

Datum : 20 november 2017
Kenmerk : ASD20170020
Aan : het college van B en W van de Gemeente Oss
Betreft : Ongevraagd advies armoedebeleid Oss

Geacht college,

Op 24 april 2017 heeft de Adviesraad Sociaal Domein Oss (ASD) gevraagd advies gegeven over "Kinderen in armoede en flankerend armoedebeleid". In dit advies gaf de ASD aan het te betreuren dat dit armoedebeleid en het beleidskader Schuldhulpverlening van de gemeente Oss leidend waren voor de verdeling van de extra structurele financiële middelen die het Rijk ter beschikking stelde. Vanwege de tijdsdruk, omdat de gelden voor 2017 spoedig moesten worden ingezet, heeft de ASD ingestemd met de begroting 2017 en de keuzes die er gemaakt zijn, wel met het voorbehoud dat de ASD in het najaar zou komen met een advies, dat uiteindelijk moet resulteren in een nieuw op doelgroepen toegespitst integraal armoedebeleid, welke het oude armoedebeleid van 2012 moet vervangen. Armoede is een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies zoals inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen, en leefomgeving en veel hulpverlening.

Als we de landelijke cijfers vertalen naar de plaatselijke situatie in Oss dan hebben we het over meer dan 10.000 inwoners (12% van de inwoners) van Oss die moeten rondkomen van een inkomen van maximaal 120 % van het bijstandsniveau, mede afhankelijk van het type huishouden. Hiervan leeft meer dan 55% langdurig (3 jaar of langer) onder de armoedegrens. De grootste groep zijn mensen met een uitkering, zzp-ers, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en niet-westerse allochtonen.

Vaak wordt armoede slechts beschouwd als een tekort aan financiële middelen. In een bredere betekenis resulteert armoede vaak in sociale uitsluiting. Cruciaal is dan het hebben van een goed netwerk: wie ken je, wat zijn je rolmodellen, aan wie neem je een voorbeeld en aan wie trek je je op? Wie zijn solidair met jou en je gezin? Ook het hebben van voldoende toekomstperspectief is cruciaal, vooral in situaties waarin nauwelijks uitzicht is op werk of verandering van leefsituaties

Het ASD vindt dat er de komende jaren (2017-2020) ingezet moet worden op het duurzaam maken van armoedebestrijding.

Focuspunten hierin dienen te zijn het voorkomen van armoede en het terugdringen van armoede door o.a.

- Het nauwgezet volgen van nieuwe landelijke ontwikkelingen en daar waar mogelijk deze toepassen in Oss,
- Actieve rol in beleid verankeren voor preventie en vroegsignalering,
- Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid,
- Het bieden van individuele maatwerkoplossingen door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de levensgebeurtenissen van onze inwoners,
- Het bieden van een (tijdelijk) vangnet zolang dit nodig is.

[1 / ASD20170020 ongevraagd advies armoedebeleid Oss](#)

Dit betekent ook dat inwoners van Oss die niet in staat zijn om zich te redden, blijvend verzekerd zijn van een vangnet.

Om te komen tot dit advies heeft de ASD met name gebruik gemaakt van de volgende rapporten, onderzoeken en beleidsplannen:

1. SER-rapport van maart 2017 "Opgroeien zonder armoede"
2. Kans op armoede lage-inkomensgrens. "Armoede signalement 2014" (CBS/SCP)
3. "Een lang tekort" : de omvang van langdurige armoede in Nederland. SCP 2016
4. "Kindgericht armoedebeleid" van het Nederlands Jeugdinstituut 2017
5. "Handreiking aan Nederlands gemeenten voor Effectief kindgericht armoedebeleid" 2014 van de Kinderombudsman
6. "Wat werkt bij de aanpak van armoede" van Movisie 2016
7. Armoedebeleid gemeente Uden 2018-2021
8. Beleidsplan armoedebestrijding gemeente Almere 2017
9. "Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen" van Mullainathan", S.& Shafir 2013
10. De jaarlijkse rapportage van het College voor de Rechten van de Mens: "Armoede Sociale Uitsluiting en Mensenrechten 2016".
11. "Mobility Mentoring" rapport Hogeschool Utrecht

Het bovengenoemde is nog maar een klein gedeelte van wat er in totaal geschreven is over de complexe problematiek die armoede heet. De ASD wil hiermee aangeven dat de gemeente Oss het wiel niet zelf hoeft uit te vinden, maar gebruik kan/moet maken van alle inzichten en onderzoeken die reeds over armoede zijn gedaan. Kennis nemen en overnemen van voorbeelden uit de praktijk die blijken te werken (best practices). Met dit advies wil de ASD vooral de functie vervullen van aanjager om te komen tot een integrale en duurzame aanpak van de armoedebestrijding van de gemeente Oss, die uiteindelijk zal leiden tot een ambitieus beleidsplan armoedebestrijding met heldere doelen. De beoogde veranderstrategie zal door de gemeente zelf gerealiseerd moeten worden. Deze veranderstrategie kenmerkt zich door de focus op evidence based werken, preventie, activering, gedragsverandering, integraliteit van ondersteuning, het inspelen op levensgebeurtenissen en druk uitoefenen op landelijke overheden armoedebeleid.

Een eerste aanzet hiervoor wil het ASD met dit advies geven. Dit heeft geresulteerd in de volgende adviezen/aanbevelingen in willekeurige volgorde.

1. De ASD **adviseert** aan de gemeente Oss om meer inzicht te verkrijgen over de problematiek van en de samenstelling van de groep werkende minima (maximaal 120% van het bijstandsniveau). 60% van het totaal aantal is nl werkend in loondienst of als zzp-er actief. Meer aandacht voor deze groep is nodig om beleidsmatige aanpassingen specifiek ook op deze doelgroep goed te kunnen focussen.
2. De ASD **adviseert** aan de gemeente Oss om specifieke aandacht/maatregelen in te zetten voor huishoudens die het eerste jaar in de armoede komen. Dit voorkomt dat men op den duur in langdurige armoede terecht komt.
3. De armoede van kinderen is de armoede van hun ouders of verzorgers. De SER beveelt een twee sporenbeleid aan: compensatie voor kinderen in natura om sociale uitsluiting en armoede tegen te gaan en om hen gelijke kansen te bieden; en voor de ouders inkomensvoorziening tot bestaanszekerheid (uitkeringen en inkomensbeleid), aanpak van de oorzaken van armoede, zodat ook de ouders perspectief hebben om uit de armoede te komen.

[2 / ASD20170020 ongevraagd advies armoedebeleid Oss](#)

De ASD **adviseert** kinderen in armoede niet te zien als een aparte groep voor armoedebestrijding. Belangrijk is om de gezinnen zelf te betrekken bij het voorstellen en bedenken van goede maatregelen en acties om te voorkomen dat armoede van generatie tot generatie wordt voortgezet.

4. De ASD **adviseert** m.b.t. armoede en kinderen het invoeren van het Kindpakket zoals voorgesteld door de Kinderombudsman.

Een Kindpakket is een pakket dat kinderen in armoede voorziet van tenminste de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. Denk hierbij aan vouchers voor basisbenodigdheden zoals een stel winter- en zomerkleren, lessen voor een zwemdiploma, een bibliotheekpasje, toegang tot lokaal openbaar vervoer en deelname aan wekelijkse activiteiten ter ontspanning of sportieve of culturele ontwikkeling. Een Kindpakket moet eenvoudig aan te vragen zijn en rechtstreeks ten goede komen aan het kind. Een groot aantal van de bovengenoemde voorzieningen zijn in Oss beschikbaar voor kinderen, echter het aanvragen van deze voorzieningen is in Oss versnipperd en onoverzichtelijk. Dus niet eenvoudig en ineffectief.

De ASD **adviseert** het aanvraagproces te vereenvoudigen om versnippering te voorkomen en overzichtelijkheid te vergroten. Door middel van een betere voorlichting en de toegang tot de gemeentelijke minimavoorzieningen makkelijker te maken door zich aan te sluiten bij het programma "Bereken je Recht". Waardoor bijvoorbeeld sociale en jeugdteams direct digitaal een dergelijk Kindpakket (plus andere minima-inkomensvoorzieningen) kunnen aanvragen.

Ook **adviseert** de ASD om over de inhoud van het pakket in gesprek te gaan met kinderen en jongeren, die in de gemeente Oss wonen. Dit kan ervoor zorgen dat het aanbod overeenkomt met de behoeften van deze kinderen jongeren.

5. De ASD **adviseert** dat de kinderrechten conform het VN Kinderrechtenverdrag in Nederland (dus ook binnen de gemeente) actief nageleefd worden. Dit betekent dat elk kind recht heeft op een levenstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling, De ouders moeten daarvoor zorgen en de overheid moet hen daarbij ondersteunen.
6. Volgens het SCP is vooral het vinden van werk met meer uren of beter betaald werk een belangrijke factor bij het zich ontworstelen aan armoede. Maar dan moet werken ook daadwerkelijk lonend zijn. De doorgeschoten flexibilisering binnen de arbeidsmarkt speelt een grote rol bij armoede onder kinderen (ouders met jonge kinderen lopen het grootste risico op armoede). Echte banen en verhoging van het minimumloon draagt daadwerkelijk bij om armoede te bestrijden. Ook voorkomt dit de armoedeval. De armoedeval houdt in dat als je vanuit een uitkering werk vindt, je er vaak niet op vooruit gaat, maar juist achteruit. Bijvoorbeeld omdat je dan geen of minder recht hebt op Huurtoeslag, inkomensafhankelijke regelingen of andere voorzieningen.

De ASD **adviseert** de gemeente om hier rekening mee te houden bij het toeleiden van mensen naar regulier werk en te zoeken naar mogelijkheden om ook bij werk met loonkostensubsidie te bereiken dat werken inderdaad ook leidt tot een hoger besteedbaar inkomen. Namelijk een hoger brutoloon leidt slechts in beperkte mate of in zijn geheel

niet tot een hoger besteedbaar inkomen. Dit staat op gespannen voet met het beginsel dat werk moet lonen.

7. Er is een samenloop en samenhang tussen (problematische) schulden en armoede. De groep met schulden blijkt voornamelijk te bestaan uit mensen met een uitkering en een huurhuis, alsmede laagopgeleide jonge stellen met kinderen en huishoudens met een niet-westerse afkomst. Bij problematische schulden duiken mensen vaak onder de armoedegrens. Als gevolg van de ingewikkelde berekening van de beslagvrije voet en de vele bijzondere incassobevoegdheden hebben veel huishoudens met problematische schulden minder dan 90 % van de voor hen geldende bijstandsnorm ter beschikking. Schulden ontstaan door een combinatie van omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag, onverwachte gebeurtenissen en in de persoon gelegen factoren. Van de 544.000 huishoudens in Nederland met een problematische schuld vindt er voor 153.000 huishoudens schuldhulpverlening plaats. Deze "onzichtbare" huishoudens met risicovolle schulden of problematische schulden ontvangen geen schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening wordt door velen gezien als een laatste redmiddel voor de allerergste gevallen, waartoe zij zichzelf niet rekenen. Zij ervaren grote drempels voordat ze van schuldhulpverlening gebruik durven te maken. De gemeente Oss zet in op preventie en vroegsignalering, maar wat zijn hiervan de resultaten en wat kan er beter?

De ASD **adviseert** om bestaande beleidsinstrumenten als preventie en vroegsignalering te intensiveren en te innoveren (leren van praktijkvoorbeelden die effectief blijken in andere gemeenten). Bijvoorbeeld door screening van/op laaggeletterdheid; training herkennen van armoede bij basisteams jeugd en gezin en sociale teams, lessen gericht op financiële bewustwording aan kinderen en jongeren; en vroegsignalering bij schulden met name betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars, nutsbedrijven en wooncorporaties. Kijk ook nog eens naar de toetredingseisen die de gemeente Oss stelt of deze mogelijk belemmerend werken, waardoor mensen niet worden geholpen of zich niet aanmelden voor schuldhulpverlening.

8. Naast cognitieve vermogens zoals lezen, schrijven en rekenen, zijn niet cognitieve factoren zoals persoonlijkheid, zelfvertrouwen en (chronische) stress essentieel bij financiële zelfredzaamheid. Ook wie beschikt over voldoende cognitieve vaardigheden, kan in de problemen raken waardoor zijn rationaliteit en zelfcontrole eronder gaat leiden. Er is in toenemende mate het besef dat de begeleiding van personen (door hulpverleners of instanties) daarop moeten aansluiten. Het beleid van de gemeente is gericht op preventie. Voorkomen is beter dan genezen, bijvoorbeeld financiële educatie (in Oss het project Slimmer met Geld). Er is echter geen wetenschappelijk bewijs (onderzoek van Jungmann 2016 "Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?") dat dit effectief is. Daarentegen is Mobilty Mentoring een succesvolle aanpak, ontwikkeld in de VS, welke ervan uitgaat dat de weg om blijvend uit de armoede te komen, begint met het weg nemen van stress. De aanname dat chronische stress gedrag beïnvloedt is het belangrijkste aangrijpingspunt voor de aanpak.

Het lukt meestal niet om mensen met voortdurende geldzorgen blijvend uit de financiële ellende te krijgen. Afspraken vergeten, beloften niet nakomen, snel opgeven, weinig flexibel zijn en snel boos worden; schuldhulpverleners komen het vaak tegen. "De cliënt wil niet geholpen worden", is dan al snel de natuurlijke reactie. Maar vaak is het geen

onwil, maar onmacht. Mensen zijn pas in staat om te doen wat er moet gebeuren als stress onder controle is, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek. In de Amerikaanse methode worden mensen met financiële problemen daarom eerst bewust gemaakt van de stress waarmee ze leven. Mentor en cliënt stellen vervolgens samen het wegnemen van stress steeds centraal in een stappenplan op verschillende terreinen, zoals geld, scholing, gezondheid en huisvesting. Alphen aan den Rijn heeft de primeur.

De ASD **adviseert** om de veelbelovende methode voor armoedebestrijding Mobilty Mentoring als pilot in Oss op te starten.

9. Armoede is een mensenrechtelijke kwestie. Dat grote groepen mensen langdurig in armoede leven duidt op tekortkomingen in het garanderen van het recht op een behoorlijke levensstandaard. Het recht op een behoorlijke levensstandaard en bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs, het recht op arbeid en het recht op huisvesting zijn fundamentele rechten van de mens. Evenals het recht op deelname aan het culturele en politieke leven. Een leven in armoede en uitsluiting kan een aantasting van de menselijke waardigheid zijn. Dit vraagt om nieuw en ander beleid.

ASD **adviseert** een aanpak waarin mensenrechten een centrale plaats hebben. Een dergelijke aanpak onderstreept voor beleidsmakers, professionals en mensen in armoede dat het hier gaat om elementaire mensenrechten. De Gemeente zorgt er voor dat haar beleid in lijn is met en getoetst wordt aan het VN mensenrechten verdrag.

10. Ten slotte **adviseert** de ASD om een armoederegisseur aan te stellen. De armoederegisseur is dan het enige aanspreekpunt: hij of zij bemiddelt tussen burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeente. Op die manier verdwalen mensen niet in het woud van voorzieningen en regelingen. En voor de gemeente is het voordeel dat ze dankzij een armoederegisseur inzicht hebben in wat er speelt. Dat ontbreekt er nogal eens aan en dat is wel nodig om tot een armoedebeleid te komen en het monitoren van de effecten daarvan.

Tot zover het advies van de ASD, wetend dat we slechts op hoofdlijnen hebben geadviseerd om het complexe probleem van armoedebestrijding tegen te gaan. Helaas moeten we ook constateren dat hoe goed de bedoelingen van diverse maatschappelijke groeperingen en overheid tot nu toe zijn geweest we er niet in geslaagd zijn om dit probleem op te lossen, zelfs niet in het verminderen daarvan.

De ASD ziet uw reactie en uw antwoorden met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groeten,



Jaap Kool

Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein



Ad van Orsouw

Voorzitter kenniskring WIAS