

Nieuwe context vraagt om een nieuwe aanpak

Lessen voor armoedebeleid op basis van
evaluatie van de samenwerking



Opdrachtgever: Gemeente Venlo
Ons kenmerk: A22GVE-082
Samenstellers: Korien Jurgens en Rosaline Kalf
Datum: 15 december 2022



Inhoud

1. Opdracht en onderzoeksvraag	1
1.1. Aanleiding en centrale vraag	1
1.2. Leeswijzer	1
2. Aanpak van het onderzoek	2
2.1. Aanpak onderzoek	2
2.2. Model voor goede samenwerking	2
2.3. Doelstellingen en doelgroepen	3
3. Context	5
3.1. Economische situatie	5
3.2. Gemeente in financieel zwaar weer	5
3.3. Instrumenten die de gemeente inzet voor het bestrijden van armoede	6
3.4. Ontwikkelingen voor de toekomst	7
4. Interne samenwerking	8
4.1. Armoedeambities zijn vergelijkbaar	8
4.2. Belang om te voldoen aan wet- en regelgeving overheerst	9
4.3. Persoonlijke relaties	10
4.4. Organisatie wil meer zicht op het bereik en de resultaten van beleid	11
4.5. Proces kent verbetermogelijkheden	12
5. Externe samenwerking	14
5.1. Ambitie: terugdringen van de armoede is meer dan de aanpak van schulden	14
5.2. Belangen: de synergie tussen partijen leidt nog niet tot een extra effect.	16
5.3. Persoonlijke relaties zijn goed maar doelen worden niet maximaal bereikt	17
5.4. Organisatie: kan je meer potentieel benutten binnen de kaders?	18
5.5. Proces: raakt het aan de doelgroep?	18
6. Lessen voor toekomstige samenwerking rondom armoedebeleid:	20
6.1. Samenvatting bevindingen interne en externe samenwerking	20
6.2. Reflectie van partijen: hoe de samenwerking bijdraagt aan het armoedebeleid	21
6.3. Lessen voor toekomstige samenwerking	23
Bijlage 1 Deelvragen	26
Bijlage 2 Literatuurlijst	27



1. Opdracht en onderzoeksvraag

1.1. Aanleiding en centrale vraag

Het huidige armoede- en schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Venlo komt eind 2022 ten einde. De gemeente geeft aan te willen leren waar (verder) verbeterd kan worden. In het licht van de hoge inflatie en energiearmoede is de relevantie van dit onderwerp extra groot. We zien dat meer inwoners in de problemen komen. Bij blijvend hoge energieprijzen en andere vaste lasten kunnen volgens het CPB tussen de 670.000 en 1,2 miljoen huishoudens in Nederland moeite krijgen met het betalen van hun maandelijkse lasten. Dat komt neer op percentages tussen de 9 en 15 procent van alle huishoudens (Stresstest kosten van levensonderhoud, juni 2022).

De gemeente Venlo wil van interne collega's en de samenwerkende partners weten wat ze van de samenwerking vinden. In hoeverre behaalt de gemeente Venlo samen met partners haar beleidsdoelstellingen? Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en organisaties onderling? Wat ging goed, wat kan beter en waar zijn nog (onbenutte) kansen? Deze inzichten worden door de gemeente meegenomen in het opstellen van een nieuw beleidskader 2023-2025.

De centrale hoofdvraag in dit rapport is: *Hoe waarderen interne en externe partners de samenwerking met de gemeente Venlo op het terrein van armoedebestrijding en schuldhulpverlening en welke lessen kunnen we hieruit voor de toekomst trekken?*

Het doel van dit onderzoek is lessen formuleren die worden meegenomen in het toekomstig beleid van de gemeente Venlo. Om tot deze lessen te komen, beschrijven we hoe de geïnterviewden naar de interne en externe samenwerking kijken. Vervolgens verklaren we hoe de samenwerking bijdraagt aan de geformuleerde doelstellingen van de gemeente Venlo en de doelgroepen die zij met dit beleid willen bereiken.

1.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeks aanpak op basis van het model voor succesvolle samenwerking. Ook lichten we de doelstellingen en doelgroepen toe. In hoofdstuk 3 schetsen we de (huidige) context rondom armoede en schulden in de gemeente Venlo. In hoofdstuk 4 beschrijven we de interne samenwerking aan de hand van het geselecteerde model. Ditzelfde doen wij voor de externe samenwerking in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 geven we een korte samenvatting, zetten we uiteen hoe de samenwerking bijdraagt aan de doelstellingen en de doelgroepen van de gemeente en sluiten we af met lessen voor de toekomst.



2. Aanpak van het onderzoek

2.1. Aanpak onderzoek

Lysias Advies stelt op basis van eerder uitgevoerd onderzoek dat goede samenwerking bijdraagt aan een goed en effectief beleid op gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening. In dit onderzoek nemen we de context, de beleidsdoelstellingen, de doelgroepen en een model van goede samenwerking mee. Daarbij gaat het zowel om de interne samenwerking tussen de afdelingen binnen de gemeente, als om de externe samenwerking met stakeholders die in het netwerk zitten, zie het kader hiernaast.

Wij zijn met allerlei actoren in gesprek gegaan om vast te stellen hoe de samenwerking in de praktijk verloopt, in hoeverre de beoogde doelen van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid worden behaald en welke verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn (in de samenwerking en in toekomstig beleid). Er heeft één groepsgesprek plaatsgevonden, waarbij collega's aanwezig waren van alle direct betrokken afdelingen (beleid en uitvoering) vanuit de gemeente. Daarnaast hebben we elf een-op-een interviews gevoerd met externe partijen¹.

We hebben een documentanalyse uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar meerdere beleidsdocumenten van de gemeente, het opvolgingsonderzoek van de Rekenkamer Venlo en het onderzoek naar de effecten van het armoedebeleid. Deze informatie hebben we als achtergrondinformatie meegenomen in de gesprekken en verwerkt in deze rapportage bij de context schets. Daarnaast hebben we de jaarplannen, subsidieverlening en eventuele verantwoordingsdocumenten van externe partijen doorgenomen. Relevante informatie is verwerkt in hoofdstuk 3 en 5.

2.2. Model voor goede samenwerking

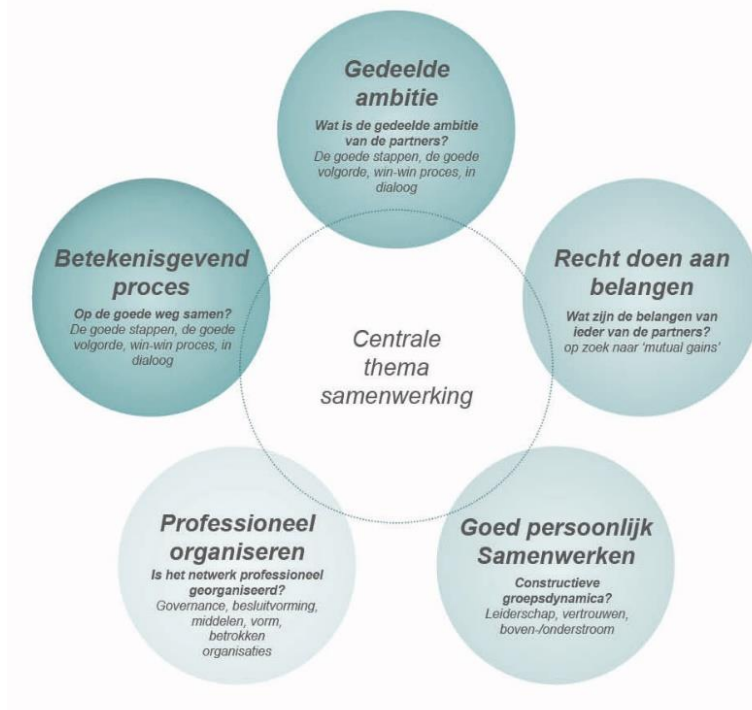
Lysias Advies heeft aan de hand van het model voor goede samenwerking het onderzoek vormgegeven. Daarbij gaan we ervan uit dat goede samenwerking leidt tot de juiste hulpverlening voor de inwoners Venlo en het terugdringen van de armoede. De deelvragen van het onderzoek zijn op basis van dit model geformuleerd (zie bijlage 1).

- Intern: het team inkomen, team werk en schuldhulpverlening, de Sociale Wijkteams en de mid office, het Klant Contact Centrum.
- Extern: Includio, BS&F, Plinkr, Loyalty Connect, Sam&Venlo, Humanitas schuldhulpverlening en Humanitas get a grip, Vincentius Schuldhulpmaatje, de Jongerenkerk en de Parochie Federatie Blerick en tot slot twee bewindvoerders/ budgetbeheerders.

¹ Stichting Groenewold heeft niet aan dit onderzoek meegewerkt.

In het model worden vijf elementen van samenwerking benoemd: ambitie, belangen, persoonlijke relaties, de organisatie en het proces. Dit zijn condities die bepalend kunnen zijn voor het succes van de samenwerking. Deze vijf indicatoren hebben de leidraad gevormd om tijdens de gesprekken samenwerkingsprocessen in beeld te krijgen. Het model legt ook nadruk op de metacommunicatie en op de onderstroom (dat wat er juist niet gezegd wordt, maar wel een grote rol speelt in de onderlinge verhoudingen). Dit levert waardevolle informatie op over de (ervaren) onderlinge samenwerking.

Figuur 1: model voor goede samenwerking



Bron: Lysias Advies gebaseerd op het model ontwikkeld door Common Eye

2.3. Doelstellingen en doelgroepen

Op basis van de interviews zijn we nagaan hoe de (ervaren) samenwerking, op het gebied van de vijf indicatoren, bijdraagt aan het behalen van de drie armoededoelstellingen van de gemeente en aansluit op de geformuleerde doelgroepen. Onderstaand volgt een beschrijving van de doelstellingen van het armoedebeleid.

In het beleidsplan Integrale aanpak Actief uit armoede en schulden 2019-2022 staat de doelstelling omschreven als “het voorkomen en tegengaan van armoede en schulden en het stimuleren en versterken van de eigen kracht en (arbeids)participatie van mensen, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid voorop staat”. De gemeente Venlo vertaalt dit naar drie concrete doelstellingen:

- Voorwaarden scheppen voor een beter toekomstperspectief door te voorkomen dat mensen in armoede of schulden terecht komen;



- De belemmeringen, die inwoners van gemeente Venlo met een risico op armoede en schulden ervaren om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijke leven, zoveel mogelijk beperken en wegnemen;
- Voorkomen dat inwoners in armoede of schulden terugvallen.

Tot de doelgroep behoren “de inwoners van gemeente Venlo die een kans op armoede of schulden hebben, de inwoners die reeds in armoede of een schuldsituatie leven en Venlonaren die net uit armoede of schulden zijn” (Actief uit armoede en schulden integrale aanpak 2019-2022, 2019). Uit de voortgangsrapportage eind 2019 blijkt dat de gemeente aandacht besteed aan het verbeteren van de samenwerking. We lezen in de voortgangsrapportage hoe wordt gewerkt aan een intensivering van de samenwerking tussen beleid en uitvoering, onder meer door het aansluiten van beleidsadvies bij het teamoverleg van schuldhulpverlening. Dit geldt voor de intensivering van de samenwerking met vrijwilligersorganisaties (via Includio) en het verbeteren van de vroegsignalering.



3. Context

De context van armoede in Venlo is van belang om de uitkomsten van de gesprekken die we hebben gevoerd te duiden. In deze paragraaf beschrijven we die context. Deze context verschilt ten opzichte van andere gemeenten in Nederland.

3.1. Economische situatie

In het voorjaar van 2021 constateert de gemeente in het document Fier op Venlo dat armoede en sociaal economische kwetsbaarheid (in bredere zin) in Venlo hoger is dan gemiddeld in de rest van Nederland. In Venlo heeft 12% van de huishoudens in 2020 een laag en langdurig (laag) inkomen, volgens de definitie van de gemeente Venlo. Volgens de definitie bestaat armoede uit mensen met een inkomen van maximaal 110% van het wettelijk sociaal minimum (Wsm). In Nederland ligt dat percentage in 2020 op 10,2%. In de gemeente Venlo is wel de afgelopen jaren een daling ingezet. Het percentage lag in 2014 bijna 1,5% hoger, namelijk op 13,3% (Statline, 2021). De oorzaak van dit hogere percentage is de kredietcrisis in 2008 en de jarenlange economische recessie. In 2010 was 6,1% van de Venlonaren werkloos (De jaren 10 van Venlo in cijfers, 2019). Een aanzienlijk deel van de inwoners van de gemeente maakte in die tijd gebruik van uitkeringen. De gemeente constateert tegelijk dat de grootste risico op armoede ligt bij eenoudergezinnen met kinderen in de basisschoolleeftijd en bij ouderen. Daarnaast hebben laaggeletterden een verhoogde kans op armoede en schulden.

3.2. Gemeente in financieel zwaar weer

De gemeente Venlo kende grote financiële tekorten in de jaren na 2015. Gemeente Venlo geeft in haar Kadernota 2015 aan “na enkele jaren van ongekend zwaar economisch weer, oplopende werkloosheid en afschrijvingen op boekwaardes, lijkt in 2015 het einde van de tunnel langzaam in zicht te komen. In economische zin, dat wel”. De gemeente heeft namelijk in de jaren daarna te kampen met grote financiële tekorten. In 2017 sluit Venlo het jaar af met een financieel tekort van 23,7 miljoen euro (Jaarverslag gemeente Venlo 2017).

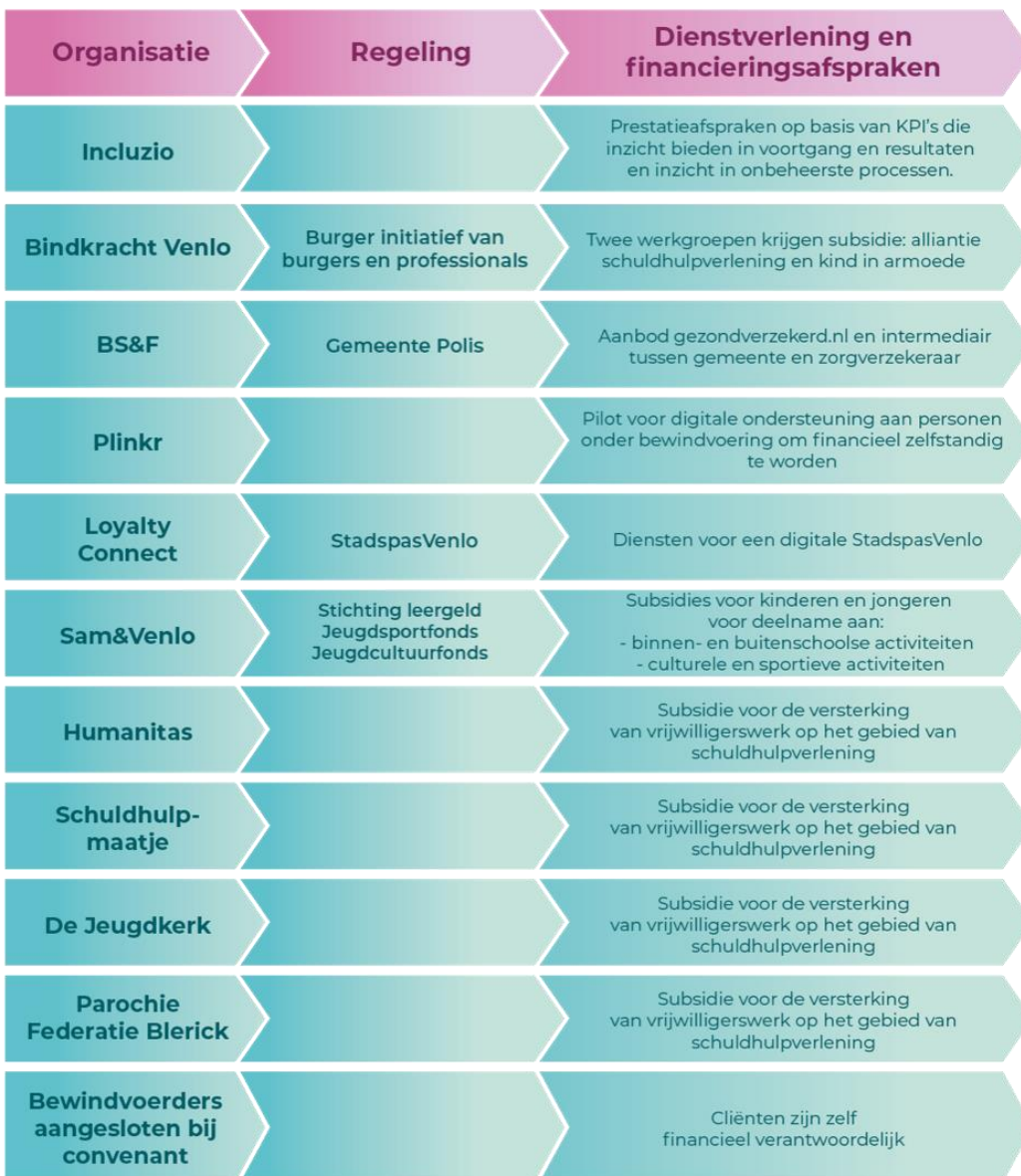
Een groot deel van het tekort is afkomstig uit het sociaal domein, specifiek wettelijke (jeugd)zorgtaken (Miljoenentekort Venlo groter dan voorzien, juni 2018). Volgens oud-wethouder Ad Roest is Venlo in tien jaar tijd tachtig miljoen euro armer geworden (Venlo: enorme risico's door geldgebrek, april 2019). De gemeenteraad heeft stringente maatregelen geëist om de financiële situatie op orde te brengen. Het college van B&W is met bezuinigingsvoorstellen gekomen, onder andere op gebied van (meerjaren)subsidies (Gemeente Venlo: dieptepunt financiële situatie bereikt, mei 2019). In de uitvoering werd gemerkt dat de focus op financiële doelstelling lag, scherpere keuzes gemaakt werden en men strenger aan de poort was. De gemeente verwacht dat pas in 2023 financiële ruimte bestaat voor nieuw beleid (Gemeente Venlo: dieptepunt financiële situatie bereikt, maart 2020).



3.3. Instrumenten die de gemeente inzet voor het bestrijden van armoede

De gemeente Venlo hanteert de Europese definitie van armoede: 'Armoede is een situatie waarin sprake is van onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen, waardoor mensen zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin men woont als minimaal wordt gezien' (Actief uit armoede en schulden integrale aanpak 2019-2022, 2019). De gemeente Venlo heeft als doel om financieel kwetsbare inwoners zo efficiënt en effectief mogelijk te ondersteunen (Armoedebeleid in de gemeente Venlo, januari 2020). De gemeente vult haar eigen aanbod (naar werk, inkomensondersteuning en schuldhulpverlening) aan door samen te werken met een aantal partijen aan de hand van subsidieafspraken en samenwerkingsovereenkomsten. Hieronder treft u een overzicht van deze afspraken:

Infographic 1: Regelingen en samenwerkingsovereenkomsten van de gemeente Venlo



Bron: Lysias Advies, november 2022



3.4. Ontwikkelingen voor de toekomst

Drie ontwikkelingen zijn relevant voor de armoedebestrijding in Venlo. Ten eerste is er voor de aankomende periode een nieuwe strategische visie voor het sociaal domein 2040 waar uitvoering aan wordt gegeven. Het beleidskader Fier op Venlo geeft aan de hand van vier accenten of aandachtspunten richting om te komen tot een strategische visie:

- De kracht van voeding
- Passend wonen in Venlo
- Buurten met talent
- Kansrijk opgroeien

De tweede ontwikkeling betreft de toenemende armoedeproblematiek onder inwoners met een middeninkomen. De oorlog in Oekraïne heeft verstrekkende gevolgen voor Nederland. Energiearmoede en de hoge inflatie raken steeds vaker de middenklasse, die enerzijds nauwelijks in beeld is bij de gemeente en schaamte heeft om hulp te vragen. De effecten van de energiearmoede kan van tijdelijke aard zijn. Het kan ook zijn dat de problemen die in korte tijd ontstaan langdurige effecten hebben voor individuen. Uit vrijwel al onze interviews is gebleken dat beleidsmedewerkers, hulpverleners en vrijwilligers zich zorgen maken over hoge inflatie, energiearmoede en de impact die dit zal hebben op alle inwoners in de gemeente Venlo. “Vooral de energiearmoede, die problemen rijzen zo meteen de pan uit”, aldus een geïnterviewde.

De derde ontwikkeling is de vergrijzing die leidt tot een toename van armoede. In ‘Fier op Venlo’ wordt gesproken over dubbele vergrijzing. Het aantal ouderen in de samenleving neemt snel toe en binnen deze groep is een groeiend aandeel 80-plussers. De koopkracht van ouderen is de laatste jaren achteruitgegaan omdat de pensioenen niet zijn geïndexeerd en inflatie is toegenomen. Daarnaast hebben ouderen hogere zorgkosten dan volwassenen. Eén op de acht ouderen kan op dit moment nauwelijks rondkomen (Onderzoek: armoede onder ouderen groeit snel door hoge inflatie, augustus 2022).

4. Interne samenwerking

Uit de context blijkt waar de focus ligt in het armoedebeleid en hoe door de gemeente Venlo tegen armoede wordt aangekeken. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de interne samenwerking rondom het armoedebeleid verloopt.

4.1. Armoedeambities zijn vergelijkbaar

- Zowel beleid als uitvoering hebben dezelfde ambities
- De huidige doelen sluiten niet aan op de veranderende doelgroep
- Positief is dat Venlo het armoedebeleid aan het herijken is

Ambtenaren van verschillende afdelingen geven aan dezelfde ambitie en doelstelling voor ogen te hebben. Zowel beleid als uitvoering tonen de wens en grote betrokkenheid om de inwoners in Venlo op gebied van armoedebestrijding en schuldhulpverlening verder te helpen. De grootste ambitie van iedereen is om de inwoner te helpen en met processen zoals inkomens- en schuldhulpverlening te ondersteunen. De manier waarop ambtenaren dit willen doen, sluit aan bij het beleidskader Fier op Venlo. Hoe de teams in de praktijk hun bijdrage kunnen leveren varieert. Hier komen we in paragraaf 4.4 op terug.

De ambities van de gemeente Venlo staan in de nota 'Actief uit armoede en schulden' op pagina 3. De doelstelling van het armoedebeleid is het voorkomen en tegengaan van armoede en schulden en het stimuleren en versterken van de eigen kracht en (arbeids)participatie van inwoners, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid voorop staan. In 'Fier op Venlo' staat de focus van het sociaal domein voor 2040 beschreven en geeft richting aan de ontwikkeling van onder andere het armoedebeleid. De gemeente Venlo ziet het bestrijden van armoede als een belangrijk onderdeel van het sociaal beleid. Binnen de armoedebestrijding ligt de focus op dit moment op de zorg voor gezinnen met bijvoorbeeld de kracht van voeding, de hulp voor jeugd en financiële ondersteuning voor schoolgaande kinderen. Deze focus is gebaseerd op de situatie in 2019.

De vraag leeft bij ambtenaren of het armoedebeleid voor alle doelgroepen is bedoeld. Een ambtenaar zegt hierover "We zijn er onvoldoende in geslaagd om het geld dat we beschikbaar hebben voor armoedebeleid daar terecht te laten komen, waar het moet komen". De gemeente onderzoekt binnen de herijking van het armoedebeleid welke inwoners door het armoedebeleid ondersteunt zouden moeten worden. Respondenten geven aan dat de volgende groepen (meer) ondersteuning kunnen gebruiken: zzp'ers, middeninkomens en meerpersoonshuishoudens. Door corona, inflatie en de energiecrises zijn de doelgroepen gewijzigd. Het huidige beleid ondersteunt deze groepen onvoldoende.

Ambtenaren geven aan dat het huidige beleid zich vooral richt op gezinnen met kinderen en jeugd. Onderzoek uit 2017 laat zien dat werken na een uitkering niet of nauwelijks loont, zeker niet voor meerpersoonshuishoudens (met kinderen). Alleenstaanden en alleenstaande ouders gaan er meer op vooruit wanneer ze gaan werken (Onderzoek effecten armoedebeleid op (arbeids)participatie gemeente Venlo).



Positief voor de samenwerking rondom armoede is dat de gemeente Venlo op dit moment serieus werk maakt van het herijken van het armoedebeleid, omdat eind 2022 het huidige beleid afloopt. De financiële situatie van de gemeente is de afgelopen jaren veranderd. Dit geeft ruimte voor de gemeente om een nieuwe weg in te slaan. In voorbereiding op het schrijven van het nieuwe beleid onderzoekt de gemeente Venlo in welke levensfasen inwoners te maken krijgen met armoede en op welke manier. Ook dit onderzoek naar de samenwerking is onderdeel van de voorbereiding op het herijken van het beleid.

4.2. Belang om te voldoen aan wet- en regelgeving overheerst

- De teamambities overlappen met de ambitie uit 'Actief uit armoede en schulden' maar er is geen 100% match
- In de uitvoering lopen teamdoelen en taken uit elkaar door wet- en regelgeving en rechten van individuen.
- Ambtenaren tonen betrokkenheid, passie en energie om te innoveren
- Stringente (Rijks-)kaders geven onvoldoende flexibiliteit om in te spelen

De teams inkomen, werk en schuldhulpverlening hebben verschillende doelen en taken die uiteenlopen vanwege wetgeving, termijnen, kwaliteitseisen en uitvoeringsregels. De medewerkers zoeken naar een balans tussen maatwerk bieden, zich strikt aan de regels houden en kwalitatief goede dienstverlening leveren. De termijnen en wetgeving bij inkomensverstrekking maakt dat collega's vanuit processen moeten redeneren. Voor schuldhulpverlening is het van belang dat snel wordt gehandeld en een inkomen wordt verstrekt, anders komen inwoners steeds verder in de problemen. Problemen ontwikkelen zich bijvoorbeeld verder als de huur of de energierekening niet kan worden betaald. Door de stringente regels kan het langer duren voor een inkomen wordt verstrekt en inwoners met een middeninkomen vallen tussen wal en schip. Ditzelfde geldt voor ondernemers. De medewerkers van de gemeente Venlo geven aan dat zij moeten voldoen aan het keurslijf van het Rijk. De AVG-regelgeving speelt bijvoorbeeld de gemeente soms parten om afdeling overstijgend te kunnen werken.

Zoals eerder genoemd worden verbeteringen doorgevoerd binnen het armoedebeleid en zoeken medewerkers van de gemeente Venlo naar oplossingen om maatwerk te kunnen leveren en beter tegemoet te kunnen komen aan de doelstellingen van het armoedebeleid. Zo is het casusoverleg maatschappelijk domein, door anderen ook wel aangeduid als de menselijke maattafel, ontwikkeld om casuïstiek te bespreken, als het niet lukt om snel genoeg te kunnen handelen en mensen uit de schulden te houden. De menselijke maattafel is bedoeld om beter te anticiperen op de behoefte van de inwoner. Het biedt de ruimte om de breedte van de regels op te zoeken en op basis van de inhoud de discussie aan te gaan in plaats vanuit de strikte regels te handelen. In de praktijk betreft het situaties waar een 'doorbraak' op nodig is. Bijvoorbeeld omdat er conflicterende doelen tussen verschillende teams zijn waardoor de inwoner niet wordt geholpen.



Ook zijn stappen gezet om de dienstverlening aan inwoners te verbeteren als ze een uitkering aanvragen. Medewerkers leiden inwoners warm door naar hun collega's van inkomen, schuldhulpverlening, participatie en andersom. Zij informeren over wat de mogelijkheden zijn en wat hun te wachten staat. De teams inkomen, werk en schuldhulpverlening geven samen workshops aan uitkeringsgerechtigden. Hierin wordt informatie gegeven over alle regelingen en wordt geholpen bij de aanvraag ervan.

Voor de teams spelen andere factoren zoals werkdruk en de waan van de dag een rol. Terwijl armoedebeleid vraagt om voldoende overleg en integraal werken. Armoedebeleid moet vanuit alle leefgebieden worden bekeken en aan de hand van maatwerk worden aangepakt. Hiervoor is bij medewerkers tijd en kennis nodig van andere beleidsdomeinen. Om de groepen te helpen is maatwerk nodig en dit vraagt om innovatie. De waan van de dag gaat vaak voor op het werken aan deze innovatie.

Binnen de gemeente heerst een cultuur van controle en verantwoordingsdrift. Dit is te verklaren vanuit de periode dat de gemeente financiële problemen had. Dit maakt dat medewerkers het gemeenschapsgeld van de Venlonaren zo goed mogelijk willen besteden. Eén van de respondenten brengt de keerzijde hiervan onder woorden: "Dit betekent ook dat wij wat los moeten laten. Onze organisatie heeft een enorme verantwoordingsdrift. Alles wat je uitgeeft, moet je goed kunnen verantwoorden [...] Ik hoor van mensen die al wat langer in gemeenteland werken dat gemeente Venlo wel heel erg bezig is om te verantwoorden. Klopt het juridisch allemaal? Dat zit ook in onze organisatie, denk ik". Het is in de uitvoering lastig om af te wijken van de stringente regelgeving. Vanuit het management wordt gestuurd op het behalen van termijnen en het leveren van voldoende kwaliteit omdat deze vastgelegd in de wetgeving en meetbare feiten zijn.

De ambtenaren in Venlo hebben expertise op hun vakgebied, tonen betrokkenheid en passie om te innoveren. Zij worden gewaardeerd door hun externe partners. Meer dan gemiddeld wordt er in Venlo door ambtenaren out of de box gedacht. Het blijkt voor hun niet altijd eenvoudig om nieuwe ideeën in de praktijk tot leven te brengen en een positief besluit te krijgen op een nieuw voorstel.

4.3. Persoonlijke relaties

- Medewerkers binnen teams werken goed samen, tussen teams wisselt deze ervaring
- Om de afstand tussen teams te overbruggen zijn er verschillende initiatieven

Binnen de teams kent iedereen elkaar goed en is er voldoende contact. Tussen teams is er wisselend meer of minder contact. De midoffice, als onderdeel van team sociale wijkteams, heeft het beste contact met anderen, zoals met beleid en de wijkteams. Vanuit schuldhulpverlening en inkomen is goed contact met beleid al wisselt de intensiteit van het contact per medewerker. Tussen uitvoerende teams helpt het om beter van elkaar te weten waarom iedereen zijn/haar afwegingen maakt inzake individuele gevallen. Er is dan ook behoefte aan meer en sneller overleg. De bloedgroepen zijn heel verschillend. Een deel van de medewerkers richten zich op verantwoording en anderen op hulpverlening en/of voorkomen van armoede.



Om afstand tussen de teams te overbruggen zijn er verschillende initiatieven ontwikkeld, zoals het werken per stadsdeel in de uitvoering (komen we in paragraaf 4.4 op terug) en het gezamenlijk geven van de workshops voor nieuwe bijstandsgerechtigden. De afstand tussen teams overbruggen is nodig omdat sommige procedures lang duren. Mensen uit de praktijk van schuldhulpverlening geven aan dat persoonlijke contacten binnen de gemeente en het kennen van ‘olifantenpadjes’ binnen de regelgeving vaak het verschil maken om inwoners te kunnen helpen. Wat dat betreft is het mooi dat veel van de mensen langdurig in dienst zijn bij de gemeente Venlo.

4.4. Organisatie wil meer zicht op het bereik en de resultaten van beleid

- De vertaling van beleid naar uitvoering kan flink verbeterd worden
- Capaciteit is te krap om voldoende integraal samen te werken en afstemming op te zoeken
- Ervaring van een krappe bezetting om de gestelde termijnen te halen en individuen voldoende aandacht te geven
- AVG beperkt (digitale) informatie uitwisseling tussen teams

De vertaling van beleid naar uitvoering wordt gemist. Diverse teams lopen er tegen aan dat een tussenlaag ontbreekt en beleid niet (standaard) wordt vertaald naar werkprocessen, concrete stappen en overwegingen voor de uitvoering. De gemeente is heel plat georganiseerd, maar er ontbreekt een coördinerende laag om de vertaling van beleid naar uitvoering te maken.

Op dit moment wordt goede integrale samenwerking tussen afdelingen gemist. Vroeger waren de teams multidisciplinair opgezet. Hierdoor waren de lijntjes onderling kort. De teams zijn een aantal jaren geleden meer specialistisch ingericht met fragmentatie als gevolg. Sinds begin 2022 is de uitvoering weer meer integraal gaan werken. De teams werk (inclusief schuldhulpverlening) en inkomen zijn per stadsdeel georganiseerd. In deze teams zitten medewerkers van rechtmatigheid, doelmatigheid en de backoffice minimaal één dag per week in dezelfde ruimte te werken. Op dit moment lukt het nog niet om voldoende te overleggen en af te stemmen omdat de bezetting knelt en de focus daardoor nog te veel op de termijnen ligt. Er wordt weinig extra tijd ervaren om afstemming met anderen te zoeken. De verwachting is dat het integraal werken verder zal toenemen, nu het meer aandacht krijgt en ook in de organisatiestructuur verankerd is.

Een ander voorbeeld van verbetering in de samenwerking is een verdere doorontwikkeling van de midoffice. De midoffice is sinds 2022 verantwoordelijk voor de toegang tot schuldhulpverlening. Bewoners krijgen hierdoor altijd iemand te spreken als zij bellen. De midoffice voert direct na eerste contact de triage uit zodat de bewoners zo snel mogelijk worden geholpen.

De ervaring met de IT ondersteuning zijn wisselend. Positief is dat er een zoektool is waarmee je kunt nagaan wat er rondom een inwoner bij een ander team speelt. Ook is er een interne zoektool om collega's in andere team op te zoeken. Aan de andere kant werken de WMO en Jeugd met een ander regiesysteem. Dit regiesysteem is gekoppeld aan Suite waar ook de overige teams binnen het maatschappelijk domein in werken. Maar er is geen inzage in elkaars inhoudelijke informatie (bijvoorbeeld vanwege de AVG).

Er is beperkt zicht op of de beleidsdoelstellingen van 'Actief uit schulden en armoede' zijn bereikt. Dat komt door onderuitputting, wisselende bekendheid met regelingen en het vergroten van de potentiële kwetsbare groepen. Ambtenaren voelen zich onzeker of ze voldoende doen om de beleidsdoelstellingen te bereiken, mede vanwege de signalen over onderuitputting en hoe dit extern wordt uitgelegd. Vanuit de interviews leren we dat bijvoorbeeld het Sport- en Cultuurfonds en Stichting Leergeld niet volledig worden benut. De gemeente Venlo heeft daarom een Actieplan vergroten bereik armoederegelingen. Uit een enquête blijkt dat, hoewel de bekendheid met de regelingen goed is, niet iedereen van alle regelingen gebruikmaakt (onderzoek effecten Armoedebeleid op arbeidsparticipatie, gemeente Venlo, 2017). Dat ligt niet altijd aan de gemeente. Soms zijn er logische verklaringen voor een lager gebruik van deze regelingen. Inwoners hebben zo hun redenen om geen gebruik te maken van de regelingen, zoals trots en schaamte. Hoe goed inwoners geïnformeerd zijn over armoederegelingen verschilt tussen groepen. Daar valt nog winst te behalen voor de gemeente.

Het monitoren van het effect van armoederegelingen wordt bemoeilijkt omdat de doelgroep verandert. Mensen die onder de armoededefinitie vallen en uitgesloten zijn van een minimale levensstandaard komen tegenwoordig in mindere mate overeen met de groep mensen die onder de inkomensgrens vallen. Op dit moment is niet duidelijk wie de gemeente Venlo precies tot de kwetsbare groep voor armoede moet rekenen. Voor bepaalde regelingen is recent in de gemeente Venlo de grens opgetrokken naar 150% Wsm. De vraag is of deze generieke maatstaf tegemoet komt aan de verschillen, die ontstaan in bestaanszekerheid door het oplopen van de kosten voor energie, wonen en andere verplichtingen zoals schoolgaande kinderen. Door inwoners worden de mogelijkheden voor energietoeslag goed gevonden. De vraag is of inwoners ook weten dat zij in aanmerking kunnen komen voor bijzonder bijstand ongeacht hun inkomen. De gemeente onderzoekt samen met sociale partners de nieuwe redenen waarom mensen in armoede raken en wat de omvang van het aantal inwoners is waar het om gaat.

4.5. Proces kent verbetermogelijkheden

Op basis van het gesprek komen over het proces een aantal obstakels naar voren. Deze raken aan de stappen van de cyclus Plan-Do-Check-Act. Lysias Advies adviseert de taak te beleggen om het beleid te vertalen naar de uitvoering. De kern is dat er duidelijk richting gegeven moet worden aan uitvoerende teams over hoe het beleid uitgevoerd kan worden.

Het is van belang om de jaarplannen van de teams goed op elkaar af te stemmen en te blijven bespreken juist vanwege het verschil in takenpakket. Aan de voorkant wordt dit door de teamleiders van het sociaal domein gedaan. Voor het teamplan 2023 is voor het eerst een gezamenlijke inleiding gemaakt waarin de belangrijkste speerpunten worden genoemd.



Door teamleiders moet actief worden gecommuniceerd naar medewerkers als besluiten zijn genomen of worden aangepast. Medewerkers moeten beter op de hoogte zijn van het besluit en de beweegredenen. Respondenten geven aan dat teamleiders niet altijd actief communiceren over besluiten en dat zij daardoor soms beperkt sturend of richtinggevend zijn. Om tot slot te bepalen of met het beleid de doelstellingen worden bereikt, moeten de resultaten worden gemonitord, bijvoorbeeld aan de hand van KPI's. Het is verstandig de resultaten periodiek te bespreken tussen beleid en uitvoering en te kijken hoe het proces verbeterd kan worden.



5. Externe samenwerking

We hebben interviews uitgevoerd met 11 externe partijen. Op basis van deze interviews beschrijven we de externe samenwerking aan de hand van de onderdelen van het model voor goede samenwerking.

5.1. Ambitie: terugdringen van de armoede is meer dan de aanpak van schulden

Rondom de ambitie komen de volgende punten uit de gesprekken:

- Op hoofdlijnen is er overeenkomst tussen de ambities van de gemeente Venlo en haar externe partners.
- Echter worden de externe partijen niet heel goed geïnformeerd over de ambities van de gemeente en kennen zij de beleidskaders 'Actief uit armoede en schulden' en 'Fier op Venlo' vaak niet.
- De meeste organisaties hebben een smallere ambitie (dan de gemeente), die concreet en passend is bij het doel en de doelgroep van hun organisatie.
- Drie organisaties hebben ambities op een hoger schaalniveau (regionaal) en zetten zich breder in voor het algemeen terugdringen van armoede dan alleen in de gemeente Venlo, bijvoorbeeld door innovatie of de inzet van de gemeentepolis.
- Het is voor de externe partners onvoldoende duidelijk hoe hun doelstellingen bijdragen aan de ambitie van de gemeente en of deze bijdrage de breedte van het armoedebeleid dekt.

De ambitie van de gemeente Venlo staat in het beleidskader 'Fier op Venlo' en de nota 'Actief uit armoede en schulden'. De gemeente Venlo ziet het bestrijden van armoede als een belangrijk onderdeel van het sociaal beleid. Binnen de armoedebestrijding ligt de focus op de zorg voor gezinnen met bijvoorbeeld de kracht van voeding, de hulp voor jeugd en financiële ondersteuning voor schoolgaande kinderen.

Externe organisaties vermoeden dezelfde ambities te hebben, maar geven tegelijkertijd aan niet goed op de hoogte te zijn van de beleidsambities van de gemeente. De verschillende organisaties hebben eigen ambities die aansluiten bij het doel en de doelgroep van hun organisatie. Het Jeugdfonds richt zich bijvoorbeeld op het helpen van alle kinderen in armoede, waar Schuldhulpmaatje en bewindvoering zich richten op het helpen van individuele mensen met schulden.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ambities van de organisaties die wij gesproken hebben in het kader van dit onderzoek. Binnen het beleid voor armoede en schuldhulpverlening draagt ongeveer 80% van de organisaties bij aan het oplossen of voorkomen van schulden bij individuen. Aanvullend op dit aanbod verzorgen Stichting Leergeld en het Jeugdfonds de toegang tot extra financiële ondersteuning voor bijvoorbeeld schoolgaande of sportende kinderen en jeugd. Inluzio is een grote organisatie voor maatschappelijke dienstverlening die zich richt op de sociale inclusie en de sociale samenhang in buurten en wijken, zodat meer mensen gebruik kunnen maken van een vangnet. Ook de samenwerking van de gemeente met sociale partners op andere



beleidsdomeinen dragen bij aan de doelen armoedebestrijding, zoals toeleiding naar werk en participatie.

Tabel 1: Externe partijen en doelstellingen

Organisatie	Dienstverlening	Ambitie
Incluzio	Sociale basis en maatschappelijke hulpverlening in de wijk	Vitale wijken
Alliantie vrijwillige schuldhulpverlening: <ul style="list-style-type: none">• Jongerenkerk Venlo• Parochiefederatie Blerick• Humanitas thuisadministratie en get a grip• Schuldhulpmaatje	Vrijwillige schuldhulpverlening	Individuele mensen helpen om hun financiële situatie op orde te krijgen
Stichting leergeld	Toegang tot extra financiële ondersteuning voor kinderen en de jeugd	Alle kinderen in armoede helpen om deel te nemen aan binnen- en buitenschoolse activiteiten
Jeugdfonds	Toegang tot extra financiële ondersteuning voor kinderen en de jeugd	Alle kinderen in armoede helpen op gebied van sport en cultuur
Plinkr	Biedt aan de hand van een digitale app ondersteuning voor afbouwen en stopzetten van bewindvoering	Maximaal haalbare bereiken op gebied van zelfredzaamheid
Loyalty Connect	Biedt verschillende passen om mensen iets extra's te geven	Mensen in armoede helpen en mantelzorgers in het zonnetje zetten.
BS&F	Intermediair van de gemeentepolis	Zorgen dat mensen niet in de schulden komen en geen zorg mijden
Buro budget begeleiding	Budgetbeheer en bewindvoering	Individuele mensen helpen om hun financiële situatie op orde te krijgen of te houden
Nabben Bewindvoering	Budgetbeheer en bewindvoering	Zorgen dat mensen uit de financiële stress komen en weer regie krijgen

Bron: Lysias Advies, november 2022

Enkele organisaties hebben in de interviews genoemd meer ruimte te willen voor hun ambitie om nog meer mensen (preventief) te helpen dan ze op dit moment kunnen doen. Het gaat bijvoorbeeld om Plinkr, Loyalty Connect en BS&F. BS&F zou graag zien dat het bereik van doelgroep die aanmerking komt voor de gemeentepolis wordt vergroot. Met de gemeentepolis worden schulden door zorgkosten voorkomen. Een gewenste indirect effect is dat inwoners minder de zorg mijden. Plinkr zegt meer mensen in aanmerking te willen laten komen voor de HUB-functie die er voor zorgt dat kwetsbare mensen versneld uit de bewindvoering kunnen komen.

Het is de externe partners onvoldoende duidelijk hoe hun doelstellingen bijdragen aan de ambitie van de gemeente en of deze bijdrage de breedte van het armoedebeleid dekt. Zicht op een totaal overzicht van de doelen van de externe organisaties kan helpen een beeld te krijgen van de effectiviteit van het armoedebeleid en of het beleid compleet is. Tabel 1 geeft inzicht in hoe de verschillende organisaties binnen het armoede en schuldhulpverleningsbeleid bijdragen aan het terugdringen van armoede. Uit tabel 2 op pagina 20 blijkt een bias naar het terugdringen van schulden en het voeren van inkomensbeleid. Zoals eerder aangegeven zijn andere beleidsdomeinen complementair aan het armoedebeleid zoals werk en participatie.

5.2. Belangen: de synergie tussen partijen leidt nog niet tot een extra effect.

In de gesprekken hebben we gevraagd naar de organisatiebelangen en in hoeverre de externen zich gesteund voelen door de gemeente en voldoende ruimte krijgen. We vinden in Venlo de volgende punten:

- Financiering en capaciteit lijken op dit moment (nog) geen knelpunt te zijn voor bedrijven en (vrijwilligers)organisaties die subsidie ontvangen.
- De afspraken met partijen zijn soms te strak geformuleerd om tegemoet te komen aan het uiteindelijke doel 'het terugdringen van armoede'.
- Voor vrijwilligersorganisaties is het van belang dat er voldoende beroep op hun wordt gedaan daarvoor moeten ze voldoende zichtbaar zijn en serieus worden genomen.

Als de ambities en belangen van de externe organisaties overeenkomen met die van de gemeente, dan verwachten we een vliegwieleffect te zien. In Venlo is van een dergelijke vliegwieleffect nog geen sprake, ondanks dat er voorbeelden zijn van goede samenwerking zoals de samenwerking tussen bewindvoerders en budgetbeheerders en de vorming van de alliantie vrijwillige schuldhulpverlening. Enerzijds kan dit komen door wat we eerder constateerden, namelijk dat externe partijen niet goed het overzicht hebben van hoe zij bijdragen en kunnen bijdragen aan de armoededoelstelling van de gemeente. Een andere oorzaak kan zijn dat de overlap niet groot genoeg is tussen de ambities en belangen van de gemeente en haar samenwerkingspartners. Commerciële partijen voelen soms tegenwerking rondom hun doelen en vrijwillige organisaties hebben het gevoel dat hun capaciteit niet volledig wordt benut.

We onderscheiden twee verschillende soorten reacties rondom belangen. De organisaties met een formele opdracht en een onderliggend contract geven aan dat zij voldoende middelen hebben om hun opdracht uit te voeren. Zij lopen er wel tegenaan dat de afspraken met de gemeente vaak strak zijn geformuleerd. Als gevolg houden dergelijke organisaties zich (heel) strak aan de beperkte opdracht en de bijpassende middelen. Over een organisatie met een duidelijke opdracht wordt bijvoorbeeld gezegd dat zij prioriteit stellen bij de gemaakte afspraken, taken en budgetten. Taken die daar niet binnen passen, voeren zij niet uit ook niet. Cruciaal hierbij is de vraag of zij wel doorverwijzen naar anderen als zij een inwoner niet kunnen helpen.

Aan de andere kant zijn er verschillende vrijwilligersorganisaties die zich verenigd hebben in de Alliantie schuldhulpverlening. Vrijwilligersorganisaties willen zichtbaar zijn en voldoende inbreng hebben, zodat zij als een serieuze partij worden gezien. Het is voor deze vrijwilligersorganisaties van belang dat ze voldoende in beeld zijn bij alle partijen die inwoners doorverwijzen. Als zij onvoldoende klanten doorverwezen krijgen, hebben zij moeite om hun vrijwilligers vast te houden. “Wij kunnen het professionele veld ontlasten”, aldus een respondent.

5.3. Persoonlijke relaties zijn goed maar doelen worden niet maximaal bereikt

We hebben de partners gevraagd naar hun ervaring met de persoonlijke samenwerking met de gemeente. Daarin werden de volgende zaken meegegeven:

- Bijna iedereen is positief over zijn/haar contactpersoon bij de gemeente en de relatie is goed. Als zaken minder goed verlopen of er treedt vertraging op, dan is dat volgens de externe partijen veelal te wijten aan anderen binnen de gemeente, zoals juristen, management of de politiek.
- De contacten tussen de verschillende externe organisaties kan beter. Zij willen beter van elkaar op de hoogte zijn. Dit geldt vooral voor de vrijwilligersorganisaties.

De meeste externe organisaties hebben gemiddeld twee keer per jaar officieel contact met hun contactpersoon van de gemeente. Iedereen is positief over zijn/haar contactpersoon bij de gemeente. Wanneer er op andere momenten contact is, gaat het vaak over individuele casuïstiek. Veel respondenten die wij gesproken hebben, zijn in contact met schuldhulpverlening en niet met inkomensverstrekking en hebben van de eerste een meer positief beeld. Andere partijen hebben juist contact met beleid en contractmanagers.

Wanneer partijen andere afspraken willen maken met de gemeente geven zij aan dat het lang kan duren totdat ze contact krijgen en dit ook daadwerkelijk leidt tot hernieuwde afspraken. Vaak zijn anderen in de gemeente (hoger management en politiek) verantwoordelijk voor het nemen van besluiten en het bijstellen van de begroting. Deze processen kosten tijd en zonder begrotingsruimte kunnen nieuwe voorstellen niet worden uitgevoerd. Een voorbeeld van een voorstel van een externe partner is het breder inzetten van de gemeentepolis. Eerder contact heeft niet geleid tot het succesvol breder inzetten van de gemeentepolis terwijl VGZ daar aanleiding toe ziet. Inmiddels wordt dit door de gemeente opnieuw serieus bekeken.

Onder het kopje belangen hebben we al beschreven dat vrijwilligersorganisaties meer contact zouden willen hebben met de andere organisaties, zodat zij meer inwoners krijgen doorverwezen. De vrijwilligersorganisaties hebben onderling contact en zijn verenigd in de Alliantie. Stichting Groen Licht heeft de geldkrant ontwikkeld samen met de Alliantie, Venlo Support, Includio en de gemeente. Deze is inmiddels gedrukt en eind 2022 bezorgd bij inwoners om te informeren over de hulp die beschikbaar is. De gemeente weet de ingang bij Humanitas, Schuldhulpmaatje en Includio zelf goed te vinden.



5.4. Organisatie: kan je meer potentieel benutten binnen de kaders?

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd komen de onderstaande punten rondom organisatie van het armoedebeleid naar voren. Met organisatie wordt bedoeld: de manier waarop activiteiten zijn vormgegeven, de verdeling van taken tussen partijen en hoe onderlinge samenwerking plaatsvindt.

- Vrijwilligersorganisaties staan met elkaar in verbinding
- Volgens geïnterviewden is maatschappelijk werk in de wijk onvoldoende beschikbaar
- De organisatie is gericht op schuldhulpverlening en niet op inkomensverlening of armoedebestrijding

Vrijwilligersorganisaties zijn onderling met elkaar verbonden en werken samen binnen de Alliantie schuldhulpverlening onder Bindkracht Venlo. Deze samenwerking is breder dan alleen de vrijwilligersorganisaties. Verschillende vrijwilligersorganisaties krijgen minder inwoners doorverwezen dan voorheen. Dat levert het gevoel dat zij met elkaar in onderlinge concurrentie zijn.

Incluzio heeft strakke budgetten en houdt zich in praktijk aan hun opdracht. Wel heeft Incluzio de afgelopen maanden met de gemeente actief meegedacht over hoe beleidsdoelstellingen het best bereikt kunnen worden. Door andere externe organisaties wordt het vasthouden aan de opdracht in de praktijk soms als beperkend ervaren en zij geven aan dat zij signalen krijgen van inwoners dat er onvoldoende maatschappelijk werk in de wijk beschikbaar is. Ook zijn er wisselingen in personeel geweest bij Incluzio. De organisatie is pas enkele jaren bezig en is in Coronatijd gestart. Dit maakte de situatie niet heel gunstig voor een organisatie, die deels bestaat uit personeel van eerdere maatschappelijke organisaties en deels nieuw personeel. Hierdoor is het leggen van verbinding met andere partijen wellicht naar de achtergrond gedrukt.

Externe partijen wijzen er op dat de gemeente met het bestaande armoedebeleid zich voornamelijk richt op de doelgroep van het inkomensbeleid. Voor inkomensbeleid komen inwoners met een inkomen boven 150% van het minimum niet in aanmerking. De vraag is of dit overeenkomt met de mensen die armoede ervaren. Inwoners ervaren armoede als zij een gebrek hebben aan financiële middelen om deel te nemen in de maatschappij ongeacht de hoogte van hun inkomen. In Venlo hebben meerdere externe partijen binnen het armoedebeleid een brede opdracht om armoede te bestrijden zoals Groenewold, Sam & Venlo en Incluzio. Ook vanuit andere beleidsterreinen wordt bijgedragen aan het breder bestrijden van de armoede zoals vanuit werk en participatie.

5.5. Proces: raakt het aan de doelgroep?

We hebben met organisaties gesproken over het proces dat zij doorlopen om bij te dragen aan het terugdringen van armoede. Het algemeen beeld van ondernemers is dat er geen financiële ruimte beschikbaar is om de dienstverlening uit te breiden. Uit de gesprekken halen we de volgende drie hoofdpunten.

- Organisaties hebben voldoende contact met de gemeente
- De processen duren relatief lang en de gemeente werkt formeel
- Organisaties krijgen graag wat meer ruimte om aan het eindelijke doel bij te kunnen dragen



Zoals eerder beschreven ervaren partijen het contact met de gemeente als prettig en voldoende. Wel wordt aangegeven dat de processen formeler zijn, dan in andere gemeenten en dat het lastiger is om een nieuw voorstel gehonoreerd te krijgen. De gemeente houdt de regie strak in de hand en wil precies weten wat organisaties leveren voor (extra) budget. Organisaties geven hierover aan dat er best wat meer vertrouwen en ruimte gegeven kan worden om op basis van eigen expertise bij te dragen aan het terugdringen van armoede. Een respondent van de gemeente beaamt dit: “Wij hebben de neiging om alles ontzettend naar onszelf toe te trekken. Maar er zijn partijen in onze stad die dit veel beter kunnen dan wij en die veel dichterbij de inwoners staan”.

Partijen geven aan dat ze meer ruimte willen om te doen wat nodig is. Het duurt lang voordat adviezen worden opgevolgd of een besluit wordt genomen. Een voorbeeld hiervan is dat bewindvoering meer ruimte zou willen hebben om mensen te begeleiden bij het financieel zelfstandig worden. Er is financiering voor bewindvoerders na beëindiging van bewind om nazorg te kunnen leveren. De bewindvoerders geven aan dat zij meer financiële middelen van de gemeente nodig hebben om inwoners te voorzien van goede nazorg. Zij geven aan dat het lang duurt voordat hier gehoor aan wordt gegeven. Anderen geven aan dat de doelgroep is veranderd en dat ze zich afvragen of er voldoende ruimte is binnen het (inkomen) beleid om hierop in te spelen. Het krijgen van nieuwe contracten duurt lang.

De toegang naar hulp kan beter voor mensen in armoede. Inwoners weten vaak niet waar ze terecht kunnen. Een respondent heeft aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wat een vrijwilligersorganisatie kan betekenen. Om dit te verbeteren heeft de gemeente verschillende organisaties gevraagd een (armoede)loket te organiseren voor inwoners met vragen.

6. Lessen voor toekomstige samenwerking rondom armoedebeleid:

In deze paragraaf komen we tot een antwoord op de centrale vraag. De centrale vraag luidt: *Hoe waarderen interne en externe partners de samenwerking met de gemeente Venlo op het terrein van armoedebestrijding en schuldhulpverlening en welke lessen kunnen we hieruit voor de toekomst trekken?* De centrale vraag beantwoorden we op basis van:

- Een samenvatting van de elementen voor succesvolle samenwerking, zoals beschreven in paragraaf 3 en 4;
- Een analyse hoe de samenwerking bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de gemeente Venlo;
- Lessen die we trekken voor toekomstige samenwerking.

6.1. Samenvatting bevindingen interne en externe samenwerking

Wij vatten de beschrijving van de interne en externe samenwerking samen in de onderstaande tabel.

Tabel 2: Samenvatting van de elementen van succesvolle samenwerking

	Intern	Extern
Ambitie	De ambities tussen teams komen overeen. Het armoedebeleid wordt herijkt waarbij alle teams zijn betrokken	Ambities worden nauwelijks over en weer geuit. Externe partijen geven terug dat armoede meer is dan schulden of een laag inkomen. De externe partijen zijn ook betrokken bij de herijking.
Belangen	Ambtenaren zijn intrinsiek gemotiveerd en willen graag innoveren. Maar de belangen tussen teams verschillen vanwege wet- en regelgeving, cultuur en kaders.	De belangen van (vrijwilligers) organisaties kunnen meer tegemoet worden gekomen.
Persoonlijke relaties	Relaties binnen teams zijn goed. De afstemming en samenwerking tussen de teams kan verder worden vergroot en er kan nog meer integraal worden gewerkt.	Persoonlijke relaties met de gemeente zijn goed. De synergie tussen externe partijen ontbreekt. Onderling contact tussen organisaties kan beter.
Organisatie	De vertaling van armoedebeleid naar de uitvoering ontbreekt. Verdere intensivering van de samenwerking tussen teams is wenselijk.	Externe partijen ervaren onbenut potentieel. De gemeente houdt strak de regie.
Proces	Kan meer worden ingericht op het sturen op ambitie. De gemeente kan beter zicht krijgen op: <ul style="list-style-type: none"> - de samenhang tussen belangen en doelen van de teams - welke doelgroepen worden bereikt met het beleid. 	Het proces kan beter worden ingericht op de (nieuwe) doelgroep te helpen en ruimte te geven aan partijen om te doen wat nodig is en in hun bereik ligt.

Bron: Lysias Advies, november 2022



Wij moedigen het gezamenlijk, met maatschappelijke partners, herijken van het armoedebeleid aan. Zeker nu de doelgroep en de omstandigheden aan het veranderen zijn. Het huidige beleid is ingericht op bepaalde doelgroepen, zoals gezinnen en kinderen. In 2019 was men beter toerust om op basis van een inkomensgrens te bepalen of inwoners in armoede leven, dan nu. Toen raakte met name gezinnen eerder in de problemen. Tegenwoordig komen ook andere doelgroepen in de problemen, bijvoorbeeld werkenden met een middeninkomen, ouderen en zzp'ers. De doelgroep die armoede ervaart kan blijven wisselen. Het is van belang dat het herijkte armoedebeleid ruimte biedt om snel in te spelen op nieuwe omstandigheden, bijvoorbeeld door een flexibel budget beschikbaar te stellen. Veel ambtenaren en externe partijen zijn gemotiveerd om de werkwijze aan te passen aan deze nieuwe omstandigheden. In de samenwerking willen de gemeente en externe partijen meer aandacht hebben voor wat deze doelgroepen nu nodig hebben en wat dat van hun vraagt.

Ook zijn er mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren. Team inkomen is tegenwoordig financieel in control en de termijnen voor het verstrekken van uitkeringen worden gehaald. Dit geeft ruimte om te kijken hoe de samenwerking verder kan worden versterkt. In het kader van Fier op Venlo wil de gemeente verschillende zaken realiseren zoals: meer integrale samenwerking, betere toegang tot hulpverlening en meer toepassen van de menselijke maat. Naast het aflopen van het oude beleidskader is de ambitie van Fier op Venlo aanleiding om het beleid breed te herijken samen met collega's, sociale partners en inwoners. Om inwoners beter te helpen wil de gemeente Venlo toewerken naar zichtbaarheid van de hulp in de wijk zodat inwoners meer steun kunnen vinden om mee te doen in de samenleving.

Een belangrijke mogelijkheid om de samenwerking te verbeteren is meer ruimte bieden, zodat medewerkers en externe partijen beter in kunnen spelen op behoeftes van inwoners en nieuwe doelgroepen. Daarbij kan het naar de toekomst toe meer gaan om armoedebeleid, dan over inkomensbeleid. Er zijn nieuwe tools en nieuwe regelingen nodig om nieuwe doelgroepen te kunnen ondersteunen. De cultuur in de gemeente Venlo is nog redelijk stringent en er wordt vanuit de gemeente strak regie gevoerd op het controleren van de kosten. Externe organisaties geven aan dat zij binnen meer ruimte willen krijgen om te doen wat nodig is. Ook geven ze terug dat het in het verleden lang duurde voordat op nieuwe initiatieven werd gereageerd.

6.2. Reflectie van partijen: hoe de samenwerking bijdraagt aan het armoedebeleid

Tijdens de groepssessie en de interviews hebben we ambtenaren en externe partijen gevraagd hoe de samenwerking bijdraagt aan het behalen van de drie beleidsdoelstellingen. Deze vraag levert de onderstaande inzichten op.

Doelstelling van de gemeente en armoederegelingen

In de onderstaande infographic staat de verdeling van de partijen over de drie eerder genoemde doelstellingen van het armoedebeleid namelijk preventie, ondersteuning en herhaling beperken. Je ziet dat meer partijen en regelingen worden ingezet op de ondersteuning van mensen in armoede, met hulp bij schulden en preventie van schulden. De samenwerking is minder gericht op het

voorkomen van armoede in bredere zin en het beperken van herhaling. Andere beleidsdomeinen zoals de toeleiding naar werk en participatie dragen ook bij aan de bredere doelstelling rond het terugdringen van armoede. De gemeente Venlo heeft recent de inkomensdrempels van Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds (tijdelijk) opgehoogd naar 150%. Meer inwoners kunnen nu van dit preventieve aanbod gebruik maken.

Infographic 2: Gemeente, stakeholders en regelingen ingedeeld naar doelen van het armoedebeleid



Bron: Lysias Advies, november 2022

Hoe sluit de interne samenwerking aan op de doelstellingen?

Om de ambities rondom armoedebestrijding te bereiken is het van belang dat er een vertaling wordt gemaakt van beleid naar de uitvoering. Bij het vormgeven van beleid is het van belang om aan de voorkant bij de uitvoering op te halen wat er speelt en wat er wel en niet kan. Op dit moment is de taak binnen de gemeente niet belegd om de beleidsplannen uit te werken in werkprocessen voor de uitvoering. De jaarplannen van de teams worden steeds meer elkaar afgestemd. Voor 2023 hebben de teamplannen voor het eerst een gedeelde inleiding met speerpunten. De medewerkers van de teams moeten op de hoogte zijn van elkaars (team)doelen zodat onnodige wrijving op de werkvloer wordt voorkomen. Ook moeten uitvoerende teams beter worden geïnformeerd over nieuw opgesteld beleid.

Hoe sluit de externe samenwerking aan op de doelstellingen?

Ook aan externen hebben we gevraagd hoe de samenwerking bijdraagt aan het armoedebeleid. Aangezien het hier ging om externe partijen met verschillende doelstellingen kwam een minder eenduidig beeld naar voren. Onderstaand zijn de inzichten ingedeeld naar de drie doelstellingen van het armoedebeleid, namelijk preventie, ondersteunen en voorkomen van terugval in armoede.

Preventie

- Bij preventie kan meer gebruik worden gemaakt van vrijwilligersorganisaties om te voorkomen dat kleine zorgen uitgroeien tot grote problemen. Met de ideeën en het potentieel kan meer worden gedaan. Vrijwilligers kunnen het professionele veld ontlasten.
- Om iets te kunnen met vroegsignalering is meer samenhang en samenwerking nodig tussen externe partijen. Partijen vragen zich af waar zij naar toe kunnen met hun signalen, bijvoorbeeld inwoners die in de problemen komen door de energiecrisis. De gemeente werkt op dit punt aan intensiveren van de samenwerking met externe partners en het kunnen uitwisselen van informatie.

Ondersteuning

- Om problemen op te lossen moet meer aandacht komen voor de middengroep. Externe partijen zien nu dat bepaalde groepen tussen wal en schip (dreigen te) vallen. Ook zien we dat de groep, die wel in aanmerking komt voor inkomensondersteuning, een groter beroep zal doen op de bijzondere bijstand.
- De samenhang tussen externe partijen kan worden versterkt om doelen te bereiken en grotere externe effecten te realiseren.

Voorkomen terugval in armoede

- Er is meer mogelijk in het aanbod om te voorkomen dat mensen terugvallen in armoede en schulden. Bewindvoering kan meer betekenen in het verzelfstandigen van mensen als zij de financiële middelen hebben om aan het einde van het traject betrokken te kunnen blijven.
- Met innovatie en digitale tools kan meer worden betekend voor mensen om hulp te vinden, maar ook om terugval te voorkomen. De drempel om richting hulpverlening te stappen is soms groot en innovatie zoals een app kan hieraan bijdragen.

6.3. Lessen voor toekomstige samenwerking

De kernconclusie van ons onderzoek is dat de gemeente Venlo een strikte definitie hanteert van armoede en strak stuurt op de uitgaven en de financiën. Dit sluit aan op financieel lastige positie die de gemeente Venlo heeft gehad. Het voeren van inkomensbeleid, sterker dan het voeren van armoedebeleid, leidt tot het gevoel dat ambtenaren en externe partijen niet kunnen doen wat nodig is voor nieuwe doelgroepen. De gevolgen van het hanteren van inkomensbeleid is dat nieuwe doelgroepen buiten de boot vallen, nieuwe initiatieven niet omarmt worden en externe partijen vraagtekens plaatsen bij de doelstelling van het beleid. In de uitvoering lijkt de gemeente Venlo zich strikt te houden aan wettelijke termijnen en kwaliteitseisen. Zij durven geen besluiten te nemen waar ze de (financiële) effecten niet van kunnen overzien. De processen om beleid en de begroting aan te passen duren in gemeenten lang. Om deze reden wordt aangeraden om een flexibel budget klaar te hebben staan of regels om de bijzondere bijstand op te rekken zoals andere gemeenten doen. Het voorkomen van armoede is een belangrijke preventieve maatregel voor andere problemen en past bij de ambitie om de gezondste regio te worden.



We komen tot de volgende lessen voor de toekomstige samenwerking.

1. De samenwerking inrichten op armoedebeleid

We constateren dat in de samenwerking vooral veel wordt gedaan aan inkomensbeleid en het voorkomen en oplossen van schulden. De mensen die voor inkomensbeleid in aanmerking komen, komen niet meer overeen met de bredere doelgroep die op moment in aanraking kan komen met armoede. Het advies is om nieuw aanvullend beleid te ontwikkelen.

De gemeente Venlo heeft vanwege de nijpende financiële situatie in 2015 de neiging om bij inkomensverstrekking vooral te richten op controle en verantwoording. Uit onderzoek van Lysias Advies naar de menselijke maat bij inkomensverstrekking weten we dat gemeenten mogelijkheden hebben om flexibel in te spelen op de behoefte van inwoners. Voorbeelden hiervan zijn:

- Maatwerk onderdeel maken van de organisatiecultuur door regelgeving en werkprocessen aan te passen.
- Uitgaan van goede intenties van inwoners en de onwil om te frauderen, fraude komt vaker voor vanuit onwetendheid of noodzaak.
- Consulents trainen op het toepassen van maatwerk bijvoorbeeld op het omgekeerd toetsen.
- Flexibel budget beschikbaar stellen voor maatwerk.
- Een kwaliteitsfunctionaris mee laten kijken wanneer wordt afgeweken van de standaard regels.
- Vier ogen principe toepassen bij maatwerk.

2. De samenwerking tussen teams moet beter op elkaar worden afgestemd

Dit begint bij een vertaling van armoedebeleid naar de uitvoering. Lysias constateert dat binnen de gemeente Venlo onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de vertaling van beleid naar uitvoering. Wij doen de volgende suggestie voor de duidelijke taakverdeling. Het beleidsteam is verantwoordelijk om nieuw beleid te toetsen op uitvoerbaarheid. De uitvoering levert daarbij input aan beleid. Na vaststelling van het beleid is het aan de uitvoering de taak om het beleid concreet te vertalen naar werkprocessen, concrete stappen en overwegingen voor de uitvoering. Binnen de uitvoerende teams moeten medewerkers worden aangewezen die verantwoordelijk zijn voor deze vertaling.

Daarnaast draagt een nauwere samenwerking bij aan het behalen van de doelen. Ook bij beperkte procesmatige of financiële ruimte is het van belang om de teams meer met elkaar te laten communiceren. Dit voorkomt scheve gezichten tussen ambtenaren onderling en het bevordert de samenwerking. De jaarplannen 2023 van de teams inkomen, werk en schuldhulpverlening hebben voor het eerst een gezamenlijke inleiding. Naar de toekomst toe kan de inhoud van de plannen verder op elkaar worden afgestemd, beter worden vertaald en gecommuniceerd naar de afdelingen.



Een derde punt wat de interne samenwerking kan helpen is het benoemen van KPI's. Wanneer de resultaten rondom doelgroepen in beeld wordt gehouden zal het de teams helpen om gericht inzet te plegen om armoede tegen te gaan.

3. Externe partijen moeten meer gewaardeerd worden voor hun bijdragen en met elkaar in verbinding worden gebracht

De gemeente kan hier regie op voeren. Binnen de financiële kaders moeten externe partijen meer ruimte krijgen om in te spelen op wat zij denken dat nodig is. Het potentieel van vrijwillige organisaties moet worden benut. Dit kan alleen als partijen meer met elkaar in verbinding zijn. De samenwerkingspartners zijn de voelsprietten van de gemeente in de wijk. Signalen van deze samenwerkingspartners hebben grote meerwaarde voor de gemeente vanwege de kennis over de inwoners die in problemen komen en hun behoeften. Het op de hoogte zijn van deze problemen draagt bij aan het kunnen voorkomen van grotere problemen ook al heeft de gemeente niet altijd direct het antwoord of aanbod beschikbaar.

De samenwerking tussen Inluzio, vrijwilligers en sleutelfiguren in de wijk moet in stand gehouden worden en verder versterkt. Sociale samenhang in een wijk is van belang in het kader van preventie en het voorkomen van grotere problemen. In Venlo zijn veel vrijwilligers actief en verenigt in Venlo Support (hiervoor platform Vrijwilligers Organisatie Venlo). Dit is een goede stap in het creëren van sociale samenhang die nodig is in het kader preventie. Lysias Advies doet momenteel onderzoek naar preventie in het sociaal domein. Hieruit blijkt dat het versterken van het sociale netwerk helpt om mensen te bereiken die niet zelf snel geneigd zijn om voor hun kwetsbare situatie uit te komen of niet weten dat ze voor hulp in aanraking komen. Vrijwilligers kunnen actief zijn in scholen, bij sportverenigingen of in buurtcentra. Als je rekening wilt houden met zelfstigma en hulp wilt bieden aan een bredere groep moet hulp dichtbij zijn en door kundige mensen aangeboden worden, die direct kunnen helpen of door leiden naar mensen met de juiste kennis.



Bijlage 1 Deelvragen

Het model voor goede samenwerking is gebruikt om de deelvragen voor dit onderzoek te formuleren. Deze luiden als volgt:

Ambities

- Welke ambities heeft de gemeente met het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?
- Welke ambities hebben de interne en externe partners?
- In hoeverre is sprake van gezamenlijke ambities?

Belangen

- Welke belangen heeft de gemeente met het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?
- Welke belangen hebben interne en externe partners?
- In hoeverre is sprake van gezamenlijke belangen?

Persoonlijke relaties

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente Venlo en haar interne en externe partners op het gebied van persoonlijke verhoudingen?

Organisatie

- Welke subsidies zijn aan externe partners verstrekt op het gebied van armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?
- Welke sterke en zwakke punten zijn te noemen in de organisatie van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?
- In welke mate zijn de doelstellingen uit het beleidskader 'Actief uit armoede en schulden; een integrale aanpak 2019-2022' bereikt? Wat is wel gelukt en wat niet?

Proces

- Hoe verliep de integrale samenwerking?
- Waar zien betrokken partijen nog kansen ter verbetering van de samenwerking?
- Zijn er nog specifieke items die wij niet hebben benoemd of gevraagd maar die wel van belang zijn?

Reflectie

- Waar zien betrokkenen kansen ter verbetering van de dienstverlening aan inwoners in armoede en/of schulden?
- Welke aanbevelingen hebben de onderzoeker(s) voor de gemeente Venlo voor het nieuwe beleidskader voor de periode 2023-2026?



Bijlage 2 Literatuurlijst

- CBS Statline (2021). Laag en langdurig laag inkomen.
- CPB (2022). Stresstesten kosten van levensonderhoud. <https://www.cpb.nl/stresstest-kosten-van-levensonderhoud>
- Gemeente Venlo (2021). Beleidskader maatschappelijk domein, Fier op Venlo.
- Gemeente Venlo (2020). Armoedebeleid in de gemeente Venlo.
- Gemeente Venlo (2019). Actief uit armoede en schulden, integrale aanpak 2019-2022.
- Gemeente Venlo (2019). Voortgang uitvoering beleidsplan 'De integrale aanpak Actief uit armoede en schulden 2019-2022'.
- Gemeente Venlo (2017). Financieel. Financieel • Jaarstukken 2017 Venlo (jaarverslag-2017.nl)
- Gemeente Venlo (z.d.). Actieplan vergroten bereik armoederegelingen.
- Heesen, P en Hulster, de D. (2019). Venlo: enorme risico's door geldgebrek. *De Limburger*. Venlo: weg met PxQ voor zorg (binnenlandsbestuur.nl)
- Hulster, de D. (2018). Miljoenentekort Venlo groter dan voorzien. *De Limburger*. Miljoenentekort Venlo groter dan voorzien - De Limburger
- KWIZ (2018). Onderzoek effecten armoedebeleid op (arbeids)participatie gemeente Venlo 2017.
- Redactie (2019). Gemeente Venlo: dieptepunt financiële situatie bereikt. *OmroepVenlo*. Omroep Venlo - Gemeente Venlo: dieptepunt financiële situatie bereikt
- Rekenkamer Venlo (2021). Opvolgingsonderzoek schuldhulpverlening Venlo.
- Senioren website (2019). Armoede onder ouderen neemt toe. Armoede onder ouderen neemt toe - Senioren Website
- Slenter, K. (2020). De jaren 10 van Venlo in cijfers. *OmroepVenlo*. Omroep Venlo - De jaren 10 van Venlo in cijfers
- Vogels, P. (2022). Onderzoek: armoede onder ouderen groeit snel door hoge inflatie. *AD*. Onderzoek: armoede onder ouderen groeit snel door hoge inflatie | Geld | AD.nl