



Raadsvergadering	
Volgnummer	114-2019
Onderwerp	De knoop ontwarren: Beleidskader armoede en schuldhulpverlening 2020-2024
Programmanummer	6 Sociaal domein
Registratienummer	2019-25292
Collegevergadering	03-09-2019
Portefeuillehouder	Wethouder Janssen
Organisatieonderdeel	BO Sociaal
Behandelend ambtenaar	HLM Kessels Telefoonnummer: 043-350 4682 Lea.Kessels@maastricht.nl
Bijlagen	Bijlage 1 Raadsbesluit. Bijlage 2 De knoop ontwarren: Beleidskader armoede en schuldhulpverlening 2020-2024. Bijlage 3 Advies ASD d.d. 14-08-2019 Bijlage 4 Reactie advies ASD d.d. 16-08-2019.

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

In het nieuwe coalitieakkoord “Maastricht, onbegrensd en ontspannen” hebben de aanpak van armoede en schuldhulpverlening grote prioriteit gekregen. Maastricht heeft de ambitie geformuleerd om het percentage huishoudens met een laag inkomen in 2030 onder het landelijk gemiddelde brengen. Het voorliggende beleidskader geeft aan via welke weg we deze ambitie willen realiseren. Conform het advies van Movisie (Movisie, Armoede & schulden in Maastricht, maart 2019) ligt de nadruk niet op het ontwikkelen van nieuwe aanpakken, maar op het bewaken van de samenhang in de hoeveelheid van aanbod, en om naast vernieuwing ook aandacht te houden voor het verbeteren van het bestaande aanbod. Het is van belang om pilots bij gebleken succes op te schalen en te integreren in de bestaande aanpak. Omdat armoede en schulden samenhangen is er, conform het



advies van de Rekenkamer van 16 april 2016, voor het eerst een integraal beleidskader armoede en schuldhulpverlening opgesteld.

Beslispunten

1. Vaststellen beleidskader armoede en schuldhulpverlening 2020-2024 “De knoop ontwarren”.
2. Intrekken armoedeplan 2006-2010.
3. Intrekken beleidsplan Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening 2016-2020 “Op weg naar een financieel stabiel bestaan”.

1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Gemeenten hebben twee wettelijk taken op het gebied van armoede. Ze hebben de wettelijke plicht om bijzondere bijstand te verstrekken op grond van art. 57 van de participatiewet. Deze taak richt zich op het verzachten van de gevolgen van armoede. Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden, op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Tot op heden hanteerde de gemeente Maastricht een apart beleid m.b.t. armoede en m.b.t. schuldhulpverlening.

Het meest recente beleidsplan armoede dat door de raad is vastgesteld, is het armoedeplan 2006-2010. Op 15 december 2015 heeft het college een nieuw actieplan armoedebestrijding 2016-2018 vastgesteld. Dit was echter geen beleidsplan, maar een uitvoeringsplan en derhalve niet door de raad vastgesteld. Het bovenliggend beleidskader voor dit uitvoeringsplan vormden de beleidskaders, beleidsplannen, verordeningen en uitvoeringsbesluiten op het gebied van de Participatiewet, Wmo en Jeugd en de Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht Heuvelland.

Op 1 november 2016 heeft de raad het beleidsplan Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2016-2020 “Op weg naar een financieel stabiel bestaan” vastgesteld.

De rekenkamer heeft in haar advies op 18 april 2018 aangegeven dat een integraal beleidskader t.b.v. armoede en schuldhulpverlening nodig is. Op basis van dit advies legt het college aan de raad een beleidskader ter vaststelling voor dat voor het eerst zowel betrekking heeft op armoede als op schuldhulpverlening.

Dit beleidskader geeft onze missie en visie aan, welke maatschappelijke effecten (doelen) we met onze aanpak willen bereiken en welke middelen vanuit het armoedebudget hiervoor beschikbaar zijn.



Het dient tevens als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen en/of om te toetsen welke bijdrage bestaande en nieuwe initiatieven leveren aan de aanpak van armoede binnen onze stad.

2. Gewenste situatie.

Een integraal beleidskader, een integrale aanpak.

In het coalitieakkoord 2018-2022, Maastricht onbegrensd en ontspannen, hebben de aanpak van armoede en schuldhulpverlening een grote prioriteit gekregen. Dit vanuit het besef dat armoede een complex probleem is dat in principe iedereen kan treffen. Wie in armoede leeft, heeft daar zelden bewust voor gekozen. Armoede kan iedereen overkomen. Omdat je je baan verliest, je partner verliest, omdat je arbeidsongeschikt raakt of omdat je als kind opgroeit in een arm gezin.

Armoede is niet alleen een probleem van mensen met een laag inkomen en/of schulden, maar ook van de samenleving, ons allen dus. De vaak jarenlange, generatie-overstijgende armoede heeft grote gevolgen voor het functioneren van mensen. Ze leidt tot gevoelens van minderwaardigheid en schaamte, maar ook tot sociale uitsluiting en gebrekkige participatie. Opgroeien in armoede kan grote en langdurige gevolgen hebben voor kinderen, met effecten in de rest van hun leven.¹ En dat kan er weer aan bijdragen dat volgende generaties ook met de gevolgen geconfronteerd worden.

Gemeenten hebben een wettelijke taak met betrekking tot bijzondere bijstand en met betrekking tot schuldhulpverlening. Bijzondere bijstand is bedoeld om in bepaalde individuele situaties de gevolgen van armoede te verzachten; schuldhulpverlening heeft tot doel mensen met (dreigende) problematische schulden te ondersteunen, liefst naar een toekomst zonder schulden.

Maastricht vat, net als de meeste andere gemeenten, haar verantwoordelijkheid echter breder op. De gemeente Maastricht heeft een lokaal minimabeleid om de gevolgen van armoede te verzachten en invloed uit te oefenen op de oorzaken van armoede. Ze wil het armoedeprobleem aanpakken en heeft de ambitie geformuleerd om het aantal huishoudens in armoede tot in 2030 onder het landelijke gemiddelde te brengen. Het doel is daarmee helder, maar vanwege de complexiteit van het probleem is niet altijd van tevoren duidelijk wat de beste aanpak is. Armoede is, wat tegenwoordig ook wel een “wicked problem” wordt genoemd: een probleem dat bestaat uit een

¹ Nederlands Jeugd Instituut, Opgroeien en opvoeden in Armoede, Utrecht, 2015



onoverzienbaar aantal deelproblemen, die ook nog eens op elkaar inwerken, en waarvan oorzaak en gevolg steeds in een andere verhouding tot elkaar staan. Je weet niet aan welk touwtje je moet trekken om de knoop te ontwarren.

Bij een dergelijke complexe problematiek kan het verlangen naar boven komen om met een grote oplossing, een machtige zwaai, het probleem op te lossen.

Wanneer we kijken naar experimenten, pilots, projecten in Nederland, in andere gemeenten en ook in Maastricht, dan moeten we concluderen dat zo'n machtige zwaai er niet is. Dat betekent niet dat we onze ambitie verkleinen, maar het betekent wel dat we in onze aanpak realistisch, geduldig en bescheiden zijn.

Desondanks blijft de gemeente stap voor stap werken aan het ontwarren van de armoedeknoop. Gelukkig heeft Maastricht al een solide basis en kunnen we hierop verder. Onze werkwijze heeft daarbij niet tot doel te komen tot een perfect alomvattend masterplan, maar we gaan op weg op basis van wat we hebben en weten, en passen onze aanpak aan op basis van wat we leren.

De focus ligt hierbij op bewaking van de samenhang tussen het bestaande aanbod, het versterken van het bestaande aanbod en het borgen van de aanpak van succesvolle pilots conform de aanbevelingen in het Movisierapport.²

De **missie van ons armoedebeleid** is dat we sociale uitsluiting en ongelijkheid als gevolg van armoede en schulden willen verminderen.

Armoede is veel meer dan alleen een inkomensprobleem. Armoede heeft ook effecten op sociaal maatschappelijke deelname en op gezins- en opvoedingsproblemen.³

We pakken armoede enerzijds aan door de gevolgen van armoede te verminderen en daarmee te verzachten. We verzachten de materiële gevolgen vanuit onze wettelijke taak bijzondere bijstand en vanuit ons lokaal minimabeleid. Anderzijds oefenen we ook invloed uit op de oorzaken van armoede. Onze ambitie is het om de armoede in Maastricht in 2030 onder het landelijk gemiddelde gebracht te hebben.⁴

² Movisierapport, Armoede & schulden in Maastricht, maart 2019, o.a. pag. 22.

³ Zie voor een overzicht het rapport van Movisie, 2019.

⁴ Coalitieakkoord 2018-2022 "Maastricht onbegrensd en ontspannen".



Onze **visie op armoede** is dat het een complex verschijnsel is met veelal samenhangende dimensies: inkomen, maatschappelijke participatie, opleiding, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving. Het beeld van een onontwarbare kluwen past bij deze visie.

We moeten ons echter ook realiseren dat niet iedereen in armoede ongezond leeft of klachten heeft. Toch heeft armoede negatieve effecten op mensen en de samenleving als geheel. Cruciaal daarbij is de schaamte die vaak gepaard gaat met armoede. Veel mensen vinden het moeilijk om over armoede of geldzorgen te praten. Dat kan ertoe leiden dat ze te lang wachten met het vragen om hulp, zodat de (schulden)problemen al geëscaleerd zijn. Om dit te beïnvloeden, besteden we veel aandacht aan preventie en vroegsignalering.

Armoede en schulden

Er is een nauwe relatie tussen armoede en schulden. Het oude gezegde: “waar schulden zijn, is armoede niet ver weg” is nog steeds van toepassing. Hoewel schulden onder alle inkomensgroepen voorkomen, lopen mensen met een laag inkomen meer risico op schulden. Ook schulden komen over het algemeen niet alleen en bij de aanpak van schulden is, evenals bij de aanpak van armoede, een integrale benadering nodig.

Sinds de inwerkingtreding van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 is schuldhulpverlening een taak van gemeenten. De wet geeft een ruim kader waarbinnen gemeenten deze taak zelf kunnen vormgeven. Effectieve schuldhulpverlening draagt bij aan de bestrijden van armoede en geeft mensen meer mogelijkheden om te participeren in het sociale en maatschappelijke leven.

Schuldenproblematiek vraagt net als de aanpak van armoede om een integrale benadering. We willen voorkomen dat nog meer inwoners te maken krijgen met problematische schulden. We werken samen met partners en we willen in een zo vroeg mogelijke stadium werken aan een aanpak van de ontstane financiële situatie. We willen mensen ondersteunen zodat ze tenminste schuldenzorgvrij⁵ en indien mogelijk schuldenvrij worden.⁶

⁵ In het movisierapport Armoede & schulden in Maastricht, 2019, wordt dit schuldrust genoemd.

⁶ Iemand is tenminste schuldenzorgvrij wanneer hij/zij wordt geholpen bij het onderzoek naar alle bestaande schulden en middels budgetbeheer en coaching ondersteund wordt in zijn of haar financiële situatie.



Onze **missie** met betrekking tot schulden is het om, samen met ketenpartners, een bijdrage leveren aan het verminderen van schuldenproblematiek door waar mogelijk financiële zelfredzaamheid te bevorderen, waar nodig mensen te ondersteunen in hun financiële redzaamheid en via preventie en vroegsignalering te voorkomen dat mensen in (risicovolle)schulden terechtkomen.

Daarmee beperken we problemen bij inwoners en onnodige maatschappelijke kosten als gevolg van schuldenproblematiek bij inwoners.

Onze **visie op schulden** is dat schulden belemmerend werken op (maatschappelijke) participatie. Het leidt tot tunnelvisie, het beïnvloedt het denkvermogen, het zorgt ervoor dat mensen moeite hebben om nieuwe vaardigheden te leren. Kortom: het leven staat onder druk.

De laatste jaren wordt vroegsignalering expliciet benoemd als onderdeel van schuldhulpverlening. Vroegsignalering binnen de schuldhulpverlening is het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen en *outreaching* hulpverlening.

De essentie van het beleidskader 2020-2024

- Als gemeente kunnen we armoede niet oplossen omdat inkomenspolitiek is voorbehouden aan het Rijk.
- Vanuit onze wettelijke taak bijzondere bijstand en vanuit lokaal minimabeleid verzachten we de gevolgen van armoede. Dit blijven we ook doen.
- We geven echter de komende jaren prioriteit aan het beïnvloeden van de oorzaken van armoede en schulden. Preventie en vroegsignalering zijn daarbij belangrijke thema's.

Van kader naar uitvoering

Via onderstaande doelenbomen maken we inzichtelijk hoe acties bijdragen aan onze doelstellingen m.b.t. armoede & schuldhulpverlening en m.b.t. extra aandacht voor kinderen in armoede.



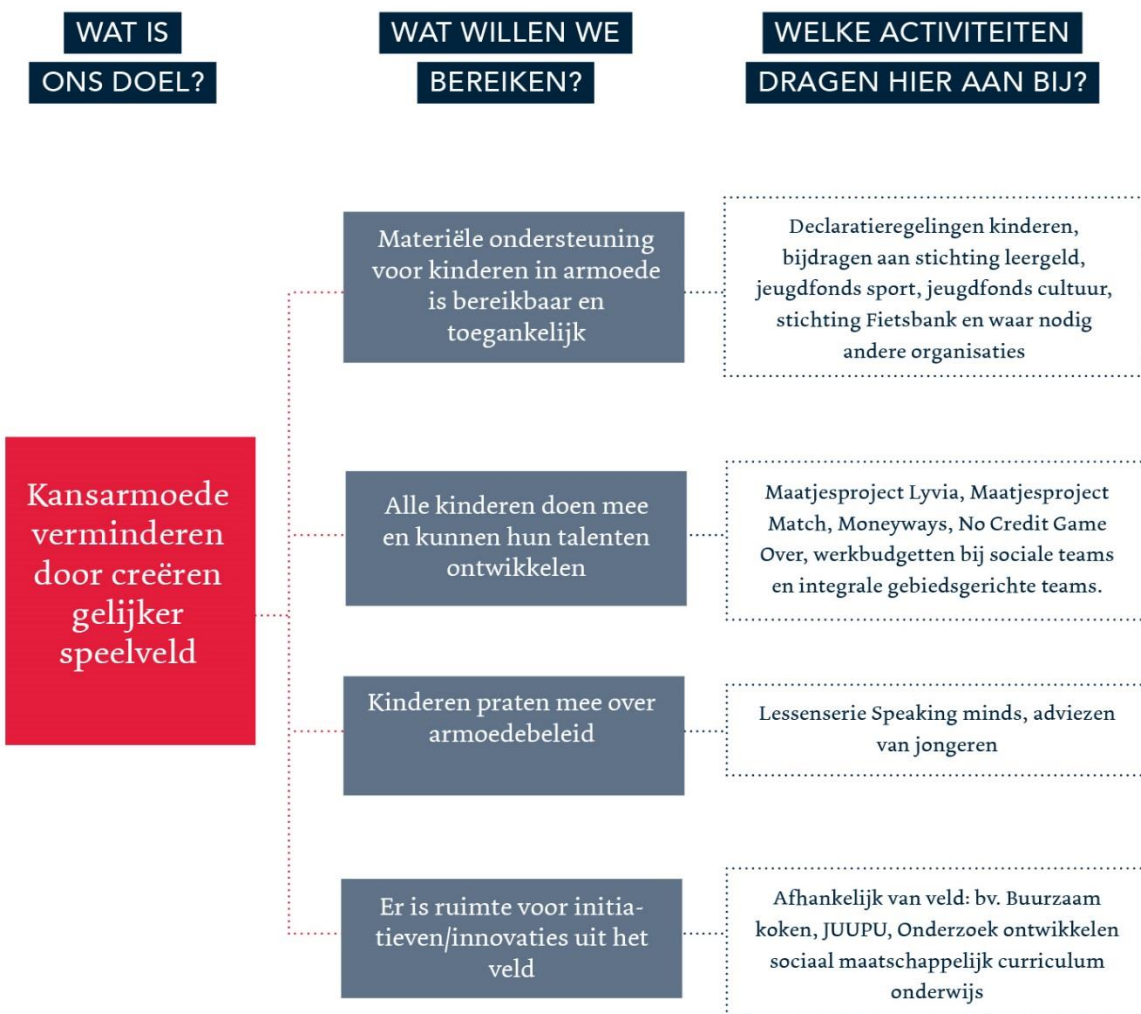
DOELENBOOM ARMOEDE EN SCHULDHULPVERLENING



Raadsvoorstel



DOELENBOOM EXTRA AANDACHT VOOR KINDEREN IN ARMOEDE



Raadsvoorstel

3 Indicatoren.

Via de monitor sociaal domein ontvangt uw raad cijfers met betrekking tot individuele voorzieningen, meer specifiek de verstrekkingen in het kader van bijzondere bijstand en gegevens met betrekking tot ingezette dienstverlening op het gebied van professionele schuldhulpverlening.

In de begrotingsopzet m.i.v. 2020 wordt de Maastrichtse armoede indicator opgenomen. Tevens wordt uw raad in de nieuwe begroting geïnformeerd over verstrekkingen in het kader van armoede, over het bereik van organisaties die zich specifiek op verstrekkingen aan kinderen richten (zoals leergeld, jeugdfonds sport en cultuur, fietsbank).



Met betrekking tot outcome indicatoren op het gebied van schuldhulpverlening maakt het bestuur van de GR KBL afspraken over de ontwikkelingen van deze indicatoren. Deze zullen te zijner tijd ook opgenomen worden in de monitor sociaal domein
Bovengenoemde indicatoren hebben betrekking op meer dan 90% van het armoedebudget.
Daarnaast worden de pilots Jongerenperspectieffonds en Vindplaats Schulden apart gemonitord.

3. Argumenten.

Het vaststellen van een integraal beleidskader armoede en schuldhulpverlening draagt bij aan een meer integrale aanpak van armoede en schulden. Het kwaliteitscompas en meer in het bijzonder de doelenboom geeft inzicht in en overzicht over doelstellingen, gewenste maatschappelijke effecten en de acties die daar een bijdrage aan leveren.

De beschreven doelstellingen en acties zijn grotendeels (recent) bestaande praktijk. Een praktijk die door Movisie positief is beoordeeld.

De uitdaging nu is om de samenhang te blijven bewaken en naast vernieuwing ook aandacht te blijven besteden aan het bestaande aanbod. De komende jaren is er ook aandacht nodig voor het implementeren van resultaten van pilots in bestaande aanpakken. Leren van wat er is en deze ervaringen gebruiken om te verbeteren en op te schalen.

4. Alternatieven.

Het voortzetten van het bestaande actieplan armoede 2006-2010 en in 2020 een nieuw beleidsplan 2021-2025 in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening laten vaststellen.

Voordelen: geen.

Nadelen:

- Er wordt geen invulling gegeven aan het advies van de rekenkamer d.d. 18 april 2018.
- Er blijven aparte beleidskaders bestand voor armoede en voor schuldhulpverlening, terwijl beide beleidsterreinen in de praktijk nauw met elkaar verbonden zijn, want waar schulden zijn ligt armoede op de loer.

5. Financiën.

Het vaststellen van dit beleidskader heeft geen financiële gevolgen. In het beleidskader armoede wordt niet om structurele extra middelen gevraagd.



Ook wordt er niet getornd aan het loslaten van de Maastrichtse maat, waarbij bijzondere bijstand en de lokale minimaregelingen bestemd zijn voor huishoudens met een inkomen tot 110% wettelijk sociaal minimum.

Uw raad heeft bij het vaststellen van de begroting 2019 (12 november 2018) en bij de kaderbrief 2019 (2 juli 2019) het meerjaren-perspectief m.b.t. het budget armoede als volgt financieel aangevuld.

Intensivering programma 6	2019	2020	2021	2022
Aanvalsplan armoede (betreft onderzoek en monitoring)	€ 50.000 toevoegen	€50.000 toevoegen	€ 25.000 toevoegen	€ 25.000 toevoegen
Armoede (bijdrage bestaande open einde regelingen, en waar nodig intensivering)	€ 500.000 toevoegen	€ 375.000 toevoegen	€250.000 toevoegen	€125.000 toevoegen
(Prognose) armoedebudget	€10.7 mio	€10.7 mio	€10.6 mio	€10.5 mio

De post aanvalsplan armoede (betreft onderzoek en monitoring) maakt onderdeel uit van het armoedebudget, maar de kosten van onderzoek en monitoring worden apart verantwoord omdat deze middelen ook specifiek voor onderzoek en monitoring bestemd zijn.

De pilots Jongerenperspectieffonds (raad, 14 november 2017), en Vindplaats schulden (college, 11 december 2018) worden met tijdelijke middelen gefinancierd.

Op basis van evaluatie van de resultaten van de pilots wordt bekeken of er, buiten de reeds vastgestelde aanvulling extra inzet van middelen nodig is. Dat weten we echter nu nog niet.

6. Vervolg.

Monitoring en verantwoording vindt plaats via de reguliere P&C cyclus en via de monitor sociaal domein. Uw raad wordt geïnformeerd (en waar nodig gevraagd naar besluitvorming) over de resultaten van de pilots jongerenperspectieffonds en vindplaats schulden en mogelijke vervolgstappen na deze pilots.

Monitoring en verantwoording vanuit de Kredietbank Limburg wordt door de GR KBL opgepakt.



7. Participatie

- Onderzoek rekenkamer naar armoedebeleid Maastricht (rapport rekenkamer mei 2018, reactie college 6 juni 2018).
- De raad is in twee sessies geïnformeerd. Op 2 oktober 2018 over armoede en op 26 februari 2019, in een informatiebijeenkomst, over schuldhulpverlening.
- Stadsbrede bijeenkomst AANzet over maatwerk op 19 januari 2019.
- Ter voorbereiding op het beleidskader hebben twee onderzoeken plaatsgevonden: Movisie heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van armoede, naar de sturingsmogelijkheden van gemeenten en naar de aanpak van armoede & schulden in Maastricht. Bureau Onderzoek en Statistiek heeft onderzoek gedaan naar het (non) gebruik van landelijke inkomensregelingen en hoe mensen het beste ondersteund kunnen worden bij het aanvragen van deze regelingen.
- Op 5 april 2019 heeft er een stadsgesprek plaatsgevonden waarin de bevindingen van Movisie zijn besproken en van commentaar zijn voorzien door de meer dan 200 aanwezigen.
- De Adviescommissie Sociaal Domein (ASD) heeft op 14-08-2019 advies uitgebracht over het beleidskader. Het advies en de reactie daarop zijn als bijlagen bijgevoegd.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

R.E.C. Kleijnen.

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake.



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 3 september 2019, organisatieonderdeel BO Sociaal, no. 2019-25292

gelet op Participatiewet en
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

BESLUIT:

1. Vaststellen Beleidskader armoede en schuldhulpverlening 2020-2024 “De knoop ontwarren”.
2. Intrekken Armoedeplan 2006-2010.
3. Intrekken Beleidsplan Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening 2016-2020 “Op weg naar een financieel stabiel bestaan”.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van

de griffier,

de voorzitter,