

**Hulpverlening aan kinderen
die leven in armoede
Nota van Bevindingen Groningen**

Utrecht, oktober 2010

Integraal Toezicht Jeugdzaken is een programmatische samenwerking van:

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie jeugdzorg
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

Voorwoord

Voor u ligt de nota van bevindingen van het onderzoek van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) naar de hulpverlening aan kinderen die leven in armoede. In ITJ werken vijf rijksinspecties samen om bij te dragen aan het oplossen en voorkomen van problemen rondom jongeren. Daarbij kijken we over de grenzen van organisaties heen en stellen het perspectief van jongeren centraal. Vandaar ook dat we jongeren en ouders bij het onderzoek betrekken. Uit gesprekken met hen en het inzien van dossiers bleek dat armoede veel meer is dan alleen een inkomenstekort. In deze gezinnen spelen ook tal van andere problemen. Professionals van allerlei organisaties spannen zich in om deze problemen te verminderen en zo mogelijk op te lossen. Afstemming en samenwerking is nodig om passende hulp te kunnen bieden.

In Groningen beogen veel activiteiten en projecten die samenhang in de hulp te geven. Op een aantal vlakken kent Groningen dan ook goede voorbeelden. Het is belangrijk om deze parels te behouden. Tegelijkertijd is op andere vlakken verbetering nodig, bijvoorbeeld in het aanpakken van achterliggende problemen. We waarderen het dan ook zeer dat de gemeente Groningen heeft toegezegd om aan de hand van de uitkomsten van dit rapport verbeteracties uit te voeren. ITJ zal de uitvoering van deze verbeteracties de komende twee jaar volgen.

Veel jongeren, ouders, hulpverleners, beleidsmakers en andere professionals uit Groningen waren bij dit onderzoek betrokken. ITJ bedankt iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt. We hopen dat een ieder die betrokken is bij dit onderwerp verbeteringen in gang zal zetten en eraan zal bijdragen dat jongeren in Groningen goede hulp krijgen en minder nadelige gevolgen ondervinden van het opgroeien in armoede.

De samenwerkende jeugdinspecties:

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie jeugdzorg
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

Namens deze,
Voorzitter Stuurgroep Integraal Toezicht Jeugdzaken,

mevrouw drs. G.E.M. Tielen

Samenvatting

Kinderen die in armoede leven zijn letterlijk en figuurlijk het kind van de rekening. Zij zijn ongevraagd in een situatie beland die grote gevolgen heeft voor hun ontwikkeling. Armoede manifesteert zich vaak in meervoudige problemen in gezinnen. Financiële problemen zijn bijvoorbeeld verweven met opvoed-, gezondheids- en psychische problemen in het gezin. Omdat de problemen zo divers zijn, is het belangrijk dat organisaties uit verschillende sectoren samenwerken en samenhangende en op maat gemaakte hulp bieden.

In Groningen leven ruim 4.700 kinderen in een uitkeringsgezin. Het gaat om één op de zeven kinderen in de stad ten opzichte van één op de twintig kinderen in Nederland. Dat armoede naar verhouding vaak in Groningen voorkomt en relatief vaak kinderen treft, vormde voor Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) aanleiding om het onderzoek naar hulpverlening aan kinderen die leven in armoede in Groningen uit te voeren.

ITJ stelt het belang van kinderen voorop en kijkt daarbij over de grenzen van organisaties heen. Daarom is gesproken met jongeren en ouders die leven in een gezin dat moet rondkomen van weinig geld. Daarnaast is dossieronderzoek gedaan om zicht te krijgen op de wijze waarop het totaal van de hulp aan gezinnen die leven in armoede is vormgegeven. Verder is een deskresearch uitgevoerd en is aan de hand van vignetonderzoek achterhaald welke kenmerken een rol spelen in de hulp aan kinderen. Tot slot zijn onderwerpen, die naar voren kwamen uit een analyse van de voorgaande onderzoeksonderdelen, in een bijeenkomst besproken met professionals.

De resultaten laten zien dat het bieden van goede hulp aan kinderen die leven in armoede niet eenvoudig is. Belangrijke redenen hiervoor zijn de diversiteit van de groep, de snel veranderende problemen en het grote aantal organisaties dat betrokken is.

Groningen kent veel goede initiatieven om passende hulp te bieden voor kinderen, om de doelgroep op een actieve en laagdrempelige manier te benaderen en om samenwerking vorm te geven. Goede voorbeelden zijn bijvoorbeeld Basiszorg in de Buurt en Bureau Woonkans.

Tegelijkertijd constateert ITJ dat:

- Maatwerk wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een totaalanalyse;
- Het bereik van de doelgroep afhankelijk is van willekeur en eigen initiatief;
- Ondanks beleidsafspraken in de praktijk zorgcoördinatie en informatie-uitwisseling niet vanzelfsprekend verlopen.

Verdere verbetering is dan ook nodig. De gemeente Groningen heeft toegezegd om aan de hand van de resultaten van het onderzoek verbeteracties in gang te zetten. ITJ vraagt vertegenwoordigers van de gemeente Groningen om het voortouw te nemen en samen met jongeren, ouders, professionals en andere betrokkenen de aanbevelingen nader te concretiseren en uit te voeren. ITJ zal de uitvoering van de acties gedurende de komende twee jaar volgen.

Inhoudsopgave

1	Kinderen en armoede	9
1.1	Een complex probleem met negatieve gevolgen voor kinderen.....	9
1.2	Lokale samenwerking en gemeentelijke regie zijn nodig.....	9
1.3	Armoede bij kinderen is een thema voor ITJ.....	10
1.4	Veel kinderen in Groningen leven in armoede.....	10
1.5	Van onderzoek naar actie.....	11
2	Methoden en toezichtkader	13
2.1	Uitgangspunt.....	13
2.2	Werkwijze.....	13
2.3	Toezichtkader.....	15
3	Leven in armoede in Groningen	17
3.1	Wel of geen armoede?.....	17
3.2	Gevolgen voor kinderen.....	18
3.3	Samenvatting en conclusie.....	19
4	Maatwerk	21
4.1	Aandachtspunten bij hulpverlening.....	21
4.2	Totaalanalyse ontbreekt.....	22
4.3	Achterliggende oorzaken niet aangepakt.....	23
4.4	Samenvatting en conclusie.....	23
5	Participatie en het bereiken van de doelgroep	25
5.1	Wijkgerichte activiteiten.....	25
5.2	Participatie door werk.....	25
5.3	Lage en hoge drempels voor de doelgroep.....	26
5.4	Niet alle groepen worden bereikt.....	27
5.5	Samenvatting en conclusie.....	28
6	Samenwerking en samenhang	29
6.1	Samenhang in beleid vergt praktische invulling.....	29
6.2	Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden.....	30
6.3	Gegevensuitwisseling nog niet optimaal.....	31
6.4	Onduidelijkheid in de praktijk over coördinatie van zorg.....	32
6.5	Samenvatting en conclusie.....	32
7	Conclusie en aanbevelingen	35
7.1	Conclusie.....	35
7.2	Aanbevelingen over het leveren van maatwerk.....	36
7.3	Aanbevelingen over het verbeteren van het bereik.....	37
7.4	Aanbevelingen over verbeteren van samenwerking en samenhang.....	37
7.5	Doe wat werkt voor Groningen.....	38
	Bijlage 1: Risicoselectie	39
	Bijlage 2: Oplossingen aangedragen door professionals	41
	Bijlage 3: Wat is nodig volgens jongeren en ouders?	43

1 Kinderen en armoede

Kinderen die in armoede leven zijn letterlijk en figuurlijk het kind van de rekening. Zij zijn ongevraagd in de situatie beland, terwijl die wel in belangrijke mate hun toekomst bepaalt. Oplossingen zijn niet eenvoudig omdat de problematiek vaak complex is en per gezin sterk kan verschillen. De uitdaging aan het beleid en de hulpverlening is hier adequaat op in te spelen.

1.1 Een complex probleem met negatieve gevolgen voor kinderen

Armoede is een probleem met meerdere gezichten, waarbij oorzaak en gevolg door elkaar lopen. In een gezin dat onder de armoedegrens leeft, is vaak sprake van meervoudige problematiek, waarbij een laag inkomen bijvoorbeeld samengaat met schuldenproblematiek en een slechte gezondheid¹. Een dergelijke situatie heeft sterk negatieve gevolgen voor opgroeiende kinderen. Niet alleen voor hun materiële omstandigheden, maar ook voor hun sociale, emotionele, cognitieve en lichamelijke ontwikkeling. Kinderen die opgroeien in armoede zijn minder in staat tot deelname aan de samenleving, hebben vaker psychosociale problemen en tonen vaker regelovertrekend gedrag dan kinderen in een meer welvarende situatie. Bovendien blijkt dat kinderen die in armoede opgroeien lager scoren op cognitieve testen en slechter presteren op school^{2 3}.

1.2 Lokale samenwerking en gemeentelijke regie zijn nodig

Aangezien armoede veel méér is dan alleen een inkomstekort, is een integrale benadering van de problematiek noodzakelijk⁴. Het gaat dan om een brede aanpak, waarbij naast inkomensbeleid ook jeugdbeleid, gezondheidsbeleid, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, cultuur en sport een rol spelen. Dit vergt afstemming en samenwerking tussen alle betrokken organisaties op met name lokaal niveau. Een belangrijke regierol is daarbij weggelegd voor de gemeente, die op verschillende beleidsterreinen activiteiten moet ontplooiën voor de aanpak van armoede bij kinderen⁵. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitvoering van de Wet werk en bijstand, schuldhulpverlening, lokaal jeugdbeleid, de Wet maatschappelijke ondersteuning en taken uit de Wet publieke gezondheid. Verder blijkt uit onderzoek dat naast een integrale benadering vaak ook maatwerk noodzakelijk is. Gezinnen die met meerdere problemen tegelijk kampen kunnen niet behandeld worden als groep of categorie, maar vergen een gerichte, vaak langdurige en

¹ Otten F, Bos W (CBS), Vrooman C, Hoff S (SCP). Armoedebericht 2008. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal Cultureel Planbureau, 2008.

² Van der Hoek T. 'Through Children's Eyes: An Initial Study of Children's Personal Experiences and Coping Strategies Growing Up Poor in an Affluent Netherlands'. Innocenti Working Paper No. 2005-05. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005.

³ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

⁴ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De maatschappelijke onderklasse. Den Haag: ministerie SZW, januari 2009.

⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Factsheet Armoedebeleid & Schuldhulpverlening. Den Haag: VNG, 2009.

consequente benadering die tevens rekening houdt met de persoonlijke situatie en ervaringen van het kind⁶.

1.3 Armoede bij kinderen is een thema voor ITJ

Gezien de ernstige gevolgen die armoede kan hebben voor de ontwikkeling van een kind en gezien de noodzaak van samenhang in de hulpverlening aan kinderen die in armoede verkeren, besloot Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) onderzoek te doen naar hulpverlening aan kinderen die in armoede verkeren. Dat er weinig bekend is over de ervaringen van kinderen die leven in armoede en hoe de hulp aan kinderen in armoede er op het niveau van het gezin uit ziet vormde een tweede reden voor ITJ. Een derde reden om het onderzoek te starten was dat uit de oriëntatie van ITJ op het onderwerp naar voren kwam dat - hoewel gemeenten en organisaties steeds vaker streven naar een integrale aanpak van armoede - samenwerking in de praktijk nog geregeld hapert⁷.

1.4 Veel kinderen in Groningen leven in armoede

In 2008 leefden in Groningen ruim 4.700 kinderen tussen de 0 en 19 jaar in een uitkeringsgezin. Dat is bijna één op de zeven kinderen in deze stad tegenover één op de twintig kinderen in Nederland. In datzelfde jaar woonde 33 procent van de kinderen in Groningen in een achterstandswijk tegenover 16,6 procent gemiddeld in Nederland⁸. Ook andere risicofactoren, zoals éénoudergezinnen die behoren tot de minima⁹ en het aandeel jonge arbeidsongeschikten¹⁰, komen in Groningen vaker voor dan gemiddeld.

Aangezien armoede in Groningen naar verhouding vaak voorkomt en ook relatief vaak kinderen treft, heeft ITJ de gemeente voor het onderzoek geselecteerd. Die selectie gebeurde op grond van een aantal indicatoren. Bij de eerste selectie werd gekeken naar het aandeel kinderen dat leeft in een bijstandsgesin, het aandeel éénoudergezinnen en het aandeel kinderen in een gezin dat een beroep doet op de bijzondere bijstand. Bij de tweede selectie werden indicatoren gehanteerd als het aandeel kinderen in achterstandswijken, het aandeel arbeidsongeschikten, de werkloosheid onder jongeren en het aantal jongeren (zie bijlage 1). Naast Groningen werden ook Schiedam, Zoetermeer en Capelle aan den IJssel voor het onderzoek geselecteerd.

⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid (advies 45). Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2009.

⁷ Integraal Toezicht Jeugdzaken. Vooronderzoek Armoede bij Kinderen. Utrecht: Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009.

⁸ Steketee M, Mak J, Tierolf B. Kinderen in Tel databoek 2010. Kinderrechten als basis voor lokaal jeugdbeleid. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2010.

⁹ Klein Rouweler A, Rambharos N, Van Teerns M. Armoedemonitor Gemeente Groningen 2009. Groningen: Bureau Onderzoek, november 2009.

¹⁰ Stinissen-Blanco A, Sniijders T. Statistisch Jaarboek 2009. De staat van Groningen in grafiek en getal. Groningen: Gemeente Groningen, Bureau Onderzoek en Statistiek, 2009.

1.5 Van onderzoek naar actie

Van januari tot juli 2010 heeft ITJ in Groningen onderzoek gedaan naar de hulpverlening aan gezinnen met kinderen die in armoede verkeren. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek en biedt een overzicht van de resultaten, achtergronden, conclusies en aanbevelingen. De gemeente Groningen heeft in januari 2010 toegezegd mee te werken aan het onderzoek en op grond van het rapport - in overleg met samenwerkingspartners - verbeteracties te ontwikkelen¹¹. De acties in het plan moeten eraan bijdragen dat de organisaties in Groningen met meer resultaat samenwerken om de negatieve gevolgen voor kinderen in een armoedesituatie te beperken.

Het verbeteren van de hulpverlening is des te meer van belang, nu door de recessie de instroom in de bijstand in Groningen toeneemt en ook de werkloosheid onder jongeren en ouders stijgt¹². Het spreekt voor zich dat dit ook grote gevolgen heeft voor de kinderen in de getroffen gezinnen.

¹¹ Collegebesluit Gemeente Groningen OS10.2146132 en brief OS10.2146129.

¹² Recessiemonitor Gemeente Groningen. Groningen: Onderzoek en Statistiek, mei 2010.

2 Methoden en toezichtkader

Welke vragen stonden centraal in het onderzoek in Groningen? Op welke manier is het onderzoek uitgevoerd en hoe zijn de verzamelde gegevens beoordeeld?

2.1 Uitgangspunt

Het onderzoek startte vanuit de volgende vraag: 'In hoeverre slagen organisaties in Groningen er gezamenlijk in kinderen (van nul tot negentien jaar) die leven in een armoedesituatie zodanig te helpen dat deze situatie geen belemmering vormt voor hun ontwikkeling?'

Doelstelling was allereerst in kaart te brengen op welke wijze en met welk resultaat organisaties samenwerken om de gevolgen van armoede voor kinderen te beperken. Daarin lag de focus sterk op de daadwerkelijke uitvoering van de hulpverlening. Daarnaast wilde ITJ stimuleren dat de organisaties hun aanpak waar nodig gezamenlijk verbeteren en beleidsmatig verankeren. Het uiteindelijke doel was er aan bij te dragen dat de organisaties met meer resultaat samenwerken om de negatieve gevolgen voor kinderen in een armoedesituatie te beperken.

2.2 Werkwijze

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn vijf methoden ingezet. Organisaties die rondom zes thema's een belangrijke bijdrage leveren aan de hulpverlening aan jongeren die in armoede leven, zijn aangeschreven voor het onderzoek (tabel 1).

Tabel 1: Organisaties en samenwerkingsverbanden betrokken in het onderzoek.

Thema	Organisaties en samenwerkingsverbanden
Gezinsinkomen	Gemeente (Sociale Zaken en Werk, Gemeentelijke Kredietbank), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), schuldhulpverlening.
Woonomstandigheden	Woningbouwcorporaties, Politie, Gemeente, Netwerken 12+ en 12-, Wijknetwerken.
Lichamelijke gezondheid	Jeugdgezondheidszorg, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Voedselbank, Huisartsen, Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).
Opvoedcontext	Bureau Jeugdzorg, Jeugdzorgvoorzieningen, Maatschappelijk werk, Instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, MEE, Gemeente (Jeugdbeleid en Wet Maatschappelijke Ondersteuning), Welzijnsorganisaties, GGD, Thuiszorg (maatschappelijk werk en gespecialiseerde gezinsverzorging), CJG.
School	Scholen voor (speciaal) basisonderwijs, scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs, schoolmaatschappelijk werk, MEE, Stichting Leergeld, Zorg- en adviesteams.
Vrije tijd	Gemeente (bijzondere bijstand), Jongerenwerk, Welzijnsorganisaties, Stichting Leergeld, MEE.

Deskresearch: voor inzicht in de Groningse situatie werd – voornamelijk via internet - gezocht naar documenten die een beeld geven van de lokale samenwerking en het beleid in de gemeente rondom de hulpverlening aan kinderen in een armoedesituatie. Het ging om jaarverslagen, beleidsplannen, convenanten en dergelijke.

Interviews: ITJ stelt het belang van kinderen voorop en vindt hun perspectief belangrijk. Daarom zijn gesprekken gevoerd met ouders en jongeren die leven in een gezin dat moet rondkomen van weinig geld. De bedoeling was om inzicht te krijgen in de manier waarop zij zelf tegen armoede aankijken; hoe het is in armoede te leven, hun ervaringen met betrokken instanties en hoe de hulp beter kan. In Groningen werd gesproken met zeven jongeren in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar en met 21 ouders met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. Stichting Alexander¹³ nam de interviews af, nadat intermediairs van diverse organisaties - waaronder het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de stichting Maatschappelijke en Juridische Dienstverlening (MJD) - de jongeren en ouders hadden benaderd.

Dossieronderzoek: bij acht organisaties die veel in contact komen met gezinnen met een laag inkomen en/of financiële problemen werden dossiers opgevraagd en doorgenomen op de aard en omvang van de hulpverlening aan jongeren in een armoedesituatie. Ook werd gekeken hoe organisaties onderling contact hebben. Het ging om de dienst Sociale Zaken en Werk van de Gemeente Groningen (SOZAWE), de Groningse Krediet Bank (GKB), Thuiszorg Groningen, MJD, Bureau Jeugdzorg (BJZ), Leger des Heils, MEE en GGD Groningen. In totaal zijn 53 dossiers bekeken.

Vignetten: vignetten zijn korte omschrijvingen van – gefingeerde - gezinnen in een bepaalde situatie. De kenmerken van de beschreven gezinnen zijn gekozen op basis van het dossieronderzoek en de interviews. Professionals die actief zijn in de uitvoering kregen ieder zeven vignetten voorgelegd met variërende kenmerken om te achterhalen welke kenmerken een rol spelen in de hulpverlening aan kinderen, om te kijken wanneer welke hulp wordt aangeboden en om te zien wanneer met welke organisatie samenwerking wordt gezocht. Door 51 professionals werden 334 vignetten ingevuld.

Versnellingskamer: dit is een bijeenkomst die de mogelijkheid biedt om in korte tijd meningen te achterhalen en een breed palet van oplossingen te genereren. Onderwerpen die naar voren kwamen uit de voorgaande onderzoeksonderdelen, werden in een 'versnellingskamer' voorgelegd aan professionals. Ze konden reageren op veertien stellingen. Daarna volgde een brainstorm over de belangrijkste knelpunten en oplossingen. 27 Groningse professionals namen deel aan de 'versnellingskamer': twaalf in de bijeenkomst voor uitvoerders, vijftien in die voor managers.

¹³ Stichting Alexander is een instituut voor jongerenparticipatie en actiegericht jongerenonderzoek.

2.3 Toezichtkader

ITJ gaat er van uit dat verschillende sectoren, professionals en organisaties moeten samenwerken om goede hulp te verlenen aan gezinnen die leven in armoede. Een goede samenwerking vereist minimaal acht door ITJ ontwikkelde kwaliteitscriteria (zie tabel 2).

Tabel 2: De acht kwaliteitscriteria voor goede samenwerking¹⁴.

Kwaliteitscriterium	Uitleg
Doelconvergentie	De mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijk doel van de keten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Gedeelde probleemanalyse	Een door ketenpartners gedeelde analyse van het probleem. Dit moet leiden tot een gedeeld beeld van de oorzaken, de omvang en de aangrijpingspunten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Ketenregie	Verschillende organisaties en voorzieningen werken efficiënt samen om aan het probleem van de jongere te werken. Activiteiten worden op elkaar afgestemd om het doel van de keten te realiseren.
Informatiecoördinatie	Gegevens die nodig zijn om het gezamenlijk doel te bereiken, worden verzameld, vastgelegd en uitgewisseld.
Bereik van de keten	De organisaties weten op welke jongeren en welk deel van het probleem de keten zich richt en hebben zicht op jongeren die zij wel en niet bereiken met het gezamenlijke of afzonderlijk aanbod.
Continuïteit in de keten	De activiteiten in de keten vinden ononderbroken plaats.
Oplossingsgerichtheid	De activiteiten van ketenpartners zijn gericht op het verminderen of voorkomen van het probleem en zijn afgestemd op de behoeften van jongeren. De afzonderlijke activiteiten van ketenpartners worden daartoe op elkaar afgestemd.
Systematische evaluatie en verbetering	Een systematische evaluatie van de (keten)aanpak om de kwaliteit van de ketendoelen en het bereiken van de beoogde effecten te waarborgen en verbeteren.

ITJ gebruikt de kwaliteitscriteria als leidraad voor de beoordeling van de verzamelde gegevens. Gedurende het onderzoek worden de kwaliteitsaspecten verder ingevuld en gewogen. In dit onderzoek zijn kwaliteitscriteria bij elkaar genomen en geclusterd in drie onderwerpen:

1. Maatwerk:

- Stimuleren van een goede band tussen hulpverlener en jongeren en ouders. Dit vinden jongeren en ouders heel belangrijk (oplossingsgerichtheid).
- Zorgen dat de situatie van het gezin in een totaalanalyse in kaart is gebracht inclusief de problemen op verschillende terreinen en achterliggende oorzaken (probleemanalyse).
- Zorgen dat de problemen, inclusief de achterliggende oorzaken worden aangepakt (oplossingsgerichtheid, bereik).
- Passende hulp snel regelen (continuïteit, oplossingsgerichtheid).

¹⁴ Dit toezichtkader heeft ITJ in 2008 vastgesteld.

2. Participatie en het bereiken van de doelgroep:

- Stimuleren van participatie (oplossingsgerichtheid).
- Drempels zo laag mogelijk maken en hoge drempels beslechten (bereik).
- Niet-bereikte groepen in beeld hebben en benaderen (bereik).

3. Samenwerking en samenhang:

- Beleidsmatige verankering en aansluiting beleid en praktijk (ketenregie, informatiecoördinatie).
- Goede informatie-uitwisseling tussen hulpverleners (informatiecoördinatie, bereik, continuïteit).
- Duidelijke zorgcoördinatie (ketenregie).

3 Leven in armoede in Groningen

De volgende hoofdstukken beschrijven de resultaten van het onderzoek. Voordat we daarop ingaan schetsen we allereerst een beeld van het leven in armoede in Groningen. Hoe kijken jongeren en ouders naar hun eigen situatie? Waar lopen gezinnen tegen de grootste problemen aan? En wat zijn de gevolgen van armoede voor kinderen?

3.1 Wel of geen armoede?

Diverse redenen veroorzaken dat gezinnen van weinig geld moeten rondkomen. De situatie ontstaat bijvoorbeeld als gevolg van een scheiding, ziekte, het verlies van een baan of eerder gemaakte schulden. Een deel van de ouders en jongeren vindt dat ondanks hun krappe financiële situatie geen sprake is van armoede. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze hier zelf voor hebben gekozen omdat ze een groot gezin willen hebben. Andere ouders en kinderen vinden zichzelf wel arm. Een ouder zegt: *'Ik vind dat je hier in Nederland ook armoede hebt. Weet je, ik bedoel: wij hebben wel een dak boven ons hoofd, maar er is toch armoede.'*

De mate waarin ouders hun situatie als armoede zien, wordt mede bepaald door verschillende kenmerken van het gezin. Ouders noemen onder andere de volgende kenmerken:

- Wat de ouder van huis uit heeft meegekregen en in hoeverre een ouder materiële zaken belangrijk vindt.
- De grootte van het gezin.
- Hoe actief een ouder op zoek gaat naar extra mogelijkheden voor financiering, bijvoorbeeld via bijzondere bijstand en het Jeugdsportfonds.
- Hulp vanuit de sociale omgeving. Zo krijgen sommige ouders kleding of extraatjes voor de kinderen van familie of vrienden. Andere ouders hebben echter geen steun van familie of vrienden in hun directe omgeving.
- De hoogte van het inkomen en de hoogte van de schulden.

Ouders omschrijven hun situatie vaak als onzeker en uitzichtloos. Een ouder zegt: *'Door die schulden kom je op het randje rond. Er hoeft maar een kleine tegenvaller te wezen of je moet de leningen verhogen. En dat gaat voor mij al zestien jaar zo. [..]. Je komt er niet meer vanaf.'* Lang niet alle ouders zijn naar de buitenwereld open over hun krappe financiën. Een moeder betaalt het geld voor de sportvereniging van haar kind zelf, omdat ze niet wil dat anderen weten dat ze weinig geld heeft. Andere ouders hebben hier geen moeite mee. Het steeds weer om geld moeten vragen maakt dat ouders zich afhankelijk voelen. Het leidt bovendien tot onzekerheid omdat de ouders steeds moeten afwachten of hun verzoek wordt gehonoreerd.

3.2 Gevolgen voor kinderen

De uitzichtloosheid van hun eigen situatie maakt het voor ouders des te belangrijker dat hun kinderen een glansrijke toekomst hebben. Zo vinden ouders het belangrijk dat het hun kind aan niets ontbreekt en dat de kinderen zoveel mogelijk kunnen meedoen. Ze proberen op allerlei manieren creatief te zijn in het vinden van oplossingen. Zo heeft een aantal ouders in huis de kleinste kamer om de kinderen meer leefruimte te geven, andere ouders zoeken precies uit welke winkel welke aanbieder heeft. Desalniettemin geven verschillende ouders aan dat het niet lukt gezond eten te kopen. Ze moeten bijvoorbeeld met meer dan vier kinderen van minder dan zeventig euro in de week rondkomen en kopen daardoor slechts sporadisch fruit, groente of vlees. Bij deze gezinnen is het geld aan het eind van de maand regelmatig op: *'Dan heb je gewoon niks meer en dan gaan we bij onze buurvrouw eten'*.

Jongeren geven zelf aan dat ze negatieve gevolgen ervaren. Een jongere vertelt: *'Als er thuis weinig geld is, dan is er niet zoveel eten in huis'*. Ook vertellen ze dat ze geen leuke dingen kunnen doen, zoals uitjes of vakanties. Verschillende jongeren zeggen dat ze daardoor veel stress ervaren. Vooral op school komen jongeren en kinderen in aanraking met anderen die meer hebben of wel met vakantie gaan. De meeste ouders proberen hun kind uit te leggen waarom zij niet alles kunnen kopen, maar ze vinden het moeilijk om vaak nee te moeten zeggen tegen hun kinderen. Het geeft spanningen in het gezin als kinderen daar boos of verdrietig op reageren. Ook als de kinderen de situatie accepteren vinden ouders het moeilijk dat ze hun kinderen niet alles kunnen bieden wat nodig is.

Wonen

Een moeilijke financiële situatie gaat vaak samen met problemen op het gebied van wonen. Dat heeft onder meer gevolgen voor de inrichting van het huis. Gezinnen hebben bijvoorbeeld geen vloerbedekking, gordijnen of meubels. Ook wonen er (te)veel mensen in een huis, komen (dreigende) uithuiszettingen voor of hebben gezinnen geen vaste woon- of verblijfplaats.

Veiligheid op straat

Wijkverpleegkundigen noteren in verschillende jeugdgezondheidszorgdossiers de weinige mogelijkheden om veilig buiten te spelen door druk verkeer, drugs, criminaliteit en agressie op straat. Een deel van de ouders – onder meer uit de wijken Selwerd en Paddepoel – wil hun kinderen om die reden liever niet zelfstandig laten buitenspelen: *'Ik loop om de vijf minuten naar buiten om te kijken of mijn kind nog leeft, of mijn kind nog daar speelt'*. Andere ouders – bijvoorbeeld uit Corpus Den Hoorn – zijn juist tevreden over de woonomgeving. Ze geven aan dat er veel groen aanwezig is, voldoende ruimte voor kinderen om te spelen en dat veel keus bestaat in scholen, kinderopvang en activiteiten.

Opvoeden

Een deel van de ouders vindt de opvoeding van hun kind zwaar in combinatie met de zorgen over hun financiële situatie. Vooral alleenstaand ouderschap ervaren ze als extra belasting (en binnen deze doelgroep zijn relatief veel éénoudergezinnen) Enkele ouders geven aan dat ze weinig invloed

meer hebben op hun (oudere) kinderen: *'Ja sommigen kunnen dat niet begrijpen. Die zeggen: jij bent toch de moeder. Maar wat moet ik doen als ze niet naar school wil? Je kunt haar niet aan de haren over straat trekken. Zij is sowieso al een kop groter als mij. Dus je staat met je rug tegen de muur'*.

Gezondheid

De opvoeding wordt verder bemoeilijkt als ouders of kinderen lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen hebben. Een zieke ouder geeft aan weinig energie te hebben om voor haar kind te zorgen. Relatief veel kinderen uit de bestudeerde dossiers hebben een psychische aandoening. Ook ouders hebben psychische en lichamelijke aandoeningen. Professionals zien verslaving bij een van de ouders vaak samengaan met een leven in armoede. Dit blijkt ook uit de dossiers: in bijna een kwart van de dossiers staan drugsproblemen vermeld. Daarnaast komen verstandelijke beperkingen bij ouders veel voor, die vaak slecht worden herkend. Professionals noemen als groot probleem het overvraagd worden van deze laatste groep.

Multiproblematiek

Professionals noemen als belangrijk kenmerk van gezinnen in armoede dat ze diverse problemen tegelijkertijd hebben. Ook uit de interviews en de dossiers blijken verschillende problemen per gezin. Het gaat bijvoorbeeld om taalproblemen, analfabetisme, huiselijk geweld, seksueel misbruik, criminaliteit, eenzaamheid, illegaliteit en tienerzwangerschappen. Verder valt op dat de gezinssituatie voortdurend verandert. Zo wisselt het aantal inwonende kinderen en het aantal volwassenen in huis met een zekere regelmaat. De multiproblematiek gaat logischerwijs gepaard met contact met een groot aantal hulpverleners. In het onderzoek wordt zichtbaar dat meer dan veertig soorten organisaties op het gebied van werk en inkomen, wonen, jeugdzorg, onderwijs, juridische dienstverlening, openbare orde en veiligheid, welzijn, vrijwilligerswerk en gezondheidszorg hulp bieden aan gezinnen die leven in armoede.

3.3 Samenvatting en conclusie

Hoewel niet alle ouders en jongeren hun situatie als armoedig omschrijven, heeft het leven met een laag budget veel invloed op hun dagelijks leven. Soms wordt zelfs niet aan de primaire levensbehoeften – zoals het kopen van eten – voldaan. Verder spelen in deze gezinnen naast financiële ook problemen op andere terreinen, bijvoorbeeld rondom wonen, opvoeden en gezondheid. Dit heeft grote gevolgen voor de kinderen die in de gezinnen opgroeien. De specifieke gevolgen voor kinderen verschillen per gezin. Dit maakt maatwerk voor deze gezinnen noodzakelijk, evenals samenwerking tussen hulpverleners en organisaties.

4 Maatwerk

Wat vinden jongeren en ouders belangrijk aan hulp en dienstverlening? Komt de hulpverlening daar voldoende aan tegemoet en past de hulp genoeg bij de problemen van het gezin en de achterliggende oorzaken? Is voldoende zicht op de totale gezinssituatie en wordt de benodigde hulp snel geregeld?

4.1 Aandachtspunten bij hulpverlening

Jongeren en ouders vinden vertrouwen in degene die hen hulp biedt belangrijk. Het is voor hen cruciaal dat zij goed contact hebben met een vaste begeleider. Zowel jongeren als ouders gaven aan dat er lang niet altijd sprake is van een vaste contactpersoon: *'Dan moet je alles weer opnieuw doorbrieven. Je hebt net iemand leren vertrouwen en dan krijg je weer een nieuwe. En dan begin je weer van voor af aan.'*

Verder vinden ouders en jongeren het heel belangrijk dat hun privacy is gewaarborgd. Als ze het gevoel hadden dat hun privacy was geschonden dan had dat gevolgen voor het verstrekken van nieuwe informatie: *'Als je iets vertelde in vertrouwen dan wist in een keer iedereen het. [...] Ik dacht dan, dat heb ik toch aan mijn begeleiding verteld en dat hoeven jullie niet allemaal te weten. Sindsdien heb ik daar dus ook niets meer verteld.'*

Voor jongeren is het belangrijk dat de hulp aansluit bij hun behoeften en dat ze zien dat de hulp resultaat oplevert. Ze willen bijvoorbeeld graag dat hulpverleners praktische ondersteuning bieden, in plaats van alleen praten. Een jongere van 17 jaar zei: *'Er is niet veel terecht gekomen van de hulp. Ze gingen met me praten verder niks.'* Ook ouders willen vooral praktische hulp. Ze waarderen het als begeleiders zaken regelen, taken van ouders overnemen en meer doen dan binnen hun taakopvatting past: *'Wij hebben een hele goede [hulpverlener] gehad en die deed echt van alles. Ze ging overal achteraan [...]. Het was ook een stukje maatschappelijk werk. Wat ze volgens mij niet eens mocht doen. Maar goed, wij hebben erom gevraagd en dan doen ze het wel.'*

Tegelijkertijd vinden jongeren en ouders het belangrijk dat zij invloed hebben op welke hulp zij krijgen. Ze vinden het positief als ze mee mogen beslissen over welke gezinsvoogd ze krijgen of het re-integratietraject. Ouders en jongeren willen niet dat anderen belangrijke keuzes in de hulpverlening voor hen maken. Ze worden hierbij graag betrokken: *'Alle instanties bij elkaar hebben een zorgoverleg. En wij hebben dus aangegeven dat wij het vreemd vonden dat wij niet uitgenodigd worden.'*

Professionals herkennen het dilemma dat ouders en jongeren aan de ene kant graag willen dat de hulpverlening zaken overneemt en aan de andere kant de regie willen houden. Ze willen ouders en jongeren activeren en stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De cliënt moet een centralere rol krijgen: *'Dat geeft mensen hun eigenwaarde terug'*. Een groot aandeel van de

verbeterpunten die professionals voor Groningen noemen heeft dan ook te maken met het meer betrekken van jongeren en ouders bij de hulp, bijvoorbeeld door 'Eigen Kracht Conferenties' te organiseren waarin mensen samen met familie en vrienden oplossingen bedenken voor hun situatie¹⁵. Een deel van de doelgroep kan deze verantwoordelijkheid zelf niet nemen of heeft geen sociaal netwerk (meer). Bovendien vinden professionals gedwongen hulp soms nodig. Tegelijkertijd geven ze aan dat gedwongen hulp vaak leidt tot passiviteit. Verschillende professionals vinden dat de verantwoordelijkheid zo lang mogelijk bij ouders en jongeren moet liggen, maar dat indien nodig - eerder dan nu het geval is - gebruik moet worden gemaakt van dwang in het belang van het kind.

4.2 Totaalanalyse ontbreekt

Om de gehele gezinssituatie in beeld te hebben, moet analyse worden gemaakt van de problemen op alle vlakken en van alle gezinsleden. Vaak ontbreekt zo'n totaalanalyse. Daardoor spelen gedurende de looptijd van een dossier vaak andere problemen in een gezin die het (niet-)behalen van resultaten in de hulpverlening beïnvloeden. Daarnaast blijft onduidelijk of hulp is gezocht voor achterliggende problemen die de armoede voor een belangrijk deel veroorzaken of in stand houden, zoals verslaving van de ouders. Overigens wordt bij verschillende soorten hulp wel een totaalanalyse gemaakt, bijvoorbeeld in Basiszorg in de Buurt en in het kader van Woonkans. Daarnaast is de Groningse Krediet Bank (GKB) gestart met Integrale Schuldhulp, om de problemen van de cliënt meer integraal in kaart te brengen.

Weinig professionals beschikken (op papier) over complete informatie over het gezin waar het hulpbehoevende kind deel van uitmaakt. In de 55 bekeken dossiers komen 116 kinderen voor¹⁶. Over de helft van deze kinderen is in de dossiers weinig informatie te vinden. Leeftijd, gezondheid, opvang of opleiding zijn veelal onbekend. Ook opleiding van de moeder of informatie over haar gezondheid blijken vaak niet in de dossiers opgenomen.

In meer dan 95 procent van de bekeken dossiers staan schulden vermeld, maar informatie over de hoogte van die schulden is in tweederde van de gevallen afwezig. Hoewel informatie over financiën dus veelal afwezig is, blijkt uit de vignetstudie dat de financiële situatie van het gezin een belangrijke factor is voor het aanbieden van hulp. Aan een gezin met meer dan negenduizend euro schuld, zijn professionals eerder geneigd hulp aan te bieden dan aan een gezin zonder schulden. In de versnellingskamer verschilden professionals van mening over de vraag of ze informatie nodig hebben over de financiële situatie om goede hulp te kunnen bieden. Verschillende professionals geven aan dat ze niet vragen naar de financiële situatie van het gezin: '*Als er problemen zijn weet ik genoeg*'. Anderen hebben de informatie wel nodig, bijvoorbeeld omdat hun organisatie de cliënten daarop selecteert (zoals de Voedselbank). Ook vindt een professional informatie over financiën juist wel belangrijk omdat anders acute problemen, zoals een naderende ontruiming te laat worden gesignaleerd.

¹⁵ Zie ook: www.eigen-kracht.nl

¹⁶ Het gaat dan om de kinderen van de dertig dossiers van volwassenen, de 25 kinderen op wiens naam het dossier stond en hun broers en zussen.

4.3 Achterliggende oorzaken niet aangepakt

Uit de dossiers ontstaat het beeld dat de hulpverlening veelal alleen hulp voor acute problemen biedt, in plaats van het aanpakken van achterliggende oorzaken. In de versnellingskamer is professionals gevraagd hoe zij hierover denken. Ze verschillen van mening. Een professional vertelt dat vaak bij acute, praktische zaken wordt begonnen om vertrouwen te winnen, maar dat daarna wel degelijk achterliggende problemen worden aangepakt. Anderen erkennen daarentegen dat die achterliggende problemen blijven liggen. Een van de genoemde redenen is dat het cliënten kan afschrikken als hun hele situatie wordt geproblematiseerd. Als belangrijkste reden van het niet aanpakken van achterliggende problemen, noemen professionals de financiering, waardoor ze slechts korte tijd hulp kunnen bieden. Professionals geven aan dat dit negatief uitwerkt: *'Je gaat eerst puinruimen en daarna is er geen tijd voor de oorzaken. Je blijft in een vicieuze cirkel. De betreffende families komen steeds weer voorbij'*.

Ook ouders vertellen dat problemen terugkomen als de hulpverlening stopt: *'Het ging redelijk goed totdat op een gegeven moment de hulp stopte. En toen verneem je weer dat de kinderen zeggen ja bekijk het maar, ga toch maar alleen je gang weer'*.

Naast de korte duur van de hulp blijkt uit de dossiers ook dat professionals veel inspanningen moeten verrichten om de hulp te regelen, bijvoorbeeld doordat aanvraagformulieren moeten worden ingevuld, moet worden uitgezocht of ouders en jongeren voldoen aan de voorwaarden, of moet worden gekeken waar plek is. Ook moeten indicaties worden aangevraagd via Bureau Jeugdzorg (BJZ) of het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ) en moet bij afwijzing van de indicatie worden gezocht naar alternatieve financieringswijzen. Deze procedures duren lang. Ook jongeren en ouders ondervinden dat het krijgen van hulp lang kan duren, bijvoorbeeld door wachtlijsten en doorverwijzingen. Ook vertellen ze lang te moeten wachten op de start van schuldhulpverlening. Het is jongeren en ouders lang niet altijd duidelijk waarom ze hulp of diensten wel of niet krijgen toegewezen of waarom die worden stopgezet.

4.4 Samenvatting en conclusie

Een goede band tussen hulpverlener en gezin is belangrijk, maar ook precair. Ouders en jongeren willen dat hulpverleners praktische hulp bieden en moeilijke zaken overnemen. Tegelijkertijd willen ze dat hulpverleners daarin niet te ver gaan. Ze willen niet dat hen hulp wordt opgedrongen op andere vlakken dan de oorspronkelijke hulpvraag. In sommige gevallen is dat in het belang van het kind echter wel noodzakelijk.

Achterliggende oorzaken van problemen worden vaak niet aangepakt, waardoor aan de multiproblematiek niet altijd recht gedaan wordt. Veel aandacht gaat uit naar het bestrijden van acute problemen. In veel gevallen maken hulpverleners geen totaalanalyse en ontbreekt belangrijke informatie over de gezinssituatie. Verder is het arbeidsintensief en ingewikkeld om snel benodigde hulp te organiseren. Regels en indicaties werken kortdurende hulptrajecten in de hand.

Dat staat de langdurige hulpverlening - die vaak nodig is - in de weg. Bovendien krijgen jongeren en ouders daardoor niet altijd een vaste begeleider, terwijl ze dat wel willen. Overigens zijn langere hulptrajecten in Groningen wel beschikbaar, bijvoorbeeld in Basiszorg in de Buurt.

5 Participatie en het bereiken van de doelgroep

Hoe wordt het sociale netwerk van gezinnen in armoede uitgebreid, zodat zij meer op eigen benen kunnen staan? En hoe worden de drempels voor het gebruik maken van het hulpaanbod en de voorzieningen zo laag mogelijk gemaakt? Welke gegevens zijn nodig om zicht te houden op de omvang van de groep en de deelname aan hulpverlening en voorzieningen?

5.1 Wijkgerichte activiteiten

Groningen kent een groot aantal wijkgerichte activiteiten voor de vrije tijd. De gemeente Groningen wil daarmee actieve participatie van jongeren aan de samenleving bevorderen¹⁷. Activiteiten worden onder meer aangeboden via school, bijvoorbeeld muziek maken of toneel. Via de Vensterpas worden naschoolse activiteiten aangeboden voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar. De Vensterpas is wijkgebonden, waardoor het aanbod per wijk verschilt. In de wijken Selwerd en Paddepoel voeren Humanitas, Stiel en MJD een Maatjesproject uit voor zes- tot en met twaalfjarigen. Kinderen worden gekoppeld aan een volwassen vrijwilliger om leuke dingen te doen¹⁸. Voor jongeren boven de twaalf wordt het naschoolse aanbod geregeld via het welzijnswerk in de buurthuizen en de gebiedsgebonden Jeugd- en jongerenteams. Om lid te worden van een sportvereniging kunnen jongeren een aanvraag doen bij het Jeugdsportfonds of bij de Stichting Leergeld. Jongeren en ouders zijn over het algemeen positief over al deze activiteiten. Jongeren noemen echter wel dat ze niet altijd worden ingedeeld bij de sportvereniging van hun keuze. Ouders vinden de kosten van zwemles een belemmering, waardoor hun kind niet (of slechts beperkt) op zwemles kan.

5.2 Participatie door werk

Verschillende ouders stellen dat zij graag weer aan het werk willen om in aanraking te komen met andere mensen. Tegelijkertijd ervaren ouders ook een drempel om weer aan het werk te gaan. Ze vinden het moeilijk om hun kind los te laten of zien op tegen opnieuw beginnen bij een werkgever. Verschillende ouders hebben goede ervaringen met Groningse projecten, zoals het project Meedoen. Meedoen is een project van de gemeente Groningen - uitgevoerd door SOZAWA - dat beoogt mensen die ver van de arbeidsmarkt afstaan te activeren. Meer dan dertig organisaties bieden daartoe activiteiten aan. Het project maakt het mogelijk om uitkeringsgerechtigden andere mensen uit de doelgroep te laten benaderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Formulierenbrigade en bij Stichting Leergeld en deze initiatieven werken drempelverlagend. Ouders waarderen het dat ze in het project Meedoen kunnen kiezen uit diverse activiteiten. Over andere re-integratieactiviteiten zijn de meningen verdeeld. Sommige ouders vinden dat ze niet echt helpen, andere ouders vinden dat de activiteiten wel doel treffen, als je hier maar actief genoeg achteraan zit. Verschillende

¹⁷ Gemeente Groningen. Opvoeden in Balans. Uitvoeringsprogramma Integraal Jeugdbeleid 2006-2010.

¹⁸ Humens, september 2009, p 8-9.

ouders noemen voordelen van (vrijwilligers)werk: *'Je ontmoet veel mensen, leert organisaties en instellingen kennen en weet zodoende allerlei extra's te regelen.'*

5.3 Lage en hoge drempels voor de doelgroep

Volgens ouders is de mate waarin informatie over aanvullende regelingen of extra financiële mogelijkheden hen bereikt, afhankelijk van allerlei factoren. Ouders vinden bijvoorbeeld dat ze daarin zelf actief moeten zijn. Daarnaast zegt iemand: *'Geïnformeerd worden over regelingen en instanties hoor je als je in een hulpverleningstraject zit of via je bureaus. Als geen hulp hebt, dan weet je ook niet wat de mogelijkheden zijn. Er is gewoon heel veel mogelijk waar ik nog nooit over had gehoord.'* Verder hangt de informatievoorziening af van professionals. Zo wordt op de ene school wel informatie uitgedeeld en op de andere niet.

Voor ouders is de drempel om hulp te zoeken of ergens naar toe te gaan in het begin hoog. Wanneer ze iemand kennen, wordt de drempel een stuk lager: *'Eigenlijk ben ik hier binnengelopen doordat zij hier aan het werk is gekomen. Zij heeft mij kennis laten maken met wat hier te doen is [...] Er gaat gewoon een wereld open. Als je zelf durft en je stapt hier naar binnen, kun je met van alles terecht.'* Medewerkers van het CJG gaan de wijken in om het vertrouwen van ouders te winnen en de drempel te verlagen. Ook organiseert het CJG koffieochtenden waar ouders elkaar kunnen leren kennen. Ouders ervaren het CJG als laagdrempelig. Dat geldt ook voor andere organisaties als de MJD, Humanitas, Stichting Leergeld, MEE en de thuisbegeleiding van Thuiszorg Groningen die bij de ouders thuis komen.

Professionals vinden dat vanuit de laagdrempelige organisaties mensen gemakkelijker worden doorverwezen. Een professional noemt als voorbeeld dat in een gezin met huiselijk geweld contact werd opgenomen met een vrijwilliger. Die heeft het gezin naar intensievere hulp geleid. In de Puddingprincipes heeft een achttal organisaties op het terrein van zorg aan jongeren afgesproken: *'Wij zorgen ervoor dat iedere cliënt op de juiste plaats terecht komt, ongeacht de deur waardoor hij of zij binnenkomt'*¹⁹. Die afspraken worden overigens nog niet nageleefd, de slag naar de praktijk moet nog worden gemaakt.

Naast lage drempels om hulp te krijgen, bestaan in Groningen ook hogere drempels:

- Verschillende ouders vinden de vereisten voor een schuldhulpverleningstraject te rigide. Ze krijgen bijvoorbeeld geen overzicht over hun financiën of willen hun auto niet wegdoen. Ook professionals constateren dat mensen vaak niet op eigen kracht kunnen instromen in schuldhulpverlening. Daar is hulp en ondersteuning voor nodig²⁰. Hoewel er geen wachtlijst is voor een intakegesprek ervaren zowel ouders als professionals dat het daarna lang duurt

¹⁹ Presentatie 'Ieder kind binnen vijf dagen op de juiste plek?' Naar een gedeelde visie op zorg voor jeugdigen. Twee bijeenkomsten van één dagdeel in de Puddingfabriek. Bureau Jeugdzorg, Base-Groep, GGD, Lentis-Jonx, Accare, Regionaal Samenwerkingsverband Noord- en Oost-Groningen, Centrum voor Wonen, Zorg en Welzijn Noord, MJD. Groningen, 2009.

²⁰ In het convenant van het Lokaal Platform Integrale Schuldhulpverlening is afgesproken dat hulpinstellingen cliënten toeleiden naar schuldhulpverlening, de gegevens verzamelen voor het schuldhulpdossier en zorgen voor de gedragsmatige ondersteuning van cliënten.

voordat de schuldhulpverlening begint. Dat heeft onder meer te maken met het grote aantal schuldeisers waarmee afspraken moet worden gemaakt.

- BJZ trekt zich vanaf begin 2010 terug uit de ambulante hulpverlening²¹. Dit leidde bijvoorbeeld tot het stoppen van hun activiteiten in het project Sluitende Aanpak Kindermishandeling.
- In 2008 en 2009 is de grondslag 'psychosociaal' uit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) geschrapt. Dit soort zorg moeten gemeenten voortaan financieren in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)²². In Groningen levert de GGD Groningen in dat kader licht pedagogische hulpverlening. Deze hulp beperkt zich in eerste instantie tot tien huisbezoeken, op indicatie is meer hulpverlening mogelijk.
- Voor geestelijke gezondheidszorg voor kinderen bestaan (ook) in Groningen wachtlijsten. Bovendien vinden ouders dat veel testen nodig zijn voordat duidelijk is welke hulp nodig is en dat het daardoor lang duurt voordat de hulp start.

5.4 Niet alle groepen worden bereikt

De gemeente Groningen beschikt over cijfers over de omvang van de groep minima in Groningen, per wijk en per huishouden. Ook is het bereik van aanvullende financiële regelingen bekend en is informatie over redenen waarom mensen wel of geen gebruik maken van deze regelingen beschikbaar²³. De gegevens zijn verzameld in het kader van het Groninger Armoedepact, waarin instellingen afspraken hebben gemaakt over de bijdrage die ze leveren om armoede te verminderen²⁴ (zie ook paragraaf 6.1). De gemeente heeft deze gegevens gebruikt om doelstellingen uit het Armoedepact te evalueren.

Het gebruik van de regelingen wisselt per gebruikersgroep. Uit een onderzoek van de gemeente Groningen blijkt dat cliënten van de dienst SOZAWE en de GKB vaker een verstrekking uit de minimavoorzieningen ontvangen dan niet-clieënten. Niet-westerse allochtonen maken vaak minder gebruik van voorzieningen. Eénoudergezinnen daarentegen juist meer. Bijna 40 procent van de huishoudens met kinderen die vanwege hun inkomen beroep kunnen doen op drie regelingen voor tegemoetkoming of kwijtschelding, gebruikt tenminste één regeling niet. Bijna 23 procent laat het gebruik van twee regelingen achterwege. De redenen voor niet-gebruik zijn onbekendheid met de regeling, de hoeveelheid tijd die de aanvraag kost en het niet willen overleggen van persoonlijke gegevens. Welke mensen wel in aanmerking komen, maar van geen enkele regeling gebruik maken is onbekend²⁵. Cijfers over het bereik van andere voorzieningen zijn vaak weer wel bekend. Zo beschikken de Voedselbank, de Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds en de MJD over cijfers over het aantal mensen dat van hun diensten gebruik maakt.

²¹ Provincie Groningen. Voortgangsrapportage Jeugdzorg, juli 2008-maart 2009.

²² <http://www invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Kernthemas/OB-algemeen.htm>

²³ Klein Rouweler A, Rambharos N, Van Teerns M. armoedemonitor gemeente Groningen 2009. Bureau onderzoek Gemeente Groningen, november 2009.

²⁴ Gemeente Groningen. Groninger Armoedepact 2007.

²⁵ Klein Rouweler A, Rambharos N, Van Teerns M. Armoedemonitor Gemeente Groningen 2009. Bureau onderzoek Gemeente Groningen, november 2009.

Professionals vertellen op dit moment weinig hulp te kunnen bieden aan Oost-Europese gezinnen die in schuurtjes leven. Wanneer ze tijdelijk in Nederland verblijven, bestaan voor hen weinig mogelijkheden voor hulp en toegang tot voorzieningen (met uitzondering van acute medische zorg en onderwijs). Dit heeft negatieve gevolgen voor de kinderen uit die gezinnen: *'Het is een nieuwe onzichtbare armoedegroep'*. Ook hebben professionals minder vaak contact met werkende armen en minima met een eigen bezit (zoals een huis). Uit de vignetstudie blijkt dat professionals gezinnen met een salaris net boven het minimum niet als potentiële cliënt zien. Ze bieden kinderen en ouders uit dit soort gezinnen minder vaak hulp aan. Ook ouders met een kind boven de vijftien krijgen minder vaak hulp aangeboden dan ouders met kinderen tussen de zeven en vijftien jaar, hoewel de doelgroep van het Groningse jeugdbeleid zich uitstrekt tot 23 jaar²⁶.

5.5 Samenvatting en conclusie

In de gemeente Groningen zijn lage drempels gecreëerd door de wijkgerichte aanpak, het aanbieden van activiteiten via school en het betrekken van mensen zelf. Bovendien zoeken enkele organisaties die mensen actief op, zoals Humanitas en het CJG. Ouders waarderen dat. Ze ontvangen hun informatie over mogelijke hulp en doorverwijzingen onder meer via deze laagdrempelige voorzieningen. Ook krijgen ze hun informatie via mond-tot-mondreclame van mensen uit de buurt. Het bereik is hiermee deels afhankelijk van de grootte van het sociale netwerk van ouders en kinderen en van met welke hulpverlener men in aanraking komt.

Ondanks de nadruk op laagdrempelige voorzieningen, wordt een groot deel van de doelgroep nog onvoldoende bereikt. Zo gebruikt meer dan drievijfde van de doelgroep één of meer financiële regelingen (nog) niet, terwijl ze daar wel recht op hebben. Tevens krijgen enkele groepen nu geen hulp. Zo krijgen Oost-Europese gezinnen die hier tijdelijk verblijven op verschillende vlakken nu geen hulp, terwijl de kinderen uit die gezinnen wel voorzieningen nodig hebben. Ook krijgen gezinnen die leven van een inkomen net boven het minimum nu minder vaak hulp. Het werpt drempels op dat zij zelf actief op zoek moeten naar informatie. Ook ontstaan drempels door wachtlijsten.

²⁶ Gemeente Groningen. Opvoeden in Balans. Uitvoeringsprogramma Integraal Jeugdbeleid 2006-2010.

6 Samenwerking en samenhang

In hoeverre is de uitvoering van armoedebestrijding verankerd in het beleid? Welke samenwerkingsverbanden bestaan in de praktijk? Hoe staat het met de onderlinge gegevensuitwisseling en het invullen van de regie?

6.1 Samenhang in beleid vergt praktische invulling

In beleidstukken van de gemeente Groningen nemen integraal beleid, samenhang in activiteiten en samenwerking een belangrijke plaats in. Het gaat bijvoorbeeld om de nota's:

- Integraal jeugdbeleid, Opgroeien in Balans, 2005-2010 en Opvoeden in Balans. Uitvoeringsprogramma Integraal Jeugdbeleid 2006-2010.
- Samenspel en samenspelen, Visie op gesubsidieerde kinderactiviteiten 2006-2010.
- Uitsluiting Uitgesloten, Nota armoedebestrijding en sociale uitsluiting, december 2006.
- Er gaat niets boven ontwikkeling! Lokaal Educatieve agenda 2007-2010.
- Nota Lokaal Gezondheidsbeleid 2007-2011: Groningen gaat steeds gezonder zorgen II.
- Wmo.groningen.nl. Meerjarenprogramma 2008-2010 Wet maatschappelijke ondersteuning.
- Projectplan CJG 2008-2010.

Ook staat in het Groninger Armoedepact samenwerking om armoede tegen te gaan centraal²⁷. Meer dan veertig organisaties uit allerlei sectoren hebben het Armoedepact ondertekend en rond vijf thema's zijn afspraken gemaakt:

1. Tegengaan van stille armoede en het niet-gebruik van regelingen.
2. Verbeteren van de 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.

Het Armoedepact is geëvalueerd in 2008²⁸ en 2009²⁹. De evaluatie van 2008 heeft in 2009 geleid tot verbetervoorstellen. Op basis van die laatste evaluatie concludeert het college van de gemeente dat de intensivering van de armoedebestrijding die is ingezet, effect heeft gehad, onder meer door de toename in het bereik van aanvullende regelingen en aanvragen bij het Jeugdsportfonds en de Stichting Leergeld. Hoewel veel beleid is gemaakt, is hierover in de praktijk nog weinig bekend. Professionals zijn bijvoorbeeld lang niet altijd op de hoogte van de inhoud en de resultaten van het Armoedepact. Ze vinden dat een groot deel van de intenties uit het Armoedepact nog moeten worden uitgevoerd. De Rekenkamercommissie van de Gemeente Groningen geeft, naar aanleiding

²⁷ Gemeente Groningen. Groninger Armoedepact 2007.

²⁸ Kloosterman K. Terug van buitenspel. Evaluatie Armoedepact 2007. Bureau onderzoek, Gemeente Groningen, augustus 2008.

²⁹ Klein Rouweler A, Rambharos N, Van Teerns M. Armoedemonitor Gemeente Groningen 2009. Bureau onderzoek, Gemeente Groningen, november 2009.

van een onderzoek naar het jongerenwerk en de aansluiting tussen beleid en praktijk, eveneens aan dat nog verbetering mogelijk is door het betrekken van uitvoerders in de beleidsontwikkeling³⁰.

6.2 Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden

Groningen kent verschillende samenwerkingsverbanden die op uitvoeringsniveau relevant zijn in het kader van de hulpverlening aan gezinnen die leven in armoede. Het gaat onder meer om:

- De teams van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz), waarin Lentis, MJD, GGD en Verslavingszorg Noord Nederland (VNN) samenwerken. De teams bieden hulp aan mensen met psychische problemen die zorg of opvang nodig hebben, maar hier onvoldoende gebruik van maken.
- Basiszorg in de Buurt, een initiatief van MJD en Thuiszorg Groningen om ambulante hulp te bieden aan gezinnen met meerdere problemen.
- Bureau Woonkans, waarin woningbouwcorporaties, MJD, gemeente Groningen en organisaties als Verslavingszorg Noord Nederland (VNN), Christelijke verslavingszorg Ter Wille, Lentis en Stichting Huis samenwerken om kwetsbare groepen te begeleiden bij het vinden van een huurhuis. Ook wordt vanuit dit bureau de ondersteuning en hulpverlening gecoördineerd, die deze mensen nodig hebben bij het zelfstandig wonen.
- Nieuw Lokaal Akkoord 2007-2010, waarin vijf woningbouwcorporaties en de gemeente afspraken hebben gemaakt over het bouwen van betaalbare en betere woningen en het investeren in sociale infrastructuur, voorzieningen en openbare ruimte.
- Lokaal Platform Integrale Schuldhulpverlening waarin professionals enkele keren per jaar bij elkaar komen om hun activiteiten af te stemmen en te overleggen over de voortgang van het convenant integrale schuldhulpverlening. In het convenant hebben GKB, dienst SOZAWE, dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (OCSW), MJD, Leger des Heils, dagopvang voor dak- en thuislozen Open Hof, Stichting Huis, VNN, Ter Wille, Reclassering Nederland, Stichting Toevluchtsoord, Humanitas, Werkprojecten Groep – Twaalfde Huis en Zorggroep Linis van Lentis afspraken gemaakt over de ontwikkeling van integrale schuldhulpverlening en de taken van de instellingen daarin.
- Vensterscholen, waarin scholen voor primair onderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang, buitenschoolse opvang, jeugdgezondheidszorg, buurtcentra, speeltuinverenigingen, bibliotheken, sportverenigingen, muziekscholen en de gemeente samenwerken.
- Zorg- en preventieteams voor voortgezet en bijzonder onderwijs, die zich richten op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Partners zijn: Leerplicht, GGD Groningen, BJZ, schoolmaatschappelijk werk, MEE en de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ).
- Het CJG waarin de Jeugdgezondheidszorg (GGD), Centrum voor Ontwikkeling en Pedagogische Activiteiten en MJD de frontoffice vormen. Na melding in de Verwijsindex (Zorg voor Jeugd) vinden casusoverleggen plaats. Die vormen de backoffice. Er zijn zes CJG's in de gemeente Groningen. Een zevende zal gerealiseerd worden.

³⁰ Onderzoek Jongerenwerk: brug tussen beleid en praktijk? Rekenkamercommissie gemeente Groningen, maart 2010.

6.3 Gegevensuitwisseling nog niet optimaal

Organisaties nemen vaak contact met elkaar op voor het uitwisselen van informatie, het inwinnen van gegevens of het op de hoogte brengen van anderen. In het kader van de CJG-vorming is de Verwijsindex - Zorg voor Jeugd – ontwikkeld waardoor professionals contact met elkaar kunnen opnemen als ze zich zorgen maken om dezelfde jongere. De zorgadviesteams (voor kinderen tot twaalf jaar) en de zorgafstemming risicojongeren (twaalfplusnetwerken) behoren vanaf 1 juli 2010 tot de backoffice van de CJG's. Casusoverleg in de backoffice vindt plaats op basis van signalering in de Verwijsindex. De politie en de woningbouwcorporatie zijn geen deelnemer aan Zorg voor Jeugd. Ditzelfde geldt voor een deel van de scholen. Hoewel de politie en de woningbouwcorporaties indirect – via andere organisaties - in de Verwijsindex melden, zijn verschillende professionals bang dat relevante informatie vanuit die partijen met de nieuwe werkwijze wegvalt. Verder signaleert het systeem niet op gezinsniveau (signalen over broers en zussen worden gezien als een op zichzelf staande melding), iets dat wel gebeurde in de oude constructie van de casusoverleggen.

Organisaties zoeken met tal van andere organisaties contact om jongeren en ouders hulp te bieden. Figuur 1 laat zien wie met wie contact heeft rondom kinderen. Zo is bijvoorbeeld te zien dat MEE met drie partijen contact wil zoeken. GKB, SOZAWE, Humanitas en het ROC nemen geen contact op met andere organisaties bij de hulp die zij het kind bieden. Het ROC gaat het gesprek aan met ouders en kind en probeert via hen de benodigde hulpverlening in gang te zetten. GKB en SOZAWE geven aan dat ze de kinderen helpen via de ouders. Uit de dossiers ontstaat hetzelfde beeld, hoewel in enkele gevallen SOZAWE en GKB wel contact hebben met BJZ.

Figuur 1: Welke organisaties en samenwerkingsverbanden zoeken contact met elkaar rondom het kind (vignetstudie)?

	SOZAWE	GKB	MEE	MJD	GGD	JGZ	CJG	Huisarts	GGZ	Leger des Heils	Jeugd-zorginst.	School	ZAT	Naschoolse opvang	Leerplicht	Jongeren-werk	Welzijns-werk	Politie
MEE																		
MJD																		
GGD																		
CJG																		
Thuiszorg																		
Huisarts																		
Basisonderwijs																		
Voortgezet onderwijs																		
Politie																		

6.4 Onduidelijkheid in de praktijk over coördinatie van zorg

Wanneer organisaties tegelijkertijd contact hebben met elkaar en met de gezinnen, is het belangrijk dat iemand het overzicht heeft over de activiteiten en tevens de acties coördineert. In het vignetonderzoek wezen de professionals het maatschappelijk werk vaak aan als zorgcoördinator. Dit gold vooral voor éénoudergezinnen, of als het gezin afhankelijk was van een uitkering of het kind niet gezond was of een ontwikkelingsachterstand had. Verder wezen organisaties vooral zichzelf aan als degene die zou moeten coördineren. Ook werden de ouders genoemd als degene die het voortouw moeten nemen. Hoewel in het kader van de CJG-vorming afspraken zijn gemaakt over zorgcoördinatie en één gezin één plan³¹, heerst bij professionals veel onduidelijkheid over wie wanneer coördineert. Ze noemen het coördineren van zorg en het zorgen voor een coördinator dan ook als één van de belangrijkste verbeterpunten in Groningen.

Ouders en jongeren hebben evenmin overzicht over de hulp. Jongeren vertellen dat het aantal hulpverleners toeneemt, zonder dat het voor hen duidelijk is wie wat doet: *'Bijvoorbeeld toen ik naar pleegouders moest kreeg ik te maken met pleegzorg. Toen had ik echt zoiets van... nou nog meer erbij. Toen ging ik naar een andere organisatie en toen kreeg ik nog meer begeleiders'*.

Als belangrijkste reden voor ongecoördineerde zorg noemen professionals uit het management dat organisaties uiteenlopende belangen hebben: *'Elke organisatie wordt afgerekend op zijn eigen indicatoren, dus als die niet overeenkomen dan is dat een probleem'*. De coördinatie wordt dan gevoerd vanuit financieringsregels en voorwaarden van organisaties, niet vanuit het vinden van oplossingen voor cliënten.

Binnen verschillende projecten is wel sprake van één regisseur die de zorg coördineert en van gedeelde doelen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het kader van Woonkans en in het protocol 'Ketenzorg multi-probleem gezinnen'³².

6.5 Samenvatting en conclusie

Beleidsnota's hebben veel aandacht voor integraal beleid en samenwerking. Verschillende diensten van de Gemeente Groningen zijn dan ook betrokken bij samenwerkingsverbanden. Toch wordt door mensen uit de uitvoering nog weinig aansluiting ervaren tussen beleid en praktijk.

Organisaties die zich bezighouden met hulp bij armoede vormen rond een gezin meer een netwerk, waarbij een organisatie contact heeft met allerlei andere organisaties, dan een keten waarin elke organisatie zijn rol vervult en contact heeft met de organisatie die voor of na hem hulp biedt. In het geval van meervoudige en wisselende problemen kan een netwerk een goede vorm van

³¹ Zorg voor jeugd Groningen. Verwijsindex in de provincie Groningen. Uitvoering zorgcoördinatie door JGZ en BJZ in de Centra voor Jeugd en Gezin van de gemeenten in de provincie Groningen. Groningen: 26 mei 2009.

³² Protocol ketenzorg multi-probleem gezinnen. Stad Groningen. Op 20 oktober 2005 ondertekend door 19 diensten en instellingen in de gemeente Groningen.

samenwerking zijn, maar dit vergt wel een goede informatie-uitwisseling en een duidelijk ingevulde zorgcoördinatie.

Professionals wisselen rondom individuele jongeren en gezinnen informatie uit. De casusoverleggen vinden sinds 1 juli 2010 plaats in de backoffice van de CJG's. Dit maakt het voor verschillende organisaties – die niet zijn aangesloten op de verwijsindex Zorg voor Jeugd - lastiger om signalen door te geven en informatie te delen, terwijl informatie-uitwisseling wel nodig is om goede hulp te bieden. Hoewel in verschillende samenwerkingsverbanden een zorgcoördinator of casemanager de hulpverlening afstemt, is het buiten die initiatieven voor veel professionals onduidelijk wie de regie voert. Zij zijn niet op de hoogte van de afspraken over zorgcoördinatie in de CJG's en ervaren in de praktijk dat het invullen van de coördinatiefunctie wordt belemmerd door uiteenlopende doelen van organisaties, die vooral zijn gelieerd aan de eigen werk- en financieringswijze.

7 Conclusie en aanbevelingen

De resultaten laten zien dat het bieden van goede hulp aan kinderen die leven in armoede niet eenvoudig is. Belangrijke redenen hiervoor zijn de diversiteit van de groep, de snel veranderende problemen en het grote aantal organisaties dat betrokken is. Bovendien kent de hulpverlening dilemma's die hulpverleners en beleidsmakers moeten afwegen, zoals het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid versus het bieden van ondersteuning aan gezinnen die zich moeizaam redden, of wensen van ouders die conflicteren met wat voor het kind nodig is.

7.1 Conclusie

ITJ heeft op verschillende manieren informatie verzameld over de hulp aan kinderen die leven in armoede. Op basis van de analyse van deze informatiebronnen concludeert ITJ dat Groningen veel goede initiatieven kent om passende hulp te bieden voor kinderen, om de doelgroep op een actieve en laagdrempelige manier te benaderen en om samenwerking vorm te geven. Naast dit vele goede is sprake van verschillende knelpunten die aandacht vergen.

Maatwerk wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een totaalanalyse

Op enkele goede initiatieven na, is onduidelijk wat de problemen op het niveau van het gezin zijn, welke hulpverleners zijn betrokken en wie het voortouw heeft in de hulpverlening. Kinderen en gezinnen krijgen vooral hulp bij acute problemen, waardoor achterliggende problemen blijven liggen. Het risico is dat oorzaken blijven bestaan en de situatie zich herhaalt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de kinderen uit deze gezinnen.

Lage drempels vergroten het bereik, maar bereik is ook afhankelijk van willekeur

Door de outreachende werkwijze van organisaties en de wijkgerichte benadering kent Groningen lage drempels voor hulp. Toch is het bereiken van grote groepen mensen nog afhankelijk van hun eigen initiatief, hun sociale netwerk en de instelling van de professionals die zij tegenkomen. Bovendien krijgen kinderen uit verschillende groepen gezinnen – zoals gezinnen met inkomsten net boven het minimum - nu geen of minder vaak hulp, terwijl zij wel recht hebben op deze voorzieningen.

Coördinatie en informatie-uitwisseling in de praktijk niet vanzelfsprekend ondanks beleidsafspraken

Groningen kent allerlei samenwerkingsverbanden, projecten en activiteiten die te maken hebben met de hulp aan kinderen die leven in armoede. Vanuit het integrale beleid van de gemeente wordt die samenwerking gestimuleerd, bijvoorbeeld in de CJG's. Professionals ervaren echter nog weinig aansluiting tussen beleid en praktijk. Zo zijn professionals (nog) niet op de hoogte van de afspraken over zorgcoördinatie in de CJG's. Bovendien verloopt de coördinatie van zorg in de praktijk niet soepel door uiteenlopende doelen van organisaties. Casusoverleggen hebben in het kader van de CJG-vorming een andere invulling gekregen. Voor organisaties die niet zijn aangesloten op de Verwijsindex is het lastiger om informatie te delen.

ITJ acht verdere verbetering nodig

Ondanks de mooie initiatieven, zoals bureau Woonkans en Basiszorg in de Buurt vindt ITJ verdere verbetering nodig. Op basis van de analyse op de verzamelde gegevens, de verbeteringsuggesties van professionals (zie bijlage 2), jongeren en ouders (zie bijlage 3), ziet ITJ verschillende mogelijkheden voor verbetering.

7.2 Aanbevelingen over het leveren van maatwerk

Betrek jongeren en ouders bij overleg over hulpverlening

Jongeren en ouders willen graag meebepalen welke soort hulp ze krijgen en van wie. Het is bijvoorbeeld mogelijk om jongeren en ouders uit te nodigen bij het casusoverleg waarin hun situatie wordt besproken. In het geval van gedwongen hulp of een situatie waarin het belang van ouders niet overeenkomt met het belang van het kind zal dit niet altijd mogelijk zijn. Toch kunnen ouders en jongeren meer dan nu worden betrokken.

Om nog meer praktische hulp te bieden - waar jongeren en ouders behoefte aan hebben - kan worden gezocht naar mogelijkheden buiten het officiële circuit. Zo kan worden bekeken of vrijwilligers, bijvoorbeeld studenten, ondersteuning kunnen bieden bij praktische zaken, zoals het doen van de administratie, helpen bij het opknappen van een huis, etc. Ook kan de Formulierenbrigade, gevormd door mensen uit de doelgroep zelf, meer worden ingezet.

Het is belangrijk om jongeren en ouders meer te laten meedenken over geschikte oplossingen en hen vanuit hun perspectief te laten aangeven waar behoefte aan is en wat werkt. Dit is in Groningen gebeurd in het kader van wijkvernieuwingsprojecten, maar het zou ook op andere terreinen kunnen gebeuren, zoals bij vrijetijdsbesteding en sport. Zo geven ouders aan dat ze de kosten voor zwembad – ondanks een gedeeltelijke vergoeding – niet kunnen opbrengen.

Zoek mogelijkheden om achterliggende problemen in kaart te brengen en aan te pakken

Doordat de aandacht uitgaat naar acute problemen blijft hulp voor achterliggende problemen achterwege. Groningen kent een aantal initiatieven (zoals Woonkans, Basiszorg in de Buurt, het protocol Ketenzorg en de Puddingprincipes) die de hele gezinssituatie in kaart brengen en een plan maken om te werken aan het totaal van de problemen. Het is belangrijk om deze werkwijze te behouden en uit te bouwen. Daarnaast is het van belang om te zoeken naar mogelijkheden om langduriger hulp te bieden, zodat na het aanpakken van de acute problemen ruimte is voor het aanpakken van oorzaken en minder acute problemen.

7.3 Aanbevelingen over het verbeteren van het bereik

Behoud lage drempels en maak andere hulp toegankelijker

Verschillende Groningse organisaties zijn zeer laagdrempelig. Ze gaan actief op zoek naar de doelgroep. Ouders en jongeren waarderen de wijze waarop ze dat doen. Deze manier van werken verdient het daarom te worden behouden. Voor andere soorten hulp – zoals aanvullende financiële regelingen – is het nodig om de drempels te verlagen. De afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Platform Integrale Schuldhulp vormen bijvoorbeeld een goed startpunt. Verder moeten verwijzingen soepel verlopen, zodat geen onnodige vertraging optreedt voordat jongeren en ouders op de juiste plek zijn. De Puddingprincipes zijn daarvoor een goed uitgangspunt. Het verdient aanbeveling om die principes op korte termijn in de praktijk te brengen.

Zoek naar manieren om niet-bereikte groepen te benaderen

Ondanks de lage drempels blijven verschillende groepen buiten beeld. Mogelijk kunnen gezinnen met een inkomen net boven het minimum worden benaderd via generieke organisaties, zoals scholen en de kinderopvang. Daarnaast moeten alle professionals op de hoogte zijn van en alert zijn op het informeren van de doelgroep over aanvullende regelingen. Verder is het essentieel dat ook kinderen uit Oost-Europese gezinnen die tijdelijk in Nederland verblijven de hulp krijgen die ze nodig hebben. Mogelijkheden om hen te helpen moeten worden geïnventariseerd en uitgevoerd.

7.4 Aanbevelingen over verbeteren van samenwerking en samenhang

Kies een zorgcoördinator dichtbij het gezin

Vertrouwen tussen gezin en professional maakt een belangrijk onderdeel uit van goede hulp. Een vaste contactpersoon die mede is gekozen door gezinsleden, is van belang. Deze vaste contactpersoon kan de hulp ook coördineren, zoveel mogelijk in overleg met jongeren en ouders. Deze coördinator kan een totaalanalyse maken van de gezinssituatie, passende hulp entameren en de verschillende onderdelen van de hulp afstemmen. In veel gevallen zal het nodig zijn dat deze vaste contactpersoon langdurig bij het gezin betrokken blijft.

Verbind beleid en praktijk

Als belangrijke reden voor de afwezigheid van zorgcoördinatie noemen professionals de uiteenlopende indicatoren waarop organisaties worden afgerekend. De gemeente Groningen kan zoeken naar mogelijkheden om de aansturing en subsidiëring van organisaties meer eenduidig te maken. Daarnaast is het belangrijk om professionals uit de uitvoering meer te betrekken bij het vormen en uitvoeren van beleid. Zij lopen nu tegen knelpunten aan in de hulpverlening die op beleidsniveau om een oplossing vragen, zoals de hulp aan Oost-Europese gezinnen in schuurtjes. Ook zijn professionals uit de uitvoering op dit moment niet altijd op de hoogte van het beleid van de gemeente.

7.5 Doe wat werkt voor Groningen

Het bestuur van de gemeente Groningen heeft toegezegd om naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek waar nodig verbeteracties in gang te zetten. We vragen de vertegenwoordigers van de gemeente Groningen dan ook om het voortouw te nemen en samen met jongeren, ouders, professionals en andere betrokkenen de aanbevelingen nader te concretiseren en uit te voeren. Vervolgens zal ITJ de uitvoering van de acties gedurende de komende twee jaar volgen.

Bijlage 1: Risicoselectie

ITJ heeft de ambitie onderzoek te doen in gemeenten waar het (risico op het) probleem groot is. Het vooronderzoek liet diverse indicatoren zien die sterke samenhang vertonen met armoede. Gekeken is of over die indicatoren lokale gegevens zijn en of de gegevens per regio variëren. De selectie van gemeenten is gebeurd in verschillende stappen.

Eerste selectie

Om tot een eerste selectie van gemeenten te komen, zijn drie indicatoren gekozen:

- Percentage éénoudergezinnen ten opzichte van aantal particuliere huishoudens: 53 procent van de kinderen die in een arm gezin wonen³³, komt uit een éénoudergezin ten opzichte van veertien procent onder de totale groep kinderen³⁴.
- Percentage kinderen dat leeft in een bijstandsgesin: van de totale groep kinderen leeft zes procent in een bijstandsgesin. Onder arme kinderen is dit percentage ruim zes keer zo groot.
- Percentage kinderen in bijzondere bijstand: Armoede leidt tot sociale uitsluiting van kinderen, in die zin dat zij om financiële redenen minder vaak deelnemen aan sport, culturele en recreatieve activiteiten³⁵. De bijzondere bijstand is onder meer bedoeld om het toch mogelijk te maken om aan deze activiteiten deel te nemen.

Vervolgens is de som van deze percentages bepaald, vanuit de veronderstelling dat elk van deze indicatoren evenredig mee weegt. De range van deze 'nieuwe variabele' liep van 2,5 tot 50. De achttien hoogst scorende gemeenten zijn geselecteerd: Amsterdam, Arnhem, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Heerlen, Kerkrade, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Vlissingen en Zoetermeer. Gemeenten waar ITJ al eerder onderzoek deed of waar ITJ-onderzoek loopt zijn uit deze selectie uitgesloten.

Tweede selectie

Vervolgens is een tweede selectie gemaakt, omdat de beschikbare capaciteit het slechts mogelijk maakt om vier gemeenten te onderzoeken. De tweede selectie is gebeurd op basis van de volgende indicatoren:

- Kinderen in achterstandswijken: zeventien procent van alle kinderen in Nederland woont in een achterstandswijk. Dit percentage kan oplopen tot zestig procent³⁶. De score van een wijk wordt bepaald door inkomen, opleidingsniveau en werkloosheid in het postcodegebied. Bij een score boven een bepaalde waarde, wordt het gebied als achterstandswijk getypeerd. Inkomen, opleidingsniveau en werkloosheid hangen sterk samen met armoede.

³³ Gekeken is naar kinderen die wonen in een huishouden onder 120 procent van het sociaal minimum.

³⁴ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

³⁵ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

³⁶ http://www.rivm.nl/vtv/object_map/o2956n21844.html

- Percentage arbeidsongeschikten: veertien procent van de arme kinderen woont in een gezin dat leeft van een WAO- of WW-uitkering, ten opzichte van vier procent in de totale populatie³⁷.
- Werkloosheid onder jongeren: deze indicator is meegenomen als een van de mogelijk nadelige gevolgen van opgroeien in armoede.
- Aantal jongeren 4 tot 18 jaar ten opzichte van aantal jongeren van 0 tot 25 jaar en het totaal aantal inwoners van de gemeente.

Dit heeft geleid tot de selectie van: Schiedam, Groningen, Zoetermeer en Capelle aan den IJssel.

³⁷ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

Bijlage 2: Oplossingen aangedragen door professionals

Tijdens de versnellingskamer die plaatsvond op 1 juli 2010 noemden professionals allerlei oplossingen om de (samenhang in) hulpverlening aan kinderen die leven in armoede te verbeteren. Hieronder zijn de oplossingen die het belangrijkste werden gevonden weergegeven, geclusterd per onderwerp.

Preventie

- Meer aandacht voor ondersteuning van basisvaardigheden (taal- rekenvaardigheden, sociale vaardigheden etc.).
- Budgettering invoeren als basisles in onderwijs, zoals onder meer is gedaan in het kader van de Klasse!kas, een project voor basisscholen over omgaan met geld.
- Ontwikkel een programma om kinderen te laten zien hoe belangrijk het is dat je werk en een opleiding hebt, dat je kunt meedoen in de maatschappij.

Sociale omgeving en inzetten van vrijwilligers

- Het versterken van de sociale omgeving van gezinnen (mensen zorgen voor elkaar).
- Vaker een beroep doen op vrijwilligers.
- Meer gebruik maken van civil society, Groningers hebben best wat voor elkaar over. Bovendien kent Groningen studenten die als vrijwilliger zouden kunnen optreden.

Stimuleren participatie en verantwoordelijkheid

- Zorgen dat iedereen kan participeren, liefst door werk.
- Niet direct problematiseren, maar eerst kijken wat mensen zelf kunnen oplossen.
- Stimuleren dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Ze vanuit hun eigen motivatie keuzes laten maken en hen de consequenties daarvan laten kennen.
- Maak mensen zelf verantwoordelijk en zorg ervoor dat zij een succeservaring krijgen, zodat zij hun eigenwaarde kunnen hervinden.
- Investeren in competenties die ouders en jongeren kunnen ondersteunen in het hanteerbaar maken van armoede.

Afstemmen aanbod

- Niet zomaar een nieuw project starten, maar eerst kijken wat er al is.
- Verminderen van het aantal loketten.
- Bundelen van hulpvormen.
- Samenvoegen van hulpverleningsorganisaties. Er zijn nu teveel organisaties met hetzelfde onderdeel bezig.

Afstemming en regie

- Beter afstemmen hulp van vrijwilligers op hulp van professionals.
- Regievoering sterker ontwikkelen, en afspreken wie de hulpverlening binnen een gezin coördineert.

- Overeenstemming vinden over doelstellingen en het gezamenlijk stellen van prioriteiten.
- Voor ieder gezin een persoonlijke coach of casemanager regelen, die de hulp kan coördineren en kan voorkomen dat ouders en kinderen gaan shoppen.
- Beter invullen van de regiefunctie.
- Afstemmen wie de regie voert in een gezin.
- Eén loket, van waaruit de zorg wordt afgestemd.
- Een loket voor noodaanvragen kinderen door intermediairs zoals hulpverleners en docenten.
- Afstemmingsoverleggen laten bestaan en ze niet vervangen door 'Zorg voor Jeugd'.

Informatie en hulp gemakkelijker toegankelijk maken

- De sociale kaart van organisaties op elkaar afstemmen en beschikbaar maken voor ouders en kinderen.
- Een een-loket-systeem waar ouders en kinderen zelf kunnen kijken wat er allemaal voor hen beschikbaar is.

Bureaucratie en financiering

- Verminderen van de bureaucratie.
- Minder regels en zorgen dat er minder administratie nodig is om hulp te regelen.
- Meer financiële middelen beschikbaar maken voor de uitvoering.
- Een langdurige, structurele financiering van hulpverlening mogelijk maken.
- Verschillende financieringen ontschotten en bundelen met het oog op het vergemakkelijken van samenwerking.
- Naar financiële mogelijkheden zoeken om hulp te bieden bij acute nood.

Overig

- Eerder, als dat nodig is, gebruik maken van niet-vrijwillige hulp.
- Via voedselbank en kredietbank signaleren en zorgen voor hulp als kinderen uit die gezinnen in de knel lijken.
- Steviger inzetten op uitvoering van het armoedepact.
- Actiever stimuleren van het gebruik van het Jeugdsportfonds.

Bijlage 3: Wat is nodig volgens jongeren en ouders?

In de interviews noemden jongeren en ouders zaken die voor hun belangrijk zijn in de hulpverlening. Hieronder zijn ze geclusterd per onderwerp.

Regelgeving

- Er is goede informatie beschikbaar (en toegankelijk) over regelingen, voorzieningen en instanties. Jongeren of ouders willen niet het gevoel hebben dat de informatie die hun bereikt afhankelijk is van mond tot mond reclame, de wijk waar men verblijft, de mate waarin de cliënt zich actief opstelt of met welke organisaties hij of zij te maken heeft.
- Regelgeving die elkaar bijt maakt dat mensen gedemotiveerd raken bepaalde zaken te doen, zoals sparen. De doelstelling van regelgeving (ten aanzien van de armoedesituatie) moet niet uit beeld raken. *'Ik vind ook dat mensen [hulpverleners] soms van regeltjes af moeten wijken. Ik vind Nederland echt een regelland waardoor mensen soms niet meer zien wat de doelstelling is en dat het alleen maar om de regels gaat. Soms moet je daar in schipperen.'*

Praktische en concrete hulp

- Ouderen en jongeren willen praktische ondersteuning, zoals schoonmaakwerk, het invullen van papierwerk etc. Begeleiders gaan voor ouders achter zaken aan gaan, zoeken informatie voor ze uit, nemen taken van ouders en jongeren (even) over en doen meer dan binnen hun taakopvatting past. *'Zet iemand neer die precies voor je uit gaat zoeken wat is de goedkoopste zorgverzekeraar, wat is de goedkoopste energieleverancier, wat is de goedkoopste provider... Daar hebben mensen wat aan.'*
- Hulpverlening leidt tot een concreet resultaat. Er wordt minder gepraat en meer gedaan.
- Een doorverwijzing verloopt snel. Ook blijft de verwijzende instantie betrokken totdat de cliënt door de nieuwe instantie is opgenomen. *'Dat je niet steeds alles opnieuw moet vertellen.'*

Goede band met de hulpverlener

- Instanties helpen ouders om hun schaamte te overwinnen.
- De privacy van betrokkenen wordt gerespecteerd. Informatie die in vertrouwen is verteld, wordt niet doorverteld.
- Hulpverleners luisteren goed en bejegenen jongeren en ouders correct. Zij geven vertrouwen.
- Hulpverleners houden zich aan hun afspraken (zoals zaken die geregeld moeten worden, de belofte om terug te bellen etc.).
- Ouders en jongeren willen een vast contactpersoon, die zij regelmatig spreken en zodat ze niet iedere keer hun verhaal opnieuw hoeven te vertellen.

Niet teveel hulp en projecten

- Gezinsleden worden niet te veel belast gedurende het hulpverleningstraject aan hun kind, ouder, broer of zus.
- Er wordt niet meer hulp gegeven dan nodig is.
- Het aantal betrokken hulpverleners is overzichtelijk. Duidelijk is wie wat doet. Als een wisseling

van hulpverlener toch nodig is, dan vindt er een goede overdracht plaats. Voorkomen wordt zo dat iets wat in een eerder stadium is toegezegd, door een ander wordt afgewezen.

- Er vindt tussen organisaties onderling overleg en afstemming plaats. Voorkomen wordt dat er te veel overlap is. *'Schrijf alles eens op wat iedereen doet [professionals doen] en waarschijnlijk zit er een gigantische overlap in. Dat zou beter kunnen.'*

Ouders en jongeren en hun persoonlijke situatie betrekken bij hulp

- Ouders willen deelnemen aan het zorgoverleg dat over hun gezin is georganiseerd.
- Hulpverleners houden in hun aanpak rekening met de zwaarte die een 1-oudergezin met zich meebrengt.

Over afzonderlijke organisaties

- Re-integratieprojecten bieden zekerheid over de mogelijkheden voor de cliënt en passen bij wat de cliënt wil.
- Het CWI behandelt mannen en vrouwen gelijkwaardig, zodat zij evenveel kans op hebben een baan en zich verder kunnen ontwikkelen.
- Het GKB laat dossiers niet te lang liggen en informeert ouders steeds over de laatste stand van zaken.
- De school neemt een actieve rol in en betreft ouders. Als andere organisaties betrokken zijn bij het kind, kan de school de ouders hierin ondersteunen.