RAPPORT

Rekenkameronderzoek Schulddienstverlening, Armoede- en Minimabeleid (SAM)

In opdracht van Rekenkamercommissie gemeente Emmen

Roel Lauwerier, Nadja Jungmann & Leonieke van Dordrecht

19 september 2022

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Bestuurlijke nota

Inleiding

In Emmen is er in vergelijking met andere Nederlandse en Drentse gemeenten bovengemiddeld veel sprake van armoedeproblematiek. De gemeenteraad van Emmen heeft in zijn vergadering van 20 december 2018 het beleidsplan 'Oog voor SAM 2019-2022', vastgesteld. Het daarin opgenomen hoofddoel van het Schulden, Armoede en Minima(SAM)-beleid is als volgt: "Met een integrale, duurzame inzet en goed bereikbare laagdrempelige dienstverlening meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie helpen." Als rode draad wordt genoemd: "meer maatwerk", omdat "iedere SAM-hulpvraag uniek is en [...] aan alle leefgebieden van mensen [raakt]."[1] Met het SAM-beleid stelde de gemeente de langetermijnambitie om binnen vier jaar te zorgen voor een zichtbare vermindering van het aantal mensen dat in armoede of met schulden leeft.[2]

In 2022 loopt het SAM-beleid af. Voor de Rekenkamercommissie Emmen vormde dit de aanleiding om het SAM-beleid te evalueren. De doelstelling van de voorliggende evaluatie is dan ook om de gemeenteraad handvatten aan te reiken voor (ver)nieuw(d) beleid. Daarbij wordt de doorwerking van corona meegenomen.

In deze bestuurlijke nota schetsen we de conclusie van het onderzoek. Aan deze conclusie koppelen we, mede op basis van opgedane inzichten over de aanpak van armoede-en schuldenproblematiek in andere gemeenten en wetenschappelijke inzichten, vier aanbevelingen. De conclusies hebben we gebaseerd op de nota van bevindingen die is opgenomen achter de bestuurlijke nota.

Conclusies

Allereerst formuleren wij een hoofdconclusie waarmee wij de onderzoeksvraag beantwoorden. De hoofdconclusie is opgebouwd uit deelconclusies waarmee wij de deelvragen beantwoorden. De onderzoeksvraag is:

Hoe ziet het SAM-beleid in de gemeente Emmen eruit; hoe is de uitvoering van het SAM-beleid door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze (uitvoering) doeltreffend en efficiënt?

Hoofdconclusie

De raad van Emmen heeft met het SAM-beleid de ambitie om meer mensen uit een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie te helpen. Het beleid is in 2018 uitgebreid uitgewerkt langs zeven actielijnen, zijnde: 1. Preventie en vroegsignalering; 2. Jeugd; 3. Activerend beleid, gericht op werk; 4. Integrale, laagdrempelige dienstverlening (ook voor ZZP'ers); 5. Laaggeletterdheid en intergenerationele armoede; 6. Aanpak instroom en kosten beschermingsbewind 7. Energietransitie. Positief is dat het daarmee een veelomvattend beleidsdocument is geworden waarin verschillende aspecten van armoede- en schuldenproblematiek worden genoemd en uitgewerkt als onderdeel van de aanpak.

[1] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[2] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

Wij concluderen echter dat het beleid onvoldoende de situatie in Emmen als startpunt heeft genomen. Dit komt voornamelijk door het ontbreken van een duidelijke link tussen de aanpak van het beleid enerzijds en een actuele analyse van de problematiek in Emmen anderzijds. Daarnaast blijken de ambitie en de daaruit voortvloeiende actielijnen al snel onrealistisch door de beperkte beschikbare capaciteit binnen de gemeente Emmen.

Eind 2019 wordt besloten om prioritering aan te brengen in de actielijnen. De focus wordt gelegd op onderdelen van vier van de zeven eerder vastgestelde actielijnen. Daarbij worden resultaten bereikt, zoals de realisatie van het Jongeren Perspectief Fonds en het Geldloket. Echter, niet duidelijk wordt gemaakt of en hoe deze resultaten bijdragen aan het doel (minder mensen in een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie).

Er wordt namelijk niet consistent en op een heldere manier gerapporteerd over de uitvoering van het SAM-beleid. In bijvoorbeeld planning en control (P&C)-documenten wordt gerapporteerd over ondernomen acties, zonder dat daarbij een totaalbeeld wordt geschetst van de mate waarin de overkoepelende ambitie en doelen van het SAM-beleid worden gerealiseerd. Ook wordt niet consistent en expliciet een koppeling gelegd met de oorspronkelijke en later met de geprioriteerde actielijnen. Daarbij wordt ook geen inzicht geboden in de gemaakte kosten per actielijn gerelateerd aan de oorspronkelijke begroting van het SAM-beleid. Ook wordt over de uitvoering van het SAM-beleid gerapporteerd in twee verschillende programma's. Hierdoor kan de raad zich geen goed beeld vormen van de uitvoering van het SAM-beleid; wat is er wel en wat is er niet uitgevoerd, wat mocht dat kosten en wat heeft het gekost? Dit betekent dat de raad niet in positie wordt gebracht om de controlerende rol goed in te vullen.

Door de inconsistente rapportage over de uitvoering enerzijds en het ontbreken van zicht op doelrealisatie op de overkoepelende ambitie anderzijds, is het niet mogelijk om een duidelijke conclusie te trekken over de doeltreffendheid en efficiëntie van het SAM-beleid. Wel constateren wij dat de beperkt beschikbare capaciteit voor de uitvoering van het SAM-beleid en een aanpak die niet is gebaseerd op een analyse van de Emmense situatie de efficiëntie en doeltreffendheid negatief hebben beïnvloed. Tot slot verloopt de samenwerking met maatschappelijke partners nog niet optimaal. Dit komt enerzijds doordat vanuit de partners een regierol van de gemeente wordt gemist en anderzijds door inhoudelijk verschillende visies over wat de juiste aanpak zou (moeten) zijn.

Wij wijzen erop dat de schulden- en armoedeproblematiek in Nederland de komende periode naar alle waarschijnlijkheid zal toenemen. Het Centraal Planbureau (CPB) schat in dat de blijvend hoge prijzen van energie en andere vaste lasten er op termijn voor zullen zorgen dat tussen de 670.000 en 1,2 miljoen huishoudens moeite krijgen met het betalen van hun maandelijkse lasten. In het licht van deze ontwikkelingen is het des te belangrijker om in Emmen een zo goed en passend mogelijk integraal armoedebeleid te realiseren.

Deelconclusies

Is het beleid voldoende concreet gemaakt, met andere woorden: zijn de doelstellingen 'hard' en daarmee de resultaten voor de gemeenteraad controleerbaar en te beoordelen?

- De ambitie van het SAM-beleid zelf is duidelijk: de gemeente wil meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie helpen. Echter, deze ambitie wordt niet gekoppeld aan een indicator op basis waarvan monitoring kan plaatsvinden. Daarmee is de ambitie van het SAM-beleid niet meetbaar gemaakt.

- Voor de actielijnen geldt dat deze veelal corresponderen met concrete en controleerbare doelstellingen zoals het realiseren van een nieuwe participatiewebshop of een bepaald project. Hoewel controleerbaar is of dit (tijdig) gebeurt, is hiermee nog geen zicht op de inhoudelijke doelrealisatie (op het niveau van de overkoepelende ambitie). Ook ontbreekt een analyse of toelichting over hoe een bepaald (deel)resultaat bijdraagt aan het realiseren van de overkoepelende ambitie om meer mensen uit een uitzichtloze schulden-of armoedesituatie te helpen.
- Het SAM-beleid als geheel is daarnaast beperkt controleerbaar en te beoordelen vanwege de manier waarop monitoring plaatsvindt. Monitoring over de uitvoering vindt plaats aan de hand van wisselende doelstellingen die niet expliciet en duidelijk corresponderen met de doelstellingen uit het SAM-beleid of de latere prioritering. Daarnaast vindt de terugkoppeling plaats binnen twee verschillende programma's. Door deze manier van monitoring ontbreekt het overzicht en is het beoordelen van resultaten, ook voor de raad, beperkt mogelijk.
- De nieuwsbrieven over de uitvoering van het SAM-beleid zijn een aanvulling op de reguliere rapportage over de uitvoering van het beleid. In deze brieven worden raadsleden en inwoners op laagdrempelige manier betrokken bij en geïnformeerd over wat de gemeente doet in het kader van schulden-, armoede-en minimabeleid. De vraag is echter in hoeverre deze brieven ook door de beoogde doelgroep worden gelezen.

Liggen de door de gemeente gekozen actielijnen voor de hand gegeven de situatie in Emmen alsmede de prioritering daarin?

- Het SAM-beleid is veelomvattend en uitgebreid uitgewerkt langs zeven actielijnen die verschillende aspecten van armoede- en schuldenproblematiek belichten.
- In de uitwerking van de ambitie in zeven actielijnen ontbreekt echter een heldere verandertheorie.[3] Er had beter onderbouwd kunnen worden waarom en in welke mate met de (oorspronkelijk) geformuleerde actielijnen de schulden- en armoedeproblematiek in Emmen verminderd gaat worden.
- De aansluiting tussen de kenmerken en gegevens over de Emmense situatie met de uitwerking van het SAM-beleid is daarnaast onvoldoende helder geduid. Uit de beschikbare gegevens blijkt bijvoorbeeld dat er in Emmen relatief veel sprake is van intergenerationele armoede. Hoewel dit thema ook expliciet terugkomt in het SAM-beleid, wordt de relatie tussen de situatie in Emmen en dit element van de aanpak niet expliciet toegelicht.
- Daarbij ontbreekt ook een actuele analyse over wat de specifieke kenmerken zijn van de Emmense problematiek en, daarop aansluitend, welke interventies nodig zijn om tot verbeteringen te komen.
- Dit terwijl de Emmense situatie wel specifieke aandacht vergt. Uit de cijfers van het Trendbureau Drenthe blijkt dat 7.6% van de Emmense huishoudens in 2020 een laag inkomen had. Dit is meer dat het gemiddelde in de provincie (5.9%) en ook meer dan het gemiddelde in Nederland (6.8%). Emmen heeft ook het grootste aandeel kinderen uit huishoudens met een laag inkomen in Drenthe. In Emmen gaat het om 8.4% ten opzichte van 6.9% in Nederland en 6.2% in Drenthe. Tot slot had Emmen in 2020 ook het hoogste aandeel huishoudens met (geregistreerde) problematische schulden in Drenthe. Het gaat in Emmen over 9,7% ten opzichte van 7.9% als gemiddelde in Nederland en 6.9% in Drenthe.

Worden de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd (onder andere m.b.t. integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid)?

- Voor de uitvoering van de oorspronkelijke actielijnen blijkt al snel te weinig ambtelijke capaciteit te zijn. Daarom wordt in de uitvoering van het SAM-beleid geprioriteerd tot vier actielijnen. Op onderdelen van deze actielijnen worden resultaten geboekt, zo wordt bijvoorbeeld het Jongeren Perspectief Fonds opgericht en wordt de nieuwe participatiewebshop (Doe Mee Webshop) gerealiseerd. Echter, niet alles wordt ook volgens planning gerealiseerd, dit geldt bijvoorbeeld voor het Jongeren Perspectief Fonds waar de beoogde planning niet wordt behaald.

[3] Een 'verandertheorie', ook wel 'Theory of Change' (ToC) beschrijft de theorie over hoe men denkt dat verandering plaatsvindt. Het beschrijft het *waarom* achter de beoogde verandering.

- Over de uitvoering langs de aspecten maatwerk, integraliteit en zelfraadzaamheid wordt niet gerapporteerd, ook niet richting de raad. Wel zien we dat de verschillende projecten en inspanningen hierop inzetten. Zo komt het element maatwerk terug in de aanpak van het Jongeren Perspectief Fonds en zou de vernieuwde participatiewebshop kunnen bijdragen aan meer zelfredzaamheid.
- In positieve zin in valt op dat de (drie) gesproken inwoners erg tevreden zijn met de persoonlijke dienstverlening die zij hebben ontvangen.
- Over de doelrealisatie van de overkoepelend ambitie van het SAM-beleid (minder mensen in een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie) wordt niet gerapporteerd. Het is daardoor beperkt mogelijk om een conclusie te trekken over de doelrealisatie van het SAM-beleid.
- Het inzichtelijk maken van doelrealisatie op het gebied van integraal armoedebeleid is echter ook breder gezien een hele opgave en ook geen gemeengoed in Nederland.

Is de uitvoering van het beleid doelmatig?

- Het ontbreekt aan informatie om de doelmatigheid van het SAM-beleid vast te stellen. Wel is duidelijk dat vooral in de beginperiode onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar was om het beleid uit te werken en uit te voeren. Uit het financieel overzicht blijk dat er, mede door corona, minder middelen zijn besteed dan begroot. Niet expliciet is gemaakt wat de impact hiervan is op de doelrealisatie.
- De samenwerking met de maatschappelijke partners verloopt in hun ogen nog niet goed. De samenwerkingspartners missen een regierol van de gemeente. Tegelijkertijd bestaan er ook verschillende beelden over de juiste aanpak: naar de mensen toe of juist inzetten op zelfredzaamheid. De onderlinge meningsverschillen komen bijvoorbeeld deels tot uiting in gesprekken over het Geldloket. Daarbij vindt het merendeel van de samenwerkingspartners dat het Geldloket juist verspreid zou moeten worden op verschillende locaties of geïntegreerd in bestaande vestigingen, terwijl de gemeente met de centrale locatie en het concept van één loket inzet op zelfredzaamheid.

Hoe presteert de gemeente Emmen ten opzichte van andere (vergelijkbare) gemeenten? [4]

- In het kader van dit onderzoek hebben wij zelf de cijfers van het Trendbureau Drenthe bestudeerd. Voor alle drie de cijfers – aandeel huishoudens met een laag inkomen, aandeel kinderen uit huishoudens met een laag inkomen en aandeel huishoudens met (geregistreerde) problematische schulden – geldt dat deze voor Emmen in 2020 zijn verbeterd ten opzichte van 2018 en 2019. Recente cijfers van 2021 zijn nog niet beschikbaar. De cijfers voor Drenthe en Nederland verbeteren echter ook. De relatieve achterstand van Emmen wordt hierdoor niet minder.
- Daarbij wijzen wij erop dat, met name ten gevolge van de oorlog in Oekraïne en de coronapandemie, te verwachten is dat armoede- en schuldenproblematiek de komende periode in heel Nederland zal toenemen. Steeds meer huishoudens hebben financiële problemen door de toenemende energieprijzen, zo blijkt uit een stresstestonderzoek dat het CPB heeft uitgevoerd. De extra stijging van de energieprijzen komt boven op een toch al forse inflatie, mede als gevolg van de economische schokken van de coronapandemie. Het CPB schatte dat tussen de 670.000 en 1,2 miljoen huishoudens hierdoor op termijn moeite krijgen met het betalen van hun maandelijkse lasten.[5]

[4] De deelvraag over wat Emmen kan leren van andere gemeenten komt terug in de aanbevelingen, welke wij deels baseren op de paragraaf 'Ter lering: trends en ontwikkeling ten aanzien van schulden- en armoedeproblematiek.

[5] https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Centraal-Economisch-Plan-CEP-2022.pdf.

Ter lering: trends en ontwikkelingen ten aanzien van schulden- en armoedeproblematiek

In deze paragraaf gaan we in op een aantal relevante trends en ontwikkelingen ten aanzien van schulden- en armoedeproblematiek. Deze paragraaf dient als inspiratiebron voor de aanbevelingen die wij formuleren voor de gemeente.

De aanpak van armoede- en schuldenproblematiek is een taaie opgave. Het terugdringen van het aantal huishoudens met (structurele) geldzorgen vraagt aandacht voor zowel de materiele als de immateriële kant. Dit inzicht is te herkennen in de actuele inzet bij veel gemeenten. Belangrijke opkomende thema's in recente beleidsplannen armoede- en schuldenbeleid zijn: bestaanszekerheid, de menselijke maat en onzichtbare mechanismen *en* professionalisering en digitalisering in de uitvoering.

Bestaanszekerheid

Armoede- en schuldenproblematiek is in de eerste plaats een financieel probleem. Het werkt wel stevig door in sociaal maatschappelijke zin. Inwoners trekken zich terug uit sociale contacten en boeten als gevolg van de ervaren stress vaak in op hun veerkracht. Bij de bestrijding van armoede en schulden realiseren steeds meer gemeenten zich dat er voor het duurzaam verbeteren van de financiële positie van de betrokken huishoudens meer nodig is dan voorzieningen om zaken zoals sport en cultuur mogelijk te maken en loketten waar mensen (budget)advies en schuldhulpverlening kunnen krijgen. Zij realiseren zich dat armoede- en schuldenproblematiek geworteld is in een groter vraagstuk van bestaansonzekerheid. Want wie een nulurencontract heeft en geen stabiele plek op de arbeidsmarkt weet te vinden, heeft baat bij een voedselbank en bijzondere bijstand maar op de lange termijn vooral behoefte aan hulp om de positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. En wie nauwelijks rondkomt omdat er geen betaalbare woonruimte is te vinden en, levensmiddelen en energie steeds duurder worden, heeft weinig baat bij een budgetadviesgesprek.

In de afgelopen periode groeide het besef dat duurzaam effectieve armoedebestrijding zich moet richten op meer dan verzachting (verstrekken van voorzieningen gericht op meedoen) en curatie (oplossingen zoals schuldregelingen en witgoedregelingen). Bestaansonzekerheid is een voedingsbodem voor armoede- en schuldenproblematiek en vraagt om structurele aanpakken op terreinen zoals arbeidsmarktbeleid, woningbouw, onderwijs en het overbruggen van gezondheidsverschillen. In dit licht reframen steeds meer gemeenten het beleid gericht op armoede en schulden naar beleid gericht op het bevorderen van bestaanszekerheid. Zo noemt de gemeente Zeewolde het moderne armoedebeleid tegenwoordig expliciet 'beleid voor bestaanszekerheid en inkomensondersteuning' en heeft de gemeente Tilburg een beleidsmedewerker die zich specifiek bezighoudt met het onderwerp bestaanszekerheid[6]. Een belangrijke beweging die aan deze reframing ten grondslag ligt is de groeiende erkenning dat armoede niet zonder meer een individueel vraagstuk is, maar bij een substantieel deel van de huishoudens (ook) een gevolg van de inrichting van onze moderne maatschappij.

[6] https://www.platform31.nl/nieuws/bestaanszekerheid-tilburg-het-gaat-om-meer-dan-financien.

Menselijke maat en aandacht voor onzichtbare mechanismen

Mede onder invloed van de affaire rondom de kinderopvangtoeslag groeit het besef dat de overheid inwoners niet zonder meer ondersteuning aanbiedt met een menselijke maat. In het rapport 'Klem tussen balie en beleid'[7] schets de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties het beeld dat ongeveer een vijfde van de inwoners bij regelgeving wat meer aandacht en maatwerk nodig heeft om de aan de regelgeving ten grondslag liggende doelstellingen te realiseren. Het besef dat er meer aandacht nodig is voor de menselijke maat is ook terug te zien in de lokale aanpak van armoede en schulden. Zo heeft de gemeente Assen bijvoorbeeld recent de witgoedregeling laten vervallen en zet zij de vrijkomende middelen in voor maatwerk en preventie. Uitvoerende professionals hebben de vrijgevallen middelen tot hun beschikking gekregen om meer aan te sluiten op de behoeften van inwoners. Naast maatwerk in voorzieningen formuleren steeds meer gemeenten in de ambitie van een menselijke maat ook de wens om inwoners nadrukkelijk te laten voelen dat zij 'gezien worden'. De gemeente Aa en Hunze schrijft daarover in haar recente beleidsplan bijvoorbeeld: "In de kern wil iedereen begripvol en met liefde behandeld worden en regie hebben over zijn eigen leven. Vertrouwen, verbinding en maatwerk zijn belangrijke kernwoorden. Niet meer oplossen voor maar oplossen met."

De toenemende aandacht voor de menselijke maat draagt er ook aan bij dat steeds meer gemeenten zich realiseren dat inwoners de beschikbare voorzieningen vaak niet gebruiken door onzichtbare mechanisme zoals wantrouwen jegens de overheid, schaamte of een laag zelfbeeld. De gemeente Coevorden voert in dat kader bijvoorbeeld een van haar inwoners sprekend op in het beleidsplan: "In deze materialistische wereld wil je niet laten zien dat het wat minder met je gaat". Steeds meer gemeenten en ketenpartners zijn zoekend naar manieren om de onzichtbare mechanismen die niet-gebruik in de hand werken onschadelijk te maken. Soms zijn de uitkomsten heel eenvoudig. Zoals gezondheidscentrum Lijn 2 in Rotterdam waar een Praktijkondersteuner huisarts (POH) in de huisartsenpraktijk het antwoord blijkt om patiënten wel effectief te verwijzen naar de schuldhulpverlening[8].

Professionalisering en digitalisering in de uitvoering

Een derde opkomend thema is de deskundigheid van de uitvoerende professionals en de mogelijkheden die digitalisering biedt in de uitvoering van het beleid. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het domein van de gezondheidszorg of de zakelijke dienstverlening is er in het sociaal domein weinig kennis over effectieve aanpakken en weinig aandacht voor de manier waarop professionals de bejegening invullen. Het sociaal domein kenmerkt zich daarentegen door een traditie van steeds nieuwe projecten met goede bedoelingen waarbij professionals veel persoonlijke ruimte krijgen om de uitvoering in te vullen naar eigen wens en voorkeur. Opkomend is de zoektocht naar duurzame effectiviteit en een wijze van uitvoering waarin de menselijke maat zo kan worden ingevuld dat de deur niet wordt opengezet naar willekeur. De gemeente Assen schrijft daarover in haar recente beleidsplan armoede bijvoorbeeld: "We stimuleren deskundigheidsbevordering bij de verschillende partijen. Het gaat dan zowel om kennis over routes en regelingen als het kunnen werken met bewezen effectieve vormen van ondersteuning." In het beleidsplan van de gemeente Groningen luidt de kop van één van de hoofdstukken: "Wat werkt echt bij armoedebestrijding?" Om hier zicht op te krijgen kan het ook helpen om de ontwikkeling van armoedeproblematiek lokaal te monitoren. Zo heeft de gemeente Utrecht bijvoorbeeld een eigen armoedemonitor, waarin gegevens over zowel de omvang en ontwikkeling van armoede inzichtelijk zijn gemaakt als gegevens over de beleving van armoede en het gebruik van regelingen.[9] Om de beleving van armoede inzichtelijk te maken wordt gebruik gemaakt van een inwonersenquête met stellingen over hoe goed inwoners kunnen rondkomen en in hoeverre inwoners isolement

[7] https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport.

[8] https://schuldenenincasso.nl/wp-content/uploads/2022/02/Samenwerken-bij-schulden_zes-inspirerende-voorbeelden.pdf?x24955.

[9] https://utrecht.incijfers.nl/dashboard/armoedemonitor.

ervaren. Daarnaast wordt in de monitor bijvoorbeeld het aantal gebruikers van armoederegelingen in kaart gebracht, maar ook hoe oud de gebruikers zijn en waar zij wonen. Professionalisering van zowel de interventies als de uitvoerende professionals draagt een belofte van grotere effectiviteit en uniformiteit in zich, juist in een periode waarin de menselijke maat de nieuwe standaard lijkt te worden.

Een tweede praktisch opkomend spoor in de uitvoering is de inzet van digitalisering in de uitvoering. Gemeenten zijn zoekend naar voorzieningen die goedkoper en efficiënter zijn en in dat kader worden er mooie nieuwe toepassingen ontwikkeld. Zo hebben een aantal gemeenten geld bij elkaar gelegd om een Buddy-app te ontwikkelen[10]. Deze app biedt inwoners realtime inzicht in welk bedrag zij te besteden hebben. De app verrekend op de achtergrond al reeds binnengekomen inkomsten met nog uit te geven bedragen aan bijvoorbeeld vaste lasten. De belofte van de buddy-app is dat het duurdere door gemeenten ingezette budgetbeheer in de toekomst wellicht niet of minder vaak nodig is. Een vergelijkbare belofte draagt het huishoudboekje van de gemeente Utrecht in zich[11]. Dit is een voorziening waar huishoudens die doorgaans net uitkomen, maar soms even niet, een soort digitale buffer van de gemeente Utrecht krijgen. Als er eens een rekening tegenvalt wordt deze uit de buffer voorgeschoten en als het huishoudens eens een meevaller heeft wordt de buffer weer aangevuld. Het zogenaamde huishoudboekje is daarmee een preventieve tool om huishoudens die net rondkomen maar geen tegenslagen mogen ontmoeten te behoeden voor het wegglijden in schulden.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komen wij tot de volgende hoofdaanbeveling aan de raad die we hebben uitgewerkt in vier deelaanbevelingen:

Neem de situatie in Emmen als het startpunt voor een herijking van het SAM-beleid.

Dit is vierledig:

i. **Verzoek als raad het college de opdracht om een actuele analyse uit te voeren van de omvang en aard van de armoede- en schuldenproblematiek in Emmen. Een begin daartoe is al gemaakt in de strategienota. Besteed daarbij niet alleen aandacht aan de financiële problematiek, maar ook de immateriële betekenis in termen van mentale overbelasting, psychische problematiek, gezondheidsklachten en vraagstukken rondom opvoeding. Vraag het college om op basis van de analyse te komen tot een voorstel voor hernieuwd SAM-beleid dat haalbaar is, past bij Emmen en waarin de rol van de gemeente en de samenwerking met partners helder zijn geduid.**

ii. **Maak, met het oog op de haalbaarheid, als raad samen met het college bij het herijken van het SAM-beleid een realistische afweging waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit en waarbij, op basis van de eerdergenoemde analyse, ook duidelijke keuzes worden gemaakt: waar zet de Emmen écht op in?**

iii. **Maak als raad met het college duidelijke afspraken over de informatievoorziening waarmee de impact van de uitvoering van integraal armoedebeleid op de armoedeproblematiek inzichtelijk wordt gemaakt. Hierbij hoort ook een duidelijk inzicht in de gemaakte kosten in relatie tot de oorspronkelijke begroting. Te denken valt aan het werken met een armoedemonitor.**

[10] https://www.banken.nl/nieuws/23574/nieuwe-investeringsronde-maakt-landelijke-uitrol-buddy-app-mogelijk.

[11] https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/het-huishoudboekje-voor-alle-gemeenten.

iv. **Zorg er als raad voor dat armoede ook inhoudelijk een terugkerend agendapunt blijft. Armoede is een groot probleem in Emmen en het is belangrijk dat die urgentie wordt gezien. Laat je daarbij, ook als raad, voeden door de praktijk, van inwoners tot consulenten tot samenwerkingspartners.**

We hebben de volgende stappen geformuleerd die als handreiking kunnen dienen voor de uitvoering van de aanbevelingen:

1. **Weet wat er speelt:** Maak daarvoor een deugdelijke lokale analyse van de omvang en aard van de problematiek. Besteed daarbij niet alleen aandacht aan de financiële problematiek, maar ook de immateriële betekenis in termen van mentale overbelasting, psychische problematiek, gezondheidsklachten en vraagstukken rondom opvoeding. Houd daarbij ook rekening met de specifieke kenmerken van Emmen, zoals haar geografische indeling en de samenstelling van haar inwoners. En breng eventuele verschillen in wijken in beeld zodat afgewogen kan worden of bij de uitvoering van het SAM-beleid gekomen moet worden tot een wijkgerichte aanpak.
2. **Bepaal een aanpak die past bij Emmen:** formuleer op basis van deze analyse duidelijke en concrete doelen en daaruit voortvloeiende acties die aansluiten op de kenmerken van de Emmense schulden- en armoedeproblematiek.
   Neem voor de uitwerking van de aanpak ook de relevante lessen uit de wetenschap en de praktijk van andere gemeenten mee. Bijvoorbeeld:
   - In het kader van professionalisering: gelet op het feit dat in Emmen behoefte is om te weten 'wat werkt', raden wij bijvoorbeeld aan om te onderzoeken in hoeverre een armoedemonitor, zoals bij de gemeente Utrecht, past bij Emmen.
3. **Keuzes maken én uitleggen**: Weeg bij het formuleren van duidelijke en concrete doelen bewust af in welke mate de doelen en acties echt uit te voeren zijn (capaciteit en middelen) en verklaar waarom gekozen wordt voor een eventuele prioritering.
   Werk daarbij een aanpak uit waarin actuele inzichten uit onder meer de wetenschap een gidsende rol vervullen. Anders verwoord: zorg ervoor dat de keuzes gemaakt worden op state-of-the-art kennis. Dus als doenvermogen onder druk staat, wat doet Emmen in haar uitvoering om daaraan tegemoet te komen?
4. **Bepaal de gemeentelijke eigen rol in de uitvoering en maak gebruik van de kracht van samenwerkingspartners:** zorg ervoor dat de rol van de gemeente in de uitvoering van het beleid helder is. Versterk de samenwerking met maatschappelijke partners. Bouw aan een samenwerking waarbij duidelijk is wat je van elkaar mag verwachten en hoe je elkaar versterkt bij de aanpak van armoede en schulden.
5. **Impact monitoren en als het nodig is bijstellen:** Begin met het systematisch monitoren van de uitvoering van de activiteiten en de resultaten die daarmee worden bereikt. Versterk daarnaast ook de inhoudelijke en financiële monitoring. Formuleer daartoe vooraf beleidsinhoudelijke indicatoren die structureel worden gemonitord en verwerk deze in de opeenvolgende P&C-documenten. Laat de indicatoren ook gaan over wat je wilt bereiken, niet alleen over wat je doet.
6. **Blijf alert en behoud het urgentiegevoel.** De schulden- en armoedeproblematiek in Emmen is groot. Dit vergt blijvende aandacht van politiek en bestuur. Bespreek periodiek als raad met het college de stand van zaken. Wacht als raad niet af of het college met informatie komt, maar agendeer als raad zelf actief dit onderwerp. Niet alleen in de vorm van verantwoordingsdebatten, maar vooral ook in de vorm van inhoudelijke gesprekken.
7. **Behoud zicht op de praktijk.** Laat je als raad voeden door de praktijk, van inwoners tot consulenten tot samenwerkingspartners. Op deze manier houd je gezamenlijk zicht op de ontwikkeling van de schulden- en armoedeproblematiek en krijg je een beeld bij wat goed werkt en behouden moet blijven en wat minder goed werkt en aangepast moet worden.

Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamercommissie gemeente Emmen
T.a.v. de heer M.M. Timmerman
Raadhuisplein 1
7811 AP EMMEN

team
Account, Beleid Sociaal domein

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door	BSN
269585-2022:681984	269585-2022	1	JW Scherpenzeel	

datum	telefoon	fax	e-mail
22 augustus 2022	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
Onze reactie op uw rapport "Schulddienstverlening, Armoede en Minimabeleid"

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben van u de conceptversie van het rapport “Schulddienstverlening, Armoede- en Minimabeleid (hierna: SAM-beleid)” ontvangen. U vraagt daarbij onder meer om een bestuurlijke reactie op dit rapport. Deze ligt hier voor.

Wij danken u voor het zorgvuldig opgestelde rapport. Uw conclusies en aanbevelingen zijn herkenbaar en liggen in het verlengde van onder andere de bevindingen van de Visitatiecommissie van de VNG (2021) en het onderzoek van de Nationale ombudsman die in 2021 ook onze gemeente heeft onderzocht.
De uit het visitatietraject voortvloeiende aanbevelingen, die overigens aanzienlijk verder gaan dan de oorspronkelijke focus op financiële beheersbaarheid, vormen de basis van de herijkte strategienota van de gemeente Emmen en de herziening van het Meerjarig beleidskader Sociaal domein (‘Verder samen’). De aanbevelingen vormen ook de basis voor (ambtelijke) programma’s gericht op ontwikkeling en transformatie van de zogenoemde sociale infrastructuur en de ontwikkeling van de interne organisatie. Hoewel er dus al wordt geanticipeerd op de aanbevelingen van de visitatiecommissie en de richting die daaraan in de Strategienota is gegeven, zijn de contouren daarvan (logischerwijs) nog niet altijd herkenbaar in de flankerende beleidsstukken c.q. de uitvoering.
Uw rapport helpt ons de reeds ingezette beweging naar een doeltreffend SAM-beleid én een dito uitvoering middels het nieuwe beleidsplan “Verder samen” verder vorm te geven. Al doende en lerend, werken wij met inwoners en samenwerkingspartners aan dat nieuwe beleidsplan om uiteindelijk de juiste impact te maken. Dit vraagt een transformatie van de huidige manier van werken binnen het sociaal domein. Een intensief proces dat zich lastig laat ‘maken’. Uw rapport biedt handzame bouwstenen voor dat proces. Denk daarbij onder andere aan uw constateringen met betrekking tot monitoring en rapportage. Deze nemen we mee in de ontwikkeling van de doe-agenda die in het verlengde hiervan gemaakt wordt.

U wijst erop dat de schulden- en armoedeproblematiek in Nederland de komende periode naar alle waarschijnlijkheid zal toenemen. Het Centraal Planbureau (CPB) schat in dat de blijvend hoge prijzen van energie en andere vaste lasten er op termijn voor zullen zorgen dat tussen de 670.000 en 1,2 miljoen huishoudens moeite krijgen met het betalen van

hun maandelijkse lasten. In het licht van deze ontwikkelingen is het des te belangrijker om in Emmen een zo goed en passend mogelijk integraal armoedebeleid te realiseren. Met de in 2018 ingestelde actielijn 7 is de energietransitie op de agenda gezet. Kort daarna zijn de eerste stappen gezet richting een integrale aanpak door verbinding te maken met het fysieke domein. In eerste aanleg om activiteiten te ontplooien met een preventief karakter. Op dit moment heeft de aanpak daarnaast een curatief karakter gekregen, omdat inwoners steeds vaker moeite hebben om de energierekening te betalen. De twee domeinen werken samen aan oplossingen in de Taskforce Energietransitie. Daarnaast zijn wij zowel bestuurlijk als ambtelijk, regionaal en landelijk betrokken bij de zoektocht naar duurzame oplossingen.

Het tegengaan en doorbreken van armoede is voor Emmen een pregnante opgave die, zoals u schetst, nog urgenter is geworden door de toenemende stijging van de kosten voor levensonderhoud. Ook wij zien dat steeds meer Emmense huishoudens niet rond kunnen komen en dat dit ook allerlei problemen op andere leefgebieden veroorzaakt. De toeslagenaffaire maakt pijnlijk duidelijk welke gevolgen het niet rond kunnen komen met zich mee kan brengen en wat het belang is van een goede financiële basis voor bijvoorbeeld het opgroeien van kinderen, mee kunnen doen en het vermogen om te ontwikkelen en werken. Dit vraagt van zowel Rijk als gemeenten om passende interventies en financiering die zich richten op bevorderen bestaanszekerheid en rondkomen en anderzijds het voorkomen van gerelateerde andere sociaal-maatschappelijke problemen. Wij onderkennen in die zin de genoemde noodzaak die u in uw aanbeveling doet.

Uw rapport betreft de evaluatie van het SAM beleid vanaf 2019 tot heden. De vraagstelling die daarbij centraal stond was **"Hoe ziet het SAM-beleid in de gemeente Emmen eruit; hoe is de uitvoering van het SAM-beleid door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze (uitvoering) doeltreffend en efficiënt?"**

Onze reactie concentreert zich op de door u geformuleerde hoofdconclusies en de aanbevelingen op pagina 3 van het rapport. Andere waardevolle zaken uit uw rapport nemen we ter harte of: nemen we mee in de ontwikkeling van het nieuwe meerjarig beleidskader

Conclusie 1

De raad van Emmen heeft met het SAM-beleid de ambitie om meer mensen uit een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie te helpen. Het beleid is in 2018 uitgebreid uitgewerkt langs zeven actielijnen, zijnde: 1. Preventie en vroegsignalering; 2. Jeugd; 3. Activerend beleid, gericht op werk; 4. Integrale, laagdrempelige dienstverlening (ook voor ZZP'ers); 5. Laaggeletterdheid en intergenerationele armoede; 6. Aanpak instroom en kosten beschermingsbewind 7. Energietransitie. Positief is dat het daarmee een veelomvattend beleidsdocument is geworden waarin verschillende aspecten van armoede- en schuldenproblematiek worden genoemd en uitgewerkt als onderdeel van de aanpak.

Wij concluderen echter dat het beleid onvoldoende de situatie in Emmen als startpunt heeft genomen. Dit komt voornamelijk door het ontbreken van een duidelijke link tussen de aanpak van het beleid enerzijds en een actuele analyse van de problematiek in Emmen anderzijds. Daarnaast blijken de ambitie en de daaruit voortvloeiende actielijnen al snel onrealistisch door de beperkte beschikbare capaciteit binnen de gemeente Emmen.

Reactie
Wij onderschrijven dat de Emmense situatie naar huidige maatstaven niet specifiek genoeg is geanalyseerd. Bij de herijking van het Meerjarig beleidskader Sociaal domein, is daarom toenemende aandacht voor het volgen en monitoren van de (lokale) ontwikkelingen en de lokale situatie, onder meer met behulp van data. Op basis van een analyse wordt richting gegeven aan het Emmense beleid. Die wordt vertaald in een doe-agenda. Hierbij wordt in het verlengde van de

strategienota ook gekeken naar wat in Emmen aandacht vraagt en dus prioriteit krijgt. De gewenste manier van werken waar u hier op doelt was dus ten tijde van het opstellen van het SAM beleidsplan "Oog voor SAM" nog niet aan de orde.

De situatie in Emmen als startpunt vraagt vooral ook oog te hebben voor de vraagstukken waar onze inwoners en samenwerkingspartners mee worstelen vanuit hun eigen perspectief.
Wij willen bij zowel het opstellen van beleid als bij de uitvoering daarvan de ondersteunings-behoefte van de inwoners en samenwerkingspartners als vertrekpunt nemen. Dit zo genoemde 'werken vanuit de bedoeling' is één van de leidende principes van de Strategienota.

Wij onderschrijven tenslotte uw constatering met betrekking tot de beschikbare capaciteit. Binnen de gehele organisatie en dus ook het sociaal domein is er aandacht voor capaciteitsplanning. Bij enkele teams (Schulddienstverlening en Inkomensondersteuning) gebeurt dat op basis van een formatieberekenmodel. Wij zien het belang van een goede balans tussen ambitie en capaciteit en zullen dit de komende periode verder vormgeven.

Conclusie 2

Eind 2019 wordt besloten om prioritering aan te brengen in de actielijnen. De focus wordt gelegd op onderdelen van vier van de zeven eerder vastgestelde actielijnen. Daarbij worden resultaten bereikt, zoals de realisatie van het Jongeren Perspectief Fonds en het Geldloket. Echter, niet duidelijk wordt gemaakt of en hoe deze resultaten bijdragen aan het doel (minder mensen in een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie). Er wordt namelijk niet consistent en op een heldere manier gerapporteerd over de uitvoering van het SAM-beleid.

Ook wordt niet consistent en expliciet een koppeling gelegd met de oorspronkelijke en later met de geprioriteerde actielijnen. Daarbij wordt ook geen inzicht geboden in de gemaakte kosten per actielijn gerelateerd aan de oorspronkelijke begroting van het SAM-beleid.

Ook wordt over de uitvoering van het SAM-beleid gerapporteerd in twee verschillende programma's. Hierdoor kan de raad zich geen goed beeld vormen van de uitvoering van het SAM-beleid; wat is er wel en wat is er niet uitgevoerd, wat mocht dat kosten en wat heeft het gekost? Dit betekent dat de raad niet in positie wordt gebracht om de controlerende rol goed in te vullen.

Reactie
Het beeld dat u schetst is herkenbaar. Vanuit de herijking van het Meerjarig beleidskader sociaal domein wordt gewerkt aan een sterkere verbinding tussen strategie-beleid-uitvoering en andersom. Hierbij is ook aandacht voor de verbinding tussen raad-college-adviesorganen en ambtelijke organisatie. We monitoren hierbij of we de doelen bereiken en of bijsturing is gevraagdEr wordt sinds dit jaar gewerkt aan een meer integrale monitoring van het Sociaal Domein, waar op basis van dashboards relevante stuurinformatie kan worden ontsloten. Die informatie dient bij te dragen aan het verkrijgen van een beter (in)zicht op de mate van succes van het SAM beleid. Inrichting van de monitoring en rapportage is nauw verbonden met de vastgestelde beleidsvoornemens, de wijze van realiseren daarvan en de beschikbare middelen / begroting. Deze variabelen zijn nog niet op alle onderdelen helder. De ontwikkelroute en uitrol van de monitoringssystematiek en de rapportage zijn daarvan afhankelijk.

Conclusie 3

Door de inconsistente rapportage over de uitvoering enerzijds en het ontbreken van zicht op doelrealisatie op de overkoepelende ambitie anderzijds, is het niet mogelijk om een duidelijke conclusie te trekken over de doeltreffendheid en efficiëntie van het SAM-beleid. Wel constateren wij dat de beperkt beschikbare capaciteit voor de uitvoering van het SAM-beleid en een aanpak die niet is gebaseerd op een analyse van de Emmense situatie de efficiëntie en doeltreffendheid negatief hebben beïnvloed.

Reactie

Ook dit herkennen we, en we werken zoals hierboven al aangegeven aan meer grip op zowel effectiviteit als efficiëntie. Kort na de start van deze beleidsperiode werden wij geconfronteerd met Covid-19. Hierdoor was het onder andere voor langere tijd niet mogelijk om thuisbezoeken (het meest effectieve instrument) t.b.v. vroegsignalering af te leggen. Ook bleken onze samenwerkingspartners hinder te ondervinden bij de uitvoering van hun activiteiten. De resultaten van huiswerkbegeleiding, geldtrainingen en outreachend werken bleven hierdoor aanzienlijk achter en hebben in die zin de efficiëntie en doeltreffendheid ook negatief beïnvloed. Andere ontwikkelingen die een onvoorzien effect hadden op de capaciteit waren de kinderopvangtoeslagenaffaire, de Oekraïne-crisis, de stijgende energieprijzen en de inflatie. Er werd en wordt nog steeds een groot beroep gedaan op ongeplande capaciteit waardoor op alle niveaus van de organisatie medewerkers geheel of gedeeltelijk zijn ingezet op andere dan de geplande werkzaamheden. Dit draagt nog steeds negatief bij aan efficiëntie en doeltreffendheid in realisatie van de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen.

Conclusie 4

Tot slot verloopt de samenwerking met maatschappelijke partners nog niet optimaal. Dit komt enerzijds doordat vanuit de partners een regierol van de gemeente wordt gemist en anderzijds door inhoudelijke verschillende visies over wat de juiste aanpak zou moeten zijn.

Reactie

Uit de vele gesprekken met de diverse maatschappelijke partners (ook in de herijking van het Meerjarig beleidskader Sociaal Domein) blijkt het vertrekpunt, namelijk de hulpvraag van de inwoner centraal, voor iedereen nagenoeg hetzelfde. De juiste aanpak vloeit daar haast als vanzelf uit voort en kan per ketenpartner nader worden doorontwikkeld. Wat ons opvalt is dat samenwerking in de keten nog steeds volop in ontwikkeling is en niet eenvoudig blijkt. Het op elkaar aansluiten en te transformeren vraagt tijd. Daarin ligt sinds de decentralisaties van 2015 echter wel een opgave voor de gemeente en het maatschappelijk middenveld (onze samenwerkingspartners). Momenteel wordt er op meerdere niveaus (beleid en uitvoering) gewerkt om tot werkbare aansluitingen te komen. Ook ondernemen samenwerkingspartners onderling actie om een betere samenwerking te realiseren. Vanuit de strategienota is aandacht voor de noodzaak als gemeente meer en beter regie te voeren en daarbij ook het transformeren en leren te ondersteunen. Ook vanuit het Meerjarig beleidskader Sociaal domein zal er aandacht uit blijven gaan naar dit onderwerp. Er wordt momenteel onderzocht welke rol de gemeente kan gemeente spelen in de herijking van de zogenaamde sociale infrastructuur (de inrichting of structuur van het sociaal domein en hoe professionals en inwoners daar mee om gaan). Dit zal zich ondermeer richten op de invulling van de regierol als het faciliteren van samenwerking.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen

de gemeentesecretaris	de burgemeester
M. Plantinga-Leenders	H.F. van Oosterhout

Deze brief is elektronisch gemaakt en daarom staat er geen handtekening onder.

Nawoord

Nawoord Rekenkamercommissie Emmen inzake het onderzoek "Schulddienstverlening, Armoede- en Minimabeleid (SAM)

Inleiding
De Rekenkamercommissie Emmen (RKE) heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het SAM-beleid 2019-2022 dat in 2018 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het beleid loopt in dit jaar (2022) af. Dit is aanleiding voor de RKE geweest om het voorliggende onderzoek te starten, waarbij we bij aanvang niet konden bevroeden dat de actualiteit en urgentie van het thema zo hoog zou worden.
Naast de evaluatie van het aflopende beleid, is het de bedoeling van het onderzoek om de gemeenteraad handvatten aan te reiken voor "nieuw beleid".

Onderzoeksproces
Onze dank gaat uit naar de ambtelijke organisatie voor de constructieve medewerking tijdens de interviews en het beschikbaar stellen van de beleidsdocumenten. Alsook naar de vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke organisaties die in alle openheid hun visie op en bevindingen ten aanzien van het gevoerde beleid hebben gegeven, waarbij zij ook hebben aangegeven wat in hun ogen de mogelijke verbeterpunten zijn.
Het onderzoek is uitgevoerd door TwijnstraGudde. We hebben de samenwerking met de onderzoekers als zeer prettig ervaren.

Bestuurlijke reactie
De RKE dankt het college voor zijn reactie op het onderzoek.
Het college geeft aan dat de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek herkenbaar zijn. De RKE leest in de reactie dat er gewerkt wordt aan een nieuw beleidsplan waarbij de ondersteuningsbehoefte van de inwoners en samenwerkingspartners het vertrekpunt is. Hiervoor worden de nodige initiatieven ontplooid. Ook wordt er gewerkt aan een sterkere verbinding tussen strategie-beleid-uitvoering vice versa en is het voornemen om meer data-gedreven te werk te gaan.

Hierbij kunnen kennis en ervaring elders in de lande een bijdrage leveren: het onderzoeksrapport geeft hier handvatten voor.

De RKE wil nadrukkelijk wijzen op het *reframen* van het beleid gericht op armoede en schulden naar beleid gericht op bestaanszekerheid. Het onvoldoende oog hebben voor de sociale aspecten van de schuldenproblematiek kan leiden tot situaties zoals deze beschreven zijn het onderzoeksrapport van Voogd en Cuperus *De Atlas van Afgehaakt Nederland* (december 2021), waarbij mensen zijn afgehaakt dan wel afgehaakt zijn gemaakt. De RKE beveelt nadrukkelijk aan aandacht te besteden aan het koppelen van "het systeem" aan "de bedoeling" met oog voor de menselijke maat, met andere woorden het koppelen van het (nieuwe) beleid aan de Emmense praktijk.

In zijn reactie laat het college zien positief te staan tegenover de conclusies en aanbevelingen. Op welke wijze het college ervoor gaat zorgen dat de aanbevelingen worden geïmplementeerd en hoe het daarmee het toekomstige beleid én de uitvoering daarvan gaat verbeteren, is (logischerwijs) nu nog niet geheel duidelijk. Daarom bevelen we de raad aan het college te vragen om een plan van aanpak waarin concreet en met een realistisch tijdspad wordt aangegeven hoe de aanbevelingen worden geïmplementeerd en hoe het toekomstige beleid én de uitvoering daarvan worden verbeterd.

September 2022
Marcel M. Timmerman
voorzitter Rekenkamercommissie Emmen

Nota van bevindingen

Bestuurlijke nota 2

Inleiding **2**
Conclusies **2**
Hoofdconclusie 2
Deelconclusies 3
Ter lering: trends en ontwikkelingen ten aanzien van schulden- en armoedeproblematiek **6**
Bestaanszekerheid 6
Menselijke maat en aandacht voor onzichtbare mechanismen 7
Professionalisering en digitalisering in de uitvoering 7
Aanbevelingen **8**

Nota van bevindingen 10

1. Inleiding 19

1.1. Aanleiding voor het onderzoek **19**
1.2. Onderzoeksvragen **19**
1.3. Normenkader **20**
1.4. Aanpak **20**
1.5. Leeswijzer **21**

2. Opzet van het SAM-beleid 22

2.1. Kaders van het SAM-beleid **22**
2.1.1. Analyse 25
2.2. Aansluiting van het SAM-beleid bij situatie Emmen **26**
2.2.1. Procesmatige aandacht voor de lokale situatie 26
2.2.2. Duiding van de problematiek in regionale en landelijke context 27
2.2.3. Analyse 28
2.3. Aansluiting SAM-beleid bij wetenschappelijke inzichten **28**
2.3.1. Analyse 30
2.4. Toetsing op de norm **31**

3. Uitvoering van het SAM-beleid 33

3.1. Het SAM-beleid in uitvoering **33**
3.1.1. Beelden van klanten 38
3.1.2. Samenwerking met partners 39

3.1.3. Analyse 41
3.2. Doelrealisatie van het SAM-beleid 42
3.2.1. Recente cijfers schulden- en armoedeproblematiek in Emmen 45
3.2.2. Analyse 49
3.3. Doelmatigheid van het SAM-beleid 50
3.3.1. Analyse 52
3.4. Toetsing op de normen 53

4. De rol van de raad in het SAM-beleid 55

4.1. Rol van de raad: informatievoorziening en rolinvulling 55
4.2. Visie op armoede 56
4.3. Toetsing op de norm 57

Bijlagen 58

Bijlage 1: Overzicht gesproken personen 59
Bijlage 2: Financieel overzicht SAM-beleid 60

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In Emmen is er in vergelijking met andere Nederlandse en Drentse gemeenten bovengemiddeld veel sprake van armoedeproblematiek. De gemeenteraad van Emmen heeft in zijn vergadering van 20 december 2018 het beleidsplan 'Oog voor SAM 2019-2022', vastgesteld. Het daarin opgenomen hoofddoel van het Schulden, Armoede en Minima(SAM)-beleid is als volgt: "Met een integrale, duurzame inzet en goed bereikbare laagdrempelige dienstverlening meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie helpen." Als rode draad wordt genoemd: "meer maatwerk", omdat "iedere SAM-hulpvraag uniek is en [...] aan alle leefgebieden van mensen [raakt]."[12] Met het SAM-beleid stelde de gemeente de langetermijnambitie om binnen vier jaar te zorgen voor een zichtbare vermindering van het aantal mensen dat in armoede of met schulden leeft.[13]

De COVID-19-pandemie en de genomen maatregelen hebben de sociaaleconomische ongelijkheid in de maatschappij vergroot (Pharos, 2022)[14]. Met name jongvolwassenen en laagopgeleiden (uit niet-Europese lage inkomenslanden) kregen te maken met verlies van inkomen (SCP, 2021)[15]. Daarbij trok de pandemie ook een negatieve wissel op de gezondheid(sbeleving) van huishoudens met een lager inkomen. Zij hadden om verschillende redenen minder toegang tot zorg en de door een substantieel deel beleefde chronische stress werkt negatief uit op de psychische gezondheid (Hosper & Van Loenen, 2021).[16]

In 2022 loopt het SAM-beleid af. Voor de Rekenkamercommissie Emmen vormde dit een aanleiding om het SAM-beleid te evalueren. De doelstelling van de voorliggende evaluatie is dan ook om de gemeenteraad handvatten aanreiken voor (ver)nieuw(d) beleid. Daarbij wordt de doorwerking van corona meegenomen.

1.2. Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd:

Hoe ziet het SAM-beleid in de gemeente Emmen eruit; hoe is de uitvoering van het SAM-beleid door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze (uitvoering) doeltreffend en efficiënt?

Gekoppeld aan de hoofdvraag heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Liggen de door de gemeente gekozen actielijnen voor de hand gegeven de situatie in Emmen alsmede de prioritering daarin?
2. Is het beleid voldoende concreet gemaakt, met andere woorden: zijn de doelstellingen 'hard' en daarmee de resultaten voor de gemeenteraad controleerbaar en te beoordelen?

[12] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[13] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[14] https://www.pharos.nl/infosheets/infosheet-corona-en-vergroten-van-gezondheidsverschillen.

[15] SCP, Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona. 2021.

[16] Hosper, K. en Loenen, T. van, 2021. Leven met (on)gezonde stress. aandacht voor stress in de aanpak van gezondheidsverschillen. Pharos; Utrecht

3. Worden de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd (onder andere m.b.t. integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid)?
4. Is de uitvoering van het beleid doelmatig?
5. Hoe presteert de gemeente Emmen ten opzichte van andere (vergelijkbare) gemeenten? En, wat kan de gemeente Emmen daarvan leren.

1.3. Normenkader

Voor de beantwoording van deze vragen hebben wij een normenkader ontwikkeld dat, naar aanleiding van de deelvragen, drie verschillende aspecten belicht. Er wordt gekeken naar het beleid zoals dit op papier is gezet ('kaders beleid'), de uitvoering ervan, en de rol van de raad hierbij. Een analyse op deze facetten dient als basis voor toekomstgerichte aanbevelingen en lessen om in de komende periode tot betere resultaten te komen.

Aspect	**Norm**
Kaders beleid	Duidelijk is geformuleerd welke ambities de gemeente wil realiseren. De ambities zijn vertaald in concrete, meetbare en realistische beleidsdoelen.
	De actielijnen waarmee de ambities en doelen moeten worden gerealiseerd, zijn duidelijk.
	De ambities, doelen en actielijnen zijn gebaseerd op een actuele analyse van de sociaaleconomische problematiek in Emmen alsook actuele inzichten in de aanpak van schulden en armoede.
	De actielijnen waarmee de ambities en doelen moeten worden gerealiseerd, zijn volledig.
Uitvoering beleid	De afgesproken actielijnen worden uitgevoerd.
	De beoogde doelen en ambities worden aantoonbaar gerealiseerd.
	De middelen die worden ingezet om de beleidsdoelen te behalen staan in verhouding tot de behaalde resultaten.
Rol van de raad	De raad wordt volledig en periodiek geïnformeerd over de mate waarin de beoogde resultaten worden gerealiseerd.

1.4. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. In de eerste stap zijn documenten gerelateerd aan het SAM-beleid geanalyseerd. Dit zijn documenten over de opzet van het beleid, de uitvoering hiervan en de verantwoording hierover.

In de tweede stap zijn verschillende (groeps)interviews gehouden. Wij hebben gesproken met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij het armoedebeleid, een vertegenwoordiging van 'klanten' van het SAM-beleid en met verschillende samenwerkingspartners. Een overzicht van de geïnterviewde personen (exclusief de namen van klanten in verband met privacy) is opgenomen in bijlage 1. Ook hebben wij schriftelijk vragen uitgezet bij de 'oude' Emmense gemeenteraad.

In stap drie is, op basis van de in stap 1 en stap 2 verzamelde gegevens, de rapportage opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en de toetsing op het normenkader plaatsvindt.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. De hoofdstukken bestaan ieder uit verschillende deelhoofdstukken die op hoofdlijnen de volgende opbouw kennen: Elk deelhoofdstuk begint met een omschrijving (wat zien we?). Dan volgt de analyse (wat vinden we daarvan?). Vervolgens wordt elk hoofdstuk wordt afgesloten met een toetsing op de normen die voor dat aspect gelden (welke conclusie trekken we met betrekking tot de gestelde norm(en)?).
Een uitzondering hierop is het deelhoofdstuk over de rol van de raad bij het SAM-beleid; daar ontbreekt een aparte analyse. In aanvulling op de onderzoeksvragen, schetsen wij hier wel kort de rol van de raad met betrekking tot informatievoorziening en kaderstellende rol uitoefening.

De hoofstukken zijn als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2. Opzet van het SAM-beleid; In dit hoofdstuk wordt de opzet van het SAM-beleid omschreven (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de opzet van het beleid aansluit bij de situatie in Emmen (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt gekeken in hoeverre het SAM-beleid aansluit bij wetenschappelijke inzichten. In 2.4. volgt een analyse op basis van de deelvragen. We sluiten het hoofdstuk af met een toetsing op de normen (paragraaf 2.5).

Hoofdstuk 3. Uitvoering van het SAM-beleid; In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.1 de uitvoering van het SAM-beleid geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van de aspecten integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid. In paragraaf 3.2 wordt gekeken naar de doelrealisatie van het SAM-beleid. In paragraaf 3.3 kijken we naar de doelmatigheid van het SAM-beleid en in paragraaf 3.4 concluderen we met een toetsing op de normen.

Hoofdstuk 4. Rol van de raad; In dit hoofdstuk kijken we naar de rol van de raad in het SAM-beleid. In paragraaf 4.1 kijken we naar de rol van de raad op het gebied van informatievoorziening aan de raad en rolinvulling van de raad. In paragraaf 4.2 schetsen we de visies op armoede aan de hand van de bestudeerde raadsprogramma's. In paragraaf 4.3 concluderen we met een toetsing op de norm.

Bijlage 1. Overzicht van geïnterviewde personen; In deze bijlage wordt een overzicht geboden van de betrokkenen die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek.
Bijlage 2. Financiën SAM-beleid.

2. Opzet van het SAM-beleid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de opzet van het SAM-beleid. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre het SAM-beleid aansluit op de situatie in Emmen en in hoeverre het SAM-beleid gebaseerd op is wetenschappelijke inzichten. In 2.1 wordt ingegaan op de kaders, doelstelling en uitwerking van het SAM-beleid. In 2.2 wordt gekeken naar de aansluiting van het beleid op de situatie in Emmen. In 2.3. wordt gekeken in hoeverre het SAM-beleid aansluit bij wetenschappelijke inzichten. In 2.4. volgt een analyse op basis van de deelvragen. We sluiten het hoofdstuk af met een toetsing op de normen (paragraaf 2.5).

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:
1. Liggen de door de gemeente gekozen actielijnen voor de hand gegeven de situatie in Emmen alsmede de prioritering daarin?
2. Is het beleid voldoende concreet gemaakt, met andere woorden: zijn de doelstellingen 'hard' en daarmee de resultaten voor de gemeenteraad controleerbaar en te beoordelen?

2.1. Kaders van het SAM-beleid

Het SAM-beleid 'Oog voor SAM' omvat het integraal Schulden-, Armoede- en Minimabeleid voor de jaren 2019-2022. Het SAM-beleid staat niet op zichzelf, maar sluit aan bij de landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving, het Emmense sociaal beleid 'Samen Verder' en de ambities die verwoord zijn in het collegeprogramma 'Samen Investeren'. Bovendien bouwt het SAM-beleid voort op voorgaand armoedebeleid en de lessen die daaruit zijn getrokken.

De hoofddoelstelling van het SAM-beleid wordt als volgt geformuleerd:

"Met een integrale, duurzame inzet en goed bereikbare laagdrempelige dienstverlening meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie helpen."

Het SAM-beleid bouwt voort op de bredere erkenning in het Emmense sociaal beleid dat er de afgelopen jaren veel is veranderd waar het gaat over de wijze waarop de overheid en maatschappelijke organisaties het vraagstuk van armoede en schulden benaderen. Die veranderde benaderingswijze maakt onderdeel uit van de algehele transformatie in het sociale domein en vraagt om een andere aanpak. Als rode draad van veranderende benaderingswijze wordt in het SAM-beleid genoemd: "meer maatwerk", omdat "iedere SAM-hulpvraag uniek is en [...] aan alle leefgebieden van mensen [raakt]".

Kernwoorden in het beleidsplan zijn een 'brede' en 'integrale' benadering, waarbij wordt uitgegaan van de leefwereld van inwoners. De veranderde benaderingswijze wordt onder andere gekenmerkt door:
- Meer oog voor individuele problematiek die schuilgaat achter armoede en schulden.
- Meer oog voor de samenhang tussen verschillende maatschappelijke problemen en de oorzaken en gevolgen van armoede en schulden.
- Meer inzicht in de maatschappelijke kosten die armoede en schulden met zich meebrengen.

- Meer erkenning voor het feit dat 'het systeem, het geheel aan wetten en regels, en de wijze waarop we de hulpvrager daaraan 'onderwerpen' medeoorzaak is van schuldenproblematiek.[17]

Omdat het vraagstuk van schulden en armoede complex is, geeft de gemeente aan minimaal vier jaar te willen uittrekken voor de implementatie en uitvoering van alle opgaves in het beleidsplan. Na de periode van vier jaar stelt de gemeente als doelstelling dat het aantal mensen dat in Emmen in armoede of met schulden leeft zichtbaar is verminderd. Dit wordt bereikt in nauwe samenwerking met maatschappelijke partners- professionals en vrijwilligers-, met onderwijs en de rechtelijke macht, in regionaal verband en in VDG- of VNG-verband.

Uitwerking SAM beleid - actielijnen en uitgangspunten
De ambitie van het SAM-beleid wordt in 'Oog voor SAM' uitgewerkt langs zeven beleidsuitgangspunten voor doorontwikkeling. In de uitvoering van het beleid worden deze omgezet in actielijnen. De zeven uitgangspunten en actielijnen zijn, kort samengevat, als volgt:

1. *Preventie en vroegsignalering*

Het uitgangspunt bij de eerste actielijn is om eerder en beter risico's op schulden of armoede bij (groepen) mensen in beeld krijgen. De ingezette actielijn is tweeledig. Allereerst wordt ingezet op preventie. Hierbij richt de gemeente zich op drie doelgroepen omdat de gemeente verwacht daarmee de meeste 'preventiewinst' te kunnen behalen. Dit zijn: jeugdigen, mensen die voor een re-integratietraject instromen bij Menso en vrijwilligers die actief zijn in buurten, wijken, sportverenigingen en andere maatschappelijke organisaties. Het tweede deel gaat over vroegsignalering. De gemeente kiest ervoor om de mogelijkheden en eigen gemeentelijke registratie voor vroegsignaleren beter te benutten.

2. Jeugd

Het uitgangspunt is om kinderen en jongeren wiens ontwikkeling stagneert door armoede en/of schulden in de thuissituatie, duurzaam te gaan ondersteunen met persoonsvolgende budgetten en coaching. De gemeente wil een 'Jongeren Perspectief Fonds' starten waarbij jongeren met problematische schulden wordt 'ontzorgt' (door schulden over te nemen en om te zetten in een lening) te activeren en extra ondersteuning te bieden. Tevens wil de gemeente haar dienstverlening ten behoeve van kinderen in armoede gebruiksvriendelijker inrichten en de middelen minder 'versnipperd' en effectiever inzetten. Tot slot wil de gemeente investeren in het vinden en ondersteunen van kinderen die nu geen gebruik (kunnen) maken van financiële mogelijkheden om armoede te verminderen.

3. Activerend beleid, gericht op werk

Het uitgangspunt is dat een betaalde baan perspectief biedt op het oplossen of verminderen van schulden en armoede. Daarom investeert de gemeente in een activerend SAM-beleid dat mensen stimuleert en aanmoedigt werk te vinden; ook als dat een tijdelijke baan is.

4. Integrale, laagdrempelige dienstverlening (ook voor ZZP'ers)

Uitgangspunt is om meer maatwerk aan mensen te leveren- ook aan ZZP'ers - bij wie sprake is van complexe problematiek, waar schulden- of armoede vaak onderdeel van uitmaken. Mede op basis van geleerde lessen zijn verschillende acties geformuleerd waaronder te experimenteren met geïntegreerde intakes, verbeteren en vereenvoudigen van correspondentie met inwoners en de schulddienstverlening aan ZZP'ers te verbeteren.

[17] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

5. Laaggeletterdheid en intergenerationele armoede
Het uitgangspunt is om de oorzaken en gevolgen van schulden en armoede aan te pakken. Om te beginnen gaat de gemeente daarvoor investeren in de aanpak van laaggeletterdheid.

6. Aanpak instroom en kosten beschermingsbewind
Het uitgangspunt van de gemeente is om te investeren in alternatieven voor beschermingsbewind waarbij de gemeente de zelfredzaamheid van mensen wil stimuleren en de kosten bijzondere bijstand wilt beperken.

7. Energietransitie
Uitgangspunt is om te verkennen hoe problemen door fors stijgende woonlasten door de toekomstige energietransitie voorkomen kunnen worden voor mensen - huurders en woningeigenaren - met een 'smalle beurs'. De gemeente neemt hiervoor verschillende acties waaronder door in een werkgroep te werken aan een actieplan bedoeld als handreiking aan gemeenten om aan de slag te gaan met 'de energietransitie voor mensen met een smalle beurs' en dit plan te vertalen naar Emmen.[18]

Deze beleidsuitgangspunten worden nader uitgewerkt in zeven (met de beleidsuitgangspunten corresponderende) actielijnen. Per actielijn wordt toegelicht waarom de actielijn als belangrijk wordt gezien aan de hand van enerzijds wetenschappelijke inzichten zoals het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR en constateringen op basis van ervaring, zoals dat jongeren vaak geen zicht hebben op financieel beheer of dat mensen met schulden vaak lang onder de 'radar' blijven omdat zij zelf zoeken naar een oplossing. Tevens worden de actielijnen ook geïllustreerd aan de hand van citaten van inwoners over hun eigen ervaringen met leven in armoede.

Tot slot wordt in de paragraaf 'wat gaan we doen' puntsgewijs toegelicht welke activiteiten de gemeente gaat ondernemen in het kader van de betreffende actielijn. Zo wordt in het kader van de actielijn 4: Integrale, laagdrempelige dienstverlening (ook voor ZZP'ers) toegelicht dat de gemeente de Participatiewebshop[19] gaat vernieuwen en gaat experimenteren met een geïntegreerde (integrale) intake.

Voor de uitvoering van deze actielijnen heeft de gemeente tevens een meerjarige planning gemaakt (2019-2022). Uit de planning blijkt dat bijna alle beoogde acties binnen de eerste twee jaren na introductie van het beleid moeten worden uitgevoerd zodat deze, met uitzondering van drie doorlopende acties, allemaal in 2021 en 2022 gereed zijn voor evaluatie en of/follow-up.

Strategienota
Naast het SAM-beleid geeft de gemeente een strategienota vastgesteld waarin ook ambities zitten op het vlak van armoedebeleid en waarin maatschappelijke urgentie wordt erkend. In de in 2021 herijkte strategienota stelt de gemeente ambities op voor de middellange termijn en oriënteert zij op toekomstige trends en ontwikkeling, zo ook met betrekking tot het sociaal domein en het armoedebeleid.[20]

In de nota wordt aangegeven dat er in de vorige nota weinig aandacht was voor het sociaal domein, "terwijl strategische keuzes in dit domein grote invloed hebben op het sociaaleconomisch klimaat en de leefbaarheid in onze gemeente". In deze nota wordt het sociaal domein als thema bewust wel meegenomen.

[18] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[19] De participatiewebshop biedt inwoners online een overzicht van het aanbod van participatie- en stimuleringsregelingen.

[20] Gemeente Emmen. 'Strategienota Emmen: ambities van Emmen voor de middellange termijn in een snel veranderende wereld.' Vastgesteld op 2 december 2021.

De gemeente zet in op zes ambities, waaronder:
1. In Emmen kan iedereen meedoen aan het maatschappelijk leven en heeft daarin gelijke kansen. Wij focussen hierbij op kinderen, jongeren en hun ouders, zodat de jeugd het beter krijgt dan generaties voor hen.
2. De ondersteuning die wij inwoners geven werkt voor hen en is betaalbaar. Wij vernieuwen daarom de werking van de sociale infrastructuur.

Voor elke ambitie wordt een aantal strategische keuzes gemaakt.

Met betrekking tot de eerste ambitie wordt overwogen dat de gemeente de intergenerationele overdracht van problematiek wil voorkomen. Dit door in te zetten op goed onderwijs, werk en andere vormen van participatie. Dit leidt tot onder andere de strategische keuzes om prioriteit te geven aan de inzet op jeugd en hun ouders, en vooral in te zetten op preventie ('zorgen dat het goed gaat vs. ondersteunen als het al mis is gegaan').

Met betrekking tot de tweede ambitie worden op basis van nieuwe inzichten over 'goed ondersteunen' en vanwege de toenemende financiële druk op gemeentelijke voorzieningen de volgende strategische keuzes genomen:
- Eigen kracht en samenkracht als basis.
- Vanuit de bedoeling werken, met een systeem dat dit ondersteunt.
- Maatwerk bieden: we doen wat nodig is en werkt.

Overkoepelend wordt in lijn met de eerdere beleidsnotitie ingezet op het bieden van maatwerk, het inzetten op (het vergroten van de) zelfredzaamheid van burgers, het bieden van een integrale benadering en het werken vanuit de bedoeling.

2.1.1. Analyse

In deze paragraaf analyseren we bovenstaande omschrijving van de opzet van het SAM-beleid. Daarbij is de volgende vraag leidend: Is het beleid voldoende concreet gemaakt, met andere woorden: zijn de doelstellingen 'hard' en daarmee de resultaten voor de gemeenteraad controleerbaar en te beoordelen?

Opgebouwd vanuit het bredere sociaal domein en het collegeprogramma heeft het SAM-beleid als doelstelling om middels een integrale, duurzame en laagdrempelig bereikbare dienstverlening *meer* mensen uit een schulden- of armoedesituatie te helpen. Vanuit de integrale aanpak is het SAM-beleid vervolgens uitgewerkt in zeven actielijnen waaraan uitgangspunten zijn gekoppeld, gericht op onder andere preventie, jeugd, activerend beleid en integrale dienstverlening.

In het vormgeven van een 'integrale benadering' is veel aandacht uitgegaan naar de verschillende uitingen en oorzaken van armoedeproblematiek. Er spreekt veel ambitie uit het plan om op alle zeven facetten (actielijnen) belangrijke stappen te zetten in de vorm van nieuwe plannen van aanpak, projecten of aangepaste diensten. De acties die de gemeente in het beleid voorneemt zijn echter versplinterd, er ontbreekt samenhang of een onderliggende verandertheorie. Ook ontbreekt er in de zeven actielijnen een duidelijke prioritering. Er worden beperkt keuzes gemaakt waardoor onduidelijk is waar de gemeente nu écht op wil inzetten en waarom.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit beleid de stip op de horizon is en niet een blauwdruk. Er wordt dan ook nadrukkelijk vier jaar uitgetrokken voor gefaseerde uitvoering. Echter, alle projecten en plannen moeten binnen die vier jaar gerealiseerd worden. Gelet op de beschikbare middelen en capaciteit is de vraag hoe haalbaar dit is en of er niet toch meer keuzes gemaakt hadden moeten worden.

De doelstelling van het SAM-beleid is in theorie meetbaar gemaakt (méér mensen uit een uitzichtloze armoede- of schuldensituatie), maar deze definitie is niet verder uitgewerkt noch is er een indicator voor ontwikkeld. Hoewel de actielijnen worden uitgewerkt in concrete acties en projecten, is niet helder uitgewerkt hoe een eventuele uitvoering van deze projecten zou bijdragen aan de ambitie van het SAM-beleid. Dit maakt het moeilijk, ook voor de gemeenteraad, om de effectiviteit en de mate van succesvolle uitvoering van het beleid te bepalen. Zo zegt het aantal jongeren dat deelneemt aan een Jongeren Perspectief Fonds *an sich* nog niets over het aantal personen dat uit een uitzichtloze schulden-of armoedesituatie is geholpen.

Er is nog geen expliciete koppeling gemaakt tussen strategienota en SAM-beleid. Wel wordt in de strategienota de urgentie van het onderwerp erkent. De strategienota behoeft nog verdere uitwerking om ook echt handvatten te bieden voor een herijkt armoedebeleid.

2.2. Aansluiting van het SAM-beleid bij situatie Emmen

In dit deelhoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen "in hoeverre sluit de opzet van het SAM-beleid aan bij de specifieke sociaaleconomische problematiek in Emmen en is het gebaseerd is op actuele inzichten in de aanpak van schulden en armoede?".

De vraag of het SAM-beleid aansluit op de sociaaleconomische situatie in Emmen is op twee manieren te beantwoorden. De eerste manier is door na te gaan of er in de beleidsontwikkeling aandacht is geweest voor de lokale situatie. In welke mate hebben lokale belanghebbenden zoals uitvoerende professionals, cliënten en ketenpartners invloed gehad op de beleidsontwikkeling?

Een tweede manier om deze vraag te beantwoorden is door de problematiek in regionale en landelijke context te duiden. In welke mate heeft er een duiding van de cijfers plaatsgevonden en hoe heeft die doorgewerkt in keuzen in bijvoorbeeld de prioriteiten, aanpakken en budget?

2.2.1. Procesmatige aandacht voor de lokale situatie

Bij de ontwikkeling van het SAM-beleidsplan is er in procestermen ruime aandacht geweest voor de lokale situatie. Bij het opstellen van het SAM-beleid is er aandacht besteed aan een dialoog met zowel in- als externe belanghebbenden. Het beleid kwam in samenspraak tot stand. Daarbij is er ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de cijfermatige kant van de lokale situatie.

In het beleidsplan staan cijfers over onder meer het percentage huishoudens dat rondkomt van een inkomen onder 110%, kinderarmoede en schulden. Tot slot is er in de context van registratie en monitoring geprobeerd inzicht te verkrijgen in de (duurzame) aansluiting en effectiviteit van het gemeentelijke beleid.

De aandacht voor de lokale situatie blijkt onder meer uit het gegeven dat er bij de start van het SAM-beleidstraject een externe en interne dialoog is gevoerd over SAM. Op extern gebied zijn daarbij alle adviesraden[21] en het Armoedepact betrokken bij het traject. Naast het verkrijgen van input was een tweede doel om de kloof tussen de systeemwereld van de gemeente en leefwereld van de mensen te overbruggen.[22]

[21] Cliëntenraad Participatiewet & WW, WMO raad, Seniorenraad, OSOG en de Jongerenadviesraad Emmen.

[22] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

Er is geleerd van:
- De vanzelfsprekendheid waarmee de gemeente spreekt over 'beleid maken' terwijl dat voor veel mensen in de adviesraden een volstrekte abstractie is.
- De ervaringen die men (zelf uitkeringsgerechtigde of 'cliënt') deelde.

Daarnaast is eind september 2018 op een drukbezochte bijeenkomst het concept beleidsplan 'Oog voor SAM' besproken met een groot aantal maatschappelijke organisaties en ambtelijk betrokkenen. Uitkomsten van de dialoog zijn volgens het beleidsstuk meegenomen in het definitieve plan.

Ook intern zijn mensen betrokken in het traject. Zo zijn naast ambtelijke beleidsmakers veel uitvoerders betrokken zoals inkomensconsulenten, schulddienstverleners en belastingconsulent. In deze dialogen ging het vooral over de vraag hoe je de ambitie tot vernieuwing daadwerkelijk kunt verbinden met de weerbarstige praktijk van alledag.

2.2.2. Duiding van de problematiek in regionale en landelijke context

De tweede manier om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid aansluit op de sociaaleconomische situatie is door de lokale situatie te beschouwen in een regionale en landelijke context, en te analyseren in hoeverre die duiding een plek heeft in de beleidsontwikkeling.

Het SAM-beleidsplan voorziet in een vrij uitgebreid overzicht aan lokale cijfers. Er wordt onder meer beschreven hoeveel huishoudens moeten rondkomen van een inkomen tot 110% van het sociaal minimum, wat hun inkomstenbronnen zijn, hoeveel kinderen opgroeien in inkomen waar bijzondere bijstand voor wordt aangevraagd en hoeveel inwoners gebruik maakten van de verschillende soorten ondersteuning bij schuldenproblematiek. In het beleidsplan worden de beschikbare cijfers nauwelijks geduid in een regionale of landelijke context. Alleen ten aanzien van het percentage huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen onder de 110% worden landelijke cijfers gegeven.

Wanneer de cijfers in regionaal en landelijk verband worden beschouwd dan valt op dat in vergelijking met de landelijke cijfers de provincie Drenthe lager dan landelijk gemiddeld scoort op aspecten zoals het aantal huishoudens dat rond moet komen van een laag inkomen, het percentage kinderen dat in armoede opgroeit en het aantal huishoudens dat worstelt met problematische schulden. Tegelijkertijd laten de landelijke en regionale cijfers ook zien dat de situatie in Emmen niet gelijk is aan de provincie. Er is in Emmen sprake van zwaardere problematiek op het terrein van armoede en schulden dan in de regio en landelijk.

Cijfers lage inkomens
Ten aanzien van de armoedeproblematiek wordt in het beleidsplan alleen het percentage huishoudens met een inkomen tot 110% landelijk geduid. Uit die duiding blijkt dat er in Emmen meer dan gemiddeld mensen wonen met een inkomen onder die grens[23]. Een blik op de regionale cijfers leert dat inwoners in Drenthe het hoogste risico op armoede lopen als zij wonen in Assen of Emmen. Dit beeld is in lijn met landelijke cijfers. Ook landelijk gezien is het risico op armoede in grotere plaatsen gemiddeld een (stuk) groter dan in kleinere plaatsen.

[23] https://trendbureaudrenthe.nl/armoede/lage-inkomens/.

Cijfers kinderarmoede
Ten aanzien van kinderarmoede staat in het cijferoverzicht in het beleidsplan dat één op de zes kinderen in Emmen opgroeit in een huishouden met een laag inkomen. Er worden geen landelijke of regionale cijfers gegeven. Een beschouwing van de landelijke en regionale cijfers leert dat in Drenthe relatief minder kinderen dan provinciaal en landelijk opgroeien in armoede. In Emmen is de situatie anders. Daar groeien juist meer dan gemiddeld kinderen op in armoede.[24]

Cijfers schuldenproblematiek
Ten aanzien van de schuldenproblematiek voorziet het beleidsplan ook in cijfers. Er staat niet in hoe groot de schuldenproblematiek is, wat voor soort ondersteuning inwoners kregen en het gegeven dat één op de tien inwoners met een bijstandsuitkering gebruik maken van de schulddienstverlening. In een regionale vergelijking is de schuldenproblematiek in Emmen groot. In landelijk opzicht is de schuldenproblematiek in Drenthe lager dan gemiddeld. Emmen wijkt daarvan af met een grotere schuldenproblematiek dan gemiddeld[25].

2.2.3. Analyse

Op basis van bovenstaande omschrijvingen analyseren we in deze paragraaf in hoeverre het SAM-beleidsplan aansluit bij de lokale situatie.

Bij de totstandkoming van het beleid is er nadrukkelijk geïnvesteerd in een lokaal proces en dialoog met interne en externe partners om de actuele situatie in Emmen te verwerken in de beleidsontwikkeling. Inwoners en partners als adviesraden hebben daardoor invloed gekregen op de lokale beleidsontwikkeling. In het beleidsplan wordt echter niet expliciet uitgewerkt wat die invloed heeft opgeleverd.

Daarbij lijkt er ook ruimte te zijn om de lokale situatie nadrukkelijker in een regionale en landelijke context te beschouwen. De armoede- en schuldenproblematiek in Emmen is zwaarder dan gemiddeld, bijvoorbeeld waar het gaat om het aantal kinderen dat opgroeit in armoede. Het beleidsplan legt niet een expliciete link tussen de data over armoede en de aanpak van de gemeente.

De gemeente start bijvoorbeeld een Jongeren Perspectief Fonds. Het is niet duidelijk wat de reden is dat Emmen kiest voor dit fonds anders dan dat ze jongeren uit de schuldenproblematiek wil helpen. De vraag of hiervoor gekozen is omdat er in de dialoog aandacht werd gevraagd voor de positie van jongeren of dat er bijvoorbeeld specifieke zorgen waren rondom jongeren omdat zij in Emmen relatief vaak problematische schulden hebben, is niet uitgewerkt

2.3. Aansluiting SAM-beleid bij wetenschappelijke inzichten

In de afgelopen jaren is er veel nieuwe wetenschappelijke literatuur beschikbaar gekomen over de doorwerking van armoede- en schuldenproblematiek op gedrag. De inzichten verklaren waardoor armoede- en schuldenproblematiek zo taai zijn en het inwoners ondanks de geboden ondersteuning niet vanzelfsprekend lukt om de geldzorgen achter zich te laten. In deze paragraaf worden om te beginnen kort de belangrijkste inzichten geschetst. Op basis hiervan analyseren wij in hoeverre deze inzichten terugkomen in het SAM-beleid.

[24] https://trendbureaudrenthe.nl/armoede/kinderen-in-armoede/.

[25] https://trendbureaudrenthe.nl/armoede/schuldenproblematiek/.

Schaarste beïnvloedt het denken
In 2013 verscheen het boek 'Schaarste'. Het werd een wereldwijde bestseller die een impuls gaf aan het begrijpen van de dynamiek die armoede en schulden teweegbrengen. In dit boek lichten twee hoogleraren toe hoe het komt dat mensen die te maken hebben met armoede- en schuldenproblematiek vaak bij de dag gaan leven en moeite hebben om langetermijndoelen te stellen en te bereiken. Zelfs al zijn die doelen van het grootste belang voor hun welzijn en economische voorspoed.

De hoofdboodschap van het boek luidt dat armoede- en schuldenproblematiek (gekenmerkt door schaarste aan geld) doorwerken in gedrag. De aandacht en zorgen dragen eraan bij dat mensen minder initiatieven nemen om de problemen zelfstandig op te lossen, afspraken vergeten, stukken niet inleveren en moeite hebben om hun emoties en verlangens te reguleren. De onderzoekers beschrijven zelfs dat de beschikbaarheid van ons IQ met een punt of 13 kan dalen als we langdurige schaarste ervaren.

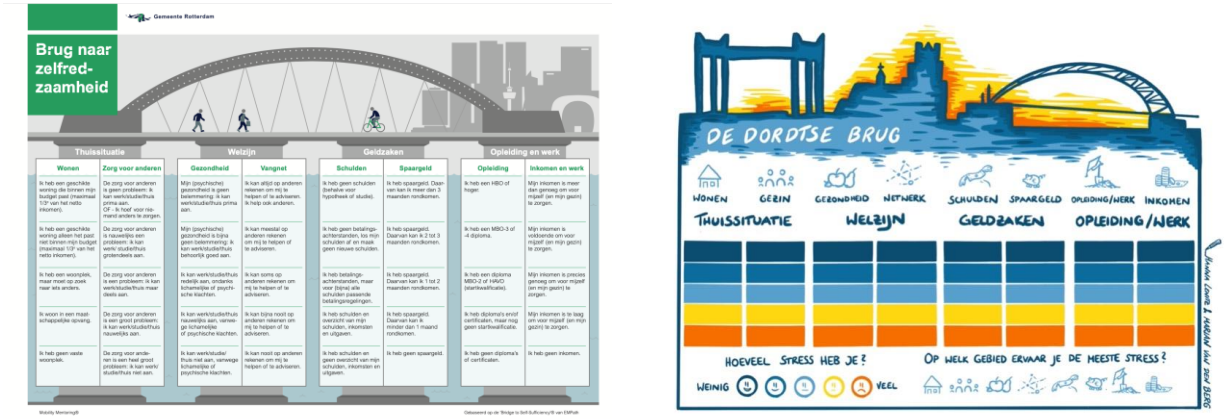
Het belangrijkste inzicht voor de aanpak van armoede- en schuldenproblematiek dat dit boek aanreikt is dat improductief gedrag zoals het niet verschijnen op afspraken of niet inleveren van stukken niet moet worden geduid op de as van niet-willers versus niet-kunners maar dat er ook een grote groep niet-lukkers is. Los van het gegeven dat er in onze maatschappij een substantiële groep mensen is met tekorten op basale vaardigheden zoals lezen, schrijven en digivaardigheden, lukt het een grote groep mensen die leeft in armoede en schulden niet (meer) om die activiteiten te verrichten die nodig zijn om de situatie te verbeteren en op te lossen. Van een afstandje beschouwd bestaat daarbij het risico dat hun gedag wordt geduid als ongemotiveerd: hoe belangrijk vindt iemand het oplossen van de schulden als hij geen lijstje doorstuurt van de partijen waar hij/zij geld heeft open staan? Deze vraag is makkelijk gesteld. In het boek 'Schaarste' wordt gewaarschuwd dat het antwoord niet moet luiden dat iemand het oplossen van de problematiek niet belangrijk vindt, maar dat schaarste zo doorwerkt op ons gedrag dat we niet meer die zaken doen die nodig zijn om te komen waar we wel heen willen.

Stress-sensitief werken
Het boek 'Schaarste' riep veel herkenning op over de dynamiek die armoede en schulden teweegbrachten maar bood tegelijkertijd nauwelijks handvatten voor het vergroten van de effectiviteit van de dienstverlening. Die handvatten zijn de afgelopen jaren wel geboden in onderzoek en theorievorming waarbij de neurowetenschappen een belangrijke rol spelen. In 2017 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport 'Weten is nog geen doen'. Dit rapport speelt inmiddels in Den Haag een belangrijke rol op de ministeries bij het uitwerken van beleid en regelgeving waarvan verwacht mag worden dat het burgers lukt om daar invulling aan te geven. In navolging van het boek 'Schaarste' wordt er in het rapport 'Weten is nog geen doen' op gewezen dat Nederlanders verschillen in doenvermogen en dat inwoners die veel stress ervaren doorgaans inleveren op hun doenvermogen. De WRR verstaat onder doenvermogen dat inwoners weten wat ze moeten doen en dat het hen ook lukt om ernaar te handelen.

In de internationale wetenschappelijke literatuur die betrekking heeft op het begeleiden van mensen om armoede en schulden aan te pakken wordt doenvermogen ook wel omschreven als 'executief functioneren'. Het besef dat dit onder druk staat in een dynamiek van armoede en schulden heeft er het afgelopen decennium toe geleid dat er een stroom aan stress-sensitieve aanpakken zijn gekomen. De term stress-sensitief verwijst naar het inzicht uit de neurowetenschappen dat een dynamiek van schaarste aan geld bij veel mensen bijdraagt aan een continue activering van het stress-systeem. Die continue activering maakt dat zij meer dan gemiddeld hulp nodig hebben om zich te realiseren dat ze in actie moeten komen, daadwerkelijk in actie te komen, door te zetten, flexibel te zijn en hun emoties en verlangens te reguleren.

Door heel stevig in te zetten op nabije ondersteuning waarin mensen geholpen worden om überhaupt doelen te stellen, een plan te maken dat bestaat uit kleine stapjes, hen nadrukkelijk te waarderen om wat er wel lukt, compassie te tonen voor wat er niet lukt en op z'n tijd ook zaken uit handen te nemen, blijken geldproblemen in de zin van armoede en schulden effectiever te zijn op te lossen. Een belangrijk aanpalend inzicht is daarbij dat geldzorgen zelden op zichzelf staan waardoor het stress-systeem niet alleen wordt belast door de geldzorgen maar ook door andere (daar al dan niet mee samenhangende) problemen zoals werkloosheid, gezondheidsklachten of opvoedvraagstukken.

In de uitvoeringspraktijk vertaalt het stress-sensitieve werken zich onder meer in de volgende zaken. Veel organisaties zijn gaan werken met instrumenten voor doelbepaling. Inwoners krijgen dan bijvoorbeeld een praatplaat om zelf in kaart te brengen waar ze op verschillende levensdomeinen staan en welke ontwikkeling nodig is om het leven (weer) duurzaam stabiel in te richten.



Figuur 1. Voorbeelden van stress-sensitieve instrumenten gericht op doelbereiking in de gemeenten Rotterdam en Dordrecht

In aansluiting op de instrumenten hebben veel gemeenten hun professionals getraind in stress-sensitieve gesprekstechnieken en zetten een aantal gemeenten incentives in om inwoners die bij de dag leven te ondersteunen om toch die acties te verrichten die nodig zijn om het leven duurzaam stabiel(er) in te richten. Ook voorzien steeds meer gemeenten in psycho-educatie zodat inwoners het eigen functioneren beter begrijpen en vanuit die context meer interesse krijgen in begeleiding. Vanuit het besef dat de interactie tussen inwoners en professionals ook beïnvloed wordt door de context waarin zij elkaar ontmoeten, besteden steeds meer gemeenten ook aandacht aan de inrichting van ontmoetingsruimten. Door de nadruk in de inrichting te leggen op ruimte en warmte zijn inwoners beter in staat om in interactie te bepalen waarom inzet op lange termijn stabiliteit voor hen zo belangrijk is.

2.3.1. Analyse

Op basis van bovenstaande omschrijvingen analyseren we in deze paragraaf in hoeverre het SAM-beleidsplan gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten.

In het SAM-beleid verwijst de gemeente Emmen op verschillende plekken naar de hierboven beschreven inzichten. Zo wordt er in paragraaf 3.1.2 (van het SAM-beleid) bij de inzet op vroegsignalering verwezen naar het gegeven dat schulden het doenvermogen van inwoners onder druk zetten. Het inzicht wordt als een gegeven beschreven, er wordt niet toegelicht hoe dit inzicht doorwerkt in de opzet van de vroegsignalering. Ook wordt er in de paragraaf scholing opgemerkt dat de gemeente lid wil worden van het stress-sensitieve netwerk Mobility Mentoring. Het is niet duidelijk hoe dit lidmaatschap gaat doorwerken in de bejegening van de inwoners.

In veel gemeenten vormen de nieuwe inzichten een vertrekpunt om de wijze waarop voorzieningen worden aangeboden en de wijze waarop professionals inwoners coachen en begeleiden te herijken. Daarvan afgeleid worden de inzichten op veel plekken gebruikt om nog eens kritisch te kijken naar de vraag of het beroep dat wordt gedaan op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers wel past bij de dynamiek waar veel mensen die leven in armoede en schulden in terecht komen. De gemeente Emmen benoemt de actuele inzichten wel op twee plekken maar hanteert de inzichten niet als een breed ontwerpkader. Zo worden zij bijvoorbeeld niet genoemd in hoofdstuk2. In dat hoofdstuk worden wel definities en oorzaken van schuldenproblematiek gegeven.

Het inzicht dat chronische (geld)stress doorwerkt in gedrag dat armoede- en schuldenproblematiek in stand houdt, wordt daar niet genoemd. Als afgeleide daarvan wordt er in dat hoofdstuk ook niet uitgewerkt wat er in het licht van deze actuele inzichten aan extra inspanningen nodig zijn om meer inwoners uit armoede en schulden te gidsen. Dat de inzichten geen fundamenteel ontwerpprincipe vormen is bijvoorbeeld terug te zien in paragraaf 3 gericht op arbeidstoeleiding. Het zou voor de hand liggen om ook in dat hoofdstuk de nieuwe inzichten als vertrekpunt te nemen om de effectiviteit en doelmatigheid van de arbeidstoeleiding te vergroten.

In conclusie, hoewel er in het beleidsplan op twee plekken naar wetenschappelijke inzichten wordt verwezen zijn deze nog niet (zichtbaar) gebruikt als ontwerpkader voor de wijze waarop de gemeente voorzieningen inricht, aanbiedt en de wijze waarop uitvoerende professionals invulling geven aan coaching en begeleiding.

2.4. Toetsing op de norm

Er is op vier normen getoetst. Voor alle normen geldt dat er ruimte is voor verbetering.

Aspect	Norm
Kaders beleid	Duidelijk is geformuleerd welke ambities de gemeente wil realiseren. De ambities zijn vertaald in concrete, meetbare en realistische beleidsdoelen.

De ambitie van het SAM-beleid is duidelijk geformuleerd. De ambitie is in theorie meetbaar in de zin dat het aantal mensen uit een schulden-of armoedesituatie gemonitord zou kunnen worden. Echter, niet is uitgewerkt welke doelgroep onder deze definitie valt en deze wordt niet gekoppeld aan één of meerdere indicatoren waarop monitoring kan plaatsvinden. In praktische zin is de norm dus niet meetbaar.

De ambitie van de gemeente is vertaald in zeven beleidsuitgangspunten die zijn uitgewerkt in actielijnen. Er is niet onderbouwd hoe de uitgangspunten zich verhouden tot de overkoepelende ambitie en hoe de actielijnen ervoor zorgen dat de overkoepelende ambitie van het SAM-beleid wordt bereikt. Wel zijn de uitgangspunten en de uitgewerkte actielijnen zelf concreet en veelal meet-of controleerbaar, zoals het starten van een Jongeren Perspectief Fonds.

Met betrekking tot het laatste aspect van de norm (realistische beleidsdoelen), is de ambitie van het SAM-beleid, dusdanig ambitieus en breed, dat het de vraag is of deze realistisch is, mede gelet op de ambitieuze meerjarenplanning. Hierop is in de uitvoering ook een correctie doorgevoerd (zie volgend hoofdstuk).

Samenvattend, hoewel de ambitie van de gemeente helder is verwoord, is deze onvoldoende concreet en meetbaar gemaakt. Waar de uitgangspunten wel veelal concreet en meetbaar zijn, is niet helder hoe zij zich verhouden tot het realiseren van de overkoepelende ambitie. Ook is de vraag hoe realistisch de beleidsdoelen ofwel uitgangspunten zijn waarin de ambities zijn vertaald. Daarmee wordt aan deze norm deels voldaan.

Aspect	Norm
Kaders beleid	De actielijnen waarmee de ambities en doelen moeten worden gerealiseerd, zijn duidelijk.

De gemeente formuleert zeven actielijnen waarmee de ambities en doelen moeten worden gerealiseerd. De keuze voor iedere actielijn wordt helder toegelicht en onderbouwd op basis van wetenschappelijke inzichten en geïllustreerd met citaten. Echter, per actielijn worden verschillende doelen nagestreefd en niet altijd is duidelijk hoe deze onderliggende doelen bijdragen aan de overkoepelende ambitie. Ook is niet altijd duidelijk hoe de actielijnen zich tot elkaar verhouden en ontbreekt een expliciete heldere samenhang. Aan deze norm wordt daarom deels voldaan.

Aspect	Norm
Kaders beleid	De ambities, doelen en actielijnen zijn gebaseerd op een actuele analyse van de sociaaleconomische problematiek in Emmen alsook actuele inzichten in de aanpak van schulden en armoede.

Hoewel we constateren dat er aandacht is geweest voor de situatie in Emmen en dat gebruik is gemaakt van wetenschappelijke inzichten, is de doorwerking daarvan in het beleid niet helder geduid. Daarnaast ontbreekt een actuele analyse van de problematiek in Emmen. Daarmee wordt aan deze norm deels voldaan.

Aspect	Norm
Kaders beleid	De actielijnen waarmee de ambities en doelen moeten worden gerealiseerd, zijn volledig.

In de actielijnen is aandacht voor veel verschillende aspecten en oorzaken van armoede-, schulden- en minimaproblematiek van vroegsignalering tot aandacht voor ZZP'ers. De actielijnen zelf zijn helder opgebouwd en uitgewerkt en lijken aan te sluiten bij de overkoepelende ambitie van het SAM-beleid, ondanks dat deze link in het beleid zelf niet expliciet wordt gemaakt.

Echter, wij constateren tevens (zie bovenstaande norm) dat specifieke aandacht voor de sociaaleconomische situatie in Emmen onvoldoende heldere doorwerking krijgt in de actielijnen. Gelet op het feit dat in een volledig integraal armoedebeleid ook oog zou moeten zijn voor de specifieke kenmerken en oorzaken van armoedeproblematiek in Emmen, wordt aan deze norm deels voldaan.

3. Uitvoering van het SAM-beleid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de implementatie en uitvoering van het SAM-beleid. We onderzoeken in paragraaf 3.1. in hoeverre de uitvoering van het beleid overeenkomt met de opzet van het beleid en plaatsvindt conform de afgesproken actielijnen. Paragraaf 3.2. biedt inzicht in de mate waarin beoogde beleidsdoelen daarmee worden gerealiseerd, onder andere met betrekking tot integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid (doelrealisatie). In paragraaf 3.3. gaan we tot slot in op de verhouding tussen ingezette middelen en boogde resultaten van het beleid (doelmatigheid). We beantwoorden de volgende deelvragen:

1. Worden de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd, onder andere m.b.t. integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid?
2. Is de uitvoering van het beleid doelmatig?

3.1. Het SAM-beleid in uitvoering

De belangrijkste informatiebronnen over de uitvoering en voortgang van het SAM-beleid zijn raadsinformatiebrieven, de P&C-stukken en de maandelijkse nieuwsbrieven 'Nieuws over SAM' die in de jaren 2019-2020 zijn verzonden. Aanvullend op de documentstudie hebben wij in gesprekken met betrokkenen, zowel ambtenaren en bestuurder als raadsleden en samenwerkingspartners, beelden opgehaald over de uitvoering van het SAM-beleid. In dit hoofdstuk lopen wij eerst op hoofdlijnen de uitvoering langs en zoomen we vervolgens nader in op de uitvoering langs de beoogde aspecten: integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid.

Prioritering van vier actielijnen door beperkte capaciteit

Er zijn in de periode 2019-2022 twee raadsinformatiebrieven verstuurd over de stand van zaken rondom de uitvoering van het SAM-beleid (raadsinformatiebrief, 19 september 2019; raadsinformatiebrief 7 juli 2021). Uit de eerste brief blijkt dat kort na vaststelling van het SAM-beleid (20 december 2018) duidelijk is geworden dat de uitwerking van het beleidsplan van zodanige omvang is dat dit om een nieuwe en/of andere manier van werken vraagt.[26] Ook wordt aangegeven dat de implementatie van het SAM-beleid in de uitvoering plaatsvindt zonder uitbreiding van personele capaciteit. Dit zorgt voor druk op de uitvoering. Daarom heeft de gemeente keuzes moeten maken en prioriteiten moet stellen in uitvoering van het SAM-beleid om de zorgvuldigheid, kwaliteit, voortgang en continuïteit van de implementatie te kunnen waarborgen, aldus de brief.[27] Op basis van 'urgentie en knelpunten' wordt besloten aan de volgende vier (onderdelen van de) actielijnen voorrang te geven:

1. Actielijn 1: Vroegsignalering
2. Actielijn 2: Jongeren Perspectief Fonds
3. Actielijn 2: Voorzieningenjeugd (inclusief kindvolgende budgetten)
4. Actielijn 6: Beschermingsbewind.[28]

De eerste raadsinformatiebrief schetst tevens de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het SAM-beleid langs de geprioriteerde actielijnen. Ook worden per actielijn beoogde acties en/of doelstellingen voor 2019 geformuleerd.

[26] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[27] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[28] Vanaf dit punt verwijzen wij, wanneer we verwijzen naar één van 'de actielijnen', naar de bovenstaande geprioriteerde actielijnen, tenzij anders vermeld.

Voor het Kindpakket is dit bijvoorbeeld:

- De mogelijkheden verkennen om de middelen van het Kindpakket doelmatig en efficiënt in te zetten door de voorzieningen voor kinderen in armoede beter op elkaar af te stemmen en te bundelen.
- De mogelijkheid om een centrale toegang in te richten voor alle vragen voor kinderen te verkennen.
- De middelen van het Kindpakket benutten voor de financiering van kindvolgende budgetten.
- De mogelijkheid om inwoners met een bijstandsuitkering direct in aanmerking te laten komen voor de Participatiewebshop in plaats van na één jaar [verkennen].[29]

Een tweede raadsinformatiebrief over de stand van zaken rondom de uitvoering van het SAM-beleid volgt op 7 juli 2021. Hoewel terugkoppeling niet plaatsvindt aan de hand van de in 2019 opgestelde doelstellingen worden wel behaalde resultaten toegelicht. Voor het Kindpakket wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er in 2020 hard is gewerkt aan het verbeteren van de Participatiewebshop (nu: Doe Mee Webshop). Op dit moment wordt verwacht dat deze vanaf het tweede kwartaal van 2021 operationeel wordt.

Naast dat er opnieuw terugkoppeling wordt gegevens over de uitvoering van de vier geprioriteerde actielijnen, is volgens de brief ook voortgang geboekt bij de uitvoering van de andere (niet geprioriteerde) actielijnen en zijn beleidsvoornemens uit het SAM-beleid gerealiseerd. Zo is uit de pilot integrale intake door schulddienstverleners en inkomensconsulenten gebleken dat inwoners deze aanpak waarderen. Daarom is besloten deze aanpak te integreren in de reguliere uitvoering IMS/DV. Deze actie was beoogd als onderdeel van oorspronkelijke actielijn 4: integrale, laagdrempelige dienstverlening, maar kwam niet terug in als van de in 2019 geprioriteerde actielijnen.[30]

Ook besteed de tweede raadsinformatiebrief aandacht aan de impact van de coronapandemie op de uitvoering van het SAM-beleid. De pandemie heeft er volgens de brief voor gezorgd dat een aantal SAM-projecten noodgedwongen niet of anders (online, telefonisch) is uitgevoerd: "Zo konden de huisbezoeken bij vroegsignalering en gezamenlijke spreekuren van IMS/SDV en een aantal fysieke trainingen niet doorgaan en moest in maart 2020 het grote evenement de 'Week van het Geld' in het Atlastheater worden geannuleerd."[31]

Informatie over uitvoering SAM-beleid in maandelijkse nieuwsbrieven

Naast de raadsinformatiebrieven bieden ook de nieuwsbrieven over het SAM-beleid inzicht in de uitvoering van het SAM-beleid. Belangrijke mededelingen over voorzieningen en projecten komen aan bod. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de nieuwsbrief van december 2020 dat 15 januari 2021 de nieuwe Participatiewebshop (Doe Mee Webshop) online komt, eerder dan beoogd.[32]

In iedere nieuwsbrief komt daarnaast steeds één betrokken medewerker van de gemeente aan het woord over zijn of haar rol in het SAM-beleid. Zo wordt in de nieuwsbrief van november 2019 door één collega een toelichting gegeven op de ambities rondom het project 'Vroegsignalering'[33]

[29] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[30] Raadsinformatiebrief 'Stand van zaken uitvoering SAM-beleid, 7 juli 2021.

[31] Raadsinformatiebrief 'Stand van zaken uitvoering SAM-beleid, 7 juli 2021.

[32] Nieuwsbrief SAM- december 2020.

[33] Nieuwsbrief SAM – november 2019.

Uitvoering langs de aspecten: integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid
In het SAM-beleid was beoogd om integraal te werken en met de aanpak van het beleid zelfredzaamheid te stimuleren en maatwerk te bieden. In deze paragraaf lopen we de uitvoering van het SAM-beleid langs aan de hand van deze beoogde aspecten om zicht te bieden op de doelrealisatie.

Integraliteit
In de uitvoering van het SAM-beleid wordt integraliteit beoogd. Zo neemt de gemeente zich voor vraagstukken integraal op te pakken en onderling (door de domeinen heen) binnen de gemeente gezamenlijk op te trekken[34]. Aspecten van integraliteit komen terug in verschillende projecten/pilots maar ook in de reguliere dienstverlening.

Pilot vroegsignalering
Bij sommige pilots is een integrale benadering tekenend voor de aanpak, in de zin van domein-overstijgende samenwerking. Zo is in het kader van vroegsignalering per juli 2019 gestart met een pilot waarbij is gepoogd om inwoners met financiële problemen in beeld te brengen door het maken van matches met andere gegevens zoals van de zorgverzekeringen en energiemaatschappijen[35]. Wanneer er meerdere signalen over betalingsachterstanden over een inwoner c.q. huisadres naar voren komen, wordt vervolgens eens huisbezoek afgelegd en wordt de inwoner hulp/ondersteuning aangeboden.

Als doelstelling is geformuleerd dat de gemeente in 2019 100 inwoners van een nog (onbekende) doelgroep wil bereiken en een traject wil aanbieden.[36] Uit het jaarverslag van 2019 blijkt er in het kader van de pilot vroegsignalering is gewerkt met onaangekondigde huisbezoeken op adressen in de gehele gemeente Emmen waar een betalingsachterstand is. De reacties van de inwoners zijn volgens het jaarverslag positief: "ze zijn blij dat de gemeente contact met ze opneemt." Er zijn in 2019 336 inwoners bezocht, waarvan er 183 thuis waren. Ruim 150 gaan volgens het verslag over tot actie (denkt het zelf op te lossen, gaat over tot betalen, het treffen van een betalingsregeling of wordt verwezen naar een hulpverlener als er ook andere problemen spelen). Met ruim dertig inwoners volgt een trajectgesprek en zijn opgenomen in de reguliere trajectbegeleiding van Schulddienstverlening.[37] Daarmee wordt niet voldaan aan het beoogde aantal van honderd inwoners maar blijkt wel een relatief positief resultaat ten opzichte van landelijke resultaten op het gebied van vroegsignalering.[38]

In de tweede raadsinformatiebrief wordt vermeld dat door de intrede van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) per januari 2021 de acties waarmee de gemeente al eerder gestart was in het kader van vroegsignalering nu ook een wettelijke taak zijn geworden. De werkzaamheden vanuit de pilot worden geleidelijk aan onderdeel van de reguliere dienstverlening.[39]

Andere voorbeelden van integraal werken
Andere voorbeelden van pilots waarin integraal wordt gewerkt zijn onder andere de pilot ondersteuning aan ZZP'ers met schulden. Uit het jaarverslag over 2020 blijkt dat er in 2020 ongeveer 50 ZZP'ers met schulden zijn gesproken over hun (financiële) situatie.

[34] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[35] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[36] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[37] Gemeente Emmen, uitgebreide versie jaarrekening en jaarverslag, 2019.

[38] https://www.divosa.nl/nieuws/divosa-publiceert-eerste-rapportage-monitor-vroegsignalering-schulden.

[39] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken Jongeren Perspectief Fonds', 24 september 2020; Gemeente Emmen, jaarrekening en jaarverslag, 2020.

Daarnaast is een integrale aanpak ook een onderdeel van reguliere dienstverlening, en de manier waarop naar de problematiek van een klant wordt gekeken. Zo blijkt uit de nieuwsbrief van oktober 2020 dat er integrale spreekuren Inkomens- en Maatschappelijke ondersteuning Sociaal Domein (IMS) en Schuld Dienstverlening (SDV) plaatsvinden.[40]

Maatwerk
"Wij gaan met elke jongere specifieke afspraken maken. Elk traject is maatwerk."[41]

Jongeren Perspectief Fonds
Een voorbeeld van inzet op het gebied van maatwerk is het Jongeren Perspectief Fonds. Het Jongeren Perspectief Fonds richt zich op jongeren met schulden die niet terecht kunnen in een regulier schulddienstverleningstraject. Het gaat om jongeren met problemen op meerdere leefgebieden die ondersteuning nodig hebben om uit de schulden te komen en aan hun problemen willen werken. Jongeren komen niet in aanmerking voor een regulier traject als hun inkomen te laag is om tot een minnelijke regeling te komen.

Het fonds maakt het mogelijk dat de gemeente voor deze jongeren toch een regeling kan treffen met schuldeisers. Tegelijkertijd wil de gemeente zich niet alleen richten op financiën (zoals de reguliere schulddienstverlening), maar ook op de ondersteuning op andere leefgebieden om ervoor te zorgen dat de jongere kan werken aan een duurzame oplossing én toekomstperspectief. De doelstellingen van dit fonds zijn als volgt:
- De schulden van jongeren terugdringen.
- Ervoor zorgen dat jongeren in staat zijn om (zelfstandig of met passende begeleiding) hun financiën te beheren.
- Ervoor zorgen dat jongeren kunnen werken aan hun toekomstperspectief.[42]

Volgens de eerste raadsinformatiebrief zou de gemeente in het najaar van 2019 starten met een pilot op basis van casuïstiek, samen met partners op het gebied van schulddienstverlening, zorg en welzijn. De doelstelling van de gemeente is om met deze pilot in 2019 minimaal tien jongeren met het fonds te bereiken.

In een tussentijdse informatiebrief in september 2020 wordt de raad geïnformeerd dat de ontwikkeling van de pilot is vertraagd. De organisatie zou volgens de brief 'nu' (september 2020) klaar zijn om te starten met de pilot[43].
Uit het jaarverslag van 2020 blijkt dat de pilot eind 2020 van start is gegaan. Er zijn eind 2020 19 jongeren gesproken, waarvan er 10 jongeren zijn toegelaten tot het fonds.[44] Met de jongeren die voldoen aan de criteria van het Jongeren Perspectief Fonds worden volgens het jaarverslag perspectiefplannen opgesteld met afspraken over sanering of herfinanciering van schulden en hun tegenprestatie. Voor 2021 is het volgens het jaarverslag de ambitie van de gemeente 10 jongeren te laten deelnemen aan het Jongeren Perspectief Fonds. De pilot moet leren of het fonds "levensvatbaar" is.

Uit de tweede raadsinformatiebrief (2021) blijkt dat echter dat het plan om in 2021 te starten met het fonds vanwege de coronacrisis niet uitvoerbaar is gebleken. Wel heeft de gemeente in het kader van de pilot 33 jongeren gesproken. Hiervan zijn tot dan toe tien jongeren toegelaten tot het Jongeren Perspectief Fonds. De gemeente geeft tot slot aan de pilot te verlengen met twee jaar om meer te leren over wat jongeren nodig hebben. [45]

[40] Nieuwsbrief SAM – oktober 2020.

[41] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[42] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.

[43] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken Jongeren Perspectief Fonds', 24 september 2020.

[44] Gemeente Emmen, jaarrekening 2020.

[45] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken Jongeren Perspectief Fonds', 24 september 2020.

Zelfredzaamheid
"Er zijn meer mogelijkheden om te werken aan zelfredzaamheid en het toewerken naar een lichtere voorziening."[46]

In het oorspronkelijke SAM-beleid was actielijn 6: aanpak instroom en kosten beschermingsbewind, met name gericht op het stimuleren van zelfredzaamheid. Daarbij zou de gemeente in samenwerking met Stichting Knip budgettrainingen onder de aandacht van inwoners willen brengen die bijzondere bijstand voor beschermingsbewind ontvangen. Deze actielijn is ook de in 2019 toegebrachte prioritering behouden als actielijn 4. De actielijn richt zich primair op het beperken van de instroom in bewindvoering en op het bevorderen van uitstroom. Doel hiervan is enerzijds meer maatwerk te bieden en inwoners te bieden waar zij recht op hebben en anderzijds, waar dat mogelijk en verantwoord is, financiële zelfredzaamheid te stimuleren.[47]

In 2019 speelde deze discussie rondom de vraag bij wie de uitvoering van het beschermingsbewind belegd zou moeten worden. Uit het onderzoek is gebleken dat bewindvoering in eigen beheer nemen niet goedkoper is dan door commerciële bewindvoerders; de gemeente hanteert namelijk een veel lagere maximale caseload.[48] Wel biedt het in eigen beheer uitvoeren meer invloed en grip op de doelgroep. Er zijn volgens de brief meer mogelijkheden om te werken aan zelfredzaamheid.[49] Daarom is de gemeente volgens de brief in maart 2019 gestart met een pilot waarbij een screeningstool wordt ingezet om de zelfredzaamheid van de doelgroep te beoordelen en de inzet van de meest passende vorm van ondersteuning te bepalen.[50] Binnen deze pilot zijn afspraken met een aantal bewindvoerders gemaakt over de instroom met behulp van deze screeningtool.

In de tweede raadsinformatiebrief volgt een update over de ontwikkelingen rondom de pilot. Hieruit blijkt dat de pilot in 2020 en 2021 de pilot beschermingsbewind is ontwikkeld. Er is een nieuw screeningsinstrument aangeschaft én er zijn medewerkers getraind om hiermee te werken.

Daarnaast zet de gemeente zich in om meer grip te krijgen op vermindering van instroom inde bewindvoering. In dat kader is samengewerkt met bewindvoerderskantoren en heeft overleg plaatsgevonden met de Rechtbank Noord-Nederland. Een uitkomst is dat Emmen, in samenwerking met bewindvoerders inwoners uitnodigt voor een "adviesgesprek" waarbij het college een advies uit kan brengen via een intakemethode. Emmen maakt, volgens de brief, als eerste gemeente in Noord-Nederland gebruik van dit adviesrecht.[51]

Andere voorbeelden van inzet op zelfredzaamheid
Uit de tweede raadsinformatiebrief blijkt dat er in 2021 middelen vrijgemaakt zijn voor nieuw beleid, i.c. voor het Geldloket. Vanuit de wens dat er een plek is waar alle inwoners (ook inwoners zonder schulden) naar toe kunnen met vragen over geld, is de gemeente in 2021 gestart met de ontwikkeling en de rol van het Geldloket. De in de brief genoemde planning is dat het Geldloket in het najaar van 2021 haar deuren opent. Inmiddels is het Geldloket in 2022 geopend.

[46] Raadsinformatiebrief 'Stand van zaken uitvoering SAM-beleid, 7 juli 2021.
[47] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019
[48] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.
[49] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.
[50] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken SAM-beleid, 19 september 2019.
[51] Gemeente Emmen, jaarrekening en jaarverslag, 2020.

3.1.1. Beelden van klanten

In aanvulling op de ontvangen documenten hebben wij ook gesprekken gevoerd met drie Emmense inwoners die (deels in hun verleden) te maken hebben gekregen met het SAM-beleid als klant, ofwel ontvanger van dienstverlening. In deze gesprekken komen een aantal belangrijke beelden over de uitvoering van het SAM-beleid naar voren. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat dit geen representatief beeld vormt van de ervaring van klanten. De gesprekspartners zijn aangedragen door de gemeente Emmen. Ter illustratie hebben wij in de tekst een aantal (geanonimiseerde) citaten uit de gesprekken opgenomen (zie rode tekstblokken).

Over het algemeen valt op dat gesproken personen overwegend positief zijn over hun ervaring met de gemeente en het armoedebeleid zoals zij dat ervaren. Daarnaast identificeren wij een aantal thema's die in de gesprekken naar voren kwamen als waardevolle inzichten.

Gelijkwaardigheid en goede (persoonlijke) relatie met de toegewezen contactpersoon
Desgevraagd over wat goed is aan het armoedebeleid van de gemeente Emmen geven alle vier de gesproken klanten aan dat de connectie met de toegewezen contactpersoon bij schulddienstverlening voor hen belangrijk was. Daarin noemen zij specifieke voorbeelden van de waarde maatwerk die zij hierin ervoeren, maar ook het vertrouwen én gelijkwaardig contact.

Zo schetst één persoon dat de eerste ontmoeting met een contactpersoon helemaal geen klik was. Hij vertelde dat zijn contactpersoon 'fel' was en allerlei eisen stelde. Zo moest hij zijn Netflix stopzetten. Terwijl de klant juist het gevoel had al heel zuinig te leven. Daarbij gaf hij aan dat het al best spannend was om zo'n traject in te stappen, des te belangrijker dat iemand niet heel erg gaat dreigen of de les gaat lezen.

"Ik voel me geen nummertje."

Bij een later gesprek met een ander contactpersoon was de sfeer veel volgens de klant beter. Ze hebben samen gekeken naar wat mogelijk was. Deze medewerker kende zij zijn privésituatie goed en werd rekening gehouden met specifieke omstandigheden zoals dat de klant rookte. Een goede persoonlijke relatie waarin klanten zich gelijkwaardig behandeld voelen blijkt uit de interviews de belangrijkste succesfactor.

Drempel om bij de gemeente aan te kloppen
In gesprekken met klanten wordt aangegeven dat er een drempel wordt ervaren om bij te gemeente aan te kloppen. Dat uit zich soms in het uitstellen van vragen om hulp, maar zorgt er ook voor dat tussentijds om aanvullende hulp vragen als lastig wordt ervaren.
Zo schetst één klant dat hij niet voor benzinegeld bij de gemeente wilde aankloppen.

"Je bent dan net een kind."

Maatwerk in de uitvoering
In de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat maatwerk in de uitvoering belangrijk is. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het hierboven genoemde feit dat er rekening werd gehouden met een rookverslaving, maar we hebben ook verschillende andere voorbeelden opgehaald. Zo ontvingen klanten trajecten die bij hen pasten. Waar voor de ene persoon een budgetbeheer heel prettig is, is voor de andere persoon juist het boekhouden zelf in handen houden belangrijk. Eén klant gaf specifiek aan hij het prettig vond dat hier veel ruimte was voor een eigen keuze.

Vooral zicht op reguliere dienstverlening
De klanten die zijn gesproken hebben over het algemeen vooral ervaring met de 'reguliere dienstverlening' op het gebied van schuldhulpverlening die de gemeente aanbiedt en zijn minder op de hoogte van de pilots en projecten zoals het Geldloket of het Jongeren Perspectief Fonds. Er is ook beperkt zicht op het overkoepelende beleid. Informatie over diensten en producten ontvangen klanten voornamelijk via familieleden, vrienden of kennissen.

"Nu komen de deurwaarders ook voor mijn zoon. Mijn zoon kreeg een uitkering. Maar een vrouw die daar werkt heeft zijn uitkering stopgezet. Dus die kreeg geen geld, maar rekeningen liepen door. Is nog voor het gerecht geweest. Er wordt tegen mij gezegd dat ik harder moet zijn tegen hem. Maar het gaat over mijn kind; dan ben ik net een pitbull."

Multiproblematiek
In de gesprekken met klanten merken wij dat er vaak sprake is van multiproblematiek. Zo ervaren veel klanten fysieke en/of psychologische klachten en spelen zaken als relatieproblemen een rol.

Klanten ervaren veel stress
De klanten die zijn gesproken ervaren veel stress en geven aan dat het budgetbeheer, met name het feit dat alle rekeningen betaald werden, hen veel rust bood. Datzelfde geldt voor het feit dat de gemeente hen regelmatig informeerde en op de hoogte hield tijdens de dienstverlening. Zo vonden zij het ook prettig dat zij online hun uitgaven en inkomsten zelf konden inzien.

"Mijn oude adres is bij iedereen bekend. Elke dag lag daar weer een brief. Ik woon daar niet meer, maar af en toe bekruipt het me als er weer een brief is in mijn nieuwe huis."

3.1.2. Samenwerking met partners

In het SAM-beleid is de ambitie opgenomen om veel samen te werken met maatschappelijke organisaties (professionals en vrijwilligers), onderwijs, rechterlijke macht, in regionaal verband en VDG- of VNG-verband. De gemeente zou vooral ondersteunend zijn aan degene die voor de uitvoering van het beleid zorgen.[52] De adviesraden en het Armoedepact worden in het SAM-beleid genoemd als belangrijke samenwerkingspartners. Het Armoedepact bestaat uit vrijwilligersorganisaties en stichtingen die actief zijn in het bestrijden van armoede in Emmen, zoals Stichting Leergeld, Stichting Knip en de Voedselbank. Om een beeld te krijgen van de manier over de uitvoering met betrekking tot samenwerking, hebben wij naast documentstudie ook verschillende gesprekken georganiseerd met (een vertegenwoordiging van) samenwerkingspartners van de gemeente.

Gedurende de uitvoering van het SAM-beleid vond er in 2019 en 2020 tot de intrede van de coronacrisis om de zes weken een 'broodje SAMen' plaats, zo blijkt onder andere uit gesprekken met betrokkenen en uit SAM nieuwsbrieven. Tijdens deze lunchbijeenkomsten werden inwoners, leden van het Armoedepact, cliëntenraden en betrokkenen van de gemeente uitgenodigd om met elkaar en de betrokken wethouder in gesprek te gaan en ervaringen met schulden en armoede te delen.

[52] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

Uit de nieuwsbrieven blijkt dat de adviesraden onder andere door incidentele bijeenkomsten en schriftelijk geïnformeerd worden over de voorgang van het SAM-beleid. In de nieuwsbrief van mei 2020 wordt aangegeven dat de adviesraden schriftelijk zijn geïnformeerd over de voortgang van SAM-projecten.[53] Zo vond er op 1 juli 2020 een bijeenkomst plaats waarin wethouder en betrokken ambtenaren met de Cliëntenraad, WMO-raad, Seniorenraad en Jongerenraad spraken over het SAM-beleid. Vanwege corona waren er echter maar twee leden vanuit de adviesraad aanwezig.

Beelden bij samenwerkingspartners

- *Gemeente moet meer een regierol nemen én meer communiceren*
  Met betrekking tot de rol van de gemeente geven betrokken samenwerkingspartners en adviesraden aan dat zij vinden dat de gemeente meer een regierol zou moeten nemen. Zij misten ook de communicatie vanuit de gemeente en hadden het gevoel dat zij (mede door het personele verloop) geen structureel aanspreekpunt hadden binnen de gemeente. Doordat bijvoorbeeld bepaalde trekkers van projecten vertrokken, werden gemaakte plannen en afspraken over samenwerking dan ook soms uiteindelijk niet gerealiseerd. Daarnaast hebben sommige samenwerkingspartners het gevoel onvoldoende betrokken te worden bij de activiteiten van de gemeente. Zo hoorden zij niet direct via de gemeente over belangrijke ontwikkelingen zoals het realiseren van het Geldloket maar ontvangen zij deze informatie naar eigen zeggen vaak indirect en naderhand.
- *Armoedepact niet slagvaardig*
  Deelnemende partijen van de Armoedepact ervoeren de bijeenkomsten met de gemeente als weinig concreet en slagvaardig. Er zou meer sprake zijn van een 'praatclub'.
- *Verschillende beelden over juiste aanpak*
  Tijdens gesprekken blijkt ook dat er verschillende beelden zijn over de juiste aanpak. Zo geven betrokkenen bij het Armoedepact aan dat je in praktijk naar de mensen toe moet. Het Geldloket wordt aangehaald als voorbeeld waarbij de gemeente heeft ingezet op één centrale locatie waarnaar inwoners zelf toe moeten komen. Dit zou volgens de meeste samenwerkingspartners niet de juiste aanpak zijn. De gemeente zou een initiatief als een geldloket beter kunnen organiseren in verschillende locaties in de buurt bij de mensen, zoals in de bestaande wijkcentra.

Beelden bij betrokkenen bij de gemeente

Desgevraagd geven betrokkenen bij de gemeente zelf aan dat de samenwerking binnen de uitvoering van het SAM-beleid met name plaatsvindt met welzijnsorganisatie Sedna, Stichting Knip en de woningcorporatie. Met betrekking tot samenwerking met vrijwilligersorganisaties wordt aangegeven dat er waardering is voor de organisaties en hetgeen zij doen. Betrokken ambtenaren zien ook dat er vanuit sommige samenwerkingspartners meer behoefte is aan een duidelijke lijn van de gemeente. Ook wordt aangegeven dat er andere beelden bestaan tussen de organisaties en de gemeente over wat de juiste aanpak zou zijn om de mensen te bereiken. Daarbij wil de gemeente vooral inzetten op zelfredzaamheid en vanuit die overtuiging ook minder naar de mensen toe.

[53] Nieuwsbrief SAM – mei 2020.

3.1.3. Analyse

In deze paragraaf analyseren we bovenstaande omschrijving van de uitvoering van het SAM-beleid, inclusief de beelden daarover van de klanten van het SAM-beleid en van de (beoogde) samenwerkingspartners.

Al snel blijkt dat er voor de uitvoering van het SAM-beleid keuzes moeten worden gemaakt vanwege beperkte beschikbare capaciteit om alle plannen uit het SAM-beleid uit te voeren. Een groot deel van de plannen wordt op dit moment losgelaten en de overige vier actielijnen wordt ook ingeperkt en geconcretiseerd. Zo wordt de oorspronkelijke actielijn Jeugd verdeeld in één actielijn voor het Jongeren Perspectief Fonds en één aparte actielijn voor het Kindpakket. De keuze om deze vier actielijnen te prioriteren is niet onderbouwd anders dat deze op basis van 'knelpunten en urgentie' is aangebracht.

Door deze knip in de opzet is vanaf het begin al duidelijk dat de uitvoering niet geheel conform de oorspronkelijke opzet kan plaatsvinden. Gedurende de uitvoering blijkt echter dat het ook binnen de vier geprioriteerde actielijnen niet altijd lukt om de plannen zoals beoogd en tijdig te realiseren. Hierbij wordt de impact van de coronapandemie genoemd als één van de oorzaken waarom de uitvoering soms achterblijft. Een aantal belangrijke doelen wordt echter wel behaald; zo is per 15 januari 2021 de nieuwe Participatiewebshop (Doe Mee Webshop) gelanceerd waarmee de gemeente inzet op meer laagdrempelige dienstverlening en het verhogen van de zelfredzaamheid, en is recentelijk het Geldloket geopend.

Met betrekking tot de aspecten maatwerk, integraliteit en zelfredzaamheid, zien we dat deze ook in de uitvoering tot uiting komen in de verschillende projecten, zoals het Jongeren Perspectief Fonds en in de reguliere dienstverlening, zoals bij de integrale intake. Het feit dat opeenvolgende tussentijdse raadsinformatiebrieven en rapportages zicht bieden op steeds verschillende doelstellingen maakt het lastig om een oordeel te vellen over de uitvoering als geheel. Zo komt een doelstelling uit de eerste raadsinformatiebrief niet terug in de tweede raadsinformatiebrief. Het is daardoor lastig terug te halen of en waarom deze wel of niet is behaald.

Op basis van de beschikbare informatie is het echter beperkt mogelijk om te zien in hoeverre dergelijke projecten ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de overkoepelende ambitie van de gemeente om meer mensen uit een uitzichtloze schulden- of armoedesituatie te helpen. Als voorbeeld is bij de pilot vroegsignalering niet duidelijk of de mensen met de ontvangen hulp in het kader van dit project ook echt zijn geholpen. De formulering dat 150 personen overgaan 'tot actie' is daarvoor te vaag.

Met betrekking tot de samenwerking zien we dat er verschillende beelden bestaan tussen de gemeente en samenwerkingspartners/vrijwilligersorganisaties over de kwaliteit van de samenwerking, de rol van de gemeente en de juiste aanpak om mensen te bereiken. Zo blijkt dat de samenwerkingspartners meer regie vanuit de gemeente wenselijk achten. Zij voelen zich niet altijd goed geïnformeerd. Ook worden zij naar hun beeld niet voldoende betrokken bij de uitvoering. De in het SAM-beleid beoogde samenwerking komt daarmee op dit moment beperkt tot stand.

Tot slot constateren wij dat gesproken klanten vaak beperkt zicht hebben op de projecten en initiatieven van de gemeente, terwijl hier in de beschikbare documentatie juist veel nadruk op lijkt te liggen. Zij hebben voornamelijk zich op de 'reguliere dienstverlening' van de gemeente. Deze wordt over het algemeen positief beoordeeld, met name vanwege het goede persoonlijke contact en de ruimte voor maatwerk die wordt ervaren.

3.2. Doelrealisatie van het SAM-beleid

Het hoofddoel van het SAM-beleid was om "(...) meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden- of armoedesituatie te kunnen helpen."[54] In dit deelhoofdstuk kijken we naar de mate waarin de doelstelling(en) van het SAM-beleid door de omschreven uitvoering zijn gerealiseerd. De volgende deelvraag wordt beantwoord: worden de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd (onder andere m.b.t. integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid)?

Op hoofdlijnen wordt in de P&C-cyclus inzicht geboden in de doelrealisatie van het SAM-beleid. In dit deelhoofdstuk kijken we met name naar de jaarstukken voor de periode 2019-2020. De jaarrekening voor 2021 is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Om inzage te krijgen in de huidige situatie rondom armoede- en schuldenproblematiek in Emmen, in het kader van doelrealisatie, lichtten we ook de meest recente gegevens over de armoedeproblematiek in Emmen uit.

2019
In 2019 vormen de tien beleidsprogramma's de basis voor zowel de programmabegroting als de jaarstukken. Hoewel dit niet verder is toegelicht blijkt, door te zoeken met kernwoorden, dat over onderdelen van het SAM-beleid verantwoording wordt afgelegd in twee programma's, namelijk programma 6. Inkomensondersteuning én programma 9. Sociaal domein.

In de jaarrekening wordt per programma verantwoording afgelegd over de uitvoering van het beleid aan de hand van een tabel met in de linker kolom 'voorgenomen maatregelenacties' en in de rechter kolom 'uitgevoerd/stand van zaken'. Er wordt gewerkt volgens de verkeerslichtrapportage systematiek voor de onderdelen: acties ("wat hebben wij gedaan") en doelstellingen ("wat hebben wij bereikt"). Zie onderstaande toelichting:

	De prestatie is gerealiseerd *danwel* loopt volgens planning
	De prestatie is deels gerealiseerd *danwel* vertraging in de planning
	De prestatie is niet gerealiseerd *danwel* nog niet opgestart

Figuur 2. Toelichting gebruik 'smileys'

In het overzicht van programma 9 worden aan het armoedebeleid gekoppelde prestaties in de tabel benoemd in de categorieën inkomensregeling, armoedebeleid en inkomen. Zo zijn onder andere volgende prestaties in de categorie 'armoedebeleid' benoemd:

- Terugdringen van aantal bewindvoeringszaken en de daarmee gemoeide kosten.
- Laaggeletterdheid als onderdeel van het SAM beleid.
- Jongeren een financieel gezonde start geven.
- In regionaal verband werken aan de hand van de Alliantie van Kracht aan de aanpak van intergenerationele armoede.[55]

[54] Gemeente Emmen, 'Oog voor SAM: Integraal schulden-,armoede- en minimabeleid 2019-2022'. Najaar 2018.

[55] Gemeente Emmen, uitgebreide versie jaarrekening en jaarverslag, 2019.

De genoemde prestaties komen niet direct overeen met de in het beleid geformuleerde actielijnen maar sluiten daar in de meeste gevallen wel bij aan. Zo sluit de prestatie 'Jongeren een financieel gezonde start geven' aan bij actielijn 2 'Jongeren Perspectief Fonds' en sluit de prestatie 'Terugdringen van het aantal bewindvoeringszaken en de daarmee gemoeide kosten' aan bij actielijn 4 'Beschermingsbewind.' Er wordt in de tekst niet gerefereerd aan 'actielijnen' als zodanig. Figuur 3 biedt een voorbeeld van de wijze waarop verantwoording over bovenstaande prestaties inzichtelijk wordt gemaakt:

ARMOEDEBELEID		
Terugdringen van aantal bewindsvoeringszaken en de daarmee gemoeide kosten		Er is onderzoek gedaan over het weer zelf gaan uitvoeren van beschermingsbewind. Dit heeft geleid tot een ontradend advies. Het is te duur en levert geen meerwaarde op. We hebben een pilot gedraaid met een screeningstool voor nieuwe instroom. Inwoners die aangaven financiële problemen te hebben, zijn gescreend op de ernst van de situatie zodat een meer maatwerk ondersteuning geboden kon worden. Zo is directe doorgeleiding naar onderbewindstelling voorkomen en meer gebruik gemaakt van passende en goedkopere ondersteuning. Deze acties hebben (nog) niet direct geleid tot verminderde uitgaven. We constateren een toename van curatele/ mentorschap die we het komende jaar meer specifiek gaan volgen omdat deze ook ten laste komen van het bijzondere bijstandsbudget.
Laaggeletterdheid als onderdeel van het SAM beleid.		Het cursusprogramma' Laaggeletterdheid signateren en begeleiden naar het Taalhuis' voor consulenten schuldhulp, als ook medewerkers Toegang en Sedna, is ontwikkeld en is geschikt voor gebruik. De volgende stap bestaat uit de uitvoering van de cursussen.
Jongeren een financieel gezonde start geven.		Het plan van aanpak voor het vormgeven van het Jongeren Perspectief Fonds om jongeren een financieel gezonde start te geven is grotendeels voorbereid en krijgt in 2020 een vervolg om zo het fonds in de uitvoering te brengen
In regionaal verband werken aan de hand van de Alliantie van Kracht aan de aanpak van intergenerationele armoede.		In regionaal verband werken we met alle partners van de Alliantie van Kracht aan een aanpak om intergenerationele armoede in Groningen en Drenthe te doorbreken. Er zijn in 2019 periodiek bestuurlijke en ambtelijke overleggen gevoerd, een impuls aan leerkringen gegeven en in het derde kwartaal van 2019 heeft er om kennis te delen een congres plaatsgevonden.
Intensieve ondersteuning en coaching ten behoeve van enkele families waarbij sprake is van overerving van armoede.		Er is in 2019 een meerjarige pilot gestart in samenwerking met gemeente Coevorden en de lokale welzijnsorganisaties om met inzet van gezinscoaches een methodiek te ontwikkelen om intergenerationele armoede te doorbreken. In Emmen worden 6 gezinnen begeleid. Het project is gehonoreerd in het kader van de Regiodeal.
'Omgaan met geld' borgen in het lesprogramma van de bovenbouw van de basisschool en het voortgezet onderwijs.		De week van het geld heeft het afgelopen jaar plaatsgevonden. Er zijn gesprekken gevoerd over met o.a. het onderwijs over hoe het 'Omgaan met geld' te borgen in het lesprogramma van de bovenbouw van de basisschool en het voortgezet onderwijs. Het plan van aanpak is grotendeels voorbereid

Figuur 3. Voorbeeld tabel doelrealisatie (jaarrekening 2019)

In de toelichting in de rechterkolom van de tabel worden met name activiteiten omschreven, zoals dat er een pilot is gedraaid in het kader van de doelstelling op bewindvoering; dat er overleggen zijn gevoerd in het kader van de Alliantie van Kracht en dat de 'Week van het Geld; heeft plaatsgevonden. Ook worden bepaalde gerealiseerde (tussen)producten benoemd, zo is er in 2019 een plan van aanpak voor het Jongeren Perspectief Fonds ontwikkeld en is een cursusprogramma 'Laaggeletterdheid' ontwikkelt en geschikt voor gebruik.

2020
In de jaarrekening 2020 wordt ter introductie met betrekking tot het SAM-beleid aangegeven dat 'goede voortgang' is geboekt op de vier geprioriteerde actielijnen: "Emmen heeft zich in 2020 wederom goed op de kaart gezet met projecten als Vroegsignalering van schulden, Zorgverzekering op Maat, Jongeren Perspectief Fonds Emmen, project Zelfstandigen zonder personeel (ZZP) met schulden, tijdelijke coördinatie van de Voedselbank en de campagne 'Kom jij er uit."[56]

Opnieuw wordt de doelrealisatie weergeven aan de hand van een tabel, hoewel deze anders is vormgegeven. In de linker-kolom staan doelen en in de rechterkolom bijbehorende prestaties. De aan het armoedebeleid gerelateerde doelen in programma 6 en 9 sluiten niet aan de doelstellingen uit de eerdere jaarrekening of de doelstellingen uit het SAM-beleid. Wel sluiten de doelen op hoofdlijnen aan bij de actielijnen.

Zo wordt in programma 6: Inkomensondersteuning, onder andere verantwoording afgelegd over de doelstelling: "voorkomen dat burgers in problematische schuldensituaties raken." Als bijbehorende prestatie wordt de in juli 2019 gestarte pilot Vroegsignalering van schulden genoemd. In de rechterkolom wordt aangegeven dat er in 2020 ongeveer 50 ZZP'ers met schulden zijn gesproken over hun (financiële) situatie. Een (niet gespecificeerd) aantal hiervan is door de gemeente geholpen en een deel is verwezen naar Menso of een andere organisatie die ze bij deze problematiek kan ondersteunen. Met deze toelichting wordt aan de hand van een groene 'smiley' geduid dat de doelstelling is gerealiseerd, ofwel dat de uitvoering volgens planning verloopt.

Bij programma 9: sociaal domein, worden de relevante activiteiten in het kader van het SAM-beleid gekoppeld aan één overkoepelende doelstelling, namelijk "Bestrijding armoede/schulden (kinderen en volwassenen)". Echter, gaat het in de toelichting ('prestaties') alleen over het Jongeren Perspectief Fonds. Er zijn eind 2020 19 jongeren gesproken, waarvan er tien jongeren zijn toegelaten tot het fonds. Met de jongeren die voldoen aan de criteria van het Jongeren Perspectief Fonds worden volgens de toelichting perspectiefplannen opgesteld met afspraken over sanering of herfinanciering van schulden en hun tegenprestatie. De bijbehorende 'smiley' indiceert dat het doel van het bestrijden van armoede en schulden bij kinderen en volwassen is bereikt, dan dat de uitvoering volgens planning verloopt.

Beleidsindicatoren
In respectievelijk de paragraaf 'meting' in jaarrekening 2019 en in bijlage J – beleidsindicatoren in jaarrekening 2020, wordt inzage gegeven in de maatschappelijke effecten van de uitvoering van beleid aan de hand van een aantal beleidsindicatoren.[57][58] Daar wordt onderscheid gemaakt tussen de BBV-beleidsindicatoren en de Emmense beleidsindicatoren.

Een aantal van BBV-beleidsindicatoren voor de programma 6 zijn relevant voor het SAM-beleid zoals het percentage personen met een bijstandsuitkering en achterstand onder jeugd – kinderen in uitkeringsgezin. De BBV-indicatoren tonen geen stijging of daling ten opzichte van het voorgaande jaar maar laten wel zien hoe Emmen ervoor staat ten opzichte van de provincie en Nederland. Uit de gegevens blijkt dat Emmen over het algemeen slechter scoort ten opzichte van zowel de andere gemeenten in Drenthe en Nederland.

[56] Gemeente Emmen, jaarrekening en jaarverslag, 2020.

[57] Gemeente Emmen, jaarrekening en jaarverslag, 2020.

[58] Gemeente Emmen, uitgebreide versie jaarrekening en jaarverslag, 2019.

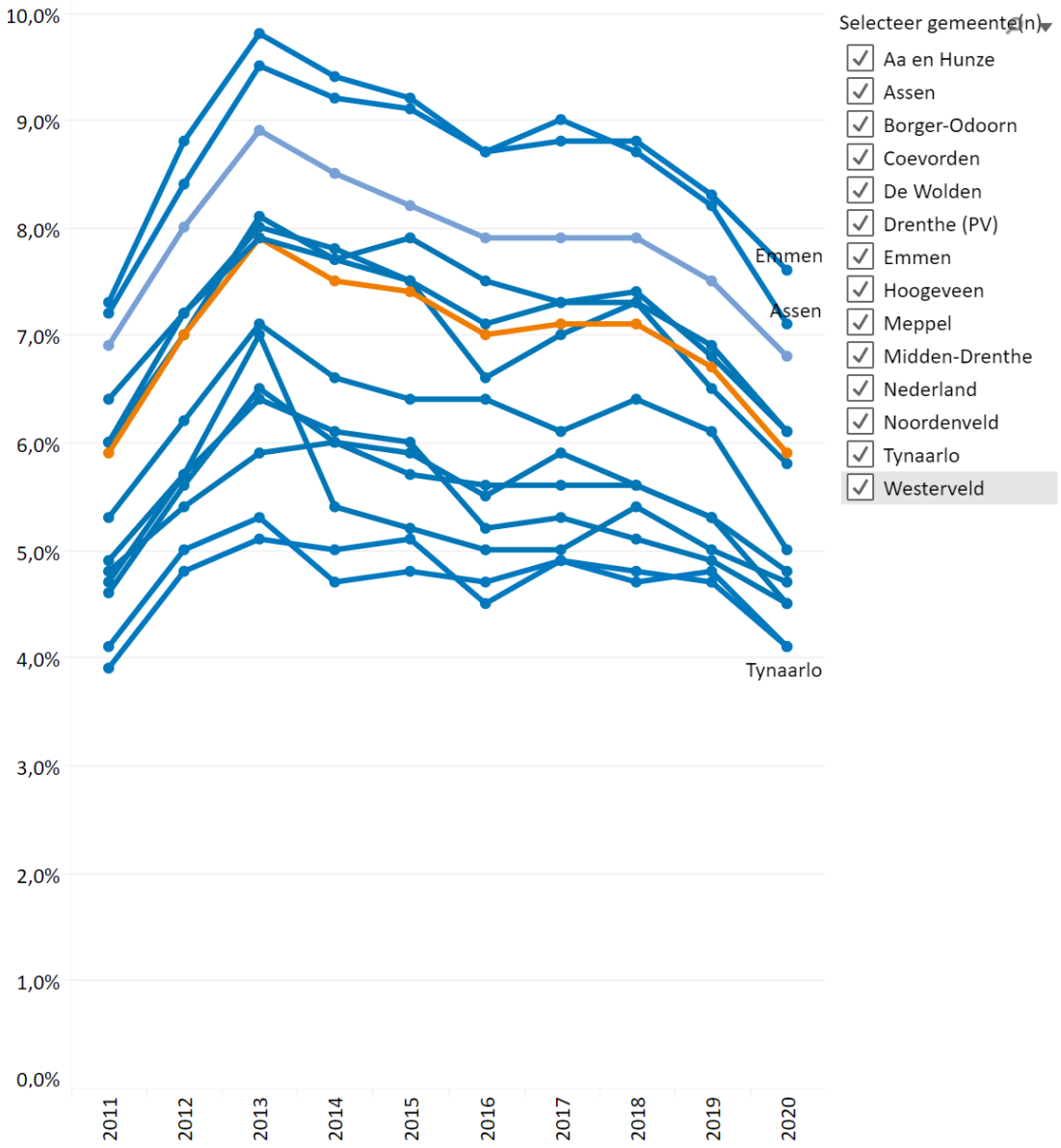
De Emmense beleidsindicatoren gaan onder andere over het aantal uitkeringen. Uit de jaarrekening 2020 blijkt dat er sprake is van een (kleine) stijging van de uitkeringen ten opzichte van 2019. Verder blijkt dat de beïnvloedbare instroom rechtmatigheid handhaving in ten opzichte van 2019 flink is gedaald. De genoemde getallen worden echter niet tekstueel toegelicht. Ook wordt niet geduid of en hoe het SAM-beleid effect zou moeten hebben op deze indicatoren.

3.2.1. Recente cijfers schulden- en armoedeproblematiek in Emmen

Recentelijk heeft het trendbureau Drenthe de cijfers over 2020 gepubliceerd over de schulden- en armoedeproblematiek in Drenthe.[59] Daaruit blijkt op hoofdlijnen dat de situatie in Emmen ten opzichte van voorgaande jaren is verbeterd (zie bijvoorbeeld cijfers lage inkomens), maar ook dat Emmen structureel achter blijft op de andere gemeenten in de provincie en Nederland.

[59] Voor alle gegevens geldt als bron: CBS. Bewerking: Trendbureau Drenthe, 2022.

Cijfers lage inkomens
Uit de meest recente cijfers blijkt dat 7.6% van de Emmense huishoudens in 2020 een laag inkomen had. Dit is meer dat het gemiddelde in de provincie (5.9%) en ook meer dan het gemiddelde in Nederland (6.8%). Overigens is het totaal aandeel huishoudens met lage inkomens in vrijwel alle gemeenten, inclusief Emmen, gedaald ten opzichte van 2019 (8.3% in Emmen).

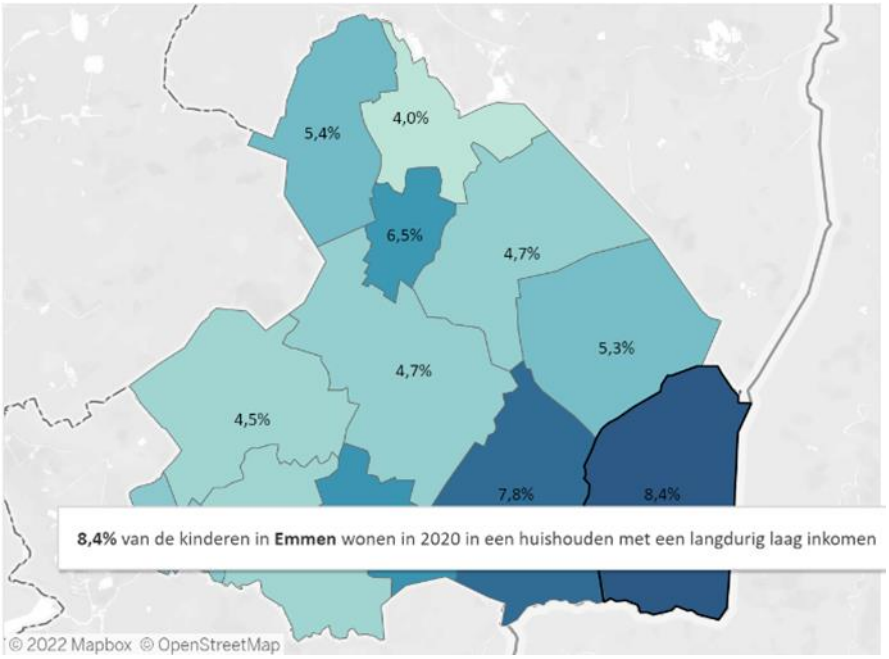


Figuur 4. Aandeel huishoudens met een laag inkomen (2011-2020)

De graduele afname geldt ook voor het aantal huishoudens met een langdurig laag inkomen. In 2020 is er in vrijwel alle gemeenten een lichtelijke afname van het aantal huishoudens dat een langdurig laag inkomen heeft. Wel scoort Emmen ook op dat gebied met 3.6% nog steeds hoog ten opzichte van andere gemeenten, samen met de gemeente Assen.

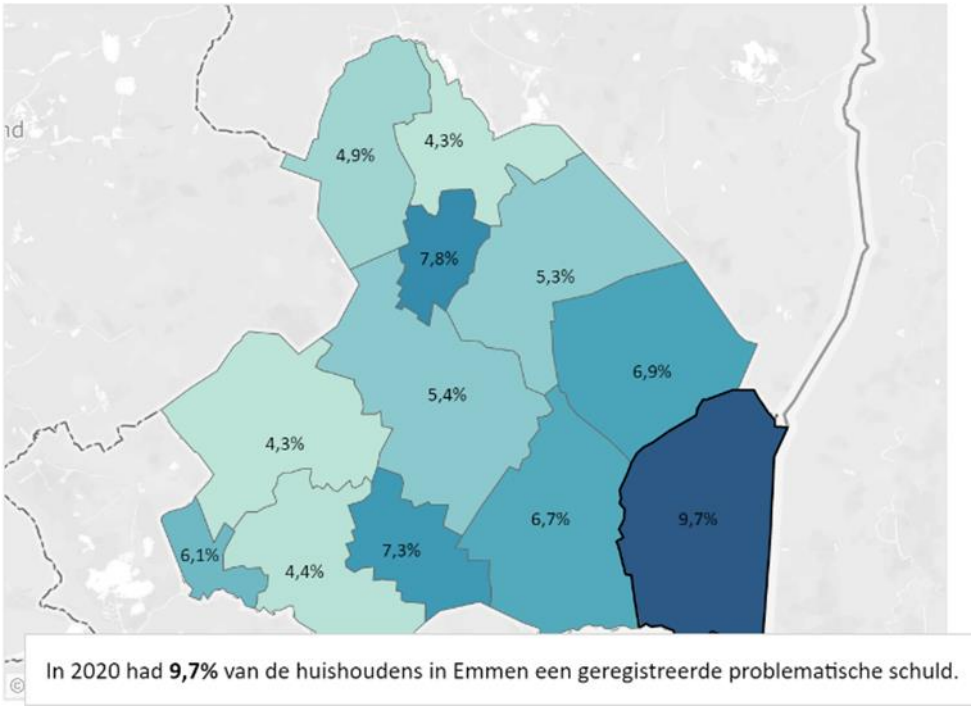
Cijfers kinderarmoede

Emmen heeft ook het grootste aandeel kinderen met huishoudens met een laag inkomen in Drenthe. In Emmen gaat het om 8.4% ten opzichte van 6.9% in Nederland en 6.2% in Drenthe. Overigens geldt ook hier dat in vergelijking met 2019 sprake is van een afname in Emmen en de provincie.



Figuur 5. Kinderen in een huishouden met een laag inkomen (2020)

Cijfers schuldenproblematiek
Tot slot had Emmen in 2020 ook het hoogste aandeel huishoudens met (geregistreerde) problematische schulden in Drenthe. Het gaat in Emmen over 9,7% ten opzichte van 7.9% als gemiddelde in Nederland en 6.9% in Drenthe. Overigens is ook hier sprake vanaf 2018 sprake van een provincie-brede afname van het totaal aandeel huishoudens met schulden.



Figuur 6. Aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden (2020)

3.2.2. Analyse

In deze paragraaf analyseren we bovenstaande omschrijving van de doelrealisatie van het SAM-beleid. Daarbij is de volgende vraag leidend 'in hoeverre worden de doelen van het SAM-beleid (onder andere m.b.t. integraliteit, maatwerk en zelfredzaamheid) gerealiseerd?

Rapportage over doelrealisatie van het SAM-beleid vindt op hoofdlijnen plaats binnen de reguliere P&C-cyclus. Op basis van de huidige wijze van rapportage constateren we echter dat er beperkt zicht is op de doelrealisatie van het SAM-beleid.

Consistentie ontbreekt
Het ontbreekt aan consistentie en eenduidigheid in de rapportage(s). De geformuleerde doelstellingen in de jaarstukken komen niet overeen met de actielijnen zoals die zijn verwoord in het SAM-beleid, ofwel in de later toegebrachte prioritering. Ook ontbreekt het door de wisselende vorm en formulering van doelstellingen aan continuïteit en overzicht. Het is niet helder welke doelstellingen waarbij aansluiten, maar ook niet welke ontbreken of juist aanvullend zijn toegevoegd. Daarnaast zijn de aan het SAM-beleid gerelateerde doelstelling verdeeld over twee verschillende programma's (programma 9: sociaal domein en programma 6: inkomensondersteuning). Daardoor is het lastig een totaaloverzicht te krijgen van de doelrealisatie van het SAM-beleid.

Doelrealisatie is onvoldoende helder onderbouwd
De groene 'smileys' indiceren dat een prestatie/doelstelling is behaald *of* dat deze volgens planning verloopt. In praktijk biedt deze manier van rapporteren weinig zicht op de doelrealisatie. Het is niet helder welke van twee mogelijke conclusies wordt betrokken. Daarnaast biedt de toelichting die wordt geboden vaak onvoldoende onderbouwing. Zo wordt niet onderbouwd *waarom* in de jaarrekening 2020 voor de doelstelling "Bestrijding armoede/schulden (kinderen en volwassenen" met betrekking tot het Jongeren Perspectief Fonds een positief oordeel volgt. Noch is helder *wat* met het positief oordeel wordt bedoeld (loopt het volgens planning of is de prestatie gerealiseerd?).

In de toelichting wordt enkel omschreven dat er tien jongeren zijn toegelaten tot het Fonds, waarmee nog perspectiefplannen moeten worden gemaakt over sanering of herfinanciering van schulden en hun tegenprestatie. Of zij hierdoor uit een armoedesituatie zijn geholpen, wordt niet duidelijk. Bovendien wordt aangegeven dat nog moet worden onderzocht of de pilot wel 'levensvatbaar' is.

Over het algemeen ontbreekt een totaaloverzicht over het 'bereik' van de diverse regelingen van de gemeente. In sommige gevallen is er echter wel een heldere en/of cijfermatige toelichting over de impact van een actie of project, zoals bij het aantal mensen in beschermingsbewind. Dit geeft inzicht en biedt daarmee enig houvast.

Zicht op inspanningen, maar niet op doelrealisatie
De inhoudelijke rapportage biedt beperkt zicht op meetbare resultaten of realisatie van het hoofddoel van het SAM-beleid (meer mensen uit een uitzichtloze schuld-of armoedesituatie). Er ligt vooral nadruk op uitgevoerde activiteiten en inspanningen, zoals pilots. Zo wordt toegelicht dat er door de Alliantie van Kracht verschillende overleggen zijn gevoerd, heeft de 'Week van het Geld' plaatsgevonden en zijn verschillende pilots uitgevoerd. Of en op welke wijze hiermee wordt bijgedragen aan het overkoepelende maatschappelijke doel (het bestrijden van armoede) is niet helder.

Dit heeft er ook mee te maken dat in de rapportages vooral niet-SMART geformuleerde of meetbare doelstellingen opgenomen. Zoals "Bestrijding armoede/schulden (kinderen en volwassenen)" of "Voorkomen dat burgers in problematische schuldensituaties raken."[60]

Conclusie: de huidige monitoring over doelrealisatie van het SAM-beleid biedt nog beperkt zicht op de vraag in hoeverre het daadwerkelijk lukt om armoede te bestrijden met uitvoering van het SAM-beleid. Door daar in de toekomst meer aandacht aan te besteden, kan de gemeente de raad en andere betrokkenen beter informeren. Tegelijkertijd zien we op basis van recente cijfers dat het thema armoede aandacht behoeft. Hoewel de situatie ten opzichte van de voorgaande jaren gradueel beter wordt, staat Emmen er ten opzichte van de andere gemeenten in Nederland en Drenthe slechter voor.

3.3. Doelmatigheid van het SAM-beleid

Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van het SAM-beleid is dat er voldoende middelen (financiën en capaciteit) beschikbaar zijn. In deze paragraaf wordt gekeken naar de doelmatigheid van het SAM-beleid. Er wordt ingegaan op de deelvraag: staan de middelen in verhouding tot resultaten?

Financiering van het SAM-beleid
Voor het SAM-beleid heeft de gemeente meerjarig € 634.000 beschikbaar gesteld. De dekking is gevonden in het inkomensafhankelijk maken van de Tegemoetkoming Chronisch Zieken (TCG)[61]. In het eerste jaar bestond de financiering voor het SAM-beleid daarmee in totaal uit de reguliere begrotingsmiddelen, aangevuld met middelen Kindpakket, investeringsprogramma college, nieuwe inzet middelen TCG en middelen meicirculaire 2018. Dit geeft het onderstaande financiële plaatje van de beschikbare middelen.

Omschrijving	2019	2020	2021	2022
Regulier beleid	-4.271.312	-4.271.312	-4.271.312	-4.271.312
Kindpakket	-631.900	-631.900	631.900	-631.900
Nieuw beleid	-974.000	-974.000	-974.000	-974.000
Totaal	**-5.877. 212**	**-5.877. 212**	**-5.877. 212**	**-5.877. 212**

Specificatie middelen nieuw beleid:

Meicirculaire schulden en armoede	-179.000
Inv.agenda Extra voor schulden en armoede	-121.000
Inv.agenda Fonds schulden jongeren/zzp'ers	-200.000
Af: terugbetaling overgenomen schulden	160.000
Verhogen budget SAM-beleid (TCG)	-634.000
Totaal:	-974.000

Figuur 7. Financiering SAM-beleid

De budgettaire ontwikkelingen met betrekking tot het SAM-beleid worden in de P&C-cyclus deels opgenomen het programma inkomensondersteuning en deels binnen het programma sociaal domein. Een totaaloverzicht van de uitgaven van het SAM-beleid is daardoor niet in de bestaande documentatie terug te vinden.

[60] Gemeente Emmen, Jaarrekening en jaarverslag, 2020.

[61] Gemeente Emmen, jaarrekening en jaarverslag, 2019.

In algemene zin constateren wij wel dat in de jaarrekening voor 2019 aangegeven is dat de gemeente geconfronteerd wordt met forse tekorten. Daardoor is gemeente gedurende het jaar strakker gaan sturen op de uitgaven en is ingegrepen door middel van een uitgavenstop én een vacaturestop.[62] Ook in het meerjarenperspectief blijven volgens het jaarverslag toenemende tekorten spelen, met name in het sociaal domein.

Desgevraagd hebben wij van de organisatie een overzicht van de uitgaven tussen 2019 en 2021 ontvangen[63]:

	2019			2020			2021		
	Primair begroot	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**	**Primair begroot**	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**	**Primair begroot**	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**
Uitgaven actielijn 1	-	-	-	-	-	-	15.000	150.040	3.003
Uitgaven actielijn 2	-	-50.000	-	-	-213.000	-	886.250	-10.091	488.700
Uitgaven actielijn 3	-	-	-	-	-	-	1.052.200	-80.700	7.561
Uitgaven actielijn 4	-	-	-	-	-	-	914.600	-257.034	460.531
Overige gemaakt kosten	4.471.312	1.190.735	5.559.729	4.460.884	1.646.636	5.419.971	1.205.768	4.619.042	4.652.261
Totaal begroot		5.612.047			5.894.520			5.824.810	
Totaal gerealiseerde uitgaven			5.559.729			5.419.971			5.612.056
Totaal tekort/overschot			**52.318**			**474.549**			**212.754**

Figuur 8. Overzicht financiën SAM-beleid 2019-2021

Op bovenstaand overzicht is door de organisatie een toelichting geboden. Zo is uitgelegd dat de actielijnen van kracht zijn geworden in 2021. De systematiek primaire begroting voor dat jaar was gebaseerd op die van de jaren daarvoor. Dit heeft op onderdelen tot bijstellingen geleid.

Het is, aldus de organisatie, niet mogelijk gebleken om cijfers te genereren die een voldoende representatief beeld geven over de uitgaven in 2019 en 2020 op basis van de indeling van 2021. Op twee onderdelen realiseerde de gemeente een match op basis van trefwoorden met actielijn 2. Deze twee bedragen betreffen voor 2019 een teruggave vanwege het stoppen van huiswerkbegeleiding. Voor 2020 betreft dat vermoedelijk de kosten van de participatiewebshop die voor dat jaar lager uitvielen.

Daarnaast is er sprake van een overschot van 8% in 2020; hier waren de effecten van de coronamaatregelen van invloed op de realisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Jongeren Perspectief Fonds, waarbij uitgaven in 2020 zijn achtergebleven bij wat was begroot.[64] Ook is het gebruik van de minimaregelingen is volgens de toelichting van de gemeente teruggelopen. Het gebruik van de participatiewebshop is daarnaast teruggelopen met 230 inwoners ten opzichte van 2019.

Het overschot van 3,6% in 2021 is volgens de geboden toelichting mede veroorzaakt door de lagere vaststellingen op verstrekte subsidies 2020. In 2020 zijn een groot deel van de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt beperkt of geheel niet doorgegaan. Hierdoor hebben organisaties geld terug moeten betalen aan de gemeente. Hiermee is een bedrag gemoeid van meer dan € 100.000. Ook in 2021 heeft Jongeren Perspectief Fonds mede door corona, maar ook door een complexere doelgroep, minder jongeren dan verwacht kunnen helpen. Hierdoor is een bedrag van € 80.000 niet uitgegeven. Daarnaast waren net als in 2020 in 2021 effecten van de coronamaatregelen van invloed op sommige uitgaven.

[62] Gemeente Emmen, uitgebreide versie jaarrekening en jaarverslag, 2019.

[63] Een grotere afbeelding van deze tabel is te vinden in bijlage 2.

[64] Gemeente Emmen, jaarrekening, 2020.

Capaciteit
Uit verschillende gesprekken met betrokkenen van de gemeente blijkt dat er in de periode na vaststelling van het SAM-beleid beperkte capaciteit beschikbaar was voor het uitvoeren van de zeven primair gestelde actielijnen. Dit is ook conform de eerste raadsinformatiebrief, waaruit blijkt dat er voor de ambitieuze plannen in het SAM-beleid geen extra personele capaciteit was vrijgemaakt. Daarnaast was het eigenaarschap voor het SAM-beleid niet helder belegd. Uit de gesprekken blijkt dat het SAM-beleid één van de verantwoordelijkheden was van een beleidsadviseur met een bredere portefeuille. Dit had ook te maken met de context van financiële tekorten waarin de gemeente zich tijdens het eerste jaar na vaststelling van het SAM-beleid in vond. Destijds was sprake van een noodzakelijke krimp van de organisatie. Daarnaast vergde andere beleidsterreinen, met name jeugdhulp, destijds veel aandacht. Dit blijkt ook uit de jaarrekening van 2019.[65]

Uit gesprekken met betrokken ambtenaren blijkt dat in 2021 is begonnen met het verruimen van de capaciteit en het duidelijker toewijzen van verantwoordelijkheden. Er is sindsdien ook een ambtelijke stuurgroep ingericht met verschillende projectleiders ofwel trekkers. Voor alle vier geprioriteerde actielijnen is een werkgroep ingericht. Zo geeft één van de trekkers aan een werkgroep georganiseerd te hebben voor de actielijn 'reductie kosten bewindvoering'. Daarin wordt toegewerkt naar een convenant met bewindvoerders. De werkgroep komt wanneer dat nodig is bij elkaar en de ambitie is om deze werkgroep op te heffen wanneer het convenant gereed is. Ook is er, aldus de betrokken ambtenaren, een sinds kort een integraal bestuurlijk overleg 'SAM en Inkomen'. In 2020 waren de aan SAM-gerelateerde onderwerpen nog verdeeld in andere portefeuilles on onderdeel van een breder portefeuillehouderoverleg.

3.3.1. Analyse

In deze paragraaf analyseren we bovenstaande omschrijving van de doelmatigheid van het SAM-beleid. De volgende vraag is daarbij leidend: Is de uitvoering van het beleid doelmatig?

Doelmatigheid gaat in essentie over de vraag 'Staan de bestede middelen in verhouding tot de geboekte resultaten?' Het is op basis van de beschikbare informatie is de mate van doelmatigheid beperkt tot niet vast te stellen. Met name vanwege het feit dat de rapportages beperkt inzicht bieden, beperkt inzicht in de uitgaven per actielijn en een expliciete koppeling aan de mate waarin de ambitie wordt gerealiseerd.

Het ontbreekt in bredere zin ook aan consistentie in de financiële terugkoppeling; zo zijn de actielijnen pas vanaf 2021 van kracht geworden. De uitgaven aan het SAM-beleid waren bovendien verdeeld tussen twee verschillende programma's (sociaal domein en inkomensondersteuning). Om het bovenstaande overzicht te creëren van de totale uitgaven van het SAM-beleid is daarom gezocht aan de hand van trefwoorden.

Wel zien we dat er, mede vanwege corona, tijdens de uitvoering vanaf 2019 elk jaar sprake is van een overschot. Niet alle beoogde plannen konden in deze context worden gerealiseerd, bijvoorbeeld met betrekking tot het Jongeren Perspectief Fonds. Dit kan ook een negatieve impact hebben op de realisatie van de ambitie. Omdat bijvoorbeeld acties niet of minder uitgevoerd kunnen worden waardoor minder inwoners worden geholpen. In de verantwoording van de uitvoering van het armoedebeleid wordt niet expliciet gemaakt of deze negatieve impact zich voordoet.

[65] Gemeente Emmen, Uitgebreide versie jaarrekening en jaarverslag, 2019.

Daarnaast is er, met name bij aanvang, sprake geweest van beperkte personele capaciteit voor de uitvoering van het SAM-beleid. Dit had tot gevolg dat keuzes moesten worden gemaakt en bij voorbaat een groot deel van de beoogde plannen moest worden losgelaten. In 2021 is deze situatie aangepast; er is meer capaciteit gekomen en eigenaarschap voor het SAM-beleid is helder belegd.

3.4. Toetsing op de normen

Er is op drie normen getoetst. Aan de eerste norm wordt deels voldaan. Aan de tweede norm wordt niet voldaan. Voor de derde norm geldt dat het met de beschikbare gegevens niet mogelijk is om hier een definitief oordeel over te vellen.

Aspect	Norm
Uitvoering beleid	De afgesproken actielijnen worden uitgevoerd.

De oorspronkelijke zeven actielijnen worden in het najaar van 2019 beperkt tot vier actielijnen in verband met beperkte beschikbare (personele) capaciteit voor de uitvoering. Daarmee zijn per definitie niet alle afgesproken actielijnen uitgevoerd.

Met betrekking tot de vier destijds geprioriteerde actielijnen constateren we dat er voor alle vier actielijnen acties worden uitgevoerd. Ook is er in 2020 ingezet op een aantal niet-geprioriteerde actielijnen. Daarbij bieden de documenten met name zicht op de voortgang van de beoogde (pilot)projecten.

Een totaaloverzicht van wat oorspronkelijk beoogd was versus wat in praktijk wel of niet wordt uitgevoerd, ontbreekt echter in de monitoring. In praktijk zien we dat de projecten en acties deels worden uitgevoerd en gerealiseerd, al soms met enige vertraging zoals bij het Jongeren Perspectief Fonds.

Gezien het feit dat per definitie niet alle oorspronkelijke actielijnen worden uitgevoerd in combinatie met de constatering dat de vier geprioriteerde actielijnen deels worden gerealiseerd, constateren we dat deels aan deze norm wordt voldaan.

Aspect	Norm
Uitvoering beleid	De beoogde doelen en ambities worden aantoonbaar gerealiseerd.

Met betrekking tot de monitoring van de doelrealisatie van het SAM-beleid is er sprake van een gebrek aan consistentie en overzicht. In de rapportages worden doelstellingen genoemd die niet overeenkomen met de doelstellingen uit het SAM-beleid zelf. Ook ontbreekt de continuïteit; de oorspronkelijke doelstellingen worden in tussentijdse of latere rapportages niet teruggehaald in het kader van verantwoording, maar lijken steeds te veranderen. Daardoor ontbreekt het overzicht over welke doelen en ambities wel of niet zijn gerealiseerd.

Daarnaast biedt ook de wijze van oordelen over doelrealisatie beperkt inzicht. Het oordeel over doelrealisatie met ‘smileys’ biedt beperkt ruimte voor nuance. Daarnaast is een positief of negatief oordeel niet altijd helder onderbouwd. De omschrijving/toelichting per doel biedt daarnaast vooral zicht op inspanningen en is minder een toelichting op waarom een bepaalde doelstelling is bereikt.

Tot slot wordt op het niveau van de overkoepelende ambitie uit het SAM-beleid niet gerapporteerd. Zo is niet helder of er met de uitvoering van het SAM-beleid daadwerkelijk meer mensen uit een (uitzichtloze) schulden-of armoedesituatie zijn geholpen.. Daarmee wordt aan deze norm niet voldaan.

Het is daarbij wel belangrijk om te vermelden dat het inzichtelijk maken van de doelrealisatie van (integraal) armoedebeleid voor de meeste gemeenten lastig is, zo blijkt ook uit andere rekenkameronderzoeken naar dit onderwerp.

Aspect	Norm
Uitvoering beleid	De middelen die worden ingezet om de beleidsdoelen te behalen staan in verhouding tot de behaalde resultaten.

Het ontbreekt aan informatie om de doelmatigheid vast te stellen. Wel is duidelijk dat vooral in de beginperiode onvoldoende capaciteit beschikbaar was om het beleid uit te werken en uit te voeren. Ook is de samenwerking met de maatschappelijke partners nog suboptimaal.

Uit het financieel overzicht blijkt daarnaast dat er, mede door corona, minder middelen zijn besteed dan begroot. Niet expliciet is gemaakt wat de impact hiervan is op de doelrealisatie van het SAM-beleid.

4. De rol van de raad in het SAM-beleid

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de rol van de raad bij het SAM-beleid. In 4.1 kijken we naar de informatievoorziening *aan* de raad en de kaderstellende en controlerende rolinvulling *van* de raad. Om zicht te krijgen op het perspectief van de raad hebben wij schriftelijke vragen gesteld aan de 'oude' raad. In totaal hebben wij vijf reacties ontvangen. In 4.2. gaan we in op de visie van de raad over het thema armoede aan de hand van een globale scan van de raadsprogramma's voor de verkiezingen die in 2022 hebben plaatsgevonden. Wij hebben elf programma's bestudeerd; voor Stip en FvD was ten tijden van schrijven geen programma beschikbaar.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van onze bevindingen getoetst aan de volgende norm: de raad wordt volledig en periodiek geïnformeerd over de mate waarin de beoogde resultaten worden gerealiseerd.

4.1. Rol van de raad: informatievoorziening en rolinvulling

De raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het SAM-beleid binnen de P&C-cyclus. Daarnaast ontvangen zij tussentijds informatie over de uitvoering in raadsinformatiebrieven, tijdens commissievergaderingen Samenleven en tijdens algemene informatieavonden Sociaal Beleid.[66] Tot slot konden raadsleden zich, net als inwoners, abonneren op de nieuwsbrieven over het SAM-beleid.[67] In het SAM-beleid zijn verder geen specifieke afspraken gemaakt over informatievoorziening inzake de uitvoering van het SAM-beleid en doelrealisatie aan de raad. Uit de raadsinformatiebrief van 19 september 2019 blijkt wel dat de raad tijdens de vaststelling van het SAM-beleid in de raadsvergadering van 20 december 2018 heeft aangegeven op de hoogte gehouden te willen worden van de uitvoering, gezien zijn betrokkenheid bij het onderwerp. [68]

De raad vraagt, tijdens de uitvoering van het SAM-beleid, beperkt aandacht voor (aspecten van) de uitvoering van het SAM-beleid door moties of formele vragen in te dienen. De enige motie vanaf intrede van het SAM-beleid dateert van 4 november 2021 en gaat specifiek over het thema energiearmoede. De raad verzoekt in zijn motie het college urgentie te geven aan energiearmoede en wenst specifiek een actieve inzet van 'energiecoaches' voor advisering over energieverbruik. Tot slot vraagt de raad welke regelingen hiervoor inzetbaar zijn.[69] Er zijn verder geen moties of formele vragen ingediend door de raad.

Wel zijn er regelmatig bijeenkomsten geweest van de commissie Samenleven, met name in 2021.[70] Daar lijkt het armoedebeleid als inhoudelijk thema beperkt onderwerp van gesprek te zijn, op basis van een impressie van de agendapunten. Dit komt ook overeen met de beelden van de raadsleden zelf, zoals aangegeven in schriftelijke reacties. Wel komt de samenwerking met Sedna en de stichting Toegang als formeel agendapunt ter sprake. Zo wordt de raad bijvoorbeeld geïnformeerd over de keuze om subsidie te verlenen aan Sedna.[71] Dit wil echter niet zeggen dat raadsleden ook niet op informele wijze, bijvoorbeeld per mail, vragen over het SAM-beleid hebben gesteld.

[66] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken - SAM beleid', 19 september 2019.

[67] Deze brief ging niet standaard via de griffie naar de raadsleden.

[68] Raadsinformatiebrief 'Stand van Zaken - SAM-beleid', 19 september 2019.

[69] Raadsinformatiebrief 'Beantwoording motie Aanpak Energiearmoede', 14 december 2021.

[70] Raadsinformatiesysteem, gemeente Emmen. https://emmen.bestuurlijkeinformatie.nl/

[71] Raadsinformatiebrief 'Subsidieverlening Stichting Welzijnsorganisatie Sedna', 15 januari 2021.

De raad ontvangt gedurende de uitvoering van het SAM-beleid in twee raadsbrieven informatie over de stand van zaken en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de vier geprioriteerde actielijnen. Zo blijkt uit de raadsinformatiebrief van 2019 dat de uitwerking van het beleidsplan van zodanige omvang is dat dit om een nieuwe manier van werken vraagt. De implementatie van het SAM-beleid in de uitvoering vindt zonder uitbreiding van de personele capaciteit plaats. Deze gevraagde inspanningen leggen druk op de uitvoering. Hierdoor heeft de gemeente keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen in de uitvoering van het beleid. De brief gaat verder in op de eerste stand van zaken van de geprioriteerde actielijnen. Over de voortgang van de overige actielijnen wordt de gemeenteraad volgens de informatiebrief in een later stadium geïnformeerd. In de tweede raadsinformatiebrief (september 2021) wordt de raad opnieuw langs de vier actielijnen uitgebreid geïnformeerd over de uitvoering.

Beelden van de raden
Er zijn bij de raadsfracties zelf wisselende beelden over de volledigheid en de kwaliteit van de informatie die de raad ontvangt over het SAM-beleid. Vanuit twee raadsfracties wordt aangegeven dat zij het gevoel hebben regelmatig bijgepraat te worden over het SAM-beleid door de wethouder. Daarnaast zou het gemakkelijk zijn om vragen te stellen in de commissievergadering of per mail. Ook geven twee fracties aan het gevoel dat hebben dat doelen wel, conform de integrale aanpak, gerealiseerd worden. Echter, is dat volgens hen niet altijd volledig zichtbaar in de stukken.

Andere fracties zijn kritischer over de informatievoorziening en het zicht dat deze biedt op doelrealisatie. Zo wordt genoemd dat de informatievoorziening meer leest als een verslag van activiteiten. Daaruit is niet op te maken in hoeverre inwoners ook daadwerkelijk geholpen zijn met de aanpak van het SAM-beleid, ofwel of de beoogde doelen worden bereikt.

Met betrekking tot eigen controlerende rolinvulling geven de meeste fracties aan dat het lastig is om invulling te geven aan de controlerende rol vanwege het feit dat de informatievoorziening beperkt tot geen zicht biedt op doelrealisatie. Ook zijn er volgens meerdere fracties beperkt meetbare doelen geformuleerd waardoor de uitvoering lastig kan worden gecontroleerd.

Met betrekking tot de kaderstellende rol van de raad zijn sommige fracties ook zelfkritisch. Zo worden door één fractie omschreven dat zij zelf helderere kaders had moeten stellen met meetbare doelen richting de zeven actielijnen. Daarnaast zou het SAM-beleid ook binnen de raad zelf niet vaak inhoudelijk besproken zijn. Eén andere fractie geeft echter juist aan dat er wel heldere kaders zijn gesteld.

4.2. Visie op armoede

Op basis van de beschikbaar gestelde verkiezingsprogramma's van de raden in Emmen hebben we aanvullend gekeken hoe binnen de partijen wordt gekeken naar het thema armoede, welke visie zij hebben en of er bepaalde zaken opvallen. Aan deze informatie hangt geen verdere toetsing of beoordeling vast.

In de meeste raadsprogramma's komt het thema armoede expliciet terug. Veel partijen erkennen ook dat armoede een belangrijk thema is in Emmen. Zo omschrijft Wakker Emmen dat een groot deel van 'onze mensen' met armoede te maken heeft en dat zij daardoor een ruimhartig armoede- en minimabeleid bepleiten. Concrete referentie aan data of gegevens over de situatie in Emmen ontbreekt echter. In brede zin geldt dat de termen maatwerk en integraliteit veel terugkomen in de programma's.

Bij de ene partij is de visie op armoede erg uitgebreid, zoals voor de SP, D66 en PvdA, andere partijen houden het beknopter, zoals CDA, VVD, PVV en 50+. Voor bijvoorbeeld SP, CDA en Vitaal Emmen geldt dat armoede gekoppeld wordt aan participeren ofwel 'meedoen' in de zin van arbeidsparticipatie.

In sommige programma's komen concrete suggesties voor verbeteringen of aanpassingen van het SAM-beleid aan bod. Onder andere: het uitvoeren van een jaarlijks armoedemonitor (SP), het onderzoeken van de meerwaarde van een basisbaan (D66) en het gratis maken van kinderopvang (PVV).

Voor veel partijen ligt de nadruk van hun visie op het armoedebeleid op het bestrijden van intergenerationele armoede en armoede bij kinderen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor onder andere de VVD, CDA, Wakker Emmen, CU en D66. Ook het aanpakken van laaggeletterdheid en het inzetten op vroegsignalering wordt gezien als belangrijk (o.a. CDA, Vitaal Emmen en PvdA). Het thema energiearmoede komt ook bij verschillende partijen terug. Dit geldt bijvoorbeeld voor PVV en Wakker Emmen.

Op hoofdlijnen komen deze thema's en aandachtspunten overeen met de visie van het SAM-beleid. Echter, worden in de programma's beperkt keuzes gemaakt. Alleen VVD geeft aan het voortdurend uitbreiden van allerlei armoederegeling te willen stopzetten. Voor de meeste partijen geldt dat zij vooral uitbreiding ambiëren van het huidige beleid en de aanpak.

4.3. Toetsing op de norm

Aspect	Norm
Rol van de raad	De raad wordt volledig en periodiek geïnformeerd over de mate waarin de beoogde resultaten worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de informatievoorziening constateren wij dat deze inderdaad periodiek plaatsvindt met nieuwsbrieven, raadsinformatiebrieven en (mondeling) tijdens commissievergaderingen. Op basis van onze bevindingen en de beelden van raadsleden zelf constateren wij echter dat de raad daarmee beperkt zicht heeft op de mate waarin beoogde doelen worden gerealiseerd. Dit geldt ook voor de fracties die verder wel tevreden zijn over de informatievoorziening.

Echter, de raad is daarbij ook zelfkritisch. Ze geven aan dat de raad zelf beperkt om informatie vraagt. Sommige fracties vragen zich tevens af of de gestelde kaders wel helder en meetbaar genoeg zijn geformuleerd. Gezien het beperkte zicht op de doelrealisatie, waar deze norm in de basis over gaat, constateren wij dat aan deze norm niet wordt voldaan.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht gesproken personen

Naam	Functie/betrokkenheid bij het onderzoek
Betrokkenen gemeente (ambtenaren en bestuurders)	
Mw. R. Sterkenburgh	Teamleider gemeente
Dhr. M. Kappert	Beleidsmedewerker (SAM-beleid)
Dhr. JW. Scherpenzeel	Beleidsmedewerker (SAM beleid)
Mw. W. Wiebrands	Teamleider gemeente
Dhr. E. Jongejan	Teamleider gemeente
Dhr. R. Pel	Beleidsmedewerker Participatie
Mw. A. Terpstra	Concern Strategie & Advies
Mw. H. Jonkman	Consulent schuldhulpverlening
Mw. R. Kloosterhuis	Consulent schuldhulpverlening
Dhr. R. Wanders	Portefeuillehouder Werk, Inkomen en Volksgezondheid
Maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers doelgroep	
Dhr. J. van Vliet	Cliëntenraad Participatiewet & WSW
Dhr. S.R. Pals	Wmo-raad
Mw. T. Steghuis	Stichting Welzijnsgroep Sedna
Mw. M. Hoogland	Stichting de Toegang
Mw. N. Louwdijk	Woning Corporatie Lefier
Mw. S. Katuin	Woning Corporatie Lefier
Samenwerkingspartners Armoedepact	
Dhr. A. Mewe	Stichting Leergeld Emmen
Mw. R. Slagter	Stichting Knip
Dhr. S. van Hese	Leger des Heils
Dhr. S. van de Grift	Humanitas
Dhr. T. Sleeking	Stichting Voedselbank Z.O. Drenthe
Inwoners/(oud) gebruikers SAM-beleid	
Anoniem (3 personen gesproken)	

Bijlage 2: Financieel overzicht SAM-beleid

	2019			2020		
	Primair begroot	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**	**Primair begroot**	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**
Uitgaven actielijn 1	-	-	-	-	-	-
Uitgaven actielijn 2	-	-50.000	-	-	-213.000	-
Uitgaven actielijn 3	-	-	-	-	-	-
Uitgaven actielijn 4	-	-	-	-	-	-
Overige gemaakt kosten	4.471.312	1.190.735	5.559.729	4.460.884	1.646.636	5.419.971
Totaal begroot		5.612.047			5.894.520	
Totaal gerealiseerde uitgaven			5.559.729			5.419.971
Totaal tekort/overschot			**52.318**			**474.549**

	2021		
	Primair begroot	**begroting wijziging**	**gerealiseerd**
Uitgaven actielijn 1	15.000	150.040	3.003
Uitgaven actielijn 2	886.250	-10.091	488.700
Uitgaven actielijn 3	1.052.200	-80.700	7.561
Uitgaven actielijn 4	914.600	-257.034	460.531
Overige gemaakt kosten	1.205.768	4.619.042	4.652.261
Totaal begroot		5.824.810	
Totaal gerealiseerde uitgaven			5.612.056
Totaal tekort/overschot			**212.754**