

## Advies Platform Minima



### Nota armoedebestrijding in het sociale domein (februari 2016)

1. a) Het Platform voor de Minima is blij met de aandacht die de concept nota geeft aan de Armoedebestrijding in het sociale domein in Ridderkerk. Dat is hard nodig want de armoede neemt nog steeds toe, en sommige groepen in onze samenleving dreigen nooit meer uit deze armoede te ontsnappen.
  - b) Wij betreuren dat de nota in financiële zin nauwelijks extra budget vrij maakt voor armoedebestrijding en adviseren dat alsnog wel te doen. Voor ons gelden daarbij de volgende prioriteiten:
    - a) Invoering van een volledig kinderpakket (zie armoedeconvenant)
    - b) Vergroting van de doelgroep van het armoedebeleid naar 130% van het Participatiewet-inkomen, eventueel met een tussenstap dit jaar naar 120%
    - c) Investing in de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering, voorlichting en preventie van armoedebestrijding (zie ad 13)

Zonder extra budget voor deze prioriteiten blijft de beleidsnota steken in woorden zonder daden. Daarbij wordt in de nota wel prioriteit gegeven aan een Ridderkerkpas. Bij deze pas hebben wij voor de doelgroep minima grote vraagtekens (zie ad 10).

c) Onduidelijk blijft helaas of de gemeente Ridderkerk nu ook het Armoedeconvenant wil ondertekenen, of, indien dat niet zo is, waarom niet, en welke onderdelen dan wel en welke onderdelen dan niet worden overgenomen. **Graag zouden wij tenminste een inhoudelijke reactie in de nota zien op de voornaamste voorstellen uit het convenant** (zie bijlage 2).
2. De genoemde uitgangspunten van de nota (par. 2) worden door ons onderschreven, maar bij het centraal stellen van eigen kracht en de eigen mogelijkheden van de doelgroep plaatsen we een serieuze kanttekening. Uiteraard willen we graag dat iedereen op eigen kracht en mogelijkheden problemen kan aanpakken, maar maatwerk blijft belangrijk hierbij. Een kanteling naar nog meer zelfredzaamheid is voor veel minima op (nog) niet weggelegd en het platform waarschuwt tegen contraproductieve effecten daarvan. Er is eerder meer dan minder hulp en ondersteuning nodig, en soms ook enige mate van paternalisme. In bijlage 1 pleiten wij voor het begrip 'bindkracht' in plaats van eigen kracht.
3. Wij zouden graag in de nota een verklaring willen zien van de verschillen in armoedecijfers (par. 3) over Ridderkerk tussen die van KWIZ en Stimulanz. Ook zouden we de cijfers willen zien als de inkomensnorm conform ons advies wordt uitgebreid naar 120 resp. 130% PW.
4. a) Wij stemmen in met de voorgestelde prioritering van doelgroepen (par. 4), maar constateren tot onze spijt dat uit de nota niet blijkt welke gevolgen deze prioritering heeft in termen van extra geld of maatregelen. De nota stelt dat het nu al beschikbare geld meer naar deze doelgroepen gaat, zonder dat duidelijk wordt hoe dan en wat dat dan voor gevolgen heeft voor andere groepen in de minima. Ook nog te ontwikkelen voorzieningen zouden vooral aan deze doelgroepen ter beschikking moeten komen, waarbij alleen de Ridderkerkpas genoemd wordt. **Het platform geeft echter prioriteit aan met name het**

**kinderpakket. Ook voor ouderen en huishoudens die langdurig in armoede leven zijn in de nota helaas geen extra middelen of maatregelen voorzien. Dat maakt de genoemde prioritering nogal een loos gebaar.**

b) Het is positief dat zelfstandig werkende minima ook onder de werking van het armoede beleid wordt gebracht en dat zij ook in aanmerking komen voor het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid. **Wij doen voorts het voorstel om deze zelfstandig werkende minima bij het in aanmerking te komen voor minimavoorzieningen niet altijd de eis te stellen dat zij eerst hun onderneming moeten ontmantelen of recente, volledige jaarcijfers te overleggen, maar bekijk dit op maat; en investeer in voldoende kennis bij de publiekbalies over hoe er met deze groep moet worden omgegaan.**

5. a) Bij de doelstellingen van het armoedebeleid (par. 5) wordt terecht gesteld dat armoedebestrijding meer vraagt dan alleen geld geven, hoe belangrijk vaak ook. De nota stelt een meer integrale aanpak als oplossing, waarbij vooral meer gevraagd wordt van de inwoner zelf. Opnieuw wordt daarbij genoemd dat het uitgangspunt de eigen kracht van de burger is. **Het is positief als het beleid erop is gericht om die eigen kracht te versterken, maar negatief als onvoldoende onderkend wordt dat veel minima juist hulp nodig hebben. Ook van de gemeente is meer, en ook andere hulp en ondersteuning nodig. Dit bewustzijn spreekt onvoldoende uit de nota, hetgeen ons zorgen baart.**  
 b) **Het platform beveelt voorts aan om de doelstellingen al in de nota te koppelen aan concrete, meetbare (SMART) doelstellingen om de armoede terug te dringen, die vervolgens in de armoedemonitor gemonitord worden. Het platform zou graag bij de ontwikkeling van de monitor betrokken worden.**
6. Het platform beoordeelt het positief dat op maat gezien wordt of voor gebruiksgoederen leenbijstand of bijstand 'om niet' wordt toegekend (par. 6), **maar stelt wel uitdrukkelijk als voorwaarde dat verschillen tussen toekenningen aan burgers alleen gebaseerd moet kunnen zijn op norm van redelijkheid toetsbare verschillen, tenminste in klacht- en beroepsprocedures. Het platform wordt graag in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de aangekondigde nota voor nieuwe beleidsregels voor de bijzondere bijstand.**
7. a) **Het platform is teleurgesteld dat een eerder in het vooruitzicht gestelde verhoging van de inkomensgrens van 110 naar 120% van het bijstandsniveau niet wordt voorgesteld (par. 7).** Het financiële argument voor de gemeente dat hierbij in de nota gebruikt wordt miskent de ernst van de financiële problemen bij de doelgroep die nu buiten de werking van het armoedebeleid blijft. In plaats van de problemen van deze burgers wordt het budget van de gemeente centraal gesteld, nog daargelaten dat de begroting van de gemeente uiteraard talloze mogelijkheden heeft om andere financiële prioriteiten te stellen. Armoedebestrijding is kennelijk geen financiële prioriteit van de gemeente. Wij betreuren dat uiteraard ten zeerste. In het armoedeconvenant was overigens 130% voorgesteld.  
 b) De nota stelt dat het minimabeleid geïntensiveerd wordt door een extra budget voor maatwerk (€ 12.500 per jaar in 2016 en 2017, daarna 25.000 euro per jaar) en doordat men van de Ridderkerkpas het effect verwacht dat minima meer gebruik zullen maken van voorzieningen. **Wij achten dit wel een heel minimale invulling van extra prioritering van het minimabeleid, als we kijken naar de noden van de doelgroep.**  
 c) De nota stelt dat de periode tot 2018 een pilot is, maar vooral gericht op het monitoren van de financiële beheersbaarheid. Wij hopen dat in de pilot alle doelen gemonitord worden, met name ook de effectiviteit in armoedebestrijding.

d) Het Platform is blij dat het niet doorvoeren van de kostendelersnorm gehandhaafd blijft. **Wij bepleiten voorts dat in individuele gevallen op basis van hardheid en/of een integraal plan van normen kan worden afgeweken ten gunste van betrokkene(n).**

8. **De nota stelt tot onze diepe teleurstelling dat onze belangrijkste prioriteit, het kindpakket, financieel niet haalbaar zou zijn** (par. 8). Volgens onze berekeningen gaat het om een bedrag van circa 560.000 euro, waarvan een deel nu ook al gefinancierd wordt. **Wij vragen nog eens nadrukkelijk om een heroverweging van deze prioritering.** Het bundelen van bestaande kindregelingen en het reactiveren van een computerregeling voor kinderen, tezamen met faciliteiten in natura en de Ridderkerkpas achten wij echt onvoldoende. De geformuleerde prioritering van kinderen in het armoedebeleid is zonder een volwaardig kinderpakket een loos gebaar.
9. Het is positief dat de collectieve ziektekostenverzekering (par. 9) voor minima wordt voortgezet.
10. a) **Zoals eerder aangegeven achten wij de ontwikkeling van de Ridderkerkpas (par. 10) uit oogpunt van armoedebeleid geen prioriteit.** De kosten van ontwikkeling en beheer kunnen beter aan de minima zelf besteed worden. Er zijn ook andere mogelijkheden om het niet gebruik van voorzieningen terug te dringen, zoals effectievere voorlichting en categorale verstrekking in natura.  
 b) Wij zijn blij dat de financiering van de ontwikkeling en het beheer van de Ridderkerkpas in ieder geval niet uit het minimabudget lijken te worden gefinancierd. Wel wordt in de financiële paragraaf gesteld dat er besparingen zijn doordat de uitvoering van het participatiefonds wegvalt. **Wij blijven daarom zorgen houden, nu in de nota geen duidelijkheid wordt verstrekt over de kosten en financiering van de Ridderkerkpas.**  
 c) De nota spreekt alleen over kortingen en vouchers, niet over een budget dat vrij besteedbaar is voor minima – **wij zouden ook zeer tegen een vrij besteedbaar budget zijn, omdat er dan een te groot risico is dat het geld niet aan de kinderen wordt besteed.**  
 d) **Voorts worden wij graag alsnog in de gelegenheid gesteld worden om advies uit te brengen over de voorzieningen op deze pas voor de minima. Ook heeft het platform zorgen over de wijze waarop de privacy van de gebruikers van de pas geborgd wordt en hoe de regeling zal zijn bij verlies van de kaart.**  
 e) Uit de financiële paragraaf (par. 19) blijkt dat de pas op termijn geheel in plaats komt van het huidige maatschappelijke participatiebudget, met uitzondering van een deel voor de samen te voegen kindregelingen. **Wij gaan daar op voorhand niet mee akkoord zonder dat duidelijk is dat de voorzieningen die nu in deze budgetten zitten ook straks gegarandeerd terecht komen bij de groepen waarvoor deze bedoeld zijn.** Het platform vreest onder meer dat voor kinderen bedoelde voorzieningen niet bij hen terecht komen.
11. **Het platform betreurt dat de geplande pilot voor het gratis reizen per OV voor AOW-gerechtigde minima niet doorgaat.** Zij heeft hierover eerder positief over geadviseerd. In de nota wordt onvoldoende onderkend dat sociale participatie en eenzaamheid bij deze groep een groot probleem is, en dat een lagere drempel voor reizen per OV daarin mogelijk een deel van de oplossing zou kunnen zijn. Nu dit voornemen ook geschrapt wordt blijkt in de nota nergens meer uit waar ouderen in het armoedebeleid een prioritaire doelgroep zouden zijn.
12. Dat het beleid gaandeweg doorontwikkeld wordt (par. 12) met begin 2017 een evaluatie wordt door ons positief beoordeeld. **Het platform gaat ervan uit dat wij betrokken worden bij de opzet en uitvoering van deze evaluatie.**

13. a) Met betrekking tot de voorgestelde integrale aanpak (par. 13) wordt een verandering in kanteling gesuggereerd, maar volgens is dit al lang de praktijk. **Het platform acht eerder meer dan minder maatwerk nodig.** Als er niet goed integraal op maat gekeken wordt wat mensen kan helpen om hun leven weer op de rails te krijgen, ook in financiële zin, dreigen er grote maatschappelijke kosten. Bij de integrale aanpak worden veel beleidsterreinen en partners genoemd, maar ontbreekt ten onrechte wonen en de wooncorporaties.
- b) Bij de eigen kracht en zelfredzaamheid hebben we al eerder in dit advies opmerkingen gemaakt: met name langdurige minima moeten van ver komen. De nota stelt hier dat indien burgers onvoldoende de eigen kracht aanwenden zij niet meer geholpen zullen worden. **Wij bepleiten om vooral positieve prikkels te gebruiken, dat werkt vaak beter.** Negatieve prikkels werken vaak zelfs averechts: als je zegt dat je zelf dingen kunt, krijg je immers minder hulp. In divers onderzoek naar de decentralisaties is gebleken dat dit gedrag ook inderdaad optreedt. Beter werkt om een positieve prikkel te geven: als je zelf meer regie neemt, dan krijg je meer vrijheid om dat te doen, en blijft aanvullende ondersteuning beschikbaar. Wij bepleiten daarom deze benadering. Bovendien is geen hulp geen effectieve sanctie, het probleem blijft bestaan, ook vaak met hoge maatschappelijke kosten en overlast. Je kunt dan beter de burger meer onder curatele stellen, minder vrijheid om te besteden bijvoorbeeld. Of positief geformuleerd: als je zelf goed je best doet, dan krijg je ook meer vrijheid.
- c) Met kanteling en integrale aanpak is naar ons oordeel een effectieve armoedebestrijding niet voldoende gegarandeerd. **Met betrekking tot een effectieve aanpak van de armoede in de uitvoering verwijzen we ook naar bijlage 1 in dit advies. De daar genoemde aanpak is bewezen effectief om armoede terug te dringen. Wij adviseren nadrukkelijk deze aanpak in de praktijk te brengen en daarin ook financieel te investeren.**
- d) **Apart aandacht vragen wij voor de bejegening van klanten.** Regelmatig ontvangen we hierover klachten. Armoede is iets wat iedereen kan overkomen, vaak zonder daar direct schuld aan te hebben: verlies aan werk, echtscheidingen, woningen 'onder water', slechte marktomstandigheden voor je bedrijf, etc. Het is ook beslist geen pretje om te moeten rondkomen van een minimuminkomen, nog los van alle bureaucratische verplichtingen, tegenprestaties e.d. Veruit de meeste minima willen niets liever dan weer een gewone baan met een zelf verdiend inkomen, en het percentage fraudeurs is ook zeer gering. Daar houdt een respectvolle bejegening bij, die uitgaat van goede wil en vertrouwen. Dit wordt nu door veel cliënten niet zo beleefd.
- e) De Fraudewet wordt nu door het kabinet versoepeld. **Wij vragen om vooruitlopend daarop al zoveel mogelijk met coulance om te gaan bij kennelijke vergissingen of omissies bij aanvragen e.d., en dat niet direct te betiteln als fraude. Ook vragen wij om de beslagvrije voet bij opleggen boetes en terugvorderen te respecteren.** Hoe is dat nu geborgd?
- f) **Wij bepleiten verder dat iedere cliënt van de gemeente zoveel mogelijk één klantmanager krijgt, en niet zoals nu aparte voor werk, inkomen, etc.** Daarmee wordt niet de cliënt en zijn problemen centraal gesteld, maar het aanbod en de organisatie daarvan door de gemeente. Een integrale aanpak wordt bevorderd door één klantmanager per klant, en het vermindert ook de bureaucratie en de administratie last van cliënten (zij moeten nu per klantmanager vaak dezelfde gegevens aanleveren, en door het grote verloop bij klantmanagers ook nog eens vaak herhaaldelijk – kennelijk ontbreekt het aan een goed archiefsysteem).
- g) **In de nota wordt ten onrechte geen aandacht gegeven aan voorlichting. Wij adviseren de voorlichting en kenbaarheid van de regelingen voor de minima zeer te verbeteren, en ze actief aan te bieden. Sommige maatwerkvoorzieningen zouden meer volgens het principe, 'standaard toekennen, tenzij' kunnen worden toegepast, zoals de langdurigheidstoeslag in**

**de bijstand (bijv. na drie jaar in de bijstand).** Wij adviseren de aanbevelingen uit het armoedeconvenant voor verbetering van de voorlichting uit te voeren.<sup>1</sup>

14. a) **Het Platform voor de Minima beoordeelt het positief dat de gebiedsteams een taak bij de uitvoering van het minimabeleid krijgen, al zouden wij dit beslist niet willen beperken tot vroegsignalering en het budget minima-ondersteuning. Waarom niet de gehele bijzondere bijstand hierbij betrekken?** Uit landelijke gegevens blijkt dat 60-70% van alle hulpvragen die wijkteams krijgen van financiële aard is. Dit vraagt wel goede toerusting van de wijkteams voor een effectieve en kwalitatief goede uitvoering van deze extra taak. De relatie tussen het gebiedsteam en de afdeling Verstrekkingen moet zodanig zijn dat die tot het gewenste maatwerk leidt. Al met al is de beweging op deze wijze wel in de goede richting, maar veel te minimalistisch ingevuld. Met dit kleine budget zullen de organisatiekosten al snel hoger zijn dan het budget dat voor de minima beschikbaar is, zo vrezen wij.

b) **Op het punt van preventie bepleiten wij dat Ridderkerk aansluiting zoekt bij initiatieven als Vroeg Eropaf<sup>2</sup>, Proeftuin bestaansminimum<sup>3</sup>, het Goede Gierenfonds en de ONSbank<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> Maak een communicatieplan met daarin aandacht voor:

1. Zorg voor voldoende kennis bij de 1e lijn vragenopvang opdat deze op alle voorkomende vragen antwoord kan geven of eventueel binnen twee dagen kan terugbellen;
2. Maak prestatieafspraken met de gebiedsteams om die plaatsen op te zoeken waar (verborgen) armoede aan de oppervlakte komt en evalueer wat de beste methodiek is om actief signalen op te vangen;
3. Maak eenvoudige verwijfsolders en geef die mee bij alle fysieke contacten (nu zijn er meer dan 40 pagina's aan verplichtingen te lezen in formele, niet eenvoudig te lezen, verschillende documenten);
4. Zorg dat de gebiedsteams makkelijk bereikbaar zijn voor vragen;
5. Zorg dat de gemeentelijke website up to date is, gemakkelijk toegankelijk via eenvoudige zoekwoorden en met maximaal twee muisklikken.

<sup>2</sup> Vroeg Eropaf heeft als doel burgers met (een) betalingsachterstand(en) preventief te bezoeken, zodat grote(re) schuldenproblematiek wordt voorkomen. (Vroeg) Eropaf is een samenwerking tussen Amsterdamse woningcorporaties, Dienst Belastingen Amsterdam, Zilveren Kruis Achmea, energiemaatschappijen, WPI en de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening. Medewerkers van (Vroeg) Eropaf zoeken actief contact met de betreffende bewoners. Dit gebeurt telefonisch, per brief en/of met huisbezoek(en). Het contact is geheel vrijwillig en vertrouwelijk. Samen met hen kijken ze hoe er betalingsachterstand is ontstaan, hoe het kan worden opgelost en hoe achterstanden in de toekomst te voorkomen zijn. Afhankelijk van wensen burger kan (Vroeg) Eropaf informeren, adviseren en toeleiden naar dienst- en/of hulpverlening. (Zie ook: <http://businesscases.effectieveschuldhulp.nl/wp-content/uploads/2014/06/Amsterdam-Vroeg-Eropaf.pdf>).

<sup>3</sup> Een beperkt aantal gemeenten, waaronder Amsterdam, experimenteerde met een andere samenwerking tussen schuldeisers van de landelijke overheid en de gemeentelijke schuldhelpverlening. Vanuit de doorbraakgroep Schuldhelpverlening werken gemeenten en landelijke overheden samen om sneller te saneren en/of effectief in te vorderen. En zo te voorkomen dat mensen onder het bestaansminimum geraken. Zo kunnen ze afstemmen over het sturen van aanmaningen, betalingsafspraken maken, of besluiten tot tijdelijke stopzetting van een inning. Door contactambtenaren van de gemeente, de schuldhelpverlening en ambtenaren van de Belastingdienst en CJIB bij elkaar gezet. Door tijdig met de Belastingdienst en het CJIB contact op te nemen, valt er veel meer te regelen, zoals uitstel van betaling of correctie van beschikkingen. Dit project wordt nu voortgezet in Proeftuin Bestaansminimum van G4, CJIB en Belastingdienst.

<sup>4</sup> Het Goede Gieren Fonds is een particulier initiatief om mensen met schulden te helpen dat nu in vijf Nederlandse steden wordt toegepast. Men maakt met de schuldenmakers een plan op om geldproblemen in de toekomst te voorkomen. Er is geen sprake van kwijtschelding van de schulden. De schuldeisers worden uit het fonds betaald en de schuldenaar zal op termijn zijn schuld aan het fonds moeten terugbetalen. Het goede gieren fonds denkt dat hier veel kosten bespaard kunnen worden. Een huissuitzetting kost een woningbouwvereniging toch al gauw 6000 Euro, deze kosten kunnen dan bespaard worden. Men hoopt dat het fonds over enkele jaren 50 miljoen in kas heeft, dat geld moet bijeen gebracht worden onder andere banken en filantropen. Ook de overheid zou een duit in het zakje kunnen doen. De ONSbank is een combinatie van een alternatief verdienmodel met een activeringstraject gericht op jongeren. De schulden komen in een depot te staan, waardoor deze niet oplopen. Bovendien werkt ONSbank aan gedrags- en mentaliteitsverandering door middel van confessie, reflectie en actie.

Preventie kan veel kosten besparen, zowel maatschappelijk als bij de burger, en zou daarom een prominenter plaats verdienen in de Armoedenota.

15. Met betrekking tot de schuldhulpverlening (par. 15) stelt de nota dat er weliswaar een nieuw beleidsplan komt, maar nu al wordt gesteld dat geen beleidswijzigingen worden overwogen, maar alleen de uitvoering wordt heroverwogen. De problematiek mag dan niet veranderd zijn, de problemen met schulden zijn nog steeds heel groot. **Volgens ons is er dus wel degelijk aanleiding om ook naar het beleid te kijken en wij adviseren daarbij nu al om nog eens nadrukkelijk te kijken naar de uitsluitingsgronden om hiervoor in aanmerking te komen.** De combinatie van een nog steeds doorgaande absolute groei van het aantal problematische schulden en strengere afwijzingscriteria bij gemeenten heeft als gevolg dat inmiddels ongeveer een derde van de huishoudens die om hulp vragen volgens landelijke cijfers voornamelijk niet worden toegeleid naar een schuldregeling. Dat de (problematische) schulden blijven bestaan heeft allerlei (maatschappelijke) gevolgen. Voor de schuldenaar betekent het voortbestaan van de schulden dat er voornamelijk geen einde komt aan de stress en bestaansonzekerheid. De maatschappelijke impact van schulden is ook groot. Volgens het Nibud kost ieder onopgelost schuldprobleem de samenleving € 100.000. Voorts gaan wij ervan uit dat wij bij dit nieuwe beleidsplan vooraf om advies gevraagd worden. Zie ook bijlage 1 (aan het eind) over o.m. het inzetten van budgetbeheer en het opstellen van een eigen plan voor schuldsanering.
16. a) Het financiële overzicht (par. 19) geeft geen inzicht in de huidige onderuitputting van voorzieningen, die er volgens de nota nu wel is. **Wij adviseren om dat inzicht in de nota wel te geven. Nu blijft onduidelijk waarom er meer mensen wel gaan gebruiken dit tot extra kosten leidt, tenzij u begroot wordt op het huidige niet-gebruik. Meer principieel zijn wij van oordeel dat deze minima-voorzieningen een open-einde regeling zijn, dus bij meer gebruik moet dat gewoon bijgesteld worden.**
- b) Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat de armoedebestrijding maar weinig effectief is, want er wordt maar een zeer beperkte afname van de armoede begroot. Uiteraard zal de armoede niet ineens afnemen en zijn er ook veel externe oorzaken van armoede, zoals de hoge werkloosheid en kan landelijke regelgeving belemmerend zijn, toch moeten we armoedebestrijding uiteraard doen om de armoede te doen verminderen, en op termijn zal dit ook de maatschappelijke kosten van armoede, ook in de sfeer van (bijzondere) bijstand etc. De kost gaat hier ook voor de baat uit: nu investeren kan ons straks veel opleveren, ook in reguliere bijstandsuitkeringen, die nu buiten dit overzicht blijven. **Wij adviseren om ook de effecten op reguliere bijstand in de beschouwingen mee te nemen.**
- c) In de tekst wordt gesteld dat het budget voor maatwerk minima-ondersteuning (MMO) deels gefinancierd wordt uit het op te heffen noodfonds. Dat blijkt niet uit de cijferopstelling. **Hierover zou opheldering gegeven moeten worden in de nota.** Over welk bedrag gaat het hier? Ook wordt gesteld dat het huidige noodfonds nauwelijks gebruikt wordt omdat er strikte voorwaarden gelden. **Graag zouden we de evaluatie hiervan betrokken zien worden bij de opstelling van richtlijnen voor het MMO.**
- d) Gesteld wordt dat de gemeente ruimschoots voldoende budget van het Rijk krijgt om de huidige regeling voor een collectieve ziektekostenverzekering te financieren. **Wij adviseren duidelijkheid te geven over wat er met het kennelijke overschot wordt gedaan.**
- d) We verwijzen hier naar wat onder ad 1 gesteld is over onze wens om nu extra te investeren, en de daarbij genoemde prioriteiten.

CONCEPT

### Bijlage 1: effectiviteit in armoedebestrijding

Traditioneel worden mensen in armoede vooral vanuit 'administratieve' kenmerken beschreven. Bijvoorbeeld in termen van leeftijd, geslacht, etniciteit en huishoudenssamenstelling. Als vanuit deze kenmerken naar mensen met schulden gekeken wordt, blijken het vooral alleenstaande werkloze mannen, alleenstaande werkloze vrouwen met kinderen en jonge hoger opgeleide werkende mannen te zijn. Bij bijstandsgerechtigden gaat het met name om werkloze oudere mannen, alleenstaande moeders en immigranten.

Voor de ondersteuning van mensen met armoede is het weinig zinvol om mensen aan de hand van administratieve kenmerken te beschrijven. Het kan hooguit nuttig zijn om ontwikkelingen in de tijd te laten zien en op hoofdlijnen te beschrijven. Professionals biedt het nauwelijks handvatten. Het gaat namelijk om factoren die niet te beïnvloeden zijn. Ook geven deze kenmerken geen oorzaken aan waarom iemand arm is, hooguit indirect. Een alternatief is om op individueel niveau naar mensen te kijken: naar hun gedrag, houding, motivatie, vaardigheden en beperkingen. Gedrag als oorzaak van armoede is een deel van het verhaal en altijd een deel van de oplossing van financiële problemen. Gedrag impliceert overigens niet dat het de eigen schuld is dat mensen in de problemen zijn gekomen, vaak spelen werkloosheid en echtscheiding een belangrijke rol, zaken die iedereen plotseling kunnen overkomen., ook als je een positieve houding hebt en positieve vaardigheden. Het zijn factoren die te beïnvloeden zijn en die tevens de grenzen aangeven wat mensen zelf kunnen bijdragen aan het oplossen van hun problemen.

Het veranderen van gedrag en houding is echter niet eenvoudig. Mensen moeten zich eerst bewust worden van hun gedrag, zodat zij zelf gemotiveerd worden om te veranderen. Dat is een hele opgave als men bedenkt dat 95% van ons gedrag, ook het onverstandige gedrag, onbewust is en op de automatische piloot wordt uitgevoerd. De knelpunten bij gedragsverandering zijn complexer dan alleen 'niet willen' of 'niet kunnen'. Mechanismen die hier achter zitten en gelijktijdig voor kunnen komen, zijn bijvoorbeeld:

- Overschatting van het eigen vermogen om te ordenen (20%). Soms is dit gekoppeld aan een verstandelijke beperking;
- Gebrek aan zelfvertrouwen. Dit heeft te maken met geloof in eigen kunnen en niet met feitelijke mogelijkheden. Mensen die geen vertrouwen in zichzelf hebben, zullen ook geen vertrouwen opwekken bij een werkgever;
- Aannemen van een slachtofferrol 'het is niet mijn schuld' (24%). Dit is een zelfbeschermingsmechanisme omdat ze anders moeten erkennen dat ze zelf de oorzaak en instandhouder zijn van hun situatie;
- Machteloosheid; en
- Gebrek aan basale vaardigheden (37%), zoals sociale vaardigheden, lezen/schrijven, zicht houden op vaste lasten.

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, zijn er bij een relatief kleine groep mensen (circa 10-15%) zwaarwegende belemmeringen, zoals GGZ-problematiek, verstandelijke beperkingen en verslaving. Als men op deze manier naar armoede kijkt, komen andere probleemgroepen naar voren dan op basis van de administratieve kenmerken. Houding blijkt belangrijker te zijn dan vaardigheden. Bij mensen die een negatieve houding hebben maar wel de juiste vaardigheden is de kans op problemen 90%. Een negatieve houding is bijvoorbeeld schulden normaal vinden, vinden dat schulden niet de eigen schuld zijn en/of niet nadenken over de consequenties van schulden maken. Bij mensen die een positieve houding hebben, maar de vaardigheden missen is de kans op problemen veel lager, namelijk 42%. **Concentreer je dus op de mensen met een negatieve houding.**



**In de aanpak van armoede zou de focus op verandering van gedrag en houding moeten liggen in plaats van op sanctionering. Er is in deze aanpak geen standaardoplossing, maar er moet naar de individuele ondersteuningsbehoefte gekeken worden.** Mensen verschillen, dus ook hun ondersteuningsbehoefte. Sommigen kunnen hun problemen zelf oplossen, sommigen hebben tijdelijk ondersteuning nodig (zetje om gedrag te veranderen) en bij een kleine groep (maximaal 5-10%) is structurele hulp nodig. Inspelen op de individuele ondersteuningsbehoefte betekent niet dat de ondersteuning individueel hoeft te worden aangeboden. Dat kan groepsgewijs, mits de groep homogeen is. Voor de professionals betekent dit dat zij met een andere bril naar mensen zullen kijken. Zij moeten hun eigen referentiekader 'loslaten' en nagaan wat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt is. Om die behoefte te achterhalen zullen zij een open gesprek met hun cliënt moeten aangaan. **Dat vereist andere methoden, bijvoorbeeld de methode van motiverende gespreksvoering.** Bepalend voor de insteek van de aanpak is of het probleem in iemands houding en/of in het gebrek aan vaardigheden zit. Pas als mensen de juiste houding hebben, heeft het zin om vaardigheden aan te leren. Het lijkt misschien eenvoudiger om iedereen een training aan te bieden, maar als mensen hier niets mee willen, is het alsnog een dure investering. Bovendien kan een neveneffect zijn dat mensen met een negatieve houding de mensen die wel willen, meetrekken in het negatieve gedrag. **Beter is het dus om mensen met een negatieve houding eerst te coachen. Als vaardigheden het probleem zijn, is het van belang na te gaan of iemand in staat is de vaardigheden aan te leren.**

Mensen hebben een - meestal negatief - beeld van mensen die arm zijn. Associaties zijn bijvoorbeeld 'ze willen niet werken', 'ze hebben een gat in de hand' of 'ze denken dat alles gratis is'. Dit beeld is kort door de bocht en gaat voorbij aan de werkelijkheid die achter de armoedeproblematiek zit. Hoe werkt het dan? Mensen die tijdelijk geen geld hebben, zullen in eerste instantie zuiniger gaan leven, schuiven met rekeningen, lenen bij familie en kennissen, leven met ongemakken (zoals een kapotte vaatwasmachine), berekenend gedrag vertonen (zoals het omwisselen van cadeaubonnen voor geld) of schulden gaan maken. Mensen die langdurig geen geld hebben laten ander gedrag zien, zoals:

- vermijden van risico's uit angst voor kosten, bijvoorbeeld ergens niet aan beginnen (zoals een regeling sportfonds) omdat ze weten dat ze dit na een half jaar niet voort kunnen zetten;
- tegen beter weten in toch meedoen, bijvoorbeeld door de kinderen toch een dagje uit te nemen ondanks dat ze weten dat dit financieel niet kan;
- uit de band springen, bijvoorbeeld een tv kopen als de uitkering net binnen is onder het mom 'nu heb ik er geld voor';
- vluchten, zoals enveloppen niet openmaken of vluchten in verslavingen (zoals roken);
- nemen van (te) drastische maatregelen, zoals geen verwarming aanzetten in de winter;
- verheffen van armoede tot levensstijl, bijvoorbeeld het hele huis inrichten via gratis af te halen spullen;
- zoeken naar eigen 'oplossingen', zoals zwart werken, wiet kweken of prostitutie.

De gedragingen van mensen in langdurige armoede bevestigen de beelden en vooroordelen over armoede. Mensen in langdurige armoede maken keuzen die voor 'niet-arme' mensen onbegrijpelijk zijn. Een theorie die helpt om de gedragingen van mensen in armoede te begrijpen is de theorie van schaarste (Mullainathan, Shafir 2013). Mensen in armoede kampen met schaarste. Ze zitten in een situatie waarin ze minder hebben dan ze voor hun gevoel nodig hebben. Schaarste, of dat nu over geld of tijd gaat, is van invloed op het denkpatroon:

- Een positief effect van schaarste is focus, alertheid en efficiency. Zo is het verbazingwekkend wat arme mensen met weinig geld kunnen doen;
- Als die focus doorschiet ontstaat een tunnelvisie en worden mensen onachtzaam, nalatig en verliezen het overzicht. Een langdurige situatie van armoede levert stress op. Die drukte in het hoofd veroorzaakt een tekort aan bandbreedte. Het tekort aan bandbreedte verandert de manier waarop mensen keuzen maken, met als gevolg de 'onverstandige' keuzen.

Het is overigens heel verklaarbaar dat mensen in armoede het overzicht verliezen. Ze krijgen bijvoorbeeld inkomen van meerdere instanties op verschillende momenten. Ze hebben leningen op verschillende plekken, die apart afgelost moeten worden.

Door het tekort aan bandbreedte is er ten eerste een sterke focus op het 'hier en nu'. Mensen richten zich op het huidige probleem en niet op de lange termijn. Daardoor dichtten ze bijvoorbeeld het ene gat met het andere. Ten tweede heeft een tekort aan bandbreedte invloed op het beoordelingsvermogen. Ten derde is het van invloed op de zelfbeheersing. Hoe vaker mensen een beroep op hun zelfbeheersing moeten doen, hoe moeilijker het wordt. Om mensen in armoede te helpen is het belangrijk dat er weer rust en ruimte in het hoofd komt. Wat is daarvoor nodig in het beleid en in de directe aanpak?

**Het is belangrijk dat mensen geholpen worden om het overzicht te houden.** Dat kan op verschillende manieren:

- Vrijmaken van bandbreedte, bijvoorbeeld door helpen om de brandjes te blussen door stabiliteit in het inkomen aan te brengen en mensen te beschermen bij tegenslagen. Zo is het beter dat mensen zich goed verzekeren dan dat ze beknibbelen op de premie door hun eigen risico te verlagen. Dat gaat goed totdat mensen voor kosten komen te staan;
- Instellen van een buffer, zodat er ruimte is om fouten te maken;
- Helpen herinneren, bijvoorbeeld aan afspraken;
- Inlassen van bedenktijd, bijvoorbeeld door af te spreken dat mensen de labels op kleding pas de dag na aankoop mogen verwijderen zodat ze de kleding nog kunnen terugbrengen; en
- Het verkorten van deadlines/het opdelen in porties: het geeft meer overzicht als iemand meerdere keren een kleiner bedrag krijgt dan in één keer het gehele bedrag.

Deze aanpak neigt naar betutteling. Hoe verhoudt zich dat tot de focus op eigen kracht waar nu sterk de nadruk op ligt? **Het gaat in de aanpak van armoede vooral om bindkracht**, dat wil zeggen:

- bejegen de persoon respectvol;
- respecteer de eigen probleemformulering door, als iemand zelf een probleem naar voren brengt, dit ook aan te pakken;
- geef vertrouwen;
- geef erkenning en spreek de personen aan op hun veerkracht: 'hoe heb je het zo lang vol kunnen houden?'
- respecteer het eigen tempo van de cliënt en diens mogelijkheden;
- beschuldig en oordeel niet;
- verplaats je in de ander.

**De bijstand is er om te voorkomen dat mensen in armoede geraken. Dat vraagt om compassie in plaats van repressie. Dat moet o.i. ook in de uitvoering tot uiting komen:**

- Maak als organisatie/management de keuze om de 'cliënt centraal' te stellen, en stel professionals dan ook in de gelegenheid om te werken op die manier. Bedenk dat empathische open gesprekken niet meer tijd hoeven te kosten.
- Kijk eerst naar iemands houding en vaardigheden en bepaal op basis daarvan de insteek van de aanpak.
- Ga open het gesprek met de cliënt aan.
- Neem mensen tegen zichzelf in bescherming en geef ze, als ze daar niet mee kunnen omgaan, geen keuzen.
- Enthousiasmeer mensen door te achterhalen wat hun passie is en dit mogelijk te maken.
- Zorg dat het aanbod, voor de mensen die het echt nodig hebben, bekend is en actief onder de aandacht wordt gebracht.
- Zorg dat ook digitale informatie begrijpelijk en toegankelijk is. Zo niet, zullen arme mensen hier soms ondersteuning bij moeten vragen en dat stimuleert onbedoeld dat ze de verantwoordelijkheid bij anderen leggen.

- Ga eens in de schoenen staan van iemand die arm is, bijvoorbeeld via het lopen van een stage.

**M.b.t. de uitvoering van de schuldhulpverlening: toon ook hier empathie.** Schuldenaren hebben vaak nauwelijks tijd om op zich in te laten werken wat er allemaal van hen wordt gevraagd om uit de schulden te komen. Ze hebben op het moment van aanmelding vaak geen idee dat een schuldvrije toekomst van hen vraagt dat zij kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen, de auto de deur uit doen of hun huis verkopen. Te vaak is er geen of weinig tijd om deze grote opgave te doordenken, aan het idee te wennen en in actie te komen. Als de schuldhulpverlener in een keer alle consequenties op een rij zet is de impact daarvan zo groot dat dit weerstand oproept. Dat draagt bij aan (onnodige) uitval. In een proces met meerdere afspraken (met dezelfde schuldhulpverlener) is ruimte voor een verwerkingsproces. Dat is een gemis omdat **het voorzien in activerende motiverende ondersteuning bij deze beweging onnodige uitval zou kunnen voorkomen.**

Daarnaast zal ook de schuldhulpverlening zich **beter op de behoeften van alle doelgroepen moeten richten. Schuldenaren hebben kwaliteiten en vaardigheden waarop kan worden ingezet maar ook kwetsbaarheden en gebreken waar men rekening mee moet houden.** Neem de suggestie over uit het rapport van de Hogeschool Utrecht en de NVVK om ***budgetbeheer verplicht in te zetten bij mensen die niet begeleid kunnen worden naar schuldsanering en niet goed in staat zijn hun vaste lasten, zoals huur of energie zelf te betalen.*** Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat de meest belangrijke levensbehoeften veilig worden gesteld. Ook moet nagedacht worden hoe ***voorkomen kan worden dat zij nieuwe schulden maken.*** Ook wordt voorgesteld om producten te ontwikkelen in het kader van de schuldhulpverlening die erop gericht zijn de ambivalentie bij schuldenaren ten aanzien van het aanvaarden van schuldhulpverlening op te lossen en **de schuldenaar een eigen plan te laten ontwikkelen hoe de schulden worden opgelost en welke ondersteuning daarbij nodig is.**

Bijlage 2: Belangrijkste aanbevelingen uit het Armoedeconvenant

1. Ontwikkelen van een kinderpakket;
2. Werkafspraken maken met lokale woningbouwverenigingen, de voornaamste energieleveranciers, zorgverzekeraars en systeembanken om uitzetting en afsluiting te voorkomen en betalingsachterstanden aan de gemeente door te geven;
3. Grotere bekendheid geven aan gemeentelijke minimaregelingen;
4. Handhaven van de goede elementen uit het huidige minimabeleid (kwijscheldingsbeleid, participatiefonds, noodfonds);
5. Meer coulance bij de uitvoering van bijstand- en minimaregelingen;
6. Vermindering van schrijnende gevallen van armoede door verdubbeling van het noodfonds en dat breder inzetbaar te maken, door – op advies van huisarts of LZN – vouchers beschikbaar te stellen voor chronisch zieken t.b.v. medicatie en/of behandelingen, door een actieve toepassing van de hardheidsclausule in de Participatiewetverordening en door een ruimhartigere toekenning van bijzondere bijstand ;
7. De intentie dat alle voor armoedebestrijding gebudgetteerde gelden (en alle relevante geormerkte fondsen) jaarlijks daadwerkelijk worden ingezet – overschotten blijven hiervoor beschikbaar;
8. Vergroten van het bereik van minimaregelingen naar 130% minima;
9. Versterken van het netwerk m.b.t. armoede