

Bijlage advies Clientenraad Participatiewet en Wet Sociale werkvoorziening Emmen

OOG voor SAM

Integraal schulden, armoede- en minimabeleid 2019-2022
gemeente EMMEN

Voorwoord

De Clientenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen heeft het concept beleidsplan 'OOG voor SAM' mogen ontvangen, heeft het gelezen en heeft zich een mening gevormd. Volgens de ambtelijke kerngroep geeft OOG voor SAM een integraal schulden- armoede- en minimabeleid weer over de jaren 2019 – 2022 voor toepassing in de gemeente Emmen.

In onze ogen is het een aanzet tot een beleidsplan met zeer veel open einden. Doorspekt met veel woorden waar een ieder zijn/haar invulling aan kan geven, mist het de precieze duidelijkheid. Wat is nu precies de bedoeling, de uitwerking en uitvoering van een plan met veel 'sociaal' aandoende kernwoorden en hoe kun je toetsen of het resultaat in 2022 de uitgangspunten van 2018 benaderd.

Er bestaat bij ons veel onduidelijkheid en dat levert veel vragen op. Vragen waarop wij graag antwoorden op zien. Natuurlijk, de eerste indruk van het concept is er één die aansluit bij een door ons gepresenteerd advies uit 2017. Veel begrippen die wij in dat advies hebben gebruikt zien wij nu terug in het concept beleidsplan. In tegenstelling zoals wij een context hebben gegeven aan die begrippen missen wij dat in het concept. Verder zien we dat er dwarsverbanden worden opgevoerd maar waar weinig tot geen onderbouwing voor aangedragen wordt.

Het concept beleidsplan moet richting geven aan een bepaald deel uit het sociaal domein. Een bijzonder deel. Een deel van het sociaal domein waaruit ondersteuning geleverd moet worden aan burgers die het financieel bijzonder moeilijk hebben. Het moet die burgers een perspectief bieden. Sociaal perspectief vanuit een visie waaruit duidelijkheid spreekt over de manier waarop. Wat het sociaal domein voor burgers met een financiële hulpvraag kan betekenen. Het zou een visie kunnen zijn, gericht op de toekomst met maatregelen die gericht zijn op die toekomst. Met enigszins 'opgebruikte' oplossingen uit het verleden wil de gemeente Emmen zich wapenen voor die toekomst. In onze ogen worden hiermee kansen gemist terwijl de landelijke regel- en wetgeving juist meer beleidsruimte geeft aan gemeenten om het sociaal domein een eigen karakter te geven.

Kritiek spuien is gemakkelijk wanneer je langs de kant staat. Wij erkennen dat. Ja, wij hebben kritiek. Maar we blijven niet langs de kant staan. Zoals gezegd hebben we ons een mening gevormd en geven deze door in de vorm van dit advies. Omdat het een taak is die wij onszelf hebben opgelegd, omdat wij gevraagd zijn om een advies te geven maar zeker ook omdat onze denkbeeldige achterban ervan uit mag gaan dat de gemeente er voor hen is wanneer zij een vraag om hulp hebben. Stapsgewijs, en soms in willekeurige volgorde, gaan we het concept beleidsplan OOG voor SAM behandelen en voorzien van onze opmerkingen.

Context van het advies

- Begrippen:
 - Integraal
 - Maatwerk
 - Preventie
 - Vroegsignalering
 - Outreachend werken
 - Laagdrempelig
 - Activerend beleid

“met een integrale, duurzame inzet en goed bereikbare, laagdrempelige dienstverlening meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie helpen”.

Met bovenstaande zin wordt de doelstelling van het SAM-beleid weergegeven. Maar wat zegt die zin nu eigenlijk, wat is nieuw in vergelijking met de afgelopen jaren? Is het een doelstelling met iets nieuws voor de komende jaren? Zit in die zin een lading waarvan je enigszins het idee kunt krijgen dat hier volop uiting is gegeven aan de beleidsruimte uit wet- en regelgeving? Hebben hier creatieve geesten al het mogelijke gegeven om antwoorden te geven aan de veranderingen in de samenleving? Spreekt er moed uit, is het een uiting van visionair denken?

Eén zin, vele vragen. Het probleem dat wij ervaren wanneer we de inhoud van het concept beleidsplan lezen is de vaagheid die gepaard gaat met en door het gebruik van de begrippen. Maar ook de meegegeven limitatieve context van de woorden wanneer ze worden neergezet als een belangrijk onderdeel van een ‘doelstelling’. Redenen voor ons om te wijzen op die verschillen in het toekennen van de effectieve waarde aan die gebruikte begrippen.

Integraal

“het bijvoeglijk naamwoord ‘integraal’ wordt gebruikt als iets allesomvattend is, er ontbreekt niets.

Synoniemen van integraal zijn: voltallig, geheel, helemaal, volledig, onverkort. De term wordt veel gebruikt in de politiek, bij het maken van **beleid**: “de oplossing van het schulden- en armoedeprobleem vraagt om een integrale aanpak”. Ook komt het begrip veel voor in de techniek, bijvoorbeeld als twee componenten met elkaar worden geïntegreerd: “een geïntegreerd telefoon- en internetnetwerk”. (Ensie)

Een integrale aanpak biedt dus veel meer mogelijkheden om een probleem vanuit meer richtingen te beïnvloeden. En natuurlijk worden er hier keuzes gemaakt omtrent welke invloeden een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan een integrale aanpak. Aan de hand van die te maken keuzes zou de integrale aanpak qua deelnemers heel beperkt kunnen zijn maar aan de andere kant zou je ook iedere bijdrage kunnen inpassen. De **Clientenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen** is van mening dat het concept beleidsplan uitgaat van te weinig deelnemers(richtingen) om het integrale karakter doeltreffend te laten zijn.

In het concept beleidsplan OOG voor SAM valt te lezen op bladzij 14, onder het kopje ‘Preventie en Vroegsignalering’:

“Om erger te voorkomen, signaleren we schulden bij inwoners zo vroeg mogelijk en komen vervolgens ‘in actie’. We ontwikkelen een gestructureerde aanpak ‘Vroegsignalering’. Daarbij benutten we gemeentelijke gegevens (o.m. inning gemeentelijke belastingen) en koppelen -indien nodig- gegevens van verhuurders, nutsbedrijven en zorgverzekeraars (betalingsachterstanden woonlasten, premie zorgverzekering en eigen bijdrage)”.

Wij zien hier iets vreemds. Het bovenstaande is een uitgangspunt van een nieuw concept beleidsplan. Er wordt gesproken over “we ontwikkelen.....Vroegsignalering, we benutten gemeentelijke gegevens....., en koppelen -indien nodig-.....”. Wij zien hier een ontwikkeling naar de toekomst toe inhoudende facetten die al beproefd zijn toegepast in het verleden. Ook in de gemeente Emmen was er al een samenwerking tussen de dienst Schuldendienstverlening en de Gemeentelijke Belastingdienst. Ook is er al een pilot opgezet om betalingsachterstanden woonlasten aan te pakken (overigens bijzonder succesvol). Wat betreft de nutsbedrijven; er bestaat al een ‘Regeling Afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas’. Hier is al een incassoprocedure in opgenomen met regels waar de leveranciers zich aan moeten houden. Wat de

zorgverzekeraars betreft, ook hier zijn gegevens van het CAK en de zorgverzekeraars al beschikbaar en kunnen gemeenten mensen met achterstanden bereiken om erger te voorkomen.

- **Conclusie 1.** Het veld, met actief te mobiliseren, indicators is veel te beperkt.
- **Conclusie 2.** Gericht op de toekomst bestaat het concept beleidsplan uit teveel oude- en te weinig nieuwe impulsen.
- **Conclusie 3.** Met meer (keten)partners bestrijkt je een breder veld waarin burgers die nu nog onder de radar zitten ontdekt kunnen worden.

Maatwerk

Maatwerk kun je op verschillende niveaus proberen te bereiken. We onderscheiden hier twee mogelijkheden, te weten;

1. Intern maatwerk: Organisatorisch de verschillende beleidsterreinen doelmatig, flexibel en proportioneel inzetten bij het beantwoorden van een hulpvraag van een burger.
2. Extern maatwerk: Eén huishouden, één plan, één regisseur.

Maatwerk is alleen mogelijk wanneer er één regisseur de lijnen uitzet. Zowel bij intern- als bij extern maatwerk. Bij een vraag om hulp bij schulden of armoede is het de gemeente die de regierol op zich moet nemen en die ook in beheer moet houden.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is per 1 juli 2012 in werking getreden. Als gevolg van deze wet krijgen gemeenten een wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Daarnaast is de regering van mening dat de gemeente de regierol moet voeren op dit terrein.

Intern maatwerk

De wet bepaald dus dat op het terrein van integrale schuldhulpverlening de touwtjes strak in handen van de gemeente moet blijven. Die regierol is belangrijk en kan om praktische redenen ook alleen maar door de gemeente uitgevoerd worden. Allereerst is er de eigenschap dat de gemeente met (financiële) middelen kan sturen in een mogelijk schuldentrajec. Schuldhulpverlening is een zeer complexe zaak omdat er meerdere belanghebbenden een rol spelen in een schuldhulptraject. Het vraagt een specifieke kennis en autoriteit om voor de schuldenaar maar ook voor de schuldeiser het beste traject samen te stellen.

Om bovenstaande redenen is het duidelijk dat de rol van de gemeente belangrijk is. Er is geen deelnemende organisatie met gelijkwaardige kennis, middelen en autoriteit om een problematische schuldensituatie in goede banen te leiden. Het is voor ons ook duidelijk dat iedere valse schijn van oplossend vermogen bij een andere organisatie dan de gemeentelijke schulddienstverlening, de uiteindelijke individuele zaak niet ten goede komt. Hier bedoelen we met name de loketfunctie die gedelegeerd is naar de Stichting de Toegang. Problematiek rondom schulden en armoede is een problematiek omgeven door schaamte, vanuit een psychische nood en vraagt daarom om korte lijnen en absoluut geen extra drempel tussen vraagstelling en eventueel traject.

Extern maatwerk

Voor de burger moet het duidelijk zijn. Wanneer hij/zij een hulpvraag stelt moet het ook duidelijk zijn dat hij aan het juiste adres is. Niet eerst ergens anders melden, je hele ziel en zaligheid op tafel leggen om vervolgens door verwezen te worden naar de plaats waar hij/zij al direct had moeten zijn. Bij de dienst Schulddienstverlening van de gemeente Emmen. Korte lijntjes, snel handelen is wat een persoon nodig heeft wanneer alle schroom is afgelegd en de schaamte bedwongen. Extra drempels opwerpen werkt gewoon averechts. Ja wij weten het ook wel, vaak staat een problematische schuldensituatie niet op zichzelf. Vaak zit er een multiproblematiek aan vast. Het is dan vooral aan de vakkennis van de betrokken schulddienstmedewerker om een juist traject uit te stippelen. Bij schulden en armoede onder de burgers van Emmen is het de gemeente die de uiteindelijke regie heeft en niet uit handen geeft. Vanuit die regierol kan maatwerk gecreëerd worden. Positief te beoordelen is het voornemen om bij de aanvraag voor een uitkering op een kernachtige manier te vragen naar de financiële toestand van de aanvrager en om dan eventueel gelijk door te verwijzen naar de schulddienstverlening.

Preventie en vroegsignalering

Twee begrippen vaak in één adem genoemd. Ook het concept beleidsplan OOG voor Sam gebruikt de begrippen preventie en vroegsignalering alsof we het hier hebben over een in elkaar versmeltend begrip. Aan beide begrippen wordt op die manier niet de betekenis toegekend die ze afzonderlijk hebben. Op die manier laat het concept beleidsplan veel mogelijkheden liggen om de problematiek van armoede en schulden te de-escaleren. Beide begrippen met hun specifieke betekenis en afzonderlijk toegepast bieden ook specifiek toegevoegde mogelijkheden.

Preventie

Schuldpreventie. In de afgelopen jaren heeft schuldpreventie een grote vlucht genomen. Budgetcursussen, voorlichting op scholen of vrijwilligers die mensen helpen om hun administratie te ordenen, zijn niet meer weg te denken interventies in het lokale sociaal domein. Schuldpreventie neemt ook in de wijk en buurt een belangrijke plaats in.

Naarmate interventies op meer plekken worden ingezet, groeit de vraag naar effectiviteit en beste manier van uitvoeren. Er is momenteel nog niet zoveel bekend over die effectiviteit van schuldpreventie. Op enkele verkennende studies na zijn er nauwelijks degelijke evaluaties voorhanden. Ook is weinig bekend over wat werkt bij de uitvoering van de veel ingezette interventies. De vraag blijft: Hoe krijg je met zo weinig mogelijke inspanning een groep met deelnemers, voor een budgetcursus, die tot de doelgroep behoren?

Om preventiemedewerkers, maatschappelijke dienstverleners, vrijwilligers, schuldhulpverleners en al die anderen die betrokken zijn bij de uitvoering van schuldpreventie verder te helpen, heeft het **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Hogeschool Utrecht** gevraagd de praktische kennis uit de uitvoering te bundelen. Door die te delen, kan enerzijds de uitvoering van veel ingezette interventies met betrekkelijk weinig inspanning toch effectiever worden. Anderzijds kan voorkomen worden dat professionals in dezelfde valkuilen vallen die hun collega's al hadden ontdekt.

De bundeling van die praktische kennis is verzameld en uitgewerkt in acht losse werkwijzers, t.w.:

1. Werkwijzer Budgetcursus,
2. Werkwijzer Budgetadvies,
3. Werkwijzer Thuisadministratie door vrijwilligers,
4. Werkwijzer Voorlichting op scholen,
5. Werkwijzer Vroegsignalering huurschulden,
6. Werkwijzer Vroegsignalering van schulden op de werkvloer,
7. Werkwijzer Bijstandsbesluit zelfstandigen voor ondernemers met schulden,
8. Werkwijzer gedragsbeïnvloeding via internet en/of folders.

De inhoud van iedere werkwijzer is gebaseerd op ervaringen uit de praktijk en dus een weergave van relevante kennis die tot nu toe vooral in de hoofden van de uitvoerende professionals zat. De werkwijzers zijn geen complete handreikingen die de lezer van A tot Z bij de hand nemen om een interventie te ontwerpen. Wel bevatten ze de inzichten, tips en trucs die professionals en vrijwilligers kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun eigen interventies. (Preventiebundel; Acht werkwijzers voor effectieve schuldpreventie, Lectoraat Schulden & Incasso: Nadja Jungmann, Pauline Calkoen, Julia den Hartogh, Vivian den Hartogh & Peter Wesdorp)

OOG voor SAM geeft aan dat op het gebied van preventie de gemeente Emmen nauwe aansluiting heeft gekregen met de mogelijkheden zoals de preventiebundel die beschrijft. Toch willen we de gemeente adviseren om periodiek toch de vinger aan de pols te leggen en middels evaluatie de effectiviteit van de uitstaande interventies te toetsen. Het idee achter die evaluatiemomenten zit hem in de overtuiging dat door deze vorm van delegatie ook een deel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt afgeschoven. Het wordt namelijk steeds moeilijker om de (controleerende) taken, die horen bij de verantwoordelijke, uit te voeren wanneer het delegeren van gemeentelijke taken min of meer een gewoonte is geworden. Middels subsidiegelden heeft de gemeente natuurlijk ook mogelijkheden om te sturen in dergelijke processen.

Vroegsignalering

Vroegsignalering, in de context van OOG voor SAM betekent het op een zo vroeg mogelijk moment ervaren dat er ergens een schuldensituatie zich aan het ontwikkelen is. Dat kan op de manier zoals OOG voor SAM dat

voorstelt maar het kan ook door op een georganiseerde manier gebruik te maken van nieuwe contacten. Het maatschappelijk leven biedt namelijk meer geschikte plaatsen om te signaleren. Het vraagt enige inspanning om die plaatsen in kaart te brengen. Maar het is niet onmogelijk. Het in kaart brengen van mogelijke indicatoren wordt vergemakkelijkt door de manier waarop die indicatoren zich verenigen in overkoepelende organisaties. Zij doen dit ook in de gemeente Emmen en zijn eigenlijk te contacteren door gebruik te maken van o.a. de gemeentegids. Werkgeverorganisaties, vereniging van huisartsen, vrijwilligersorganisaties en ga zo maar door, ze staan meestal gewoon vermeld in de één of ander media. Maar natuurlijk bestaan er ook al de diverse lijntjes tussen de verschillende organisaties en de gemeente, alleen zijn ze nog niet operationeel gemaakt voor dit doel.

Outreaching werken

Vroegsignalering is niet voldoende. Er kan (moet) ook iets gebeuren met de signalen. Afhankelijk van de mate waarin afspraken gemaakt zijn over bijvoorbeeld de AVG, kan er besloten worden om de burgers te benaderen. Op basis van gelijkwaardigheid, op basis van vrijwillige deelname en met de ondersteuningsmogelijkheden in de aanbidding kan men proberen om met burgers een overeenkomst af te spreken.

Laagdrempelig

Het laagdrempelig maken van de toegang naar schuldhulpverlening is niet alleen een zaak om het loket in de achtertuin van de burger te posteren. Ja, de gemeente heeft gekozen om gebruik te maken van de diensten van Stichting de Toegang. Een organisatie die een loketfunctie uit zal gaan voeren. Het is voor de Clientenraad absoluut vreemd en zeer onduidelijk welke voordelen het brengt om de loketfunctie uit te besteden aan een 'onafhankelijke' organisatie binnen de gemeentegrenzen. Wij zien dit verschijnsel vooral als een extra drempel voor de burger die een hulpvraag wil stellen. En extra drempels zijn juist zeer ongewenst wanneer het gaat om het naar buiten brengen van het leven in armoede of het hebben van een problematische schuldensituatie. Hier zijn korte lijnen gevraagd, korte lijnen met antwoorden. En voor die antwoorden zijn de specialisten bij de dienst Schulddienstverlening het best toegerust en het is niet erg productief om die specialisten te gaan verdelen over de verschillende organisaties binnen de gemeente.

Laagdrempelig werken kan ook op een andere manier. En dat verdient onze voorkeur omdat het afrekent met innerlijke drempels. Drempels als onoverkomelijke hindernissen die door de mensen zelf zijn opgeworpen. Schaamte, problemen met wilskracht, achter anderen aanlopen, eigendunk en meer van die individuele drempels. Wij zien het als een opgave voor de gehele samenleving in de gemeente Emmen. Een opgave om schulden en armoede bespreekbaar te maken. Een klein, maar belangrijke, begin is al gezet in de vorm van het inzetten van ervaringsdeskundigen. Ervaringsdeskundigen die vertellen hoe een leven in de opvolgende levensfasen er uitziet wanneer armoede de agenda van de dag bepaalt. Maar er kan meer als het er op aan komt om armoede en schulden bespreekbaar te maken in de samenleving. Immers, armoede en schulden zijn allang niet meer een individueel probleem. Het moet toch mogelijk zijn om duidelijk te maken dat we in een tijd terecht zijn gekomen waar het niet meer perse aan het individu ligt als armoede en schulden zich gaan manifesteren. Laagdrempeligheid is iets dat met anders denken over armoede en schulden in de samenleving gebracht moet worden. Niet alleen via de scholen maar ook middels de verscheidenheid aan sociale kanalen.

Activerend beleid

Activerend beleid is in het denken van de Clientenraad iets dat een toevoegende waarde aanbrengt in de gemeentelijke samenleving. Een burger hoeft in zo'n situatie niet direct de eerste stap te zetten. Vroegsignalering en outreachend werken zijn bij uitstek mogelijkheden om activerend beleid ten toon te spreiden. Niet, zoals gebruikelijk, wachten tot er een hulpvraag gesteld wordt maar Eropaf wanneer de signalen daartoe aanleiding geven. Betrokkenheid tonen door de mens in zijn waarde te laten.

De volledige onderbouwing van dit hoofdstuk is te vinden in ons afgegeven advies en de daaraan gekoppeld rapport "Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling" verschenen in 2017, aan de gemeenteraad in januari 2018 uitgereikt tijdens een Samenlevingscommissievergadering.

Context van het advies

Schulden en armoede. Een immens complexe problematiek. Complex wanneer je er invloed op wilt uitoefenen. Beide, schulden en armoede onder de burgers van Emmen, uitbannen zal wel heel moeilijk worden; de problematiek die er uit voort komt kan wel verminderd worden. Er niets aan doen zou betekenen dat de verspreiding van de problematiek alleen maar groter en daardoor ingrijpender zal worden voor de samenleving in zijn totaliteit. Er zal iets moeten gebeuren. Schulden en armoede vragen om aandacht. Het moet bespreekbaar worden. Het moet uit het verdomhoekje gehaald worden. Verlichting van armoede en schulden in de samenleving vraagt om een maatschappelijke inspanning, het vraagt om creativiteit en daadkracht.

Tegenwoordig zien we dat de schuldenproblematiek en het leven in armoede de schijnwerpers hebben gehaald. Landelijk, regionaal en in gemeenten zijn het onderwerpen geworden waarover gesproken wordt, waarover het besef is doorgedrongen dat het niet meer een probleem van een individu of een gezin is. Het is een maatschappelijk probleem geworden en de groep burgers die er door getroffen wordt, is groeiende. Steeds meer mensen zien zich genoodzaakt om een beroep te doen op hulporganisaties en op gemeentelijke ondersteunende regelingen.

De noodzaak om er iets aan te doen is ook in onze gemeente doorgedrongen. Ook in de gemeente Emmen hebben schulden en armoede onder de burgers een plaats op de agenda veroverd. En dit is niet vreemd. Het is niet vreemd dat het sociaal domein in het algemeen, en in Emmen in het bijzonder, onder een momentaan vergrootglas ligt. Daar zijn gerechtvaardigde factoren voor op te noemen, te weten;

- Het sociaal domein is één van de grootste kostenposten op de gemeentelijke begroting,
- Door decentralisaties hebben gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden gekregen waar niet een evenredige bijdrage vanuit de centrale overheid tegenover staat,
- Door de decentralisaties hebben de gemeenten ook meer beleidsruimte gekregen om het sociaal domein in te richten naar hun eigen oordeel.

De genoemde factoren hebben er voor gezorgd dat er over nagedacht moet worden om met minder financiële middelen toch te kunnen voldoen aan de directe verantwoordelijkheden en plichten die de centrale overheid naar de gemeenten heeft gedelegeerd. En juist door het krijgen van de extra beleidsruimte om op dit terrein het beleid een eigen identiteit te geven kan door **creativiteit en het out of the box denken** benutten waardoor met minder toch meer te doen is.

In de achterliggende jaren heeft de gemeente Emmen al vergaande stappen ondernomen om het sociaal domein anders in te richten. Al enkele jaren voor de stelselwijziging van 1 januari 2015 was bekend dat de nieuwe Jeugdwet, de nieuwe Wmo en de Participatiewet van kracht werden. Toen was ook al bekend dat de gemeenten minder budget maar meer beleidsruimte kregen. Binnen de gemeentelijke burelen zag men in de toename van de beleidsruimte juist kansen en mogelijkheden voor vernieuwing. Kansen en mogelijkheden voor vernieuwing, waardoor er op het gemis aan centrale overheidsgelden geanticipeerd kon worden. Door het sociaal domein anders in te richten dan wel delen over te hevelen naar de **Stichting de Toegang** dacht men een oplossing te hebben gevonden om de gevolgen van die stelselwijziging op te vangen. In hoeverre dat streven is gelukt is nog niet te kwantificeren. Immers, men heeft wel een organisatie 'de Toegang' in het leven geroepen maar het effect richting burger is momenteel nog zeer twijfelachtig.

2018 betekent voor een ander deel van het sociaal domein veranderingen en wel onder de noemer **doorontwikkeling van een integraal armoede- en schuldenbeleid**. Professionals, vrijwilligers, instellingen en organisaties maar ook de adviesraden kregen de mogelijkheid om mee te denken hoe het beste invulling kon worden gegeven aan dit deel van het sociaal domein. Eén van die adviesorganen was de **Clientenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen**. En met name deze Clientenraad was het die op eigen initiatief in november 2017 het rapport '**Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling**' presenteerde. Een gedegen en goed onderbouwd rapport als bijlage van een ongevroegd advies richting de gemeente en voortkomend uit eigen ervaringen. En het waren die eigen ervaringen die leidden tot de gedachte dat het op het terrein van de schuldhulpverlening anders maar zeker ook beter kon. Dit rapport geeft in de vorm van een

stappenplan weer hoe een anders opererende Schulddienstverlening meer positieve resultaten kan behalen t.a.v. effectiviteit en efficiency.

En het is dan ook juist daarom en mede door wederom gevonden ervaringen elders in het land, dat de Clientenraad meent het proces van doorontwikkeling van een integraal armoede- en schuldenbeleid met meer dan gemiddelde belangstelling te moeten volgen. Want tijdens de samenstelling van het eerder genoemde rapport is het de Clientenraad toen al duidelijk geworden dat schulden en armoede wel heel veel raakvlakken kennen. Het is dan ook voor de Clientenraad logisch dat veel van de inhoud van het rapport over schulden onder burgers ook op de armoede van toepassing kan zijn.

Timing en “medezeggenschap”

Op het moment waarop de Clientenraad met het rapport ‘Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling’ naar buiten kwam was zij onwetend wat betreft de doorontwikkeling van een integraal armoede- en schuldenbeleid. Dat daar sprake van was kwam medio april 2018 aan het licht. April was ook de maand waarin het startsein werd gegeven voor een soort van overlegtraject waarbij de eerder genoemde betrokkenen ideeën aan konden en mochten dragen. De Clientenraad heeft het als een plicht uit verantwoordelijkheidsgevoel ervaren om aan dat overleg deel te moeten deelnemen.

De conclusies getrokken uit die bijeenkomsten zijn niet als onverdeeld positief te beoordelen. Althans niet door de Clientenraad. Was het aanvankelijk zo dat het door de Clientenraad ingebrachte rapport als een soort van leidraad werd gezien door het merendeel van de aanwezigen, het uiteindelijke resultaat wordt inmiddels iets anders beoordeeld. En dat kan ook niet anders. Ter vergelijking; het rapport van de Clientenraad, **een gedetailleerde weergave van oorzaak, aanpak en resultaat** van de schuldenproblematiek, **OOG voor SAM** steekt er tegen af als een **periodiek technocratisch concept met veel open einden**.

Ja, natuurlijk zijn er theoretische overeenkomsten. De gebezigde terminologie is hetzelfde, alleen is niet duidelijk wat er mee bedoeld wordt. Sommige actielijnen zijn noodzakelijke speerpunten van beleid maar er is meer nodig dan het weergeven alleen. Een versluierende tekst geeft niet weer wat uiteindelijk de opbrengst moet zijn. Er spreekt geen visie uit. De problematiek rondom schulden en armoede zal alleen maar intensiever worden. Uit OOG voor SAM komt een beleid naar voren, gebaseerd op de stand van zaken van nu en met oude en vertrouwde oplossingen. Te weinig aandacht is besteed aan juist die kansen en mogelijkheden voor vernieuwing zoals beschreven **Kaders voor continuïteit en vernieuwing op het sociale domein**, Emmen januari 2014.

Onze mening

Het is Clientenraad gegeven om een eigen mening te hebben. Een mening allereerst ingegeven door emotie en beleving. Dat zijn dan ook tegelijkertijd de redenen waarop besloten wordt of er weer een disis veldwerk gedaan moet worden om het advies een goede onderbouwing mee te geven. In het geval van ‘OOG voor SAM’ mag het duidelijk zijn dat wij de inhoud van ons eigen rapport ‘Schulddienstverlening in Emmen, een bespiegeling’ een voorname plaats geven in de beoordeling van het concept beleidsplan.

We hebben al meerdere keren de link tussen schulden en armoede gelegd om het vervolgens als een soort van onoverkomelijk natuurverschijnsel te zien. Armoede en schulden hebben veel raakvlakken en zullen elkaar menigmaal in uitwerking versterken. Het is om die reden dat de Clientenraad absoluut geen moeite heeft met de voorgenomen reorganisatie. Armoede en schulden onder te brengen in één beleid is voor ons geen thema. We vragen ons zelfs af waarom dit niet eerder is gebeurd. Dus geen moeite met de reorganisatie maar wel eigen ideeën over de invulling er van. We gaan ‘OOG voor SAM’ niet ontleden volgens het **SMART** principe. Toch komen we er niet onderuit om de doelstellingen te koppelen aan de factor tijd. Niet volgens het ‘SMART’ principe maar wel als onderdeel van deze notitie zullen de elementen van ‘SMART’ wel voorbijkomen. Want bepaalde vragen zullen toch beantwoord moeten worden. Bijvoorbeeld wanneer kun je zeggen dat de doelen

gehaald zijn, zijn die doelen überhaupt realistisch en is het resultaat acceptabel. Het zijn allemaal vragen die ons bezighouden en waar wij onvoldoende antwoorden vinden zullen wij niet nalaten om die gaten op te vullen met advies.

Doelen vormen de basis voor plannen. Maar wat is nu precies de doelstelling om de doorontwikkeling uit te voeren? Wat zijn nu de precieze redenen? We kunnen er enkele noemen maar wel met het risico aan enkele redenen voorbij te gaan, dus met enige terughoudendheid ten aanzien van de volledigheid noemen we:

- De gemeente heeft een traject uitgestippeld en dat traject moet koste wat het kost gevolgd worden,
- De gemeente ziet zich genoodzaakt om met minder middelen meer te moeten doen, er moet gereorganiseerd worden,
- De gemeente is zich ervan bewust dat de samenleving in rap tempo veranderd met als gevolg dat steeds meer mensen ongewild een beroep moeten doen op ondersteunende regelingen,
- De gemeente heeft een vorm van realistische zingeving gekregen waardoor dubbel werk als niet meer gewenst wordt gezien.

Nogmaals, het lijstje zal niet compleet zijn. Er zou nog een reden aan toe te voegen zijn maar die komt meer voort uit ons eigen idealisme. Namelijk, de gemeente zet alles in het werk, en met alle beschikbare middelen om de kwetsbaren te ondersteunen, waarbij het niet alleen gaat om de vraag maar meer om het aanbod.

Met dat ideaal gaan we ver. Omdat we ervan overtuigd zijn dat we, als samenleving maar één enkele keuzemogelijkheid hebben. Eén keuzemogelijkheid waarmee het sociaal beleid binnen de gemeente Emmen klaar wordt gemaakt voor vragen uit de toekomst. Niet voor een periode van 4 jaar maar gebaseerd op een visie waarin ook plaats is gemaakt voor de steeds verdergaande ontwikkelingen in de maatschappij. Ontwikkelingen waarin de solidariteitsgedachte steeds meer plaats gaat maken voor het rationele denken van het moment. Het individu zal daardoor zijn positie in het maatschappelijk verkeer aangetast zien worden. Minder zekerheden, meer bedreigingen ten aanzien van de zelfredzaamheid. Daarom is het zaak om op gemeentelijk niveau alles uit de kast te halen en te waarborgen dat de groep kwetsbaren niet onnodig in aantallen zal groeien. En het is een taak van de Clientenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen om daarin mee te denken, om een ander geluid te laten horen, om keuzes mogelijk te maken vanuit eigen inzichten.

Differentiatie in het sociaal domein

Samen verder in het sociaal domein

Samen verder in het sociaal domein, meerdere notities van de gemeente Emmen met een visie, een ambitie als een stip aan de horizon. De notitie 'Samen verder in het sociaal domein, december 2015'¹ omschrijft die stip voor 2021 als volgt:

"We doen niet meer alleen wat kan, maar we maken mogelijk wat nodig is op het niveau van de hulpvraag- of hulpvragen van onze inwoners. We vragen daarbij ook aandacht voor de groep met wie het goed gaat en richten ons op preventie. Door bijvoorbeeld versterking van bestaande (informele) structuren in de directe omgeving van onze inwoners moet het mogelijk zijn om door vroegtijdig signaleren en de inzet van preventieve, lichte interventies voor een deel te voorkomen dat er een beroep gedaan moet worden op zwaardere en duurdere vormen van hulp of behandeling".

e.v.

"Samen met een vertegenwoordiging van instellingen en inwoners hebben we als ambitie geformuleerd dat in 2021 40% van de hulpvragen middels informele, niet professionele hulp wordt opgelost".

Doelstelling

"om daadwerkelijk meerwaarde, winst en goede ondersteuning te kunnen realiseren, is een benadering vanuit de vraag en eigen leefomgeving van onze inwoners vereist. Dit betekent dat oplossingen niet vanuit de verschillende domeinen maar vanuit de vraag van onze inwoners georganiseerd gaat worden. Binnen de drie verschillende decentralisaties is immers sprake van een duidelijke overlap in doelgroepen en problematiek. Dus: één huishouden, één plan, één regisseur voor alle leefgebieden".

"we benutten de mogelijkheden en kansen om dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de Jeugdzorg en het domein van Werk en Inkomen. Immers, het gaat vaak om dezelfde huishoudens en doelgroepen. Maatschappelijke dienstverlening is daarom als regel integraal, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de hulpvrager. We maken ruimte voor verschillen tussen gebieden en verschillen in het ondersteuningsaanbod voor individuele hulpvragers. Het gedachtengoed van de 'Publieke Waarden' dient daarbij als inspiratiebron".

Armoede- en schuldenproblematiek

Armoede- en schuldenproblematiek is onderdeel van het sociaal domein. Is ingedeeld bij de Participatiewet en Werk en Inkomen. In het rapport '[Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling](#)', uitgegeven door de [Clientenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening](#) is op een heldere wijze en een met goede argumenten onderbouwde inhoud, weergegeven dat een schuldenproblematiek een bijzondere aanpak vereist. En ja, waar problemen elkaar overlappen en elkaar zelfs versterken past een integrale aanpak. In zoverre is het dan ook niet vreemd dat armoede en schulden onder de inwoners van Emmen ondergebracht worden in één beleid.

Maar het is een misvatting om te denken dat de armoede- en schuldenproblematiek ondergebracht kan worden in het algemeen overkoepelend ondersteuningsaanbod. Vanuit de algehele ondersteuning ondergebracht in het sociaal domein voor de burgers met een hulpvraag. Zonder de hulpvragen vanuit de verschillende achtergronden te willen bagatelliseren bestaat er namelijk een wezenlijk verschil tussen de problematiek in zijn algemeenheid (Wmo en Jeugdwet) zoals wordt beschreven in "Samen verder in het sociaal domein" en de **specifieke eigenaardigheden** die kleven aan de armoede- en schuldenproblematiek.

Het is ook een misvatting dat de termen maatwerk, integraal en preventief kunnen voldoen aan hun betekenis wanneer het tot dusver theoretisch worden gebruikt in plaats van een duiding te geven hoe toe te passen in de praktijk. Het is ook onduidelijk wat de precieze intentie vanuit de gemeentelijke burelen is, wanneer zij herhaaldelijk met o.a. genoemde termen hun geschreven notities een sociaal karakter plegen te geven. Desgevraagd, om een soort van verklarende woordenlijst waarmee vervolgens ervan uitgegaan kan worden dat alle deelnemers dezelfde inhoud geven aan bepaalde termen is toegezegd maar niet gerealiseerd.

1 Gemeente Emmen, december 2015; Samen Verder in het Sociaal Domein, blz. 6 en 7

Verder bestaat er een grote twijfel over de ambitie en de realiteitszin om 40% van de hulpvragen vanuit de burgerij op te lossen middels informele hulp. En deze twijfel wordt gedeeld door de [Rekenkamercommissie](#)

Emmen. In hun rapport tot stand gekomen, in samenwerking met de Algemene Rekenkamer te Den Haag, ‘**Sociaal Domein Gemeente Emmen, bevindingen voor overzicht, kaderstelling en controle**’ van april 2018 valt te lezen:

“We constateren wel dat de geformuleerde doelstellingen, ambities, uitgangspunten en prestaties nog veelal abstract zijn en weinig basis bieden voor het afleggen van verantwoording over het realiseren ervan. Bij één van de weinige concrete doelstellingen (dat 40% van de hulpvragen in 2021 via informele wijze verholpen moeten worden) vragen wij ons af in hoeverre dat realistisch en meetbaar is, omdat informele hulpverlening in principe niet geregistreerd wordt.”

De twijfel komt vooral uit de uitgesproken verwachting dat er binnen nu en vier jaar een cultuuromslag binnen onze gemeente zal plaatsvinden waarbij het individualisme plaats gaat maken voor een soort van collectieve burgerzin. Bovendien zit er aan een mogelijke uitkomst van die verwachting, naar ons oordeel, een groot risico. Inwoners aangewezen op een continuïteit in hulp moeten kunnen vertrouwen op vakbekwaamheid, op professionaliteit, juist betrouwbaarheid en kwaliteit. De zorg vanuit **de gemeentelijke zorgplicht** moet voor die elementen garant staan. Wie staat er garant voor die elementen wanneer de zorg wordt uitgevoerd door ‘vrijwilligers’.

De Toegang

‘**Stichting de Toegang**’ een nieuw fenomeen in Emmen. Tenminste, die opvatting zou je krijgen wanneer we de vele kleine (opstart)probleempjes in ogenschouw nemen. Toch is het een organisatie die al jarenlang in de visionaire en praktische stijgers heeft gestaan. Al in ‘**Kaders voor continuïteit en vernieuwing op het sociale domein**’² wordt gesproken van een experimentele organisatie met de naam Toegang.

Als we **de meerwaarde van de Stichting de Toegang** voor de Emmense samenleving willen beoordelen is het een must om enerzijds kennis te nemen van de meer politieke visie op maatschappelijk ondersteuning maar anderzijds kennis te nemen van de te bereiken doelen van die maatschappelijke ondersteuning. Nu is uit het ‘beleidsplan Samen verder in het Sociaal Domein 2017 – 2021’ de volgende ‘stip op de horizon’ hierboven al weergegeven maar heeft in het ‘Startdocument, toegangsteams Emmen 2017’³ wederom dezelfde inhoud meegekregen. Hetzelfde kan gezegd worden van de eerder beschreven doelstelling.

Hoe passen visie en doelstelling, als uitgangspositie van de Toegang nu ten opzichte van de specifieke eigenschappen behorend bij de problematiek armoede en schulden? Andere vraag; Kun je een deel van de werkzaamheden schulddienstverlening en armoedebeleid verplaatsen richting de Stichting de Toegang waardoor er substantieel een meerwaarde wordt gecreëerd in het ondersteuningsaanbod. Het zijn vragen waarop geen sluitend antwoord te geven is. Maar net als er vanuit de gemeente met visie en ambitie wordt uitgegaan dat de loketfunctie van de toegang voor iedere vorm van gemeentelijke ondersteuning moet gelden, stellen wij daar een andere mening tegenover en wel gebaseerd op ervaringen elders en onderbouwd met studies, dus met enige realiteitszin. Wij menen, en met nadruk, dat de schulddienstverlening in de gemeente Emmen in zijn totaliteit is voorbehouden aan de directe verantwoordelijkheid en onder directe regie van de gemeente Emmen. Het loket voor een hulpvraag over schulden moet een directe verbinding hebben met de oplosvermogende capaciteit van de gemeente. **Niet eerst ergens moeten aanmelden om vervolgens doorverwezen te worden.**

Wij erkennen natuurlijk wel dat er gebieden van overlap zijn in de schuldenproblematiek. Wij hebben ook middels ons rapport aangegeven dat de schuldenproblematiek over het algemeen een multi-problematiek is. Een multi-problematiek waar door verschillende disciplines aan gewerkt moet worden. Maar de financiële problematiek vraagt vanuit verschillende externe belanghebbenden om een meer specialistische aanpak. In zoverre kan de rol van regisseur niet uit handen gegeven worden aan generalisten.

2 ‘Kaders voor continuïteit en vernieuwing op het sociale domein; Beleid voor de invoering van de drie decentralisaties in Emmen, januari 2014

3 ‘Startdocument, toegangsteams Emmen 2017; Startdocument – Toegang Emmen 2017 – 2021 versie 1.2, woensdag 17 augustus 2016

Natuurlijk, door de communicatie van de gemeente met haar inwoners zal het ongetwijfeld gebeuren dat burgers met een financiële hulpvraag zich melden bij een loket van de stichting de Toegang. Het verdient aanbeveling om direct door te verwijzen naar de dienst Schulddienstverlening van de gemeente Emmen. Het is aan de afdeling Schulddienstverlening, als primair verantwoordelijke, om een passend beleid uit te stippelen in overleg met de schuldenaar. Vanuit de Schulddienstverlening zal gekeken moeten worden welke disciplines nog meer toegevoegd moeten worden om de juiste aanpak te creëren.

Ter afsluiting

Een impressie van de veranderingen in het sociaal domein als gevolg de transities

Sociaal domein: vervlechting en ontschotting

Sociaal domein: tussen smalle en brede invulling

Het sociaal domein is niet geheel nieuw voor gemeenten. Vanuit eerdere decentralisaties hebben gemeenten al jaren taken met een sociaal karakter. Het begrip *sociaal domein* krijgt wel meer inhoud met de omvangrijke decentralisaties van Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet (3D). De focus kwam te liggen bij deze nieuwe taken en in veel gemeenten werd het sociaal domein min of meer hiermee vereenzelvigd.

Oude en nieuwe taken raken meer vervlochten

Hieronder is zichtbaar gemaakt hoe de oude en nieuwe taken in het sociaal domein zich onderling verhouden. Het schema laat zien:

- Links: oude taken geordend in 3 clusters. Deze worden grotendeels bekostigd uit de algemene uitkering van het gemeentefonds en uit overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU/DU's), inclusief Opvang en huishoudelijk geweld voor centrumgemeenten (onderste deel Wmo). Daarnaast zijn er baten uit de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de Participatiewet (BUIG);
- Midden: nieuwe taken 3D die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn gekomen en waarvan de budgetten zijn opgenomen in de integratie-uitkering (IU) sociaal domein.¹ Het onderdeel beschermd wonen is nog specifiek voor centrumgemeenten (onderste deel Wmo)
- Rechts: nieuwe clusters sociaal domein, onderscheiden naar Jeugd, Wmo en Participatie/W&I. Aan deze clusters zijn Iv3-functies gekoppeld waarop gemeenten hun baten en lasten dienen te verantwoorden die in het gemeentefonds worden gerekend tot het sociaal domein.

Oude taken		Nieuwe taken		Sociaal domein 2016
JEUGD		Jeugdhulp	jeugd	Kinderopvang Algemene voorzieningen Eerstelijnsloket PGB Eigen bijdragen algemene voorzieningen Individuele voorzieningen natura Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Ouderbijdragen individuele voorzieningen Centra Jeugd en Gezin/JGZ
Preventief jeugdbeleid jeugdgezondheid/CJG peuterspeelzaalwerk				
Wmo		Wmo 2015	Maatschappelijke ondersteuning	Vreemdelingen Tehuizen Maatwerkvoorzieningen materieel Maatwerkvoorzieningen immaterieel Opvang beschermd wonen Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen Algemene voorzieningen Eerstelijnsloket PGB Eigen bijdragen algemene voorzieningen Ambulancevervoer Verpleeginrichtingen Openbare gezondheidszorg
welzijn/AMW hulpmiddelen hulp bij huishouden openbare gezondheid Opvang/huiselijk geweld	+	Beschermd wonen	=	
Werk & Inkomen		Participatiewet	Participatie/W&I	Bijstand en inkomensvoorzieningen WSW Overige sociale zekerheid Armoede/schuldhulp Re-integratie/participatiewet
Bijstand (SU BUIG) Re-integratie Armoedebeleid/schuldhulp		werkdeel		

Zorgen en Twijfel

“Oog voor SAM”

De Clientenraad heeft het conceptbeleid bestudeerd en vervolgens getoetst aan haar eigen ideeën. Wij feliciteren de kerngroep met het uiteindelijk resultaat. We zien ook op deelterreinen in het concept wel degelijk overeenkomsten met onze zienswijze over hoe schuldhulpverlening er uit kan zien. Een interactieve opstelling richting de inwoners van Emmen. Wij verwelkomen ook de verruiming als het gaat om toegang tot de schulddienstverlening voor groepen die voordien uitgesloten konden worden.

Toch zijn er enkele punten waar wij meer aandacht voor vragen. Was het eerst de bedoeling om een soort van schaduwbeleid te schrijven vanuit de basis bestaande uit ons rapport ‘Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling’¹. We hebben dat bijgesteld en nemen nu uw beleidsplan als referentiekader. De inhoud van deze notitie is dan ook een reactie in willekeurige volgorde op de inhoud van uw conceptplan ‘OOG voor SAM’².

Visie voor een toekomst, actielijn 1

Activerend beleid, gericht op werk

Wat wij in uw conceptbeleid vooral missen is een visie. Een visie waaruit wij zouden kunnen opmaken hoe u de toekomst na 2022 ziet en welke eventuele stappen u denkt te moeten nemen t.a.v. bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Wij lezen in uw concept dat u het concept een uiterste houdbaarheidsperiode van 4 jaar meegeeft. Een periode gestoeld op o.a. de zittingsperiode van het huidige college en de gemeenteraad. Inhoudelijk zijn bouwstenen gevonden in het ‘Bestuursakkoord 2018’³ en de notities ‘Samen verder in het sociaal domein’⁴. Verder wordt het concept ingekaderd door de landelijke- en gemeentelijke wetgeving.

Wij merken op dat er in uw concept weinig rekenschap is gegeven aan de snelle en ingrijpende ontwikkelingen in onze samenleving. Het zijn ontwikkelingen die voor een ieder zichtbaar zijn en waarvan wij in de veronderstelling verkeren dat de uitwerking bekend mag zijn. De maatschappij verandert en de reële verwachting is dat die veranderingen niet echt ten goede komen van de positie van het individu in de samenleving. Veranderingen in algemene zin maar ook vooral wanneer het gaat om de economische zelfstandigheid en -zelfredzaamheid van het individu.

Het gaat Nederland, economisch gezien, ontzettend voor de wind. Het koopkrachtplaatje van jl. Prinsjesdag liet een gemiddelde toename zien van 1.5%. De arbeidsmarkt laat zien dat er meer vacatures zijn dan geschikte kandidaten om die op te vullen. Vacatures, vooral voor het hogere segment (HBO/universitair) van de arbeidsmarkt. De onderkant van de arbeidsmarkt laat een totaal ander plaatje zien. Veel mensen (ongeschoold/te lage scholing) zonder baan en geen arbeidsplaatsen beschikbaar. Ja het gaat goed, maar Nederland in zijn totaliteit is op dit moment niet in staat om iedereen daarin mee te laten delen.

Die constatering, het gaat goed met Nederland maar niet iedereen kan er van profiteren is een constatering met nog grotere gevolgen voor onze regio, voor de gemeente Emmen. We kunnen niet echt een tastbaar bewijs vinden dat onze gemeente mee profiteert van de algemene economische groei. Het heeft namelijk niet een substantiële banengroei opgeleverd. Vooral in het segment laaggeschoolde (werkloze)werknemers met een te grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.

Werk gaat boven uitkering. Een veel gebruikte frase uit de vorige eeuw. Maar tegenwoordig even zo vaak gebruikt in een verkeerde context. Immers, **de Participatiewet(PW) zou rechthebbenden mogelijkheden moeten bieden voor een snelle en duurzame re-integratie op de arbeidsmarkt en inkomensvoorziening voor de periode dat toereikende arbeid niet voor handen is.** En natuurlijk, de eigen verantwoordelijkheid van de rechthebbende bij het verkrijgen van werk staat en blijft daarbij centraal.

Als gemeente is het begrijpelijk om de verwachting te koesteren dat burgers in eerste instantie alles op alles zetten om passende arbeid te vinden. De gemeente mag blijven verwachten dat mensen die, wat betreft de inkomensvoorziening, afhankelijk zijn van een uitkering actief een passende baan zoeken. Maar waar ligt de grens. Wanneer komt het moment dat de gemeente en werkgevers in Emmen zeggen dat het beleid van de afgelopen jaren niet dat heeft opgeleverd wat het zou moeten doen. Het is niet genoeg om hoog gekwalificeerde banen binnen te halen. Aan de groep die het meest gebaat is bij meer banengroei, de laaggeschoolde burgers, wordt op deze manier voorbijgegaan.

We zien inmiddels de consequenties van het vooral inzetten op hooggekwalificeerd werk binnenhalen. Het prestigieuze werkgelegenheidspolitiek brengt andere problemen met zich mee. Als voorbeeld nemen we 'Stichting de Toegang'. Een organisatie opgezet om taken van de gemeente over te nemen dan wel te coördineren. Een organisatie met hoofdzakelijk hoger opgeleide werknemers. Werknemers die in een vreemde constructie moeten gaan werken waarin zij hun specialiteit ondergeschikt moeten maken aan een algemeen generaliserende aanpak. De praktijk laat hier een aantal schoonheidsfoutjes zien. Waarschijnlijk door een kunstmatige afstand tot hun specialiteit is de binding tussen werknemer en zijn/haar arbeidsplaats niet genoeg om weerstand te bieden aan een roep van elders. Bovendien een percentage van meer dan 40% aan gedetacheerde mensen vormt niet echt een binding tussen werknemer en arbeidsplaats. Deze mensen zijn gezien hun scholing zeer gewild en hebben de banen spreekwoordelijk voor het oprapen. Vaak gaan ze verloren richting de grote steden met een groter aanbod aan secundaire leefomstandigheden. Het verschijnsel laat een Toegang achter in redelijke onmacht. Nog niet in staat om de gedelegeerde gemeentelijke taken op ordentelijke manier uit te voeren.

Het contrast is wel heel erg groot. De terreinen waarmee de gemeente in het verleden zo is geworden tot wat het nu is zijn eigenlijk een beetje verwaarloosd. Enerzijds begrijpelijk maar toch een tekortkoming in het vroegere als ook in het huidige werkgelegenheidsbeleid richting de toekomst. Vele rapporten hebben inmiddels het daglicht gezien⁵. Veel beleidsnotities zijn er geschreven. Vele samenwerkingsverbanden zijn er gesmeed tussen gemeenten, tussen regio's en zelfs tussen provincies⁶. En we zien, één ding hebben ze niet voor elkaar kunnen krijgen en dat is met name de werkgelegenheidsmotor aanzwengelen voor hen die daar afhankelijk van zijn. Wij denken: het in onvoldoende mate kunnen mobiliseren van geëigende middelen ligt in een te afhankelijke opstelling naar buiten toe. Te veel rekenen op steunmaatregelen vanuit de EU, de nationale overheid, provincie, regio en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Te weinig de blik gericht op wat Emmen zelf aan sterke punten, vanuit de historie, in huis heeft en daar vervolgens meer stuwende middelen en krachten aan meegeven.

Vreemd genoeg heeft het bedrijfsleven een schreeuwende vraag om arbeidskrachten. Vreemd genoeg heeft de gemeente Emmen veel mensen die een baan met inkomen zouden kunnen gebruiken. Beide, vraag en aanbod zijn uit elkaar gegroeid. Algemener, de Emmense samenleving kan niet meer voldoen aan de vraag vanuit het bedrijfsleven om vacatures op te vullen. Anderzijds heeft het Emmense bedrijfsleven niet meer dat absorptievermogen om een groot deel van de werkzoekenden in hun kring op te nemen.

Wat de Clientenraad hierover wil zeggen is het volgende. In een perfecte samenleving gaat werk boven een uitkering. Alleen, de samenleving laat momenteel onvolkomenheden zien. Het is de arbeidsmarkt die toch, om welke reden dan ook, enigszins verzaakt om de verwachting van velen waar te maken. Namelijk het creëren van voldoende werkgelegenheid voor iedereen. Zoals het er nu uit ziet zal er ook weinig verandering te verwachten zijn vanuit de Emmense politiek. Het voorliggende conceptbeleidsplan 'OOG voor SAM', is daar wederom een voorbeeld van. Integrale aanpak jazeker, maar dan ook integraal met de beleidsterreinen die één van de oplossingen in huis hebben.

OOG voor SAM en de betekenis ervan voor een perspectief op duurzaam werk

Activeren beleid, gericht op werk⁷

"We willen de komende jaren toewerken naar het zo veel mogelijk voorkomen van de 'armoedeval' door invoering van een 'glijdende schaal' voor de invoering van het armoede – en minima beleid. Ook willen we maatwerk bieden als het gaat om de individuele inkomensvoorziening. Met regelingen voor ontplooiing en ontwikkeling willen we de participatie van mensen blijven ondersteunen".

Het voorgaande is een actielijn uit OOG voor SAM. Primair gericht op inkomensondersteuning. Secundair een aanzet om mensen de mogelijkheid te bieden om aansluiting te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. Faciliteiten tot dusver zijn de organisaties 'Menso' bedoeld om o.a. te bemiddelen tussen werkzoekende en werkgever, en Buurtsupport met een opgave om burgers enigszins te conditioneren voor een terugkeer op de arbeidsmarkt. In beginsel goede initiatieven maar qua resultaat niet geheel overeenstemmend met de doelstellingen. Een constatering die om enige uitleg vraagt.

Het is de reguliere arbeidsmarkt die een verzadigd beeld geeft wanneer het gaat om beschikbare arbeidsplaatsen. En die full time banen die wel worden aangeboden zijn puur vervangingsplaatsen. Het beeld dat ontstaat van het bedrijfsleven in Emmen is enerzijds dat het niet in staat is om extra arbeidsplaatsen te creëren en anderzijds zijn er teveel gegadigden met geen dan wel te lage opleiding. Het **Dagblad van het Noorden** meldt zelfs in de zaterdageditie van 1 september jl. dat het helemaal niet zo goed gaat met de werkgelegenheid in Emmen. Emmen is één van de weinige gemeenten die gedurende de laatste 5 jaar zijn werkgelegenheid zag slinken met 11.1% oftewel 5700 banen op een geheel van 45.000. In 2017 ging er nog bijna 2% van de werkgelegenheid verloren. **Bijna 2% verlies in een tijd van hoogconjunctuur is een ernstige ontwikkeling.**

Welke betekenis heeft de actielijn 'Activerend beleid, gericht op werk'?

De best remedie tegen armoede en schulden is werk. Nu zagen we al dat het bedrijfsleven in Emmen en naaste omgeving niet in staat is om reguliere en duurzame banen te scheppen in de onderste regionen van de arbeidsmarkt. We zien ook, door de ontwikkelingen op tal van terreinen, dat de kans groot is dat er nog meer arbeidsplaatsen zullen verdwijnen door o.a. automatisering, digitalisering, globalisering en factoren die verband houden met de politieke constellatie of de internationale economie. Samen met het feit dat niet iedereen begiftigd is met een gave om te leren, laat staan door te leren, ziet de toekomst er niet al te rooskleurig uit voor de burger met minder kwaliteiten, vaardigheden of kennis.

Welke functionele bijdrage kunnen we dan verwachten van instellingen of organisaties als daar zijn de Menso en Buurtsupport? Wat voor perspectief hebben burgers die een sommatie beantwoorden om bezig te zijn in lijn met de verplichtingen en voorzieningen vanuit Menso en Buurtsupport? Onder de boekhoudkundige streep waarmee alle inspanningen worden vergoelikt lijken die instellingen niets meer dan cosmetische instellingen. Incidenteel zal er echt wel eens iemand geplaagd worden bij een werkgever maar verder is het toch niets meer dan schone schijn. Tenminste wanneer men volhoudt dat het een wezenlijke bijdrage levert aan de werkgelegenheid van Emmen en omstreken.....

Moet de gemeente als grootaandeelhouder van beide instellingen er dan maar mee stoppen. Nee. Absoluut niet. Alleen lijkt het ons niet teveel gevraagd om openlijk te vertellen wat de doelstellingen zijn en welke resultaten men er van verwacht maar vooral de resultaten die het oplevert. En natuurlijk, het kan ook niet de bedoeling zijn om mensen alleen maar bezig te houden. De te verrichten arbeid moet natuurlijk ook een bepaalde inhoud hebben waarmee de zingeving kan worden geprikkeld. Om die reden zou het ook niet verkeerd zijn om deze instellingen onafhankelijk te toetsen op de naleving van afspraken betreffende het plaatsen van burgers in een gesubsidieerde werkomgeving.

Conclusie; Activerend beleid, gericht op werk als actielijn van SAM

Integrale schulden-, armoede en minimabeleid voegt niets tot weinig toe wanneer het alleen zal bestaan uit een praktisch samenvoegen van beleid. Juist en mede door het ten einde lopen van de periodieke beleidsstukken is het nu een goed moment om bezig te gaan voor een beleidsplan voor de langere toekomst. Een plan waaruit een visie spreekt die incalculeert wat de eventuele ontwikkelingen zijn in de toekomst. Wat betreft initiatieven die iets toevoegen aan de stelling dat werk toch eigenlijk de beste remedie is om armoede en schulden aan te pakken schiet dit conceptbeleidsplan tekort. Ook de periodieke geldigheidsduur is te

beperkt. Door te weinig inspelen op concrete bedreigingen en de te verwachten verslechtingen ten aanzien van de arbeidsmarkt zien wij te weinig lichtpunten.

Visie voor de toekomst, actielijn 2

Preventie en vroegsignalering

“Focus op drie doelgroepen waar we de meeste ‘preventiewinst’ verwachten: jeugd, inwoners die een re-integratietraject op weg naar werk volgen en vrijwilligers.

We ontwikkelen een actieve aanpak ‘Vroegsignalering’, om mensen met het risico op problematische schulden zo vroeg te kunnen benaderen. We benutten hierbij onze gemeentelijke gegevens.”

Problematische schulden, een thema waarop onze aandacht meer dan gemiddeld gericht is. In 2017 hebben we een rapport uitgebracht over hoe de schuldhulpverlening in Emmen anders maar ook beter zou kunnen worden uitgevoerd. En we zien dat er in **OOG voor SAM** veel beleidselementen zijn opgenomen waar wij in ons rapport al aan refereerden. Op het eerste gezicht lijkt **OOG voor SAM** dan ook een warm bad waarin de Clientenraad zich vergenoegd kan wentelen. Bij het iets meer aandacht schenken, komen er toch nog wel enkele vraagtekens tevoorschijn.

Nogmaals, wij zijn zeer blij met de wijze waarop **OOG voor SAM** de elementen benoemd waarmee een brede winst valt te behalen in de diverse richtingen. We noemen daarbij o.a.;

- specifiek de kernwoorden preventie en vroegsignalering waarin mogelijkheden verborgen zitten waarmee een zwaardere inzet van middelen vermeden kan worden.
- Het toegang geven van ZZP’ers tot gemeentelijke schulddienstverlening.
- Een andere benadering, meer oog hebben voor de individuele mens met een individuele problematiek. Iets meer afstand nemen van het begrip ‘Wederkerigheid’

Maar zoals voorzichtig opgemerkt, er zijn ook punten ter overdenking. Er even bij stilstaan of het voorgestelde plan wel de doelen gaat halen welke in eerste instantie wel verwacht zouden mogen worden. Wij willen op enkele punten de aandacht vestigen omdat we een conceptbeleidsplan, met een zeer breed aandachtsveld zien met een risico dat op onderdelen de focus verloren gaat.

Kernwoorden

Preventie, vroegsignalering, maatwerk, integrale aanpak, allemaal woorden die het goed doen in een sociaal conceptbeleidsplan. Maar welke exacte betekenis krijgen die woorden? Waar krijgen die woorden een praktische invulling? Wie gaat het doen en op welk terrein worden die woorden toegepast om het in het beleid zichtbaar te krijgen? En, hebben die woorden in de beleving van de lezer de gelijke betekenis als waarvoor zij gebruikt zijn om aan een bepaald voornemen een bepaalde lading te geven.

Wat wij als Clientenraad willen adviseren is een uniforme betekenis geven aan die kernwoorden. Om op die manier een gelijklopende opvatting voor alle partijen te krijgen over de strekking van die woorden. Door aan die begrippen een vaste betekenis toe te kennen creëer je de mogelijkheid om de voortgang periodiek te toetsen en desgewenst kun je dan de uitvoering bijsturen. Natuurlijk verwijzen wij naar ons rapport waarin te lezen is welke betekenis wij aan de diverse kernwoorden geven en over de noodzaak om ze zo breed mogelijk toe te passen in de samenleving.

OOG voor SAM heeft de uitstraling van een ambitieuze aanpak richting schulden, armoede en minima. Wat betreft de insteek schulden en armoede misschien zelfs een beetje te ambitieus. In tegenstelling tot wat het concept voorstelt, zien wij kansen om meer en goede resultaten te behalen door geregleerde en stapsgewijze invoering van ‘vernieuwende impulsen’. Geregleerd, stapsgewijs maar wel met alle bewezen en resultaatgerichte middelen die tot de beschikking staan.

OOG voor SAM geeft aan op welke manier er met de begrippen preventie en vroegsignalering zal worden gewerkt. In het concept staat de volgende notitie;

“ Preventie en vroegsignalering.

We willen veel eerder en beter risico's op schulden of armoede bij (groepen) mensen in beeld krijgen. Daarom 'maken we werk' van een stevig preventieprogramma. Dit programma richt zich vooral op jeugdigen, op het faciliteren van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs om 'omgaan met geld' te borgen in het reguliere lespakket. Tevens op het faciliteren van vrijwilligersorganisaties die vaak eerder dreigende financiële problemen bij mensen in hun omgeving herkennen.

Om erger te voorkomen, signaleren we schulden bij inwoners zo vroeg mogelijk en komen vervolgens 'in actie'. We ontwikkelen een gestructureerde aanpak 'Vroegsignalering'. Daarbij benutten we gemeentelijke gegevens (o.m. inning gemeentelijke belastingen) en koppelen -indien nodig- gegevens van verhuurders, nutsbedrijven en zorgverzekeraars (betalingsachterstanden woonlasten, premie zorgverzekering en eigen bijdrage)".

Verderop onder het kopje 'Vroegsignalering: er vroeg bij zijn!

"In Emmen kunnen we de mogelijkheden en de eigen gemeentelijke registratie voor vroegsignalering beter benutten. Hier kiezen we voor, alvorens te besluiten tot vroegsignalering door middel van gegevens van derden. Recentelijk is landelijke wet- en regelgeving aangepast, waardoor het verstrekken van gegevens door nutsbedrijven mogelijk (of zelfs verplicht) wordt. Op grond van de AVG(Algemene Verordening Gegevensbescherming) is het koppelen van gegevens -onder voorwaarden- toegestaan".

Als legitimatie voor een beleid bedoeld voor de komende vier jaren is het toch wel een beetje magertjes. Het is een keuze om gebruik te maken van de eigen gemeentelijke registratie waarbij wij vraagtekens durven te zetten. Omdat er zoveel meer mogelijk is. Er is zoveel meer mogelijk maar door te kiezen voor alleen de eigen registratie komt vroegsignalering niet echt ten volle van de grond. Immers, wat het concept hier voorstelt is eigenlijk niets nieuws. Gegevensuitwisseling of gegevens opvraag behoorde al tot de mogelijkheden en zijn elders ook met succes toegepast. We missen de input van o.a. de maatschappelijke dienstverlening, sociale raadslieden, GGD, verslavingszorg, voedselbank, scholen, sportverenigingen, UWV, thuisadministratie of formulieren brigade. Het is een hele waslijst aan potentiële signaalgevers waar geen gebruik van wordt gemaakt. We vragen ons dan ook af of onze gemeente de moeite heeft genomen om een registratie van alle ter beschikking staande middelen op te zetten. Waar andere gemeenten aan gerichte en georganiseerde gegevensuitwisseling doen middels een convenant en door rekening te houden met de juridische (on)mogelijkheden levert het daar goede resultaten. Dus, wat **OOG voor SAM** ons nu laat zien is eigenlijk niets nieuws onder de zon en als zodanig te mager om als basis te dienen voor een concept vierjarenbeleid.

Anders ligt dat bij het inzetten van (vrijwilligers)organisaties die zich bezig zijn op het gebied van sociale betrokkenheid bij burgers. Hier is naar onze mening veel winst te halen omdat hier ook die burgers opgemerkt worden die (te)lang onder de radar blijven. Goede afspraken kunnen hier wel degelijk resultaten afwerpen. Hierbij is wel op te merken dat wij de verwachting uitgesproken in '**Samen verder in het sociaal domein**' niet delen. Het lijkt ons ook niet juist om op een zo gevoelig aspect uit het sociaal domein, als gemeente, een afhankelijkheid te creëren met vrijwilligerswerk. Maar onder voorwaarden en met goede afspraken wat betreft de waarborging van het niveau van ondersteuning bestaan er zeker mogelijkheden tot vroegsignalering en die signalen moeten ook zeker op hun merites worden beoordeeld.

Maar er zijn ook nog ander potentiële signaalgevers. Signaalgevers die het niet als een eerste prioriteit ervaren om met schuldhulpverlening bezig te moeten zijn. We missen bijvoorbeeld de input van o.a. de maatschappelijke dienstverlening, GGD, huisartsen, verslavingszorg, voedselbank, scholen, sportverenigingen, UWV, thuisadministratie of formulierenbrigade. Het rijtje kan nog wel even doorgaan. Het zijn allemaal potentiële indicatoren in het geval van een groeiende financiële problematiek. We vragen ons af of onze gemeente de moeite heeft genomen om te registreren wie of wat een bijdrage kan leveren in de strijd tegen schulden en armoede.

We noemen één voorbeeld. **Werkgevers en werknemers**. Werkgevers kunnen te maken krijgen met een verminderde productiecapaciteit van een werknemer omdat die psychisch gebukt gaat onder een schuldenproblematiek. De mogelijkheid voor een werkgever om een werknemer in een zo vroeg mogelijk stadium door te kunnen verwijzen naar de gemeentelijke schulddienstverlening zorgt er enerzijds voor dat een extra administratieve lastenverhoging voor de werkgever voorkomen kan worden en anderzijds kan de psychische druk bij werknemer weggenomen worden. Alles met alles een aanpak met kleine stapjes maar met grote kansen op goede resultaten. Dit voorbeeld is niet een enkel op zich staand voorbeeld waarbij een nauwere en duidelijke samenwerking met de gemeentelijke schuldhulpverlening vruchten af kan werpen.

Preventie & vroegsignalering: belang, taak en doel

Een gemeente die vroegsignalering wil uitvoeren, legt deze taak vast in het beleidsplan, definieert wat zij verstaat onder vroegsignalering en welk doel met vroegsignalering bereikt moet worden. **Dit is van belang voor de rechtmatige grondslag van de verdere verwerking.**

Het belang van Vroegsignalering

Vroegsignalering is het vroegtijdig in beeld brengen van mensen met betalingsproblemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken en erger te voorkomen. Twee elementen zijn essentieel bij vroegsignalering. Ten eerste wordt er voor het signaleren gebruik gemaakt van significante indicatoren om financiële problemen te spotten. Ten tweede wordt er outreachende hulp geboden, dat wil zeggen zonder dat de betrokkene daarvoor een verzoek heeft gedaan.

Vroegsignalering is van belang voor zowel de betrokken burger, de schuldeiser als ook de gemeente en heeft een breder maatschappelijk belang⁸.

“Onderzoek van de aanpak Vroeg Eropaf in Amsterdam heeft aangetoond dat vroegsignalering loont. In ruim 55% van de gevallen is een geslaagd contact tot stand gebracht: d.w.z. dat er een plan is gemaakt voor de aanpak van de problemen. Twee derde van deze huishoudens waren niet in beeld bij de gemeente. Verder is bij 40% van de huishoudens het advies gegeven om meer gebruik te maken van inkomens verruimende maatregelen, waardoor kan worden voorkomen dat schulden verder oplopen. In circa 50% van de gevallen volgt introductie bij de reguliere schuldhulpverlening om te zoeken naar de best passende oplossing. In geld uitgedrukt: iedere geïnvesteerde euro levert de maatschappij en de gemeenten het dubbele op. (zie o.a. Amsterdam: Vroeg Eropaf, Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden)

Taak en doel⁹

Volgens **OOG voor SAM** heeft de gemeente Emmen besloten om **vroegsignalering** toe te passen. Dit besluit is dus in het gemeentelijk conceptplan opgenomen. In diverse alinea's wordt gesproken over vroegsignalering als wezenlijk onderdeel van het conceptbeleidsplan **OOG voor SAM**. In de kern komt vroegsignalering, zoals **OOG voor SAM** dat voorstelt, neer op een gestructureerde aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke gegevens, en misschien gegevens van verhuurders, nutsbedrijven en zorgverzekeraars. In onze beleving is die voorstelling van zaken eigenlijk een voortzetting van beleid zoals die nu al effectief is, of nu al had kunnen zijn.

OOG voor SAM is een conceptbeleidsplan met een voorziene houdbaarheidstijd van vier jaar. Wat nu absoluut niet duidelijk is, welke context aan het begrip 'vroegsignalering' voor de komende vier jaar wordt toebedeeld. Natuurlijk, gemeentelijke belastingdienst, nutsbedrijven, woningcorporaties en zorgverzekering behoren tot de kerngroep van signaalgevers. De gevolgen van betalingsachterstanden hebben hier ook de grootste impact. Maar, het lijkt ons een beetje onwettelijk wanneer onze gemeente nu de indruk geeft alsof hier alleen het vizier op gericht kan worden. Onwettelijk, omdat in den lande deze vier signaalgevers al veel eerder gezien werden als ketenpartners die individueel de voordelen van een gezamenlijke aanpak hebben onderstreept. Bovendien, deze signaalgevers hebben een zo'n gestructureerde bedrijfsvoering dat een vorm van convenant niet al te moeilijk is om af te sluiten. Al met al lijkt het er op dat het begrip vroegsignalering door onze gemeente te laat op zijn waarde is en wordt ingeschat. Dit terwijl de genoemde 'ketenpartners' allang bekend waren met het positieve kosten/baten plaatje. Een specifiek voorbeeld van dit bekend zijn op gemeentelijk terrein is het besef bij o.a. **Sedna** om één werknemer vrij te maken voor huurders met betalingsproblemen. De resultaten ervan geven een positief beeld wanneer een gesprek kan worden aangegaan met een betrokken huurder. Anders ligt het wanneer het aantal huurders met betalingsachterstanden wordt afgezet tegen het arbeidsvermogen van die ene werknemer.

Het noemen van vroegsignalering in **OOG voor SAM** en de ongewisheid op welke wijze dit toegepast gaat worden is voor de Clientenraad een reden om hier toch te verwijzen naar ons eigen rapport uit 2017. Het gaat hier immers om een conceptbeleid dat een richtlijn zou moeten zijn voor de komende vier jaar.

Vroegsignalering, een veel genoemd begrip maar in **OOG voor SAM** te weinig concreet en daardoor ook te weinig toetsing- en evaluatiemomenten. De vraag zal blijven; Wat kan **OOG voor SAM**, over een periode van vier jaar, de burger uiteindelijk opgeleveren?

Visie voor de toekomst, actielijn 3

Integrale, laagdrempelige dienstverlening (ook voor ZZP'ers)

"We bundelen waar mogelijk toegangen, loketten voor hulpvragers, we passen onze systemen en wijze van communicatie aan en vernieuwen de Participatiewebshop, teneinde onze dienstverlening te verbeteren. Ook ZZP'ers kunnen vanaf 2019 terecht bij de gemeente Emmen voor schulddienstverlening".

ZZP'er

ZZP'ers; In eerste instantie een goed voornemen om ZZP'ers ook toegang te geven tot een integrale laagdrempelige dienstverlening. Het is niet geheel duidelijk wat dit nu voor een ZZP'er betekent. Hierboven de tekst zoals die is overgenomen van bladzij 2 waar de 7 actielijnen van OOG voor SAM worden weergegeven, terwijl de tekst op bladzijde 23 een iets andere inhoud heeft:

"ZZP'ers worden nu nog (tot en met 2018) uitgesloten van schulddienstverlening. Deze groep wordt doorverwezen naar BBZ. Een deel van de ZZP'ers die hulp vragen, hebben formeel een eigen bedrijf maar zijn tijdens "economisch zwaar weer" min of meer gedwongen in een ZZP-constructie te gaan werken bij een werkgever".

Betekent dit nu dat OOG voor SAM een onderscheid aanbrengt in de categorie ZZP? ZZP'ers met een formeel zelfstandigenstatus en ZZP'ers waarvan eigenlijk duidelijk is dat er gesproken kan worden van een zeer flexibele arbeidsovereenkomst met één werkgever. Gaat dan de eerste groep verwezen worden naar de BBZ en de tweede kan gebruik maken van gemeentelijke dienstverlening?

Die onduidelijkheid wordt onderstreept door de zin, behorend bij de samenvatting "wat gaan we doen?"

"We gaan de schulddienstverlening aan ZZP'ers verbeteren. Vanaf 2019 zijn ZZP'ers **niet langer op voorhand** uitgesloten van schulddienstverlening".

Wat de reden ook mag zijn waarom iemand ZZP'er is geworden, het doet er niets aan af dat wanneer de economie slechter gaat draaien zij in de frontlinie staan. In de frontlinie waar de klappen vallen. Of de diensten van de ZZP'er zijn niet meer nodig of de concurrentie onderling drukt de tarieven ontzettend naar beneden. In beide gevallen komt er een geweldige druk te staan op de financiële rekbaarheid van de ZZP'er.

Wanneer er geen inkomsten meer zijn, dan kan de ZZP'er altijd nog een beroep blijven doen op de BBZ. Alleen, en ervaringen wijzen dat uit, op het moment van aanvraag voor een BBZ uitkering is het nodig om een berekening te maken of de ZZP'er zijn lopende lasten kan voldoen vanuit de uitkeringshoogte. Het is geen geheim dat ZZP'ers meer lasten met zich mee dragen dan de gemiddelde burger en dat deze lasten vaak moeten doorlopen om de continuïteit van het eenmansbedrijfje niet op het spel te zetten. In het verleden is aan dit gegeven wel eens te lichtzinnig voorbij gegaan.

Verder zou de gemeente eens kunnen overwegen in welke gevallen de BBZ bijdrage teruggevorderd moet worden wanneer de ZZP'er toch nog een bepaald inkomen weet binnen te halen. ZZP'ers kunnen danig in de financiële problemen komen wanneer de BBZ uitkering wordt omgezet in een lening. Zeker wanneer dit in een periode van economische onzekerheid het geval is. Individuele beoordeling zou hier op zijn plaats zijn en creativiteit gewenst. Een afweging tussen levensvatbaarheid en doorgaan, inclusie enkele risico's, is iets dat in bepaalde gevallen besproken moet worden tussen gemeente en ZZP'er. En soms is het gewoon verstandiger om een lening kwijt te schelden als daarmee voorkomen kan worden dat iemand langdurig in een uitkeringssituatie terecht komt. Creativiteit, zeer gewenst en in de gekregen beleidsruimte te gebruiken.

Laagdrempelige Dienstverlening

In onze beleving is laagdrempelige dienstverlening voor de gemeente een succes wanneer alle hulpvragen vanuit de inwoners van Emmen via de Stichting de Toegang verlopen. In theorie hebben ze daar natuurlijk wel gelijk in maar de praktijk laat iets totaal anders zien. De niet al te positieve geluiden daargelaten, het gaat ons in dit advies alleen om de onderbrenging van een intake loket voor schulden en armoede bij de Toegang. We zien absoluut geen meerwaarde in deze stap waarbij 2 fte zijn overgebracht naar de Toegang. We gaan ook niet filosoferen over het waarom.

Het gaat ons er om dat met deze stap het spreekwoordelijke paard achter de wagen wordt gespannen. Schulden en armoede zijn specifieke problematische situaties waarbij hele andere factoren een rol spelen dan

bij het gros van ander vragen om gemeentelijke ondersteuning. Bij de schuldenaar zijn het zelfrespect, schaamte en cumulerende psychische problemen die vragen om zo weinig mogelijk drempels. Schuldeisers willen ook duidelijkheid en korte lijntjes met een oplossend vermogen. Het aanmeldingsloket onder brengen bij de Toegang is nu juist een verlenging van de procedure, voor de schuldenaar is het een onnodige extra beslissingsmoment om hulp te vragen, of toch juist maar niet. Wat voor argumenten er ook aangedragen worden om de ingeslagen weg te volgen, het loket onderbrengen bij de Toegang betekent een onnodige verlenging van een mogelijk traject en kostenverhogend voor de schuldenaar maar ook voor de samenleving. Schulddienstverlening is een taak van de gemeente en daar moet het in directe zin ook blijven. Hoe laagdrempelig de Toegang ook mag werken, bij schulddienstverlening is het gewoon een niet zinvolle extra drempel en als zodanig contraproductief.

Visie voor de toekomst, actielijn 4

Laaggeletterdheid en intergenerationele armoede, jeugd

De stelling 'Kinderen zijn kwetsbaar' kunnen wij als Clientenraad alleen maar onderstrepen. Kinderen zijn nu eenmaal kwetsbaar. En het is een lange weg naar het volwassen worden om vervolgens dan de touwtjes zelf in handen te nemen. Een lange weg met vallen en opstaan en voor sommigen is het meer vallen dan opstaan.

We leven in een wereld waarin praktisch alles geld kost. En geld is schaars. Dit betekent gewoon dat met minder geld het steeds moeilijker wordt voor de burger om te participeren in de maatschappij. Voor alle bevolkingsgroepen. En het geldt ook voor de jeugd. Volgens OOG voor SAM leeft naar schatting 8.8% van de kinderen in Emmen in armoede. Een dikke 2 procentpunten boven het landelijk gemiddelde.

"Armoede heeft niet één universele verschijningsvorm: voor de één is het een tekort aan geld, voor de ander een tekort aan meedoen, voor weer anderen een tekort aan kansen. Meestal is het gebrek aan financiële middelen wel de oorzaak van de problematiek. De combinatie daarvan maakt dat armoede ook op vele fronten moet worden bestreden en dat er maatwerk moet worden geleverd".
(armoedebeleid gemeente Tilburg, februari 2018 'Stroop is beter dan azijn')

(te)Weinig geld om mee te doen in de samenleving, om zelfredzaam te zijn of om de kinderen iets te geven dat nu eens niet een eerste levensbehoefte is. Haast een onmogelijk taak wanneer iemand in armoede verkeerd of te maken heeft met problematische schulden. Zulke situaties zijn door het individu praktisch onmogelijk te beheersen, laat staan te verhelpen, wanneer de betrokkene moet rondkomen van een minimuminkomen. Om toch zoveel mogelijk te kunnen 'participeren' bestaan er tal van regelingen. Minimaregelingen. Ook Emmen heeft tal van minimaregelingen. Op het gevaar af dat enkele regelingen zijn aangepast, verdwenen of toegevoegd volgt hier toch een opsomming van bestaande en bekende regelingen;

- Minimaregelingen gemeente Emmen
 - Bijzondere bijstand,
 - Stimuleringsregeling,
 - Participatieregeling schoolgaande kinderen,
 - Individuele inkomenstoeslag,
 - Inkomenstoeslag voor studenten met een beperking,
 - Regeling ontwikkeling en ontplooiing,
 - Kwijtschelding gemeentelijke belastingen,
 - Schulddienstverlening.
- Toeslagen via de belastingdienst
 - Zorgtoeslag,
 - Huurtoeslag,
 - Kindgebonden budget,
 - Kinderopvangtoeslag.
- DUO
 - Studiefinanciering/lesgeld
- SVB
 - Dubbele kinderbijslag

- Particuliere hulp en armoedebestrijding
 - Vergoeding voor sportcontributie en/of aanschaf sportkleding,
 - Vergoeding voor lesgeld en/of bijdragen aan materiaal,
 - Vergoeding voor kinderen 4 tot 18 jaar voor bijzondere schoolactiviteiten of behoeftes,
 - Geldlessen/geldworkshops,
 - Vakantieweken (Humanitas),
 - Voedselpakket (Voedselbank),
 - Stichting jarige Job,
 - Financiële ondersteuning aan kinderen van 0 tot 21 jaar,
 - Beter met geld om leren gaan

Veel regelingen, veel mogelijkheden om een minimuminkomen aan te vullen. En toch, toch 8.8% van de kinderen in Emmen leven in armoede. 2.2 Procentpunten boven het landelijk gemiddelde. Het verschijnsel roept vragen op. We zijn het er over eens dat werk de beste remedie is om armoede en schulden tegemoet te treden. Alleen, er is niet voldoende werk voor iedereen. Vooral niet in de sectoren waar de meeste behoefte is aan banen. Te veel mensen in Emmen moeten rondkomen met een uitkering dan wel met een inkomen op minimum niveau.

Het is voor de gemeente niet toegestaan om op één of ander manier aan inkomenspolitiek te doen. Het is dus niet mogelijk om alle uitkeringsgerechtigden een categorale verhoging te geven. Het is ook niet mogelijk om tegen het bedrijfsleven te zeggen dat het minimumloon omhoog moet. Blijven er een paar mogelijkheden over waarvan de Cliëntenraad denkt dat het een positieve bijdrage zou kunnen leveren om armoede en schulden tegen te gaan. Preventie, vroegsignalering en outreachend werken zijn duidelijke speerpunten van de Cliëntenraad. Daarnaast zijn er nog enkele andere middelen die ingezet zouden kunnen worden.

Op een andere manier de regelingen onder de aandacht brengen van mensen voor wie ze bedoeld zijn. Mensen die op latere leeftijd in de situatie terecht komen dat zij aanspraak moeten maken op een uitkering zouden bij de aanvraag direct in de gelegenheid gesteld kunnen worden om eventuele regelingen aan te vragen. Meestal zijn mensen na een werkzaam leven niet bekend met de mogelijkheden voor ondersteuning vanuit rijk of gemeente. Het zou de loketambtenaar moeten zijn die de aanvrager actief de regelingen aanbiedt. Ook hier, niet wachten tot de burger een aanvraag doet maar gewoon ongevraagd aanbieden inclusief de administratieve afwikkeling.

Het is de gemeente die de regelingen beheert die bedoeld zijn voor de burgers die ondersteuning nodig hebben. Beheren betekent in onze optiek dat het terecht moet komen op die plaatsen waarvoor het bedoeld is. Lukt het niet middels de traditionele wegen dan zal er iets anders bedacht moeten worden. In het voorgaande hebben we aangegeven welke middelen hiervoor geschikt zijn.

Laaggeletterdheid

“Over de relatie tussen lees- en rekenvaardigheden en Financiële problemen”: onderzoek in opdracht van de Stichting Lezen & Schrijven uitgevoerd door Stichting Beheer en Ontwikkeling Instrumenten Ondersteuning Vakmanschap Sociaal Domein.

Het onderzoek levert informatie op over de kenmerken van de groep schuldenaren die moeite heeft met lezen of rekenen en zich meldt met een ondersteuningsvraag bij de (gemeentelijke)schuldhulpverlening.

- Rekeningen begrijpen, toeslagen aanvragen en een huishoudboekje of financiële administratie bijhouden: het zijn grote uitdagingen voor mensen met slechte lees- en rekenvaardigheden.
- Aanbevelingen:
 - Het is belangrijk dat de uitvoerenden van schuldhelpverlening meer zicht krijgen op de lees- en rekenvaardigheden van schuldenaren. Deze vaardigheden zijn namelijk een voorwaarde om zelf de administratie en financiën op orde te brengen en houden. Dit begint aan de voorkant van het dienstverleningstraject, door tijdens de intake specifiek aandacht te besteden aan het herkennen van de problematiek. Organisaties voor schuldhelpverlening kunnen hier het werkproces op aanpassen en/of investeren in het kennisniveau van schulddienstverleners voor wat betreft het herkennen van de problematiek en het correct doorverwijzen naar aanbod.
 - De communicatie naar mensen met financiële problemen moet zo eenvoudig mogelijk. Op dit moment zijn brieven van instanties nog te ingewikkeld.
 - Het is belangrijk dat de groep die de informatie niet snapt, ergens terecht kan voor praktische en laagdrempelige ondersteuning (te denken valt aan een formulierenbrigade en andere vrijwilligersinitiatieven in een wijk) en dat de groep überhaupt van deze ondersteuning afweet.

- Vindplaats, zoals het spreekuur van sociaal raadslieden, sociale wijkteams en de sociale dienst, kunnen daarnaast een (aanvullende) rol van betekenis spelen om problemen met lezen, schrijven en rekenen te herkennen.
- Met name sociaal raadslieden en initiatieven als formulierenbrigades kunnen verkennen hoe zij mensen naast kortdurende hulp, duurzaam op weg kunnen helpen door naar scholing door te verwijzen.
- Er is aanvullend onderzoek nodig naar onder meer de samenhang tussen laaggeletterdheid en schuldenproblematiek en multiproblematiek.

“Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden”; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Steeds meer mensen hebben problematische schulden. Het probleem komt in alle lagen van de bevolking voor. Bovendien gebeurt het geregeld dat mensen als gevolg van hun schulden onder het bestaansminimum komen.
- Voor nogal wat burgers is financiële zelfredzaamheid niet eenvoudig. Zij moeten hun weg zien te vinden in diverse inkomens- en ondersteuningsregelingen. Als er serieuze schulden ontstaan, neemt de complexiteit bovendien exponentieel toe.
- **Het is maar zeer de vraag of men de financiële zelfredzaamheid van volwassenen kan vergroten door middel van financiële educatie.** Hiernaar is nog weinig gedegen onderzoek gedaan, maar het onderzoek dat er is, wijst uit dat educatie die zich beperkt tot overdracht van informatie en kennis vrijwel geen effect heeft. Mogelijk heeft financiële educatie wel effect als daarin ook aandacht wordt besteed aan non-cognitieve factoren zoals motivatie en geloof in eigen kunnen.

De kwetsbare groep laaggeletterden komt niet makkelijk binnen bij de schuldhulpverlening. Zij weten vaak niet op eigen kracht de juiste weg te vinden. (Nationale ombudsman)

Onbevestigd geloven wij dat er binnen de gemeentegrenzen faciliteiten zijn om burgers met te weinig lees- en rekenvaardigheden middels formulierenteams te ondersteunen. Volgens ons is het één van de taken die Buurtsupport op zich heeft genomen. In de algemene beeldvorming hebben zij een low profile maar het zou wel kunnen zijn dat zij in het zicht gebracht worden door o.a. de sociale dienst of de dienst Schulddienstverlening.

Visie op de toekomst, actielijn 5

Energietransitie

Een onderwerp met nog zo veel onduidelijkheden wat betreft het tijdsplan, de invulling van technieken, compensatieregelingen, subsidies en bereikbaarheid voor iedereen. Met geen mogelijkheid is hier zoveel kennis over te verzamelen dat daaruit een weloverwogen advies tevoorschijn kan komen.

