

Factsheet Armoedebeleid en schuldhulpverlening

Versie 2.0; april 2014

Inleiding:

Armoedebeleid/schuldhulpverlening zal ook in de nieuwe bestuursperiode een belangrijk thema blijven binnen de sociale pijler van de G32. Om de (nieuwe) bestuurders te ondersteunen is dit factsheet 2.0 geschreven. Hierin wordt een beknopt overzicht van kansen, aandachtspunten, knelpunten, vraagstukken en/of politieke keuzes gegeven. Vanuit drie verschillende invalshoeken worden voor gemeenten en hun bestuurders dilemma's rond armoede en schulden geschetst. Factsheet 2.0 sluit aan op de eerste factsheet die in oktober 2013 is verspreid tijdens de armoede-estafette van staatssecretaris Klijnsma.

1. Armoede en de decentralisaties

Gemeenten worden in 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Er worden niet alleen taken en middelen overgedragen, maar er wordt ook van gemeenten verwacht dat ze integraal gaan werken in het sociale domein. De decentralisaties versterken de rol van gemeenten om burgers te ondersteunen en meer te laten participeren in de maatschappij. Gemeenten krijgen vanuit hun nieuwe verantwoordelijkheid in het sociale domein de opdracht om maatwerk te leveren en op individueel niveau te bezien hoe mensen kunnen blijven meedoen in de samenleving. Niet alleen komen er nieuwe taken op gemeenten af, de bezuinigingen zijn fors. Gemeenten moeten dus meer gaan doen met minder geld en de eigen kracht van burgers aan gaan spreken.

1.1 Armoede en participatie

Vraagstuk:

- Hoe kan beleid en uitvoering van armoede en schulden zó worden ingezet dat het bijdraagt aan het vergroten van de effectiviteit bij interventies in het sociale domein met als doel om participatie te bevorderen?

Het wegnemen van armoede- of schuldenproblematiek is een belangrijke, zo niet de belangrijkste voorwaarde om überhaupt te kunnen participeren in de samenleving. Door armoede en schulden een stevige positie te geven binnen de integrale aanpak van de 3 decentralisaties (op het gebied van werk, zorg en jeugd) wordt de zelfredzaamheid van burgers versterkt.

Uit onlangs verschenen maatschappelijke kosten en baten analyses binnen wijkteams blijkt dat de effectiviteit van trajecten toeneemt doordat deze niet los, maar in samenhang met elkaar worden ingezet. Bij schuldhulpverleningstrajecten blijkt dat wanneer de financiële situatie eerder stabiliseert ook andere (zorg)interventies effectiever worden. Daarmee worden maatschappelijke kosten voorkomen. Ook door het voorkomen van escalaties als bijvoorbeeld uit de hand lopende schulden met huisuitzetting als gevolg kunnen belangrijke baten worden geboekt.

1.2 Armoede en jeugd

Vraagstuk:

- Hoe kan de afstemming tussen jeugd- en armoedebeleid worden versterkt?

Armoede gaat vaak gepaard met leerachterstanden en meldingen van kindermishandeling. Het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin dat van een bijstandsuitkering of ander laag inkomen moet rondkomen is de afgelopen jaren met meer dan tien procent gestegen. Recent onderzoek van de werkgroep Kinderen in Tel geeft aan dat met de juiste aanpak van armoede bij kinderen de kans groot is dat er minder jeugdzorg nodig is. Een goede afstemming tussen jeugdzorgbeleid en armoedebeleid is dus van groot belang.

1.3 Armoede en AWBZ

Het Rijk hevelt de begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de Awbz per 2015 over naar de Wmo. Daarnaast vervalt bovendien de aanspraak op dagbesteding en wijzigt de aanspraak op persoonlijke verzorging. Met deze decentralisatie zal naar verwachting geen grote toename in armoedeproblematiek te zien zijn. Het rijk koppelt de begrippen 'ziekte' en 'armoede' vanuit beleidsmatig oogpunt niet aan elkaar. Echter, teruglopende budgetten kunnen wel leiden tot een verschraving in het aanbod van (ondersteunende) regelingen. De wijzigingen in de AWBZ zullen er mogelijk toe leiden dat een grotere groep mensen langer thuis (moet) blijven wonen, waarbij men vaker een beroep op de gemeente zal doen voor ondersteuning. Dit zet de budgetten vanzelfsprekend ook weer onder druk.

1.4 Armoede en chronisch zieken

Vraagstuk:

- Hoe kan de gemeente deze maatwerkvoorziening zo inrichten dat ze de bezuinigingen op kan vangen en recht kan doen aan de doel waarvoor deze gelden bestemd zijn: compensatie van meerkosten voor chronisch zieken en gehandicapten?

Met de afschaffing van de Wtcg/CER krijgen gemeenten op dit vlak de mogelijkheid om eigen beleid te maken en kunnen een tegemoetkoming verstrekken aan personen met een chronische ziekte en/of beperking die meerkosten hebben. Het Rijk brengt de - van oorsprong fiscale maatregel - onder bij gemeenten, waarbij een flinke bezuiniging ingeboekt is. Gemeenten kunnen bepalen om de tegemoetkoming vanuit de WMO of de bijzondere bijstand te verstrekken. Feit is dat gemeenten de tegemoetkoming met veel minder budget moeten gaan inregelen en dat chronisch zieken er qua vergoeding op achteruit zullen gaan.

2 Armoede en de Wwb

2.1 Armoede en maatregelen Wwb

Het aangepaste wetsvoorstel Maatregelen Wwb kent allerlei maatregelen om de bijstand activerender en transparanter te maken. Individueel maatwerk is daarbij het uitgangspunt. Binnen het wetsvoorstel Maatregelen Wwb vindt er een verschuiving plaats van categoriale naar individuele bijzondere bijstand. Daarnaast wordt de langdurigheidstoeslag vervangen door een individuele inkomenstoeslag. Tevens worden de kostendelersnorm en de verplichte tegenprestatie geïntroduceerd en handhaving aangescherpt. De nieuwe wet gaat zowel gepaard met een forse bezuiniging als een intensivering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Gemeenten krijgen extra middelen voor het armoede- en schuldenbeleid in 2014 (80 miljoen euro) en structureel vanaf 2015 (100 miljoen euro). Het grootste deel van de middelen komt ongeoormerkt beschikbaar voor gemeenten.

Vraagstukken:

- Het Wetsvoorstel Maatregelen Wwb perkt de beleidsvrijheid van gemeenten voor een groot deel in. Voor bestuurders de opgave om maatwerk te realiseren in de context van toenemende druk op gemeentelijke uitvoering(s kosten), beperking van beleidsvrijheid en een grotere doelgroep.
- Gaan de extra middelen ook daadwerkelijk voor armoede- en schuldenproblematiek ingezet worden als ook meer uitvoerings- en handhavingskosten gemaakt gaan worden.
- Bij dit wetsvoorstel krijgen gemeenten te maken met toenemende druk op de handhavings- en uitvoeringscapaciteit. Dat vraagt om het maken van scherpe keuzes, terwijl tegelijkertijd gemeenten het aantal mensen dat een beroep doet op het armoede- en schuldenbeleid zien stijgen.

Inkomenseffecten voor kwetsbare burgers

Vraagstuk:

- De huidige Monitor Stapeling signaleert, waar mogelijk, maar lost problemen niet op. Voor de komende bestuursperiode is het de uitdaging om (o.a.) de tot nu gemaakte analyses te verbinden met passend beleid en passende maatregelen.

Een flinke hoeveelheid rijksmaatregelen (o.a. kostendelersnorm, huishoudtoeslag, afschaffing WTCG, CER, hervorming kindregelingen) heeft effect op de inkomenspositie van burgers. Daardoor zullen meer/nieuwe huishoudens kwetsbaar worden. Een stapeling van bezuinigingen kan bij bepaalde huishoudens leiden tot ongewenste inkomenseffecten. Binnen de 'Monitor Stapeling'¹ leveren diverse gemeenten informatie aan op het gebied van inkomen, werk, uitkeringen, zorg, welzijn en jeugd. Ook informatie over bijzondere bijstand, Wmo en minnelijke schuldhelpverlening wordt door gemeenten aangeleverd. Uit de nulmeting blijkt dat met name 75-plussers, chronisch zieken, Wajongers en intramuralen kwetsbare doelgroepen zijn².

Door middel van deze analyses kunnen veel stapelingseffecten voor kwetsbare huishoudens nu zichtbaar gemaakt worden. Aan gemeenten de taak om lokaal de kwetsbare huishoudens (aantal, kenmerken) in beeld te brengen, te analyseren op welke wijze beleidswijzigingen gaan doorwerken én passende (beleids)maatregelen te nemen.

Beschermingsbewind

Bij bewindvoering hebben gemeenten te maken met sterk oplopende kosten voor bijzondere bijstand. Het ministerie van SWZ laat momenteel een onderzoek uitvoeren naar de kosten bijzondere bijstand voor beschermingsbewind³. Daarnaast zoeken gemeenten naar passende en goedkopere voorliggende voorzieningen die in plaats van beschermingsbewind

¹ Platform31 heeft een plan aan aanpak ontwikkeld voor een gezamenlijk "Monitor Stapeling of een Monitor Samenhang". Het ministerie van SZW heeft dit plan van aanpak omarmd.

² Uit de monitor blijkt dat 6 procent van de huishoudens wordt geconfronteerd met potentiële stapeling van wijzigingen in regelingen en voorzieningen op het gebied van zorg, welzijn, participatie, eigen bijdragen en toeslagen. Ook ondervindt driekwart van de huishoudens de gevolgen van de verhoging van het eigen risico ziektekostenwet in 2013 en 2014 en een kwart van alle huishoudens heeft te maken met de afschaffing van de algemene Wtcg-tegemoetkoming, CER-uitkering en/of aftrek specifieke zorgkosten. De mate waarin men hiervoor kwetsbaar is, hangt af van het inkomen, de inkomensontwikkeling en het gebruik van andere regelingen en voorzieningen.

³ Het onderzoek bestaat uit een enquête onder gemeenten, dossieronderzoek bij rechtbanken en interviews met gemeenten en rechters. Het doel van de enquête is een landelijk beeld te geven van het aantal huishoudens met een bewindvoerder waarvoor de gemeente kosten draagt, verschillen tussen gemeenten (in grootteklasse en regio) te schetsen en ontwikkelingen in de tijd aan te tonen.

kunnen worden ingezet. Als deze voorzieningen bijdragen aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid, kan de klant beter worden geholpen en zal de gemeente op termijn kosten kunnen besparen. Zolang er nog geen structurele oplossing is gevonden zien gemeenten nog steeds de kosten voor beschermingsbewind stijgen.

3 Armoede in de wijken

Veel gemeenten kiezen voor sociale wijkteams als instrument bij de herinrichting van het sociaal domein. Met de inrichting van sociale wijkteams staat het bieden van maatwerk centraal en worden problemen op verschillende leefgebieden in kaart gebracht en aangepakt.

Vraagstuk:

- Hoe wordt voldoende aandacht voor armoede en schulden geborgd bij de herinrichting van het sociaal domein. Met welk mandaat, bevoegdheid en deskundigheid gaat het sociaal wijkteam met armoede en schulden aan het werk? Wat betekent dit voor de privacy van de burgers? Voor bestuurders is het een grote uitdaging om 'de lessons learned' uit de thans lopende experimenten om te zetten in (lokaal) passend beleid en adequate uitvoeringspraktijk.

3.1 Maatwerk

Maatwerk speelt een grote rol bij de herinrichting van het sociaal domein. Oog en aandacht voor het individu en een individuele aanpak zijn uitgangspunten in de werkwijze van sociale wijkteams. Ter voorkoming van willekeur is constante deskundigheidsbevordering van zowel de professionals als de aangesloten vrijwilligers van groot belang, evenals (verplichte) intervisie binnen de sociale teams. Willekeur wordt voorkomen wanneer je van elkaar leert en elkaar aanvult. Door vanuit gezamenlijke ervaringen te werken, levert dit geen willekeur maar juist maatwerk op. Geen enkel probleem of oplossing of individu is gelijk. Hierbij is voldoende kennis over armoede van belang. Verder moeten werkers uit de sociale wijkteams getraind worden om armoede als zodanig te herkennen. De werkers zullen daarnaast uitgedaagd moeten worden om creatieve oplossingen te bedenken en niet (zoals voorheen) standaard door te verwijzen naar de gemeente voor inkomensondersteuning. Ook speelt de werker op het terrein van handhaving een belangrijke rol, temeer de regels omtrent het boetebeleid sterk zijn aangescherpt. Burgers kunnen gemakkelijk met hoge boetes te maken krijgen als zij niet of niet tijdig wijzingen doorgeven. Dit kan vervolgens armoede in de hand werken.

3.2 Mandaat

Gemeenten bepalen waar het mandaat om besluiten te nemen komt te liggen. Dit komt de snelheid, doorzettingsmacht en daadkracht van de werkzaamheden ten goede. Van belang is dat de rechten van burgers goed gewaarborgd blijven. Bij voorkeur maken klantmanagers van sociale zaken deel uit van sociale teams. Zij hebben de bevoegdheid om besluiten te nemen. Openstaande vraag is dan of zij een eigen caseload hebben of houden. Gemeenten zullen daarbij goed moeten bepalen hoever die beslissingsbevoegdheid gaat. Ook zullen zij afspraken moeten maken op welke momenten een sociaal team moet doorverwijzen naar meer specialistische zorg om grotere problemen te voorkomen. Een ander vraagstuk is of bij sociale wijkteams ook het budgetmandaat moet worden neergelegd. Daarmee kan het sociale wijkteam naar eigen inzicht bijvoorbeeld bijzondere bijstand toekennen. Zij zijn er dan ook voor verantwoordelijk dat het budget niet overschreden wordt. Mogelijk is dit op korte termijn nog een brug te ver, maar is het een model waar naar toe gegroeid kan worden.

3.3 Vroegsignalering en privacy

Vroegtijdig contact leggen met klanten zorgt er voor dat financiële problemen nog beperkt zijn en eenvoudiger opgelost kunnen worden. Tegelijkertijd krijgt de gemeente wel met meer klanten contact en zullen er meer schulddienstverleningstrajecten opgestart worden. Gemeenten willen met vroegsignalering bereiken dat mensen uiteindelijk financieel zelfredzaam zijn. Ervaring is dat partijen in de wijken, zoals woningcorporaties, maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, maar ook bewoners allemaal voortvarend met vroegsignalering aan de slag willen, maar dat bij de start en uitvoering daarvan belemmeringen worden ondervonden, zoals niet op elkaar sluitende systemen en het verstrekken van privacygevoelige gegevens.

Wil een adequate en vroegtijdige aanpak in de wijken met professionals, vrijwilligers én bewoners kans van slagen hebben, dan zou het van rijkswege mogelijk moeten worden gemaakt om eenvoudiger gegevens uit te wisselen in plaats van het moeten inzetten van een zwaarder “bemoeizorg” traject met onderliggende privacy-convenant.

Een mogelijk gevaar schuilt erin dat gemeenten veelal curatief moeten bezig zijn om problemen op te lossen en geen geld meer overhouden voor vroegsignalering en preventie.