

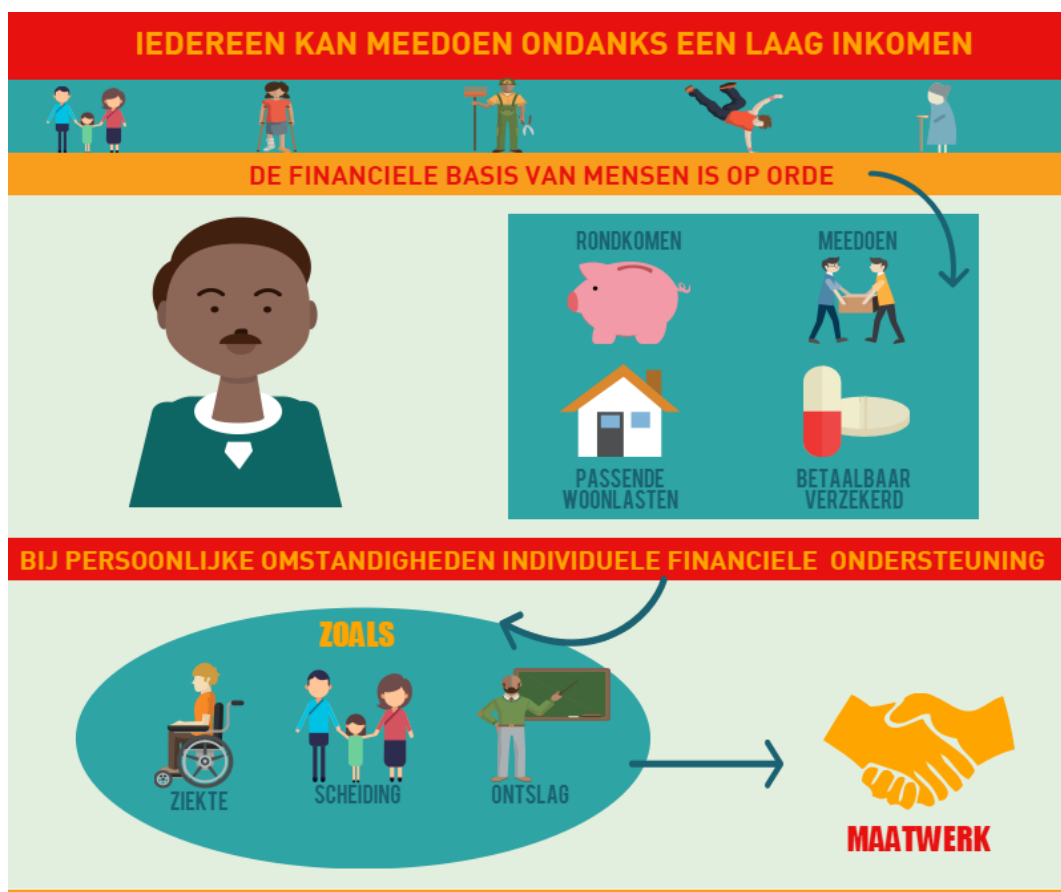
UTRECHT INCLUSIEF deel 2, inzet van de armoederegelingen

Vervolg op de vernieuwing van de Utrechtse armoedeaanpak

Op 10 december 2015 is de vernieuwing van de Utrechtse armoedeaanpak¹ vastgesteld in de gemeenteraad. Het doel van deze vernieuwing is het vereenvoudigen van het aantal regelingen. De armoedeaanpak is gericht op maatwerk en tijdelijke ondersteuning. Er is een stevige omslag geïntroduceerd door de focus te leggen op vroegtijdig voorkomen van armoede en schulden, zodat mensen zichzelf financieel kunnen blijven redden. Ook zetten we in op beter aansluiten bij de leefwereld van mensen, eenvoudig vormgeven van de regelingen en meer samenwerking met partijen en ervaringsdeskundigen in de stad.

Dit voorstel is een uitwerking van amendement 'oude schoenen, nieuwe schoenen' (A2015/79), waarin de raad verzoekt om op basis van de pilot levensgebeurtenissen en een minima-effectrapportage van het Nibud in het najaar van 2016 opnieuw in gesprek te gaan over de armoederegelingen. Nieuwe inzichten leiden tot een scherper geformuleerd doel van de armoedeaanpak en een gewijzigd voorstel voor de inzet van armoederegelingen in 2017. Ook introduceren we een andere manier van beleid maken, waarbij we jaarlijks op basis van ontwikkelingen bepalen welke stappen er gezet moeten worden om ons doel te blijven behalen.

1. DOEL EN VISIE UTRECHTSE ARMOEDEAANPAK



¹ Utrecht Inclusief, Vernieuwing van de Utrechtse armoedeaanpak 2016–2019. Het rapport is te lezen op www.utrecht.nl/armoede030

Iedere Utrechter kan, ondanks een laag inkomen, meedoen in de maatschappij en kinderen krijgen de kans hun talenten te ontwikkelen. Mensen kunnen zichzelf financieel redden en hebben daarmee grip op hun eigen leven. Hiervoor moet de *financiële basis van mensen op orde* zijn, wat betekent dat mensen:

- kunnen rondkomen van het inkomen dat ze krijgen uit werk of de uitkering. Hiermee kunnen ze de noodzakelijke kosten om van te leven betalen en hoeven ze geen schulden te maken. We willen voorkomen dat mensen in een armoedeval komen als ze meer inkomsten krijgen²;
- woonlasten (huur, energielasten) hebben die past bij hun inkomen;
- goed en betaalbaar verzekerd zijn voor zorgkosten;
- mee kunnen doen op verschillende manieren:
 - School: ontwikkeling van talent en mee kunnen doen aan activiteiten;
 - Sport en culturele activiteiten;
 - Het opbouwen van sociale contacten;
 - Meedoen in de wijk (wijkactiviteiten).

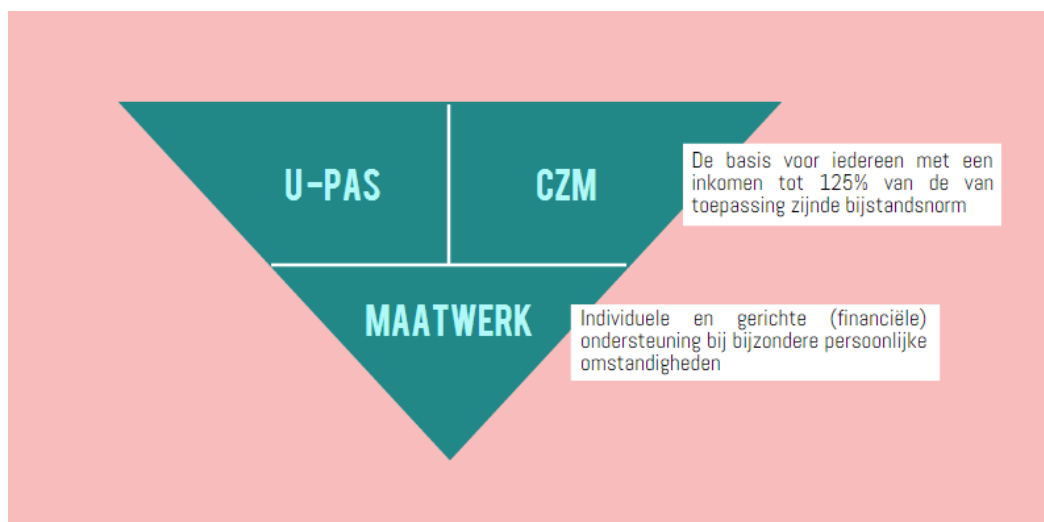
Door persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld verlies van baan of scheiding) kan de basis tijdelijk niet meer op orde zijn. We streven ernaar dat deze zo snel mogelijk weer op orde is. Mensen hebben dan *individuele en gerichte (financiële) ondersteuning* nodig. Maatwerk is daarbij het sleutelwoord. Elke persoonlijke situatie is anders en iedereen heeft iets anders nodig om verder te komen.

2. OPTIMALE INZET ARMOEDEREGELINGEN

We willen dat de gemeentelijke armoederegelingen en de toegang tot de regelingen eenvoudig zijn, zodat ze voor mensen makkelijk te begrijpen en aan te vragen zijn. Dit is bijvoorbeeld vormgegeven bij schulddienstverlening. De buurtteams zijn dé plek waar mensen met (dreigende) geldproblemen terecht kunnen. Trajectbegeleiders van Werk en Inkomen zijn sinds 1 september een aantal uren per week op de locatie van het buurtteam aanwezig. Zij bieden vanuit de buurtteams laagdrempelig, dichtbij en in de eigen buurt hulp aan mensen met hulpvragen rond (dreigende) schulden.

Vanuit de armoedeaanpak hebben we als gemeente een belangrijke rol in het op orde brengen van de basis op de twee leefdomeinen: *meedoen* en *gezondheid*. In de meest wenselijke situatie kunnen we de gemeentelijke armoederegelingen terugbrengen naar drie:

² Er is sprake van een armoedeval wanneer mensen bij een hoger inkomen er financieel niet op vooruitgaan, omdat zij geen gebruik meer kunnen maken van armoederegelingen, zoals toeslagen, en meer belasting moeten betalen.



De U-pas en de Collectieve Zorgverzekering voor minima (CZM) zijn de *twee basisvoorzieningen* die jaarlijks gebruikt kunnen worden. De individuele inkomensvoorslag (IIT) is niet nodig. Wel is er een vorm van *maatwerk om mensen gericht en individueel te ondersteunen* als dat nodig is. Deze is erop gericht om mensen in een vroeg stadium te ondersteunen en weer verder te helpen, zodat de basis zo snel mogelijk weer op orde is en mensen het zelf weer kunnen doen.

De meest wenselijke situatie gaat er vanuit dat de basis op orde is wat betreft *inkomen* en *woonkosten*. De gemeente mag geen inkomenspolitiek voeren. Het inkomensbeleid is de verantwoordelijkheid van het Rijk. De hoogte van de huren wordt vastgesteld door de verhuurder, vaak een woningcorporatie. Wat betreft de woonkosten is de wetwijziging in de Woningwet dat woningcorporaties passend moeten toewijzen een stap in de goede richting.

3. INZET IN 2017

Deze optimale inzet van armoederegelingen is nog een stap te ver. Uit de minima effectrapportage (MER)³ van het Nibud blijkt dat mensen uit bepaalde huishoudens niet kunnen rondkomen. Onderdelen van de nieuwe armoedeaanpak hebben een positief effect, te weten het U-pas Kindpakket en de uitbreiding van de premiebijdrage aan de CZM van 110 naar 125%. Toch blijft er bij mensen uit bepaalde huishoudens een structureel inkomensstekort bestaan. Dit heeft twee belangrijke oorzaken:

- De huren zijn niet altijd passend bij het inkomen, het zogenaamde scheefwonen.
- De praktijk leert dat bij een groot deel van de gehuwde (of samenwonende) stellen en ouders met kinderen de inkomensbasis niet op orde is. Voor hen zijn de bijstandsnorm en het kindgebonden budget voor met name oudere kinderen te laag.

Daarnaast zijn we met de inzet op preventie van armoede en schulden op de goede weg. Uit de evaluatie van de pilot levensgebeurtenissen⁴ blijkt dat gerichte, preventieve ondersteuning bij levensgebeurtenissen zinvol is, het geeft ruimte en overzicht. Ook zien we dat armoede voor iedereen anders is, iedereen heeft iets anders nodig om verder te komen. In bijlage 1 zijn deze bevindingen uitgebreider beschreven.

³ Bron: Minima-effectrapportage gemeente Utrecht 2016. De invloed van landelijke en gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met lage inkomens. Nibud: Utrecht.

⁴ Bron: Ruig, L. Witkamp, A. en Haal, L. (2016), Een steun in de rug. Evaluatie van de proef aanpak levensgebeurtenissen. Panteia/De Beleidsonderzoekers: Utrecht.

We zien de optimale inzet van armoederegelingen als de stip op de horizon waar we geleidelijk naar toe bewegen. We zetten hiervoor de vervolgstappen in 2017.

3.1. Inzet buiten reikwijdte armoedeaanpak

Op de twee belangrijkste oorzaken waarom mensen niet rond kunnen komen hebben we geen directe invloed op. We gaan ons wel sterk maken om ze op te lossen.

Met woningcorporaties in gesprek over hoge huren

Het vraagstuk rond de hoge huren hebben we het afgelopen jaar al stevig opgepakt. Er lopen intensieve gesprekken met woningcorporaties over huurverlagingen. Uit de MER blijkt dat mensen vooral financieel in de problemen komen wanneer zij een huur hebben boven de aftoppingsgrenzen⁵ (die richting de maximale huur gaat). Dit hadden we al voorzien. Daarom is voor de gebruikers van het woonlastenfonds bij de afbouw een pas op de plaats gemaakt. Mensen die huren boven de aftoppingsgrenzen behouden hun bijdrage uit het woonlastenfonds tot er helderheid is over een huurverlaging. We verwachten dat er in het najaar van 2016 meer duidelijkheid is. Voor mensen die huren onder de aftoppingsgrenzen bouwen we het woonlastenfonds zeer zorgvuldig en geleidelijk af om te voorkomen dat mensen in de problemen komen. Wanneer in individuele gevallen financiële problemen dreigen te ontstaan, bieden we ondersteuning.

De gemeente pakt haar rol op het gebied van de prijs van het wonen, bijvoorbeeld door het aanbieden van gereduceerde grondprijzen en het verstrekken van subsidies. In de geactualiseerde Woonvisie⁶ staan de prioriteiten van het gemeentelijk woonbeleid. Deze visie is geconcretiseerd in prestatieafspraken met de corporaties. Huurmatiging is onderdeel van die afspraken. De komende jaren zetten we vooral in op het verbeteren van de betaalbaarheid en het vergroten van de omvang van de sociale huurwoningvoorraad. Er start een experiment waarbij het instrument huursombenadering nader wordt uitgewerkt met als doel dat de huur meer in balans komt de hoogte van het inkomen. Daarnaast is vermindering van het energieverbruik per woning een speerpunt, om daarmee ook de woonlasten te verlagen. Daarnaast is het passend toewijzen ingevoerd. Hiermee is wettelijk geregeld dat corporaties vrijwel alleen nog goedkope sociale huurwoningen mogen toewijzen aan mensen die recht hebben op huurtoeslag. Deze combinatie moet leiden tot een verbetering van de betaalbaarheid van het huren.

Rijk en gemeente: de verantwoordelijkheidsverdeling

Het rijk bepaalt de hoogte van de uitkering. De gemeente mag deze uitkering niet zonder meer structureel ophogen om de geconstateerde tekorten aan te passen. We gaan een stevige lobby inzetten richting het rijk en overheidsinstanties. De boodschap is tweeledig:

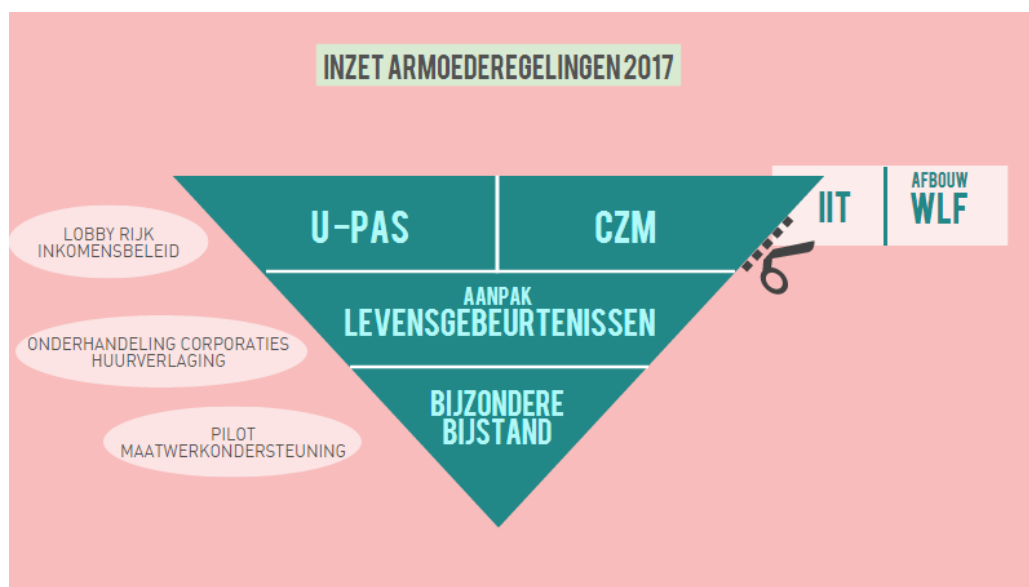
- 1 Er zijn groepen mensen die niet rond kunnen komen van hun werk of uitkering en aanvullende toeslagen. Het is de verantwoordelijkheid van het rijk om te zorgen voor goed inkomensbeleid.
- 2 Het aanvragen van toeslagen (bv huurtoeslag of zorgtoeslag) gaat vaak niet goed of duurt te lang. Mensen in armoede hebben geen financiële buffer, hierdoor komen zij in de problemen.

Per lobbypunt bepalen we de strategie voor agendering bij het Rijk en andere organisaties. Dit houdt in dat we een heldere boodschap formuleren, het juist momentum en de vorm bepalen en via welke kanalen en personen. We doen dit samen met partijen uit de stad en andere steden.

⁵ De aftoppingsgrenzen zijn huurprijsgrenzen waarboven ontvangers van de huurtoeslag nog maar een gedeelte van hun huur gesubsidieerd krijgen. Deze grenzen zijn gebaseerd op de wet op de huurtoeslag.

⁶ <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/woonbeleid/woonvisie>

3.2. Inzet armoederegelingen in 2017



Algemene structurele ondersteuning

De U-pas en CZM bieden ondersteuning aan iedereen met een inkomen tot 125% van de bijstandsnorm, maar dat is niet voldoende. Een aantal groepen mensen komt met de inkomens zoals bepaald in het rijksbeleid niet rond. Zij zijn daarmee niet in staat om onvoorziene kosten op te vangen. Daarom zijn we genoodzaakt om een voorziening in de vorm van een individuele inkomens toeslag (IIT) voorlopig te behouden. De beschikbare financiële middelen zijn daarbij bepalend. In 2017 zetten we de volgende regelingen in:

- U-pas: het kindpakket is op 1 juli 2016 geïntroduceerd en zetten we voort. Voor volwassenen zetten we in op verdere versterking van de U-pas, o.a. door een breder aanbod toe te voegen zodat het beter aansluit bij de behoefte van mensen. Hierbij hebben we speciale aandacht voor jongeren en ouderen.
- Collectieve ziektekostenverzekering voor minima: Deze behouden we. Het versterken en verbeteren van de inhoud van de pakketten is een continu proces.
- Individuele inkomens toeslag (IIT): Deze blijft voorlopig behouden voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd die drie jaar of langer een inkomen hebben tot 110% van de bijstandsnorm. Wel zetten we de beschikbare middelen gericht in op de groepen mensen die de begroting niet rond kunnen krijgen. We passen de bedragen aan op basis van uitkomsten van de MER. De IIT is een generieke voorziening die niet goed past in ons streven naar maatwerk op een incidentele, op de persoon gerichte, armoedeaanpak. De noodzaak en inzet van de IIT zal in 2018 worden geëvalueerd waarbij we streven naar beëindiging per 1-1-2019.
- De energieregeling voor ouderen stopt, omdat uit de MER blijkt dat mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd rond kunnen komen.
- Woonlastenfonds: De instroom is gestopt in december 2015. Voor gebruikers van het woonlastenfonds die huren onder de aftoppingsgrenzen zetten we de zeer zorgvuldige afbouw voort. Wanneer mensen in de financiële problemen dreigen te komen, bieden we ondersteuning. Mensen die huren boven de aftoppingsgrenzen behouden de bijdrage uit het woonlastenfonds totdat de onderhandelingen met de corporaties over huurverlaging zijn afgerond.
- Ondersteuning mensen met hoge zorgkosten (inzet nader in te vullen Wtcg/CER middelen⁷): De afgelopen twee jaar is een Regeling Tegemoetkoming zorgkosten (RTZ) vormgegeven, waarvan ook mensen met een middeninkomen gebruik konden maken. Een voorstel voor de inzet vanaf 2017 en verder gaat in het eerste kwartaal van 2017 naar de gemeenteraad.

⁷ De landelijke regelingen Wet tegemoetkoming chronisch zieken (Wtcg) en Compensatie regeling eigen risico (CER) zijn afgeschaft en het budget is met een korting overgeheveld naar gemeenten.

Naast deze armoederegelingen kunnen mensen met een laag inkomen in de Gemeente Utrecht kwijtschelding aanvragen voor lokale lasten, deze zijn ook meegerekend in de MER.

Nadere toelichting voorlopig voorzetten IIT

De MER toont aan dat er mensen zijn die niet rond kunnen komen en daardoor niet mee kunnen doen. Dit betreft niet alleen mensen met een inkomen op bijstandsniveau, maar ook mensen met laagbetaalde banen. Wanneer zij langdurig een laag inkomen hebben, is het niet goed mogelijk om reserves op te bouwen en onvoorziene kosten op te vangen. Om te voorkomen dat zij door het ijs zakken, blijft de IIT gehandhaafd totdat dit niet meer nodig is. Over twee jaar bepalen we op basis van een volgende MER of de bedragen aangepast kunnen worden. In deze berekening worden alle relevante regelingen, dus ook de kwijtschelding lokale lasten en de financiële ondersteuning van mensen met hoge zorgkosten, meegenomen. We streven ernaar de IIT over twee jaar te stoppen. Voor het vaststellen van de hoogte van de IIT hanteren we het respakket, omdat het belangrijkste doel van de armoedeaanpak is dat mensen mee kunnen doen in de maatschappij. We houden daarbij wel rekening met de armoedeval als mensen meer gaan verdienen.

De enige manier om mensen met een geldbedrag (zonder een concreet bestedingsdoel) te compenseren binnen de kaders van de Participatiewet is via de IIT. Dit wordt alleen verstrekt wanneer mensen langer dan 3 jaar in armoede leven, hierbij gaat het om een inkomen van maximaal 110% van de geldende bijstandsnorm. De toekenning vindt op individuele aanvraag plaats en op voorwaarde dat iemand zich voldoende heeft ingespannen om de inkomenspositie te verbeteren, met uitzondering voor personen die arbeidsongeschikt zijn of vrijgesteld zijn van de arbeidsverplichting. De bedoelde inspanning wordt jaarlijks getoetst. De werkgeversdienstverlening van Werk en Inkomen is erop gericht om mensen die een uitkering aanvragen (of hebben) zoveel mogelijk te laten meewerken en meedoen. Activeren naar betaald werk is altijd het uitgangspunt in de begeleiding van bijstandsgerechtigden. Afhankelijk van iemands mogelijkheden, stellen we eisen aan het werk (additioneel of regulier), de mate van begeleiding en het verplichtende karakter. Werk dat klanten doen, is gericht op ontwikkeling en doorstroom. Ook taalbeheersing en vrijwilligerswerk komen daarbij aan bod. Met name bij gezinnen met kinderen heeft het ontbreken van een op eigen kracht verdiend inkomen een sterk negatieve invloed op toekomstige kansen van de kinderen.

Wanneer er een langdurig tekort is, zal met name de reservering om onvoorziene kosten op te vangen in het gedrang komen. Mensen die een kortere periode een laag inkomen hebben, kunnen dit weer opvangen als het inkomen stijgt. Individueel maatwerk kunnen we leveren via de bijzondere bijstand. Dat is echter altijd een vergoeding van noodzakelijke kosten, die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden.

Incidentele ondersteuning gericht op persoonlijke omstandigheden

Gerichte incidentele en preventieve ondersteuning blijkt zinvol om te voorkomen dat mensen in de financiële problemen komen of verder afglijden in armoede. Door individueel maatwerk kunnen we mensen ondersteunen om zichzelf financieel te blijven redden. Daarmee voorkomen we dat mensen onnodig langdurig gebruik moeten maken van armoederegelingen. In 2017 zetten we verdere stappen richting meer maatwerkondersteuning:

- **Aanpak levensgebeurtenissen:** Deze breiden we geleidelijk uit voor verschillende levensgebeurtenissen. Hierbij ligt de focus op het bereiken van mensen met contactmomenten en de ondersteuning bij het op orde brengen van de financiën. Dit doen we samen met partijen in de stad. Wanneer uit de preventieve begeleiding blijkt dat er noodzakelijke kosten moeten worden gemaakt ten gevolge van de levensgebeurtenis, is financiële ondersteuning in de vorm van bijzondere bijstand mogelijk.
- **Bijzondere bijstand:** deze blijft bestaan als vangnet voor onvoorziene kosten door bijzondere omstandigheden die de draagkracht te boven gaan. Wel ontwikkelen we de bijzondere bijstand door om beter aan te kunnen sluiten bij het leveren van maatwerk. Hiervoor maken we geleidelijk een omslag waarbij we minder bedragen en kostensoorten van tevoren vastliggen. Een bijdrage is dan meer

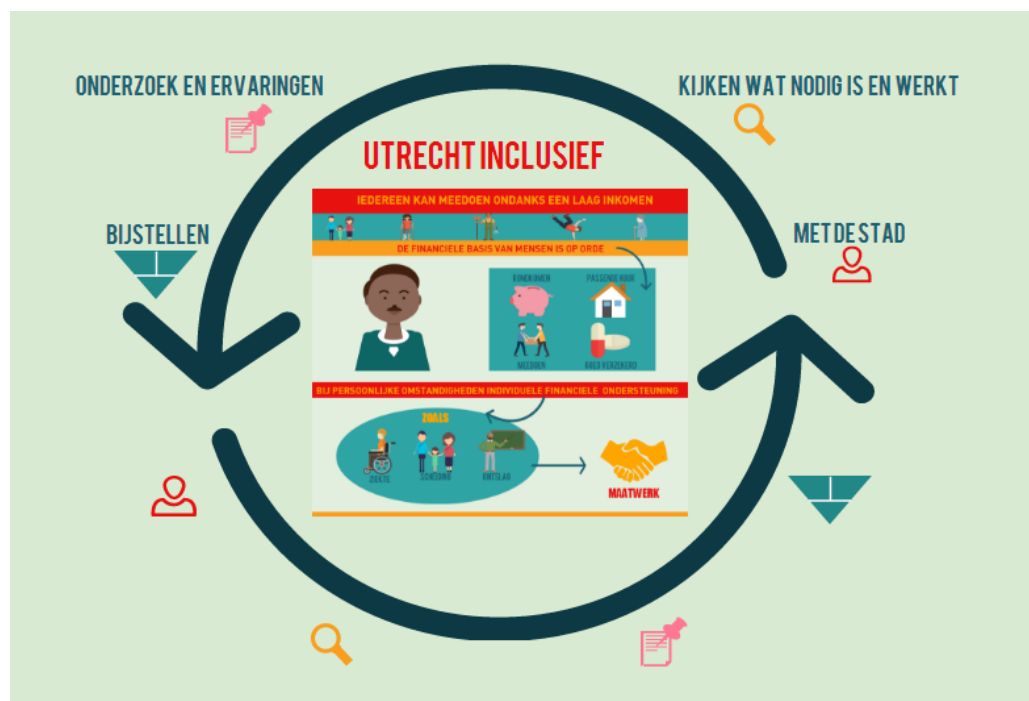
afhankelijk van de individuele situatie. We maken daarbij een omslag van ‘recht hebben op’ naar ‘nodig hebben’.

- Pilot Maatwerkondersteuning: In het kader van de Citydeal Inclusieve stad werken we aan de voorbereiding van een flexibel fonds voor complexe casussen waar een (eenmalige) financiële bijdrage grote problemen en maatschappelijke kosten kan voorkomen.

In de ‘Verdieping Utrecht Inclusief, deel 2’ is de inzet van de armoederegelingen in 2017 concreter beschreven. Daarin staat ook een overzicht van de veranderingen in de 2017 ten opzichte van 2016.

4. BEWEGING INZETTEN, JAARLIJKS STAPPEN BEPALEN

In de armoedeaanpak staat het doel centraal: *Iedere Utrechter kan, ondanks een laag inkomen, meedoen in de maatschappij en kinderen krijgen de kans hun talenten te ontwikkelen. Mensen kunnen zichzelf financieel redden en hebben daarmee grip op hun eigen leven.* Dit streven we continue na. We zien de optimale set aan armoederegelingen als de stip op de horizon waar we geleidelijk naar toe bewegen. Het is een zorgvuldig proces van ontwikkeling waarin velen een rol hebben. Deze was al begonnen bij de start van de vernieuwing armoedeaanpak. Onder andere de gesprekken met ervaringsdeskundigen en partijen in de stad waren input voor de aanpak. Bij de uitwerking en vervolgstappen zijn ze betrokken en hebben ze een belangrijke rol. In dit proces heeft ook de gemeenteraad een belangrijke functie. Het verzoek om een MER en delen van de evaluatie van de pilot levensgebeurtenissen alvorens te beslissen over het vervolg draagt bij aan het gezamenlijk vormgeven van de armoedeaanpak. Daarnaast is er ook landelijk veel aandacht voor de thema's armoede en schulden en hebben ontwikkelingen invloed op de aanpak in Utrecht.



De armoedeaanpak vraagt om een continue proces, waarbij we elk jaar op basis van concrete resultaten en leerervaringen de volgende stap bepalen. Dit kunnen diverse resultaten/mijlpalen zijn:

- Veranderingen in de bijstandsnorm en/of toeslagen;
- Veranderingen in de huren van de sociale woningbouw;
- Een volgende minima-effectrapportage, voorstel is om deze tweejaarlijks te laten maken;
- Uitkomsten en ervaringen met de verschillende vormen van incidentele ondersteuning.

Op deze manier zetten we niet het beleid voor vier jaar vast, maar spelen we flexibel in op actuele ontwikkelingen en wat er nodig is. Dit doen we zeer zorgvuldig. We bouwen een regeling pas af als er een passend alternatief voorhanden is. Daarbij is goede communicatie essentieel, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn.

Omdat we niet precies weten wanneer de volgende concrete stappen kunnen worden gezet, gaan we de Utrechtse gemeenteraad op de volgende manier betrekken bij het proces:

- Half jaarlijks informeren we over de voortgang van de Utrechtse armoedeaanpak
- Wanneer er concrete mijlpalen worden behaald die leiden tot vervolgstappen of koerswijzigingen, leggen we deze tijdig voor aan de Raad. Bijvoorbeeld de concrete stappen op basis van de MER 2018 leggen we voor.

5. FINANCIËN

De begroting ziet er voor de inzet van armoederegelingen als volgt uit:

(bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019
U-pas	2.475	2.525	2.675	2.675
Collectieve ziektekostenverzekering minima	2.373	2.790	2.940	2.940
Premiebijdrage CZM (incl. deel Wtcg/CER middelen)	1.270	1.675	1.825	1.825
Wtcg/CER gelden nog in te vullen	1.103	1.115	1.115	1.115
Transitie van oud naar nieuw	3.875	4.160	4.025	3.044
Pilot levensgebeurtenissen	381			
Uitbouw Preventie deel levensgebeurtenissen		500	775	844
Individuele Inkomensvoetstuk	2.250	2.300	2.000	1.900
Energiekostenregeling ouderen	200	0	0	0
Woonlastenfonds / woonkostentoeslag	644	560	450	300
Onderhandeling woningcorporaties huurverlaging	400	800	800	0
Bijzondere bijstand (vangnet)	4.650	5.715	5.550	4.400
Kosten tbv levensgebeurtenissen		300	800	650
Overige kostensoorten	1.250	5.415	4.750	3.750
Totaal armoederegelingen	13.373	15.190	15.190	13.059

Een uitgebreide begroting van de gehele armoedeaanpak is te vinden in de 'Verdieping Utrecht Inclusief, deel 2'.