

Terug van buitenspel

Evaluatie Armoedepact 2007

Klaas Kloosterman
m.m.v. Narly Rambharos

Tekstredactie
Jacques Don

Bureau Onderzoek Gemeente Groningen, augustus 2008

Bureau Onderzoek heeft als kernactiviteiten instrumentontwikkeling voor en uitvoering van beleidsgericht onderzoek, het toegankelijk maken van grote hoeveelheden data uit verschillende bronnen, gegevensanalyse, projectevaluatie en dienstverlening bij overheidsmarketing.

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Thema 1: Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen	11
2.1 Strategieën om het niet-gebruik terug te dringen	13
2.2 Bestandsanalyse ontwikkelingen in het gebruik van gemeentelijke regelingen	16
3. Thema 2: Verbeteren informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties	25
3.1 Strategieën om de informatievoorziening te organiseren	25
4. Thema 3: Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen	29
4.1 Strategieën om de ondersteuning bij en het voorkomen van schuldproblemen te organiseren	29
5 Thema 4: Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen	33
5.1 Strategieën bij het stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen	33
6 Thema 5: Organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen	37
6.1 Strategieën bij het organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen	37
7. Conclusies en aanbevelingen	41
Aanbevelingen	45
Literatuur	57

1. Inleiding

“Laat ik het maar meteen zeggen: armoede is een lastig begrip. Of je iemand arm noemt, hangt af van wat je onder arm verstaat, en daarover zijn, zo heb ik gemerkt, heel wat discussies te voeren.”¹

Zo begint Mirjam Pool haar *‘Praktijkverhalen over armoede’*, een zoektocht langs gezinnen die te kampen hebben met een vaak schrijnende financiële situatie en de instanties waar zij mee te maken krijgen. Door Pool wordt armoede als relatief begrip neergezet.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gaat daar niet in mee. Zij probeert althans het begrip te kwantificeren: *“Arme mensen hebben onvoldoende geld om een bepaald minimaal consumptieniveau te realiseren”*.² Zij karakteriseert een huishouden als ‘armoedig’ als het besteedbaar inkomen valt onder de zogenaamde *lage-inkomensgrens*, een bedrag afgeleid van hetgeen een alleenstaande bijstandsgerechtigde in 1979 ontving. Voor latere jaren is deze norm bijgesteld via de consumentenprijsindex. De normbedragen voor meerpersoonshuishoudens zijn bepaald met behulp van opslagfactoren.

Sociale uitsluiting

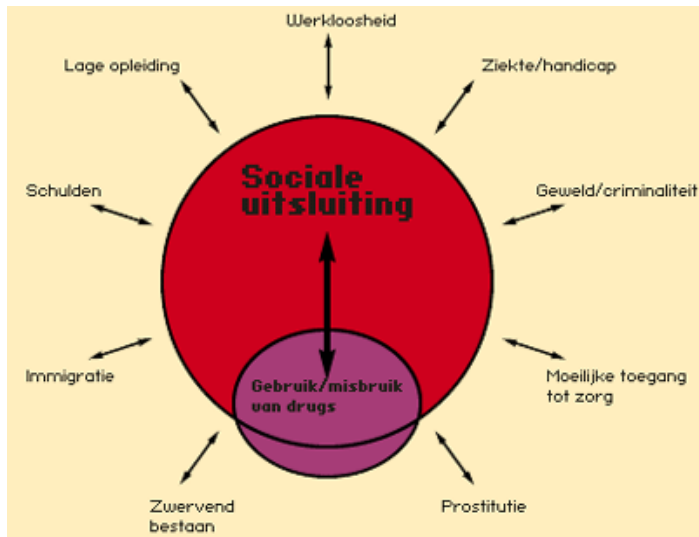
Sociale uitsluiting wordt ook vaak met armoede geassocieerd. Het SCP spreekt over sociale uitsluiting indien er sprake is van ‘te weinig sociale participatie, een tekort op financieel en materieel gebied (materieële deprivatie) en onvoldoende toegang tot aspecten van sociaal burgerschap zoals: onderwijs, huisvesting, zorg, maatschappelijke instanties, wonen en veiligheid.’²

In figuur 1 zien we hoe we het begrip ‘Sociale uitsluiting’ kunnen plaatsen ten opzichte van deze en andere maatschappelijke factoren. Gebrek aan geld (of schulden) is daarbij slechts één van de factoren. Het is niet zo dat al deze factoren, zoals drugsgebruik, immigratie en geweld per se een rol spelen als er sprake is van sociale uitsluiting. Maar, zoals Pool treffend omschrijft, is het echter zelden tot nooit een gebrek aan geld alleen.

¹ Pool, M. (2007). *Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over Armoede*, Amsterdam, Augustus.

² Jehoel-Gijsbers G. (2004), G. *Sociale uitsluiting in Nederland*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau

Figuur 1 Factoren die verband houden met sociale uitsluiting.³



Armoede en sociale uitsluiting zijn dus complexe begrippen. De vraag dient zich dan ook aan waar armoedebeleid zich op moet richten.

Teveel aandacht voor de SCP-notie omtrent '*arme mensen*', zie hierboven, betekent heel veel aandacht voor een grote groep mensen die relatief weinig problemen met de eigen situatie hebben. Sterker nog: een groot deel van de lezers zal gedurende een bepaalde tijd: nu, in een recent of verder verleden ook in dezelfde positie hebben verkeerd of nog verkeren, zonder zichzelf als armoedig te beschouwen.

Teveel aandacht voor sociale uitsluiting haalt de slagvaardigheid uit het armoedebeleid. Zoals figuur 1 al aangeeft, is de aanwezigheid van financiële problemen slechts een van de factoren die sociale uitsluiting bepalen of ermee samenhangen. Het inzetten op verbetering van de financiële positie alleen leidt niet tot opheffing van die uitsluiting. Daarvoor is, zoals dat tegenwoordig heet, een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk, die slechts langzaam en mondjesmaat resultaten boekt.

³ Bron: Jaarverslag 'Stand van de drugsproblematiek in de EU 2008'

In het Armoedepact van de gemeente Groningen wordt duidelijk gemaakt welke positie de gemeente Groningen kiest met betrekking tot haar armoedebeleid.

Een stad waar iedereen telt

Bij het aantreden van het Groninger college van B&W in 2006 heeft zij zichzelf tot doel gesteld 'van Groningen een stad te maken waarin iedereen telt.' Dat doel laat zich onder meer vertalen in het streven 'alle Stadlers actief te laten deelnemen aan de samenleving'. In gesprekken die wethouder Verschuren van Sociale Zaken namens het college voerde met tal van maatschappelijke organisaties en verenigingen, werd het beeld bevestigd dat het bereiken van dit doel geen vanzelfsprekendheid is. Ook werd duidelijk dat het (even) niet meetellen, het (even) niet meedoen steeds vaker een structureel karakter krijgt. De groep Groningers die dit ten deel valt, wordt vaker dan anderen geconfronteerd met werkloosheid, een ongezonde leefstijl, minder mogelijkheden deel te nemen aan sociale en culturele voorzieningen en aan sport.

Armoedepact

Voor de huishoudens in de stad die op een meer structurele basis 'in de min' zitten en (mede daardoor) niet echt mee kunnen doen, is het Armoedepact tot stand gekomen. Het Armoedepact is een formalisering van het streven van de gemeente Groningen en een groot aantal maatschappelijke, religieuze en andere organisaties om samen de sociale uitsluiting te lijf te gaan. Daarbij wordt de nadruk gelegd op:

"Hoe we als gemeente méér en méér samen met anderen grote problemen aanpakken om iederéén de kans te bieden op een goed leven."

In de gesprekken tussen het college en de maatschappelijke organisaties zijn een groot aantal afspraken gemaakt die samen het Armoedepact vormen. Deze afspraken zijn gegroepeerd in de volgende kernthema's:

1. Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen.
2. Verbeteren van informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties.
3. Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen.
4. Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen.

5. Organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen.

Bij de bekrachtiging van het Groninger Armoedepact in september 2007 is uitgesproken om dit samenwerkingsverband in 2008 te evalueren. Het onderstaande is daarvan de uitkomst. Een zo snelle evaluatie heeft voor- en nadelen. Om met het laatste te beginnen: veel effecten zullen pas in een later stadium zichtbaar worden.

Er zit echter ook een groot voordeel aan een snelle evaluatie. Afspraken die niet of nauwelijks van de grond komen, worden snel zichtbaar en daaraan kan alsnog worden gewerkt. Succesvolle activiteiten en manieren van werken kunnen worden gekopieerd en gebruikt bij andere onderdelen van het project. De uitkomsten van de evaluatie Armoedepact 2007 dienen als zodanig weer als input voor het Armoedepact 2008.

Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek beschrijft de effecten van het Armoedepact voornamelijk vanuit de optiek van een aantal bij het pact betrokken instellingen. De opbouw heeft een vergelijkbare thematische structuur als die van het Armoedepact zelf: Per thema worden de effecten beschreven die de bijbehorende gemaakte afspraken vooralsnog hebben opgeleverd. Er is gekozen voor een kwalitatieve aanpak voor de evaluatie van dit project. Door middel van interviews worden de effecten van de gemaakte afspraken in kaart gebracht. Ook wordt aangegeven wat eventueel nog ontbreekt en wordt gekeken hoe aan die aanvullingen vorm kan worden gegeven.

Gesprekken

Voor dit doel zijn een achttal organisaties benaderd die een actieve rol spelen in het bestrijden van de armoede in de stad Groningen. Dit zijn achtereenvolgens de Cliëntenraad van de dienst SOZAWE, de Groningse Kredietbank (GKB), Humanitas, afdeling stad, het Islamitisch Centrum Groningen, het Jeugdportfonds, de Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD), het Stedelijk Overleg Ouderenbonden Groningen (SOOG) en de Stichting De Noordelijke Voedselbank. De keuze voor juist deze organisaties is ingegeven door het feit dat ze samen de vijf thema's van het pact goed afdekken.

Aanvullende informatie

Behalve uit gesprekken met bovengenoemde organisaties hebben we aanvullende informatie verkregen van andere betrokkenen, bijvoorbeeld uitvoerenden en beleidsmedewerkers van SOZawe en van andere maatschappelijke organisaties.

Verder zijn bestandsanalyses uitgevoerd (alleen voor het eerste thema).

Daarnaast zijn een aantal recente publicaties geraadpleegd (zie de literatuurlijst) en de door de dienst SOZawe opgestelde tussenevaluatie⁴.

Aan het eerste thema: het tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen, wordt extra aandacht besteed. Door middel van bestandsanalyses wordt een poging ondernomen het effect te bepalen dat het totstandkomen van het Armoedepact op het niet-gebruik van regelingen heeft gehad.

Dit rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

⁴ Voortgangsrapportage Groninger Armoedepact 2007, Dienst SOZawe Groningen, april 2008

2. Thema 1: Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen

In Nederland kennen we een groot aantal regelingen die de financiële positie van de minima in ons land kunnen verbeteren. Deze regelingen zijn vaak gekoppeld aan speciale omstandigheden waarin minima huishoudens verkeren. Die omstandigheden hebben bijvoorbeeld te maken met extra kosten die schoolgaande kinderen met zich meebrengen, onverwachte financiële tegenvallers of langdurige ziekte met als gevolg bijkomende kosten, zoals taxivervoer. Daarnaast zijn er regelingen die voor alle minima gelden, zoals de Stadspas en de Collectieve Zorgverzekering voor Minima, Garant Noord.

Het Armoedepact streeft ernaar het niet-gebruik van deze regelingen terug te dringen bij de groep die daar recht op heeft. Om een goede strategie daartoe te kunnen ontwikkelen, is het noodzakelijk vast te stellen waarom welke groepen minima geen gebruik maken van die inkomensondersteunende maatregelen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft daar onderzoek naar gedaan.⁵ De gesproken instellingen komen onafhankelijk van elkaar tot een min of meer vergelijkbare categorisering van niet-gebruik:

1. onbekendheid met het bestaan en de mogelijkheden van de regelingen
2. het ten onrechte denken dat de regelingen niet van toepassing zijn op de persoon / het huishouden
3. regelingen worden als te ingewikkeld ervaren / men is niet in staat te voldoen aan de voorwaarden die de verstrekker stelt om een regeling toe te kennen
4. gêne met betrekking tot het gebruik van regelingen.

Grofweg kan worden gesteld dat de eerste twee redenen van niet-gebruik vooral te maken hebben met **niet-weten**, de derde met **niet-kunnen** en de vierde met **niet-willen**. Het ligt voor de hand voor elk van de groepen niet-gebruikers een passende strategie in te zetten om dat niet-gebruik terug te dringen.

⁵ Vrooman, C. et. al (2007). Armoedemonitor 2007. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau

In de praktijk zien we dat de maatregelen binnen het Armoedepact die gericht zijn op de groep 'niet-kunnen' de meeste aandacht krijgen. Daartegenover staat dat de groep niet-weten waarschijnlijk relatief makkelijker te bewegen is een aanvraag te doen dan de groepen 'niet-kunnen' en 'niet-willen'. Dat impliceert dat je met relatief weinig inzet het meest te winnen hebt bij de groep 'niet-weten'. Dit is ondermeer aangetoond door twee acties die recentelijk zijn ondernomen binnen de gemeente Groningen, zij het niet in het kader van het Armoedepact. Het betreft hier de 'Inhaalslag huur- en zorgtoeslag' en de 'Promotie van de collectieve zorgverzekering voor minima'.

Inhaalslag huur- en zorgtoeslag

Samen met de dienst SOZAWE en de Belastingdienst heeft de MJD een inhaalslag huur- en zorgtoeslag uitgevoerd. Het doel daarbij was rechthebbenden ertoe aan te zetten deze toeslag alsnog aan te vragen. De voor dit onderzoek gesproken medewerker van de MJD:

"Dat hebben we op verschillende manieren gedaan: die mensen zijn aangeschreven of gebeld. Vanuit de gemeente zijn er posters verspreid. Alle intermediairs, dus alle organisaties die mogelijk te maken hebben met die mensen, hebben informatieposters gekregen. Dus er is een redelijk brede campagne opgezet. Even uit mijn hoofd waren dat ongeveer zeshonderd mensen die nog niet hadden aangevraagd. En nou ja goed, uiteindelijk honderd hebben we misschien weten te bereiken."

Een succesvolle actie, honderd extra aanvragen is in dit geval toch een terugdringen van niet-gebruik van zestien procent.

De promotie van de collectieve zorgverzekering voor minima.

Toen in 2007 is vastgesteld dat de bekendheid van de regeling 'Collectieve zorgverzekering voor minima' onder niet-bijstandsgerechtigden niet groot was, zijn 7.000 adressen in oktober / november 2007 in Groningen aangeschreven om deze maatregel te promoten. Het positieve effect dat deze actie tot gevolg heeft gehad komt in het tweede deel van dit hoofdstuk aan de orde.

De MJD en Humanitas zien ook een grote groep niet-gebruikers, "die een beetje niet-weten maar ook een beetje niet-kunnen." Het is de groep "die vaag wel wat gehoord heeft van...", maar "het is zo'n gedoe...", of waren "...net

een paar dagen weg...” en uiteindelijk kunnen ze “het formulier niet meer terugvinden...”. Ook deze groep is er waarschijnlijk nog redelijk makkelijk toe te bewegen een aanvraag te doen.

2.1 Strategieën om het niet-gebruik terug te dringen

In gesprekken met de instellingen wordt duidelijk dat er een drietal strategieën wordt gehanteerd om het niet-gebruik van regelingen tegen te gaan. De afspraken die gemaakt zijn bij het opstellen van het Armoedepact betreffen vooral het intensiveren van deze beproefde strategieën. In hoofdlijnen kunnen deze strategieën als volgt worden omschreven:

2.1.1 Publiciteitscampagnes

De meest algemene strategie is om te proberen de doelgroep te bereiken met algemene publiciteitscampagnes, bijvoorbeeld door middel van advertenties in de Gezinsbode. Het grote voordeel hiervan is het grote bereik (de Gezinsbode wordt huis-aan-huis verspreid) en het grote effect dat het sorteert. Een groot deel van de minima wordt geïnformeerd met betrekking tot een bepaalde maatregel en een groot deel daarvan maakt vervolgens gebruik van die maatregel.

Nadeel: volgens de MJD is de aangeboden informatie niet op maat, het taalgebruik in een advertentiecampagne is vanzelfsprekend toegesneden op dat van de gemiddelde lezer.

Het grote bereik (huis-aan-huis) maakt dat dit middel vrijwel altijd wordt ingezet. In het Armoedepact komen we verder geen nieuwe of extra initiatieven tegen om op deze manier het niet-gebruik verder terug te dringen.

2.1.2 Voorlichtingsbijeenkomsten

Een tweede methodiek die wordt ingezet, is de voorlichtingsbijeenkomst. Aan genodigden of belangstellenden wordt uitgelegd wat de regelingen inhouden en hoe ze kunnen worden aangevraagd. Voordeel ten opzichte van publiciteitscampagnes is, volgens onder meer het Islamitisch Centrum Groningen, dat je meer op maat kunt werken en dat je kunt inspelen op vragen vanuit de zaal. Het bereik in aantallen is natuurlijk wel minder dan bij een stedelijke publiciteitscampagne.

Het informeren van speciale doelgroepen

Voorlichtingsbijeenkomsten worden veel gebruikt bij specifieke doelgroepen zoals ouderen en allochtonen. Kenmerk van die groepen is dat men over het algemeen wat minder toegang heeft tot bepaalde media als gevolg waarvan voor deze groepen publiciteitscampagnes minder goed werken. Deze groepen hebben bovendien wat meer moeite met het omgaan met en het begrijpen van dergelijke regelingen.

Voorbeelden van recente voorlichtingsbijeenkomsten zijn de bijeenkomsten die de Stichting Islamitisch Centrum Groningen organiseert in samenwerking met onder meer de GKB. Volgens het Islamitisch Centrum wordt hiermee in een grote behoefte voorzien. Als de eerste onwennigheid van beide kanten is weggenomen, wordt duidelijk dat minima met een moslim achtergrond met gelijksoortige problemen hebben te maken als andere minima. Al liggen de accenten bij de verschillende doelgroepen net even anders:

“Gescheiden Marokkaanse vrouwen hebben het extra zwaar. Kinderen komen eigenlijk per definitie bij de moeder terecht. We zien veel gescheiden Marokkaanse vrouwen vanuit het westen naar Groningen komen. Hier kent niemand ze. Uit schaamte leiden ze vaak een teruggetrokken leven, ze hebben geen netwerk, ze leiden een verborgen leven. Hier zou meer begeleiding op moeten komen.”

De voorlichtingsbijeenkomsten richten zich met name op dat deel van de doelgroep dat nog geen kennis heeft van allerlei mogelijk voor hen bedoelde regelingen, en kunnen dus relatief veel nieuwe aanvragers opleveren. Of dit daadwerkelijk ook het geval is, is op dit moment nog niet te zeggen.

2.1.3 Persoonlijke begeleiding

Dit is een zeer arbeidsintensieve benadering om het niet-gebruik terug te dringen. Zij is volledig gericht op het ‘niet-kunnen’-gedeelte van de potentiële aanvragers van de regelingen. Deze benadering varieert van het ad-hoc invullen van bepaalde formulieren, bijvoorbeeld belastingaangiften of aanvragen bijzondere bijstand tot het volledig op orde brengen van iemands financiële administratie.

Hulp bij het invullen van belastingformulieren en het aanvragen van regelingen

Zo is er enerzijds assistentie georganiseerd bij het invullen van de belastingaangifte door de FNV, het SOOG en de formulierenbrigade van de MJD. Anderzijds kan voor mensen die zijn vastgelopen in het beheer van hun eigen financiële administratie, speciale dienstverlening van de MJD (Orde in de paperassen) of Humanitas (Thuisadministratie) soelaas bieden. Deze vorm van ondersteuning richt zich behalve op het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen eigenlijk nog veel meer op het voorkomen van grotere problemen, zoals het opbouwen van schulden door het niet reageren op rekeningen en aanmaningen. Dit onderdeel komt dan ook nog terug bij het derde thema van het Armoedepact 'Voorkomen van schulden'.

Voorlichting door consulenten

Een van de afspraken binnen het Armoedepact betreft het consequent wijzen door consulenten op de mogelijkheden om toeslagen en regelingen aan te vragen. Volgens teamleiders van de dienst SOZawe gebeurt dit nog onvoldoende. De cliëntenraad van de dienst SOZawe vindt dat ook:

“Daar was duidelijk behoefte aan. Want het bleek dat aan de balie die informatie niet helemaal paraat is en niet door iedereen even adequaat kan worden verstrekt. Dat is waar wij als Cliëntenraad tegenaan zijn gelopen. Toen hebben wij alle regelingen en potjes geïnventariseerd, gewoon op een stenciltje gedrukt en aan cliënten uitgedeeld, ongevraagd.”

Samengevat

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en het raadplegen van de andere bronnen concluderen we:

- De individuele begeleiding van minima uit de groep 'niet-kunnen', zoals die wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld de MJD en Humanitas, functioneert goed.
- De voorlichtingsbijeenkomsten voor specifieke doelgroepen voorzien duidelijk in een behoefte.
- Een substantieel deel van de groep 'niet-weten' wordt met de in het Armoedepact opgenomen afspraken om het niet-gebruik terug te dringen niet bereikt.

2.2 Bestandsanalyse ontwikkelingen in het gebruik van gemeentelijke regelingen

Naast de gesprekken met de instellingen is er ook gekeken of er een eventuele afname van het niet-gebruik te constateren valt in de registratiebestanden van de inkomensondersteunende maatregelen. De situatie van vóór het Armoedepact wordt daarbij vergeleken met die van nu.

Hierna kijken we in hoeverre het gebruik van een aantal gemeentelijke regelingen sinds de invoering van het Armoedepact is toegenomen, én, als dat is toegenomen, bij welke deelpopulatie van de minima die toename dan vooral terug te vinden is. Bij dat laatste kijken we vooral naar huishoudsamenstelling en etnische achtergrond.

In de analyse is een aantal gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen meegenomen, te weten:

- Collectieve zorgverzekering voor minima
- Kinderopvang (gemeentelijke tegemoetkoming)
- Bijzondere bijstand
- Maaltijdvoorziening (gemeentelijke vergoeding)

Alleen van deze regelingen hebben we de beschikking over betrouwbare en recente data. In bijlage 1 worden deze gemeentelijke regelingen kort omschreven.

Buiten beschouwing gelaten zijn de zogenaamde 'jaarregelingen', zoals de Stadspas en de Tegemoetkoming Ouderbijdrage Schoolfonds (TOS). Een dergelijke regeling kan één keer per jaar worden aangevraagd.

Om een goed beeld van het gebruik te krijgen moeten twee hele jaargangen met elkaar worden vergeleken. Het vergelijken van het gebruik in 2007 met dat van 2008 is echter nog niet te realiseren, omdat het totale gebruik van 2008 nog niet bekend is.

Per regeling zal, daar waar mogelijk, inzicht verstrekt worden in:

- Het totale gebruik in de eerste vijf maanden van 2007 en 2008. Hiermee kunnen we het gebruik in eenzelfde periode van twee achtereenvolgende jaren met elkaar vergelijken, met daartussen de invoering van het Armoedepact (september 2007).
- Het onderscheid in gebruik van regelingen tussen personen met en zonder bijstandsuitkering.
- Het relatieve gebruik van regelingen, uitgesplitst naar huishoudtype en etniciteit van de bijstandcliënten. Bijstandcliënten kennen we; van hen weten we wie geen gebruik gemaakt heeft van de regeling. Dit is essentieel om vast te stellen welk aandeel van bijvoorbeeld de eenoudergezinnen wel heeft aangevraagd. Bij de andere minima kennen we de niet-aanvragers niet.

2.2.1 Ontwikkelingen in het totale gebruik

Zoals hierboven is aangegeven, gaan we voor een aantal regelingen kijken in hoeverre het gebruik de eerste vijf maanden van 2008 verschilde van dat van de eerste vijf maanden van 2007. De resultaten van deze vergelijking staan vermeld in tabel 2.1.

Absoluut gezien is het gebruik van de Collectieve Zorgverzekering voor Minima en van de Maaltijdvoorziening fors toegenomen. Opvallend is de daling van negentien procent van het gebruik van bijzondere bijstand van niet-bijstandsgerechtigden.

Het feit dat het absoluut gebruik is gestegen of is gedaald hoeft niet per se te betekenen dat een regeling beter of minder goed wordt benut, dat hangt namelijk ook af van een stijging of daling in het aantal potentieel rechthebbenden, daar komen we nog op terug in paragraaf 2.2.2.

Tabel 2.1 Ontwikkeling in het gebruik van een viertal inkomensondersteunende maatregelen, jan-mei 2007, vs jan-mei 2008.

Collectieve zorgverzekering				Kinderopvang			
Jaar	WWB	niet-WWB	Totaal gebruik	Jaar	WWB	niet-WWB	Totaal gebruik
2007	6.426	5.569	11.995	2007	926	842	1.768
2008	6.300	6.100	12.400	2008	694	556	1.250
	-2%	+10%	+3%		-25%	-34%	-29%

Bijzondere Bijstand				Maaltijdvoorziening			
Jaar	WWB	niet-WWB	Totaal gebruik	Jaar	WWB	niet-WWB	Totaal gebruik
2007	4018	1623	5641	2007	231	1.417	1.648
2008	4147	1308	5455	2008	283	1.856	2.139
	3%	-19%	-3%		23%	31%	+30%

Wat ook opvalt bij tabel 2.1, is dat sommige inkomensondersteunende maatregelen vooral door bijstandsgerechtigden (bijzondere bijstand), andere vooral door de andere minima (Maaltijdvoorziening) worden benut. Dat laatste ligt overigens voor de hand, het zijn vaak ouderen die van deze voorziening gebruik maken. Voor de bijzondere bijstand is een verklaring wat lastiger, al is het niet ondenkbaar dat bijstandsgerechtigden wat beter op de hoogte zijn met de verschillende subregelingen van deze inkomensondersteunende maatregel. Hieronder gaan we kort in op de veranderingen in gebruik van de vier maatregelen.

Collectieve Zorgverzekering voor Minima

Op 1 december 2007 maken bijna 12.000 personen gebruik van de regeling. Op 1 juni 2008 is het aantal met ruim drie procent gestegen naar 12.400. Het aantal niet-WWB cliënten is in 2008 vooral fors gestegen. Een mogelijke oorzaak hiervan is de al genoemde actie om de regeling onder niet bijstandsgerechtigden te promoten, door 7.000 minima in Groningen in de maanden oktober / november 2007 aan te schrijven.

Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang

Het gebruik van deze regeling is in een jaar tijd fors afgenomen, zowel bij WWB- als bij niet-WWB cliënten. De oorzaak van deze daling is in dit stadium van het onderzoek niet te achterhalen.

Bijzondere bijstand

Het gebruik van deze regeling is in een jaar tijd bij niet-bijstandsgerechtigden fors afgenomen, van 1.623 aanvragen naar 1.308, een afname van negentien procent.

Hiervoor is geen aanwijsbare reden voorhanden. Sinds 1 september 2007 verstrekt de gemeente vaker de 'bijzondere bijstand' als schenking voor duurzame goederen, wat het aanvragen van deze regeling aantrekkelijker heeft gemaakt. De stijging van het gebruik van de bijzondere bijstand onder bijstandsgerechtigden is vrijwel geheel toe te schrijven aan deze vernieuwde 'Witgoedregeling'.

De groep niet uitkeringsgerechte minima profiteert nog duidelijk minder van dit nieuwe beleid. Waarschijnlijk zijn de nieuwe mogelijkheden van deze regeling bij hen nog minder bekend.

Maaltijdvoorziening

De grootste toename in het gebruik van een inkomensondersteunende maatregel komen we tegen bij de Maaltijdvoorziening. Overall steeg het gebruik met dertig procent. In eerste instantie lijkt de stijging toegeschreven te kunnen worden aan het optrekken van de inkomensgrens, waaronder personen geen eigen extra bijdrage hoeven te betalen, van 110 naar 115 procent. Of dit daadwerkelijk de oorzaak is, is nog niet duidelijk.

2.2.2 Welk aandeel van de minima wordt bereikt

Een andere vraag is of de doelgroep goed wordt bereikt, met andere woorden welk deel van de minima dat gebruik zou kunnen maken van de regeling, doet dat ook daadwerkelijk.

Van de Groningse minima hebben we alleen de bijstandsgerechtigden volledig in beeld. We kijken dan ook welk deel van deze populatie gebruik maakt van de inkomensondersteunende maatregelen. In tabel 2.2 wordt dit gebruik verder in kaart gebracht.

Tabel 2.2 Het aandeel bijstandsgerechtigden dat gebruik maakt van inkomensondersteunende maatregelen, op 1 juni 2007 en 1 juni 2008.

	I	II	III	IV	
Jaar					I = 'Collectieve zorgverzekering voor minima'
2007	80%	5%	8%	0%	II = 'Gemeentelijke tegemoetkoming kinderopvang' III = 'Bijzondere bijstand' IV= 'Maaltijdvoorziening'
2008	80%	4%	9%	1%	

Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen is onder bijstandsgerechtigden nauwelijks toegenomen. Waar dat wel het geval is, komt dat deels door verruiming van de maatregel, zoals de witgoedregeling binnen de bijzondere bijstand. Een aantal kanttekeningen:

- Van veel maatregelen kunnen we pas een effect zichtbaar maken aan het eind van dit kalenderjaar, dit in verband met de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens. Ook daar waar wel geschikt materiaal voorhanden is, kun je bij een aantal regelingen nauwelijks al effecten verwachten, afkomstig uit de inzet via het Armoedepact.
- Ondanks dat we geen exacte percentages kunnen geven, zien we bij niet- bijstandsgerechtigden wel wat duidelijker verschillen, namelijk een forse toename (ruim vijfhonderd personen) in het gebruik van de collectieve zorgverzekering, maar ook een behoorlijke afname in het gebruik van de bijzondere bijstand.

2.2.3 Het bereik onder subpopulaties

We vragen ons af hoe het met het bereik onder subpopulaties is gesteld. Maken alleenstaanden evenveel gebruik van regelingen als samenwonenden? Weten allochtone minima de weg naar de inkomensondersteunende maatregelen net zo goed te vinden als de autochtone?

Samenstelling huishouden

Van de Tegemoetkoming Kinderopvang maken vooral eenoudergezinnen gebruik; van de bijzondere bijstand zowel eenoudergezinnen als andere gezinnen. De Maaltijdvoorziening komt vooral ten goede aan alleenstaanden.

Etnische achtergrond

Het is interessant om te kijken of ook niet-Nederlandse minima in dezelfde mate worden bereikt met inkomensondersteunende maatregelen. We zien dat niet-westerse allochtonen even vaak gebruik maken van de Collectieve Zorgverzekering als de andere bijstandsgerechtigden.

Verder maken niet-Nederlandse minima vaker gebruik van de bijzondere bijstand en de Tegemoetkoming Kinderopvang. Veruit het merendeel van de gebruikers van de regeling Maaltijdvoorziening heeft een autochtone achtergrond. Vooralsnog zien we dus geen grote verschillen in gebruik van de maatregelen tussen autochtonen en allochtonen. De exacte verdeling van de hier genoemde subpopulaties is terug te vinden in bijlage 2.

2.2.4 Toename absoluut gezien – duizend nieuwe aanvragen

Een andere manier om te kijken of het gebruik van regelingen is toegenomen, is door het absolute aantal minima vast te stellen dat in 2008 wél gebruik gemaakt heeft van een regeling maar in 2007 niet. We kijken daarbij naar de groep mensen waarvan we zeker weten dat ze in beide jaren tot de groep minima behoorden: de mensen die zowel in 2007 als 2008 een bijstandsuitkering hadden.

Van een aantal regelingen, minder dan de helft van het totaal, zijn de aanvragen over de eerste vijf maanden van 2008 bekend. Voor ons interessant zijn ongeveer vijfhonderd aanvragen door bijstandsgerechtigden die dat vorig jaar niet hebben gedaan. Op basis van deze vijfhonderd schatten we dat dit jaar minimaal duizend aanvragen gedaan zullen worden door minima die dat vorig jaar niet deden. Hoe komen we aan dit aantal?

- We tellen bij deze regelingen, minder dan de helft van alle, alleen al vijfhonderd keer een 'nieuwe' aanvraag.

- Een groot aantal regelingen (kwijschelding gemeentelijke belastingen, zorg-/huurtoeslag, collectieve zorgverzekering) zijn nog niet meegenomen in deze berekening.
- Het totaal is gebaseerd op de eerste vijf maanden van 2008; voor de aanvraag van alle regelingen hebben we dus nog zeven maanden te gaan.
- We tellen hier alleen de bijstandsgerechtigden, iets meer dan de helft van alle minima; ook andere groepen die zowel in 2007 als in 2008 tot de minima behoren, zullen nieuwe gebruikers opleveren.

Een schatting van duizend nieuwe aanvragen van personen die zowel in 2007 als 2008 tot de minima populatie behoren, is dus zeer aan de conservatieve kant.

Het bereik van de minimahuishoudens die voorheen geen aanvraag deden: vijfhonderd tot duizend huishoudens

Het gaat dus om minimaal duizend nieuwe aanvragen op jaarbasis. Er is natuurlijk overlap als het gaat om huishoudens die voor het eerst gebruik maken van een regeling. Huishoudens kunnen én voor het eerst gebruik maken van de Maaltijdvoorziening én voor het eerst gebruik maken van de bijzondere bijstand etc.

We hebben vastgesteld dat de overlap in de vastgestelde vijfhonderd nieuwe gebruikers nooit groter kan zijn dan 25 procent. Die overlap zal, als het aantal aanvragen stijgt, nog wel wat groter worden. Aan de andere kant geldt dat een grote groep minima, alle minima zonder bijstandsuitkering, nog niet in de berekening zijn meegenomen. Op basis daarvan schatten we het aantal huishoudens dat in 2008 één of meer regelingen aanvraagt en dat vorig jaar niet deed, tussen de vijfhonderd en duizend.

Samengevat

Naar aanleiding van de bestandsanalyse constateren we het volgende:

- Het is nog te vroeg om te concluderen of het totale niet-gebruik van regelingen al dan niet gedaald is. Bij twee onderzochte regelingen, de 'Collectieve zorgverzekering minima' en de 'Maaltijdvoorziening' is een duidelijke toename in het gebruik zichtbaar. Bij de bijzondere bijstand zien we een toename van het gebruik bij bijstandsgerechtigden, maar een daling in het gebruik bij andere minima.

- Met betrekking tot de huishoudsamenstelling en de etnische achtergrond is bekeken of het gebruik van regelingen representatief is voor alle uitkeringsgerechtigden. Bij de collectieve zorgverzekering en in iets mindere mate bij de bijzondere bijstand bleek dit inderdaad het geval. Van de kinderopvang maken vooral eenoudergezinnen en allochtonen gebruik. Van de Maaltijdvoorziening vooral alleenstaanden en autochtonen.
- Voor het jaar 2008 verwachten we dat minimaal vijfhonderd tot duizend minima één of meer aanvragen doen met betrekking tot een inkomensondersteunende maatregel, terwijl ze dat in 2007 niet hebben gedaan. Dit, terwijl men toen ook al tot de minimapopulatie behoorde.

3. Thema 2: Verbeteren informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties

In het Groninger Armoedepact 2007 lezen we dat “Veel maatschappelijke organisaties hun cliënten beter zouden willen informeren over participatie en (inkomensondersteunende) regelingen, maar dat hun eigen kennis daaromtrent te beperkt is.” De gemeente Groningen wil dan ook een forse inspanning leveren deze organisaties goed en op tijd te informeren.

Daarmee geeft het Armoedepact een duidelijk signaal af. Blijkbaar is de situatie rond inkomensondersteunende maatregelen en schuldhulpverlening dermate complex dat het op peil brengen van het kennisniveau bij maatschappelijke organisaties tot een van de kernthema's van het Armoedepact is verheven.

3.1 Strategieën om de informatievoorziening te organiseren

Om het in dit thema besloten doel te bereiken worden door het Armoedepact een aantal strategieën en technieken ingezet. De belangrijkste en meest gangbare worden hieronder kort toegelicht.

3.1.1 Naslagwerken

De meest voor de hand liggende methodiek is het opslaan van informatie in een (periodiek) onderhouden naslagwerk waaruit de professional informatie kan betrekken omtrent specifieke zaken, in dit geval inkomensondersteunende maatregelen en schuldhulpverlening. Voorbeelden hiervan zijn de behandeling van de inkomensondersteunende maatregelen op de website van de gemeente Groningen en de Schuldenwijzer 2008 van een van de afdelingen van de dienst SOZAWE: de Groningse Kredietbank (GKB).

Schuldenwijzer 2008 verdient navolging

De geactualiseerde Schuldenwijzer is verspreid is onder veertig instellingen en voorziet volgens de instellingen duidelijk in een behoefte. Er bestaat ook behoefte aan een dergelijke regelingenwijzer waar de inkomensondersteunende regelingen overzichtelijk worden gepresenteerd. Binnen de dienst SOZAWE zijn gesprekken gestart met leveranciers van een dergelijk systeem.

Een aantal bedrijven heeft een dergelijk product in de aanbieding waarbij er sprake is van een voor alle afnemers identiek gedeelte (informatie over landelijke regelingen) en een op maat gegenereerd lokaal gedeelte (gemeentelijke regelingen).

Een dergelijk systeem kunnen zowel professionals als minima zelf raadplegen.

3.1.2 Nieuwsbrieven

De gemeente Groningen verspreidt op jaarbasis een viertal nieuwsbrieven met daarin relevante informatie over het Armoedepact. Nadat de nieuwsbrieven zijn verspreid, wordt de inhoud gearhiveerd op de website van de gemeente Groningen.

Nieuwsbrieven slecht gelezen

Het bereik van de digitale nieuwsbrief is nog onvoldoende. Ze worden slecht gelezen. Dit wordt alleen al duidelijk als we kijken naar het aantal geopende brieven die zijn verzonden (dertig procent).

Een medewerker van SOOG:

“Nu blijkt dus dat de nieuwsbrief binnen organisaties binnenkomt of op het secretariaat, maar niet op de pc van de medewerkers met klantcontacten, enkele uitzonderingen daargelaten. En daar moet het natuurlijk wel terecht komen. En beter nog: hij moet gelezen worden, zodat de organisaties elkaar beter weten te vinden. Want dat is natuurlijk het doel. Dat de hulpverlening integraal wordt, zonder dat iedereen zijn eigen pakketje heeft per klant.”

De toegankelijkheid van de informatie uit eerdere nieuwsbrieven is onvoldoende. We hebben geconstateerd dat het terugvinden van items uit vorige nieuwsbrieven niet goed geregeld is op de site van de gemeente Groningen. Binnen het Armoedepact wordt bekeken hoe bereik en toegankelijkheid van de informatie in de toekomst kunnen worden verbeterd.

3.1.3 Workshops

Een ander middel om de informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties te verbeteren is het organiseren van workshops of cursussen.

Het idee hierachter is dat deze vorm een meer toegankelijke methode is voor het eigen maken en/of updaten van kennis die elders ook, maar misschien minder gestructureerd aanwezig is. In de meeste gevallen gaat een cursus of workshop, vergezeld van een naslagwerk waarin de aangeboden informatie later nog eens kan worden opgezocht.

De gemeentelijke workshops

In december 2007 is de eerste workshop in het kader van het Armoedepact georganiseerd. Op deze bijeenkomst, bedoeld voor medewerkers van maatschappelijke instellingen, stonden twee zaken op het programma, 'Voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen' en 'Voorlichting door de Groningse Kredietbank over Schuldpreventie en –sanering, budgetbeheer en de cursus Rondkomen kun je leren'.

Ongeveer dertig personen, afkomstig van externe organisaties hebben deze bijeenkomst bezocht. De tweede bijeenkomst van afgelopen juni over de zorg en de Wmo is afgelast wegens vermeend gebrek aan belangstelling. Die belangstelling bleek later wel degelijk aanwezig. De aankondiging in de nieuwsbrief bleek de achterban onvoldoende te bereiken.

Een volgende bijeenkomst staat gepland voor begin oktober 2008.

De instellingen onderschrijven het nut van deze bijeenkomsten. Humanitas verwerkte de informatie uit de eerste bijeenkomst op een manier, die de organisatoren voor ogen heeft moeten staan:

“...ik ben toen naar de gemeentelijke middag geweest in het Kasteel over die inkomensondersteunende maatregelen. En die heb ik dus op een vrijwilligersbijeenkomst weer besproken. Ik heb mensen een kopie gegeven van wat ik heb gehad en ook gezegd op welke website ze dat kunnen vinden.”

De behoefte aan het verbeteren van de informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties is er wel degelijk, zoals ook door de organisaties is aangegeven bij de totstandkoming van het Armoedepact. Op dit moment gaat elke organisatie daar op zijn eigen manier mee om, zoals Humanitas:

“De MJD krijgt veertig nieuwe mensen en laat ze extern scholen. Het Noorderpoortcollege heeft dat gedaan. Ik heb daar ooit een praatje gehouden. Dus iedereen wordt erbij gehaald. Maar hier moet ik het allemaal zelf doen in dat kleine aantal uren. Dat is best heel veel.”

Samengevat

Ten behoeve van het tweede thema: ‘Verbeteren informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties’ concluderen we:

- Het ontbreekt het Armoedepact nog aan een gedegen informatie- en communicatiestrategie.
- Er is behoefte aan een goed ‘naslagwerk’ waarin informatie over inkomensondersteunende maatregelen op een toegankelijke manier voor zowel instellingen als burgers van de stad beschikbaar komt.
- De communicatie naar instellingen via nieuwsbrieven verloopt stroef. Enerzijds moeten instellingen nog wennen aan deze manier van communiceren. Anderzijds worden de mogelijkheden die een dergelijk medium biedt, onvoldoende uitgebuit.
- De beschikbaarheid van informatie omtrent het Armoedepact op de website van de gemeente Groningen is zeer matig. De website is ontoegankelijk en de informatie uit vorige nieuwsbrieven is moeilijk of helemaal niet terug te vinden.

4. Thema 3: Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen

Veel minima hebben problemen om de eindjes aan elkaar te knopen. Een deel van deze groep ziet zich genoodzaakt zich in de schulden te steken om onverwachte tegenvallers of buitengewone omstandigheden het hoofd te bieden. Een ander deel komt in de problemen door zich een levensstijl aan te meten die niet in overeenstemming is met het beschikbare budget. Er is ook nog een groep die zich niet meer opgewassen voelt tegen de druk van het met weinig middelen tegemoetkomen aan tal van aangegane verplichtingen, met als gevolg het vluchten in vermijdingsgedrag, waarbij vrijwel niets meer aan administratieve handelingen wordt gedaan. Binnengekomen enveloppen verdwijnen ongelezen in de prullenmand. Voor deze drie groepen, en andere die dreigen ertoe te gaan behoren, heeft het Armoedepact een aantal maatregelen ontwikkeld. Deze variëren van voorlichting tot het 'de vinger op de knip houden' van minima met schuldproblemen.

4.1 Strategieën om de ondersteuning bij en het voorkomen van schuldproblemen te organiseren

De afspraken in het Armoedepact betreffende dit thema zijn vooral gericht op het geven van voorlichting aan en het ondersteunen van mensen met een schuldenproblematiek.

4.1.1 Voorlichting

De voorlichting rond dit thema is vrijwel volledig in handen van een van de afdelingen van de dienst SOZAWE: de Groningse Kredietbank (GKB). Zij doet dit grondig en uitgebreid. Naast de al eerder genoemde Schuldenwijzer (zie thema 2) informeert de GKB cliënten op maat, bijvoorbeeld die van het Islamitisch Centrum Groningen. Op een, door de gemeente Groningen georganiseerde themabijeenkomst heeft de GKB voorlichting gegeven over schuldpreventie en budgetbeheer. De GKB traint ook medewerkers, zoals de seniorenmedewerkers van de MJD die in hun werkpraktijk te maken hebben met schuldenproblematiek. De GKB:

“Wij hebben heel veel contacten met allerlei instellingen in de stad. Bijvoorbeeld MJD, Humanitas, Verslavingszorg en de Reclassering. En we richten ons ook veel op jongeren; als je mensen maar vroeg genoeg inlicht van - kijk uit hoe je met je geld omgaat - dan komen ze als ze wat ouder zijn, hopelijk niet in de problemen. Dus we zijn een campagne begonnen, ‘Jouw Schuld = Jouw Schuld’, vorig jaar maart, april, in samenwerking met het Noorderpoortcollege. We hebben daar spreekuren voor studenten die problemen hebben met hun financiën.”

De GKB vindt het belangrijk dat mensen die voor het eerst zelfstandig hun budget moeten beheren en dit in bepaalde gevallen nog niet goed kunnen, assistentie krijgen.

“De tweede lijn, de docenten, zijn geschoold met allerlei lessen. Ze kunnen dus les geven in ‘hoe ga je met je geld om’? Hoe kun je voorkomen dat je in de problemen komt? Wat gebeurt er als je bijvoorbeeld toch schulden hebt? Wat moet je dan doen? Waar kun je terecht? En dat nemen ze dus mee in hun lessen.”

“We komen ook bij de VNN (Verslavingszorg Noord Nederland); die hebben cliënten die al clean zijn en op het punt staan weer terug de maatschappij in te gaan of weer zelfstandig te gaan wonen, die geven wij dan ook voorlichting van: je gaat dadelijk weer zelfstandig wonen. Let erop, hoe ga je met je geld om? Wat als het niet goed gaat? Dan geven we dus ook aan die groep voorlichting. Ook als preventie.”

Een maatregelenwijzer?

Zoals gezegd, is de voorlichting door de Groningse Kredietbank grondig en uitgebreid. De Schuldenwijzer heeft de roep bij organisaties ontlokt eenzelfde instrument voor de inkomensondersteunende maatregelen te ontwikkelen.

4.1.2 Ondersteuning bij schuldproblemen

Het ondersteunen bij schuldproblematiek is vooral een taak van de MJD en Humanitas, waarbij Humanitas, naar eigen zeggen, de meer gecompliceerde gevallen bedient.

“Ouderen helpen hun administratie op orde te houden, moeilijke brieven te lezen, kwijschelding gemeentelijke belasting aanvragen, kijken of alle voorzieningen zijn aangevraagd. Hun doelgroep zijn dus 65+’ers in de stipwijken (steun en informatiepunten in de wijken), daar zijn ze dus nu mee bezig.”

Voor een deel overlapt deze dienstverlening die voor de groep ‘niet-kunnen’ bij aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen. Humanitas zelf heeft het project ‘Thuisadministratie’. Dit project wordt gedragen door een veertigtal vrijwilligers die ondersteuning bieden aan mensen die (tijdelijk) moeite hebben met de eigen (financiële) administratie. Het project kreeg voor 2008 en 2009 50.000 euro subsidie op jaarbasis. Hiermee kon een extra betaalde kracht in dienst genomen worden om ‘een structurele aanwas van vrijwilligers te realiseren’. Het onderstaande citaat geeft aan waar Humanitas tegen aanloopt.

“Maar we hebben zulke ingewikkelde gevallen, bijvoorbeeld: een mevrouw heeft altijd in de schuldsanering gezeten. Nu heeft ze een nieuwe partner en die partner zit ook in de schuldsanering in een hele andere plaats, in het westen van het land. En het loopt voor geen meter. En nou wil ze met hem trouwen in gemeenschap van goederen, niet op huwelijkse voorwaarden..... Wat onze vrijwilliger wel niet gedaan heeft om haar te overreden op huwelijkse voorwaarden dan maar te trouwen, want anders wordt zijn schuld straks ook haar schuld. hij neemt contact op met die andere organisatie waar die meneer zit. Je kan soms haast geen gegevens achterhalen. Dus het is een kwestie van bellen, bellen, bellen. Met je eigen telefoon, want ze hebben geen cent te makken en ze hebben geen beltegoed.”

Een andere belangrijke taak van Humanitas is de samenwerking met de GKB als het gaat om het op orde brengen van de papieren die nodig zijn om in aanmerking te komen voor schuldsanering.

“We hebben een werkwijze afgesproken. Dus mensen worden aangemeld met achtergrondinformatie en er wordt gezegd: dit is de situatie, dit is het inkomen. In het verleden is dit gebeurd. Dat is niet op orde, dat is niet op orde. En dan, soms zit er een hele lijst bij van: dat moet allemaal aangeleverd worden. Je kunt het eigenlijk puur afvinken.”

Dienstverlening of hulpverlening?

Humanitas en de MJD verlenen met de ondersteuning bij schuldproblemen een vorm van dienstverlening die dicht in de buurt van hulpverlening komt. Dat betekent ook dat het begeleiden bij de administratie onvoldoende is om mensen daadwerkelijk uit de problemen te halen. Volgens Humanitas en de MJD is de problematiek vaak zo complex dat uiteindelijk toch voor een hulpverleningstraject gekozen moet worden.

De (hernieuwde) afspraken tussen de GKB en Humanitas, zoals beschreven in het Armoedepact, functioneren goed. Ook de MJD en Humanitas werken steeds meer samen.

Samengevat

Ten behoeve van het derde thema: 'Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen' concluderen we:

- De contacten tussen de GKB enerzijds en Humanitas en de MJD anderzijds zijn behoorlijk geïntensiveerd. Daarbij gaat het om doorverwijzingen als dat nodig is in verband met budgetbeheer, of het op orde brengen van het papierwerk dat nodig is om in aanmerking te komen voor schuldsanering.
- De GKB richt zich in haar voorlichting ook sterk op jongeren, allochtonen, ex-gedetineerden en ex-verslaafden, bijvoorbeeld met de cursus '*Jouw Schuld = Jouw Schuld*'. Dit is met name belangrijk in het kader van het voorkomen van schulden.
- Zowel de GKB als de Voedselbank ziet een stabilisatie in het aantal cliënten dat een beroep op hen doet.
- De stichting Humanitas verwacht dit jaar de caseload van mensen met problematische schulden die men begeleidt in het project '*Thuisadministratie*' te kunnen ophogen van iets minder dan 100 naar 120.
- Hoewel kwantitatief niet erg veel minima worden bereikt, gerelateerd aan de inzet, verrichten Humanitas en de MJD belangrijk werk bij de begeleiding van personen die (tijdelijk) hun eigen administratie niet kunnen beheren.

5 Thema 4: Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen

“Veel maatschappelijke organisaties constateren dat er in Groningen mensen zijn die ‘niet meedoen’ aan de samenleving.” (Groninger Armoedepact 2007). Het gaat om een groep mensen binnen de samenleving die niet participeert, omdat ze zich dat niet kan veroorloven, of andere prioriteiten stelt. In het Armoedepact zijn daarom afspraken gemaakt om deze mensen de mogelijkheid te bieden toch mee te doen. Daarbij gaat het vooral om participatie van jongeren uit minimagezinnen en het creëren van senioren- en participatiebanen waarbij ‘het mes aan twee kanten snijdt’. Enerzijds worden minima aan een ‘baan’ geholpen waardoor ze weer participeren, anderzijds worden deze banen bij voorkeur ingezet op het gebied van armoedebestrijding en participatie. Bovendien gaan de personen die een seniorenbaan bezetten, er persoonlijk financieel (iets) op vooruit.

5.1 Strategieën bij het stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen

Het Armoedepact richt zich vooral op senioren- en participatiebanen en participatie van kinderen uit minimagezinnen.

5.1.1 Senioren- en participatiebanen

Volgens de MJD kun je, als je spreekt over senioren- en participatiebanen, niet voorbijgaan aan het project Meedoen van de dienst SOZAWE. Dit project zou je kunnen beschouwen als het voorportaal van de participatiebanen.

“Als ik kijk bijvoorbeeld, een van de initiatieven waaraan wij meewerken, is de participatiebaan. Het is ontzettend belangrijk dat mensen, om uit die armoede te komen, aan het werk gaan. Om mensen aan het werk te krijgen, dat is nog niet zo simpel. Daar zit ook ontzettend veel niveauverschil in. Sommige mensen die deel uitmaken van het project Meedoen, moeten echt gewoon leren om weer op tijd te komen, een stukje zelfvertrouwen te krijgen. En dan moet je gewoon vanaf een heel ander niveau insteken. Wat wij merken is dat, als je bijvoorbeeld ten aanzien van de Meedoeners daar gewoon een goed stukje begeleiding in stopt, dat je daar uiteindelijk ook goed resultaat mee haalt.

De MJD is van mening dat heel goede resultaten worden bereikt met dit project maar dat er vaak te weinig financiële ruimte is om de Meedoeners voldoende te begeleiden:

“Dus in die zin is het dan wel eens jammer dat je je bijna kan meten met de resultaten van een reïntegratiebureau, maar ja, om echt goede resultaten te boeken, moet wel het budget omhoog.”

Participatiebanen

Op het moment van de gevoerde gesprekken was de MJD bezig met het invullen van twee participatiebanen. Daarnaast was men bezig een Seniorenbaan bij de Stichting Leergeld in te vullen.

Een probleem bij het invullen van participatiebanen is voor sommige organisaties de tijd die men moet steken in de begeleiding, Humanitas:

“Het vraagt ook weer begeleiding. Ik vind het eigenlijk wel goed zo. Ik heb namelijk na de vakantie ook een stagiair voor twintig uur in de week.”

Bij seniorenbanen ligt dat vaak weer anders, al plaatst de MJD wel wat vraagtekens bij het fenomeen seniorenbanen:

“Het heeft ook alles te maken met de samenleving. En dat geldt natuurlijk ook voor de seniorenbanen. Waarom schrijf je mensen af die boven de 55 zijn en bijvoorbeeld niet meer aan de bak komen? Daar hebben wij kennelijk ook een heel raar beeld van, van ouderen.”

Meedoen

Het belang van een project als Meedoen kan volgens de MJD niet hoog genoeg worden aangeslagen als het gaat om participatie van werklozen die al lang aan de kant staan.

Participatiebanen zijn interessante mogelijkheden om mensen weer het gevoel te geven dat ze erbij horen, daarnaast kunnen deze krachten worden ingezet ten behoeve van de armoedebestrijding. Bij deze maatregel gaat het echter om kleine aantallen minima die daarvoor in aanmerking komen. De begeleiding van deze mensen kost veel tijd. Voor seniorenbanen geldt dat minder, personen die dergelijke functies vervullen, hebben vaak wat minder last van belemmeringen als het gaat om problemen met zelfstandigheid en regelmaat.

5.1.2 Participatie van kinderen uit minimagezinnen

Het Jeugdsportfonds en de Stichting Leergeld zijn beide landelijke initiatieven met kleinschalige regionale dochterorganisaties.

Deze twee organisaties zijn erop gericht kinderen uit minimagezinnen zoveel mogelijk te laten participeren op het gebied van sport en (buiten)schoolse activiteiten als bijvoorbeeld een schoolkamp of muziekles. Beide werken met intermediairs, dat wil zeggen dat kinderen worden voorgedragen om gebruik te kunnen maken van de fondsen die de stichtingen beheren.

Een groot aantal organisaties heeft aangegeven intermediair te willen worden voor het Jeugdsportfonds en de Stichting Leergeld: de Borg Zorg, Thuiszorg Groningen, Stichting Toevluchtsoord, het Cluster Openbare Basisscholen, Multicultureel Vrouwen centrum Jasmijn en de Jeugdgezondheidszorg Groningen.

Het Jeugdsportfonds:

“Dat zijn er op dit moment een stuk of, dik in de dertig. Ik zeg er gelijk bij: dat is niet voldoende, we hebben de hele stad nog niet afgedekt, maar we hebben eigenlijk vanaf het begin gezegd: we beginnen te werken. Die dertig intermediairs die zijn gekend door ons en herkenbaar. Als zij tegen een gezin aanlopen met kinderen van wie zij denken: voor zo'n kind zou het fantastisch zijn om te gaan sporten, dan kan tegenwoordig online een aanvraag gedaan worden.”

Het Jeugdsportfonds wil de hele stad bedienen, want “wat wij ambiëren zijn niet alleen de gezinnen die gekend worden door de gemeente of de Sociale Dienst, maar ook die stille armoedekinderen. Eenoudergezinnen waar met kunst en vliegwerk de boel tussen aanhalingstekens netjes gehouden wordt, maar waar dus geen ruimte is om kinderen te laten sporten. Die groep die niet gewend is om ondersteuning te vragen.”

Een club als het Jeugdsportfonds is een beetje een buitenbeentje binnen het Armoedepact

“Ik ervaar niet dat ik met meer mensen in het Armoedepact zit. Ik zie nog geen verbanden ontstaan. Ik heb nog geen toevoegingen gekregen van andere organisaties en ik voeg niks toe aan andere organisaties. Behalve dan die intermediairs die komen. Ik weet ook niet of dat moet, hoor.”

Waar je ontzettend voor op moet passen, vind ik, is dat je doe-clubs blijft in plaats van een vergader- en praatclub."

Het Jeugdsportfonds richt zich heel duidelijk en uitsluitend op één ding: kinderen uit minimagezinnen, die dat anders niet kunnen betalen, aan het sporten helpen:

"Ik heb jaren in de uitzendbranche gewerkt: werk geeft mensen eigenwaarde. Ik denk dat dit eigenwaarde geeft aan kinderen. Of pa nou de hele boel zit te verzuipen aan bier, dat laat mij verder koud. Maar zo'n kind kan er niks aan doen. Ik heb zelf zo de overtuiging dat sport je helpt in je maatschappelijke carrière, Ik klep iedereen (sponsors) het geld uit de portemonnee, hoor."

Laagdrempelig

Organisaties als het Jeugdsportfonds en de Stichting Leergeld komen voort uit particulier initiatief en kenmerken zich onder andere door een zekere laagdrempeligheid in structuur en uitvoering. Verder kennen ze – om maar even in de terminologie te blijven – een hoog 'niet-lullen-maar-poetsen'-gehalte.

Dankzij de praktische eenvoudige insteek en een groot enthousiasme bij de uitvoerders kan veel worden bereikt: meer dan honderd kinderen sporten met behulp van het fonds.

Samengevat

Ten behoeve van het vierde thema: 'Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen' concluderen we:

- Het idee van seniorenbanen wordt over het algemeen als heel positief ervaren. Deze mensen zijn vaak erg gedreven en gemotiveerd. Zij vullen de gaatjes die anders niet gedicht worden', bijvoorbeeld als chauffeur voor de Voedselbank of coördinator van mantelzorg bij Humanitas. Daar komt bij dat seniorenmedewerkers zelf in eerste instantie deel uitmaken van een kwetsbare groep (oudere werklozen).

6 Thema 5: Organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen

Onder dit thema passen vooral die activiteiten die worden ondernomen om anderen in staat te stellen hun plannen optimaal te kunnen uitvoeren. Of zoals het Armoedepact het formuleert: 'Faciliteiten en middelen ter beschikking stellen en verbindingen tussen maatschappelijke organisaties leggen'. Samenwerking tussen (gemeentelijke) diensten en maatschappelijke organisaties is hier de inzet.

6.1 Strategieën bij het organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen

De gedachte achter dit thema is, dat maatschappelijke organisaties meer hun krachten zouden moeten bundelen als het aankomt op het uitvoeren van minimabeleid. Kennis, faciliteiten en kwaliteiten delen en uitlenen als dat in een bepaalde situatie gewenst is. Zo richt de Borg Zorg een eetpunt op voor ouderen, mantelzorgers en andere kwetsbare mensen in de Schilderswijk en Kostverloren. De gezamenlijke woningcorporaties in de stad betalen de huur voor het bedrijfspand van diezelfde Voedselbank en het Leger des Heils stelt ruimte en een aantal vrijwilligers beschikbaar voor het realiseren van een warme maaltijdvoorziening voor dak- en thuislozen in de stad.

6.1.1 Samenwerkingsverbanden die uitgaan van de kracht van de verbinding

"Wij hebben vanaf het begin onder ons logo staan 'De kracht van de lokale samenleving.' Dat belichaamt volgens mij wel ons werk en dat komt overeen met het streven van het Armoedepact. Ik denk ook dat je het daarvan moet hebben"

aldus de Voedselbank.

De voedselbank is een privé-initiatief en moet dat ook blijven. Het is dan ook opvallend dat zij zo'n centrale rol speelt in dit samenwerkingsstreven.

Aan de andere kant kenmerken dit soort privé-initiatieven, net als het Jeugdsportfonds, zich door een laagdrempelige toegankelijkheid en een creatief soort enthousiasme dat nodig is om zaken voor elkaar te krijgen die in een reguliere omgeving weinig kans maken.

“Ik ben een echte scharrelaar, hè..... We waren echt volledig uit ons vorige pand gegroeid. Toen Peter Verschuren bij ons langs kwam in het kader van het Armoedepact, vroeg hij: Wat kunnen jullie doen? Wij kunnen een hele hoop doen. Eigenlijk... de doelgroep hebben we in huis. Alleen het staat of valt wel met de ruimte en de faciliteiten die we kunnen bieden. Ik zeg: en we groeien hier uit. Wij willen wel een intentieverklaring maken, maar het hangt wel even van de ruimte af.”

Op een gegeven moment kreeg men in de gaten dat het nieuwe pand aan de Oosterhamrikkade leegstond.

“Deze ruimte bekeken, ik wist helemaal niet van de huur af. Ik wist wel, werd mij ook verteld dat hier grote energiekosten aan zaten. Dat maken we zelf uit, of we de verwarming aanzetten of niet natuurlijk....en toen heb ik inderdaad in het gesprek met Peter Verschuren over het Armoedepact gezegd van: als het goed is, heb ik begrepen, dat de woningbouwverenigingen ook meedoen. Zou het niet een idee zijn om de woningbouwverenigingen alle vijf te vragen van: kunnen jullie de gezamenlijke kosten van deze huur opbrengen?”

Na de verhuizing werden langzamerhand de activiteiten opgestart die de extra ruimte mogelijk maakt. Er kwam een uitgiftepunt voor kleding. Er worden in samenwerking met het Alfa-college computercursussen gegeven. Er zijn koffieochtenden en kookcursussen en het plan een weerbaarheidstraining te ontwikkelen.

Andere afspraken

Veel afspraken die bij dit thema horen, verkeren nog in de ontwikkelfase, er valt dan ook weinig over te zeggen of samenwerkingsverbanden leiden tot een zinvolle bijdrage met betrekking tot dit thema. Eén project willen we hier toch nog even naar voren halen, het aanbod van GVAV-Rapiditas om kinderen van minder draagkrachtige ouders te laten voetballen in verenigingsverband.

Kinderen mogen voetballen bij de club als de ouders tegelijkertijd vrijwilligerswerk voor de vereniging verrichten. Een elegant voorbeeld van samenwerking tussen minima en een vereniging.

Het opheffen van buitenspel

Het bundelen van krachten tussen organisaties en instellingen kost tijd en inspanning. Een groot deel van de gemaakte afspraken ten behoeve van dit thema zit nog in de ontwikkelfase.

Intuïtief voelt het organiseren van dergelijke samenwerkingsverbanden goed aan. Ook al omdat sociale uitsluiting een fenomeen is met veel verschillende aspecten. Het organiseren van activiteiten en het bieden van perspectieven op plekken *“waar de doelgroep al in huis is”*, zoals bij de Voedselbank, is dan ook toe te juichen. Initiatieven als die van GVAV-Rapiditas zijn in opzet veelbelovend. Op een gelijkwaardige manier – uw kind kan hier voetballen, als u ons ook een handje helpt – worden minima aangesproken om te participeren, zowel binnen als buiten de lijnen.

Samengevat

Ten behoeve van het vijfde thema: ‘Organisatie van activiteiten voor kwetsbare groepen’ concluderen we:

- GVAV-Rapiditas heeft een ‘het mes snijdt aan twee kanten’-methodiek gekozen bij het laten sporten van minima die het lidmaatschap niet kunnen betalen of andere prioriteiten hebben. Als tegenprestatie geldt dat zij (of bij kinderen: hun ouders/verzorgers) zich in deze periode gaan inzetten als vrijwilliger bij de club. Een initiatief, doordrenkt van zo’n beetje alle beginselen die aan de basis liggen van het Armoedepact. Op deze manier staan minima en hun kinderen in ieder geval sportief gezien niet langer buitenspel.
- Ook de extra activiteiten die de Voedselbank ontwikkelt, zijn van groot belang voor dat deel van de minima waarvoor geldt dat maatschappelijke participatie nog lang geen gegeven is. De Voedselbank ‘heeft de doelgroep in huis’ en biedt in een veilige omgeving computercursussen, kookcursussen en in de toekomst weerbaarheidstrainingen aan.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op 6 september 2007 is het Groninger Armoedepact bekrachtigd. Daarin zijn een groot aantal afspraken vastgelegd waarmee de gemeente en tal van maatschappelijke organisaties armoede en sociale uitsluiting te lijf willen gaan. De afspraken zijn gegroepeerd in vijf kernthema's. Deze rapportage beschrijft de stand van zaken rond de gemaakte afspraken binnen die thema's. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met acht maatschappelijke organisaties en instellingen.

Daarnaast heeft Bureau Onderzoek een bestandsanalyse uitgevoerd op basis van een aantal gemeentelijke registraties van inkomensondersteunende maatregelen. Het beeld wordt gecompliceerd door gevoerde gesprekken met andere betrokkenen en de in begin 2008 verschenen *'Voortgangsrapportage Groninger Armoedepact 2007'*. Hieronder worden per kernthema de belangrijkste resultaten en aanbevelingen aangegeven.

Organisaties zijn 'meer in gesprek'

Als groot winstpunt wordt door de maatschappelijke organisaties aangegeven dat men meer met elkaar 'in gesprek' is. Er is meer afstemming en er wordt vaker en sneller doorverwezen, bijvoorbeeld tussen Humanitas, SOZAWE/GKB en MJD.

Thema 1. Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen

Het is nog te vroeg om te concluderen of het totale niet-gebruik van regelingen al dan niet gedaald is. Bij twee onderzochte regelingen, de *'Collectieve zorgverzekering minima'* en de *'Maaltijdvoorziening'* is een duidelijke toename in het gebruik zichtbaar. Bij de bijzondere bijstand zien we een toename van het gebruik bij bijstandsgerechtigden, maar een daling in het gebruik bij andere minima.

Met betrekking tot de huishoudsamenstelling en de etnische achtergrond is bekeken of het gebruik van regelingen representatief is voor alle uitkeringsgerechtigden. Bij de collectieve zorgverzekering en in iets mindere mate bij de bijzondere bijstand bleek dit inderdaad het geval. Van de kinderopvang maken vooral eenoudergezinnen en allochtonen gebruik. Van de Maaltijdvoorziening vooral alleenstaanden en autochtonen.

Voor het jaar 2008 verwachten we dat minimaal vijfhonderd tot duizend minima één of meer aanvragen doen met betrekking tot een inkomensondersteunende maatregel, terwijl ze dat in 2007 niet hebben gedaan. Dit, terwijl men toen ook al tot de minimapopulatie behoorde.

Minima die geen beroep doen op inkomensondersteunende maatregelen, zijn in te delen in groepen die niet-weten, niet-kunnen of niet-willen. Vooral het niet-gebruik bij de groep 'niet-kunnen' krijgt (terecht) veel aandacht in het Armoedepact. De groep 'niet-weten' krijgt relatief weinig aandacht, terwijl juist bij deze groep kwantitatief met relatief weinig inzet het niet-gebruik waarschijnlijk het meest kan worden teruggedrongen.

Methodieken op het gebied van communicatie- en informatietechnologie bij het terugdringen van niet-gebruik zijn nog onvoldoende onderzocht.

Thema 2. Verbeteren informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties

Het ontbreekt het Armoedepact nog aan een gedegen informatie- en communicatiestrategie.

De situatie rond inkomensondersteunende maatregelen en schuldhulpverlening is blijkbaar dermate complex dat het op peil brengen van het kennisniveau bij maatschappelijke organisaties tot een van de kernthema's van het Armoedepact is verheven.

Er is behoefte aan een goed 'naslagwerk' waarin informatie over inkomensondersteunende maatregelen op een toegankelijke manier voor zowel instellingen als burgers van de stad beschikbaar komt.

De communicatie naar instellingen via nieuwsbrieven verloopt stroef. Enerzijds moeten instellingen nog wennen aan deze manier van communiceren. Anderzijds worden de mogelijkheden die een dergelijk medium biedt, onvoldoende uitgebuit.

De beschikbaarheid van informatie omtrent het Armoedepact op de website van de gemeente Groningen is zeer matig. De website is ontoegankelijk en de informatie uit vorige nieuwsbrieven is moeilijk of helemaal niet terug te vinden.

Thema 3. Voorkomen van schulden en extra ondersteuning bij schuldproblemen

De contacten tussen SOZawe/GKB enerzijds en Humanitas en de MJD anderzijds zijn behoorlijk geïntensiveerd. Daarbij gaat het om doorverwijzingen als dat nodig is in verband met budgetbeheer, of het op orde brengen van het papierwerk dat nodig is om in aanmerking te komen voor schuldsanering.

De GKB richt zich in haar voorlichting ook sterk op jongeren, allochtonen, ex-gedetineerden en ex-verslaafden, bijvoorbeeld met de cursus *'Jouw Schuld = Jouw Schuld'*. Dit is met name belangrijk in het kader van het voorkomen van schulden.

Zowel de GKB als de Voedselbank ziet een stabilisatie in het aantal cliënten dat een beroep op hen doet.

De stichting Humanitas verwacht dit jaar de caseload van mensen met problematische schulden die men begeleidt in het project *'Thuisadministratie'* te kunnen ophogen van iets minder dan 100 naar 120.

Hoewel kwantitatief niet erg veel minima worden bereikt, gerelateerd aan de inzet, verrichten Humanitas en de MJD belangrijk werk bij de begeleiding van personen die (tijdelijk) hun eigen administratie niet kunnen beheren.

Thema 4 & 5. Stimuleren van maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen en het organiseren van activiteiten voor kwetsbare groepen

Het idee van seniorenbanen wordt over het algemeen als heel positief ervaren. Deze mensen zijn vaak erg gedreven en gemotiveerd. Zij vullen de gaatjes die anders niet gedicht worden', bijvoorbeeld als chauffeur voor de Voedselbank of coördinator van mantelzorg bij Humanitas. Daar komt bij dat seniorenmedewerkers zelf in eerste instantie deel uitmaken van een kwetsbare groep (oudere werklozen).

Eenzelfde 'het mes snijdt aan twee kanten'-methodiek heeft GVAV-Rapiditas gekozen bij het laten sporten van minima die het lidmaatschap niet kunnen betalen of andere prioriteiten hebben. Als tegenprestatie geldt dat zij (of bij kinderen: hun ouders/verzorgers) zich in deze periode gaan inzetten als vrijwilliger bij de club. Een initiatief, doordrenkt van zo'n beetje alle beginselen die aan de basis liggen van het Armoedepact. Op deze manier staan minima en hun kinderen in ieder geval sportief gezien niet langer buitenspel.

Ook de extra activiteiten die de Voedselbank ontwikkelt, zijn van groot belang voor dat deel van de minima waarvoor geldt dat maatschappelijke participatie nog lang geen gegeven is. De Voedselbank 'heeft de doelgroep in huis' en biedt in een veilige omgeving computercursussen, kookcursussen en in de toekomst weerbaarheidstrainingen aan.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Bij een grote groep minima die geen gebruik maakt van regelingen, omdat zij er geen kennis van hebben (niet-weten) moet verder worden onderzocht hoe het niet-gebruik kan worden teruggedrongen.

Aanbeveling 2

Een gedegen informatie- en communicatiestrategie ten behoeve van het Armoedepact ontbreekt. Voor het goed functioneren van het pact is het noodzakelijk dat die strategie en het bijbehorende uitvoeringsplan zo snel mogelijk worden ontwikkeld.

Aanbeveling 3

De voorlichting door SOZAWE/ GKB omtrent de schuldhulpverlening is goed georganiseerd en kan in vele opzichten de voorlichting omtrent niet-gebruik tot voorbeeld zijn.

Aanbeveling 4

De inzet van senioren- en participatiebanen lijkt veelbelovend. Werk is een belangrijke stimulans voor participatie. De minima die in aanmerking komen voor deze banen, hebben minder kans op een reguliere baan. Wel kost de begeleiding veel tijd en energie. De MJD geeft aan dat goede resultaten worden geboekt binnen het project Meedoen. Ook hier geldt dat geld en tijd belemmerende factoren zijn om nog betere resultaten te bereiken. Het verdient aanbeveling te onderzoeken hoe deze vorm van participatie voor potentiële werkgevers en begeleiders interessanter gemaakt kan worden.

Bijlage 1 Beschrijving regelingen die in de bestandsanalyse bij kernthema 1 'het tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen' zijn meegenomen

Collectieve zorgverzekering voor minima, Garant Noord

Garant Noord is een collectieve zorgverzekering voor minima die woonachtig zijn in de gemeente Groningen en een inkomen hebben dat niet hoger is dan 115% van het sociaal minimum. Een voorwaarde voor deelname aan de regeling is dat men, naast een gewone aanvullende verzekering ook een tandartsverzekering afsluit. Deelname aan de regeling biedt premievoordelen.

Kinderopvang (gemeentelijke tegemoetkoming)

De maatregel heeft als doel te voorzien in een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De maatregel geldt voor de formele kinderopvang: dagopvang, buitenschoolse opvang, opvang door gastouders of ouderparticipatiecrèches. De volgende doelgroepen maken aanspraak op de regeling:

- uitkeringsgerechtigden die via de dienst SOZawe een reïntegratietraject volgen;
- niet-uitkeringsgerechtigden die een traject naar werk volgen en als werkzoekende zijn geregistreerd bij het CWI. Dit zijn met name herintreders;
- nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen (Wi: Wet inburgering);
- studenten en scholieren (ook tienermoeders) die ingeschreven staan bij een school of instelling.

Vervanging duurzame gebruiksgoederen (Witgoedregeling)

De regeling heeft tot doel het verstrekken van bijzondere bijstand, zonder terugbetalingsverplichting, voor kosten die gemaakt worden voor de noodzakelijke vervanging van bepaalde duurzame gebruiksgoederen.

De regeling geldt voor personen vanaf 23 jaar waarvan het netto inkomen de afgelopen 5 jaar niet hoger is geweest dan 115% van de bijstandsnorm.

Bijzondere bijstand

Personen die bijzondere kosten hebben en deze niet kunnen voldoen uit hun inkomen, kunnen een beroep doen op de gemeente voor bijzondere bijstand. Bij bijzondere kosten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan medische kosten die niet door de zorgverzekeraar worden vergoed maar die wel noodzakelijk zijn. In principe kan iedereen, onafhankelijk van het soort inkomen (loon, pensioen, uitkering), bijzondere bijstand aanvragen. De noodzaak van de kosten moet vaststaan. Er wordt rekening gehouden met de eventuele draagkracht van de aanvrager.

Maaltijdvoorziening

Een vorm van bijzondere bijstand is maaltijdvoorziening. Dit is een overeenkomst tussen de gemeente en zorginstellingen en cateraars met een sociaal gezicht. De instellingen beschikken over een maaltijdservice en dragen zorg voor de intake waarbij bepaald wordt of een persoon hiervoor in aanmerking kan komen. Er vindt een toets plaats op inkomen en of iemand wel of niet in staat is zelf te koken.

Regelingen die niet zijn meegenomen in het onderzoek

De volgende regelingen met een inkomensondersteunend karakter zijn in de bestandanalyse buiten beschouwing gelaten:

- Extraatje chronisch zieken, gehandicapten en ouderen
- Langdurigheidstoelage
- Tegemoetkoming Ouderbijdrage Schoolfonds
- Stadjerspas
- Kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen

Deze regelingen zijn de zogenaamde 'jaarregelingen'. Een dergelijke regeling kan één keer per jaar worden aangevraagd.

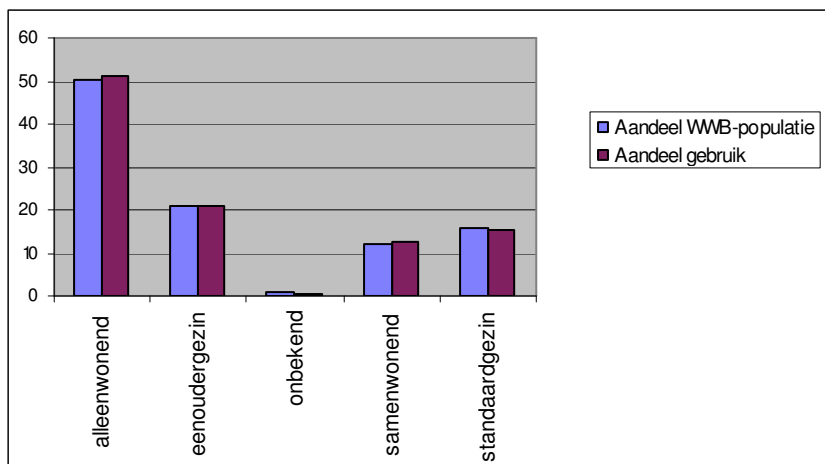
Om een goed beeld van het gebruik te krijgen moet je twee hele jaargangen met elkaar vergelijken. Het vergelijken van het gebruik in 2007 en 2008 is echter nog niet te realiseren, omdat het totale gebruik van 2008 nog niet bekend is.

Bijlage 2 Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen bij subpopulaties

Figuur 1.A geeft aan in hoeverre er sprake is van evenredig gebruik met betrekking tot de huishoudsamenstelling voor de diverse maatregelen. We kijken alleen naar de minimahuishoudens met een bijstandsuitkering. Dit omdat we van de hele groep bijstandsgerechtigden én van de groep die gebruik maakt van een maatregel, exact de samenstelling kennen. We hebben op beide meetmomenten (juni 2007 en juni 2008) de verdeling van de groep gebruikers afgezet tegen de verdeling van de hele populatie WWB'ers. Dit om bijvoorbeeld ook verschuiving van deelpopulaties zichtbaar te maken: zo zouden in het ene jaar vooral alleenwonenden gebruik kunnen maken en in het andere jaar bijvoorbeeld standaardgezinnen. Er is echter heel weinig verandering binnen de groep gebruikers met betrekking tot de twee tijdvakken geconstateerd. We geven dan ook alleen de verdeling van juni 2008 weer.

Collectieve Zorgverzekering voor Minima

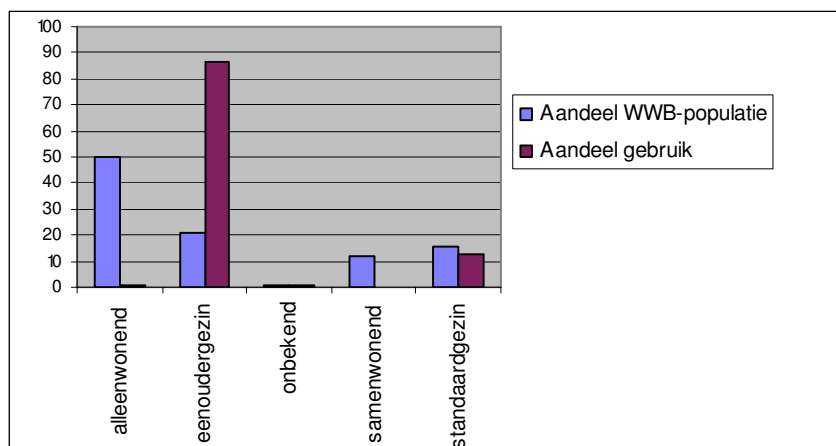
Figuur 1.A Verdeling huishoudens die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB'ers. **Collectieve Zorgverzekering voor Minima**, juni 2008



Voor de maatregel Collectieve Zorgverzekering voor Minima geldt dat er vrijwel geen verschil is tussen de groep aanvragers van de collectieve verzekering en de groep WWB'ers als geheel. Op zich is dat geen grote verrassing: tachtig procent van deze groep maakt immers gebruik van deze maatregel.

Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang

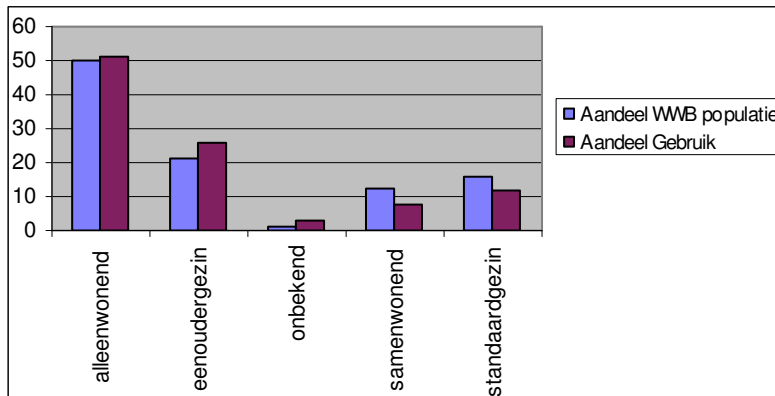
Figuur 1.B Verdeling huishoudens die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB'ers. **Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang, juni 2008**



Bij deze maatregel vergelijken we de gebruikers natuurlijk met een subpopulatie van de WWB'ers: alleen met de uitkeringsgerechtigden met kinderen. Uit de figuur blijkt dat vooral alleenstaande ouders van de maatregel gebruik maken. Dat is goed verklaarbaar: de regeling is vooral bedoeld voor mensen waarvoor geldt dat zorg (voor kinderen) en (toeleiding naar) werk met elkaar in conflict komen. Dit is minder vaak het geval bij standaardgezinnen: op het moment dat iemand een traject naar werk volgt, is er vaak nog een partner die voor de kinderen kan zorgen.

Bijzondere bijstand

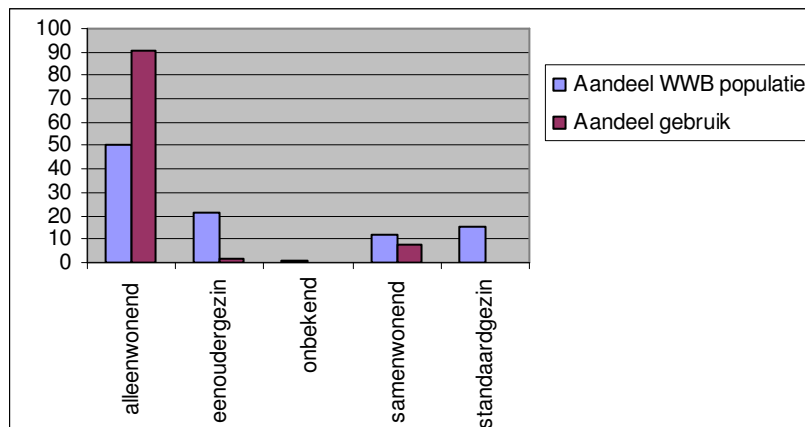
Figuur 1.C Verdeling huishoudens die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB'ers. **Bijzondere bijstand**, juni 2008



In 2008 maken alleenwonenden en vooral eenoudergezinnen iets vaker gebruik van de bijzondere bijstand.

Maaltijdvoorziening

Figuur 1.D Verdeling huishoudens die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB'ers. **Maaltijdvoorziening**, juni 2008



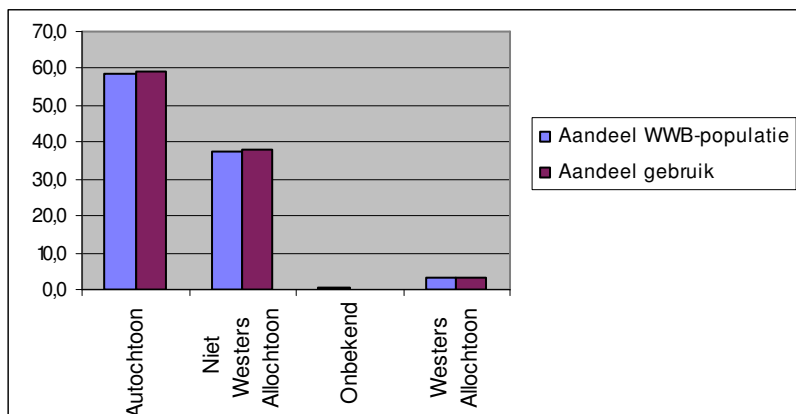
Zoals wel te verwachten was, maken vooral alleenstaanden gebruik van de Maaltijdvoorziening. Deze groep neemt ruim negentig procent van het totale gebruik voor zijn rekening.

Etnische achtergrond

Voor beleidsmakers is het interessant om te kijken of ook niet-Nederlandse minima worden bereikt met inkomensondersteunende maatregelen. In de figuren 2.A tot en met 2.D vergelijken we het gebruik van diverse bevolkingsgroepen die gebruik maken van regelingen met die uit de totale populatie. Dan spreken we weer over de totale populatie WWB'ers. We maken onderscheid in vier groepen, autochtonen, niet-westerse allochtonen, westerse allochtonen en onbekend.

Collectieve Zorgverzekering voor Minima

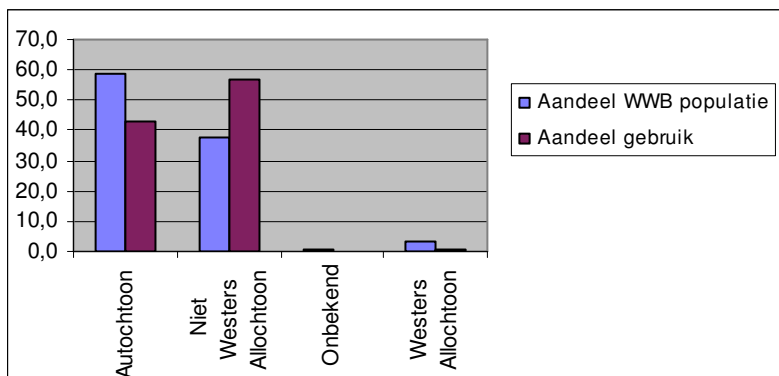
Figuur 2.A Verdeling naar herkomst van minima die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB-ers. **Collectieve Zorgverzekering voor Minima**, juni 2008



Net als bij de huishoudens is de populatie gebruikers van de Collectieve Zorgverzekering voor Minima een mooie afspiegeling van de totale populatie. Er zijn relatief iets meer niet-westerse allochtonen die gebruik maken van de regeling.

Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang

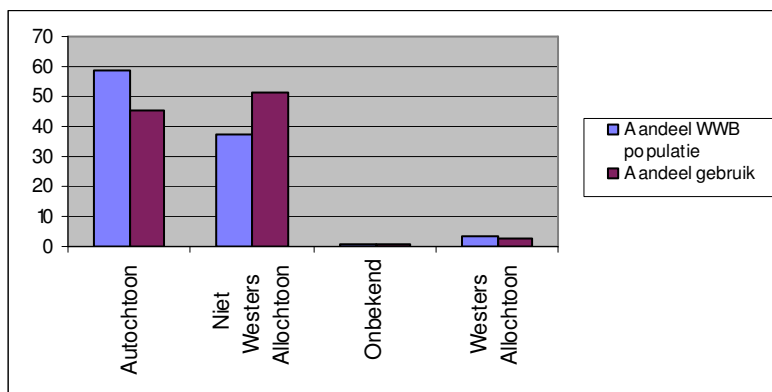
Figuur 2.B Verdeling naar herkomst van minima die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB-ers. **Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang, juni 2008**



Het gebruik van de Gemeentelijke Tegemoetkoming Kinderopvang is, bij WWB'ers althans, vrijwel volledig toe te schrijven aan autochtonen en niet-westerse allochtonen, waarbij de laatste groep oververtegenwoordigd is. Dat is op zich goed verklaarbaar. Een behoorlijk aandeel van de inburgeraars met een bijstandsuitkering valt ook onder de doelgroep van de regeling. Dit aandeel dat bovenop het reguliere aandeel allochtonen met een traject naar werk komt, zorgt voor de relatieve oververtegenwoordiging van allochtonen bij het gebruik van deze maatregel.

Bijzondere bijstand

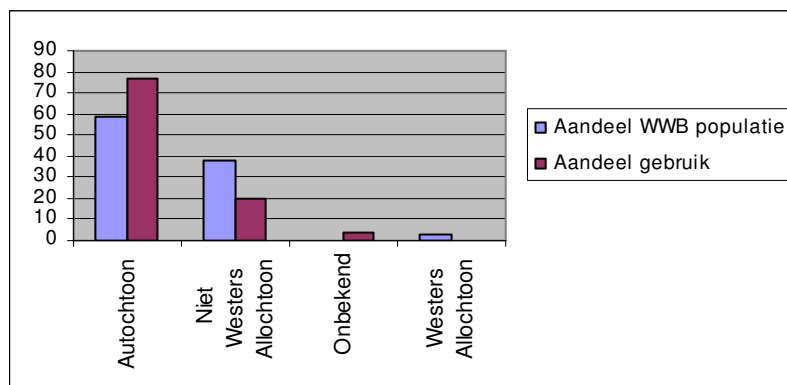
Figuur 2.C Verdeling naar herkomst van minima die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB-ers. **Bijzondere bijstand**, juni 2008



Ook bij het gebruik van bijzondere bijstand zijn de niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd. Meer dan de helft van een aanvraag in het kader van de bijzondere bijstand is afkomstig van WWB'ers met een niet-westerse achtergrond. In de totale populatie WWB'ers heeft ongeveer 37 procent een niet-westerse achtergrond.

Maaltijdvoorziening

Figuur 2.D Verdeling naar herkomst van minima die gebruik maken van een regeling vergeleken met de verdeling in de hele populatie WWB'ers. **Maaltijdvoorziening**, juni 2008



Veruit het merendeel van de gebruikers van de regeling 'Maaltijdvoorziening' heeft een autochtone achtergrond. Het aandeel niet-westerse allochtonen dat gebruik maakt van de regeling, is ongeveer de helft van het aandeel in de totale populatie WWB'ers.

Samenvattend bereik onder subpopulaties

- Met betrekking tot de verdeling van huishoudsamenstelling valt op dat die vaak overeenkomt met die van totale groep WWB'ers. Uitzondering is de regeling 'Tegemoetkoming kinderopvang' (veel eenoudergezinnen) en de regeling 'Maaltijdvoorziening' (veel alleenstaanden).
- Met betrekking tot de etnische achtergrond valt op dat de groep niet-westerse allochtonen meer dan evenredig vertegenwoordigd is in het gebruik van de regelingen. Uitzondering daarbij is de 'Maaltijdvoorziening'. Hiervan wordt het meest gebruikt gemaakt door autochtonen.

**Bijlage 3 Maatschappelijke organisaties en afdelingen
waarmee gesprekken zijn gevoerd ten behoeve van de
evaluatie Armoedepact 2007**

Cliëntenraad van de dienst SOZawe

Groningse Kredietbank (GKB)

Humanitas, afdeling stad

Islamitisch Centrum Groningen

Jeugdportfonds

Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD)

Stedelijk Overleg Ouderenbonden Groningen (SOOG)

Stichting De Noordelijke Voedselbank

Literatuur

Gemeente Groningen (2007). Armoedepact 2007. Samen een stad maken waarin iedereen telt.

Gemeente Groningen (2008). Voortgangsrapportage Groninger Armoedepact 2007.

Jehoel-Gijsbers G. (2004). Sociale uitsluiting in Nederland. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pool, M. (2007). Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over Armoede, Amsterdam, Augustus.

Vosselman, J. e.a. Te veel problemen onder één dak: een quickscan naar multi-probleemgezinnen in Groningen. Bureau Onderzoek, Gemeente Groningen.

Vrooman, C. et al.(2007). Armoedemonitor 2007. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.