

**Naar een merkbaar en meetbaar verschil!**



**Kadernota voor het armoedebeleid 2023 – 2026  
van de gemeente Eemsdelta**

# Inhoud

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INLEIDING .....                                                             | 3  |
| 2 FEITEN EN CIJFERS .....                                                     | 5  |
| 2.1 Wat is armoede                                                            |    |
| 2.2 Wat is financiële zelfredzaamheid                                         |    |
| 2.3 Cijfers over armoede                                                      |    |
| 3 AMBITIES VAN HET NIEUWE ARMOEDEBELEID .....                                 | 9  |
| 3.1 Missie en doelen van armoedebestrijding                                   |    |
| 3.2 Visie op het nieuwe armoedebeleid: naar een merkbaar en meetbaar verschil |    |
| 3.3 De vier sporen van de aanpak                                              |    |
| 3.4 Armoedebestrijding binnen het sociaal domein                              |    |
| 4 MAATREGELEN.....                                                            | 13 |
| 4.1 Overzicht van lopende maatregelen                                         |    |
| 4.2 Sluiten de maatregelen aan bij het probleem?                              |    |
| 4.3 Nieuwe maatregelen                                                        |    |
| 5 EVALUATIE EN MONITORING.....                                                | 21 |

## BIJLAGE:

EVALUATIERAPPORT ARMOEDE & SCHULDEN 2015 - 2020

# Naar een merkbaar en meetbaar verschil!

## Hoofdstuk 1. Inleiding

Voor u ligt de kadernota voor het nieuwe armoedebeleid. Deze kadernota is gebaseerd op onze visie op dienstverlening zoals geformuleerd in de nota *Eemsdelta dichtbij*, die begin 2021, bij de start van onze nieuwe gemeente, door de raad is vastgesteld. In *Eemsdelta dichtbij* wordt aandacht gevraagd voor het belang van zelfredzaamheid van onze inwoners. In deze kadernota wordt daarom de financiële zelfredzaamheid verder uitgewerkt. Onze inzet is dat onze inwoners financieel en/of maatschappelijk zoveel mogelijk zelfredzaam worden. In deze nota vindt u onze plannen voor de ondersteuning die wij onze inwoners hierbij willen bieden.

De afgelopen jaren is de aandacht voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening toegenomen. Niet alleen lokaal maar ook landelijk. Beweerde minister-president Rutte in 2011 nog dat echte armoede in Nederland niet bestaat, in het kabinet Rutte 4 is er nu zelfs een speciale minister voor armoedebestrijding benoemd. En dat is hard nodig.

Het bestrijden van armoede is geen kinderspel. Als gemeente zijn we verantwoordelijk voor het perspectief van een groot aantal inwoners die tijdelijk of langdurig niet in staat zijn om zelf in hun bestaanszekerheid te voorzien. We zijn en blijven solidair met deze inwoners. Daar waar mogelijk borgen we de bestaanszekerheid van onze financieel kwetsbare inwoners en stellen hen in staat om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en perspectief te geven aan hun bestaan. De ondersteunende voorzieningen vanuit het armoedebeleid zijn hierbij geen luxe maar bittere noodzaak.

Het armoedebeleid van Eemsdelta staat niet op zichzelf. Het maakt onderdeel uit van een programmatische aanpak van de financiële dienstverlening aan onze inwoners. Het beleid en de uitvoering van inkomensondersteuning, armoedebestrijding en schuldhulpverlening krijgen hierin vorm langs drie programmalijnen:

1. Uitkomen met je inkomen,
2. Er zo vroeg mogelijk bij zijn om erger te voorkomen,
3. Duurzaam oplossen.

Deze programmalijnen vindt u terug in deze kadernota.

De afgelopen jaren is in Eemsdelta al veel in gang gezet om armoede te bestrijden. Er is gewerkt aan een ruimhartig pakket van maatregelen voor een grote groep kwetsbare inwoners. We zijn en blijven solidair met deze inwoners en bouwen daarop voort. Het armoedebeleid is echter nooit af, het kan altijd beter. Die opdracht stellen we onszelf als gemeente, maar dragen we ook uit in onze samenwerking. Daarbij staan de menselijke maat en het resultaat centraal. Wetten en regels zijn er immers om het perspectief en de positie van inwoners te bevorderen en niet om hen afhankelijk te houden of te wantrouwen. We moeten daarom meer dan ooit aan de slag met oplossingen die merkbaar en meetbaar werken.

**Leeswijzer**

Hoofdstuk één is de inleiding van deze kadernota. Hoofdstuk twee bevat een definitie van armoede, een omschrijving van financiële zelfredzaamheid en een beeld van de problematiek in Eemsdelta. Tevens wordt ingegaan op de landelijke ontwikkelingen en wat die betekenen voor onze gemeente. Hoofdstuk drie zet op een rijtje wat de ambities van ons nieuwe armoedebeleid zijn. We beschrijven onze missie en doelen en onze visie op armoedebestrijding. Hoofdstuk vier presenteert de maatregelen voor een doelmatig armoedebeleid. We beginnen met de beoogde effecten van het nieuwe armoedebeleid. Vervolgens geven we een overzicht van onze plannen en bieden zo inzicht in ons nieuwe ondersteuningsaanbod. Hoofdstuk vijf beschrijft hoe wij van plan zijn ons armoedebeleid de komende jaren te monitoren.

## Hoofdstuk 2. Feiten en cijfers

### 2.1 Wat is armoede?

Armoede kan op verschillende manieren gedefinieerd worden.

Het CBS gebruikt de lage inkomensgrens om huishoudens met een laag inkomen te duiden.

De lage inkomensgrens is geschikt om cijfers over meerdere jaren onderling te vergelijken.

Een beperking is dat er geen rechtstreekse link ligt met wat mensen anno nu aan budget nodig hebben.

Het sociale minimum is een andere inkomensnorm, deze wordt vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit doen zij op basis van wat men minimaal nodig heeft om van te leven. Het sociale minimum is even hoog als een bijstandsuitkering, maar houdt rekening met toeslagen en kortingen. Wanneer het normbedrag als inkomensgrens wordt aangehouden, vallen er een aantal huishoudens net boven deze grens, terwijl zij in een vergelijkbare situatie zitten als de huishoudens die wel onder de grens vallen. Daarom worden vaak inkomensgrenzen van 110% of 120% van het sociale minimum gebruikt om huishoudens met lage inkomens te duiden.

### 2.2 Wat is financiële zelfredzaamheid?

In Eemsdelta kijken we niet langer alléén naar het inkomen van mensen. In de visienota *Eemsdelta dichtbij* is het bevorderen van financiële zelfredzaamheid het uitgangspunt van onze dienstverlening. Ook deze term kunnen we op verschillende manieren interpreteren, maar het komt uiteindelijk op hetzelfde neer: financieel zelfredzaam zijn houdt in dat iemand in staat is om zichzelf financieel te redden zonder (materiële en immateriële) steun van anderen en bovendien in staat is om de juiste financiële keuzes te maken. Volgens deze definitie betekent financiële zelfredzaamheid ook dat iemand niet afhankelijk is van een bijstandsuitkering en inkomensondersteunende voorzieningen.

Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud), een onafhankelijke stichting die informeert en adviseert over financiën van huishoudens omschrijft financiële zelfredzaamheid als volgt: *'Iemand is financieel redzaam wanneer hij weloverwogen keuzes maakt, zodanig dat zijn financiën in balans zijn op zowel korte als op lange termijn'*.

Wij zijn ons bewust van de complexiteit van armoede en schulden. Zij zijn veelal het gevolg van het niet (meer) in balans hebben van de financiën met een grote verscheidenheid aan oorzaken en doelgroepen. Het maakt nogal wat uit of iemand opgroeit in een arm gezin en arm blijft, of dat er sprake is van een faillissement. Wij kiezen daarom voor een benadering die zich zowel richt op het duurzaam verbeteren van de financiële zelfredzaamheid als op het voorkomen van sociale en maatschappelijke uitsluiting. Daarbij is het van belang om goed inzicht te krijgen in de persoon of de groep mensen om wie het gaat.

### 2.3 Cijfers over armoede

Zoals gezegd zijn er verschillende manieren om armoede te definiëren. Voor statistisch onderzoek is de meest gangbare manier om armoede te definiëren op basis van lage inkomensgrens van het CBS. Omdat wij een beeld willen schetsen van de armoedeproblematiek in Eemsdelta afgezet tegen de landelijke en de provinciale cijfers

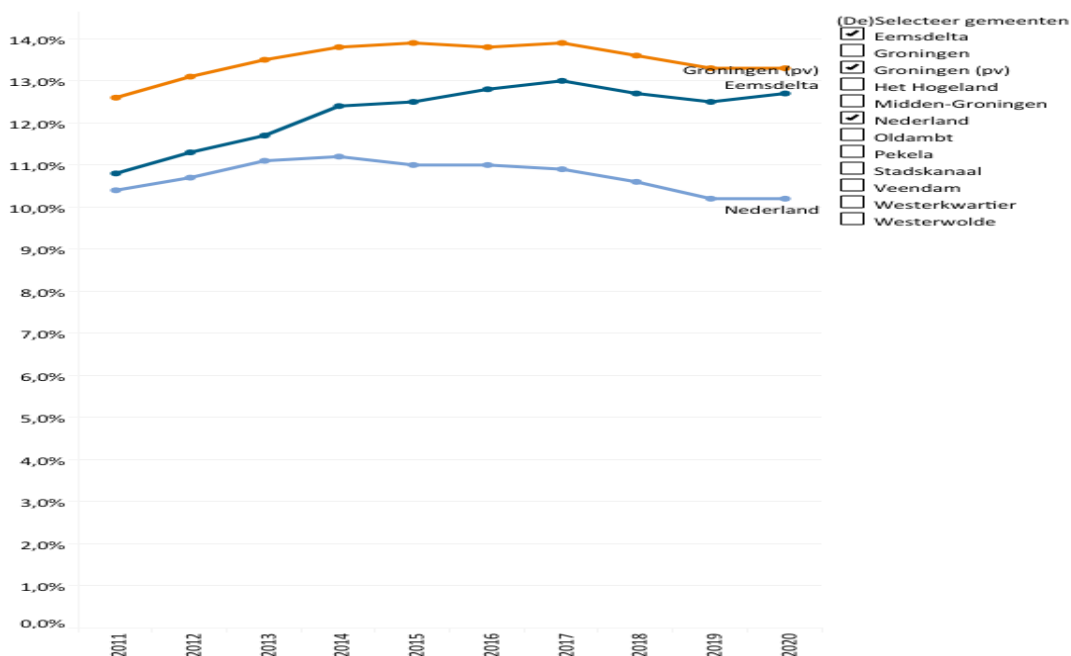
hanteren wij in deze paragraaf de definitie van armoede als een inkomen tot maximaal 110% en 120% van het sociaal minimum.

### Particuliere huishoudens in lage inkomensgroepen



Kies een inkomensgrens  
Inkomen tot 110% van het sociale minimum

Duur inkomenspositie  
Ten minste 1 jaar

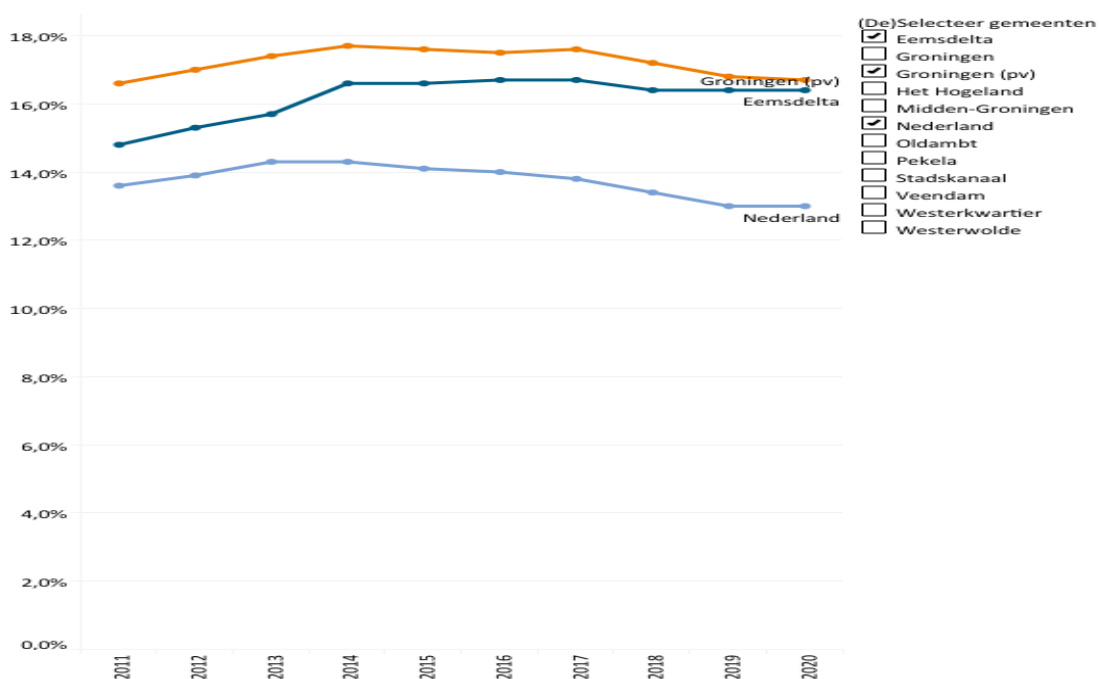


### Particuliere huishoudens in lage inkomensgroepen



Kies een inkomensgrens  
Inkomen tot 120% van het sociale minimum

Duur inkomenspositie  
Ten minste 1 jaar



Het aantal particuliere huishoudens in Eemsdelta is 21.433.

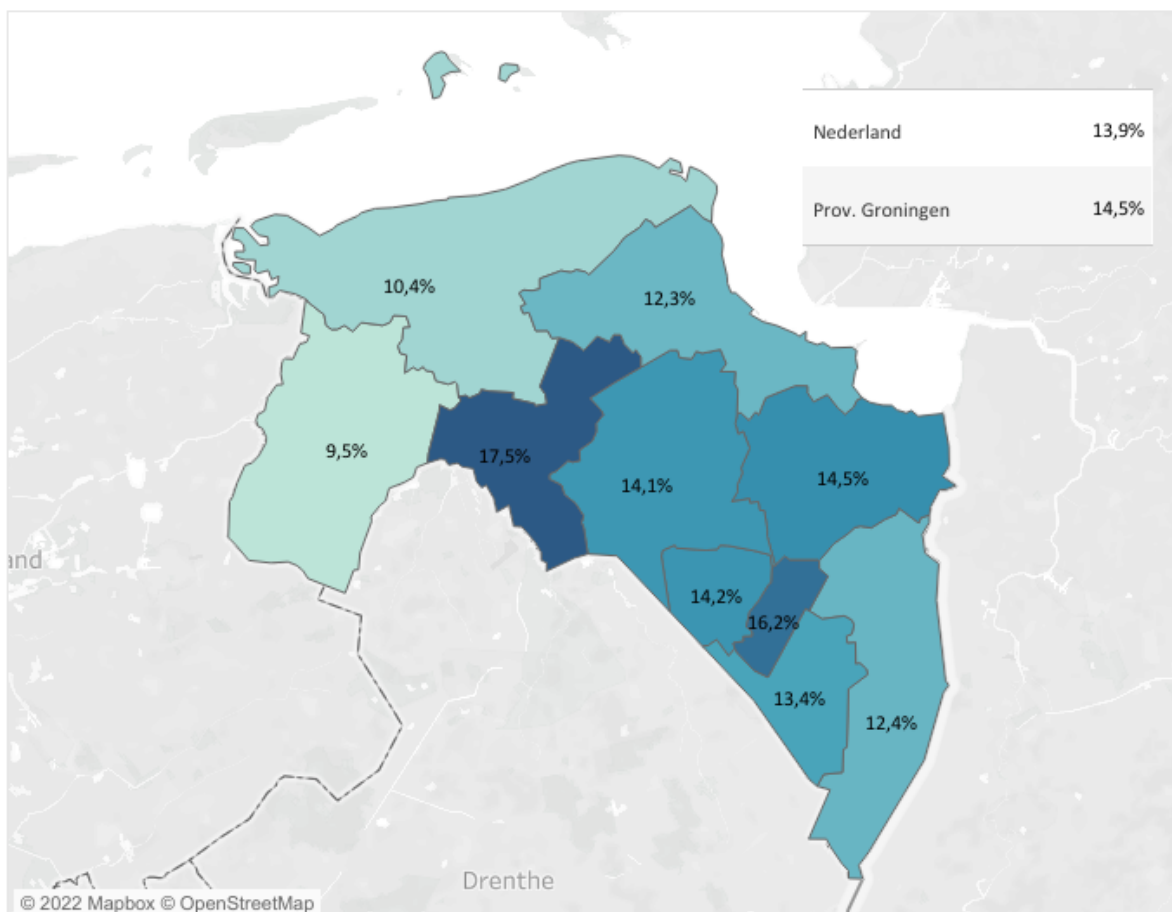
Van deze huishoudens leeft 12,7 % tenminste 1 jaar van inkomen tot 110% van het sociaal minimum en 16,4% tot 120%.

In Nederland is dat respectievelijk 10,2 % en 13%, in de provincie Groningen 13,3% en 16,7%.

Wanneer we kijken naar hoe armoede wordt ervaren dan zien we dat het aandeel inwoners dat moeite heeft om rond te komen in de meeste gemeenten zo'n 5 á 6 procentpunten hoger is dan het aandeel huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens. Het aandeel inwoners dat moeite heeft om rond te komen, lijkt ongeveer tussen het aandeel huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociale minimum en het aandeel huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociale minimum te liggen.

Deze cijfers zijn gebaseerd op de Gezondheidsmonitor van de GGD'en, het CBS en het RIVM. Hierin werden inwoners gevraagd of zij in de afgelopen 12 maanden enige of grote moeite hebben gehad met rondkomen.

#### Aandeel inwoners ( $\geq 18$ jaar) dat moeite heeft om rond te komen



Voor dit beeld zijn we uit gegaan van de meest recente onderzoeksgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), bijgewerkt door het Sociaal Planbureau Groningen.

De meest recente cijfers van het CBS zijn afkomstig uit het jaar 2020. Het is echter aannemelijk dat de armoedeproblematiek is toegenomen. Dit beeld wordt bevestigd door ramingen van het SCP waaruit blijkt dat er in 2022 opnieuw een verdere koopkrachtdaling zal plaatsvinden.

Uit de landelijke cijfers van het CBS blijkt verder dat:

- Het aandeel minderjarige kinderen in Eemsdelta dat opgroeit in armoede (1 op 7) al jarenlang boven het landelijk gemiddelde ligt (1 op 13) en de provincie Groningen (1 op 10).
- In 2017 meer dan 10.000 minderjarige kinderen in armoede leefden in de provincie Groningen, waarvan 4.000 kinderen langdurig.
- In Eemsdelta het aandeel huishoudens dat van een laag inkomen moet rondkomen boven het landelijk gemiddelde ligt.
- Risicogroepen met relatief vaak een laag inkomen eenoudergezinnen, alleenstaanden, jonge huishoudens en huishoudens met een niet-westerse achtergrond of een uitkering zijn.
- 10,3% van de inwoners moeite heeft met lezen en schrijven.
- Uit een onderzoek uitgevoerd in de Veenkoloniën zien we dat de ouders van jongvolwassenen met een laag inkomen zelf ook vaak een inkomen onder de lage-inkomensgrens hadden. In deze groep zijn eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen sterk oververtegenwoordigd. Ook alleenstaanden zonder kinderen zijn oververtegenwoordigd.



## Hoofdstuk 3. Ambities van het nieuwe armoedebeloid

### 3.1 Missie en doelen van armoedebestrijding

Wij willen bereiken dat er in Eemsdelta zo min mogelijk mensen in armoede leven én dat er zo min mogelijk kinderen in armoede opgroeien. Zowel het aantal huishoudens dat leeft in armoede als het aantal kinderen dat opgroeit in armoede willen we terugdringen naar de aantallen op of onder het landelijk niveau.

Het bevorderen van financiële en / of maatschappelijke zelfredzaamheid is een belangrijk doel van de gemeente Eemsdelta. Op die manier willen wij ervoor zorgen dat armoede zo min mogelijk voorkomt. Het hebben van betaald werk is en blijft in onze optiek een goede manier van armoedebestrijding. Werken moet daarom lonen!

Natuurlijk realiseren wij ons dat het hebben van (voldoende) betaald werk (nog) niet voor iedereen tot de mogelijkheden behoort. Voor mensen met een lichamelijke of psychische beperking is het soms onmogelijk om deel te nemen aan het arbeidsproces. Ook voor armoedebestrijding bij ouderen is het hebben van betaald werk niet de oplossing. In die gevallen kan maatschappelijke participatie een goede manier zijn om sociale uitsluiting en de effecten van armoede te bestrijden.

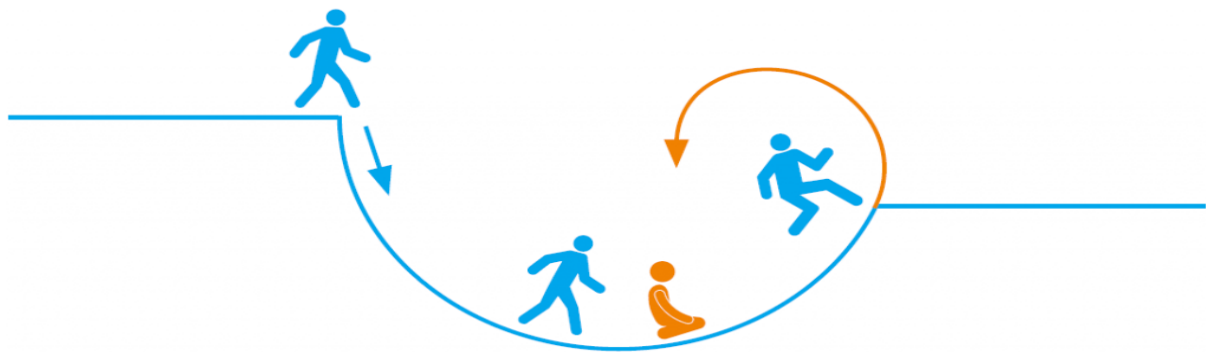
### 3.2 Visie op het nieuwe armoedebeloid: naar een merkbaar en meetbaar verschil.

Uit de evaluatie van het armoedebeloid van de voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum komt naar voren dat mensen in armoede in veel gevallen niet de hulp krijgen die ze graag zouden willen. De dienstverlening is aanbodgericht, vaak sterk gericht op de korte termijn en het contact tussen inwoners en instanties verloopt nogal eens moeizaam. Vooral mensen die vanuit een uitkering (weer) betaald aan de slag willen, ervaren dikwijls weinig steun en medewerking. Dit komt naar voren uit onderzoek van Sociaal Planbureau Groningen en Trendbureau Drenthe, waarin 50 mensen in armoede uitgebreid zijn geïnterviewd over hun ervaringen.

Mensen met (te) weinig geld kampen vaak met stress. Zij verlangen naar meer ruimte in hun budget en rust in hun bestaan. Veel dienstverlening voor mensen in armoede of schulden is daarop gericht: oplossen van financiële problemen, toekennen van een uitkering en aanvullen van het inkomen met gratis voedsel (Voedselbank), kleding (Kledingbank) en groot aantal andere voorzieningen. Tussen de vele armoederegelingen, met elk hun eigen voorwaarden en aanvraagprocedures, raken veel mensen het overzicht kwijt, die zorgt in veel situaties voor nog meer stress.

Mensen die hun situatie blijvend willen veranderen, krijgen naar eigen zeggen vaak onvoldoende hulp daarbij. Zo wordt er weinig gedaan om terugval in de bijstand en na een schuldsanering te voorkomen en wordt het volgen van een opleiding nogal eens ontmoedigd of onmogelijk gemaakt.

Zoals de afbeelding laat zien: het is gemakkelijk om in armoede of schulden terecht te komen, maar wie weer uit die situatie wil geraken moet veel obstakels overwinnen.



Dat kan en moet anders! Daarom willen we meer dan alleen het bieden van maatregelen en ondersteuning op het financiële vlak. We willen zorgen dat er voor mensen structureel iets verandert. We bieden ze perspectief vanuit nabijheid en maatwerk.

Vanuit onze missie en doelen, *het waarom*, gaan de drie programmalijnen over *het wat*:

1. Uitkomen met je inkomen,
2. Er zo vroeg mogelijk bij zijn om erger te voorkomen,
3. Duurzaam oplossen.

### **3.3 Hoe doen we dat? De vier sporen van de aanpak.**

Vier onderdelen zijn in gezamenlijkheid cruciaal voor deze aanpak. Het gaat niet alleen om de mens in armoede en zijn of haar netwerk. Ook het huidige systeem van wetten en regels moet onder de loep. En daarbij geldt vooral: maatwerk! Want ieder individu en iedere context kent zijn eigen dynamiek. Onze focus: met effectieve inzet van middelen en meer flexibiliteit bouwen aan creatieve oplossingen.

**3.3.1 Integrale dienstverlening binnen het sociaal domein:** Wetten en regels zijn nodig. Zij bieden helderheid en bescherming voor zowel de mensen als voor organisaties. Eenmaal vertaald naar beleid kunnen ze de professionele ruimte ook behoorlijk beperken. De huidige wetgeving in het sociaal domein vraagt om integraal te werken. Tegelijkertijd ontbreekt een juridische grondslag om gegevens te delen en een opdracht om de integrale aanpak te coördineren. Toch kunnen we, vooruitlopend op de invoering van de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams), met een frisse en vernieuwede blik veel binnen de huidige regels bereiken. Door ze bijvoorbeeld meer flexibel toe te passen en ze integraal (ontschotten) te vertalen naar beleid en uitvoering. Onze focus wordt de regels zo in te zetten dat ze ook daadwerkelijk werken voor de persoon om wie het gaat.

**3.3.2 Vraaggericht en maatwerk:** Armoede en schulden zijn veelal het gevolg van het niet (meer) in balans hebben van de financiën met een grote verscheidenheid aan oorzaken en doelgroepen. Er is een grote verscheidenheid aan oorzaken van armoede en schulden. Factoren als psychische gezondheid (invloed van stress, schaamte doorbreken en

eigenwaarde), lichamelijke gezondheid (gezonde voeding en voldoende beweging), kennisniveau (laaggeletterdheid, competenties en talenten om zelf regie te kunnen voeren) en herkomst (gezinssamenstelling, land van herkomst of generatie armoede) spelen een rol. Van belang is om goed inzicht te krijgen in de persoon of de groep om wie het gaat. Onze focus: minder kijken naar waar iemand recht op heeft maar wat iemand nodig heeft. En naar wat wel mogelijk is in ieders persoonlijke situatie.

**3.3.3 Toegankelijke dienstverlening:** Er is al veel in gang gezet om armoede te bestrijden. Door diverse gemeentelijke regelingen, bijzondere bijstand, en voorzieningen van fondsen en stichtingen zoals de Voedselbank, Kledingbank Maxima, Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur. Tussen de vele toeslagen, ingewikkelde regelingen en fiscale aftrekposten raken mensen al snel het overzicht kwijt. En de totale kosten die met armoedebestrijding gepaard gaan zijn fors. Onze focus: de voorzieningen overzichtelijker, gebruiksvriendelijker en slimmer samenvoegen en inzetten.

**3.3.4 Het netwerk en meedoen:** Meedoen, vrije tijd en (vrijwilligers)werk zijn belangrijk. Niet meedoen en het ontbreken van sociale relaties heeft een negatief effect op eigenwaarde, gedrag, gezondheid en prestaties en vergroot de kans op toekomstige armoede. Meedoen kost vaak geld. Denk bijvoorbeeld aan het meedoen met sport en muziek. Onze focus: meedoen vergroten en een sociaal netwerk versterken dat ondersteuning biedt.

Het succes in de aanpak is afhankelijk van een effectief samenspel van alle partijen. Niet eenmalig maar juist op verschillende momenten in het traject. Van belang is dat samenwerken niet langer vanuit organisatiebelangen wordt ingezet maar vanuit processen rond de inwoner.

Het gaat dan om samenwerken in de totale keten:



### 3.4 Armoedebestrijding binnen het sociale domein

Armoede en schulden zijn veelal het gevolg van het niet (meer) in balans hebben van de financiën met een grote verscheidenheid aan oorzaken en doelgroepen. Er is een grote verscheidenheid aan oorzaken van armoede en schulden. Mogelijke oplossingen van de oorzaak van armoede moeten we zoeken in de andere onderdelen van het sociale domein. De huidige wetgeving in het sociale domein vraagt om integraal te werken. Het armoedebelief raakt dan ook aan veel beleidsterreinen binnen het sociale domein. Het is daarom belangrijk dat wij nadrukkelijk de verbinding zoeken met deze beleidsterreinen om ervoor te zorgen dat wij zo efficiënt, effectief en integraal mogelijk armoede bestrijden. Het gaat hierbij om beleidsterreinen binnen de volgende beleidsthema's:

- Werk en participatie (bijvoorbeeld re-integratie en activeringsbeleid).
- Inkomen
- Jeugd
- Volwasseneneducatie
- Zorg, welzijn en WMO
- Gezondheid

## Hoofdstuk 4 Maatregelen

### 4.1 Overzicht lopende maatregelen

Er is al veel in gang gezet om armoede te bestrijden, met diverse gemeentelijke regelingen, bijzondere bijstand, en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Daarnaast geeft de gemeente subsidie aan een aantal instellingen en organisaties die gericht zijn op het verlichten van armoede. Het Evaluatierapport Armoede & Schuldenbeleid 2015-2020 geeft een overzicht van het gebruik en de kosten van een aantal van deze instellingen die op dit moment door de gemeenten gesubsidieerd worden. Dit evaluatierapport treft u als bijlage aan.

### 4.2 Sluiten de maatregelen aan bij het probleem?

De huidige maatregelen komen voort uit de kadernota Armoedebeluid 2015-2020. In onderstaand overzicht is dit beleid weergegeven. Het doel van dit armoedebeluid was om inwoners mee te laten doen.



De Rijksoverheid neemt maatregelen om armoede te voorkomen. Naast de uitkeringen komt het inkomen van huishoudens uit deze doelgroep dus voor een belangrijk deel vanuit de Rijksoverheid. Slechts een beperkt deel kan worden aangevuld met regelingen van de gemeente.

Door de hoeveelheid aan verschillende regelingen, de verschillende uitvoeringsorganisaties en de wijze van vergoeden (achteraf vaststellen) zijn de maatregelen van de Rijksoverheid ook een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van schulden bij mensen. Een aantal

belangrijke regelingen waar mensen met een laag inkomen voor in aanmerking komen zijn huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag.

Het aantal mensen dat niet (voldoende) in staat is om zichzelf financieel te redden zonder (materiele en immateriële) steun van anderen is de afgelopen jaren toegenomen. Hierdoor zien we dat de maatregelen uit het gemeentelijk armoedebeleid steeds meer gericht zijn op de financiële ondersteuning van mensen en het verlichten van armoede.

Het armoedebeleid is niet een terrein waar alleen de gemeente zich op begeeft. Ook op lokaal niveau bieden tal van particuliere initiatieven hulp. Het gaat dan om initiatieven zoals bijvoorbeeld de Voedselbank, Kledingbank Maxima, Stichting Leergeld en Stichting Urgente Noden. Organisaties hebben verschillende voorwaarden en procedures waardoor inwoners het overzicht verliezen.

De samenwerking is nog onvoldoende op elkaar afgestemd waardoor we het aanbod, het bereik en het resultaat van de ondersteuning onvoldoende in beeld is.

#### **4.3 Nieuwe maatregelen**

In Eemsdelta kijken we niet langer alléén naar het inkomen van mensen. In de visienota *Eemsdelta dichtbij* is het bevorderen van financiële zelfredzaamheid het uitgangspunt van onze dienstverlening: zoveel mogelijk financieel zelfredzaam zijn. In staat is om zichzelf financieel te redden zonder (materiele en immateriële) steun van anderen en bovendien in staat is om de juiste financiële keuzes te maken.

Er zijn verschillende politieke, economische en sociale factoren die impact (kunnen) hebben op de financiële positie van inwoners, zoals de ontwikkelingen rondom flexcontracten, de toeslagenaffaire, het taboe rondom armoede en de energiecrisis. Binnen de invloedssfeer die wij hebben, proberen wij op alle vlakken een bijdrage te leveren aan het perspectief van onze inwoners.

Door het bieden van perspectief helpen we mensen vooruit. Om mensen duurzaam uit de armoede te helpen is een hoger inkomen onontbeerlijk. Maar we zien te vaak dat schulden en geldzorgen de horizon versmallen en mensen beperken in hun ontwikkeling. En niet alleen de ontwikkeling van henzelf. Ook hun kinderen hebben minder kansen. Er is een kloof tussen arm en rijk, jong en oud en praktisch en theoretisch opgeleid. In het onderwijs is de kansenongelijkheid groot.

Onderzoek van het CPB stelt dat kinderen van praktisch opgeleide ouders of ouders met een laag inkomen op de basisschool met een achterstand beginnen, die ze hun gehele schoolcarrière niet meer inhalen. Het armoedebeleid kan dan ook alleen echt effectief zijn als aanpalende beleidsterreinen zoals participatie en onderwijs oog hebben voor de positie van mensen met een laag inkomen. Daarbij is het bieden van bestaanszekerheid, het voorkomen of oplossen van armoede en schulden en het wegnemen van financiële obstakels voorwaardelijk voor verder perspectief.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatregelen die wij leveren aan het perspectief van onze inwoners. De maatregelen sluiten aan bij de drie programmalijnen de vier sporen van de aanpak.

Als gemeente willen wij graag een stap extra zetten voor inwoners. Daarom kijken wij niet alleen naar het 'hier en nu', maar ook naar het 'daar en straks'.



### De belangrijkste nieuwe maatregelen op een rij:

#### Uitkomen met je inkomen

In de programmalijs Uitkomen met je inkomen kijken we naar:

- het inkomen
- de uitgaven
- de vaardigheden om deze in balans te houden en daarin de juiste keuzes te maken.

#### Stimuleren van zelfstandig inkomen:

Meedoen en (meer) werken moet lonen, dat willen we zoveel mogelijk stimuleren.

Zelfgekozen inactiviteit wordt niet aangemoedigd.

**-Wijziging van de individuele inkomenstoeslag:** De individuele inkomenstoeslag is bedoeld voor huishoudens die al langere tijd van een laag inkomen leven en hierin geen structurele verbetering kunnen verwachten. Dit is een jaarlijkse toeslag als aanvulling op het inkomen. In Eemsdelta gaat het om een referteperiode van meer dan 5 jaar en een inkomen op 100% van het sociaal minimum. Inwoners die ondanks hun beperkingen geringe bijverdiensten hebben komen vervolgens gedurende de referteperiode van vijf jaar niet meer in aanmerking voor de toeslag. Ook mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals de WIA vallen nu buiten de huidige doelgroep.

We brengen de referteperiode terug naar 3 jaar en de inkomensgrens op 120% van het sociaal minimum.

**-Wijziging van de individuele studietoeslag in de nieuwe studietoeslag.** De individuele studietoeslag is een regeling die in 2015 in werking trad als onderdeel van de



Participatiewet. Het doel was om studenten financieel te compenseren als ze door een medische beperking niet naast hun studie kunnen bijverdienen. Dat moet ertoe leiden dat meer mensen met een arbeidsbeperking gaan studeren en daarmee een betere kans op de arbeidsmarkt hebben.

Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt echter dat de regeling dat doel niet bereikt. Sommige voorwaarden worden te streng geïnterpreteerd, waardoor te weinig studenten de studietoeslag krijgen. Krijgt iemand de studietoeslag wel, dan is het bedrag soms te laag om echt een financieel steuntje in de rug te bieden.

Om deze bezwaren te ondervangen zijn er aanpassingen gedaan in de Verzamelwet van SZW 2022.

#### Beperken van de uitgaven:

**-Wijziging van de beleidsregels bijzondere bijstand:** De Participatiewet gaat er vanuit dat de bijstandsnorm toereikend is voor alle noodzakelijke kosten van het bestaan, niet alleen voor de dagelijkse kosten maar ook voor de incidenteel voorkomende kosten. Voor grotere uitgaven zoals huisraad en witgoed moet vooraf worden gespaard. Lukt dit niet en is vervanging noodzakelijk dan wordt verwezen naar de VKB voor een lening en/of bijzondere bijstand in de vorm van een lening verstrekt. Door de aflossingsverplichting die hierdoor ontstaat hebben mensen geen mogelijkheid om te reserveren voor toekomstige vervanging. Om deze spiraal te doorbreken gaan we deze beleidsregels uitvoeringsregels op onderdelen aanpassen.

#### Toegankelijker dienstverlening:

Belangrijk bij het ondersteunen in de individuele behoeften van inwoners is toegankelijke en klantvriendelijke dienstverlening. Op geldzorgen en armoede heerst een taboe, veel inwoners vinden het lastig om hierover in gesprek te gaan. Als ze op meerdere plekken hetzelfde verhaal opnieuw moeten vertellen haken ze vaak af. In gesprekken met inwoners, ervaringsdeskundigen, vrijwilligers en professionals komt de behoefte aan één plek waar men terecht kan met vragen of zorgen over geldzaken regelmatig naar voren.

In 2022 is een start gemaakt met het inrichten van één informatie- en adviespunt voor geldzaken. Bij deze helpdesk voor geldzaken kunnen inwoners terecht voor alle vragen over financiën, ook en juist als er (nog) geen problematische schulden zijn. Om het niet-gebruik van regelingen tegen te gaan worden aan de hand van thema's of data inwoners pro actief benaderd. Met de gratis geldplannen van het Startpunt Geldzaken, de Voorzieningenwijzer, workshops en adviesgesprekken zorgen we dat geldzaken geen geldzorgen, en geldzorgen geen geldproblemen worden.

Er is al veel in gang gezet om armoede te bestrijden. De manier waarop armoederegelingen worden aangevraagd, bepaalt in hoeverre inwoners gebruik kunnen en willen maken van de aangeboden ondersteuning. Tussen de vele gemeentelijke regelingen, bijzondere bijstand, en voorzieningen van fondsen en stichtingen zoals de Voedselbank, Kledingbank Maxima, Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, de vele toeslagen, ingewikkelde regelingen en fiscale aftrekposten raken mensen al snel het overzicht kwijt. We zijn gestart met de ontwikkeling van een digitaal platform waarin zoveel mogelijk lokale voorzieningen overzichtelijk, gebruiksvriendelijk en toegankelijk zijn ondergebracht.



### Herijking van de doelgroep en de inkomensgrenzen:

De voorzieningen zijn toegankelijk voor huishoudens met een laag inkomen. Een laag inkomen wordt gedefinieerd met inkomensgrenzen, percentages van het sociale minimum. Dit sociale minimum wordt vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In Eemsdelta worden verschillende inkomensgrenzen gehanteerd, variërend van 100% tot 130% van het sociaal minimum. Dit zien we niet alleen bij de gemeentelijke voorzieningen, maar ook bij het aanbod van de diverse samenwerkingspartners. Dit is voor onze inwoners maar ook voor de uitvoeringsorganisaties onoverzichtelijk en verwarrend. Voor een effectieve en efficiënte aanpak is een zoveel mogelijk éénduidige inkomensgrens essentieel.

In Eemsdelta kijken we niet meer alléén naar het inkomen van mensen, het bevorderen van financiële zelfredzaamheid is het uitgangspunt van onze dienstverlening. Werken moet daarom lonen. Helaas kan dat onder de Participatiewet anders uitpakken, omdat inwoners toeslagen en andere vormen van inkomensondersteuning kwijt dreigen te raken. Zo vervalt door een hoger loon het recht op kwijtscheldingen snel en worden tegemoetkomingen in rap tempo verminderd.

'Werkende armen', inwoners met een laag inkomen uit arbeid, kunnen er door het dreigende verlies aan rechten en inkomsten van worden weerhouden meer uren aan de slag te gaan. De stimulans om van 'baantje' naar baan te gaan is er immers niet. Ook is het denkbaar dat de niet-werkende partner van een bijstandsgerechtigde met een minimumuitkering er minder toe neigt zelf werk te zoeken, als dat financieel 'bestraft' wordt met het verlies van minimavoorzieningen. De vrees voor de armoedeval weerhoudt hen ervan om aan het werk te gaan.

De armoedeval is een gevolg is van voorzieningen die het leven van mensen met de laagste inkomens juist moeten verbeteren. Met die intentie hebben sommige gemeenten een ruimhartig armoedebeleid opgezet.

Bij ieder armoedebeleid hoort onvermijdelijk een zekere armoedeval, daarom is het noodzakelijk te bepalen waar het omslagpunt van de armoedeval ligt.

Het wettelijk minimumloon gaat omhoog en daarmee ook het sociaal minimum. De norm (hoogte) en de systematiek van het sociaal minimum wordt door een onafhankelijke commissie onder de loep genomen. Dit heeft gevolgen voor de inkomensgrenzen die wij hanteren en budgetten die gemeenten ontvangen.

Wij sluiten aan bij de landelijk geadviseerde inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum en passen die, daar waar mogelijk, toe bij alle ondersteunende voorzieningen.

### Integrale dienstverlening binnen het sociaal domein:

We positioneren het armoedebeleid als een 'brede' aanpak, aansluitend op/gekoppeld aan de aanpakken in andere beleidsdomeinen. We weten (uit onderzoek/ervaringen elders) dat alleen interventies op al deze domeinen gezamenlijk duurzaam kans van slagen hebben (dus niet solitair op één domein).

De huidige wetgeving in het sociaal domein vraagt om integraal te werken. Tegelijkertijd ontbreekt een juridische grondslag om gegevens te delen en een wettelijk taak om de integrale aanpak te coördineren. Naar verwachting wordt op 1 januari 2024 de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) ingevoerd. Vooruitlopend op deze wet zoeken we naar mogelijkheden om binnen de huidige regels meer te bereiken. Door ze

meer flexibel toe te passen en ze integraal (ontschotten) te vertalen naar beleid en uitvoering.

#### Aanvraagproces en koppeling van gegevens:

Belangrijk bij het ondersteunen in de individuele behoeften van inwoners is toegankelijke en klantvriendelijke dienstverlening. De manier waarop armoederegelingen worden aangevraagd, bepaalt in hoeverre inwoners gebruik kunnen en willen maken van de aangeboden ondersteuning. Vooral werkende armen maken nog niet altijd gebruik van de voor hen beschikbare voorzieningen. De drempel om een voorziening aan te vragen moet daarom omlaag. Hierbij moet ook gekeken worden naar het aanvraagproces van voorzieningen. Daar waar mogelijk zijn deze regelingen aan elkaar gekoppeld maar de meeste regelingen dienen apart aangevraagd te worden. Veelal gaat dit nog met gescande of opgestuurde bewijsdocumenten. Dat kan in deze tijd op een klantvriendelijkere manier geregeld worden.

Wetgeving belemmert vooralsnog de technische mogelijkheden die er zijn. In uitvoering van de wettelijke taak die de gemeente heeft als het gaat om de Participatiewet, is het mogelijk om gegevens van externe bronnen die bekend zijn bij de gemeente te raadplegen. De gemeente heeft hier een wettelijk verplichte uitvoerende taak in en heeft hierdoor toegang tot gegevens van andere publieke en private partijen (o.a. Belastingdienst, UWV, SVB et cetera). Als het gaat om andere armoederegelingen geldt deze wettelijk verplichte taak niet. Hierdoor is het automatisch koppelen van beschikbare gegevens aan het toekennen van een recht op dit moment nog niet mogelijk. We onderzoeken in hoeverre het automatisch koppelen en aanvragen van armoederegelingen klantvriendelijker gemaakt kan worden.

#### Vraaggericht en maatwerk:

- Daar waar we mensen met een laag inkomen nu vooral bereiken via generieke regelingen, willen we veel meer toe naar persoonlijk contact en doelgerichte ondersteuning. Door te kijken naar wat iemand echt nodig heeft, in plaats van alleen generieke regelingen aan te bieden, kunnen we inwoners meer perspectief bieden. De professional (bege)leidt de inwoner naar een voor hem passende oplossing. Dit doen we vanuit het persoonlijk contact met doelgerichte ondersteuning. Hierdoor krijgen inwoners meer perspectief en worden zij waar mogelijk structureel onafhankelijk van minimaregelingen en ondersteuning
- Het individu centraal. Om echt maatwerk te kunnen leveren is er soms een maatwerkbudget nodig, naast handelingsruimte voor de professional. We sluiten aan bij (preventieve) aanpakken, zoals de Doorbraakmethode, Maatwerkbudgetten en experimenten met innovatieve financieringsvormen. Essentie van de aanpak is dat de betrokkenheid en het perspectief van de inwoner voorop staat. Dit door te focussen op het perspectief van de inwoner en van daaruit een doorbraak te realiseren. Als het moet op onconventionele manieren, maar wel altijd binnen de wettelijke kaders. De inwoner wordt daarmee eigenaar van de oplossing. De professional staat naast de inwoner en ondersteunt in het mogelijk maken hiervan.

#### Herijking van het aanbod van voorzieningen

Het bevorderen van financiële en maatschappelijke zelfredzaamheid is het uitgangspunt van onze dienstverlening. Meedoen, vrije tijd en (vrijwilligers)werk zijn belangrijk. Ze

vergroten en versterken een sociaal netwerk dat ondersteuning biedt. Het ondersteuningsaanbod moet daarom bijdragen aan bestaanszekerheid, ontwikkeling en/of meedoen aan de samenleving gericht op het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. Het aanbod wordt daarop herijkt en aangevuld.

#### Hernieuwde opzet subsidieafspraken

We maken in 2023 nieuwe afspraken met gesubsidieerde partners vanuit een gezamenlijke visie. Dit vormt onderdeel van een breder proces herziening subsidies binnen het sociaal domein. De nieuwe afspraken gaan voornamelijk over houding vanuit de subsidiepartners ten opzichte van financiële zelfredzaamheid; meehelpen aan het daadwerkelijk doorbréken van de status quo en impactgericht subsidiëren.

#### Heldere en eenvoudige communicatie

Veel communicatie gaat nog via brieven, flyers en posters, terwijl de samenleving van de 21e eeuw vraagt om veel digitale manieren van communiceren. Om tegemoet te komen aan een de behoeften van een uiteenlopende doelgroep is een breed palet aan communicatiemiddelen nodig. Daar waar de ene inwoner gebaat is bij een folder met een overzicht van alle armoederegelingen, is de ander gebaat bij een pushmelding via een app op de mobiele telefoon. De keuze welk middel ingezet moet worden is afhankelijk van de specifieke doelgroep en de individuele behoefte van de inwoner.

### Specifieke doelgroepen

#### Kinderen in armoede en generatiearmoede

Onderzoek toont aan dat kinderen die in een armoedesituatie verkeren zich op korte termijn ongelukkig voelen, zich zorgen maken over de thuissituatie en minder snel deelnemen aan sociale activiteiten. Voor de langere termijn blijven kinderen die in armoede opgroeien vaak op een lager onderwijsniveau steken en lopen mede daardoor meer risico om als volwassene opnieuw in armoede te verkeren. Zodoende is er sprake van armoede die van generatie op generatie wordt doorgegeven, ofwel intergenerationele overdracht van armoede. Een belangrijkste focus van ons uitvoeringsplan ligt op het doorbreken van de intergenerationele overdracht van armoede. Hier ligt immers de sleutel om toekomstige armoedeproblematiek te voorkomen.

De intergenerationele aanpak vraagt om een lange adem. Van geen enkele interventie die wij nu doen, weten we met enige zekerheid wat de effecten zijn over 20 jaar. Maar dat is geen reden om niet te handelen.

Als het gaat om de langere termijn, dan zullen met name 'sociale investeringen' renderen: bij (jonge) kinderen gaat het daarbij om het tegengaan van onderwijsachterstanden en het aanleren van een gezonde levensstijl. Goed onderwijs vergroot de kansen van kinderen op de arbeidsmarkt en vermindert daarmee het risico dat zij als volwassene in armoede komen te verkeren. Naast onderwijs en gezondheid (van zowel kinderen als ouders) richten we ons ook op loopbaan en financiën. Kortom, op die 4 domeinen waarvan we weten dat ze een belangrijk punt zijn op het gebied van intergenerationele armoede:

1. School (en sociale ruimte)
2. Gezondheid
3. Loopbaan, ondersteuning naar werk

#### 4. Financiën

In 2023 gaan we van start met een lokale aanpak onder het Toukomst programma Kansen voor kinderen. Samen met gemeenten, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers ondersteunen

##### Laaggeletterdheid

In het dagelijks leven moeten mensen vaak lezen, schrijven, rekenen of omgaan met de computer. Een gebrek aan deze basisvaardigheden kan grote nadelen hebben. Bijvoorbeeld omdat men moeilijk een baan vinden of houden. Van de mensen die minder goede basisvaardigheden hebben, is bijna de helft werkloos. Ouders die moeite hebben met taal kunnen hun kinderen niet goed voorlezen. En minder goed helpen met huiswerk. Daardoor is de kans groot dat hun kinderen ook niet goed leren lezen en schrijven.

Laaggeletterdheid vormt daarmee een risico voor armoede en schulden.

Met het actieprogramma Tel mee met Taal wil de Rijksoverheid ervoor zorgen dat iedereen voldoende taal-, reken- en digitale vaardigheden heeft. De ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (B) voeren het programma samen uit. Dit programma loopt door tot en met 2024.

## 5. Evaluatie en monitoring

Of we met het nieuwe armoedebeluid bereiken wat we willen is lastig te meten. Het effect van het beleid is afhankelijk van veel, soms niet door de gemeente te beïnvloeden, factoren. Steeds meer mensen hebben ondersteuning nodig. Hierdoor komt er meer druk op de budgetten.

Om een goede indicatie te krijgen of het beleid vruchten afwerpt, maar meer nog om in te zetten als verbeteringsinstrument, kunnen gangbare cijfers tegen elkaar worden afgezet (aantallen huishoudens met een laag inkomen, aantal kinderen in armoede, aantal huishoudens met een uitkering, beeld van specifieke doelgroepen, het gebruik van de voorzieningen). Aan alleen de cijfers kunnen we niet veel aflezen, het blijft nodig om in gesprek te blijven over wat deze cijfers betekenen en of we tussentijds moeten bijsturen.

Om de ondersteuning in de toekomst zo goed mogelijk in te richten, is het daarom noodzakelijk om een antwoord te krijgen op de vraag: wordt het aanbod efficiënt en effectief ingezet? Onderzoeksbureau KWIZ is benaderd om deze vraag te beantwoorden met behulp van een jaarlijkse monitoring.

De raad wordt middels de begroting, tussenrapportages en jaarrekening geïnformeerd over de resultaten en besteding van de middelen voor armoedebestrijding.