de respondenten die bekend zijn met deze voorzieningen gevraagd of zij ook gebruik maken van het ondersteuningsaanbod van deze partijen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het bij deze voorzieningen om heel specifieke typen verstrekkingen gaat, waaraan lang niet iedereen in armoede behoefte heeft. FreeChoice blijkt relatief het meest gebruikt te worden 10% van de huishoudens die ermee bekend is (N=112) doet een beroep op deze organisatie. Voor de Voedselbank en de kerken bedragen de gebruiksquotes elk 4% van zij die ermee bekend zijn (bij N=358 respectievelijk N=90). In verschillende gesprekken is aan de orde gekomen dat de Voedselbank strenge eisen hanteert om voor hulp in aanmerking te komen.

Overall beeld verborgen armoede

Op grond van de voorgaande uitkomsten is een overall beeld gereconstrueerd van de groep huishoudens in Hoorn die in armoede leven – structureel of incidenteel financieel moeilijk rond kunnen komen en al dan niet betalingsproblemen hebben – en die verstoken blijft van hulp. Dit is namelijk de groep huishoudens die in verborgen armoede leeft en dus niet in beeld is bij de gemeente dan wel andere organisaties.

> *"Mijn inkomen was twee euro te hoog voor de Voedselbank. Ik was radeloos, ik had net mijn kindje en had echt helemaal geen geld om eten te kopen. Ik wist niet wat te doen. Gelukkig kan ik tegenwoordig iets beter rondkomen."*
>
> Jonge moeder met Wajong-uitkering

Hiervoor hebben we gezien dat binnen de respondentgroep in totaal 598 huishoudens zijn die (soms) moeite hebben om financieel rond te komen. Van die groep hebben we vastgesteld hoeveel van hen van ten minste één gemeentelijke voorziening gebruik hebben gemaakt. Daarbij beperken we ons tot de vijf voorzieningen waarvan hiervoor de bekendheid en het gebruik zijn getoetst (de gemeentelijke schuldhulpverlening en de specifieke kindvoorzieningen komen in de volgende paragrafen nog aan de orde). Uit de analyse blijkt dat 161 van deze huishoudens van minimaal één gemeentelijke regeling gebruik maakt. Dit betekent een aandeel van 27% van alle huishoudens in armoede. De resterende 73% van de potentiële doelgroep van het gemeentelijke armoedebeleid is dus – als spiegelbeeld – nu nog niet bereikt me de gemeentelijke voorzieningen.

Betrekken we ook de ondersteuning vanuit de Voedselbank, FreeChoice en de samenwerkende kerken in de analyse, dan blijken deze duidelijk een aanvullende functie te hebben. Het bereik van de armoedevoorzieningen stijgt dan namelijk naar 42% van de Hoornse huishoudens in armoede. Dan nog blijven bijna zes op de tien huishoudens (58%) onder de radar en dus verborgen voor de gemeente en haar samenwerkingspartners.

In figuur 4.16 is weergegeven hoe het bereik van 'sec' de gemeentelijke voorzieningen en die van de gemeente en partners samen per groep huishoudens eruitziet. De aandelen hebben (net als hierboven) betrekking op huishoudens die van ten minste één voorziening gebruik maken.

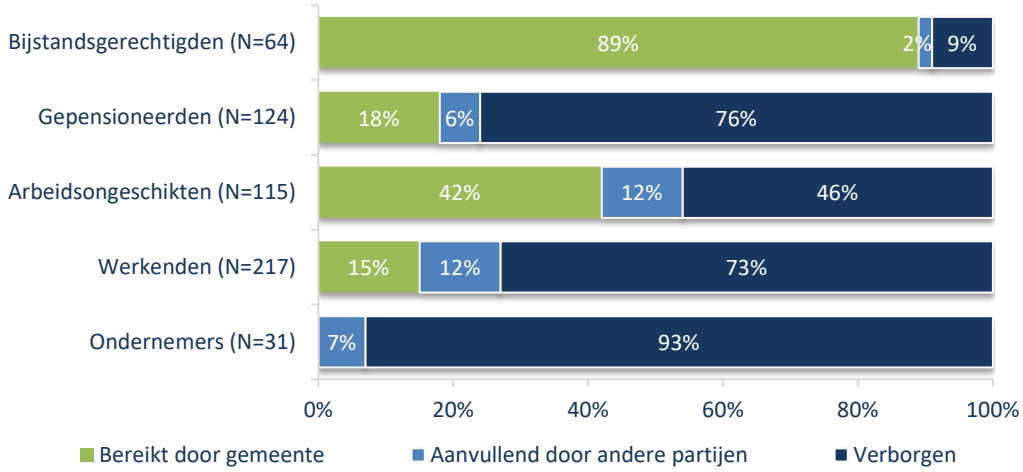
Uit de figuur blijkt dat bijstandsgerechtigden en – op enige afstand – arbeidsongeschikten naar verhouding het meest met het armoede-instrumentarium bereikt worden. Hiervoor hebben we gezien dat zij in absolute zin ook grote groepen huishoudens vormen waar de armoedeproblematiek speelt. Relateren we de uitkomsten voor beide groepen aan hun aandelen binnen de 4.500 huishoudens die in 2017 een laag inkomen hadden, dan kan met de nodige voorzichtigheid geschat worden dat ongeveer 150 huishoudens met een bijstandsuitkering[50] en circa 270 huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering[51] nu nog niet met het armoede-instrumentarium bereikt worden.

Voor de werkende armen – zij die in loondienst werken en zelfstandig ondernemers (vooral zzp-ers) – geldt dat het bereik relatief het minst is. Bij deze laatste groepen is het aandeel 'verborgen armoede' dus vrij groot. Deze groepen maakten in 2017 9% respectievelijk 4% van de 4.500 huishoudens met een laag inkomen uit. De omvang van verborgen armoede bij deze beide groepen kan (ruw) geschat worden op circa 300 respectievelijk 170 huishoudens in Hoorn. De

[50] 9% van ruim 1.700 huishoudens met een laag inkomen in 2017.
[51] 46% van 585 huishoudens met een laag inkomen in 2017.

totale groep werkende armen in Hoorn die nu nog niet bereikt wordt, komt dan uit op 470 huishoudens.

Figuur 4.16 Bereik groepen huishoudens met voorzieningen



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Uit figuur 4.2 blijkt dat maar 3% van alle pensioengerechtigden naar eigen zeggen moeilijk rond kan komen. Toch blijkt in 2017 bijna 36% van alle huishoudens in Hoorn met een laag inkomen uit pensioengerechtigden te bestaan (ruim 1.600 huishoudens). Hiervan is naar schatting ruim 1.200 huishoudens – namelijk 76% – van enige hulp vanuit de gemeente en/of de andere organisaties verstoken gebleven. In absolute zin is hier dus sprake van een grote verborgen armoede-problematiek.

> *"Ik kan best rondkomen van mijn AOW, maar na een jarenlange uitkering kan ik nog steeds niet op vakantie. Moet geld achter de hand houden voor een nieuwe accu voor de e-bike (noodzakelijk!), een groot bedrag betalen voor nieuwe kunstgebitten en medicijnen voor de oude kat. Ook moet ik behoorlijk wat zelf betalen aan medische kosten en andere kosten waarvoor geen teruggave is. Ik red het doordat ik zo'n 60% tot 70% van mijn spullen tweedehands koop. Maar leuk is anders!"*
>
> Reactie van oudere man uit Hoorn

In andere onderzoeken komen min of meer vergelijkbare uitkomsten van verborgen groepen naar voren. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Almere in het kader van het project Armoede in Almere aan de hand van statistische analyses nagegaan welke groepen inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen nu nog niet in beeld zijn van de gemeentelijke regelingen. Vier groepen bleken daarin naar boven te komen die beleidsmatig interessant zijn, namelijk: werkenden, zelfstandigen, ouderen en huishoudens met een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkering.[52]

In de gesprekken met interne personen binnen de gemeente en externe partijen komen in aanvulling op de bovenstaande groepen ook nog enkele andere groepen (of kenmerken van personen) naar voren die volgens hen nu nog beperkt bereikt worden met de voorzieningen van het gemeentelijke armoedebeleid. Deze groepen konden niet in statistische data en in ons onderzoek geïdentificeerd worden. Het gaat hierbij dan om:

[52] Gemeente Almere, *Armoede niet in beeld. Overzicht op basis van CBS-data*, mei 2019.

- inwoners die laaggeletterd zijn. Voor hen is het moeilijk om informatie te verkrijgen over en aanvragen in te dienen voor ondersteuning;[53]
- zwerfjongeren die ook in Hoorn – net als in andere gemeenten – in aantal zouden toenemen;
- werkende jongeren met een laag inkomen;
- mensen die min of meer permanent verblijven op campings in en rond Hoorn en zich niet in kunnen schrijven als ingezetene van Hoorn.

4.4 Problematische schulden

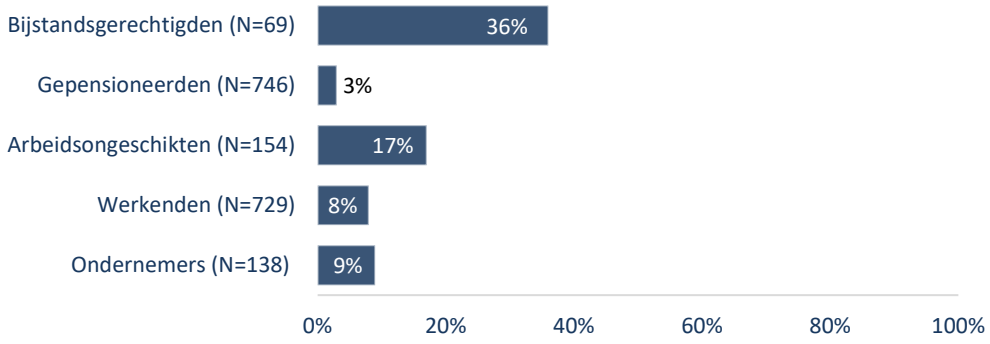
Uit literatuur is bekend dat er een samenloop en samenhang is tussen armoede en (problematische) schulden.[54] Schulden ontstaan door een combinatie van oorzaken, zoals omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag, onverwachte gebeurtenissen (life events zoals scheiding, ontslag, ziekte) en in de persoon gelegen factoren. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre er bij geënquêteerde huishoudens in Hoorn sprake is van schuldenproblematiek en in hoeverre zij bekend zijn met en een beroep doen op (gemeentelijke) ondersteuningsmogelijkheden.

Problematische schulden

Allereerst is aan alle respondenten voorgelegd in hoeverre zij op dit moment kampen met schulden die moeilijk terug te betalen zijn. In totaal blijkt bij 8% van de geënquêteerde huishoudens sprake van problematische schulden (N=1.884). Dat armoede en schulden vaak samen opgaan, blijkt als we inzoomen op de groep huishoudens die (soms) moeilijk rond kunnen komen. Binnen deze groep is het aandeel huishoudens met problematische schulden driemaal zo groot, namelijk 25%.

Problematische schulden spelen vooral bij de groepen huishoudens die relatief vaak in armoede leven – namelijk bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten – meer dan bij de andere groepen (zie onderstaande figuur). Uit de literatuur is bekend dat uit een situatie van een (langdurig) laag inkomen schulden kunnen voortvloeien, omdat er weinig ruimte is om financiële tegenslagen op te vangen.

Figuur 4.17 Achtergronden van inwoners met problematische schulden



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

[53] Tijdens de bijeenkomst van het netwerk armoede in Hoorn op 20 november jl. werd vanuit Stichting Lezen en Schrijven aangegeven dat laaggeletterden veel vaker afhankelijk zijn van een uitkering en ook langduriger in armoede leven dan zij die wel goed kunnen lezen en schrijven.

[54] Sociaal Economische Raad (SER), *Opgroeien zonder armoede*, 2017; Platform31, *Factsheet Armoede en Schulden*, 2019.

Binnen de beide groepen van werkenden (mensen die in loondienst werken en ondernemers) ligt het aandeel problematische schulden op minder dan 10%. Bij pensioengerechtigden komen dergelijke probleemsituaties relatief het minst voor.

Hulp bij schulden

Uit onderzoek blijkt dat in ons land een grote groep mensen met problematische schulden 'aan de kant staan' en dus geen hulp krijgt.[55] Gemiddeld duurt het vijf jaar totdat mensen met schulden hulp inschakelen, waarbij in die jaren de schulden fors toenemen. Het belang van tijdig schulden aanpakken wordt in diverse onderzoeken beschreven. Ook in onze gesprekken met vertegenwoordigers van ketenpartijen en de gemeentelijke schuldhulpverlening in Hoorn wordt dit onderkend.

Bij de 154 Hoornse huishoudens met problematische schulden binnen onze enquête zijn we eerst nagegaan of zij weten dat zij hulp kunnen krijgen bij het oplossen van de schulden. Net iets meer dan de helft van deze huishoudens (53%) weet dat zij een beroep op hulp kunnen doen. Bij een aanzienlijk deel van deze huishoudens staat dergelijke hulp dus niet op het netvlies. Bij de huishoudens die bekend zijn met enigerlei vorm van schuldhulp, zijn we nagegaan of zij hulp ingeschakeld hebben. Bij een derde (35% bij N=82) bleek dit het geval te zijn, de overige twee derde is dus nog niet bereikt met hulp op het gebied van schulden.

'De gemeente kijkt naar inkomen en niet naar ons besteedbaar inkomen. Mijn man en ik hebben best een goed inkomen, maar doordat we in de schuldsanering zitten, hebben we niks te besteden en zitten we zeker in armoede. Sinds vandaag is het traject van sarnering voorbij, maar de schulden zijn nog niet allemaal afbetaald. Schulden van CJIB vallen er niet onder en daardoor staat er nog een paar duizend euro open. We zijn er nog niet. Jammer dat gemeente niet naar besteedbaar inkomen kijkt, wij komen nergens voor in aanmerking'

Gezin met jong kind

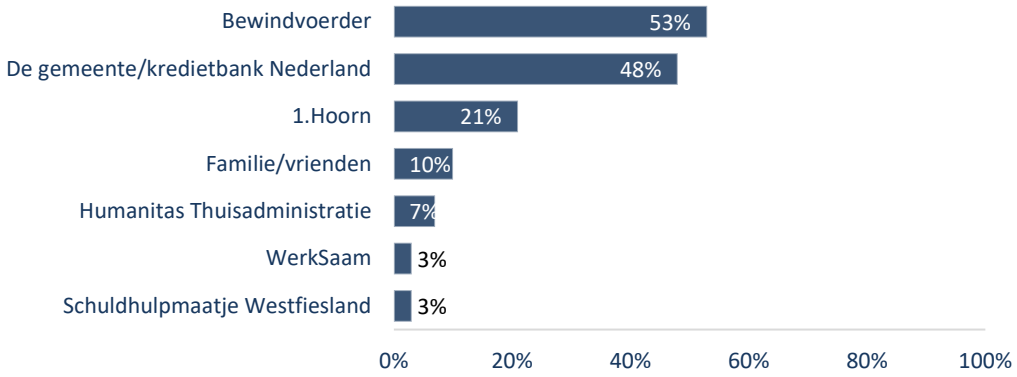
Bij dit laatste merken we op dat de (12) geraadpleegde ondernemers/zzp-ers met problematische schulden geen hulp hebben ingeschakeld. Deze ondernemers doen dus ook geen beroep op het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ), de gemeentelijke regeling voor het verstrekken van krediet voor het aflossen van problematische schulden of het verstrekken van een aanvullende uitkering. WerkSaam voert deze regeling uit voor de Westfriese gemeenten.

Per saldo blijken 29 van de 154 huishoudens met problematische schulden hulp te ontvangen. Dit komt neer op 19% van alle huishoudens met moeilijk af te lossen schulden. De uitkomst van het Berenschot-rapport over het bereik van hulp aan huishoudens in schulden – zie voetnoot 51 – is dus voor Hoorn een overschatting.

Bij de 29 huishoudens die wel een beroep op hulp hebben gedaan, is nagegaan van wie zij hulp ontvangen. Uit figuur 4.18 blijkt dat twee typen hulpverlenende partijen de boventoon voeren, namelijk beschermingsbewindvoerders en de gemeentelijke schuldhulpverlening (via Kredietbank Nederland). Op enige afstand volgen de wijkteams van 1.Hoorn. De vrijwilligersorganisaties Humanitas Thuisadministratie en Schuldhulpmaatje Westfriesland nemen in onderstaande figuur een bescheiden positie in.

[55] Berenschot heeft op basis van Nibud-cijfers berekend dat van de 700.000 huishoudens met problematische schulden slechts 200.000 tot 250.000 op enige wijze ondersteuning krijgt, waaronder ook van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit betekent dat twee derde van de huishoudens met dergelijke schulden van hulp verstoken blijft. Berenschot, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering,* april 2019.

Figuur 4.18 Partijen die huishoudens met problematische schulden in het afgelopen jaar hielpen bij schulden (N=29)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Aan de respondenten die hulp krijgen bij hun schulden, is ook gevraagd of deze hulp hen werkelijk helpt bij de financiële situatie. Uit hun antwoorden – figuur 4.19 – blijkt dat ruim de helft van de inwoners zich werkelijk geholpen voelt bij het oplossen van hun schuldenprobleem. Voor ruim een kwart van de respondenten komt deze vraag te vroeg, omdat ze nog niet zo lang hulp ontvangen.

Figuur 4.19 Mate waarin hulp bij schulden helpt om orde op zaken te stellen (N=29)

Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Hier staat tegenover dat een groep van zo'n 15% zich niet goed geholpen voelt bij het oplossen van de schulden. Twee van hen kregen hulp van familie/vrienden en één via 1.hoorn. Van de vierde respondent weten we dit niet precies.

Aan alle 154 geraadpleegde huishoudens met problematische schulden in Hoorn hebben we de vraag voorgelegd of zij (verder nog) hulp of advies willen hebben om uit de schulden te geraken. Een derde van deze huishoudens (35%) zou dit graag willen, de overige twee derde van de respondenten heeft hieraan geen behoefte.

Om breed te toetsen in hoeverre er onder alle geraadpleegde inwoners behoefte is aan ondersteuning bij hun financiële situatie, werd hier een extra vraag over opgenomen. Aan elke inwoner is het aanbod gedaan dat zij contactgegevens achter kunnen laten, indien zij willen dat de gemeente contact met hen opneemt om te kijken naar hulp of advies op financieel vlak. In totaal reageerden hier 118 inwoners (zo'n 6% van het totaal) positief op.

'Sinds 2018 krijgen we als gezin budgetbeheer via de schuldhulpverlening van de gemeente. Destijds heb ik zelf alle documenten tijdig bij de gemeente ingeleverd, maar het duurde nog acht weken voordat ze respons geven. Dat is erg lang. Er zijn ook wisselende contactpersonen bij de gemeente en dit is niet fijn. Het gaat namelijk over financiën, dan is een vertrouwensband met iemand van belang. Eerst deed iemand de intake, toen kwam ik bij een andere vrouw, die bleek zwanger en ging kort erna met verlof. Vervolgens kreeg ik een man en nu weet ik niet wie mijn contactpersoon is. Ik vraag me af of ze dat niet handiger kunnen doen. Dus als je weet dat iemand bijna met verlof gaat, dat die dan geen nieuwe mensen aanneemt'

Gezin met kinderen

4.5 Kinderen in armoede

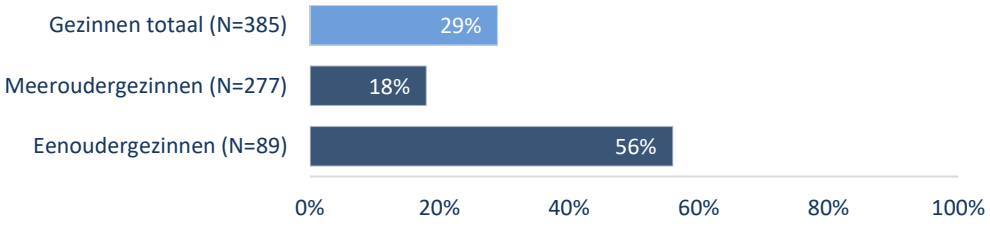
In paragraaf 4.2 zagen we dat ruim 1.000 huishoudens binnen de enquête bestaan uit gezinnen met kinderen. Van deze gezinnen kan 9% naar eigen zeggen moeilijk of zeer moeilijk rondkomen (zie figuur 4.3). Dit speelt bij eenoudergezinnen nog veel sterker dan bij meeroudergezinnen, namelijk 31% tegenover 5%.

In deze paragraaf gaan we nader in de problematiek van kinderen in armoede en het bereik van de voorzieningen voor deze huishoudens. Daarbij zoomen we in op gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar. Dit omdat voorzieningen voor kinderen doorgaans deze leeftijdsgrens hanteren. Van de 1.047 deelnemende gezinnen met kinderen blijken er 385 gezinnen een of meerdere kinderen in deze leeftijdscategorie te hebben. De navolgende uitkomsten zijn gebaseerd op de antwoorden van deze groep respondenten.

Moeilijke kostensoorten voor ouders

Allereerst is aan de huishoudens met kinderen tot 18 jaar de vraag gesteld of zij weleens moeite hebben met het betalen van de kosten van hun kind of kinderen. Dit blijkt bij drie op de tien gezinnen het geval te zijn (zie figuur 4.20). Maken we (wederom) onderscheid tussen meeroudergezinnen en eenoudergezinnen, dan blijkt het betalen van de kosten voor kinderen voor deze tweede groep een stuk lastiger te zijn. Dit is in lijn met eerdere bevindingen over de moeite om rond te komen.

Figuur 4.20 Aandeel gezinnen dat wel eens moeite heeft met betalen kosten voor kinderen[56]

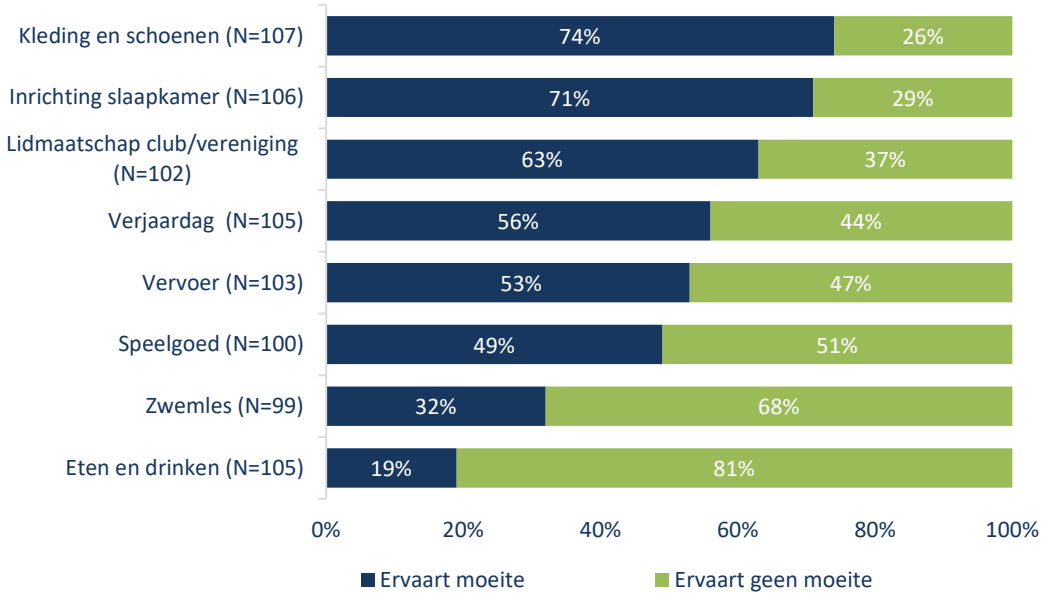


Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

[56] De subtotalen van de een- en meeroudergezinnen tellen niet precies op tot het totaal aantal gezinnen, omdat van enkele gezinnen de samenstelling van het huishouden onbekend is.

Vervolgens is aan gezinnen die moeite ervaren met bepaalde kosten van hun kinderen, de vraag gesteld met welke typen kosten zij in het afgelopen jaar moeite hebben gehad om te betalen (let op: op de kosten voor school komen we verderop in deze paragraaf terug). Uit figuur 4.21 blijkt in de eerste plaats dat dit vraagstuk zich in veel gezinnen niet tot één specifieke kostenpost beperkt. Vijf van de acht voorgelegde kostensoorten blijken voor meer dan de helft van de gezinnen in het afgelopen jaar moeilijk te betalen te zijn geweest. Het meest genoemd werden de kosten voor kleding en schoenen en de inrichting van de slaapkamer. Ook bleek het betalen van een lidmaatschap voor een club of vereniging – bijvoorbeeld een sportvereniging – een behoorlijke 'hobbel' te zijn voor veel gezinnen.

Figuur 4.21 Mate waarin geraadpleegde gezinnen moeite ervaren met specifieke kosten voor kinderen



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Naar verhouding is minder vaak naar voren gebracht dat kosten voor zwemles en/of eten en drinken een obstakel vormen. Dit neemt niet weg dat bij een vijfde van de huishoudens die moeite heeft met het betalen van kindgebonden kosten, de kosten voor de primaire levensbehoefte van eten en drinken in het afgelopen jaar weleens moeilijk te dragen waren.

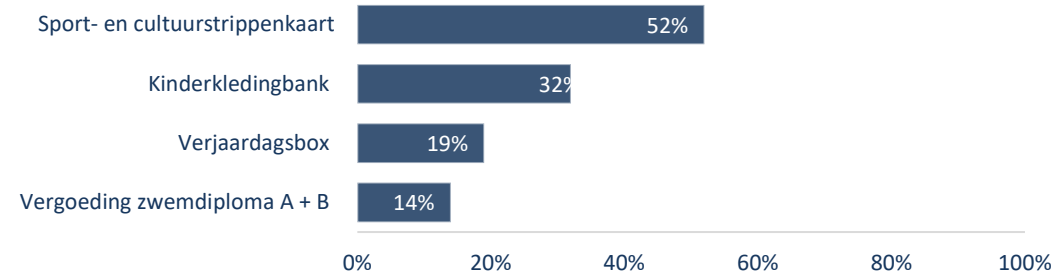
Bekendheid voorzieningen

Ouders in Hoorn die moeite hebben met het betalen van bovenstaande typen kosten, kunnen (als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen) gebruik maken van een aantal kindvoorzieningen. Vanuit de gemeente zelf wordt de deelname van kinderen aan sport- en culturele activiteiten ondersteund vanuit de sport- en cultuurstrippenkaart. Iets soortgelijks geldt voor zwemlessen om zwemdiploma A en B te behalen. Ook hiervoor kan een beroep op de gemeente worden gedaan. Verder worden vanuit de Kinderkledingbank en de Voedselbank (in samenwerking met Stichting Jarige Job en Stichting Leergeld) verstrekkingen gedaan in de vorm van kleding, speelgoed en de een verjaardagsbox. De Kinderkledingbank organiseert overigens ook uitjes en sportactiviteiten voor kinderen in armoede.

Aan de 110 gezinnen die met moeite de kosten voor hun kinderen kunnen opbrengen, is gevraagd of zij op de hoogte zijn deze ondersteuningsmogelijkheden. Uit figuur 4.22 blijkt dat de sport- en cultuurstrippenkaart de meeste bekendheid geniet. Iets meer dan de helft van de geraadpleegde

gezinnen is op de hoogte van het bestaan van deze voorziening. Opvallend is dat onder ouders die moeite hebben met het lidmaatschap van club of vereniging voor hun kinderen, de bekendheid iets lager dan gemiddeld is (namelijk 46%).

Figuur 4.22 Bekendheid met voorzieningen voor kinderen (N=110)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.

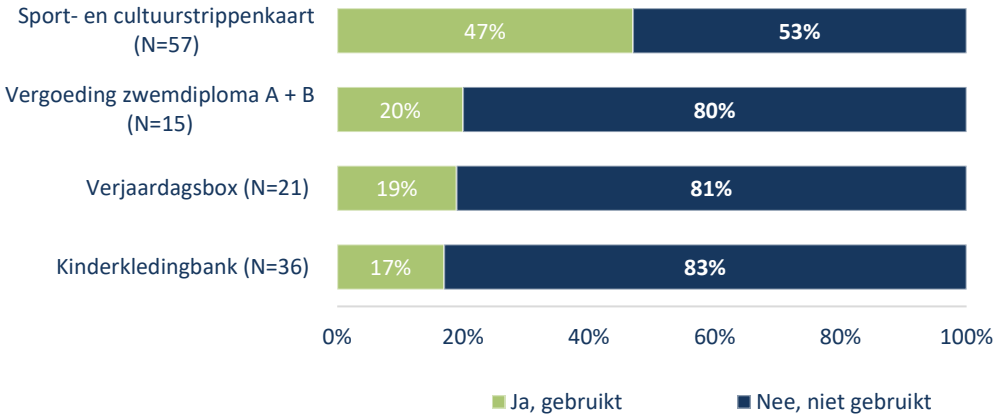
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Eén op de drie huishoudens die moeite met de kosten van hun kinderen hebben, weet van het bestaan van de Kinderkledingbank. Het minst bekend zijn de verjaardagsbox en de tegemoetkoming in de kosten voor zwemlessen.

Gebruik kindvoorzieningen

Vervolgens is aan gezinnen die bekend zijn met een of meer voorzieningen, ook gevraagd in hoeverre ze hier in het afgelopen jaar gebruik van gemaakt hebben. De uitkomsten op deze vraag staan in figuur 4.23 weergegeven. De opvallendste bevinding is dat de geraadpleegde gezinnen (zeer) beperkt gebruik maken van voorzieningen die ze kennen. Alleen de sport- en cultuurstrippenkaart wordt in redelijke mate – door bijna de helft van de gezinnen die ermee bekend zijn – gebruikt.

Figuur 4.23 Mate waarin geraadpleegde gezinnen die een voorziening kennen deze ook gebruiken



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Relateren we de bekendheid en het gebruik van de sport- en cultuurstrippenkaart aan het aandeel ouders dat in het afgelopen jaar moeite had met het betalen van een lidmaatschap voor een club of vereniging (63% van 102, dus 64 gezinnen), dan blijkt ongeveer vier op de tien gezinnen te worden bereikt met deze strippenkaart (27 gebruikers, namelijk 47% van 57).

Hiervoor zagen we dat 31 gezinnen met kinderen in het afgelopen jaar moeite hadden met de kosten van zwemles (namelijk 32% van 99 respondenten). Van hen bleken 15 ouders op de hoogte

te zijn van de gemeentelijke vergoeding voor zwemlessen. Hiervan hebben uiteindelijk slechts drie ook daadwerkelijk deze vergoeding gekregen. Hoewel niet getoetst is of aan de voorwaarden van deze regeling voldaan is, valt hier wel de conclusie aan te verbinden dat het bereik van deze voorziening beperkt is.[57]

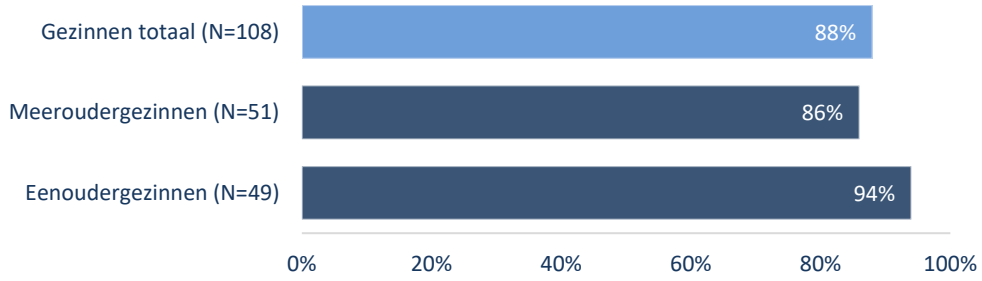
Een vergelijkbare conclusie kan worden getrokken als naar de verjaardagsbox[58] wordt gekeken. Van de geraadpleegde gezinnen met kinderen hadden 59 in het afgelopen jaar moeite met de kosten van de verjaardag van hun kind(eren). Het aantal gebruikers van de verjaardagsbox bij de geraadpleegde gezinnen met kinderen bleef beperkt tot vier (want 19% van 21).

De Kinderkledingbank werd door 17% van de gezinnen die ermee bekend waren, gebruikt in het afgelopen jaar. Dit staat gelijk aan zes gezinnen die aan ons onderzoek hebben deelgenomen. Uit figuur 4.21 blijkt dat veel gezinnen moeite hadden met het betalen van de kosten voor kleding en schoenen van hun kinderen. 79 van de 107 geraadpleegde gezinnen gaven dit aan. Ook hier valt het bereik van de Kinderkledingbank nog fors te vergroten.

Schoolkosten

Een bekend gegeven is dat de kosten van school zwaar kunnen drukken op de financiële situatie van gezinnen in armoede. Vandaar dat hierover in de enquête specifieke vragen zijn gesteld. Aan de 108 gezinnen met schoolgaande kinderen, die weleens moeite hebben met het betalen van kosten voor kinderen, is gevraagd of dit ook opgaat voor schoolkosten. Uit figuur 4.24 blijkt dat dit voor het leeuwendeel van deze gezinnen opgaat. Voor maar liefst bijna 90% van de gezinnen vormen, naast de eerder besproken kosten, ook de schoolkosten een probleem. Op dit punt doen zich overigens geen noemenswaardige verschillen tussen meerouder- en eenoudergezinnen voor. Voor beide typen gezinssamenstellingen ligt dit aandeel erg hoog.

Figuur 4.24 Aandeel gezinnen dat moeite heeft met de schoolkosten voor kinderen



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Om meer zicht te krijgen in het type schoolkosten die problemen opleveren voor de gezinnen met schoolgaande kinderen, is hier dieper op doorgevraagd (zie figuur 4.25). In totaal springen er drie typen kosten uit waar gezinnen het vaakst moeite mee ervaren. Voor bijna twee op de drie gezinnen zijn zaken als schoolreisjes (of andere uitjes/excursies) en computervoorzieningen lastig op te brengen kostenposten. Dit betreffen ook kostensoorten die in absolute zin hoog kunnen uitpakken, zeker als het gaat om bijvoorbeeld schoolexcursies naar het buitenland. Daarnaast

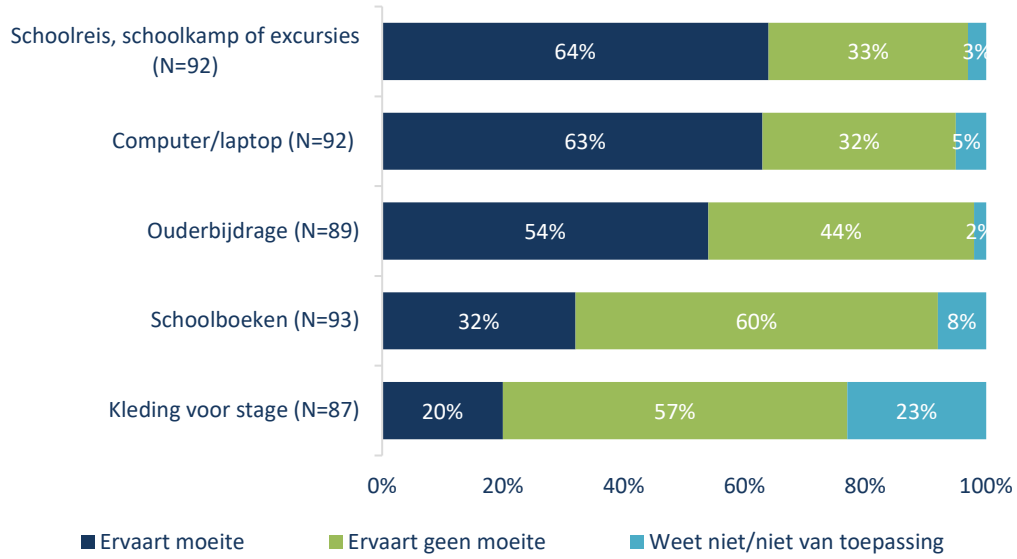
[57] Sinds 2018 is de regeling voor zwemlessen verruimd, naar het dekken van de volledige kosten van het behalen van het zwemdiploma en ook voor diploma B. Daarvoor konden ouders voor de kosten van zwemlessen ook bij Stichting Leergeld terecht als de gemeente niet alle kosten dekte.

[58] De verjaardagsbox is een initiatief van de landelijke stichting Jarige Job. In Hoorn meldt stichting Leergeld kinderen na de intake aan voor deze verjaardagsbox. Daarnaast kunnen ouders hun kinderen ook rechtstreeks aanmelden via de website van Jarige Job.

heeft ruim de helft van de geraadpleegde gezinnen moeite met het bekostigen van de (verplichte) ouderbijdrage.

In mindere mate spelen er problemen bij de kosten voor schoolboeken en/of voor kleding voor stage (zoals een uniform of veiligheidsschoenen).

Figuur 4.25 Typen schoolkosten waarmee ouders met schoolgaande kinderen moeite ervaren



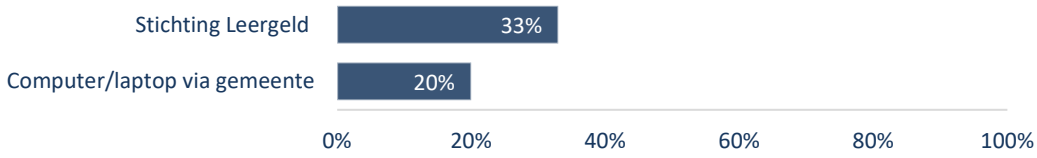
Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Bekendheid en gebruik voorzieningen schoolkosten

Voor een aantal schoolkosten bestaan er in Hoorn voorzieningen om ouders financieel te ontlasten. Stichting Leergeld biedt bijvoorbeeld ondersteuning op het vlak van kosten voor schoolreis en de ouderbijdrage. Daarnaast kan bij de gemeente aangeklopt worden voor een vergoeding voor de aanschaf van een computer of laptop. Deze vergoeding wordt dan verstrekt uit de bijzondere bijstand.

Van beide voorzieningen is de bekendheid getoetst onder de 96 gezinnen die moeite ervaren met schoolkosten. Deze bekendheid blijkt vrij beperkt te zijn. De voorzieningen van Stichting Leergeld zijn bij een derde van de gezinnen bekend. Voor de gemeentelijke computerregeling is dit nog minder: één op de vijf gezinnen wist van het bestaan van deze regeling.

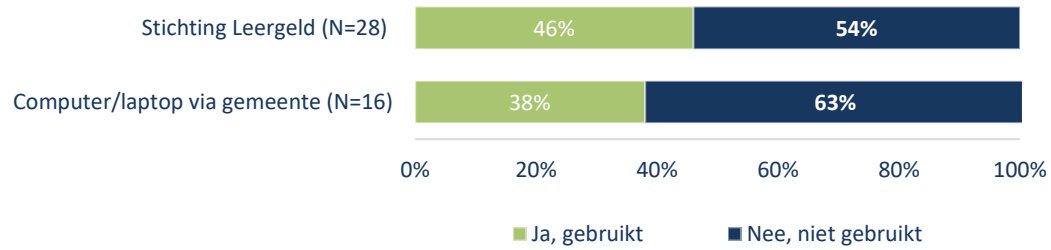
Figuur 4.26 Bekendheid voorzieningen voor schoolkosten (N=96)



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

Aan de gezinnen die bekend zijn met Stichting Leergeld en/of de computerregeling, is vervolgens gevraagd of ze deze voorzieningen in het afgelopen jaar gebruikt hebben. Uit hun antwoorden (figuur 4.27) blijkt iets minder dan de helft ook gebruik te maken van ondersteuning van Stichting Leergeld. Bij de gemeentelijke computerregeling is dit aandeel wat lager, met bijna twee op de vijf gezinnen.

Figuur 4.27 Gebruik regelingen voor schoolkosten onder gezinnen die hiermee bekend zijn



Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

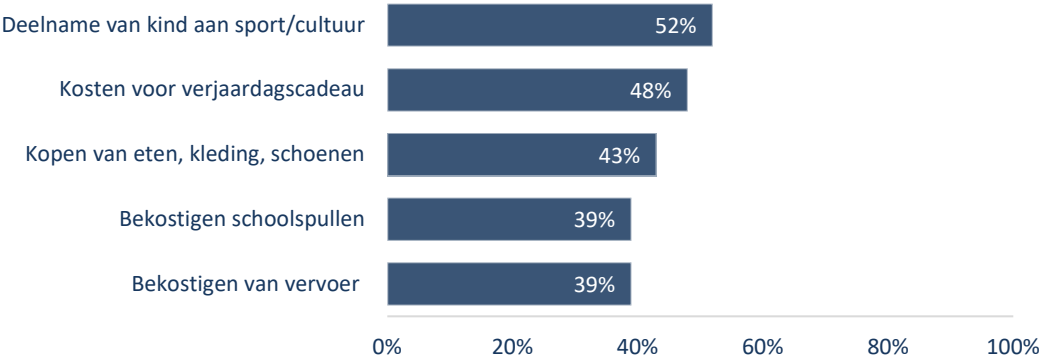
Op een min of meer vergelijkbare wijze als hiervoor bij de andere kosten voor kinderen, kunnen we een indicatie van het bereik van de voorzieningen voor schoolkosten maken. In totaal blijken 67 gezinnen moeite te hebben met het betalen van schoolreisjes en/of de verplichte ouderbijdrage (de typen verstrekkingen die vanuit Stichting Leergeld gedaan worden). In totaal hebben 13 geraadpleegde gezinnen met schoolgaande kinderen in het afgelopen jaar met succes een beroep op deze organisatie gedaan. Dit betekent dat een vijfde van de gezinnen die moeite met deze kosten had, door Stichting Leergeld zijn bereikt en de overige vier vijfde dus niet.

In totaal bleken 58 gezinnen moeite te hebben met de kosten voor een computer of laptop voor hun kind(eren). Hiervan hebben in het afgelopen jaar slechts zes – dus één op de tien gezinnen – een vergoeding vanuit de computerregeling van de gemeente gekregen.

Hulpbehoeften gezinnen

Tot slot is geïnventariseerd of er onder gezinnen die bepaalde kosten voor hun kinderen moeilijk kunnen opbrengen, hierbij advies of hulp willen. Voor een kwart van de gezinnen geldt dat er op dit vlak inderdaad behoefte is aan ondersteuning. In figuur 4.28 is weergegeven welke ondersteuningsbehoeften er bij deze gezinnen spelen. Ongeveer de helft van de gezinnen met een hulpbehoefte blijkt ondersteuning te willen hebben op het gebied van participatie van de kinderen. Het gaat daarbij om de deelname van kinderen aan sport/cultuur en het vieren van de verjaardag van het kind.

Figuur 4.28 Typen hulpbehoeften van geraadpleegde gezinnen (N=24)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%

Bron: *Inwonersraadpleging Bureau Bartels 2019*

De overige behoeften liggen op het vlak van eten en kleding, bekostigen schoolspullen en vervoerskosten. Voor ongeveer vier op de tien gezinnen speelt op deze zaken een ondersteuningsbehoefte.

5. Drempels betreden arbeidsmarkt

5.1 Inleiding

In het algemeen wordt werk als het belangrijkste middel gezien om uit een armoedesituatie te geraken. Dit is gestoeld op de gedachte dat (meer gaan) werken hand in hand gaat met een (significante) verbetering van de financiële situatie van de betreffende personen. Daarnaast draagt werk ook bij aan de maatschappelijke participatie van burgers.

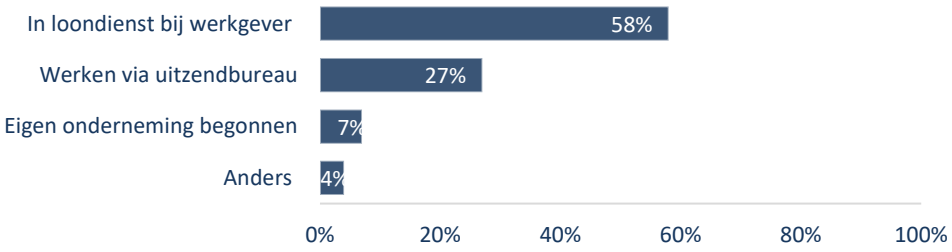
In dit hoofdstuk zoomen we dan ook in op de ervaringen van inwoners van Hoorn die in de afgelopen twee jaar vanuit de bijstand uitgestroomd zijn naar werk. Om hier zicht op te krijgen hebben we, zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, ruim 100 van dergelijke 'uitgestroomden' geënquêteerd.

We starten met paragraaf 5.2 waarin we aandacht schenken aan de (typen) uitstroom waarvan sprake is geweest bij de uitgestroomden. Vervolgens verleggen we in paragraaf 5.3 de aandacht naar de financiële positie van de uitgestroomden. Daarbij zoomen we ook in op de vraag in hoeverre deze personen te maken hebben gehad met de zogenaamde 'armoedeval' als gevolg van het vinden van werk.

5.2 Uitstroom naar werk

Hierboven kwam al ter sprake dat het bij de uitgestroomden gaat om personen die in de afgelopen twee jaar uitgestroomd zijn uit de bijstand vanwege het vinden van werk. We hebben deze personen dan ook gevraagd naar welke werksituatie zij uitgestroomd zijn (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Werksituatie na uitstroom uitkering (N=105)



Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Ruim de helft van de uitgestroomden is in loondienst getreden bij een werkgever terwijl ruim een kwart via een uitzendbureau aan de slag is gegaan. Verder heeft een beperkt aantal uitgestroomden de stap naar zelfstandig ondernemerschap gezet. Bij vier respondenten was sprake van uitstroom naar een andersoortige arbeidssituatie zoals een BBL-opleiding waarbij een deel van de opleiding bij een werkgever wordt gevolgd.

Inclusief ondernemen DEEN in Hoorn

Wie geeft mensen met bijstand het goede zetje? De Hoornse werkgever DEEN ontplooit enkele mooie initiatieven voor bijstandsgerechtigden en (kwetsbare) jongeren. Uitgangspunt hierbij is dat mensen 'blijven meedoen' en/of beter toegerust zijn op de arbeidsmarkt. Daarnaast spant het bedrijf zich in om uitval onder eigen medewerkers tegen te gaan, in het geval van bijvoorbeeld schulden.

DEEN supermarkten

Simon Butter is manager P&O bij DEEN in Hoorn. Een kleine twintig jaar geleden trad hij in dienst van dit bedrijf. DEEN is meer dan tachtig jaar geleden als familiebedrijf opgericht. Nog steeds is de onderlinge betrokkenheid bij personeel, die kenmerkend is voor familiebedrijven, groot. Dit draagt eraan bij dat veel medewerkers dienstverbanden hebben die al ver terugvoeren in de tijd. Daarnaast staan we als supermarkt middenin de maatschappij: "Iedereen komt immers in onze winkels. Dit schept ook verwachtingen richting de buurt en samenleving om als bedrijf 'sociaal' te ondernemen. Daarom zetten we ons in voor mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt, maar zorgen we ook goed voor ons eigen personeel".

Werkervaring voor uitkeringsgerechtigden

De landelijke overheid ziet werk als een remedie tegen armoede. De praktijk wijst echter uit dat de overstap van een (bijstands)uitkering naar een baan soms groot is. Het opdoen van werkervaring en het krijgen van een ritme kan een nuttige voorbereiding zijn op toekomstig werk.

Simon Butter: "Met WerkSaam heeft DEEN twee verschillende samenwerkingsprojecten voor mensen met een (bijstands) uitkering. Bij het eerste project trekken we ook op met de Voedselbank uit Hoorn, waarbij WerkSaam mensen met een (bijstands)uitkering naar ons verwijst. Voor dit project is destijds een 'nieuwe functie' bedacht, zodat de tijdelijke baan van uitkeringsgerechtigden niet tot verdringing van onze andere banen leidt. De werkzaamheden bestaan uit het sorteren en inpakken van geretourneerde (goede) producten uit de winkel, met als tweede bestemming de Voedselbank. Hierbij kun je denken aan een gekneusd groentenblik, een product met een beschadigd etiket of kromme komkommers. Onze consument laat deze producten links liggen, terwijl het om goede producten gaat. Bij dit project leveren de vrijwilligers van de Voedselbank de dagelijkse begeleiding en wij de voedingsproducten." Het aantal mensen dat op deze manier werkervaring opdoet, wisselt naar gelang de economische conjunctuur.

Bij het tweede project geldt DEEN als detacheringsplaats vanuit WerkSaam voor bepaalde uitkeringsgerechtigden. Simon Butter: "Soms is een reguliere baan niet haalbaar, omdat iemand bijvoorbeeld een te geringe draagkracht heeft. Voor een kleine groep van zo'n tien mensen biedt DEEN structureel werk. Deze mensen zijn loyaal, werken hard en zijn overwegend lang binnen ons bedrijf werkzaam". De werkzaamheden die deze medewerkers verrichten, komen neer op onder meer het sorteren van flessen, wegbrengen van kratjes, het verrijden van containers en het persen van plasticafval. Ook in de winkels zijn er diverse mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkzaam. Veelal in dienst of gedetacheerd.

Praktijkonderwijs

Met praktijkschool Westfriesland locatie Hoorn en Grootebroek werkt DEEN samen om jongeren stages aan te bieden en een reguliere vervolgopleiding. Dit kan leiden tot betere kansen op de arbeidsmarkt. Simon Butter: "Binnen het praktijkonderwijs maken leerlingen een keuze voor een richting, zoals zorg, techniek of handel. Als die keuze voor handel is gemaakt, nodigen we leerlingen uit voor een stage. Deze stages zijn langer dan in het reguliere onderwijs en kunnen één tot twee jaar duren. Speciaal voor deze leerlingen hebben we in samenspraak met de praktijkschool een (reguliere) mbo-opleiding op niveau 2 ingericht met extra begeleiding. Van de eerste 15 ingestroomde leerlingen, is slechts één leerling voortijdig afgehaakt. Alle andere leerlingen hebben nu een regulier niveau 2 diploma op zak én een arbeidsovereenkomst bij DEEN".

Bedrijfsmaatschappelijk werker

Soms kunnen persoonlijke problemen in de weg staan bij het uitvoeren van werk. Voor de medewerkers van DEEN is er daarom een bedrijfsmaatschappelijk werker beschikbaar. Simon Butter: "Soms heeft een medewerker schulden, is er sprake van rouwverwerking, problemen op de werkvloer en/of (dreigende) overbelasting door een echtscheiding. In dit soort situaties vinden we het belangrijk om goed voor onze medewerkers te zorgen. Specifiek bij (aangekondigde) loonbeslagen verwijzen we medewerkers ook door naar schuldhulpverlening. Het is wel aan de medewerker zelf of deze gebruik maakt van de hulp."

Samenhangend met het voorgaande zijn we nagegaan wat voor de respondenten belangrijke beweegredenen waren om uit te stromen naar werk. Dit resulteerde in het beeld zoals in figuur 5.2 gepresenteerd.

Figuur 5.2 Beweegredenen uitgestroomden om te gaan werken of bedrijf te starten (N=100)

Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.
Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

We zien dat het dominante argument voor de uitgestroomden is dat zij niet meer afhankelijk wilden zijn van een uitkering. Voor ongeveer een derde deel van de uitgestroomden vormde (ook)

het weer 'mee willen doen' c.q. 'zinvol bezig zijn' een belangrijke overweging om de stap naar werk te zetten. Bij circa een kwart van de uitgestroomden speelde verder ook de wens van het (financieel) zelfstandig willen zijn een rol.
Een opvallend resultaat van figuur 5.2 is dat financiële overwegingen een vrij bescheiden rol blijken te spelen om de stap naar werk te zetten. Zo heeft maar circa een kwart van de uitgestroomden aangegeven dat zij er met de stap naar werk financieel op vooruit wilden gaan. Mogelijk is het (verwachte) beperkte financiële voordeel van de stap naar werk (armoedeval) bij een aanzienlijk deel van de uitgestroomden hier mede debet aan. In de volgende paragraaf komen we hierop terug.

In totaal 81 uitgestroomden hebben aangegeven of zij voltijds dan wel in deeltijd zijn gaan werken. Hierbij bleek sprake te zijn van een evenwichtige verdeling over beide segmenten. Aan de 42 respondenten (52%) die gemeld hebben dat zij in deeltijd aan de slag zijn gegaan, hebben we gevraagd welke redenen zij daarvoor hadden. Figuur 5.3 bevat enerzijds de redenen die we onderscheiden hebben en anderzijds de mate waarin de betreffende uitgestroomden zich hierin herkennen.

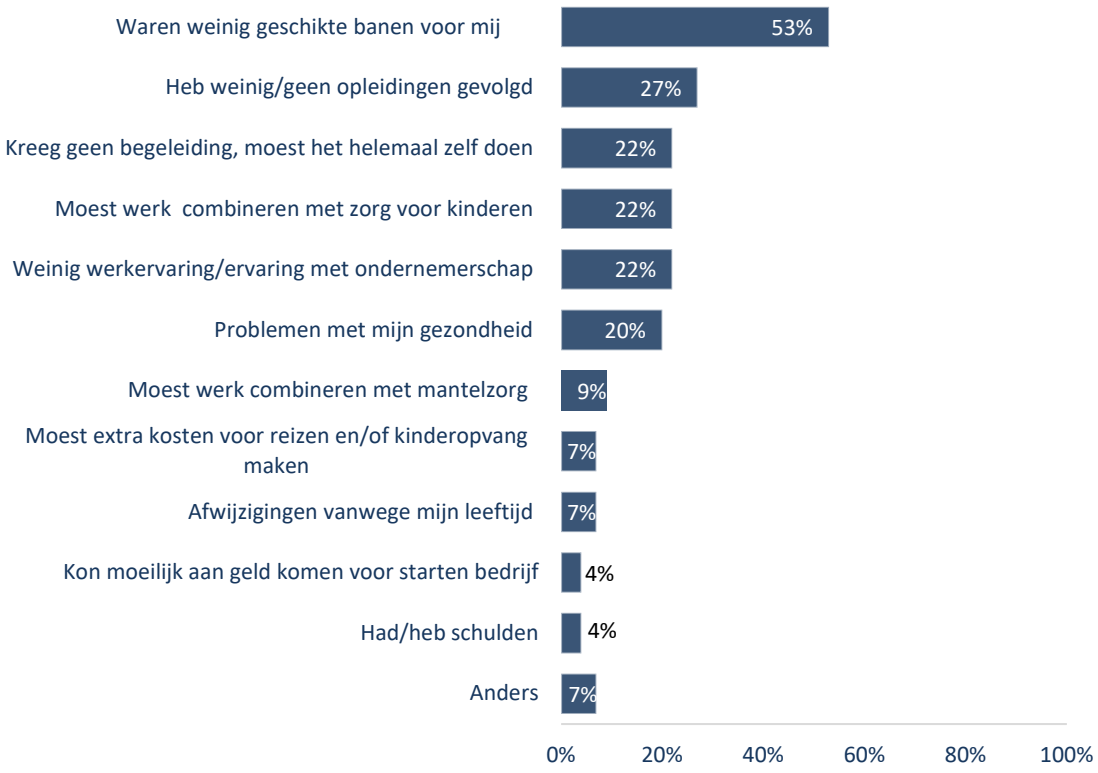
We zien dat het in deeltijd werken voor een aanzienlijk deel van de uitgestroomden 'uit nood geboren is'. Voor ongeveer twee op de vijf uitgestroomden was meer werken niet mogelijk bij de werkgever terwijl ongeveer één op de vijf uitgestroomden er niet in slaagde om een voltijdbaan te vinden. Daarentegen was voor ongeveer een derde deel van de uitgestroomden het werken in deeltijd een bewuste eigen keuze.

Figuur 5.3 Redenen om in deeltijd te werken (N=42)

Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%
Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

In totaal 80 uitgestroomden hebben de vraag beantwoord of het moeilijk was om werk te vinden (of een bedrijf te starten). Ruim de helft (56%) van deze respondenten heeft deze vraag in bevestigende zin beantwoord. We zijn bij deze uitgestroomden nagegaan welke obstakels zij daarbij ondervonden hebben. Dit leverde het beeld op zoals in figuur 5.4 samengevat.

Figuur 5.4 Redenen waarom het moeilijk was om werk te vinden of te starten met een bedrijf (N=45)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.
Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Met stip op nummer één staat het ontbreken van geschikte banen voor de betreffende personen, op wat grotere afstand gevolgd door een gebrek aan opleiding bij de uitgestroomden. De volgende redenen zijn ook met enige regelmaat, door ongeveer één op de vijf uitgestroomden, naar voren gebracht:

- het gebrek aan begeleiding;
- werk moet met zorgtaken gecombineerd worden;
- gebrek aan ervaring;
- gezondheidsproblemen.

Succesvol uit de bijstand: voorbeelden uit de praktijk

Eenmaal in de bijstand is het moeilijk om daar met het vinden van werk weer uit te raken. Al decennialang ligt de uitstroom uit de bijstand naar werk tussen de 5 en 15 procent. Niettemin zijn er inspirerende voorbeelden van Hoornse inwoners die succesvol de weg naar werk vonden.

Arbeidsbemiddeling via WerkSaam

Arbeidscoach Ibrahim Pasvan brengt ons op het spoor van deze Hoornse voorbeelden. Vanuit zijn functie bij WerkSaam begeleidt hij mensen met een bijstandsuitkering naar werk. Zijn werkzaamheden zijn gericht op het vergroten van baankansen voor bijstandsgerechtigden. Ibrahim Pasvan: "De kern van mijn activiteiten bestaat uit arbeidsbemiddeling. Binnen WerkSaam is er gekozen voor een groepsgerichte aanpak in de vorm van een bemiddelingsgroep. Dit zijn tien bijeenkomsten die om de week plaatsvinden. Tijdens de bemiddelingsgroep worden diverse thema's over solliciteren behandeld en krijgen cliënten de mogelijkheid om te solliciteren. Tevens komen de cliënten in contact met het Werkgevers Service Punt (WSP) om direct bemiddeld te worden naar een vacature. Na de bemiddelingsgroep is iemand goed voorbereid op een baan". In aanvulling op deze bijeenkomsten

bestaan er ook werkstages en werkervaringsplekken om ervaring op te doen en te wennen aan een werkritme. Van drie Hoornse inwoners die in het afgelopen jaar succesvol een baan vonden, krijgen we een inkijkje.

ICT'er: van Engeland naar Hoorn

Vanuit verschillende achtergronden kan iemand in een bijstandssituatie komen, zoals na immigratie. "Begin 2018 begeleidde ik een man die vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland was verhuisd. In het VK was hij werkzaam als ICT'er, maar in Nederland kwam hij direct in de bijstand terecht. Er was immers geen WW opgebouwd. Aanvankelijk startte deze man met een werkstage om ritme te behouden en bezig te blijven. Dit bleek echter een weinig positieve stimulans, gezien zijn mogelijkheden en recente arbeidsverleden. Toen zijn we via het WerkgeversServicepunt Noord-Holland Noord (WSP NHN) op zoek gegaan naar een meer passend traject. Vanuit het WSP werd iemand op ICT-gebied gezocht voor het project Harmonisatie van het informatielandschap bij de gemeente Hoorn. Hier ging hij eerst op basis van een stage aan de slag, wat zo goed verliep dat hij na een maand een contract kreeg op basis van bijstandsniveau. Vervolgens is dit twee maand later omgezet naar een aanstelling met een marktconform salaris. Hiermee is zijn financiële situatie bovendien sterk verbeterd ten opzichte van de uitkering."

Opleiding tot beveiliger bij Schiphol

Soms is iemand al wat langer uit het arbeidsproces en biedt scholing kans op een baan. Dit was ook het geval bij een Hoornse vrouw van eind dertig jaar. Ibrahim Pasvan: "WerkSaam heeft een opleidingstraject ontwikkeld op het gebied van beveiliging, waarbij samen wordt gewerkt met een beveiligingsbedrijf op Schiphol. Het hele proces van deze mevrouw heeft alles bij elkaar zo'n vijf maanden geduurd. Het gaat dan om aangenomen worden, een screening door de AIDV en een verkorte opleiding tot beveiliging. In eerste instantie begon dit traject als werkstage met behoud van de bijstandsuitkering en een reiskostenvergoeding. Na het succesvol doorlopen van de opleiding en stage, is ze voltijds als beveiliger op Schiphol aan de slag gegaan."

Administratief medewerker aan de slag in ander beroep

In de economisch-administratieve beroepsgroep zijn de afgelopen jaren veel banen verdwenen. Dit geldt vooral voor de lagere tot middelbare beroepen zoals administratief medewerkers en secretariaatsmedewerkers. Vanuit deze achtergrond kwam ook de volgende vrouw van midden veertig jaar in de bijstand terecht. Ibrahim Pasvan: 'Deze vrouw was heel gemotiveerd en ambitieus om werk te vinden, want er speelden ook financiële problemen (schuldsanering). In het eerste half jaar solliciteerde ze vaak, maar kwam het niet van uitnodigingen voor gesprekken. Voor administratieve functies is nu helaas weinig werk, waardoor we op een andere manier moesten nadenken over functies. Samen zijn we nagegaan in hoeverre haar competenties van de administratieve functie ook bij een ander beroep passen. Vervolgens kon er via tussenkomst van WSP NHN aansluiting gevonden worden bij een functie bij een bedrijf dat bureaustoelen levert. Hier is ze als productieplanner aan de slag gegaan. Eerst in de vorm van een werkstage, maar wegens succesvolle inzet is deze na een maand omgezet naar een reguliere aanstelling (jaarcontract) van 40 uur per week."

5.3 (Verbetering) financiële positie

Achtergrond

Er bestaat brede maatschappelijke steun voor het gegeven dat 'werk moet lonen'. Dit geldt dan zowel voor de stap naar werk als voor de stap naar méér werken. Ook voor mensen die vanuit de bijstand aan het werk gaan, is het dus van belang dat ze er in financiële zin op vooruit gaan. In de huidige situatie blijken er echter diverse mechanismen werkzaam te zijn die de samenhang tussen (meer) werken en een hoger netto besteedbaar inkomen kunnen verstoren. Hierdoor kan in de

praktijk sprake zijn van een ***armoedeval***. Daarmee wordt, zie bijvoorbeeld het recente SER-rapport 'Opgroeien zonder Armoede' (2017), bedoeld dat (meer) gaan werken kan resulteren in een te geringe toename of zelfs achteruitgang van het netto besteedbaar inkomen. De armoedeval staat dan ook op gespannen voet met het beginsel dat 'werk moet lonen'.

Een belangrijke oorzaak voor de armoedeval is dat werken weliswaar kan resulteren in hogere arbeidsinkomsten maar tegelijkertijd gepaard kan gaan met een verlies aan (landelijke en gemeentelijke) inkomensondersteunende voorzieningen en kwijtscheldingen.[59] In een recent onderzoek onder 34 gemeenten is nagegaan hoe het verlies aan dergelijke voorzieningen en kwijtscheldingen uit kan werken op het netto-inkomen van een aantal voorbeeldgezinnen bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand.[60] Daaruit bleek dat de armoedeval inderdaad een reëel probleem kan zijn. Ook in het eerdergenoemde SER-rapport wordt geïllustreerd dat vanaf een persoonlijk bruto-inkomen van circa 20.000 euro sprake is van een sterke stijging van de gemiddelde marginale druk. Samenhangend hiermee bevat het SER-rapport enkele concrete rekenvoorbeelden waarmee geïllustreerd wordt dat een hoger bruto arbeidsinkomen niet gepaard hoeft te gaan met een (duidelijk) hoger netto besteedbaar inkomen. De SER concludeert dan ook dat: 'De sterke stijging van de marginale druk zal in deze inkomensgroep (en mogelijk ook voor de groep met inkomens iets daaronder) een ontmoedigend effect hebben om meer uren te gaan werken.'[61]

Het huidige kabinet onderkent bovengeschetste problematiek en wil dan ook bevorderen dat werken loont. Daartoe treft het kabinet bijvoorbeeld maatregelen om de marginale druk vanaf het minimumloon te verkleinen. Daarbij gaat het dan om het verlagen van de belastingtarieven en het verhogen van de arbeidskorting tussen het minimumloon en het modaal inkomen. Ook schrapt het kabinet de harde inkomensgrens in de huurtoeslag waardoor huurders, die iets meer gaan verdienen, daardoor niet meer ineens hun hele huurtoeslag verliezen. Verder is het kabinet voornemens om met gemeenten afspraken te maken over het lokaal beleid om de armoedeval te verkleinen.[62]

Verbetering financiële situatie uitgestroomden Hoorn

In het licht van het bovenstaande zijn we ook bij het raadplegen van uitgestroomden in de gemeente Hoorn nagegaan welke financiële consequenties zij ervaren hebben van het aanvaarden van werk. Daartoe hebben we deze respondenten allereerst gevraagd of zij (en hun partner) er financieel op vooruit zijn gegaan nadat zij aan het werk zijn gegaan of met een onderneming zijn gestart. Figuur 5.5 bevat de resultaten van deze vraagstelling voor de 90 uitgestroomden die de betreffende vraag beantwoord hebben.

---

59 Kwijtscheldingen hebben met name betrekking op gemeentelijke belastingen.
60 Stimulansz, *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval*, 25 oktober 2019.
61 Zie blz. 62, Sociaal Economische Raad (SER), *Opgroeien zonder Armoede*, 2017.
62 Tweede Kamer brief, *Kabinetsreactie op SER-advies 'Opgroeien zonder armoede' en reactie op het rapport van de Kinderombudsman 'Alle kinderen kansrijk'*, 6 april 2018.

Figuur 5.5 Financiële situatie uitgestroomden na aanvaarden werk/start onderneming (N=90)

Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Uit bovenstaande figuur blijkt allereerst dat één op de zes uitgestroomden (16%) zich geen mening kon vormen over de vraag of zij er door het vinden van werk c.q. het starten van een onderneming financieel op vooruit waren gegaan. Van de 76 respondenten die dat wel konden heeft de meerderheid – namelijk 42 personen – deze vraag ontkennend beantwoord. In totaal 27 van deze personen gaven aan dat hun financiële situatie niet wezenlijk veranderd was na het vinden van werk dan wel na het starten van een onderneming. Bij 15 van deze personen was zelfs sprake van een financiële achteruitgang. Met name uitgestroomden die een partner hebben met een eigen inkomen blijken pessimistisch te zijn over de inkomenseffecten van het aan het werk gaan c.q. het starten van een eigen onderneming. Van deze groep van 15 uitgestroomden heeft namelijk maar één persoon aangegeven er financieel op vooruit te zijn gegaan.

Hierboven kwam al ter sprake dat 15 uitgestroomden gemeld hebben dat hun financiële situatie verslechterd is na het aanvaarden van werk c.q. het starten van een bedrijf. Daarnaast hebben nog eens 27 respondenten aangegeven dat zij ongeveer hetzelfde te besteden hebben dan voorheen. Ook voor deze uitgestroomden geldt dat de stap naar werk in financieel opzicht niet echt lonend is geweest. We zijn bij deze personen nagegaan wat zij als oorzaken zien voor het feit dat zij er financieel niet op vooruit of zelfs achteruit zijn gegaan. Figuur 5.6 geeft daar inzicht in.

Figuur 5.6 Redenen verslechterde/gelijkblijvende financiële situatie uitgestroomden (N=42)

Respondenten konden meerdere antwoorden geven waardoor percentages optellen tot meer dan 100%.
Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Uit de resultaten van figuur 5.6 zijn enkele rode draden te destilleren waar het gaat om de achterliggende verklaringen voor het ontbreken van positieve inkomenseffecten bij een deel van de uitgestroomden. Een eerste belangrijke oorzaak heeft te maken met de aard van de banen. Diverse van deze respondenten hebben namelijk gemeld dat het uurloon en/of het aantal uren laag is dan wel dat de baan te weinig 'vastigheid' biedt (dan weer wel en dan weer geen werk). In de tweede plaats wijzen de betreffende uitgestroomden regelmatig op het verlies aan kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen en inkomensondersteunende voorzieningen. De stijging van het inkomen – waardoor ze boven de geldende inkomenstoetsen voor minimaregelingen komen – wordt in die gevallen (nagenoeg) volledig 'gedempt' door het feit dat ze geen gebruik meer kunnen maken van deze voorzieningen. In de derde plaats worden de extra inkomsten gebruikt om schulden af te lossen, waardoor er netto geen vooruitgang is. In de vierde plaats heeft een deel van deze uitgestroomden te maken gehad met extra kosten, zoals reiskosten en kosten voor kinderopvang, als gevolg van het aan het werk gaan.

Het verlies van (landelijke) toeslagen – zoals huurtoeslag, zorgtoeslag en dergelijke – is door een enkeling als reden genoemd voor de armoedeval. Daarbij merken we op dat hier sprake kan zijn van een onderschatting van de feitelijke gevolgen van het toeslagensysteem bij de stap naar werk. Zoals hiervoor aangegeven, blijkt uit onderzoek van het CPB dat de helft van alle toeslagen in de periode 2011-2016 achteraf gecorrigeerd moesten worden, vanwege verkeerde inschattingen op hoeveel toeslag men recht heeft en het niet tijdig doorgeven van aanpassingen in de situatie.

Desgevraagd konden 9 van de 15 uitgestroomden, voor wie de vraag relevant was, een inschatting maken van de omvang van de achteruitgang in het maandelijkse inkomen ten opzichte van de situatie toen zij nog een uitkering hadden. Gemiddeld kwamen deze personen uit op een maandelijkse achteruitgang van 244 euro. Daarbij was overigens sprake van een grote variatie, van 30 euro tot maar liefst 800 euro achteruitgang op maandbasis.

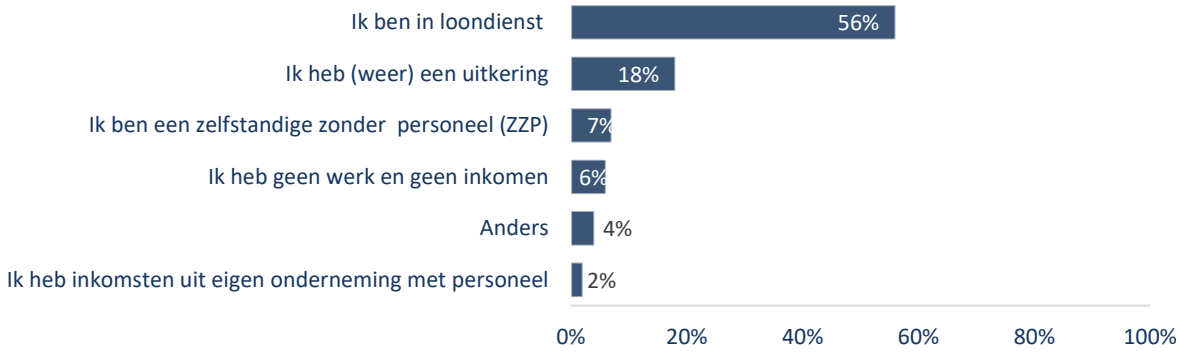
Een deel van de geraadpleegde werkgevers herkent de armoedeval bij specifieke groepen van werknemers. Dit geldt met name voor werkgevers waar deeltijdaanstellingen gangbaar zijn zoals het onderwijs, de kinderopvang, supermarkten en de thuiszorg. Deze werkgevers horen met enige regelmaat dat werknemers niet meer willen gaan werken omdat dit niet of nauwelijks 'rendabel' zou zijn, bijvoorbeeld vanwege de daarmee gepaard gaande reductie c.q. terugvordering van toeslagen en de extra kosten van kinderopvang.

Ook de geraadpleegde functionarissen van WerkSaam horen regelmatig van hun cliënten, die zij begeleiden naar betaald werk, dat zij er nauwelijks op vooruit – of zelfs achteruitgaan – indien zij werk aanvaarden. In de praktijk wordt echter niet getoetst of en, zo ja, in welke mate hiervan sprake is. WerkSaam blijkt wel een regeling te hebben voor tijdelijke financiële ondersteuning als uitgestroomden bij het aanvaarden van werk betalingsproblemen krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van de kosten van kinderopvang en reiskosten.

Huidige (financiële) situatie

Bij het raadplegen van uitgestroomden zijn we ook nagegaan wat hun huidige (financiële) situatie is. Allereerst hebben we zicht proberen te krijgen op de 'duurzaamheid' van de uitstroom en hebben we uitgestroomden gevraagd naar hun huidige situatie. Dit resulteerde in het beeld zoals in schema 5.7 is samengevat.

Figuur 5.7 Huidige situatie uitgestroomden (N=105)

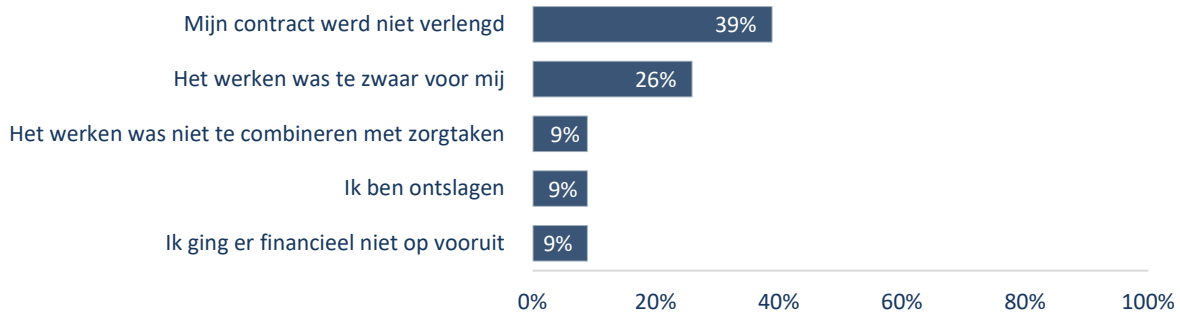


Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

We zien uit bovenstaande figuur dat circa 80% van de uitgestroomden vooralsnog (duurzaam) uit de uitkering is. Daarentegen heeft ongeveer één op de vijf uitgestroomden (weer) een uitkering terwijl zes uitgestroomden geen werk en ook geen inkomen hebben.

Desgevraagd hebben 23 uitgestroomden gemeld dat zij inmiddels weer gestopt zijn met werken dan wel met de eigen onderneming. De redenen die deze respondenten hiervoor aangedragen hebben, presenteren we in figuur 5.8.

Figuur 5.8 Redenen voor stoppen met werken/onderneming (N=23)

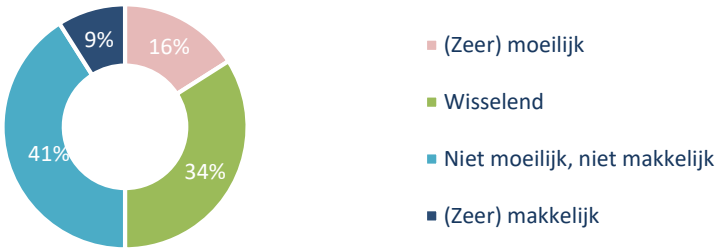


Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

We zien dat de belangrijkste reden voor de 'terugval' te maken heeft met het feit dat het contract van de betreffende uitgestroomden niet verlengd is. Daarnaast spelen ook oorzaken die gerelateerd zijn aan de uitgestroomden zelf, een rol. Zo noemt een aantal uitgestroomden dat het werk te zwaar voor hen was en/of niet te combineren viel met zorgtaken. Twee uitgestroomden zijn gestopt met werken vanwege de armoedeval. Zij waren niet langer gemotiveerd om te werken omdat zij er financieel niet (voldoende) op vooruit waren gegaan.

Net als in de enquête onder inwoners hebben we ook uitgestroomden die op het moment van het onderzoek (nog) werk of een eigen onderneming hadden, gevraagd in hoeverre zij er in slagen om rond te komen met hun inkomen (zie figuur 5.9).

Figuur 5.9 Mate waarin uitgestroomden rond kunnen komen met hun inkomen (N=68)

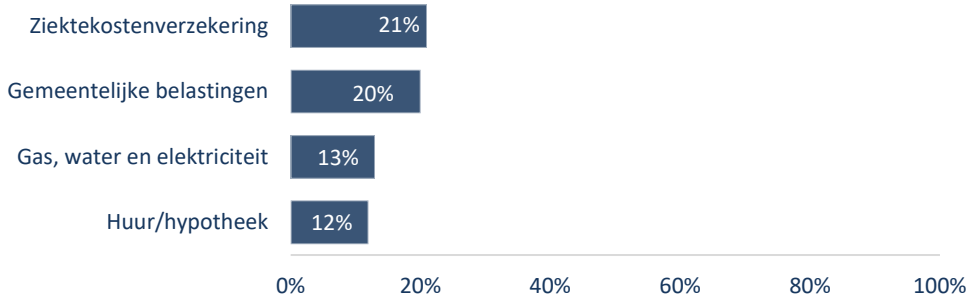


Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Vergelijken we bovenstaande resultaten met de uitkomsten voor alle inwoners van Hoorn – zie figuur 4.1 – dan blijken uitgestroomden duidelijk meer moeite te hebben om rond te komen met hun inkomen. Zo geeft 9% van de uitgestroomden aan dat dit (zeer) makkelijk voor hen is terwijl dit percentage bij de inwoners van Hoorn uitkomt op 41%. Vergelijken we het aandeel uitgestroomden naar werk – dus voormalig bijstandsgerechtigden – dat moeilijk rond kan komen (16%) met die van huidige bijstandsgerechtigden (63%, zie figuur 4.2), dan kan daaruit de conclusie worden getrokken dat de stap naar werk in veel gevallen toch tot enige verlichting van de financiële positie heeft geleid.

Samenhangend met het voorgaande zijn we nagegaan in hoeverre uitgestroomden te maken hebben met bepaalde typen betalingsachterstanden. Uit figuur 5.10 blijkt dat hiervan bij een deel van de uitgestroomden inderdaad sprake is en dan met name waar het gaat om de ziektekostenverzekering en gemeentelijke heffingen/belastingen. De resultaten zijn in grote mate vergelijkbaar met de bevindingen voor inwoners van Hoorn die in meer of mindere mate moeite hebben om rond te komen van hun inkomen (zie figuur 4.6).

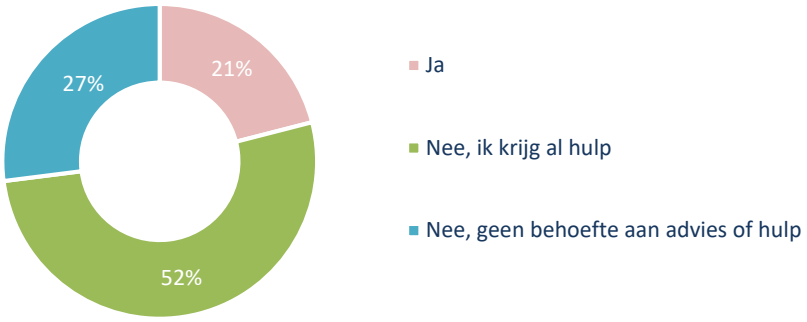
Figuur 5.10 Betalingsachterstanden bij uitgestroomden (N=87)



Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

Ten slotte hebben we uitgestroomden, die moeite hebben om rond te komen met hun inkomen en/of betalingsachterstanden hebben, de vraag gesteld of zij behoefte aan hulp/advies hebben. Bij ongeveer één op de vijf van deze uitgestroomden leeft deze behoefte. Dat dit aandeel zo laag uitvalt laat zich vooral verklaren door het gegeven dat ongeveer de helft van deze uitgestroomden al hulp/advies krijgt (zie figuur 5.11).

Figuur 5.11 Behoefte aan hulp/advies bij uitgestroomden (N=56)



Bron: *Raadpleging uitgestroomden Bureau Bartels 2019*

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de conclusies samen die aan de hand van de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden (paragraaf 6.2). Ook formuleren we een aantal bouwstenen voor het toekomstige armoedebeleid van de gemeente Hoorn. Daartoe formuleren we concrete aanbevelingen. In paragraaf 6.3 staan de aanbevelingen voor het verkleinen van verborgen armoede, terwijl in paragraaf 6.4 de aanbevelingen voor de aanpak van de armoedeval gepresenteerd worden.

6.2 Samenvattende conclusies

In de tweede helft van 2019 heeft Bureau Bartels voor de gemeente Hoorn onderzoek gedaan naar de armoedeproblematiek binnen haar gemeente. Daarbij is op verzoek van de gemeente specifiek aandacht besteed aan twee vraagstukken die beleidsmatig relevant zijn, namelijk de verborgen armoede en de armoedeval. Van verborgen armoede is sprake als inwoners in armoede verstoken blijven van enige vorm van hulp en dus niet bereikt worden met het gemeentelijk beleid dan wel hulp van andere organisaties. De armoedeval treedt op als in een huishouden (meer) loon door werk wordt verkregen, maar dit niet leidt tot een (duidelijk) hoger besteedbaar inkomen.

Voor het onderzoek is deskresearch verricht, zijn CBS-cijfers geanalyseerd en zijn gesprekken gevoerd met personen binnen de gemeente Hoorn en bij externe partijen. Bovendien is een brede bewonersenquête gehouden, waaraan ruim 2.000 huishoudens in Hoorn deelgenomen hebben. Ook zijn 100 personen geënquêteerd die in de afgelopen twee jaar de overstap van bijstand naar werk hebben gemaakt.

Armoedeproblematiek in Hoorn

Van de 31.800 huishoudens in Hoorn moesten 4.500 in 2017 van een laag inkomen rondkomen. Dit betekent dat één op de zeven huishoudens een risico op armoede had. Hoorn wijkt daarin niet af van het landelijk gemiddelde. In totaal 2.100 van deze huishoudens leefden op of rond het sociaal minimum. Dit is 6,6% van alle huishoudens (tegenover 7,4% landelijk). Deze huishoudens hebben een grote kans op armoede. In absolute aantallen telde Hoorn enkele honderden huishoudens meer met een (groot) risico op armoede dan vijf jaar daarvoor. Hoewel in alle wijken van Hoorn armoede voorkomt, hebben drie wijken naar verhouding veel met de armoede-problematiek te maken. Naast Kersenboogerd-Noord, die de kroon spant, gaat het hierbij om Grote Waal en Hoorn-Noord. Dit zijn ook de wijken waar naar verhouding de meeste verstrekkingen vanuit het armoede- en schuldenbeleid worden gedaan.

Voor 12% van alle huishoudens in Hoorn geldt dat zij moeilijk rond kunnen komen van hun inkomen. Voor nog eens 18% van de huishoudens geldt dat zij in de ene periode makkelijk en in de andere periode moeilijk rond kunnen komen. Sterk stijgende kosten en hoge vaste lasten vormen met name verklaringen voor het (soms) moeilijk rond kunnen komen. Bij een derde van de huishoudens die (soms) moeite heeft met rondkomen, komen betalingsachterstanden voor. Achterstanden bij ziektekosten en gemeentelijke belastingen werden daarbij net iets vaker genoemd dan voorzieningen voor het wonen (huur, gas e.d.). Nog eens drie op de tien huishoudens geeft aan dat het niet moeilijk is om rond te komen, maar dat het ook niet gemakkelijk is. Hun besteedbaar budget is doorgaans niet groot, maar wel toereikend voor

noodzakelijke uitgaven en voor een minimum aan ontspanning en maatschappelijke participatie. De resterende vier op de tien huishoudens heeft geen moeite om van hun inkomen rond te komen.

Binnen de huishoudens met een (hoog) risico op armoede zijn enkele groepen sterk vertegenwoordigd. Met name bijstandsgerechtigden en in iets mindere mate arbeidsongeschikten zijn oververtegenwoordigd in de huishoudens met een laag inkomen of een inkomen op/rond het sociaal minimum. Uit de inwonersenquête blijkt dat deze groepen ook de meeste moeite hebben om rond te komen van hun uitkering. Pensioengerechtigden zijn min of meer evenredig vertegenwoordigd in de armoedestatistieken. Bij deze groep valt op dat zij getalsmatig een grote groep met een verhoogd risico op armoede vormen (rond de 30%), maar dat maar een klein deel van hen naar eigen zeggen moeite heeft met het rondkomen (3%). Dit is een groep die door zuinig te leven vaak in staat is om hun uitgavenpatroon aan te passen aan hun (geringe) inkomen. Van makkelijk rondkomen is dan vaak geen sprake. Pensioengerechtigden worden echter weinig bereikt met het armoedebeleid van de gemeente Hoorn.

Het vraagstuk van werkende armen – zij die in loondienst werken of een eigen onderneming hebben – doet ook in Hoorn opgeld. In 2017 bestond 9% van de huishoudens met een laag inkomen uit werkenden in loondienst en 4% uit ondernemers. Bij werkenden in loondienst zien we recent een toename van hun aandeel binnen de huishoudens die op of rond het sociaal minimum leven. Bij de ondernemers gaat het dan vooral om zzp'ers die te weinig opdrachten hebben en/of lage tarieven hanteren. Deze groep blijft veelal buiten het zicht van de gemeente en haar samenwerkingspartners bij het armoedebeleid.

Dwars door deze groepen heen valt nog een aantal kenmerken op bij de inwoners van Hoorn die een grote kans op armoede hebben. Relatief gaat het namelijk vaak om alleenstaanden, mensen met een niet-westerse achtergrond en eenoudergezinnen. Hoorn zit net wat boven het landelijk gemiddelde als het gaat om het aandeel kinderen in armoede. In 2017 hadden 1.700 kinderen met armoede te maken. Dit staat gelijk aan 11,4% van alle kinderen. Landelijk lag het aandeel toen op 10,5%. Hoewel uit recente publicaties blijkt dat kinderarmoede niet verder toeneemt, gaat het om aanzienlijke aantallen kinderen die met de negatieve gevolgen van armoede te maken hebben.

Verborgen armoede

In 2018 zijn vanuit het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in totaal bijna 8.400 verstrekkingen gedaan. Kwijtscheldingen en de collectieve zorgverzekering (Univé GemeentePakket) nemen hierbij ongeveer de helft van alle verstrekkingen voor hun rekening. Ook de sport- en cultuurstrippenkaart kent in absolute zin een groot aantal verstrekkingen, hoewel in 2018 wel duidelijk een dip in het gebruik is te zien. De bijzondere bijstand vertoont met ongeveer 1.000 verstrekkingen per jaar een stabiel beeld. De Individuele inkomenstoeslag en de schuldhulpverlening vertonen een groei in het gebruik.

Uit de registratie van het gebruik van de voorzieningen valt niet het bereik van de doelgroep van het armoedebeleid vast te stellen. Een huishouden kan namelijk van meer dan één type verstrekking gebruik hebben gemaakt. Geen enkele voorziening blijkt bij meer dan de helft van de huishoudens die (soms) moeite hebben om rond te komen, bekend te zijn. De grootste bekendheid genieten de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de sport- en cultuurstrippenkaart (49% respectievelijk 40%). Beide worden door ruim een derde van zij die ermee bekend zijn ook daadwerkelijk gebruikt. De Individuele inkomenstoeslag is het minst

bekend (23%), maar kent de grootste gebruiksquote (78%). Van de ondersteuningsmogelijkheden van ketenpartners is de Voedselbank het meest bekend bij de mensen in armoede (60%). Het gebruik is echter beperkt tot 4% van zij die hiermee bekend zijn.

Op grond van de uitkomsten van de inwonersenquête zijn schattingen van het bereik van het gemeentelijk instrumentarium voor armoedebeleid gemaakt. Hieruit blijkt dat een kwart van de huishoudens die (soms) moeilijk rondkomen, van een of meerdere voorzieningen gebruik maakt. Voegen we daarbij de voorzieningen van andere partijen waarmee de gemeente samenwerkt aan toe, dan stijgt het bereik tot ruim 40%. Dit betekent dat bijna drie op de vijf huishoudens in armoede nu nog niet bereikt wordt. Differentiëren we naar subgroepen huishoudens, dan krijgen 150 huishoudens met een bijstandsuitkering nog geen (aanvullende) hulp. Voor de andere groepen wordt de niet-bereikte huishoudens geschat op: 270 huishoudens met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 470 huishoudens van werkende armen en ruim 1.200 pensioengerechtigden.

In Hoorn kampen 8% van alle huishoudens met problematische schulden. Dit komt bij bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten veel vaker dan gemiddeld voor (namelijk 36% en 17%). Deze uitkomsten liggen in lijn met andere landelijke resultaten. Bijna een vijfde van de huishoudens met problematische schulden schakelt hulp in om deze schulden aan te pakken. Het vaakst wordt deze hulp verstrekt door bewindvoerders en/of de gemeente (Kredietbank Nederland). Een vijfde van de huishoudens schakelt 1.Hoorn in voor hulp. Ruim de helft ziet door deze hulp dat schulden ook daadwerkelijk aangepakt worden, voor ruim een kwart kwam deze vraag te vroeg. Vier op de vijf huishoudens met problematische schulden is dus van hulp verstoken. Onbekendheid met de mogelijkheden speelt hierbij een belangrijke rol.

Ongeveer drie op de tien Hoornse gezinnen met kinderen heeft weleens moeite met het betalen van de kosten voor kinderen, zoals kleding en schoenen, inrichting van slaapkamer, lidmaatschap van club/vereniging, verjaardagen, vervoer en speelgoed. Bij eenoudergezinnen is dit aandeel veel hoger dan bij meeroudergezinnen (56% versus 18%). Van de beschikbare voorzieningen voor kinderen kan alleen de sport- en cultuurstrippenkaart op enige bekendheid en gebruik rekenen. Voor andere kindvoorzieningen geldt dat deze nog weinig op het netvlies van ouders staan en ook weinig gebruikt worden. Bij schoolkosten – die voor negen op de tien arme gezinnen met schoolgaande kinderen problemen opleveren – gaat het vooral om schoolreisjes, computer/laptops en de verplichte ouderbijdrage. Stichting Leergeld is bij een derde van deze ouders bekend, de helft van hen heeft hier ook een beroep op gedaan. De bekendheid en het gebruik van de gemeentelijke computerregeling is lager. Voor ouders met kinderen in armoede is er geen overzicht van beschikbare kindvoorzieningen. De verstrekkingen verlopen namelijk via verschillende partijen, zoals de gemeente zelf en een aantal maatschappelijke organisaties. Overigens valt op dat de gemeente Hoorn de decentralisatiegelden voor armoedebestrijding onder kinderen niet volledig besteedt en bovendien niet uitsluitend in natura verstrekt.

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente Hoorn bij de uitvoering van haar armoedebeleid en het bereik van hulpbehoevende inwoners – dus het verminderen van de verborgen armoede – winst kan behalen door meer samen te werken. Intern kan tussen het armoedebeleid meer verbindingen worden gelegd met andere gemeentelijke beleidsvelden. Dit geldt niet alleen voor het gemeentelijke schuldenbeleid, maar ook terreinen als welzijn/Wmo, zorg, wonen en veiligheid. Armoede gaat namelijk vaak gepaard met problemen op andere levensdomeinen. Ook ligt een verdere versterking van de signaleringsfunctie van 'vindplaatsen'

van doelgroepen en de onderlinge doorverwijzing voor de hand. Bij partijen in het veld bestaat een grote bereidheid om wat dit aangaat samen met de gemeente op te trekken om de armoedeproblematiek in Hoorn verder in te dammen.

Overall beeld beleidsinzet

In het navolgende schema vatten we voor de huidige beleidsinstrumenten van de gemeente Hoorn samen wat goed verloopt en wat verbetering verdient.

Instrument	Beoordeling	Aandachtspunten
Individuele inkomenstoeslag (IIT)	▪ Directe invloed op besteedbaar inkomen ▪ Aantal verstrekkingen neemt toe	▪ Geniet relatief weinig bekendheid ▪ Kan 'instrument' zijn voor verminderen armoedeval
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	▪ Directe invloed op besteedbaar inkomen ▪ Geniet relatief grote bekendheid ▪ Veel verstrekkingen, mede door automatische toekenningen	▪ Komt niet bij alle doelgroepen op netvlies ▪ Kan 'instrument' zijn voor verminderen armoedeval
Bijzondere bijstand	▪ Achtervang voor incidentele kosten die zwaar drukken op besteedbaar inkomen ▪ Stabiel gebruik	▪ Gebruik onder werkenden is beperkt ▪ Belangrijk deel verstrekkingen voor kosten beschermingsbewind ▪ Kan 'instrument' zijn voor verminderen armoedeval
Individuele studietoeslag	▪ Specifieke regeling voor kleine doelgroep ▪ Beperkt gebruik	N.v.t.
Budget regelvrije ruimte	▪ Flexibel in te zetten instrument, sluit aan op toenemende behoefte aan hulp op maat ▪ Budget wordt ruimschoots besteed	N.v.t.
Collectieve zorgverzekering	▪ Sluit aan op grote, vaste lastenpost voor mensen in armoede ▪ Ruime inkomensgrens ▪ In absolute zin groot gebruik	▪ Bekendheid en gebruik onder werkende armen beperkt
Sport- en cultuurstrippenkaart	▪ Belangrijk om deelname aan sport en cultuur te bevorderen, draagt bij aan verminderen sociale uitsluiting ▪ Automatische verstrekking bij deel doelgroep (bijstandsgerechtigden) ▪ Gebruik vertoont wisselend beeld	▪ Fysiek overhandigen strippenkaart vervelend voor doelgroep ▪ Organisatie niet efficiënt ▪ Strippenkaart voor kinderen 'verborgen' ▪ Verschillende inkomensgrenzen volwassenen-kinderen ▪ Weinig bereik onder ouderen en werkende armen
Schuldhulpverlening	▪ Stijging beroep op schuldhulpverlening ▪ Pilot vroegsignalering ▪ Meer samenwerking	▪ Veel huishoudens met proble-matische schulden nog niet bereikt ▪ Samenwerking met bewindvoerders biedt kansen

Kindvoorzieningen (diverse)	▪ Belangrijk voor verminderen sociale uitsluiting van kinderen in armoede ▪ Diverse ('losse') voorzieningen voor kinderen ▪ Aandacht voor financiële educatie (preventie) ▪ Deels eigen verstrekkingen, deels via andere organisaties	▪ Onvoldoende profilering/ herkenbaarheid voor doelgroep en vindplaatsen ▪ Geen samenhang in verstrekkingen ▪ Verschillende afbakeningen van doelgroep ▪ Inhoud kindvoorzieningen dekt niet alle behoeften af ▪ Geen eenduidig portaal voor verzoeken om steun ▪ Decentralisatie-uitkering kinderarmoede niet volledig (voor verstrekkingen in natura) besteed

Armoedeval

Werk wordt als een belangrijk middel gezien om uit de armoedesituatie te komen. De aanname is dat mensen die uit de bijstand aan het werk gaan en er financieel op vooruitgaan. In de praktijk komt het voor dat mensen die gaan werken er nauwelijks op vooruit gaan of zelfs te maken krijgen met een achteruitgang van het netto besteedbaar inkomen. In die gevallen loont werken niet en is sprake van de zogenoemde 'armoedeval'. Dit blijkt ook de praktijk te zijn bij een deel van de inwoners van Hoorn die in de afgelopen twee jaar uit de bijstand kwamen omdat ze werk vonden of een onderneming startten. Bij 30% van de uitgestroomden was de financiële situatie niet wezenlijk veranderd, bij nog eens 17% was zelfs sprake van een financiële achteruitgang.

Het onderzoek wijst uit dat niet één specifieke oorzaak voor de armoedeval valt aan te wijzen, maar dat meerdere mechanismen gelijktijdig optreden die hiervoor een verklaring vormen. Deels liggen deze verklaringen in de aard van het werk (laag loon, weinig uren en geen vastigheid in werk). Daarnaast vervalt bij een deel van de uitgestroomden kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen en/of individuele inkomensondersteuning doordat het (huishoud)inkomen gehanteerde inkomensgrenzen voor minimaregelingen overschrijden (door 29% respectievelijk 21% van de uitgestroomden die er niet op vooruit gingen ervaren). Ook gaat bij een kwart van de gevallen de meerinkomsten ten opzichte van de bijstandsuitkering op aan het aflossen van schulden. Een vergelijkbaar aandeel heeft (ook) te maken met extra kosten (voor bijvoorbeeld kinderopvang en woon-werk verkeer) waarvan een dempende werking uitgaat.

Een vijfde van de uitgestroomden was op het moment van het onderzoek gestopt met werken, veelal omdat het contract niet verlengd werd of omdat het werk te zwaar was. Een enkeling is gestopt omdat ze er financieel niet op vooruit zijn gegaan. De resterende uitgestroomden – die dus nog wel aan het werk waren – hebben het financieel niet gemakkelijk: de helft van hen kan naar eigen zeggen moeilijk rondkomen (16%) of heeft perioden waarin het moeilijk rondkomen is (34%). Daarmee nemen de uitgestroomden een tussenpositie in tussen de 'gemiddelde inwoner van Hoorn' en zij die op dit moment (nog) in de bijstand zitten. Van enige verlichting in de financiële situatie is dus bij een deel van de uitgestroomden wel sprake.

6.3 Aanbevelingen voor vermindering verborgen armoede

Zoals in het inleidende hoofdstuk aangegeven, werd met het onderzoek ook beoogd om bouwstenen te verkrijgen voor een gerichte aanpak van de verborgen armoede in Hoorn. In het onderstaande formuleren we telkens eerst de aanbeveling en vervolgens de onderbouwing daarvan zoals die vanuit voorgaande resultaten te destilleren zijn. De aanbevelingen hebben we geordend langs twee lijnen, namelijk aanbevelingen over de invulling van/randvoorwaarden voor

het Hoornse armoedebeleid ('beleid') en aanbevelingen voor de inzet van instrumentarium ('instrumenten'). In Bijlage IV is een prioriteitsstelling voor de aanbevelingen weergegeven. Daarbij is aangegeven welke aanbevelingen op korte termijn dan wel lange termijn aandacht verdienen van de gemeente. Dit geldt ook voor de aanbevelingen uit de volgende paragraaf.

BELEID

1. *Formuleer voor het bereiken van inwoners in armoede concrete taakstellingen en pas hierop de monitoring aan.*

Uit het onderzoek blijkt dat drie op de vijf huishoudens in Hoorn nu niet bereikt wordt met het gemeentelijk armoedebeleid en ondersteuning vanuit andere partijen uit de keten. Het gaat hierbij om 150 huishoudens met een bijstandsuitkering, 270 huishoudens met arbeidsongeschiktheidsuitkering, 470 huishoudens van werkende armen en ruim 1.200 pensioengerechtigden. Op grond hiervan kan de gemeente Hoorn een keuze maken in de typen inwoners die zij in de komende periode wil bereiken met haar armoedebeleid. Om de verborgen armoede onder (groepen) inwoners van Hoorn gericht aan te kunnen pakken, doet de gemeente er verstandig aan om hiervoor SMART-doelstellingen of KPI's te formuleren. De keuze hierin bepaalt ook welke partijen bij de uitvoering van het gemeentelijk armoedebeleid betrokken dienen te worden (zie ook aanbeveling 4).

Het onderzoek leert verder dat het veel moeite kost om gegevens over het gebruik van voorzieningen door de Hoornse inwoners inzichtelijk te krijgen. De gegevens komen uit verschillende databronnen die moeilijk uit te lezen zijn. Het gevolg is dan ook vooral geen inzicht op individueel huishoud- of inwonerniveau wordt verkregen, maar alleen op individueel voorzieningenniveau. Om de aanpak van de verborgen armoede in de tijd adequaat te kunnen volgen, is het wenselijk om een goede monitoring van het gebruik van voorzieningen te ontwikkelen.

2. *Breng meer samenhang aan tussen het gemeentelijk armoedebeleid en andere gemeentelijke beleidsvelden.*

In de gemeente Hoorn wordt in zekere zin onderscheid gemaakt tussen armoedebeleid en schuldenbeleid. Hoewel de wettelijke kaders voor beide beleidsvelden verschillend zijn, is dit onderscheid in zekere zin kunstmatig. Armoede en schulden lopen namelijk vaak samen op. Uit het onderzoek blijkt dat een kwart van de huishoudens in Hoorn die (soms) moeilijk rond kunnen komen problematische schulden heeft. Bovendien ligt ook bij problematische schulden een opgave voor de gemeente om het bereik van haar instrumentarium te vergroten: vier op de vijf Hoornse huishoudens met problematische schulden blijft van hulp verstoken. Eén samenhangend armoede- en schuldenbeleid voor Hoorn ligt dan ook voor de hand.

In de uitvoering van het Hoornse armoedebeleid kan (nog) meer samen opgetrokken worden met andere beleidsvelden binnen de gemeente. Armoede gaat namelijk vaak gepaard met andere problemen, zoals op het gebied van gezondheid, eenzaamheid/sociaal isolement, uitval uit het onderwijs, woonomgeving/huisvesting, sociale overlast/onveiligheid, werk etc. Door verbindingen tussen beleidsvelden te leggen kunnen problemen beter, namelijk meer integraal, aangepakt worden. Dit wordt bevorderd door intern, dus tussen gemeentelijke afdelingen, concrete casussen en ervaringen uit te wisselen. Bovendien kan door gebruik te maken van elkaars netwerken het bereik van het gemeentelijke instrumentarium worden vergroot. Zo hebben

andere beleidsterreinen, zoals zorg, jeugdzorg, onderwijs, sport, welzijn, vanuit hun maatschappelijke opgave contacten met partijen in het veld die als vindplaatsen voor inwoners met armoede (en schulden) kunnen dienen. Vanuit welzijn/WMO vervult 1.Hoorn al een dergelijke rol (zie ook aanbeveling 3). Voor andere partijen als eerstelijns zorg/wijkverpleging, scholen, kinderopvang, woningbouwvereniging[63], sociaal raadslieden, sportverenigingen, etc. geldt dat een dergelijke (vroeg)signalerende functie nog verder gestimuleerd kan worden. Overigens heeft een deel van deze partijen Westfriesland als werkgebied en bestaat er ook behoefte aan een informatieproduct over de gemeentelijke voorzieningen van alle gemeenten in deze regio en niet alleen van Hoorn.

Deze vindplaatsen kunnen een rol spelen bij het actief opzoeken en informeren van mensen in hun eigen leefomgeving die in armoede leven en nu nog van hulp verstoken blijven. Als deze hulpbehoevende inwoners in het vizier komen van deze partijen, is het belangrijk om hen via een rechtstreekse ingang bij de gemeente (zie aanbeveling 5) te kunnen doorverwijzen/ doorgeleiden naar het gemeentelijk armoede- en schuldeninstrumentarium. Bij deze meer outreachende manier van werken kan overigens wel sprake zijn van belemmeringen in de privacy en onderlinge gegevensuitwisseling. Samen met de andere beleidsvelden dient dan ook nagegaan te worden in hoeverre deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Verder heeft een deel van deze partijen Westfriesland als werkgebied.

3. Versterk de wijkgerichte aanpak via 1.Hoorn.

Uit onderzoek blijkt dat een sociale infrastructuur in de buurt van kwetsbare groepen en het actief opzoeken van mensen in hun eigen leefomgeving belangrijke werkzame elementen zijn voor het bereiken van inwoners in armoede en daarmee een effectief armoedebeleid.[64] Wat dit aangaat beschikt Hoorn al over een goede basis in de vorm van de wijk-/gebiedsteams van 1.Hoorn. Deze teams vormen een laagdrempelige voorziening waarmee nu al hulpbehoevende mensen worden bereikt. Zo doet een vijfde van de huishoudens met problematische schulden die hulp inschakelen, een beroep op 1.Hoorn. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat de mogelijkheden van 1.Hoorn voor het bereiken van inwoners in armoede en schulden nog beter benut kunnen worden. De volgende randvoorwaarden dienen daartoe ingevuld te worden:

- de wijkteams een duidelijke taak/positie geven als eerstelijnsvoorziening en 'ontmoetings-plaats' op het gebied van armoede en schulden;
- in het verlengde hiervan in elk van de wijken (met veel armoede, zie figuur 2.1) communiceren dat inwoners met vragen over en behoefte aan hulp bij financiële problemen bij de wijkteams van 1.Hoorn terecht kunnen;
- investeren in het vergroten van kennis bij de wijkteams over het gemeentelijk instrumentarium op het gebied van armoede en schulden. Uit de gesprekken blijkt dat hier nog winst te behalen valt. Recentelijk is hier wel een begin mee gemaakt;
- duidelijke afspraken maken hoe de communicatie tussen de wijkteams en het gemeentelijk apparaat verloopt als 1.Hoorn verdere informatie wil over ondersteuningsmogelijkheden dan wel inwoners met hulpvragen wil doorverwijzen naar de gemeente (zie ook aanbeveling 5);
- inzicht geven in welke andere partijen dan de gemeente nog meer ingeschakeld kunnen worden bij de hulp aan inwoners met financiële problemen (zie aanbeveling 4).

---

63 De voornoemde pilot met Intermaris is hiervan een goed voorbeeld.
64 Movisie, *Wat werkt bij de aanpak van armoede*, maart 2016.

4. Maak een overzicht van (voorzieningen van) partijen die een rol vervullen op het gebied van armoede en schulden bij inwoners van Hoorn.

In Hoorn zijn verschillende professionele partijen en vrijwilligersorganisaties actief op het terrein van armoede en schulden. Deze partijen hebben elk een ondersteuningsaanbod voor bepaalde armoedegerelateerde vraagstukken en/of typen inwoners (bijvoorbeeld kinderen) van Hoorn. Uit het onderzoek blijkt dat de Hoornse inwoners in armoede lang niet altijd bekend zijn met partijen waarop zij een beroep kunnen doen. Bovendien kennen de partijen elkaar onderling nog onvoldoende. Dit terwijl in de gevoerde gesprekken – en uit de recente netwerkbijeenkomst armoede – nadrukkelijk naar voren komt dat er behoefte bestaat aan meer samenwerking en uitwisseling. Door een overzicht te maken van partijen die een bijdrage leveren aan het verminderen van de armoede- en schuldenproblematiek in Hoorn en dit te communiceren naar inwoners en de partijen zelf, kan het bereik van deze partijen worden vergroot en de samenwerking met de gemeente en onderling geïntensiveerd worden.

5. Stel bij gemeente een accountmanager armoedebestrijding in waartoe externe partijen zich rechtstreeks kunnen wenden.

Vanuit diverse gesprekken met externe (keten)partijen is gebleken dat zij nu een algemeen telefoonnummer van de gemeente Hoorn moeten bellen als zij vragen hebben over bepaalde instrumenten en/of concrete casussen van hulpbehoevende inwoners voor willen leggen. Dit wordt als onprettig en onwenselijk ervaren, ook omdat men vervolgens bij steeds andere medewerkers van de gemeente terechtkomt. Het contact tussen externe partijen en gemeente kan worden gestroomlijnd door bij de gemeente een centrale contactpersoon aan te wijzen waarmee men zich rechtstreeks in verbinding kan stellen. Voor deze partijen kan de contactpersoon als loket dienen om vragen goed beantwoord te krijgen c.q. de juiste hulp te organiseren.

6. Maak informatie over Hoornse armoedevoorzieningen en bijbehorende formulieren meer toegankelijk voor inwoners.

In diverse gesprekken is naar voren gebracht dat de informatie over de gemeentelijke instrumenten op het gebied van armoede en schulden en bijbehorende (digitale) formulieren onvoldoende toegesneden zijn op de doelgroep. De leesbaarheid en de begrijpelijkheid van deze informatie laten te wensen over. Voor bijvoorbeeld laaggeletterden, oudere inwoners, mensen met een migratieachtergrond, inwoners met weinig of geen digitale vaardigheden, werpt dit een drempel op. De wijkgerichte aanpak, waarbij mensen voor informatie en hulp naar een laagdrempelige voorziening in hun eigen buurt kunnen – zie aanbeveling 3 – helpt om deze drempel te slechten. Dit neemt niet weg dat de gemeente Hoorn ook een slag kan maken in het meer toegankelijk maken van informatie en in te vullen formulieren. Dit door de inhoud, de omvang en het taalniveau van de informatie beter aan te laten sluiten op de kenmerken van de betreffende inwonersgroepen. Mocht de gemeente Hoorn behoefte hebben aan inspiratie/ voorbeelden van elders dan is aansluiting bij de campagne Direct Duidelijk, een initiatief van de stuurgroep van het Netwerk Begrijpelijke Overheid (NBO), aanbevelenswaardig.

7. Borg de financiële educatie van Hoornse jongeren via het onderwijs.

In de achterliggende periode heeft de gemeente Hoorn, via de activiteiten van de preventiemedewerker, activiteiten ontplooid rondom de financiële educatie van jongeren. Dit door gastlessen te geven en voorlichtingsactiviteiten in te kopen. Dat dergelijke preventieve activiteiten in de richting van jongeren belangrijk zijn, staat buiten kijf. Door jongeren financieel bewust te maken, wordt de basis gelegd voor hun financiële redzaamheid als ze volwassen zijn. Vandaar dat het besluit om ook in de nabije toekomst hiervoor middelen beschikbaar te stellen (vanuit de decentralisatie-uitkering armoedebestrijding kansarme kinderen) een goede is.

Bij de toekomstige invulling van deze preventieve activiteiten dient wel rekening te worden gehouden met een aantal recente inzichten vanuit de literatuur over de effectiviteit van financiële educatie. [65] Zo zijn interventies meer effectief als zij niet alleen aandacht besteden aan kennisoverdracht over omgaan met geld, maar ook aan het vergroten van financiële vaardigheden van jongeren. Hierbij dient dan aangesloten te worden op situaties waarmee jongeren in de praktijk te maken hebben. Daarnaast zijn eenmalige, kortdurende interventies minder effectief dan een meer structurele aanpak. Er wordt dan ook gepleit om het stimuleren van financiële vaardigheden te verankeren in het schoolcurriculum. Wat dit laatste betreft, blijkt uit de gesprekken met vertegenwoordigers van Hoornse onderwijsinstellingen wel dat er weerstanden bestaan. Zo wordt het onderwijs overvraagd om aan verschillende maatschappelijke vraagstukken aandacht te besteden in het curriculum. Bovendien is er sprake van tijdgebrek bij docenten om (ook) aan financiële educatie voldoende aandacht te schenken. Om toch de mogelijkheden te onderzoeken om financiële educatie goed te borgen binnen het onderwijs, dient de gemeente Hoorn in overleg te treden met het onderwijs om na te gaan in hoeverre en hoe deze weerstanden weggenomen kunnen worden.

8. Zet in Hoorn ook in op preventie bij volwassenen.

Veel gemeenten zijn volop aan het experimenteren met vroegsignalering van betalingsproblemen, om te voorkomen dat inwoners verder in de problemen raken en pas in beeld komen als zij volop in de schulden zitten. [66] Kenmerkend van dergelijke aanpakken is dat betalingsachterstanden van enkele maanden worden gesignaleerd en dat op dat moment het gesprek wordt aangegaan om een diagnose te stellen en oplossingen aan te dragen. Op deze manier komen inwoners die zichzelf niet melden maar wel aanzienlijke betalingsproblemen hebben, eerder in het vizier van de gemeente. Bovendien kunnen zij dan tijdig gebruik maken van hulpverlening en hun financiële situatie stabiliseren. Op zichzelf bestaat over de effectiviteit van

'Voor onze medewerkers is in de cao van de bedrijfstak geregeld dat zij gebruik kunnen maken van een persoonlijk opleidingsbudget. Zij kunnen dit budget gebruiken voor het volgen van een opleiding of cursus. Eén van de mogelijkheden waarvoor het budget aangewend kan worden, is het volgen van een cursus 'financieel inzicht'. Dit wordt niet op individueel bedrijfsniveau maar op het niveau van de bedrijfstak aangeboden.' Grote werkgever in Hoorn

[65] Nibud en Wijzer in geldzaken, *Effectieve manieren om verantwoord financieel gedrag te bevorderen*, 2017.

[66] Uit lopend onderzoek blijkt dat de helft van de ruim 300 onderzochte gemeenten pilots op het gebied van schuldhulpverlening geïnitieerd hebben, waarvan wederom de helft pilots op het gebied van vroegsignalering. Met name de 'Vroeg eropaf'-aanpak, zoals die enkele jaren geleden in Amsterdam ontwikkeld is, wordt in veel gevallen als model gehanteerd (Bureau Bartels, *Inventarisatie gemeentelijke pilots op gebied van schulden*, nog te verschijnen).

dergelijke vroegsignaleringsinitiatieven wel consensus, het bereiken van de doelgroep is in veel pilots nog wel het probleem. De gemeente Hoorn heeft op het punt van de vroegsignalering inmiddels een pilot met Intermaris lopen, om huisuitzettingen te voorkomen.

Aandacht voor financiële educatie van volwassenen is in de gemeente Hoorn – en overigens ook in veel andere gemeenten – nog een witte vlek.[67] Voor mensen in loondienst worden steeds meer door sociale partners (via cao's) en individuele werkgevers initiatieven ontplooid om financieel inzicht te geven rondom life events, zoals het krijgen van kinderen, kopen van een huis, echtscheidingen, studerende kinderen, keuzes rondom werk en dergelijke. Aan de hand van digitale instrumenten, workshops/cursussen en/of een aanvullend advies op maat van een financieel expert krijgen werknemers dan inzicht in hun huidige en toekomstige financiële situatie en mogelijke maatregelen om financiële problemen te voorkomen.[68] Voor groepen inwoners die niet (meer) op de arbeidsmarkt actief zijn – zoals bijstandsgerechtigden, arbeidsongeschikten en ouderen – is een dergelijke vorm van preventie nog niet beschikbaar. De Gemeente Hoorn kan – in samenspraak met andere partijen die dergelijke doelgroepen al via hun bestaande netwerken bereiken – overwegen om voor deze groepen inwoners specifieke preventieactiviteiten te ontplooien. Deze activiteiten kunnen dan ook benut worden om gericht de ondersteuningsmogelijkheden van de gemeente onder de aandacht te brengen.

9. *Maak in de uitvoering van het armoedebeleid de 'maatwerktafel' een standaardwerkwijze.*

De gemeente Hoorn heeft voor meer complexe gevallen van hulp aan inwoners een aanpak ontwikkeld, waarbij verschillende hulpverlenende partijen samen naar oplossingen zoeken. Dit is de zogenoemde 'maatwerktafel', die als onderdeel van integraal gericht werken ingezet wordt. 1.Hoorn is de partij die voor toepassing van dit instrument is aangewezen. Deze aanpak is ook goed geschikt voor inwoners die financiële problemen (in combinatie met andere problemen) hebben. In de gesprekken met verschillende typen betrokkenen (onder andere bij 1.Hoorn) hebben we vastgesteld dat het instrument 'maatwerktafel' geen grote bekendheid geniet bij relevante betrokkenen in de uitvoering en daardoor vanuit het armoedebeleid ook nauwelijks ingezet wordt. Dit is een gemiste kans voor het integraal op maat oplossingen bieden van inwoners met financiële en andere hulpvragen.

10. *Maak concrete afspraken met WerkSaam Westfriesland en 1.Hoorn over de voorlichting van bijstandsgerechtigden.*

Uit het onderzoek blijkt dat bijstandsgerechtigden in Hoorn relatief het meest bereikt worden met het gemeentelijk instrumentarium op het gebied van armoede. Een verklaring hiervoor is dat deze inwoners al in het vizier van de gemeente zijn en bovendien een deel van het instrumentarium min of meer 'automatisch' – namelijk na toekenning van de bijstandsuitkering – aangeboden krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de sport- en cultuurstrippenkaart. Toch geldt ook voor bijstandsgerechtigden dat nog niet iedereen met het instrumentarium bereikt wordt.

---

[67] De gemeente Breda voert een financieel educatie project 'Held met geld' uit, waarbij niet alleen kinderen/jongeren de doelgroep vormen, maar ook volwassenen. Daarbij wordt informatie over verantwoord omgaan met geld verstrekt via beurzen en evenementen in de wijk. De gemeente Zoetermeer maakt vlogs over financiële zelfredzaamheid van volwassenen, onder andere rondom life events.

[68] Voorbeelden hiervan zijn MijnGeldzaken.nl en het Persoonlijk Jaarverslag® Online.

Twee partijen spelen voor het bereiken van bijstandsgerechtigden een belangrijke rol, namelijk WerkSaam Westfriesland en 1.Hoorn (met elk een specifiek deel van de groep). Uit het onderzoek blijkt door beide organisaties niet het volledige aanbod onder de aandacht wordt gebracht van de bijstandsgerechtigden. Bij de intake van WerkSaam beperkt zich dit tot kwijtschelding en de strippenkaart. Bij 1.Hoorn is dit meer diffuus en hangt het af van de aanwezige kennis bij de betrokken medewerker. Dit heeft deels met de taakopvatting te maken en deels met onvoldoende inzicht in beschikbare voorzieningen. Ook speelt mee dat WerkSaam voor geheel Westfriesland werkt en niet alleen voor Hoorn. Hierop is beschikbare informatie over gemeentelijke ondersteuning niet goed afgestemd. De gemeente dient met beide organisaties in overleg te treden om nadere afspraken te maken over de voorlichting van bijstandsgerechtigden. Hierdoor worden deze organisaties in staat gesteld om individuele bijstandsgerechtigden meer op maat maar wel volledig te informeren over de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden.

11. Betrek meer 'maatjes' en ervaringsdeskundigen bij het vergroten van het bereik van instrumenten van de gemeente Hoorn.

Uit de literatuur is bekend dat het inzetten van maatjes, buddy's en mentoren/coaches een effectief middel is om samen met de hulpvrager problemen op te lossen. [69] Hiermee komt in aanvulling op professionele hulpverlening een 'pool' van vrijwillige, op de persoon toegesneden hulp beschikbaar. Verschillende maatschappelijke organisaties in Hoorn werken met de inzet van dit soort vrijwilligers, bijvoorbeeld Schuldhulpmaatje Westfriesland en Humanitas Thuisadministratie Westfriesland. Dit soort initiatieven verdienen (verdere) ondersteuning vanuit de gemeente, zodat zij meer maatjes kunnen inzetten om inwoners van Hoorn te bereiken en te ondersteunen.

Ook het bevorderen van lotgenotencontact krijgt in toenemende mate aandacht binnen het armoedebeleid van gemeenten, omdat hiervan een positieve invloed uitgaat voor het bereiken van doelgroepen. Wat dit betreft wordt recent steeds meer ervaringsdeskundigen ingezet, dus mensen die zelf in armoede en schulden hebben gezeten en met hulp 'de weg omhoog' hebben gevonden (zie ook kader). In de toekomstige voorlichting over en uitvoering van gemeentelijke instrumenten dient dan ook nagegaan te worden in hoeverre ervaringsdeskundigen opgeleid en ingezet kunnen worden.

Gemeente Gouda

Inzet ervaringsdeskundigheid bij schulden helpt

Vanuit de gemeentelijke schulddienstverlening werkt Gouda sinds kort met de inzet van ervaringsdeskundigen. Inwoners die gebruik maken van de schuldhulpverlening, worden automatisch uitgenodigd voor 'krachtgroepen'. Dit is een vorm van lotgenotencontact waarbij de inzet van ervaringsdeskundigen een belangrijk punt vormt. Ervaringsdeskundigen dragen een hoopgevend beeld uit ('het is mij ook gelukt') en bovendien vinden inwoners het makkelijker vragen aan een 'gelijke' te stellen. Inwoners die succesvol het schuldentraject hebben doorlopen, kunnen een training volgen op het gebied van ervaringsdeskundigheid. De bijeenkomsten versterken de motivatie van inwoners die een schuldentraject volgen en vallen minder snel voortijdig uit.

[69] Movisie, *Wat werkt bij de aanpak van armoede*, maart 2016.

12. *Pas het budget en het systeem van de sport- en cultuurstrippenkaart aan.*

De sport- en cultuurstrippenkaart is een belangrijke voorziening waarvan vele honderden inwoners van Hoorn gebruik maken. Deze voorziening draagt ertoe bij dat mensen in armoede kunnen deelnemen aan sport- en cultuuractiviteiten. Naast het feit dat hiermee sociale uitsluiting tegengegaan wordt, draagt het – door deelname aan sport mogelijk te maken – ook in positieve zin bij aan de gezondheid van de betreffende gebruikers. Voor kinderen geldt dat de deelname aan een sportvereniging in nagenoeg alle gevallen volledig betaald wordt met de strippenkaart (het budget van 200 euro per jaar, al dan niet met een aanvulling vanuit Stichting Leergeld). Voor volwassenen is de maximale vergoeding (van 100 euro per jaar) niet altijd toereikend om een volledig jaar te sporten. Gebruikers stoppen tussentijds en beginnen dan in het nieuwe jaar opnieuw als er weer budget beschikbaar is.

Het huidige systeem van de strippenkaart is omslachtig en complex. Daar waar niet automatisch strippen worden verstrekt, moeten aanvragers elk jaar opnieuw een (weinig toegankelijk) aanvraagformulier invullen en diverse bewijsstukken meezenden. Dit werpt een drempel voor mensen met een laag inkomen op. Bovendien is het onprettig en stigmatiserend voor de gebruikers om fysieke strippen te moeten inleveren (waarbij het voor anderen zichtbaar is dat zij arm zijn). Deze strippen worden vervolgens door sport- en cultuurvoorzieningen weer bij de gemeente ingeleverd. Naast een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure doet de gemeente Hoorn er verstandig aan om na te gaan of deze voorziening geïntegreerd kan worden in een breder systeem, zoals elders bijvoorbeeld via stadspassen wordt gedaan. Daarnaast is het overhandigen en circuleren van fysieke kaartjes niet meer van deze tijd. Elders bestaan digitale systemen die als voorbeeld kunnen dienen.

13. *Promoot de sport- en cultuurstrippenkaart gericht onder ouderen en werkende armen.*

De sport- en cultuurstrippenkaart is, zoals gezegd, een belangrijke voorziening met een relatief groot bereik. Uit het onderzoek blijkt dat twee groepen inwoners – waarvoor deelname aan sport- en cultuurvoorzieningen eveneens belangrijk is – naar verhouding weinig bereikt worden, namelijk ouderen en werkende armen. Niet alleen de bekendheid is onder deze groepen minder, maar ook het gebruik als de strippenkaart wel bekend is. Met een gerichte voorlichting aan deze groepen kan de bekendheid en het gebruik worden gestimuleerd.

Voor ouderen geldt dat zij rechtstreeks aangeschreven kunnen worden vanuit de gemeente. Daarnaast kan dit op indirecte wijze gebeuren via partijen als 1.Hoorn, ouderenbonden, kerken, zorginstellingen en andere maatschappelijke organisaties. Voor werkende armen – werknemers in loondienst en ondernemers/zzp-ers – bestaan nauwelijks mogelijkheden om hen rechtstreeks te benaderen. Voor werkende armen kan een voorlichtingscampagne via grote werkgevers (in sectoren met lage lonen en veel deeltijdwerk) geïnitieerd worden. De werkgevers die in het kader van dit onderzoek gesproken zijn kenden over het algemeen de strippenkaart wel, maar wisten niet dat deze ook voor werkenden met een laag inkomen is. Ondernemers/zzp-ers melden zich – vaak uit schaamte – niet of nauwelijks voor ondersteuning bij de gemeente of andere partijen. Het meest voor de hand liggende 'kanaal' waarlangs deze ondernemers bereikt kunnen worden zijn financiële dienstverleners waar zij zich melden bij financiële problemen (zoals banken, accountants, administratiekantoren en andere financiële dienstverleners).

14. Breng de afzonderlijke kindvoorzieningen in Hoorn onder in een kindpakket.

De gemeente Hoorn heeft met aanzienlijke aantallen kinderen in armoede te maken. Om de omstandigheden van deze kinderen te verzachten en te bevorderen dat zij mee kunnen doen in de maatschappij, beschikt Hoorn over enkele kindgerichte voorzieningen. Deze voorzieningen worden door verschillende partijen aangeboden, namelijk de gemeente zelf, de Kinderkledingbank Westfriesland, de Voedselbank West-Friesland en Stichting Leergeld West-Friesland. De bekendheid en het gebruik van deze voorzieningen zijn echter niet groot. De sport- en cultuurstrippenkaart en het aanbod van Stichting Leergeld worden relatief het meest gebruikt. De conclusie is dat er voor de gemeente Hoorn nog een flinke opgave ligt om het bereik van haar kinderarmoedebeleid te vergroten.

Wat dit laatste betreft, ligt het voor de hand om – net als veel andere gemeenten in ons land [70] – alsnog de stap te zetten naar het instellen van een samenhangend en herkenbaar kindpakket.[71] Dit biedt namelijk een aantal voordelen. Zo kan hiermee in de eerste plaats de profilering van de kindvoorzieningen in de richting van de kinderen en hun ouders/verzorgers verbeterd worden. Nu wordt de informatie over het aanbod versnipperd – door afzonderlijke organisaties – verspreid. Op de website van de gemeente Hoorn is informatie over de kindvoorzieningen nauwelijks te vinden. In de tweede plaats wordt met een kindpakket meer herkenbaarheid gerealiseerd voor vindplaatsen van kinderarmoede. Voor deze partijen wordt het ook eenvoudiger om bij signalen van kinderarmoede naar het juiste 'loket' – daar waar de uitvoering van het kindpakket is belegd – te verwijzen. Een derde voordeel van een kindpakket is dat verstrekkingen meer in samenhang gedaan kunnen worden. Als een ouder/verzorger of kind voor een specifieke hulpvraag aanklopt kan nagegaan worden of ook andere typen verstrekkingen relevant zijn voor het kind. Ook op deze manier kan het bereik van kinderen worden vergroot. Ten slotte kan het instellen van het kindpakket aangegrepen worden om één afbakening van de doelgroep 'kinderen in armoede in Hoorn' te maken. In de huidige situatie met verspreide voorzieningen worden verschillende afbakeningen gehanteerd. Nu komt het voor dat een kind vanuit de ene voorziening wel hulp kan krijgen, maar voor een andere voorziening niet in aanmerking komt.

Los van het feit of Hoorn de stap naar het kindpakket maakt dient het aanbod van kindvoorzieningen meer overzichtelijk en meer toegankelijk gepresenteerd te worden. De informatie dient daarbij ook toegesneden te worden op de kinderen/jongeren zelf. Zo worden de gemeentelijke regelingen voor computers/laptops en zwemlessen op de gemeentelijke website uitsluitend als onderdeel van bijzondere bijstand genoemd. Dat de sport- en cultuurstrippenkaart er ook voor kinderen in armoede is, valt in op deze website niet op. Een bijzonderheid bij deze strippenkaart is dat voor kinderen een andere inkomensgrens wordt gehanteerd dan voor volwassen, namelijk 125% versus 120% van het sociaal minimum. Ouders die net meer in de 120% aan inkomen hebben, kunnen niet weten dat hun kinderen wellicht wel in aanmerking komen voor de strippenkaart. Deze informatie is namelijk nergens te vinden.

---

[70] Het aantal gemeenten met een kindpakket is in de periode 2014-2016 verviervoudigd naar 44% (Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar kindpakketten*, november 2016). Dit percentage is sindsdien verder toegenomen.

[71] Het instellen van een kindpakket is ook een aanbeveling die de Kinderombudsman doet in zijn *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid* (2014).

15. *Voeg bij het instellen van het Hoornse kindpakket een aantal nieuwe typen verstrekkingen voor kinderen toe en betrek bij het bepalen van de inhoud daarvan ook de kinderen zelf.*

Met de bundeling van bestaande kindvoorzieningen in het kindpakket kan een deel van de ondersteuningsbehoefte van Hoornse kinderen in armoede ingevuld worden. Dit geldt voor verschillende typen verstrekkingen zoals die bij kindpakketten doorgaans onderscheiden worden[72], namelijk:

- voorzieningen voor maatschappelijke participatie (deelname aan sport en cultuur via de strippenkaart van de gemeente, zwemlessen via gemeente en Stichting Leergeld West-Friesland, kampen/uitjes via Kinderkledingbank West-Friesland, kermisactie via de gemeente);
- voorzieningen voor school (schoolkosten/schoolreisjes via Stichting Leergeld West-Friesland, computer/laptop via gemeente of Stichting Leergeld West-Friesland);
- basisvoorzieningen voor levensonderhoud (kleding via de Kinderkledingbank en voedsel via de Voedselbank West-Friesland);
- en overige voorzieningen (de verjaardagsbox Stichting Leergeld West-Friesland/Voedselbank West-Friesland).

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de Hoornse ouders ook moeite heeft met de kosten voor de inrichting van de slaapkamer van kinderen (71%), vervoer (53%) en speelgoed (49%). Hoewel deze kosten incidenteel wellicht nu al wel vanuit de bijzondere bijstand, budget regelvrije ruimte en – wanneer het schoolgerelateerd is (zoals een fiets) – via Stichting Leergeld West-Friesland betaald worden, kunnen deze verstrekkingen ook meer op structurele basis via het kindpakket geregeld worden. Verder is voor het meest genoemde type kindgerelateerde kosten waarmee Hoornse ouders problemen hebben – 74% heeft moeite met de kosten voor kleding en schoenen – het aanbod nu beperkt tot tweedehands kleding via de Kinderkledingbank. In andere gemeenten zien we met enige regelmaat dat afspraken met de lokale middenstand worden gemaakt voor (korting op) de aanschaf van nieuwe kleding en schoeisel (zie 'shoptegoed' van 150 euro per jaar binnen het kindpakket van Gouda).

Overigens is het bovenstaande gebaseerd op de resultaten die in de inwonersenquête zijn verkregen. Dit is niet afgestemd met kinderen en jongeren uit Hoorn. Mocht besloten worden om het kindpakket in te stellen, dan dienen kinderen en jongeren uit Hoorn daarbij wel een stem te hebben. Naast het feit dat zij volgens het Kinderrechtenverdrag recht hebben om hun mening te geven over zaken die hen aangaan, leert de ervaring dat dit ook bijdraagt aan verhoging van de kwaliteit van het kindpakket.[73] Dit omdat de typen verstrekkingen dan meer toegesneden worden op de behoeften van de kinderen en jongeren in Hoorn. Wat het betrekken van jongeren betreft kan voortgeborduurd worden op de ervaringen die de Kinderkledingbank Hoorn met haar jeugdraad opgedaan heeft (zie ook onderstaande goede praktijk).

---

72 Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar kindpakketten*, november 2016.
73 Kinderombudsman, *Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid*, 2014.

Kinderen aan zet bij de Kinderkledingbank Hoorn

'Voor en door kinderen', bij de Kinderkledingbank Hoorn staan kinderen in armoede centraal. De organisatie zet ervaringsdeskundige jongeren via een jeugdraad in voor diverse doelen. Bijvoorbeeld om de doelgroep te bereiken én aansprekende activiteiten te bedenken. Bianca Hofmeijer, oprichter en eigenaar van de Kinderkledingbank, deelt haar ervaringen met de jeugdraad.

Kinderkledingbank Hoorn

De Kinderkledingbank is twaalf jaar geleden vanuit huis opgericht. Inmiddels zit de kledingbank al geruime tijd in Zwaag en houden 34 vrijwilligers de organisatie draaiende. De organisatie richt zich op jongeren in de leeftijd van 0 tot 21 jaar met vooral kleding, speelgoed, schoolspullen en/of uitjes.

Groot bereik

Het werkgebied van de Kinderkledingbank bestrijkt Noord-Holland, met de nadruk op gemeente Hoorn en omliggende plaatsen. Bianca Hofmeijer: "Met 3.500 kinderen in ons bestand bedienen we een grote groep kinderen in de regio. Per dag zien we zeker 100 tot 150 kinderen in de winkel." Voor het grote bereik zijn twee factoren aan te wijzen. Bianca Hofmeijer: "Met een aantal organisaties zoals MEE, Jeugdzorg, Stichting Leergeld en de Voedselbank werken we nauw samen. Dit werkt twee kanten op: zij verwijzen als het nodig is gezinnen met kinderen naar ons en omgekeerd doen wij dat ook." Daarnaast trekken de jeugdraad en andere kinderen die lid zijn van de Kinderkledingbank zelf ook nieuwe aanwas aan. Bianca: "Onze jeugdraad geeft voorlichting en presentaties op scholen wat de bekendheid van onze organisatie vergroot. Daarnaast is er veel mond-tot-mond reclame door kinderen die al bekend zijn bij de Kinderkledingbank. Bij kinderen speelt onderling schaamte vaak een kleinere rol dan bij volwassenen."

Jeugdraad

Het succes van de Kinderkledingbank is grotendeels bepaald door de jeugdraad. De jeugdraad van de Kinderkledingbank Hoorn bestaat uit 12 ervaringsdeskundige jongeren in de leeftijd van 4 tot 21 jaar. Het idee van een jeugdraad ontstond tijdens het eerste kamp dat Bianca Hofmeijer organiseerde voor kinderen in armoede. De kinderen bleken ondanks hun verschillende achtergronden veel herkenning bij elkaar te vinden, doordat ze bijvoorbeeld vanwege de financiële situatie gepest zijn. Dit (lotgenoten)contact schept direct een belangrijke band. "Tijdens dit kamp had ik goede gesprekken met deze kinderen. Ze wisten heel goed waar ze behoefte aan hadden en binnen een uur waren de eerste ideeën uitgewerkt", aldus Bianca Hofmeijer. Op dat moment werd duidelijk hoe belangrijk het is om de doelgroep zelf te betrekken en ontstond de jeugdraad.

De jeugdraad vervult verschillende taken binnen de kledingbank. Bianca: "Onze jeugdraad verzint al onze uitjes. De jongeren in deze raad weten namelijk wat leuk is, wat betaalbaar is en goed aansluit bij behoeften van kinderen in armoede. Ook adviseert en beslist deze raad bijvoorbeeld over de inrichting van de winkel. De jeugdraad komt met ideeën waar wij als volwassenen zelf nooit op zouden komen'. De jeugdraad heeft ook een externe functie, bijvoorbeeld in de voorlichting op scholen en het aantrekken van sponsoren."

Voor de jongeren van de jeugdraad zelf zijn er ook positieve bijkomstigheden aan deelname aan de raad. Zo schetst Bianca dat er gewerkt wordt via het maatjes-principe. Hierbij dragen oudere kinderen kennis over aan de jongere kinderen binnen de raad en ontstaan er vaak ook vriendschappen. Ook doen ze ervaringen op waaruit kinderen een positief zelfgevoel ontlenen. "Jongeren die sponsorgeld aantrekken voor een uitje en dat vervolgens zelf organiseren, krijgen echt iets voor elkaar. Het geeft ze ook een mooi verhaal om te vertellen op bijvoorbeeld school", aldus Bianca Hofmeijer.

16. Organiseer het portaal voor het kindpakket via Stichting Leergeld West-Friesland.

Uit het Vervolgonderzoek naar kindpakketten blijkt dat gemeenten het vaakst als aanvraagkanaal voor het kindpakket fungeren. Maatschappelijke organisaties dienen in toenemende mate – vaak naast de gemeente – als 'portaal' tot het gemeentelijk kindpakket.[74] Wat betreft de organisatie van het kindpakket is geen sprake van 'het beste recept', dus via de gemeente en/of een maatschappelijke organisatie. Belangrijk voor de frontoffice (de voorkant) van het kindpakket is dat het voor de doelgroep – kinderen en hun ouders/verzorgers – duidelijk is waar zij voor hulp uit het kindpakket kunnen aankloppen. Een ander criterium bij de afweging voor de organisatie van het kindpakket is in hoeverre bestaande maatschappelijke organisaties nu al een groot bereik van de doelgroep kinderen hebben. In het geval van Hoorn zou wat dit laatste betreft goed gebruik gemaakt kunnen worden van Stichting Leergeld West-Friesland. Via deze organisatie worden nu namelijk al veel gezinnen in Hoorn bereikt. Bovendien bouwt deze organisatie steeds meer aan een netwerk van vindplaatsen voor kinderen in armoede.

Indien besloten wordt om de sport- en cultuurstrippenkaart om te vormen naar of te integreren in een bredere stadspas voor Hoorn (zie aanbeveling 12), dan kan het kindpakket hierin meegenomen worden.

[74] Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar kindpakketten*, november 2016.

17. Positioneer beschermingsbewind binnen armoedebeleid.

Vanuit de verschillende aanknopingspunten – financiële stabiliteit, gebruik inkomens-ondersteuning, schuldenaanpak en bevordering financiële zelfredzaamheid – kunnen bewindvoerders als een belangrijke gesprekspartner van de gemeente Hoorn op het gebied van armoede- en schuldenbeleid worden gezien. Nagegaan dient te worden hoe de gemeente met beschermingsbewind om wil gaan en welke mogelijkheden tot samenwerking hieruit voortvloeien. Tijdens de voornoemde netwerkbijeenkomst armoede van november jongstleden is vanuit bewindvoerders aangegeven graag te willen samenwerken met de gemeente en andere maatschappelijke organisaties in Hoorn.

6.4 Aanbevelingen rondom armoedeval

In deze afsluitende paragraaf formuleren we enkele aanbevelingen voor het vraagstuk van de armoedeval, de situatie waarbij mensen die uit de bijstand aan het werk gaan er financieel niet of nauwelijks op vooruitgaan. Voor een deel wordt de armoedeval bepaald door zaken die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen, zoals het vervallen van landelijke toeslagen en de aard van het werk van de uitgestroomden. Dit neemt niet weg dat de gemeente Hoorn wel enkele beleidsinitiatieven kan ontplooien om de problematiek van de armoedeval te verminderen. De onderstaande aanbevelingen hebben daarop betrekking.

18. Introduceer maatwerkvoorlichting bij uitstroom naar werk zodat op individueel niveau aangetoond wordt in hoeverre werken loont.

Bij mensen die langdurig in de bijstand zitten kan de indruk bestaan dat inkomensverbetering uitblijft als zij de stap naar werk zetten. Soms is dit terecht, als geen verdere maatregelen worden genomen. Maar soms ook niet, omdat ze dan onterecht denken dat werken weinig extra oplevert. Het (vermeend) uitblijven van een betere financiële situatie kan een reden zijn om niet actief naar werk te zoeken. Vanuit die optiek doet de gemeente Hoorn er goed aan om te investeren in het verkrijgen van financieel inzicht rondom de life event '(weer) gaan werken'. Hierbij is dan wel een maatwerkaanpak nodig. Verschillende mechanismen grijpen in elkaar die van invloed zijn op de mate waarin er een financieel verschil ontstaat tussen wel en niet werken. Zoals recent ook uit het Stimulansz-onderzoek naar de armoedeval blijkt, is dit een complexe materie die om grondige kennis van de regelgeving op landelijk en lokaal niveau vraagt. [75] Een financieel specialist kan doorrekenen hoe het inkomen van iemand verandert als hij of zij gaat werken. [76] Ook wordt dan zichtbaar of er drempels bestaan die leiden tot onvoldoende financiële prikkels om weer te gaan werken.

Verder kan een individuele analyse over de financiële consequenties van de overstap naar werk ook aangegrepen worden om de consequenties voor landelijke toeslagen (zoals huur- en zorgtoeslag) te berekenen. Hierdoor kan de persoon tijdig maatregelen nemen voor het geval dat de toeslagen (deels) teruggevorderd worden. Dit voorkomt onaangename verrassingen waarbij pas na verloop van tijd blijkt dat toeslagen met terugwerkende kracht gecorrigeerd worden en de uitgestroomde met onverwachte terugvorderingen geconfronteerd wordt.

---

[75] Stimulansz, *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar armoedeval*, oktober 2019.

[76] Bij werkenden zien we ook steeds meer initiatieven van sociale partners en werkgevers om op individueel niveau financieel inzicht te geven rondom life events (zie hiervoor). Hierbij worden financieel specialisten ingezet.

19. *Benut als gemeente de eigen mogelijkheden om werk lonend te maken daar waar uit de maatwerkvoorlichting – zie vorige aanbeveling – blijkt dat er inderdaad sprake is van een armoedeval bij het aanvaarden van werk.*

Uit het onderzoek blijkt dat bij een deel van de uitgestroomden geen wezenlijke verbetering van de financiële situatie optreedt als zij aan het werk gaan. Sommige huishoudens gingen er zelfs in financieel opzicht op achteruit. Via het maatwerkadvies – zie voorgaande aanbeveling – kan in de toekomst vooraf inzicht worden gegeven of werken leidt tot een verbetering van de financiële situatie van een bijstandsgerechtigde. Daar waar geen wezenlijke verbetering optreedt – en dus financiële prikkels om te gaan werken en duurzaam uit de bijstand te blijven ontbreken – kan de gemeente haar mogelijkheden inzetten om de stap naar werk alsnog lonend te maken. Hierbij valt te denken aan een drietal strategieën, die in voorkomende gevallen (gecombineerd) ingezet kunnen worden, namelijk:

- een ***overbruggingsperiode*** inlassen waarbij ***gemeentelijke minimavoorzieningen*** – zoals de individuele inkomensondersteuning en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen – niet direct vervallen bij uitstroom naar werk. Nu kan het voorkomen dat door de overstap naar werk het huishoudinkomen boven de inkomensgrens van gemeentelijke regelingen uitkomt, waardoor de extra inkomsten uit werk in negatieve zin 'gecompenseerd' worden met een verlies aan inkomsten door het vervallen van deze gemeentelijke ondersteuning. Door de inkomensgrenzen in die gevallen minder strikt te hanteren kan bijgedragen worden aan verbetering van de financiële positie van uitgestroomden. Overigens kan overwogen worden om daarbij niet 'het inkomen' maar 'het rondkomen' als toetsingscriterium te gaan hanteren bij dit voorzieningen;
- de mogelijkheden voor ***kwijtschelding van schulden aan de gemeente*** verruimen. Bij een kwart van de uitgestroomden die met de armoedeval te maken hebben, gaan (een deel van) de extra inkomsten uit werk op aan het afbetalen van schulden. Daaronder kunnen ook schulden aan de gemeente zitten. Door de mogelijkheden voor kwijtschelding te verruimen[77], kunnen mensen (eerder) met een schone lei beginnen en meer overhouden;
- (als de bovenstaande twee strategieën onvoldoende effect sorteren) ***tijdelijk aanvullende inkomensondersteuning*** verlenen om de marginale druk te verkleinen. Per individueel geval kan dan nagegaan worden hoeveel en voor hoe lang deze steun wenselijk is om werken lonend te maken. Wellicht dat hiervoor bestaande minimavoorzieningen – zoals bijzondere bijstand – ingezet kunnen worden.

De inzet van deze mogelijkheden vergt eveneens een maatwerkaanpak, dus een op maat gesneden aanpak voor de individuele inwoner die zonder aanvullende ondersteuning met de armoedeval te maken heeft bij de overgang van bijstand naar werk.

[77] Dit geldt dan niet voor zogenoemde bestuursrechtelijke geldschulden, dus schulden die voortvloeien uit uitgekeerd geld waarop de burger geen recht had of bestuurlijke boetes.

Gemeente Roosendaal

Geen inkomensgrenzen maar rondkomen centraal stellen

Bij de gemeente Roosendaal vindt er in het armoedebeleid een omslag plaats. Niet langer staan inkomensgrenzen centraal, maar komt de nadruk op 'rondkomen', maatwerk en integraal werken te liggen. Op deze manier kunnen er meer mensen die tot de armoededoelgroep behoren (bijvoorbeeld mensen met schulden) bereikt worden. Dit betekent dat professionals binnen de gemeente meer ruimte krijgen en bij hulpvragen 'breed' meedenken met inwoners.

Voor zover wij weten, zijn er geen voorbeelden van andere gemeenten voorhanden die de combinatie van financieel inzicht (aanbeveling 18) en op maat gesneden inzet van eigen instrumentarium (aanbeveling 19) al in de praktijk toepassen. Wat dit aangaat kan de gemeente Hoorn een voorbeeld voor andere gemeenten worden.

Overige inspiratie vanuit referentiegemeenten

Gemeente Roosendaal

Experimenteer om armoede te bestrijden

Binnen Roosendaal wordt er volop geëxperimenteerd met (voor de gemeente) nieuwe aanpakken voor armoedebestrijding. Daarbij is er gekeken naar wat in andere gemeenten positief lijkt aan te slaan, zoals Quiet Community (Tilburg) en Buddylink (Arm-en tekort, Antwerpen). Voor armoede bestaat geen pasklare oplossing. Een belangrijke leerervaring is dat het belangrijk is de ruimte te nemen om te experimenteren op dit vlak. Op dit moment zijn er in Roosendaal drie verschillende 'pilots' in gang gezet.

1. ***Quiet Community***. Mensen in een armoedesituatie kunnen een Quiet-pas krijgen. Met deze pas komen ze in aanmerking voor allerlei goederen en diensten. Deze komen van particulieren en het bedrijfsleven, maar ook van de Quiet-members zelf. Op deze manier werkt iedereen mee aan armoedeverzachting, ook de armen zelf. Mensen die gebruik maken van de pas kunnen anoniem blijven en hoeven geen verantwoording af te leggen.
2. ***Buddylink om kansarmoede* tegen te gaan**. Kansarmoede is een segment van armoede waarin een laag zelfbeeld en het verlies van eigenwaarde, de veerkracht en mogelijkheden van mensen beperkt. Vrijwilligers worden opgeleid om vanuit gelijkwaardigheid een vertrouwensrelatie aan te gaan met een persoon in kansarmoede. De buddy wordt gekoppeld aan een vrijwilliger.
3. ***Vroegsignalering van schulden***. Een aanpak die begint bij het signaleren van betalingsachterstanden bij instanties waaraan huishoudens vaste lasten moeten betalen. Beoogde signaleringspartijen zijn onder meer de woningcorporatie, energiebedrijven en zorgverzekeraars. Ook signalen van de gemeente zelf (beslagleggingen en terugvorderingen op uitkeringen) worden in de aanpak meegenomen.

De verschillende pilots bevinden zich in een prille fase, waardoor het nog te vroeg is om uitspraken over resultaten te doen.

Literatuur

A&O-fonds Gemeenten & Bureau Bartels, 2018
Een mooiere gemeente met blockchain. Gemeente Zuidhorn experimenteert met nieuwe technologie

Algemene Rekenkamer, 2019
Ouderdomsregelingen ontleed

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018
Kabinetsreactie op SER-advies 'Opgroeien zonder armoede' en reactie op rapport Kinderombudsman 'Alle kinderen kansrijk'

Berenschot, 2016
Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Berenschot, 2019
Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering

Bos, W., 2013
Kans op armoede bij huishoudens met werk

Bureau Bartels, 2015
Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden

Bureau Bartels, 2016
Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden

Bureau Bartels, 2016
Vervolgonderzoek naar kindpakketten

Bureau Bartels, 2018
Rotterdamse onderbewindgestelden

Bureau Bartels, nog te verschijnen
Inventarisatie gemeentelijke pilots op gebied van schulden

CBS, 2018
Armoede & sociale uitsluiting,2018

CBS, 2019
Armoede & sociale uitsluiting 2019

CBS, 2019
Armoederisico in 2017 toegenomen

Cohen, J., 1922
A Power Primer

Divosa, 2018
Divosa Benchmark Armoede & Schulden Rapportage 2017 module armoedebeleid. Inzicht in de prestaties van het armoedebeleid Hoorn

Divosa, 2018
Divosa Benchmark Armoede & Schulden Rapportage 2017 module schuldhulpverlening. Inzicht in de prestatie van de schuldhulpverlening Hoorn

Gemeente Almere, 2019
Armoede niet in beeld. Overzicht op basis van CBS-data

Gemeente Hoorn, 2017
Raadsbrief, reactie op amendementen en moties Begroting 2018

Gemeente Hoorn, 2017
Raadsvoorstel Besteding decentralisatie uitkering Armoedebestrijding kansarme kinderen

Gemeente Hoorn, 2018
Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018-2020

Gemeente Hoorn, 2019
Beleidsregels integrale schuldhulpverlening gemeente Hoorn 2019

Gemeente Hoorn, 2019
Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein. Meekomen, rondkomen en vooruitkomen. 2019-2023

Hoff, S. [et al.], 2016
Armoede in kaart

Inspectie SZW, 2018
Evaluatie Individuele Studietoeslag, onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Individuele studietoeslag voor onderwijsvolgende jongeren vanaf 18 jaar met een arbeidsbeperking

Kinderombudsman, 2014
Handreiking aan Nederlandse gemeenten voor effectief kindgericht armoedebeleid

Movisie, 2016
Wat werkt bij de aanpak van armoede

Mullainathan, S., & Shafir, E, 2013
Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen

Nibud & Wijzer in geldzaken, 2017
Effectieve manieren om verantwoord financieel gedrag te bevorderen

PBL, 2018

Meten met twee maten. Een studie naar de betaalbaarheid van de energierekening van huishoudens

Platform31, 2019

Factsheet Armoede en Schulden

ResearchNed Nijmegen, 2018

Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018

SCP, 2018

Als werk weinig opbrengt: werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten

SCP, 2019

Armoede in kaart 2019

SCP, 2019

Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland. Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget 2018

SER, 2017

Opgroeien zonder armoede

SER, 2019

Opgroeien zonder armoede

Stimulansz, 2019

Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval

Tiemeijer, W., 2016

Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden

Bijlage I Onderzoeksvragen

(Verborgen) armoedeproblematiek

- Hoeveel en welk deel van de inwoners van de gemeente Hoorn wordt met armoede geconfronteerd? Wat zijn kenmerken van deze inwoners?
- In hoeverre is in Hoorn sprake van verborgen armoede?
- Hoeveel en welk deel van de kinderen in Hoorn groeit op in een situatie van (risico op) armoede? Wat zijn de kenmerken van deze kinderen?
- Wat is bekend over armoede bij ondernemers/zelfstandigen in de gemeente Hoorn?
- Hoe ziet de armoedeproblematiek eruit in verschillende wijken van de gemeente Hoorn? Waar is sprake van relatief veel (verborgen) armoede?
- Hoe verhoudt de armoedeproblematiek in Hoorn zich tot deze problematiek in vergelijkbare gemeenten?

(Effectiviteit) initiatieven

- In hoeverre en hoe werken relevante beleidsvelden/-afdelingen van de gemeente Hoorn samen bij de aanpak van (verborgen) armoede? Welke synergie is er tussen het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid? Welke rol vervullen de wijkteams in het armoedebeleid? Wat zijn belangrijke sterke en zwakke punten van de 'interne' beleidsafstemming van de gemeente Hoorn?
- Welke initiatieven en voorzieningen heeft de gemeente Hoorn in de afgelopen jaren ontplooid c.q. getroffen o.g.v. preventie en/of bestrijding van (verborgen) armoede?
- Op welke doelgroepen – kinderen, volwassenen, ondernemers/ zelfstandigen – richten de verschillende initiatieven/voorzieningen zich?
- Welke initiatieven/voorzieningen bereiken de doelgroepen in meer of mindere mate en wat zijn verklaringen daarvoor?
- In hoeverre werkt de gemeente Hoorn bij de uitvoering van haar armoedebeleid samen met andere partijen en, zo ja, met welke partijen en hoe? Welke initiatieven ontplooien deze andere partijen?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en andere partijen? Wat verloopt goed en waar liggen kansen voor verbetering?
- In hoeverre en bij welke typen inwoners vormt de 'armoedeval' een drempel om via werk uit de situatie van armoede te geraken? Welke oorzaken zijn debet aan deze 'armoedeval'?
- Welke initiatieven en voorziening hebben met name bijgedragen aan het voorkomen dan wel bestrijden van armoede bij verschillende doelgroepen in de gemeente Hoorn?
- Welke initiatieven blijken daarentegen minder effectief te zijn en waar heeft dat mee te maken?

Gerichte aanpak armoedeval en verborgen armoede

- Welke lessen zijn er voor de gemeente Hoorn te trekken uit het gemeentelijk armoedebeleid van andere gemeenten?
- Welke mogelijkheden zijn er om via versterking van de interne samenwerking een effectiever armoedebeleid te realiseren?

- Op welke (nieuwe) typen initiatieven dient de gemeente Hoorn in de komende periode vooral in te zetten om resultaten te boeken bij bestrijding van (verborgen) armoede?
- Voor welke typen initiatieven kan daarentegen overwogen worden om de gemeentelijke inzet 'af te bouwen' en waarom?
- Hoe kan naar de toekomst de samenwerking tussen de gemeente Hoorn en andere ketenpartners georganiseerd worden? Wat dient hierin veranderd te worden t.o.v. de huidige situatie en waarom?
- Met welke partners kan intensivering van de samenwerking overwogen worden en waarom?
- Voor welke doelgroepen is intensivering van het gemeentelijk armoedebeleid wenselijk en waarom?
- Op welke wijze kunnen externe partners zoals (grote) werkgevers, scholen en de kinderopvang gemobiliseerd en betrokken worden bij het armoedebeleid van de gemeente Hoorn?
- In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om tot een wijkgerichte aanpak te komen in het gemeentelijk beleid rondom de armoedeval en verborgen armoede? Welke bouwstenen levert het onderzoek hiervoor op?
- Welke andere lessen voor het toekomstig gemeentelijk armoedebeleid van Hoorn zijn er uit het onderzoek te destilleren?

Bijlage II Geraadpleegde personen

Naam	Organisatie
Mevrouw K. al Mobayed	Gemeente Hoorn
Mevrouw J. Andeweg	Hessing
Mevrouw C. Bakker	Gemeente Hoorn
Mevrouw M. Bakker	Plukon Food Group Blokker
Mevrouw R. Beatty	Gemeente Hoorn
Mevrouw M. van Berkum-Schouten	Stichting Ouderenbond Hoorn
De Heer H. Beukema	Stichting Ouderenbond Hoorn
Mevrouw J. van der Bilt-Wulder	Netwerk Hoorn
De heer D. Brakkee	Gemeente Hoorn
De heer S. Butter	Deen
De heer S. Dijkman	Humanitas Thuisadministratie
Mevrouw T. Doornhof-Molenaar	Schuldhulpmaatje Nederland
Mevrouw Z. Etoglu	Consulent bijzondere bijstand
Mevrouw A. van der Gracht	Gemeente Hoorn
De heer T. Grijpma	Gemeente Hoorn
Mevrouw B. Hoekstra	GGZ Noord-Holland-Noord
Mevrouw B. Hofmeijer	Kinderkledingbank Hoorn
Mevrouw S. Holwerda	WerkSaam Westfriesland
Mevrouw A. Huisman	Werkgroep Armoede vanuit Kerken (WAK)
de heer J. Geerlings	Werkgroep Armoede vanuit Kerken (WAK)
Mevrouw A. van Guldner	Stichting Leergeld West-Friesland
De heer K. Gutter	Schuldhulpmaatje West-Friesland
Mevrouw E. Jeunink	Straatpastoor
Mevrouw L. Josee	Gemeente Hoorn
Mevrouw L. van Kan	Stichting Leergeld West-Friesland
Mevrouw A. Kessens	Gemeente Hoorn
De heer R. Klein Schiphorst	Stichting Leergeld West-Friesland
Mevrouw A. Klunder	Gemeente Hoorn
Mevrouw E. Koenis	WerkSaam Westfriesland
Mevrouw M. van der Lee	Gemeente Hoorn
De heer S. Macke	Scholengemeenschap Tabor
Mevrouw A. Meester	Gemeente Hoorn
De heer M. van Montfoort	OBS Jules Verne
De heer H. Neef	Voedselbank West-Friesland
De heer I. Pasvan	WerkSaam Westfriesland

De heer C. van Poppel	Schuldhulpmaatje Westfriesland
De heer M. van der Raad	Stichting Leergeld West-Friesland
Mevrouw K. Read	Vrouwengroep
Mevrouw S. Roeleveld	Gemeente Hoorn
De heer R. Rote	Werkgroep Armoede vanuit Kerken
Mevrouw J. Schram	Leger des Heils
De heer M. Schutrups	Gemeente Hoorn
Mevrouw N. Sievers	Gemeente Hoorn
Mevrouw M. Terpstra	Stichting Kinderopvang Hoorn (SKH)
Mevrouw H. Tjabring	Sociaal juridisch ondersteuner 1.Hoorn
Mevrouw R. Tol	Randstad
Mevrouw D. Vernooij	DNO Doen
Mevrouw C. van der Vlugt	GevelNed
Mevrouw I. de Vries	WerkSaam Westfriesland
Mevrouw S. de Vries	De Kweker
De heer S. van der Werf	Databeheer
De heer P. de Winter	Kredietbank Nederland
Mevrouw M. Zuiker	WerkSaam Westfriesland

Bijlage III Tabellenboek

Tabel III.1 Aantal huishoudens en aandeel dat in 2012 laag inkomen heeft en op of rond het sociaal minimum leeft, naar wijk en totaal

Wijk	Totaal aantal huishoudens	Aandeel laag inkomen (120%)	Aandeel sociaal minimum (101%)
Binnenstad	2.950	nb	10%
Venenlaankwartier	1.200	nb	-
Hoorn-Noord	2.335	nb	9%
Grote Waal	3.685	nb	12%
Risdam-Zuid	3.870	nb	8%
Risdam-Noord	3.590	nb	9%
Nieuwe Steen	530	nb	-
Zwaag	1.365	nb	7%
Blokker	1.720	nb	-
Kersenboogerd-Noord	1.830	nb	14%
Kersenboogerd-Zuid	7.125	nb	7%
Bangert en Oosterpolder	1.435	nb	-
Totaal	31.650	%	8%

De wijken Hoorn 8o en Noord zijn buiten beschouwing gelaten omdat daar niet of nauwelijks huishoudens wonen.
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Tabel III.2 Aantal huishoudens en aandeel dat in 2016 laag inkomen heeft en op of rond het sociaal minimum leeft, naar wijk en totaal

Wijk	Totaal aantal huishoudens	Aandeel laag inkomen (120%)	Aandeel sociaal minimum (101%)
Binnenstad	3.080	13%	6%
Venenlaankwartier	1.215	15%	7%
Hoorn-Noord	2.575	17%	8%
Grote Waal	3.560	19%	10%
Risdam-Zuid	3.945	14%	6%
Risdam-Noord	3.645	15%	7%
Nieuwe Steen	475	1%	1%
Zwaag	1.365	11%	4%
Blokker	1.715	9%	3%
Kersenboogerd-Noord	1.855	24%	12%
Kersenboogerd-Zuid	7.125	13%	6%
Bangert en Oosterpolder	1.825	4%	2%
Totaal	32.390	14%	6%

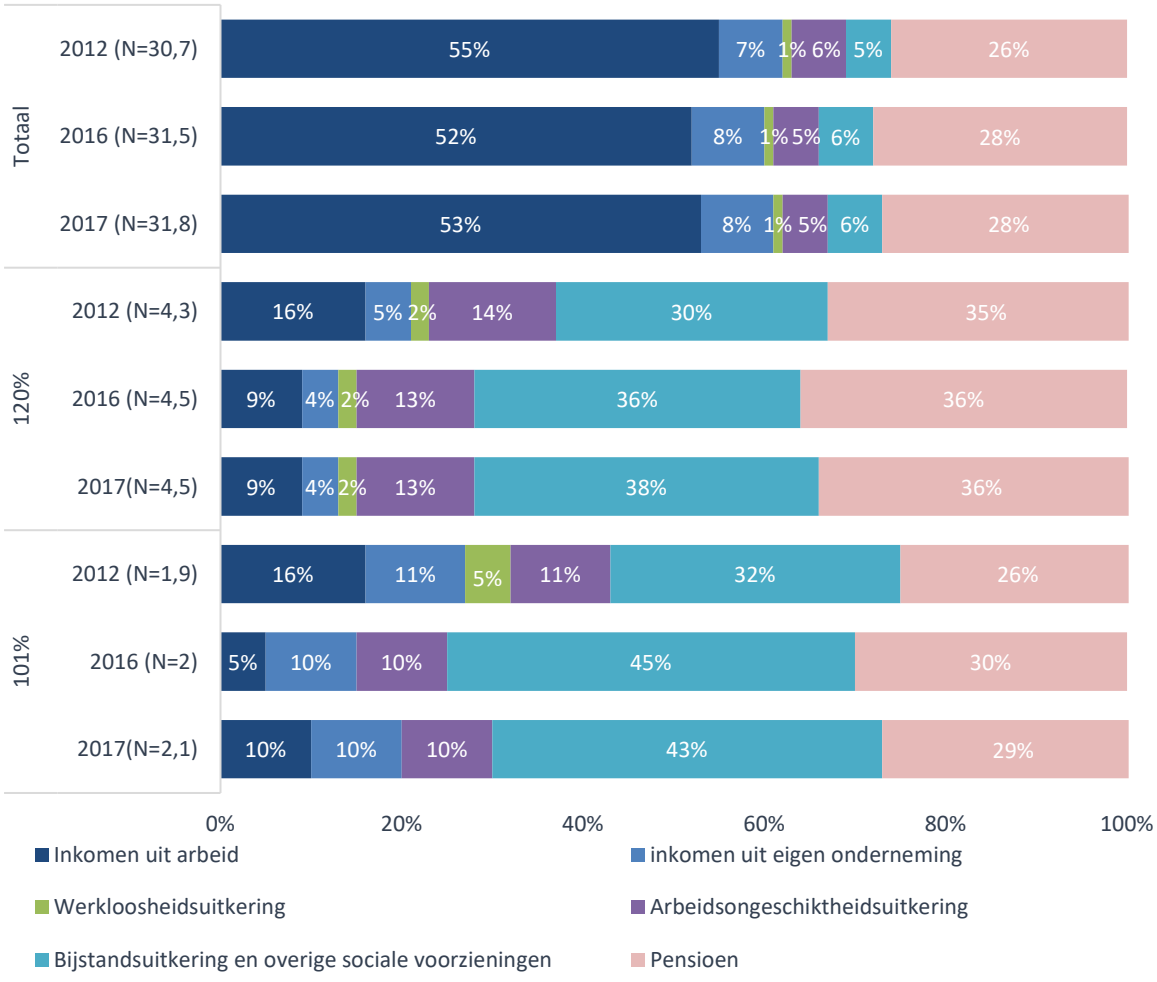
De wijken Hoorn 8o en Noord zijn buiten beschouwing gelaten omdat daar niet of nauwelijks huishoudens wonen.
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Tabel III.3 **Aantal huishoudens en aandeel dat in 2017 laag inkomen heeft en op of rond het sociaal minimum leeft, naar wijk en totaal**

Wijk	Totaal aantal huishoudens	Aandeel laag inkomen (120%)	Aandeel sociaal minimum (101%)
Binnenstad	3.090	14%	7%
Venenlaankwartier	1.215	17%	7%
Hoorn-Noord	2.570	17%	8%
Grote Waal	3.720	18%	10%
Risdam-Zuid	3.965	14%	6%
Risdam-Noord	3.670	15%	7%
Nieuwe Steen	485	1%	1%
Zwaag	1.375	10%	4%
Blokker	1.705	9%	4%
Kersenboogerd-Noord	1.860	25%	13%
Kersenboogerd-Zuid	7.150	13%	6%
Bangert en Oosterpolder	1.900	4%	2%
Totaal	32.710	14%	7%

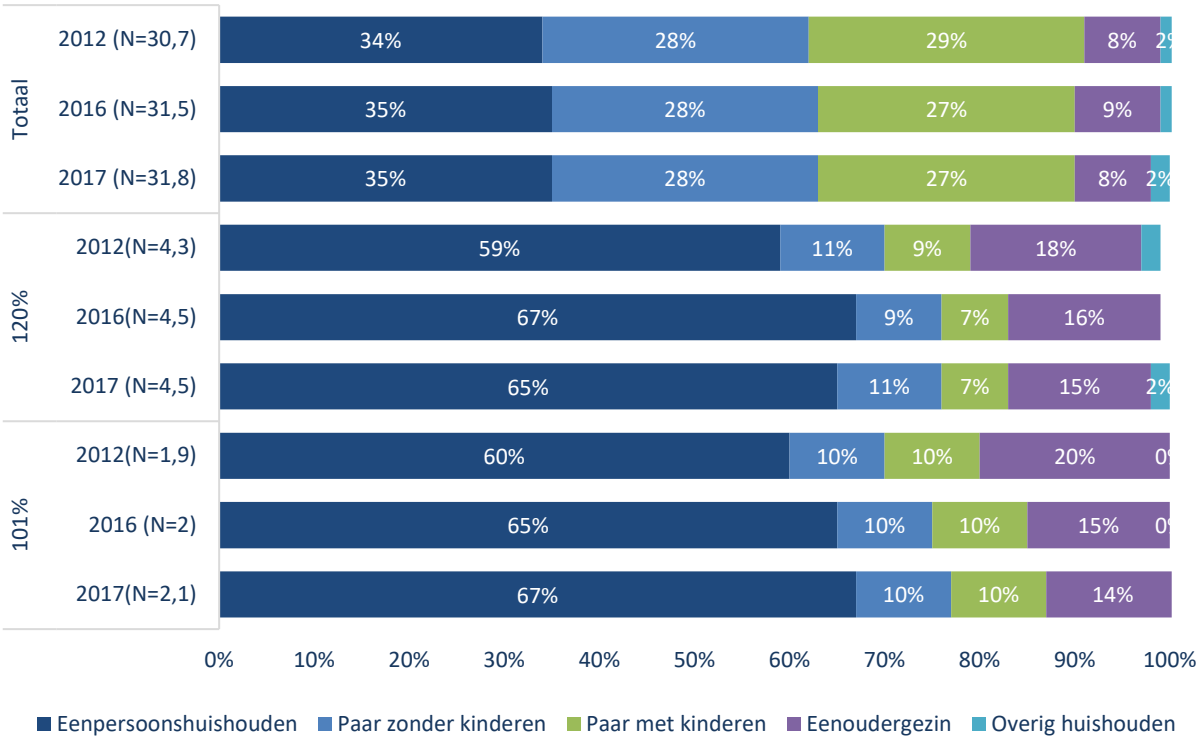
De wijken Hoorn 8o en Noord zijn buiten beschouwing gelaten omdat daar niet of nauwelijks huishoudens wonen.
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Figuur III.4 **Voornaamste inkomensbron van het huishouden 2012, 2016 en 2017 (aantallen x 1.000)**



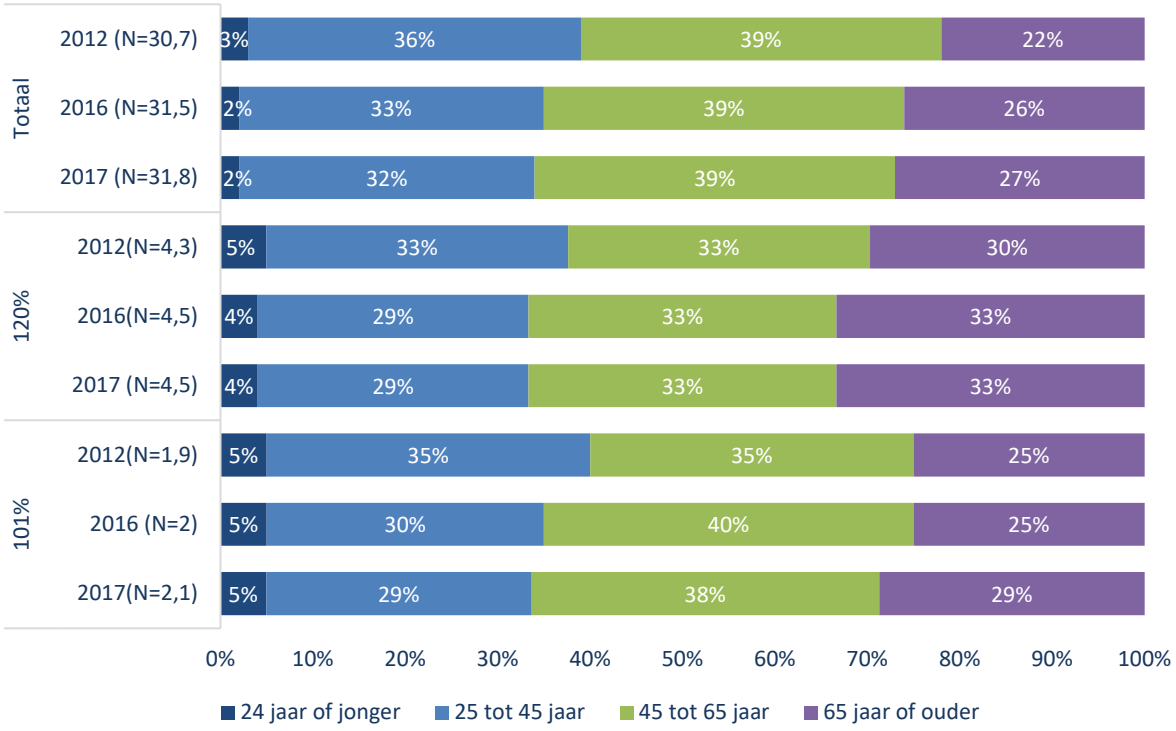
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Figuur III.5 Type huishouden 2012, 2016 en 2017 (aantallen x 1.000)



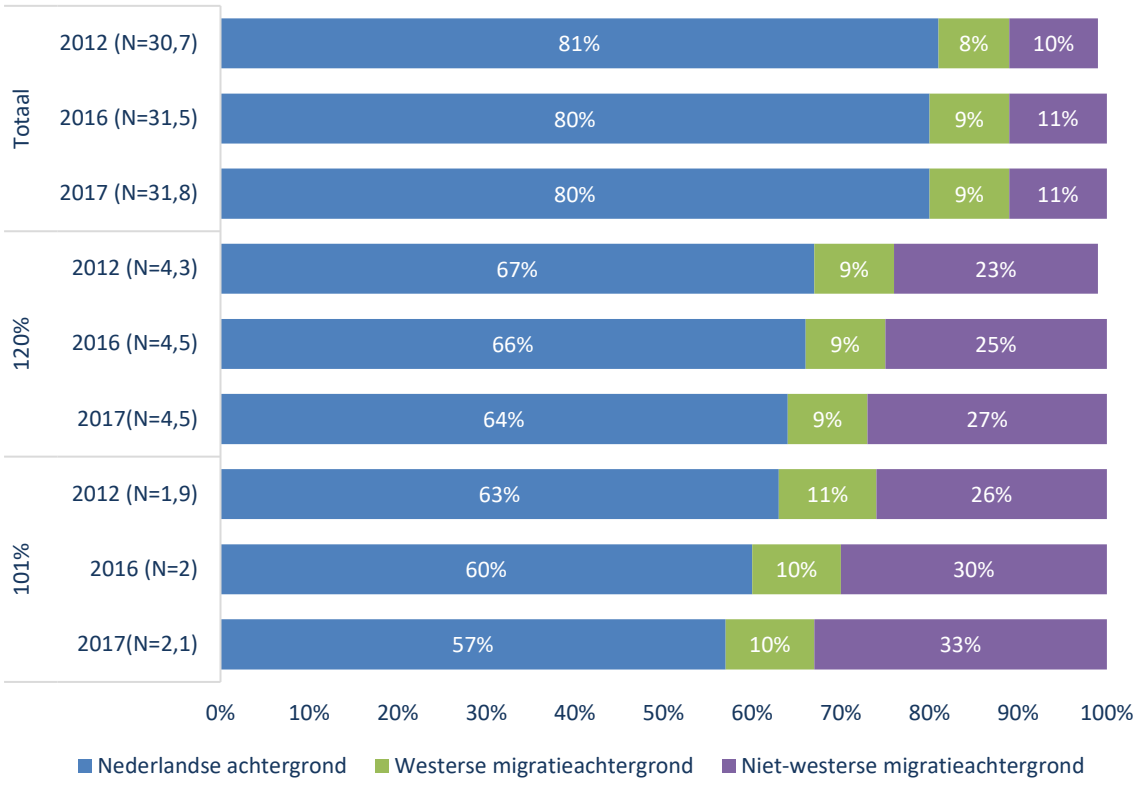
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Figuur III.6 Leeftijd hoofdkostwinnaar 2012, 2016 en 2012 (aantallen x 1.000)



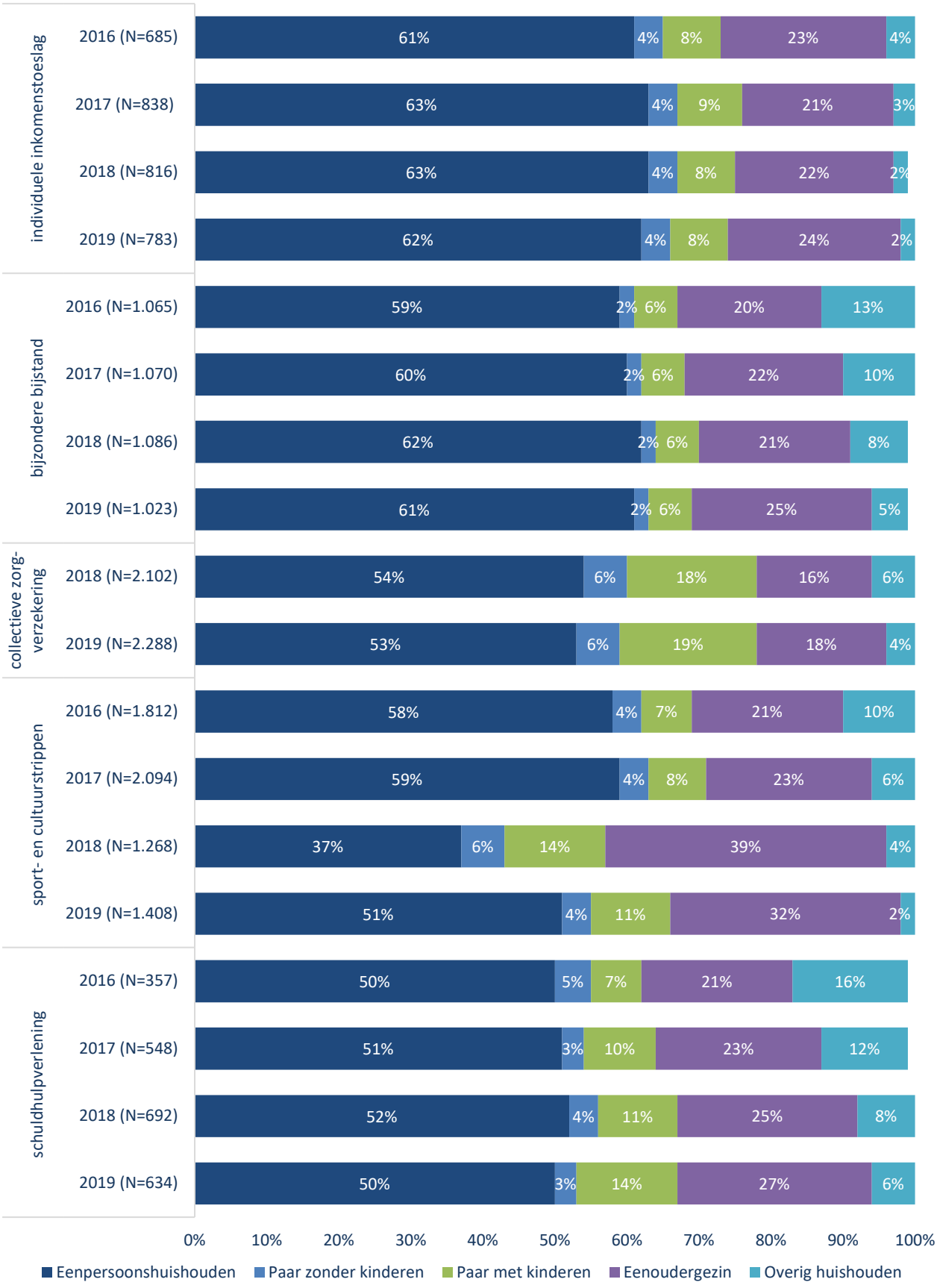
Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

Figuur III.7 Migratieachtergrond hoofdkostwinnaar (aantallen x 1.000)



Bron: *CBS Statline, bewerking door Bureau Bartels*

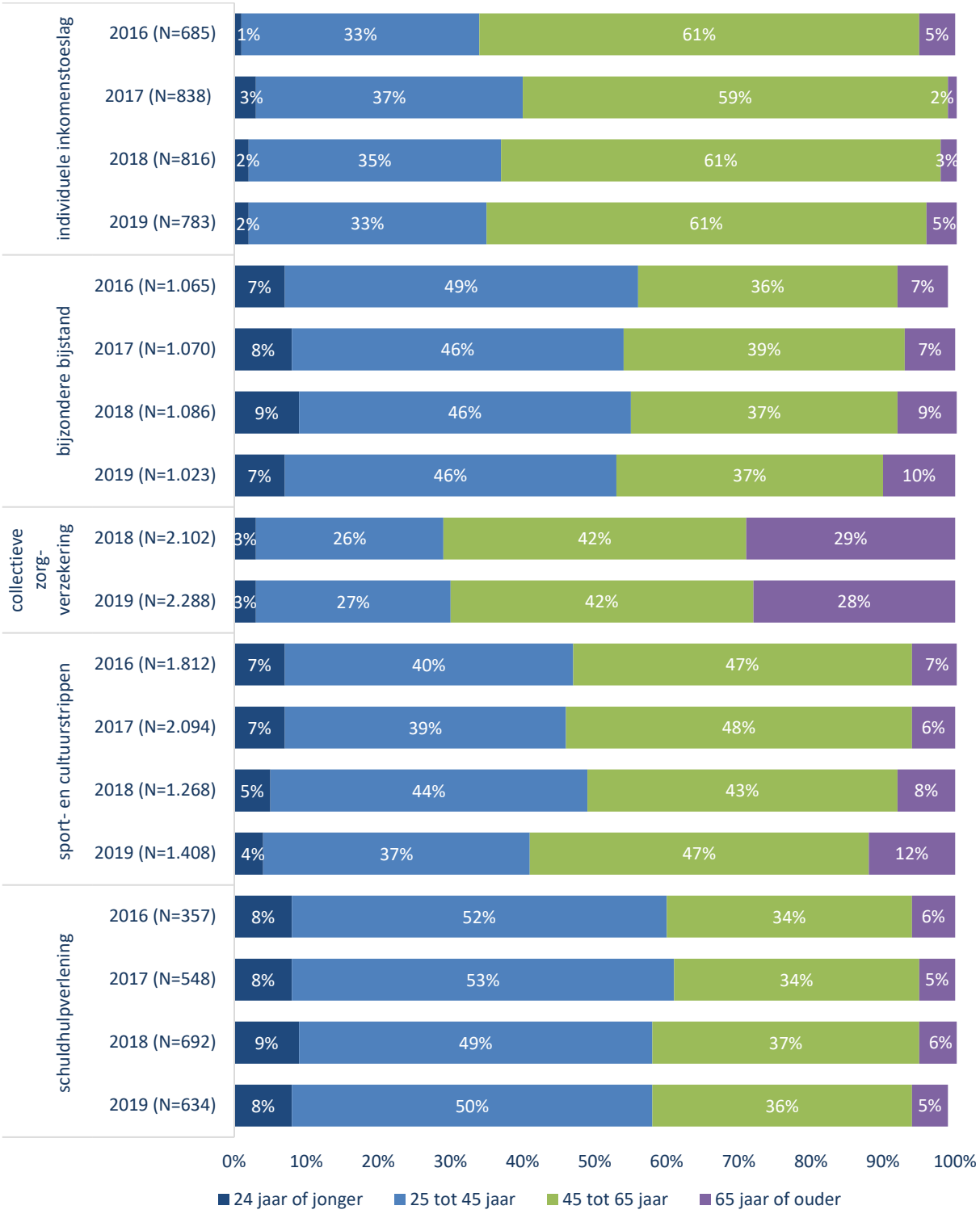
Tabel III.8 Gebruik voorzieningen naar type huishouden 2016-2019*



* Voor de voorziening 'kwijtschelding gemeentelijke belastingen' waren geen achtergrondgegevens van gebruikers beschikbaar.

Bron: *Administratie van gemeente Hoorn, bewerking door Bureau Bartels*

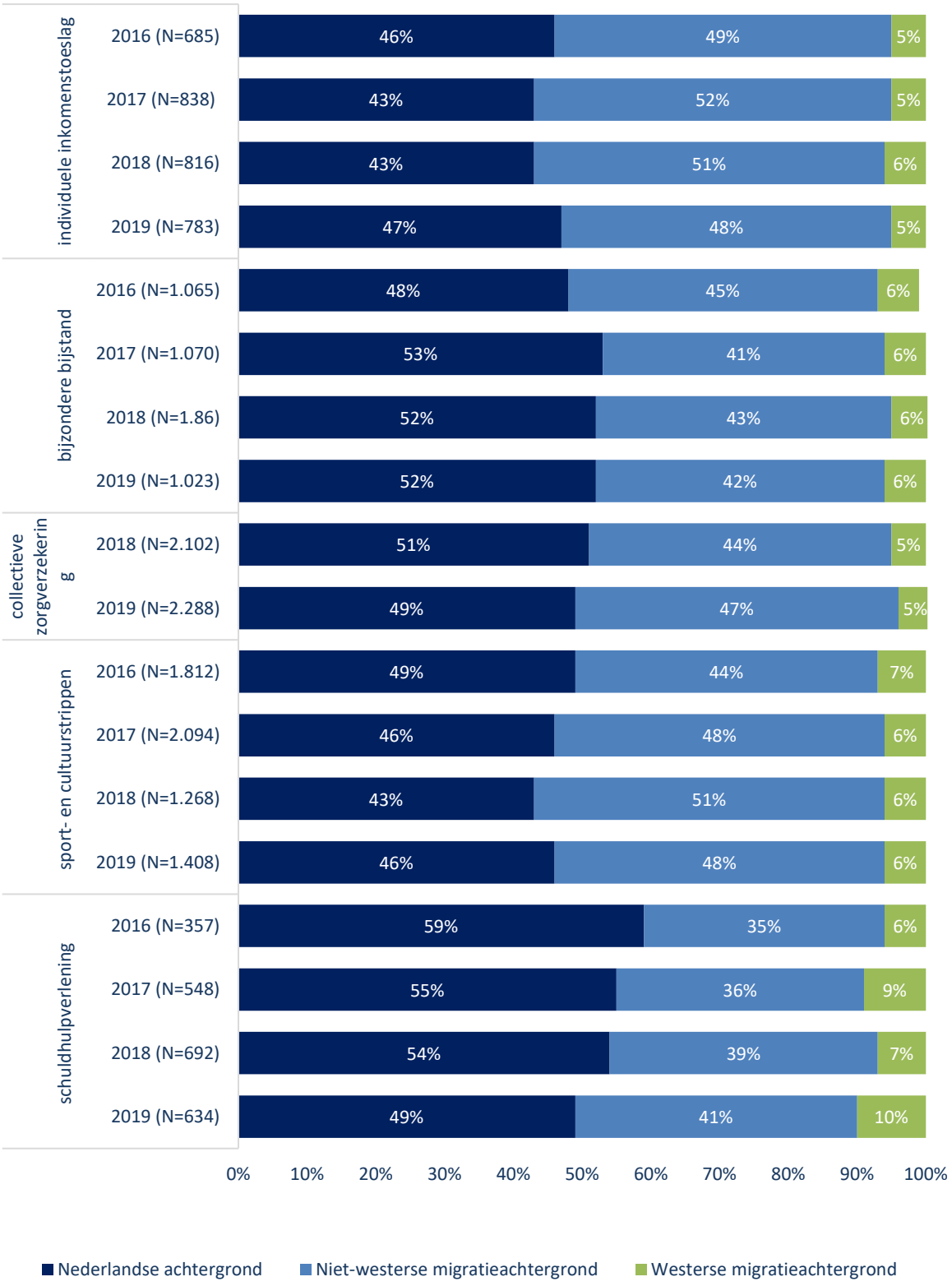
Tabel III.9 Gebruik voorzieningen naar leeftijdscategorie 2016-2019*



* Voor de voorziening 'kwijtschelding gemeentelijke belastingen' waren geen achtergrondgegevens van gebruikers beschikbaar.

Bron: *Administratie van gemeente Hoorn, bewerking door Bureau Bartels*

Tabel III.10 Gebruik voorzieningen naar achtergrond 2016-2019*



* Voor de voorziening 'kwijtschelding gemeentelijke belastingen' waren geen achtergrondgegevens van gebruikers beschikbaar.

Bron: *Administratie van gemeente Hoorn, bewerking door Bureau Bartels*

Bijlage IV Prioriteitsstelling aanbevelingen

In het onderstaande schema is weergegeven aan welke aanbevelingen de gemeente Hoorn in onze optiek op korte termijn (KT) dan wel lange termijn (LT) gevolg dient te geven. Bij korte termijn gaat het om stappen die op basis van het huidige beleid vrij snel gezet kunnen worden en waarbij ook snel resultaten geboekt kunnen worden. In het geval van lange termijn vergen de aanbevelingen een aanpassing van beleid, werkwijze en/of organisatie.

Aanbeveling verminderen verborgen armoede	KT	LT
1. Formuleer voor het bereiken van inwoners in armoede concrete taakstellingen en pas hierop de monitoring aan	X	
2. Breng meer samenhang aan tussen het gemeentelijk armoedebeleid en andere gemeentelijke beleidsvelden		X
3. Versterk de wijkgerichte aanpak via 1.Hoorn	X	
4. Maak een overzicht van (voorzieningen van) partijen die een rol vervullen op het gebied van armoede en schulden bij inwoners van Hoorn	X	
5. Stel bij gemeente een accountmanager armoedebestrijding in waartoe externe partijen zich rechtstreeks kunnen wenden	X	
6. Maak informatie over Hoornse armoedevoorzieningen en bijbehorende formulieren meer toegankelijk voor inwoners	X	
7. Borg de financiële educatie van Hoornse jongeren via het onderwijs		X
8. Zet in Hoorn ook in op preventie bij volwassenen	X	
9. Maak in de uitvoering van het armoedebeleid de 'maatwerktafel' een standaardwerkwijze	X	
10. Maak concrete afspraken met WerkSaam Westfriesland en 1.Hoorn over de voorlichting aan bijstandsgerechtigden	X	
11. Betrek meer 'maatjes' en ervaringsdeskundigen bij het vergroten van het bereik van instrumenten van de gemeente Hoorn		X
12. Pas het budget en het systeem van de sport- en cultuurstrippenkaart aan		X
13. Promoot de sport- en cultuurstrippenkaart gericht onder ouderen en werkende armen	X	
14. Breng de afzonderlijke kindvoorzieningen in Hoorn onder in een kindpakket		X
15. Voeg bij het instellen van het Hoornse kindpakket een aantal nieuwe typen verstrekkingen voor kinderen toe en betrek bij het bepalen van de inhoud daarvan ook de kinderen zelf		X
16. Organiseer het portaal voor het kindpakket via Stichting Leergeld West-Friesland		X
17. Positioneer beschermingsbewind binnen armoedebeleid		X
Aanbeveling rondom armoedeval	**KT**	**LT**
18. Introduceer maatwerkvoorlichting bij uitstroom naar werk zodat op individueel niveau aangetoond wordt in hoeverre werken loont		X
19. Benut als gemeente de eigen mogelijkheden om werk lonend te maken daar waar uit de maatwerkvoorlichting – zie vorige aanbeveling – blijkt dat er inderdaad sprake is van een armoedeval bij het aanvaarden van werk		X