

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zeewolde houdende regels omtrent Bestaanszekerheid & Inkomensondersteuning

Samenvatting



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Aanleiding van dit beleidskader is het aflopen van de nota armoedebestrijding Zeewolde 2013-2017 dit jaar. Naast de nota armoedebestrijding heeft Zeewolde een beleidsplan schuldhulpverlening. Deze loopt nog tot en met 2019 en wordt nog herzien. Armoede is een actueel onderwerp. Er lopen veel landelijke discussies en er wordt veel onderzoek gedaan. Ook in het regeerakkoord krijgt het aandacht. Dit beleidskader geeft richting aan de focus binnen het onderwerp 'armoede' of beter gezegd: bestaanszekerheid en inkomensondersteuning.

1.2 Richtinggevend beleidskader

Het beleid voor bestaanszekerheid en inkomensondersteuning (voorheen 'armoedebestrijding') maakt onderdeel uit van het brede sociaal domein en is gericht op de ondersteuning van mensen met laag netto besteedbaar inkomen. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting vindt ook binnen andere beleidsterreinen plaats. Het gaat dus om een integrale aanpak. De Wmo en Participatiewet zijn dan ook beiden kaderstellend voor het gemeentelijk beleid op het gebied van bestaanszekerheid en inkomensondersteuning. Gemeenten dragen vanuit dit wettelijk kader bij aan het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van inwoners.

Dit beleidskader beschrijft de richting die de gemeente voor zich ziet op het gebied van bestaanszekerheid en inkomensondersteuning. Het beschrijft de overkoepelende uitgangspunten die we hanteren in (de inrichting van) de dienstverlening aan onze inwoners. Tevens beschrijft het thema's waaraan we de komende vier jaar werken.

Kaders in deze beleidsnota zijn ten slotte bovenliggend voor de te vernieuwen nota schuldhulpverlening.

1.3 Samenwerking met partners en inwoners

Wij beseffen ons dat hulpvragen van inwoners zich niet beperken tot gekaderde beleidsonderwerpen. En kiest er daarom voor om een integrale uitvoeringsagenda op te stellen. Als gemeente beseffen we dat we slechts één van de vele partijen zijn die zich inzet voor mensen die niet mee kunnen doen aan de samenleving. Samen met andere partijen en op basis van input van inwoners wordt in 2018 om die reden een integrale uitvoeringsagenda opgesteld. Verdere concretisering van thema's krijgt een plek in deze uitvoeringsagenda.

Ook dit beleidskader is tot stand gekomen op basis van gesprekken met partners in het veld, netwerkbijeenkomsten met partners over jeugd, gezondheid en bestaanszekerheid en gesprekken met ervaringsdeskundigen. Ten slotte is het in dit kader het ook belangrijk te noemen dat we op dit thema de ambitie hebben uitgesproken zo veel mogelijk samen te werken met de gemeenten Ermelo en Harderwijk. Het motto daarbij is 'samen bereiken we meer', uitgangspunt 'zo veel mogelijk samen, met aandacht voor lokale verschillen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de maatschappelijke opgave waarvoor de gemeente Zeewolde staat. In hoofdstuk drie zijn thema's en aandachtspunten benoemd waaraan we met elkaar werken de komende periode. Hoofdstuk vier beschrijft de huidige wijze van inkomensondersteuning en wijzigingen die we daarin aanbrengen.

2 Bestaanszekerheid: de maatschappelijke opgave

2.1 Sociale inclusie met bestaanszekerheid als focus

De maatschappelijke opgave waar de gemeente Zeewolde voor staat is als volgt geformuleerd¹: *De inwoner is in staat om onafhankelijk van inkomen, leeftijd en lichamelijke gesteldheid, op een redelijk niveau deel te nemen aan het maatschappelijk leven.* Dit beleidskader sluit daar naadloos bij aan.

In december 2012 is de 'Nota armoedebestrijding Zeewolde 2013-2017' vastgesteld. Sinds die tijd hanteert de gemeente de brede definitie van armoede:

'Armoede is een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies (inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving) waarin het toekomstperspectief een onderscheidend kenmerk is, vooral in situaties waarin niet of nauwelijks uitzicht is op werk of verandering van leefsituatie. Armoede is in deze brede betekenis sociale uitsluiting'

1) Collegeprogramma Zeewolde 2014-2018

Het gevolg van het hanteren van deze brede definitie is een integrale aanpak voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. We streven naar sociale en financiële zelfredzaamheid voor alle inwoners in de gemeente Zeewolde. Het één kan daarbij niet zonder het ander.

Bestaanszekerheid is nodig om mee te kunnen doen

'Meedoen' en 'sociale inclusie' zijn multi-interpretabele begrippen. Voor de een is het van belang een bepaalde (financiële) bestaanszekerheid op te bouwen, voor de ander is dat al een vanzelfsprekendheid. Dit beleidskader focust zich vooral op de groep inwoners waarbij dat nog niet het geval is. De nu nog gebruikte term voor inkomensondersteunende maatregelen is armoedebeleid, minimabeleid of minimaregelingen. Met dit beleidskader wordt dat veranderd in 'Bestaanszekerheid en inkomensondersteuning'. Beleid gericht op mensen die in (dreigende) armoede leven.

Zeewolde vindt dat iedereen de kans moet hebben (en nemen) om mee te kunnen doen. Dit kan niet voor iedereen op eenzelfde manier, maar wij zijn ervan overtuigd dat 'meedoen binnen eigen mogelijkheden' voor (bijna) iedereen leidt tot zo veel mogelijke tevredenheid in het leven. Uiteraard is dit een weg met vallen en opstaan, Zeewolde heeft de intentie om hierbij ondersteunend te zijn.

Het gaat bij bestaanszekerheid om financiële rust, mogelijkheden, een veilig gevoel en meedoen. Uiteraard is de financiële situatie een belangrijke factor voor het creëren van een veilig gevoel en voor een gevoel van welbevinden, maar bestaanszekerheid draait om meer dan geld alleen.

Bestaanszekerheid definiëren we als volgt:

'Alle inwoners van Zeewolde hebben de mogelijkheid met eigen inzet en naar eigen inzicht, een leefsituatie te creëren waarin zij veilig kunnen wonen en meedoen. Daarbij hebben zij de mogelijkheden zich verder te ontwikkelen.'

2.2 Bestaanszekerheid voor velen geen vanzelfsprekendheid

Armoede in Nederland is omvangrijk

In Nederland heeft één op de vijf huishoudens te maken met risicovolle of problematische schulden. 1,4 miljoen huishoudens zitten in de schuldhulpverlening of hebben een risicovolle of problematische schuld. Ruim tien procent van de jongvolwassenen in Nederland heeft betalingsachterstanden door een tekort aan geld. Deze aantallen zijn sinds 2009 continu gestegen. In de periode 2013-2015 verdubbelde de kosten voor beschermingsbewind² ruimschoots. In periode van 2012 tot 2015 verdubbelde de groep huishoudens met problematische schulden die geen contact heeft met schuldhulpverlening. Om het totale inkomensstekort van de arme huishoudens aan te vullen, zou jaarlijks ongeveer € 2,2 miljard nodig zijn. Armoede in Nederland is dus een omvangrijk probleem. Vergeleken met andere Europese landen is de schuldenproblematiek van Nederlandse huishoudens enorm. Alleen in Denemarken en Noorwegen hebben huishoudens gemiddeld een hogere schuld in verhouding tot het beschikbare inkomen.

Elk huishouden kan in financiële problemen terecht komen. Er zijn echter groepen met een (sterk) verhoogde kans. Het gaat om de volgende doelgroepen met bijbehorende kans op armoede (volgens de 'niet-veel-maar-toereikend-grens')³: zelfstandigen (12%), bijstandsontvangers (44%), niet-westerse migranten (19%), kinderen (11%), kinderen met een niet-westerse achtergrond (28%) en kinderen uit gezinnen met een bijstandsuitkering (58%).

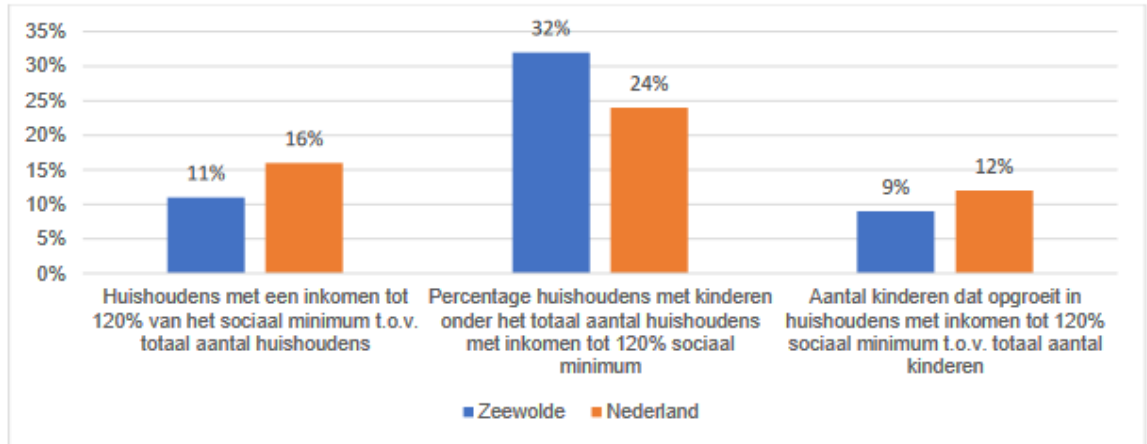
Bijna 1 op de 10 kinderen in Zeewolde leeft in armoede

Onderstaande figuur laat cijfers zien over het aantal huishoudens, aantal huishoudens met kinderen en aantal kinderen die leven onder de inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum⁴.

2) Beschermingsbewind is een maatregel waarbij een beschermingsbewindvoerder door middel van een gerechtelijke uitspraak de machtiging krijgt om iemands vermogensrechtelijke belangen (alle zaken die te maken hebben met iemands vermogen en financiën) te behartigen.

3) Het SCP gaat hierbij uit van de 'niet-veel-maar-toereikend-grens'. Dit budget houdt naast het basisbehoeftebudget (minimale uitgaven aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen) rekening met zeer wenselijke uitgaven zoals het lidmaatschap voor een sport- of hobbyclub of een korte vakantie.

4) Het gaat om het wettelijk bestaansminimum zoals dat landelijk is vastgesteld. Er gelden normen voor verschillende typen huishoudens.

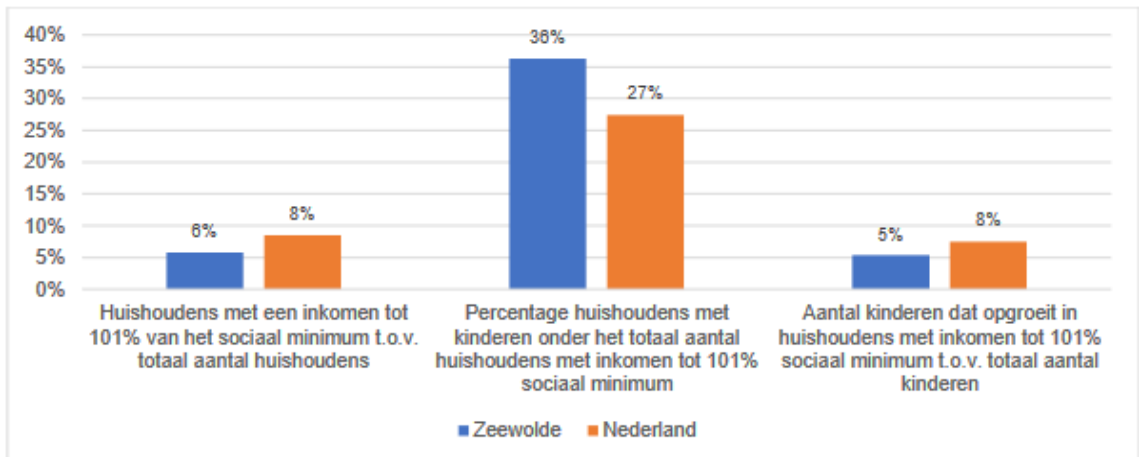


Figuur 1. Percentage huishoudens (met kinderen) en kinderen die leven van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum in 2017 (Minimaraapportage Stimulanz)

Uit bovenstaande figuur is af te lezen dat 11% van het totaal aantal huishoudens in de gemeente Zeewolde leeft onder de inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum. Dat is 5 procentpunten minder dan gemiddeld in Nederland. Ook het aantal kinderen dat opgroeit in huishoudens met dit inkomen ligt in Zeewolde lager dan in heel Nederland. Desalniettemin leeft ook in de gemeente Zeewolde bijna 10% van de kinderen in gezinnen onder deze inkomensgrens. Hoewel er in Zeewolde relatief gezien minder huishoudens leven van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum, leven er in deze huishoudens opvallend meer kinderen in vergelijking met Nederland.

Figuur 2 laat het beeld zien van dezelfde parameters bij een inkomensgrens tot 101% van het bestaansminimum.

Deze cijfers laten wederom zien dat het aantal huishoudens en het aantal kinderen dat leeft onder deze inkomensgrens in Zeewolde lager is dan het gemiddelde in Nederland. Desalniettemin is het ook bij deze inkomensgrens opvallend dat in Zeewolde in een groter aandeel van deze huishouders kinderen opgroeien.



Figuur 2. Percentage huishoudens (met kinderen) en kinderen die leven van een inkomen tot 101% van het sociaal minimum in 2017 (Minimaraapportage Stimulanz)

Armoede in Zeewolde is wijdverspreid

Uit het big data dashboard van de gemeente blijkt dat in elke wijk in de gemeente Zeewolde meer dan 30% van de inwoners een inkomen heeft van meer dan twee keer modaal. Tegelijkertijd zijn er in alle wijken mensen die beneden modaal verdienen. Hoewel het sociaal minimum lager ligt dan het modaal inkomen⁵, zegt het iets over de kenmerken van inwoners uit de gemeente die een lager inkomen hebben

5) Het modaal inkomen voor 2016 was volgens het CPB € 37.000. Per maand is dat € 2.855 (bruto).

dan de gemiddelde inwoner. Uit het dashboard blijkt dat de volgende kenmerken veel voorkomen bij huishoudens met een inkomen beneden modaal: heeft een huurwoning (95%), heeft een lage (78%) of middelbare (21%) opleiding, is alleenstaand (67%), heeft een baan (41%, waarvan 13% fulltime), is ouder dan 65 jaar (32%).

3 Thema's: de oplossingsrichting

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft een viertal thema's waarop de gemeente Zeewolde de aankomende periode inzet ten behoeve van bestaanszekerheid voor haar inwoners. Het gaat om 'menschgerichte in plaats van geldgerichte benadering', 'preventie & vroegsignalering', 'toegankelijkheid & informatievoorziening' en 'inkomsondersteuning'. Per thema wordt ingegaan op de reden achter de keuze voor het thema en wordt de opdracht voor de aankomende periode beschreven. De concrete uitwerking in acties en interventies is onderdeel van de integrale uitvoeringsagenda voor de gemeente Zeewolde breed.

3.2 Thema 1: Mensgerichte in plaats van geldgerichte benadering

Waarom is dit belangrijk?

De afgelopen jaren is de aandacht voor armoede- en schuldenbeleid op nationaal en internationaal niveau toegenomen. Het beleid in onze gemeente baseren we dan ook mede op basis van (wetenschappelijke) inzichten die sindsdien bestaan. Hieronder wordt aan de hand van twee belangrijke en veelbesproken onderwerpen uiteengezet binnen met welke nieuwe inzichten we rekening houden bij de ontwikkeling van de 'menschgerichte' in plaats van 'geldgerichte' benadering.

Schulden en armoede beïnvloeden de werking en ontwikkeling van de hersenen negatief

Stress kan een negatieve invloed hebben. Als gevolg van stress denken mensen minder lang na over beslissingen, laten zij zich sterker leiden door de acute problemen van het moment en neemt hun zelfcontrole af. Schulden en armoede zijn bij uitstek een bron van stress.

Deze stress is van directe invloed op de werking van de hersenen. Het beslag op de mentale vermogens beperkt mensen in hun mogelijkheden de eigen situatie te verbeteren. Dit is de verklaring dat mensen soms keuzes maken die ze niet verder helpen. Psychologische mechanismen maken het moeilijker gezonde financiële besluiten te nemen en de lange termijn voor ogen te houden. Zo kan een neerwaartse spiraal ontstaan. En is het vaak niet mogelijk op andere terreinen stappen vooruit te zetten, voordat de financiële problemen opgelost zijn.

Bij de ondersteuning van mensen die te maken hebben met schaarste en chronische stress is het daarom belangrijk rekening te houden met de beperkte beschikbare of ontwikkelde mentale vermogens. Schulden zijn vaak overheersend of bovenliggend. Ze blokkeren (het gesprek over) oplossingen op andere levensdomeinen en veroorzaken soms ook problemen in andere levensdomeinen. Bij een deel van de mensen is het niet een gebrek aan motivatie, maar een gebrek aan bandbreedte. De mentale ruimte ontbreekt (op dat moment) om andere levensdomeinen goed op orde te krijgen of te houden.

Het is daarnaast van groot belang in elke (gezins)situatie te beoordelen of er stressvolle situaties als gevolg van financiële problemen bestaan. Niet alleen kan het de ondersteuning op andere terreinen vertragen en blokkeren.

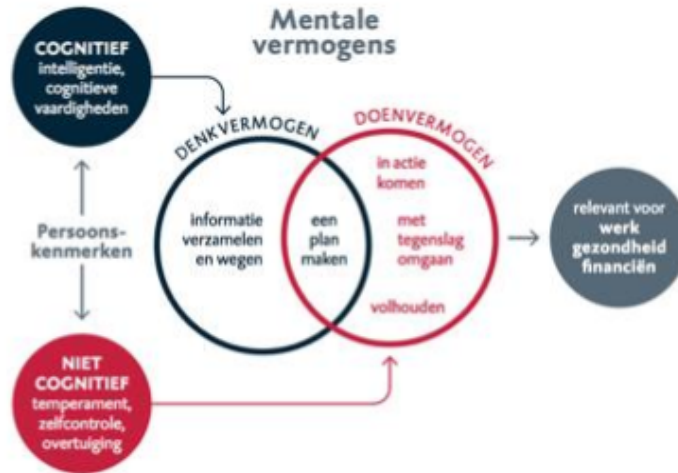
Kans op huiselijk geweld en kindermishandeling neemt ook toe. In ruim 40% van de meldingen die bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) binnenkomen met ernstige zorgen over de situatie van een kind, speelt financiële problematiek van de opvoeders een rol. De RvdK geeft aan dat financiële problematiek, naast psychische problematiek en verslavingsproblematiek, een van de grootste risico's is voor kindermishandeling. Professionals geven aan dat financiële problemen in gezinnen vaak een onderliggend probleem zijn.

Professionals moeten in staat zijn dat te herkennen en weten waar ze terecht kunnen.

Weten is nog geen doen: voor zelfredzaamheid is denk- en doenvermogen nodig

Uit het onderzoek 'weten is nog geen doen' van de WRR blijkt dat lang niet alle burgers onder alle omstandigheden in staat zijn 'zelfredzaam' te zijn. Zij stellen dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Belangrijk inzicht daarbij is dat de groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, niet beperkt is tot een kleine groep 'kwetsbaren' zoals mensen met een laag IQ. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is. Zeker op momenten dat het leven even tegenzit. Duidelijk is dat voldoende 'denkvermogen' én 'doenvermogen' nodig is om zelfredzaam te zijn, of uit de problemen te komen.

Nederlanders verschillen in de mate waarin ze over doen- en denkvermogen beschikken. Bovendien zijn levensomstandigheden van invloed op de inzetbaarheid van de niet-cognitieve (doen)vermogens. Belangrijk is de aanname los te laten dat een inwoner bij wie de juiste kennis aanwezig is automatisch leidt tot de juiste daden. Weten leidt niet vanzelfsprekend tot doen en zelfcontrole is begrensd. Figuur 3 geeft weer waar we rekening mee moeten houden in ons beleid. Het gaat om een persoonlijke en proportionele aanpak, contact voorafgaand aan sancties en differentiatie tussen niet willen en niet kunnen.



Figuur 3. Overzicht van cognitieve persoonskenmerken die invloed hebben op het denkvermogen, en niet-cognitieve persoonskenmerken die invloed hebben op het doenvermogen.

Wat is de opdracht?

Bewustwording van gevolgen van schaarste en stress bij alle professionals en beleidsbepalers nodig
 Wetenschappelijke inzichten laten zien wat de gevolgen zijn van schaarste en stress op mensen. Om ervoor te zorgen dat ook de inwoners van Zeewolde daadwerkelijk de impact van deze inzichten ervaren is het van belang dat alle betrokken partijen zich bewust worden van deze inzichten. En hier in de praktijk naar handelen. Voor elke individuele situatie is de mate waarin iemand iets op eigen kracht kan doen anders.

De aankomende periode wordt benut om een 'bewustwordingscampagne' te starten onder professionals, klantmanagers, bestuurders en gemeenten. Dat doen we in samenwerking met de gemeenten Ermelo en Harderwijk, gebruik makend van de kennis en expertise van de Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF) en rekening houdend met aanbevelingen uit wetenschappelijk onderzoek⁶. Klantmanagers van de gemeente hebben al een training 'nieuwe perspectieven' gehad, binnen MDF wordt het gebruik van 'motiverende gesprekstechnieken' en instrumenten zoals 'mesis'⁷ verder ontwikkeld. Samen bouwen we aan een werkmethodek waarbij we de wetenschappelijke inzichten in de praktijk kunnen brengen. Van belang is ruimte voor ontwikkeling en training.

We streven naar een integrale werkmethodek waarbij we samen met de inwoner werken aan een stabiele thuisbasis om mee te kunnen doen in de samenleving. Uitgangspunten bij de werkmethodek zijn:

- **Integraliteit:** financiële problemen komen veelal niet alleen. Ze zorgen er vaak voor dat inwoners ook op andere levensgebieden problemen ervaren. Ondersteuning aan inwoners met financiële problemen gebeurt in samenhang met (ondersteuning op) andere terreinen. Professionals zijn op de hoogte van de (gemeentelijke) kaders en mogelijkheden om financiële problematiek op te lossen.

6) Het gaat o.a. om 'fouten maken mag', 'belonen, geen vooroordelen', 'brug naar zelfredzaamheid maken', 'aandacht voor stress', 'samen doen met de inwoner', 'samenhang met begeleiding vanuit andere domeinen'.

7) Mesis is een wetenschappelijk onderbouwd en gevalideerd screeningsinstrument die inzicht biedt in gedrag, motivatie, vaardigheden en leerbaarheid. Het is een hulpmiddel voor de professional

- **Maatwerk:** elke situatie is anders, we sluiten aan bij de persoonlijke situatie van de inwoner op dat moment. Om dit te bereiken is voldoende tijd en aandacht van professionals voor de betreffende inwoner of het gezin nodig.
- **Vertrouwen:** is de basis van waaruit we samen met de inwoner werken aan realistische doelen.
- **Samen:** met de brede samenleving. Niet als gemeente alleen, maar samen met partners in het veld, informele zorg, verenigingen, kerken en maatschappelijke initiatieven.

Ten slotte is van belang te benoemen dat het Kabinet Rutte III in het Regeerakkoord heeft aangegeven 'ruimte te geven aan gemeenten om op lokaal niveau met vernieuwende aanpakken en maatwerk te experimenteren'. In de experimenten zou de focus moeten liggen op gedragscomponenten, stressfactoren en het verbeteren van de dienstverlening. De gemeente volgt de ontwikkelingen voor nieuwe mogelijkheden op de voet.

3.3 Thema 2: Preventie en vroegsignalering

Waarom is dit belangrijk?

'Voorkomen is beter dan genezen' & 'vroegsignalering voorkomt erger'

Mensen wachten vaak te lang met een verzoek om (schuld)hulpverlening. Het gevolg is vaak dat mensen in een neerwaartse spiraal terecht komen en veel grotere problemen ervaren dan in eerste instantie sprake van was.

Een negatief effect is vaak ook dat deze problematiek gepaard gaat met oplopende (zorg)kosten. Waar de focus van zorg aan inwoners in eerste instantie vooral focuste op het oplossen van problemen, is het wensbeeld van de gemeente Zeewolde om meer aandacht te verschuiven naar het voorkomen van problemen.

In de huidige dienstverlening wordt al ingezet op preventie. Zo verzorgen sociaal raadslieden inkomstencontroles, organiseert MDF een tweewekelijks financieel spreekuur en bieden ze budgetcoaching aan. Tevens wordt samengewerkt met woningcorporaties om financiële problemen vroegtijdig te signaleren, worden workshops georganiseerd en zetten vrijwilligers zich in om thuisadministratie samen met mensen op orde te brengen.

Er is een nauwe verwevenheid tussen armoede/schulden en gezondheidsproblemen

Onderzoek naar de samenhang tussen problematische schulden en gezondheid wijst onder andere uit dat mensen met grote financiële problemen gemiddeld genomen vaker rugpijn hebben, roken, kampen met overgewicht en last hebben van depressies en rusteloosheid (piekeren en stress). Ook is bekend dat financiële problemen een belangrijke reden zijn om noodzakelijke zorg te mijden. Inwoners geven daarnaast aan moeite te hebben met het maken van gezonde keuzes omdat gezond eten duurder is.

De gemeente Zeewolde voert daarom een actief gezondheidsbeleid.⁸

Wat is de opdracht?

Een 'eropaf-aanpak'

Preventie betreft het voorkomen van problematiek. Tussen voorkomen en genezen zit nog een belangrijke stap: voorkomen van erger. Door een sluitend netwerk van 'vroegsignalering' kunnen kleine problemen en risico's worden aangepakt. Door meer informatie uit te wisselen, kunnen mensen met risicovolle schulden in een vroegtijdige fase bereikt worden.

In lijn met de inzichten over schaarste, stress, doenvermogen en beperkte zelfredzaamheid is de outreachende of 'eropaf' aanpak. Om te voorkomen dat inwoners in een neerwaartse spiraal terechtkomen is het belangrijk om er vroeg bij te zijn. De WRR constateerde in juni 2016 dat meer werk gemaakt moet worden van vroegsignalering en laagdrempelige schuldhelpverlening. De gemeente heeft goede ervaringen met de zogenaamde 'outreachende' of 'eropaf' aanpak. Zo neemt MDF contact op met mensen die hun huur niet of te laat betalen om te vragen of een budgetcoach langs mag komen.

De wens van de gemeente Zeewolde is om deze aanpak verder uit te breiden. Slimme manieren om mensen in een vroegtijdig stadium te benaderen. Dit doen we in samenwerking met partners in de gemeenschap. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningcorporaties, zorgverzekeraars, scholen, jeugdwerkers en ook onze eigen gemeentelijke organisatie.

Belangrijk is daarbij om rekening te houden met bepaalde ingrijpende gebeurtenissen en met achterliggende problematiek zoals psychische problematiek:

⁸) Zie Lokaal gezondheidsbeleid Zeewolde 2018-2021.

- Ingrijpende gebeurtenissen in het leven van mensen, zoals werkloosheid en scheiding, brengen een versterkt risico op armoede en schulden met zich mee. Deze gebeurtenissen kunnen ervoor zorgen dat iemand opeens (veel) minder te besteden heeft. Vaak zien mensen het life-event en de daarmee gepaard gaande inkomensterugval niet aankomen en hebben niet of nauwelijks nagedacht over de mogelijkheid dat er iets zou kunnen gebeuren. Ook aandacht voor positieve life-events zijn van belang. Mensen die vanuit de bijstand eindelijk een betaalde baan krijgen, lopen een risico op schulden als ze niet alert zijn op het doorlopen van de ontvangst van toeslagen.
- Psychische problemen gaan vaak gepaard met een gebrek aan grip of zelfcontrole en weinig overzicht. Bij een chronische aandoening kan er sprake zijn van permanent of tijdelijk onvermogen om die grip zelf terug te krijgen. Mensen zijn vaker gewillig slachtoffer van verkooptrucs. En mensen met langdurige problematiek leven vaak lange tijd van een bestaansminimum waardoor de kans op financiële problemen groeit.

3.4 Thema 3: Toegankelijkheid en informatievoorziening

Waarom is dit belangrijk?

Potentiële doelgroep Zeewolde is groter dan het aantal mensen dat de gemeente weet te vinden
De figuren op pagina zes en zeven laten de prognose van het aantal huishoudens, aantal huishoudens met kinderen en aantal kinderen met een inkomen tot 120% van het bestaansminimum zien. Wanneer we deze potentiële doelgroep bekijken, valt op dat dit aantal hoger ligt dan het aantal mensen dat momenteel gebruik maakt van minimaregelingen. Kortom, niet iedereen die (financiële) ondersteuning nodig heeft weet de gemeente te vinden.

De verwachting is dat dit deels wordt verklaard omdat mensen niet weten van de regelingen, niet weten op welke manier ze de aanvraag kunnen doen of zich schamen en de aanvraag niet (herhaaldelijk) willen doen. Gesprekken met ervaringsdeskundigen bevestigen dit.

De overheid als schuldeiser kan zorgen voor een neerwaartse spiraal

Onder schuldeisers bevinden zich vaak overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) of het Zorginstituut Nederland en de gemeente voor gemeentelijke belastingen, afvalstoffen- en rioolheffing. Elke overheidsinstantie kent zijn eigen regime met aanmaningen, betalingstermijnen, inlichtingenplichten, handhaving en mogelijkheden voor betalingsregelingen. De verschillende regimes zitten elkaar regelmatig in de weg. Daarnaast is de systematiek van toeslagen gebaseerd op voorschotten. Veel huishoudens komen in Nederland in de problemen doordat grote bedragen aan voorschotten moeten worden teruggevorderd na de definitieve berekening. Wat begint als een enkele betalingsachterstand kan op deze manier uitgroeien tot een behoorlijk lastige situatie. Ten slotte kan het zo zijn dat mensen onder het bestaansminimum⁹ komen. Hoewel dat in theorie niet mogelijk mag zijn, is de praktijk soms anders. Het komt voor¹⁰ dat door loonbeslagen, overheidsvorderingen of automatische verrekeningen mensen veel minder overhouden dan de beslagvrije voet. Mensen worden op die manier bijna gedwongen om nog meer schulden te maken.

Laaggeletterdheid belemmert de mogelijkheid om zelfredzaam te zijn

Eerzijds kan laaggeletterdheid via sociaaleconomische kansen bijdragen aan het behoud en/of de ontwikkeling van armoede. Mensen met een lager (taal)niveau hebben minder goede kansen op sociaaleconomisch succes.

Tegelijkertijd kan (opgroeien in) armoede via sociaaleconomische kansen de ontwikkeling van taalvaardigheid beïnvloeden. Het expertisecentrum beroepsonderwijs voerde samen met de stichting lezen en schrijven een onderzoek uit naar de relatie tussen armoede en taalvaardigheid. Figuur 4 geeft de belangrijkste conclusies weer.

9) Het bestaansminimum is een landelijk bepaald financieel minimum waarop geen enkele schuldeiser beslag mag leggen.

10) D.a. door een verkeerde berekening, een beslag op toeslagen door woningverhuurders, zorgverzekeraars of kinderopvanginstellingen, bronheffing (125% van de zorgpremie wordt geïnd van het loon wanneer iemand >6 maanden geen zorgpremie heeft betaald), automatische verrekening van te veel ontvangen toeslagen met lopende toeslagen en overheidsvorderingen van overheidsinstanties



Figuur 4. De relatie tussen taalvaardigheid en armoede (bron: expertisecentrum beroepsonderwijs & stichting lezen en schrijven)

Samen met onderstaande conclusies maakt dit duidelijk dat de toegankelijkheid van onze dienstverlening zo laagdrempelig georganiseerd moet worden.

- de conclusie van de WRR dat problematische schulden vaak ontstaan doordat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van burgers;
- de conclusie van de Nationale Ombudsman dat laaggeletterden vaak niet binnen komen bij schuldhulpverlening omdat zij vaak niet op eigen kracht de juiste weg weten te vinden;
- de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat 2,5 miljoen Nederlanders van 16 jaar en ouder grote moeite hebben met lezen schrijven en/of rekenen en omgaan met de computer; en

Wat is de opdracht

Niet (alleen) wijzen: verbetermogelijkheden in het eigen systeem opsporen en uitvoeren

Kortom, de overheid kan als schuldeiser zorgen voor een neerwaartse spiraal bij schuldenaren. Voor een deel ligt oplossen van het probleem buiten de invloedssfeer van gemeenten; de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor toeslagen, de Belastingdienst, het CJIB en het Zorginstituut Nederland. Bij ondersteuning aan inwoners kunnen we onze ogen hier echter niet voor sluiten. In ieder geval kunnen we naar de gemeentelijke systematiek van belastingen en heffingen kijken. Daarnaast is het van belang in de ondersteuning aan inwoners bewust te zijn van de complexe systematiek, het feit dat juist mensen die vanuit meerdere hoeken aanvullende (inkomens)ondersteuning ontvangen ook rekening moeten houden met regels, wijzigingen en communicatie vanuit verschillende hoeken. En het feit dat inwoners niet altijd op ieder moment zelf de capaciteit hebben om de neerwaartse spiraal te doorbreken.

Gerichtere communicatie die aansluit bij de leefwereld van de inwoner en vindplaatsen van problematiek
 Uit gesprekken met partners in onze gemeente wordt duidelijk dat op informatievoorziening op drie manieren verbeterd kan worden:

- De informatie over voorzieningen en regelingen moet online en offline beschikbaar zijn op een begrijpelijke manier. Om deze reden is de informatie op de website van MIZ Sociaal¹¹ op taalniveau B1¹² geschreven. En wordt een communicatieplan ontwikkeld. Online communicatie wordt afgewisseld met offline communicatie zoals flyers over regelingen voor kinderen/gezinnen.
- Organisaties, vrijwilligers en inwoners zelf moeten weten waar ze met welke vraag terecht kunnen. Om deze reden is de sociale kaart van de gemeente Zeewolde ingericht. Op <http://zeewolde.socialekaartnederland.nl> is een compleet overzicht van organisaties en initiatieven uit de gemeente te vinden waar inwoners terecht kunnen. De bekendheid en het gebruik van de sociale kaart kan worden vergroot.
- Gerichtere communicatie kan worden verbeterd. Zo geven inwoners aan dat ze niet vaak op de website van de gemeente kijken, maar wel op de lokale facebookaccounts. De wens is dan ook om in te zetten om meer vindplaatsgerichte communicatie. Door aan te sluiten bij de leefwereld van de specifieke doelgroep kunnen we duidelijker de gewenste informatie overbrengen aan specifieke doelgroepen. Communicatie aan jongeren pakken we op een andere manier aan dan communicatie aan ouderen of statushouders. Specifieke doelgroepen voor communicatie zijn jongeren (die 18 worden), ouderen en statushouders.

¹¹ MIZ Sociaal is de organisatie waarin Ermelo, Harderwijk en Zeewolde samenwerken op het gebied van zorg, werk en inkomen, jeugdhulp en leerlingzaken

¹² Taalniveau B1 is een landelijke norm en staat voor eenvoudig Nederlands

Hoewel de concrete acties per thema de uitwerking zullen vinden in de integrale uitvoeringsagenda voor Zeewolde, wordt met bovenstaande verbeteringen al gestart in 2018. De integrale uitvoeringsagenda komt in de eerste helft van 2018 tot stand.

3.5 Thema 4: inkomensondersteuning: een vangnet

Waarom is dit belangrijk?

Inwoners die een inkomen hebben onder het bestaansminimum redden het financieel niet zelf
Inwoners die leven van het bestaansminimum (of een inkomen net daarboven) kunnen daarom aanspraak maken op zogenaamde 'minimaregelingen'. De gemeente verstrekt onder andere de volgende voorzieningen: ¹³

- Individuele inkomstenstoeslag: een toeslag voor mensen die 24 maanden een inkomen gelijk aan of lager dan 110% van de geldende bijstandsnorm heeft ontvangen.
- Maatschappelijke bijdrageregeling (MBR): een tegemoetkoming voor deelname aan culturele en sportieve activiteiten voor volwassenen en kinderen.
- Kinderen kunnen gebruik maken van het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds en het zwemfonds.
- Gezinnen met schoolgaande kinderen van 12 t/m 17 jaar kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage voor de aanschaf van een computer.
- De gemeente biedt een collectieve aanvullende zorgverzekering aan. Inwoners kunnen er ook voor kiezen een tegemoetkoming in de premie voor een collectieve aanvullende zorgverzekering aan te vragen.
- De bijzondere bijstand is beschikbaar voor inwoners die onvoldoende inkomen en vermogen hebben om te voorzien in noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden.

Bovenstaande regelingen zijn erop gericht een bepaalde bestaanszekerheid voor inwoners te bieden. De regelingen zorgen voor een tegemoetkoming aan inwoners die leven van een bestaansminimum zodat ze beter mee kunnen doen aan de samenleving.

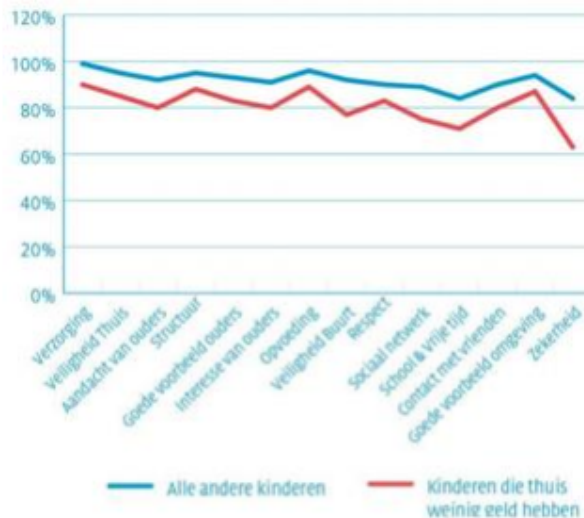
Een stapeling van zorgkosten zorgt voor veel mensen voor een laag besteedbaar inkomen

De Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatie Eigen Risico (CER) zijn afgeschaft. Dit waren financiële tegemoetkomingen van het Rijk voor chronisch zieken, arbeidsongeschikten, gehandicapten en ouderen. De tegemoetkoming is komen te vervallen omdat deze te ongericht was. Sommige inwoners hadden geen extra kosten, maar kregen wel een tegemoetkoming.

Onder de huishoudens die leven van een bestaansminimum zijn relatief veel gezinnen met kinderen
Uit het rapport van de kinderombudsman 'alle kinderen kansrijk' (5 december 2017) bleek dat 378.000 kinderen in Nederland in armoede leven. Het gaat om 1 op de 9 kinderen ¹⁴. Kinderen en jongeren zijn negatiever over hun leven dan kinderen en jongeren die niet in armoede leven. En ze beoordelen alle aspecten van hun leefomgeving lager. De figuur hieronder geeft het verschil weer.

¹³ Het betreffen allemaal regelingen voor inwoners die leven van een inkomen tot 110% of 120% van de bijstandsnorm. Daarnaast worden voorwaarden gesteld aan het maximale vermogen en voor sommige regelingen aan de periode waarin men afhankelijk is van het lage inkomen

¹⁴ Cijfers SCP uit rapport kinderombudsman 'alle kinderen kansrijk'



Figuur 5. Beoordeling aspecten in de leefomgeving door kinderen (die thuis weinig geld hebben) (Bron: Kinderombudsman)

Wanneer een kind uit een gezin komt met een laag inkomen is de kans groot dat de ouders geen voorzieningen kunnen betalen die zorgen dat het kind zich ontwikkelt en meedoet in de samenleving. De gemeente Zeewolde voorziet in een aantal regelingen om ervoor te zorgen dat kinderen en jongeren, ongeacht het inkomen van hun ouders, mee kunnen doen op school, aan sport en culturele activiteiten. De Kinderombudsman concludeert in het rapport echter dat niet in heel Nederland de kindvoorzieningen op orde zijn.

Uit cijfers van de minima effectrapportage¹⁵ blijkt dat onder het aantal huishoudens dat leeft van een bestaansminimum in Zeewolde relatief veel gezinnen met kinderen zijn (zie figuur twee en drie op pagina zes en zeven).

De situatie en oplossing verschilt per inwoner: maatwerk is nodig

In hoofdstuk drie is de ambitie uiteengezet om meer te werken met een ‘mensgerichte’ vs. ‘geldgerichte’ aanpak. De wens is om op alle niveaus rekening te houden met kennis over schaarste, stress en inzichten over zelfredzaamheid en doenvermogen. Diverse gemeenten maken gebruik aanvullend op deze meer ‘mensgerichte’ aanpak gebruik van een zogenaamd ‘gripbudget’ of ‘maatwerkbudget’. Achterliggende gedachte is dat het in sommige gevallen zinnig is om eerst ondersteuning te bieden die de ‘bandbreedte’ vergroot (bijvoorbeeld inkomensondersteuning) of niet te zeer belast (bijvoorbeeld doorbetaling van vaste lasten) voordat de gemeente zelfredzaamheid van de klant verlangt. Ook kan het zinnig zijn in andere levensdomeinen ruimte te creëren, bijvoorbeeld door kinderopvang of huisvesting te regelen, zodat er meer bandbreedte beschikbaar komt om aan de schulden te werken. Niet alle situaties zijn van tevoren in kaart te brengen.

Wat is de opdracht?

Onderzoeken van mogelijkheden ondersteuning kinderen in armoede en stapeling zorgkosten

Voor een tweetal specifieke doelgroepen wordt bekeken of uitbreiding van bovenstaande voorzieningen nodig is. Het gaat om chronisch zieken en gehandicapten en om kinderen. Bekeken wordt op welke manier wij inwoners kunnen ondersteunen die in financiële problemen komen door structurele stapeling van zorgkosten. Daarom bekijken we ook of voorzieningen van de gemeente Zeewolde kunnen worden uitgebreid. De Kinderombudsman adviseert om zoveel mogelijk maatwerk te bieden.

Effectieve communicatie over ondersteuningsmogelijkheden

Omdat de spreiding van het aantal huishoudens met kinderen in armoede in de gemeente groot is, is het belangrijk aandacht te besteden aan effectieve communicatie over de ondersteuningsmogelijkheden. Het gaat dan om communicatie aan inwoners zelf, maar ook aan partners in de samenleving. Scholen

¹⁵ De minima effectrapportage is een scan van Stimulanz die is uitgevoerd in opdracht van de VNG. De scan geeft een beeld van de omvang en samenstelling van de doelgroep van het gemeentelijk armoedebestrijdend beleid per 1 januari van het betreffende jaar. De cijfers van de scan zijn gebaseerd op cijfers van het CBS.

zijn daar een belangrijk voorbeeld van. Een aantal intern begeleiders van scholen is al bevoegd om kinderen een tegemoetkoming van het JCF en JSF toe te wijzen.

De gemeente benadrukt dat het hier gaat om extra financiële ondersteuning aan kinderen. Onder de vlag van het gezondheidsbeleid en het jeugdbeleid wordt in samenwerking met scholen gewerkt aan 'gezond opgroeien' en 'een gezonde leefomgeving'. Zo wordt bekeken op welke manier de veerkracht en weerbaarheid van kinderen kan worden versterkt.

Onderzoeken mogelijkheden maatwerk-/gripbudget

De gemeente onderzoekt de mogelijkheid van een dergelijk budget. Zodat ingespeeld kan worden op specifieke situaties. Daarbij is het van belang te besluiten over de inzet van een dergelijk budget in samenspraak met professionals. Zo is het van belang eerst een compleet beeld te hebben van de probleemsituatie. En kan inzet van een dergelijk budget niet los staan van integrale ondersteuning voor de oorzaak van het probleem.

4. Financiën

In principe worden de kosten voor dit beleidskader gedekt door middelen in programma zes

In principe worden de kosten die nodig zijn voor het realiseren van bovenstaande doelstellingen bekostigd met bestaande programmagelden voor het sociaal domein. Het betreft veelal acties die andere beleidsterreinen zoals Participatie, Wmo en Jeugd raken. Dekking voor compensatie van hoge zorgkosten en een maatwerkbudget zullen gevonden moeten worden binnen deze programmagelden.

Integrale afweging over extra inzet van middelen gebeurt in de integrale uitvoeringsagenda

Een groot deel van de koers beschreven in dit beleidskader zal landen in de integrale uitvoeringsagenda van de gemeente Zeewolde. Bij de totstandkoming van deze integrale uitvoeringsagenda wordt bekeken op welke manier budgetten in het sociaal domein worden ingezet. Mogelijke extra kosten voor de uitbreiding van capaciteit voor een meer 'eropaf' aanpak wordt hierin meegenomen.

Acties gericht op bestaanszekerheid voor gezinnen in Zeewolde worden bekostigd met de Klijnsma middelen

Het Rijk stelt aan de gemeente Zeewolde vanaf 2017 structureel € 96.000 beschikbaar voor de bestrijding van armoede in gezinnen. Het gaat om de zogenaamde 'Klijnsma gelden'. Tussen het Rijk en de VNG zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. In deze bestuurlijke afspraken is vastgelegd dat gemeenten in samenwerking met hiervoor relevante fondsen en stichtingen zorg dragen voor voorzieningen in natura, zodat alle kinderen kunnen meedoen op school, aan sport, cultuur en sociale activiteiten. De genoemde aanvullende acties op het gebied van bestaanszekerheid voor gezinnen in armoede worden bekostigd uit deze middelen. Het gaat om concrete invulling van de volgende drie lijnen: uitbreiden met aanvullende voorzieningen, vergroten van de bekendheid en het gebruik van bestaande voorzieningen en het herschikken van financiële vergoedingen naar vergoedingen in natura.

Voorafgaand aan opstellen van nieuwe regelingen wordt een analyse gemaakt van beschikbare budgetten

De gemeente ontvangt van het Rijk diverse budgetten voor het ondersteunen van inwoners die leven rond het bestaansminimum. De gemeente voert momenteel een analyse uit die inzicht geeft in de uitputting van deze budgetten. Op basis van deze analyse wordt bekeken hoe voorgenomen nieuwe regelingen benoemd in dit beleidskader worden bekostigd. Het gaat dan om een maatwerkbudget en een oplossing voor het wegvallen van de tegemoetkoming voor hoge zorgkosten.

Subsidie aan lokale initiatieven worden gecontinueerd

Jaarlijks vraagt de Arme Kant van Zeewolde een subsidie van € 2.350 voor het behartigen van de belangen van deze doelgroep. Dit lokale initiatief verkleint de gevolgen van financiële problemen bij gezinnen in Zeewolde. Om deze reden wordt deze subsidies gecontinueerd. Binnen de huidige begroting wordt al rekening gehouden met dit bedrag.