

Aan het college van B&W van de gemeente Montfoort
T.a.v. de wethouder mevrouw Y. Koster-Dreese
Postbus 41
3417 ZG MONTFOORT

Montfoort, 20 juli 2020

Betreft: Gevraagd advies met betrekking tot het integraal beleidsplan Armoede 2020 - 2024

Geachte wethouder,

In juni 2020 heeft de Adviesraad Sociaal Domein (ASD) de concept beleidsnota Armoede ontvangen met het verzoek om hierover advies te geven. Daar is een lang proces van co-creatie aan vooraf gegaan. De ASD heeft de vroegtijdige betrokkenheid, het proces en de samenwerking met de gemeente, het werkveld, ervaringsdeskundigen, betrokken vrijwilligers en inwoners zeer gewaardeerd. Het lijkt erop dat deze werkwijze inmiddels goed verankerd is. Dat doet ons deugd! Wij zijn van mening dat dit proces het resultaat ten goede komt.

Vanzelfsprekend blijft de ASD de lat hoog leggen. Zij ondersteunt de gemeente Montfoort graag bij haar gemeentelijke beleidsdoelstelling *'Iedereen doet mee'* in de integrale aanpak binnen het Sociaal Domein. Het Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 stelt: *'We zetten in op effectieve armoedebestrijding'*. Als het college en de gemeente werk wil maken van deze twee doelen, dan zijn aanvullingen in het beleidsplan noodzakelijk. De hierna opgenomen hoofdadviezen bieden mogelijkheid tot optimalisatie van beleid en uitvoering. Een beknopte uitwerking en verantwoording volgt in de bijlage.

Mogelijkerwijs ontstaat de indruk dat de ASD niet te spreken is over het werk van de beleidsadviseurs van de gemeente, door uitvoerders bij de SWOM, Ferm Werk, het Jeugdteam of Groen West, door vrijwilligers bij de Voedselbank, Vluchtelingenwerk en vele anderen. Wij hechten eraan te benadrukken dat dat niet aan de orde is. Hun bijdrage maakt dat veel goed gaat in onze lokale gemeenschap. Verschillende gezichtspunten leveren echter verschillende uitkomsten op. Van inwoners die wij gesproken hebben, horen wij terug dat er soms ook een verschil in prioritering van kernwaarden, tijd of geld is bij de vraaggestuurde werkwijze en de omgekeerde toets. Om die reden hechten wij aan leren en ontwikkelen en de (ethische) reflectie over de resultaten; is dit zorg die deugd en deugd doet? Wij hopen van harte dat dit advies daaraan bijdraagt en denken graag mee over het vervolg.

De situatie veroorzaakt door COVID-19 is in de beleidsnota niet verwerkt. Ofschoon de implicaties nu nog niet goed in beeld zijn, ligt het in de lijn der verwachting dat de armoedeproblematiek ook in onze gemeente eerder groter dan kleiner zal worden ten gevolge van de gewijzigde (economische) situatie. Met klem adviseren wij dan ook voortvarend werk te maken van effectief beleid en uitvoering en de gevolgen van het coronavirus op de inwoners nauwlettend te volgen. Deze situatie komt bovenop de financiële uitdagingen die onze gemeente al heeft. Mocht het college overwegen bezuinigingen voor te stellen, dan worden wij hierover graag zo vroeg mogelijk geïnformeerd zodat wij proactief mee kunnen denken.

Met betrekking tot het beleidsplan geeft de ASD het college graag de volgende adviezen mee:

1. Vasthouden!

Wij zien in praktijk dat mensen tussen wal en schip belanden omdat zij niet effectief worden vastgehouden door uitvoerders (waaronder vrijwilligersorganisaties). Wij spraken onder meer teleurgestelde, gelaten en verbitterde inwoners die zich niet gezien, gehoord en erkend voelen en dit om verschillende redenen niet terugkoppelen aan uitvoerders. Ook spraken wij inwoners die niet altijd (meer) in staat zijn tot eigen regie en zelfredzaamheid. Wij adviseren cliënten veel beter proactief en ook voortdurend vast te houden bijvoorbeeld door telefonisch contact binnen een week met twee vragen: 'ben je geholpen en kun je nu beter meedoen?' Wij zien hier een rol weggelegd voor de casemanager bij de uitvoeringsorganisaties maar ook voor de beleidsambtenaren in het Sociaal Domein; op deze wijze kan de gemeente zelf bewaken hoe het gesteld is met de effectiviteit van het armoedebeleid en tijdig plannen bijstellen.

2. Bejegening en professionele sensitiviteit

In de gesprekken die wij gevoerd hebben kwam de bejegening en het ontbreken van professionele sensitiviteit regelmatig aan de orde. Wij lezen in het beleidsplan Armoede dat het college op korte termijn gerealiseerd wil hebben dat stress sensitief en met de juiste toon gewerkt wordt door haar uitvoerders. Dit doel zal wezenlijk bijdragen aan effectieve armoede bestrijding. Wij lezen echter niet hoe zij gaat bewerkstelligen dat de betrokken partijen de gewenste professionele sensitiviteit gaan ontwikkelen en inzetten. Wij betwijfelen, gezien de hardnekkigheid, of de geformuleerde acties voldoende bewustzijnsverandering tot stand gaan brengen. Ook lezen wij niet hoe de gemeente gaat volgen of dit doel behaald is. Wij adviseren het beleidsplan op deze onderwerpen aan te scherpen en daarvoor de kennis van ervaringsdeskundigen te benutten. Verder adviseren we dat de inzet van ervaringsdeskundigheid ook structureel bij de uitvoerders verankerd wordt.

3. Eén loket

De ASD adviseert (wederom) één fysiek loket in deze collegeperiode voortvarend te realiseren in het Huis van Montfoort. Wij zijn verheugd dat schuldhelpverlening naast SWOM en het Jeugdteam inmiddels gezamenlijk gehuisvest zijn. Het ontstaan van effectieve verbindingen en reflectie gaat zoveel makkelijker als ook Ferm Werk – de uitvoerder van veel armoederegelingen – vanuit het Huis van Montfoort werkt. Het maken van gemeenteteams bij Ferm Werk op de locatie Woerden is daarvoor een mooie eerste stap maar niet voldoende.

4. Proactieve en afgestemde communicatie

In onze gemeente leven volgens de beleidsnota circa 500 mensen in armoede (3,3% van alle inwoners). Uit landelijk en ons eigen onderzoek weten we dat een deel daarvan onvoldoende gebruik maakt van de beschikbare regelingen. Communicatie over regelingen bereikt de doelgroep niet. Wij adviseren werk te maken van proactieve communicatie die is afgestemd op de verschillende doelgroepen. Dat is communicatie die ook door laaggeletterden begrepen wordt, steeds meer uit film en beeld bestaat en via diverse kanalen verspreid wordt. De brochure '*extra's bij een laag inkomen*' van Ferm Werk is wat ons betreft een voorbeeld dat niet aan deze criteria voldoet en wel een hoge mate van relevantie heeft voor effectieve armoedebestrijding. Wij lezen in de beleidsnota dat de gemeente proactieve ondersteuning biedt. Wij verstaan daar ook onder dat de gemeente (haar uitvoerders, de formulierenbrigade of andere vrijwilligers) mensen proactief en individueel benadert en hen wijst op de mogelijkheden. Wij adviseren daar werk van te maken.

5. Het geldloket

In het beleidsplan is opgenomen dat in het najaar een onderzoek wordt gestart naar een geldloket in het Doe Mee Huis of het Huis van Ervaring. Gezien de te verwachten toegenomen problematiek ten gevolge van COVID-19 adviseren wij dit laagdrempelige financiële loket op korte termijn en pragmatisch te starten en op basis van leerervaringen bij te stellen. Uit andere gemeenten blijkt deze maatregel effectief te zijn voor wat betreft vroegsignalering en bestrijding van armoede. Wij adviseren ook dit loket in het Huis van Montfoort zelf in te richten op een plaats waar privacy is. Schaamte is immers, zoals de gemeente zelf ook benoemd, één van de factoren die belemmeren dat mensen hulp vragen. Wij schatten in dat op deze locatie een bredere doelgroep bereikt wordt dan in het Doe Mee Huis of Huis van Ervaring.

6. Ambitie en realisatiekracht

De lijst met acties is hoopvol en ambitieus. Wat de ASD opvalt is echter ook dat de doelen van Hoofdstuk 6 aanmerkelijk meer bescheiden zijn dan de lijst met acties. Dat komt ons niet consequent over. Wij zien in de korte termijn doelen verder niet terug welke effecten inwoners en cliënten gaan merken. Wij adviseren de opgenomen acties te vertalen in toetsbare doelen.

7. Evaluatie en kwaliteitsborging

Tot slot missen wij in de beleidsnota een paragraaf over kwaliteitsborging. Wij zien in het algemeen niet hoe de gemeente gaat sturen op de kwaliteit voor wat betreft de effectiviteit van haar armoedebeleid. Wij adviseren een kwaliteitsparagraaf toe te voegen aan de beleidsnota waarin toegelicht wordt op welke wijze door de gehele periode heen per kwartaal geëvalueerd en geleerd wordt en hoe dat tot bijstelling van de acties leidt (de PDCA cirkel). De tussentijdse evaluatie van de acties en maatregelen over twee jaar zoals opgenomen in paragraaf 6.2 lijkt ons volstrekt onvoldoende om tot effectieve armoedebestrijding te komen en het beleidsplan te realiseren. Om de kwaliteitscirkel rond te maken; wij zijn tot slot ook benieuwd hoe dit beleid vertaald wordt naar de aanbestedingen van het sociaal werk en jeugdteam.

Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet en denken graag met alle betrokkenen verder.

Met vriendelijke groet,

Judy Alkema
Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein Montfoort

Bijlage 1: Beknopte uitwerking en verantwoording

De ASD is over veel punten in het integrale beleidsplan Armoede erg te spreken en wij hebben geconstateerd dat enkele eerdere adviezen nu ook in dit beleidsplan opgenomen zijn.

- Er ligt een gedegen basis voor het duurzaam verminderen van armoede, het beperken van de gevolgen van armoede en het vergroten van eigen regie en zelfredzaamheid van inwoners.
- Er is een breed en divers pakket aan maatregelen gepresenteerd waarbij ook oog is voor het voorkomen van sociale uitsluiting en voor specifieke doelgroepen waaronder kinderen.
- Ook gaat de gemeente ervaringsdeskundigheid inzetten om de doelen te bereiken.
- Armoede is niet beperkt tot het hebben van weinig geld, wij denken dat de genoemde leefstijl beïnvloeding daarom ook van belang is.
- Tot slot zijn wij blij met de voornemens om de communicatie richting de inwoners te verbeteren.

De gemeente verwacht dat door deze acties minder mensen in een armoedesituatie terecht komen, inwoners beter geholpen worden én dat zij eerder armoede en problematische schulden signaleren. Zoals hiervoor benoemd; de ASD verwacht dat genomen maatregelen niet voldoende zijn om dit te bereiken. Het gevolg blijft dat niet iedereen mee kan doen en armoedebestrijding effectiever kan. Wij werken hierna de eerste twee hoofdadviezen wat verder uit, voegen enkele adviezen toe en voorzien deze van relevante bronnen.

Advies 1: Vasthouden!

Wij zien in praktijk dat mensen doorgestuurd worden naar een ander loket en dat mensen niet vastgehouden worden. Als de weg bij het andere loket doodloopt dan vindt daar geen structurele terugkoppeling van plaats tussen de uitvoerders onderling of tussen cliënt en oorspronkelijke uitvoerder. Als de cliënt niet aan de bel trekt, dan wordt verondersteld dat de dienstverlening de inwoner geholpen heeft. Dat is echter niet altijd het geval. Wij horen dat mensen de (wettelijke) regels wordt uitgelegd en zij nemen dan aan dat er geen hulp te verwachten is. Er wordt dan ook geen klacht ingediend, ook niet krachtig doorgevraagd en niet teruggekoppeld. Het vertrouwen van mensen in armoede in de overheid en de uitvoerders is vaak erg laag. Daarom adviseert de ASD inwoners proactief en structureel vast te houden met één contactpersoon die de verbindingsofficier is voor alle hulpverleners (en dat zijn er vaak nogal wat meer dan de drie grote uitvoerders SWOM, Jeugdteam en Ferm Werk). Daar zou ons inziens wel de centrale contactpersoon moeten werken.

Ten onrechte wordt verondersteld dat inwoners mondig zijn, moed en doorzettingsvermogen hebben, overzicht kunnen behouden, hun situatie overzien, wijze besluiten nemen, eigen regie kunnen voeren en zelfredzaam zijn. Keer op keer blijkt uit onderzoek dat dat niet voor iedereen (meer) geldt. Het vermogen tot op eigen regie en zelfredzaamheid wordt door de overheid te vaak te hoog ingeschat en de verwachtingen die zij heeft van mensen zijn te vaak hoger dan zij kunnen waarmaken. Dat concludeerde ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en haar publicatie 'Weten is nog geen doen' (2017). Daarin schetst zij een realistisch perspectief op redzaamheid en onderbouwt zij hoe de overheid het 'doenvermogen' van haar burgers beter in kan schatten.

Een belangrijke reden waarom mensen te laat bij de hulpverlening komen is dat zij hun eigen situatie als minder problematisch beschouwen dan dat deze in werkelijkheid is. Daarnaast beoordelen zij hun eigen vaardigheden en financiële positie positiever dan de 'objectieve' criteria aantonen. Zij zien minder de signalen (veel rood staan, betalingsachterstanden, geen financiële buffer hebben). Volgens Van Geuns (lector Armoede Interventies aan de Hogeschool van Amsterdam) is dit misschien nog wel de belangrijkste reden waarom mensen zo lang wachten met invoeren van hulp. Daarnaast spelen andere factoren zoals bureaucratische belemmeringen waar men op stuit ook een grote rol (Van Geuns, et al, p. 141).

Van Geuns onderscheidt twee groepen burgers bij armoede:

1. inwoners die te maken hebben met financiële problemen
2. inwoners voor wie de oplossing in zicht is.

Veel acties in het beleidsplan zijn gericht op de eerste groep. Van Geuns vraagt specifiek aandacht voor de tweede groep bij wie de grootste financiële problemen achter de rug zijn. Deze tweede groep laat een patroon zien: onzekerheid en angst heersen voor de situatie als de ondersteuning ophoudt. Dit komt ook uit ons eigen onderzoek naar voren. Problemen zijn niet opgelost als er een oplossing is. Zij zijn door een complex aantal factoren ontstaan en terugval is verre van denkbeeldig, in armoede maar ook in schulden. Van Geuns geeft aan dat uit onderzoek blijkt dat nazorg loont (inkomensbeheer, budgetbeheer, beschermingsbewind). Vanzelfsprekend is ook dit maatwerk. Rotterdam is een mooi voorbeeld waar ingezet wordt op stress verlagende beschermingsbewindvoering (Volkskrant, 7 juli 2020). Wij adviseren de gemeente in haar beleidsplan invulling te geven aan nazorg, voor armoede en later dit jaar in de beleidsnota schuldhulpverlening.

Advies 2: Bejegening en professionele sensitiviteit

Een deel van de inwoners komt in armoede, blijft daar en zakt verder weg door het ontbreken van een warme hand die trouw blijft en nabij is. Zorgethicus Baart onderbouwt in zijn Presentietheorie dat iets wezenlijks zoek raakt in dit zelfredzaamheidsdiscours; het lijden, de uitzichtloosheid en het onstuitbare verval (Baart, Carbo, 2013, p.22). Ofschoon het hebben van eigen regie in onze optiek verbonden is aan een menswaardig bestaan, is het erkennen van het (tijdelijk) onvermogen tot zelfredzaamheid óók menswaardig. Bij mensen met stress door schulden en armoede kan niet te snel naar de zelfredzaamheid en eigen regie toegegaan worden. In het begin moet de aandacht liggen op ontzorgen en helpen. Dit draagt bij aan een sneller herstel van de eigen mogelijkheden, niet alleen financieel maar ook op andere leefdomeinen (Van Geuns, et al, blz. 141).

De centrale contactpersoon voor een cliënt kan, doordat deze de cliënt beter leert kennen en weet wat er op het spel staat voor deze cliënt, ook beter aansluiten en afstemmen. Dat laatste biedt kansen voor effectieve armoedebestrijding, ook voor kinderen en daarmee voor volgende generaties.

Uit onderzoek blijkt het belang van inhoudelijk kennis op gebied van armoede en schulden en wat dat mensen doet. Wij zijn van mening dat de inzet van ervaringsdeskundigen noodzakelijk is omdat zij aan den lijve ondervonden hebben hoe het leven in armoede is, met alle bijbehorende gevoelens en spanningen. Mogelijk instrumenten die bij kunnen dragen aan effectieve armoedebestrijding zijn ons inziens periodieke scholing, regelmatige case-bespreking mét cliënten, structurele inzet van ervaringsdeskundigen en de invoering van morele reflectie.

Van Geuns, geeft in zijn boek Hulp bij Armoede de tip mee om combinaties te maken van een vrijwilliger met professionele hulp. De eerste kan in de behoefte voorzien van de persoonlijk benadering (luisterend oor van het vrijwilligers maatje) (van Geuns, et al. p. 141). Wij zien in deze combinaties ook een bijdrage aan vraagstukken rond inzet van tijd en geld zonder voorbij te gaan aan de specifieke expertise van vakmensen.

Overige punten

Leefstijl beïnvloeding

Armoede bestrijkt meerdere terreinen, zoals terecht genoemd in het beleidsplan; naast inkomen en sociale zekerheid heeft het een overloop naar (toegang tot) onderwijs, gezondheid en welbevinden in brede zin (zie daarvoor ook het rapport Kansrijk Armoedebeleid van CPB – SCP (2020)). Wij missen in het beleidsplan een concretisering van de leefstijl beïnvloeding.

Rol van de huisarts

Wij lezen in vakliteratuur dat de huisarts in verschillende gemeenten een rol vervult in sociale teams en wijkteams. De huisarts geniet in Nederland een groot vertrouwen van burgers en signaleert vroegtijdig stress en stress gerelateerde gezondheidsklachten. Gezien de omvang van armoede zou de huisarts ook proactief kunnen vragen naar de financiële situatie van een cliënt als er vermoedens rijzen dat er uitdagingen liggen op dit levensdomein. De gemeente onderschrijft de effecten die armoede heeft op andere levensdomeinen als onderwijs, arbeid en gezondheid. Wij zijn benieuwd welke visie de gemeente heeft op de rol van de huisarts in het sociale domein in de komende jaren. Wij adviseren onderzoek te doen en deze visie op te nemen in het beleidsplan.

Link schuldhulpverlening

Om begrijpelijke redenen mist nu de verbinding met schuldhulpverlening. Ofschoon armoede en schulden niet per definitie samen gaan, lijkt het ons wenselijk dat beide plannen in verbinding met elkaar verder uitgewerkt worden. Beiden gaan deel uitmaken van het integraal beleidsplan sociaal domein; de ASD kijkt met belangstelling uit naar dit overkoepelende beleidsplan.

Literatuur

Baart, A., Carbo, C. (2013). De Zorgval. Amsterdam: Uitgeverij Thoeis.

Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Kansrijk Armoedebeleid. Den Haag.

Geuns, van, R., Desain, L., & Weijden, van, R. (2018). Hulp bij armoede: Bouwstenen voor effectieve hulpverlening bij armoede en schulden (Dutch Edition) (1st ed. 2019 editie). Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.

Volkskrant 7 juli 2020. https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/346-euro-leefgeld-maar-wel-minder-kopzorgen-dankzij-de-hulp-van-rotterdam~b9572936/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag.