

Datum raadsvergadering 16-05-2012  
Raadscommissie Werk en Inkomen  
Datum raadscommissie  
Publiciteit  
Bijlagen 1

Registratienr. SZ 12.3105511  
Datum B&W besluit 31-05-2012  
Portefeuillehouder weth. Pastoor  
Steller L. Kamp-Schuringa  
Telefoon 5382  
E-mail lonneke.kamp@groningen.nl

**Onderwerp**

---

Visienota armoedebeleid *Samen actief tegen armoede*

**Concept raadsbesluit**

---

De raad besluit de visienota armoedebeleid *Samen actief tegen armoede* vast te stellen.

**Aanwijzingen:** status, deadline, visietrommel

---

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Classificatienr.

### Publiekssamenvatting

---

Groningen wil een sociale stad zijn en blijven. Een soberder economisch tijdperk en forse bezuinigingen maken dat de tijd rijp is voor een nieuwe visie op armoedebeleid. Het hebben van werk is en blijft de beste manier van armoedebestrijding. Kern van onze nieuwe visie is dat het leven van de mensen die in armoede leven fundamenteel en duurzaam zal moeten veranderen. Dit kunnen we alleen bereiken als wij de bestrijding van armoede voortaan *anders* aanpakken. Een andere aanpak voor ons als overheid, maar ook voor de maatschappelijke instellingen, die inhoudt dat we creatief en inventief met de schaarse middelen om moeten gaan. Maar het betekent ook een andere aanpak voor de mensen in een armoedesituatie zélf. Zij moeten - indien mogelijk - meer op eigen kracht doen en meer gebruik maken van hun eigen sociale netwerken. En de gemeente ondersteunt hen daarbij. Hoe? Bijvoorbeeld door het inzetten van ervaringsdeskundigen, het (mede) opzetten van zelfhulpgroepen of het stimuleren van informele ontmoetingen tussen de mensen zelf en met hulpverleners. En daarnaast helpen we bij het creëren van rust en zekerheid in de basis, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, de toelevering van energie, ziektekostenverzekering en de afbetaling van schulden, zodat mensen de ruimte krijgen weer actief aan de samenleving deel te nemen.

Onze visie is geïnspireerd op de uitkomsten van het onderzoek dat wij onder minima, ervaringsdeskundigen, belangenbehartigers en hulpverleners hebben laten uitvoeren naar de vraag uit welke elementen het nieuwe armoedebeleid volgens hen zou moeten bestaan. Het onderzoeksrapport is in mei door het college vastgesteld. De uitkomsten van het onderzoek en de visie zullen worden uitgewerkt tot een kadernota voor het nieuwe armoedebeleid, die in november 2012 ter vaststelling aan uw raad zal worden aangeboden.

### Voorgesteld besluit

---

De raad besluit de visienota armoedebeleid *Samen actief tegen armoede* vast te stellen.

### Inleiding

---

Aanleiding voor het ontwikkelen van een nieuwe visie op het armoedebeleid zijn de volgende zaken:

- uit onderzoek van het Integraal Toezicht Jeugdzaken is gebleken dat in Groningen veel kinderen in armoede leven;
- door de economische recessie dreigen meer mensen in armoedesituaties terecht te komen;
- mede daardoor moet een steeds groter wordende groep mensen een beroep doen op de inkomensondersteunende maatregelen;
- door de stapeling van rijksbezuinigingen krijgen sociaal kwetsbaren het (financieel) moeilijker;
- de drie decentralisaties die op de gemeente afkomen (AWBZ, Jeugdzorg, Werken naar vermogen) gaan gepaard met forse bezuinigingen. De gemeente heeft daardoor minder middelen ter beschikking om sociaal kwetsbare mensen te helpen.

### Beoogd resultaat

---

Het beoogde effect van de visie op het nieuwe armoedebeleid is dat meer mensen op eigen kracht hun armoedesituatie kunnen veranderen. In november komen wij in de kadernota terug op het verbinden van meetbare doelen aan dit beoogde effect.

### Kader

---

Het collegeprogramma is kader voor deze visienota: daarin hebben we aangegeven dat we er in tijden van bezuinigingen voor zullen zorgen dat iedereen mee kan (blijven) doen. Verder staat er als concrete maatregel in dat de gemeente een nieuw armoedepact afsluit. Daarnaast is de collegebrief van oktober 2011 over de uitgangspunten voor het nieuwe armoedebeleid kader voor deze visienota.

En tot slot zijn twee moties die uw raad recent heeft aangenomen (over het behoud van de sociale stad en de gevolgen van de aangescherpte WWB) kader voor deze visie. In deze moties spreekt u uw bezorgdheid uit over de positie en toename van de groep mensen die in een armoedesituatie leeft.

---

**Argumenten/afwegingen**

---

Zie publiekssamenvatting.

---

**Maatschappelijk draagvlak/participatie**

---

De visienota is geïnspireerd op het onderzoek *Samen actief tegen armoede*. De Groninger minima hebben samen met ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers naast hun bijdrage aan het onderzoek ook inbreng gehad bij het tot stand komen van deze visienota.

---

**Financiële consequenties**

---

De financiële dekking voor de uitwerking van deze visie wordt in de kadernota voor het nieuwe armoedebeleid - tegelijkertijd met de begroting voor 2013 - in november 2012 aan uw raad gepresenteerd. Op dit moment hebben wij een tekort op het minimabeleid en de schuldhulpverlening.

---

**Realisering en evaluatie**

---

De visie zal worden uitgewerkt tot een kadernota voor het nieuwe armoedebeleid, die in november 2012 ter vaststelling aan uw raad zal worden aangeboden.

## Samen actief tegen armoede

### *Visienota voor het nieuwe armoedebeleid*

#### 1. Inleiding

Voor u ligt de visienota voor het nieuwe armoedebeleid. Wij presenteren hierin onze visie op wat wij noodzakelijk achten om ervoor te zorgen dat Groningen een sociale stad is en blijft. Wij sluiten hierbij zoveel mogelijk aan bij de bestaande initiatieven. We gaan in op de vraag wat wij moeten doen om ervoor te zorgen dat *alle* Stadgers – ook de sociaal kwetsbaren – actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Deze nota beperkt zich tot *wat* onze visie op armoedebestrijding is. *Hoe* wij armoede willen bestrijden en sociale uitsluiting willen voorkomen, zullen wij verder uitwerken en aan u presenteren bij de begroting in november 2012. Het is niet mogelijk om eerder de volledige kaders voor ons nieuwe armoedebeleid te schetsen, omdat pas bij de begroting de financiële dekking aan onze ambities kan worden gekoppeld.

#### 2. Tijd voor nieuw armoedebeleid

##### *Armoedebeleid gedefinieerd*

Armoedebeleid is erop gericht armoede te bestrijden en sociale uitsluiting te voorkomen. Als wij over armoede spreken, hebben wij het nadrukkelijk niet alléén over de financiële situatie van mensen. Armoede is een complex probleem, dat bestaat uit een combinatie van een (langdurig) laag inkomen, gebrek aan maatschappelijke deelname, en onvoldoende toegang tot overheidsvoorzieningen (onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, veiligheid, etc.). Armoedebeleid bestrijkt dus een groot aantal beleidsvelden.

##### *Grote economische en sociale veranderingen maken herijking armoedebeleid noodzakelijk*

Ons huidige armoedebeleid dateert uit 2006. Wij moeten vaststellen dat de economische en sociale omstandigheden in vergelijking met 6 jaar geleden behoorlijk zijn veranderd. De economische recessie zelf veroorzaakt financiële problemen voor een grote groep mensen. Niet alleen heeft vrijwel iedereen minder te besteden, maar ook de groep mensen die afhankelijk is van inkomensondersteuning groeit. De vele bezuinigingen die daar bovenop komen verslechteren de financiële positie van veel mensen nog eens extra. En dat geldt zeker voor mensen die afhankelijk zijn van een uitkering en zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Ook is er met de invoering van de WMO in 2007 en de bijbehorende kanteling van het sociale domein een ontwikkeling in gang gezet die grote gevolgen heeft voor alle mensen die ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen doen in onze samenleving. De drie decentralisaties - van de Wet op de Jeugdzorg, de AWBZ, en de Wet Werken Naar Vermogen - en de daarbij horende bezuinigingstaakstelling doen daar nog een schepje bovenop, zodat wij kunnen spreken van een ware transformatie van het sociale domein. De grote veranderingen op economisch en sociaal gebied zorgen ervoor dat het tijd is om (onze visie op) het armoedebeleid te heroverwegen.

##### *Armoedepact 2007*

In 2007 is - voortvloeiend uit de nota Uitsluiting Uitgesloten (2006) - het Groninger Armoedepact tot stand gekomen. In dit armoedepact hebben wij afspraken gemaakt met ongeveer 45 maatschappelijke organisaties om stille armoede en het niet-gebruik van regelingen tegen te gaan. Daarnaast hebben wij afgesproken om ons gezamenlijk in te spannen om schulden te voorkomen en extra ondersteuning bij schuldproblemen te bieden. En tot slot waren de maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen en de verbetering van

de informatievoorziening aan maatschappelijke organisaties belangrijke aandachtspunten in het armoedepact.

#### *Onderzoek ITJ concludeert dat armoede in Groningen vaak voorkomt*

Het armoedepact heeft een goede basis gelegd voor onze strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. We moeten echter ook constateren dat armoede en sociale uitsluiting in onze stad nog steeds teveel voorkomen. We zijn geschrokken van de conclusies van het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) dat armoede naar verhouding vaak in Groningen voorkomt en relatief vaak kinderen treft: één op de zeven kinderen in onze stad leeft in armoede<sup>1</sup>. Dat aantal vinden wij natuurlijk veel te hoog. Daarom hebben wij onmiddellijk toegezegd om aan de hand van de resultaten van het onderzoek verbeteracties in gang te zetten. Maar het is ook een reden om ons armoedebeleid opnieuw onder de loep te nemen.

#### *Beroep op inkomensondersteunende maatregelen stijgt*

Als wij kijken naar het aantal mensen dat gebruik maakt van een vorm van inkomensondersteuning, moeten wij vaststellen dat deze groep van minima in Groningen bestaat uit bijna 14.000 huishoudens<sup>2</sup>. Dat betekent dat bijna 12% van alle huishoudens in Groningen een beroep op de gemeente doet omdat het eigen inkomen onvoldoende is om volledig deel te nemen aan de samenleving. Dat percentage is in onze ogen te hoog. Daar komt bij dat het aantal mensen dat een beroep doet op inkomensondersteunende maatregelen de afgelopen jaren is gestegen en nog steeds stijgt. We zien bijvoorbeeld nu al dat in 2012 weer meer mensen een beroep doen op de bijzondere bijstand dan op hetzelfde moment in het afgelopen jaar. De oorzaak hiervan ligt voor een belangrijk deel bij de economische recessie en de vele bezuinigingen op voorzieningen voor sociaal kwetsbaren.

#### *Bezuinigingen veroorzaken verschuiving in beroep op voorzieningen*

Door de bezuinigingen op deze voorzieningen zien wij dus een verschuiving optreden in de regelingen waarop sociaal kwetsbaren een beroep doen, met als laatste vangnet de bijzondere bijstand. Dit is overigens ook het grote risico van bezuinigingen op voorzieningen die binnen het armoedebeleid horen. Een bezuiniging aan de voorkant, kan aan de achterkant een veel hogere kostenpost opleveren. Een goed voorbeeld hiervan is het investeren in de preventieactiviteiten van de schuldhulpverlening. Uit onderzoek blijkt dat iedere euro die geïnvesteerd wordt in preventie 2 euro oplevert. Indien binnen de schuldhulpverlening de kosten voor preventieactiviteiten worden beperkt, levert dat uiteindelijk hogere kosten voor de schuldhulpverlening in zijn totaliteit op.

#### *Werkende armen*

Naast de algemene stijging in het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen, zien wij ook een nieuwe groep mensen die steeds vaker een beroep doet op de voorzieningen die armoede moeten bestrijden of voorkomen: de zogenaamde werkende armen. Deze mensen, die meestal laaggeschoold zijn, maar in ieder geval laagbetaald werk hebben, worden volgens het Sociaal Cultureel Planbureau traditioneel niet gezien als risicogroep in verband met armoedeproblematiek. Zij blijken echter steeds vaker een beroep te moeten doen op voorzieningen, zeker als er binnen het gezin maar één kostwinnaar is.

---

<sup>1</sup>Uit: 'Hulpverlening aan kinderen die leven in armoede, Nota van Bevindingen' door het ITJ, 2010 en 'Het kind van de rekening' rapport van het ITJ, 2011.

<sup>2</sup> Het gaat hierbij om 13.910 huishoudens, die een kleine 12% uitmaken van het totale aantal huishoudens (118.295) in Groningen.

### *Stapelning van bezuinigingsmaatregelen*

We hebben het hierboven al aangegeven: de rijksbezuinigingen treffen veel mensen. Maar vooral bij diegenen die geconfronteerd worden met de stapeling van de verschillende bezuinigingsmaatregelen, veroorzaakt dit financiële problemen. Dit is de belangrijkste uitkomst van het onderzoek naar stapelningseffecten, uitgevoerd door NICIS en Ecorys: de bezuinigingen zullen veel huishoudens direct of indirect in de portemonnee raken. De grootste effecten zijn te verwachten bij huishoudens met lage inkomens die afhankelijk zijn van een of meerdere uitkeringen, bij huishoudens die te maken hebben met multiproblematiek en bij werkende minima met kinderen die ook gebruik moeten maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen. De versobering van het basispakket van de ziektekostenverzekering in combinatie met de verhoging van de eigen bijdragen, de stijgende huurkosten in combinatie met de verlaging van de huurtoeslag, de stijging van de kosten voor kinderopvang, de verlaging van de inkomensnormering zijn voorbeelden van bezuinigingen die zich voor veel mensen opstapelen en vooral bij kwetsbare groepen voor grote financiële problemen zorgen.

### *Forse bezuinigingsopgave voor gemeenten*

Verder krijgen wij te maken met drie decentralisaties, waarbij gemeenten de regie krijgen over de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg, de AWBZ, en de Wet Werken Naar Vermogen. Deze decentralisaties gaan gepaard met forse bezuinigingen voor gemeenten. Als gevolg van deze bezuinigingen hebben wij als gemeente Groningen minder middelen tot onze beschikking om de mensen die een beroep op ons doen te kunnen ondersteunen. Daarnaast hebben we de komende jaren steeds minder geld beschikbaar om mensen in financiële zin te ondersteunen. Het rijk bezuinigt ook op de inkomensondersteunende maatregelen en de schuldhulpverlening. Hierdoor komen we in 2013 bijna 1,2 miljoen euro tekort voor ons minimabeleid en dat loopt op naar 1,6 miljoen euro in 2015. In paragraaf 4 lichten we dit toe.

### *Moties van de raad: bezorgdheid over mensen die in armoede leven*

De gemeenteraad van Groningen heeft onlangs twee moties aangenomen. De eerste gaat over het behoud van Groningen als sociale stad en de tweede over de gevolgen van de aangescherpte WWB. De gemeenteraad heeft middels deze moties haar bezorgdheid geuit over de positie en de toename van de groep mensen die in een armoedesituatie leeft. Wij delen de bezorgdheid van de raad. Wij vinden het van groot belang dat alle Stadgers mee kunnen blijven doen, dat kinderen in bijstandsgezinnen zich kunnen blijven ontwikkelen en dat iedereen gelijke kansen moet hebben. Wij delen ook de zorg van de raad over de consequenties van de gewijzigde WWB voor kwetsbare Stadgers. Wij willen er met deze hernieuwde visie op het armoedebeleid voor zorgen dat wij een passend antwoord vinden op deze ontwikkelingen.

### *Groningen: stad voor iedereen*

In ons collegeprogramma hebben we al aangegeven dat we in tijden van bezuinigingen zorgen dat iedereen kan blijven meedoen. Want Groningen is vanouds een stad waar de inwoners om elkaar geven en aan elkaar denken. Voor diegenen die erop aangewezen zijn, dragen we zorg voor een goed niveau van sociale voorzieningen.

## **3. Onderzoek voor (visie op) nieuw armoedebeleid**

### *Appel op Groninger minima, ervaringsdeskundigen en maatschappelijk veld*

In het najaar van 2011 hebben wij een brief gestuurd aan de Groninger gemeenteraad over de uitgangspunten voor ons nieuwe armoedebeleid. Een belangrijk uitgangspunt is dat het leven van de mensen die in armoede leven fundamenteel en duurzaam zal moeten veranderen. De

beste manier om dat te bereiken is als de mensen deze veranderingen zelf bewerkstelligen. Onze rol is hen daarbij te ondersteunen. Om dit goed te kunnen doen is het belangrijk om te weten waar de ondersteuningsvraag ligt. Daarom hebben wij deze vraag aan Groninger minima voorgelegd. Daarnaast hebben wij onderzocht hoe ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers hierover denken.

#### *Onderzoek minima: vier belangrijke thema's*

Samen met Onderzoek en Statistiek Groningen (O&S), de MJD en de RUG hebben wij een onderzoek opgezet onder minima in de gemeente Groningen. We hebben voor een onderzoeksmethode gekozen - de zogenaamde deliberatieve peiling - waarbij minima uit de stad zelf konden beoordelen uit welke elementen het nieuwe armoedebeleid zou moeten bestaan. Bij een deliberatieve peiling worden burgers voor wie het beleid bedoeld is objectief geïnformeerd over de voorgelegde thema's voordat zij hierover in gesprek gaan en voordat zij hun mening kunnen geven. Voor deze objectieve informatievoorziening hebben wij het medium film gekozen in plaats van de traditionelere vorm van beleidsstukken en onderzoeksrapporten. De informatie over de thema's voor het nieuwe armoedebeleid is daarom verfilmd. We hebben er nadrukkelijk voor gekozen om niet vanachter een bureau beleid te ontwikkelen, maar om dit samen te doen met de mensen die het betreft.

De uitkomst van dit onderzoek is dat de Groninger minima de volgende vier thema's hebben gekozen:

- Integraal samenwerken: er moet beter gebruik worden gemaakt van bestaande structuren en er moet beter integraal worden samengewerkt tussen overheids- en maatschappelijke instellingen om de ondersteuning aan minima beter te organiseren.
- Betere schuldhulpverlening en inkomensondersteunende maatregelen: dit thema draait om de vraag of de veronderstelling juist is dat het op orde hebben van de financiële basis, een noodzakelijke voorwaarde is voor activering.
- Eén centraal loket: het gaat hierbij om de veronderstelling dat minima zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen en daarom behoefte hebben aan één loket waar zij terecht kunnen met al hun vragen voortkomend uit het leven in een armoedesituatie.
- Communicatieve vaardigheden: dit thema draait om het relatief grote effect van een slechte taalbeheersing als risicofactor voor armoede. Het gaat hierbij om geringe taal- en communicatieve vaardigheden bij allochtonen én autochtonen.

#### *Onderzoek onder ervaringsdeskundigen en maatschappelijk veld*

Wij hebben ook input voor het nieuwe beleid opgehaald bij ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers. In persoonlijke gesprekken, brainstormsessies en ronde tafelgesprekken bij de organisaties zelf en via de mail hebben wij deze informatie verkregen. De uitkomst van deze gesprekken wijkt over het algemeen niet af van wat minima zelf vinden: voor het grootste deel bevestigen ervaringsdeskundigen en het maatschappelijk veld wat mensen in een armoedesituatie aangeven. Op sommige punten vult het de mening van minima aan of nuanceert het deze. Op hoofdlijnen geven zij de volgende aanvullingen:

- gezondheid is een belangrijke indicator voor armoede. Voor veel mensen ligt de sleutel tot succesvolle activering en uiteindelijk zelfredzaamheid daarom in het bevorderen van hun fysieke of psychische gezondheidssituatie.

- de maatschappelijke participatie van kinderen is heel belangrijk. Bij kinderen wordt de basis gelegd om mee te kunnen doen in de samenleving en armoede beperkt de mogelijkheid om mee te doen.
- er moet nadrukkelijk beter integraal worden samengewerkt op het managementniveau, waar de organisatiedoelen worden bepaald. Hulpverleners weten elkaar onderling vaak wel te vinden.
- het belang van het creëren van stabiliteit wordt benadrukt. Eerst moeten crisissituaties worden opgelost, zodat de weg vrij wordt gemaakt voor activering. Het aanleren van vaardigheden die het mogelijk maken het leven in een armoedesituatie op een andere wijze te benaderen, zijn vervolgens heel belangrijk. Dit vraagt om creativiteit en assertiviteit van de mensen zelf, maar is ook afhankelijk van de informatievoorziening over (particuliere) initiatieven die op een positieve manier kunnen bijdragen aan deze levensomstandigheden.

#### *Onderzoeksrapport nieuw armoedebeleid*

Een uitgebreide beschrijving van het onderzoek en de volledige resultaten presenteren wij in een apart onderzoeksrapport: 'Samen actief tegen armoede'. Wij zullen de resultaten en ideeën over hoe wij armoede het beste kunnen bestrijden meenemen in de uitwerking van de kaders van het nieuwe armoedebeleid in november 2012. De inbreng van alle betrokkenen – minima, ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers – vormt ook de inspiratie voor onze nieuwe visie op armoedebeleid.

#### **4. Visie**

##### *Sociale stad*

In onze visie is het onacceptabel dat in Groningen mensen in armoede moeten leven. Groningen wil een sociale stad zijn én blijven. Een stad waarin iedereen telt en iedereen meedoet. Een solidaire stad. Een stad waarin wij ondanks de bezuinigingen alles op alles zetten om te voorkomen dat meer mensen in een armoedesituatie terecht komen.

##### *Anders aanpakken*

Het belangrijkste uitgangspunt in onze visie is dat het leven van de mensen die in armoede leven fundamenteel en duurzaam moet veranderen. Dit kunnen we alleen bereiken als wij de bestrijding van armoede voortaan *anders* aanpakken. Gezien de huidige economische situatie en de forse bezuinigingen waarmee we als gemeente geconfronteerd worden, redden we het niet meer op de oude manier. Meer mensen zullen een beroep op ons doen en we hebben aanzienlijk minder middelen om hen te ondersteunen. Anders aanpakken betekent een verandering op drie manieren. Een andere aanpak voor ons als overheid, maar ook voor de maatschappelijke instellingen, die inhoudt dat we creatief en inventief met de schaarse middelen om moeten gaan. Wij moeten onze dienstverlening goed en efficiënt organiseren en we moeten maatschappelijke problemen integraler aanpakken. Maar het betekent ook een ander aanpak voor de mensen in een armoedesituatie *zélf*. Zij moeten – indien mogelijk – meer op eigen kracht doen en meer gebruik maken van hun eigen sociale netwerken. Ten slotte betekent armoedebestrijding *anders* aanpakken ook dat we in gesprek willen blijven met de mensen die in een armoede situatie leven, de ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers over de uitvoering en evaluatie van ons beleid. De gesprekken met deze mensen hebben tijdens ons onderzoek zoveel waardevolle informatie en inzichten opgeleverd dat we daar hoe dan ook mee door willen gaan.

##### *Betaald werk is beste manier van armoedebestrijding*



Het hebben van werk is en blijft de beste manier van armoedebestrijding. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat betaald werk niet voor iedereen is weggelegd. Werk is niet voor iedereen een passend antwoord in het geval van armoedeproblematiek. Maar als activering naar *werk* niet tot de mogelijkheden behoort, kan *maatschappelijke* activering nog steeds een antwoord zijn in de strijd tegen armoede. Activering blijft in onze ogen daarom ook een belangrijk instrument om armoede te bestrijden. We moeten daarom blijven investeren in activering - of proberen de weg vrij te maken voor activering - omdat wij denken dat activering de sleutel is tot zelfredzaamheid en het succesvol bestrijden van armoede.

#### *Kanteling WMO en transformatie drie decentralisaties*

De ondersteuning die wij als overheid bieden is in eerste instantie gericht op het creëren van omstandigheden die het mogelijk maken dat mensen (uiteindelijk) zelf hun leven kunnen veranderen. Daarnaast moeten we zorgen voor een vangnet voor de mensen die het niet op eigen kracht redden. We sluiten hiermee met ons armoedebeleid aan bij de methodiek van de WMO. Met de kanteling van de WMO en de transformatie van het sociale domein naar aanleiding van de drie decentralisaties willen wij de zelfredzaamheid van burgers stimuleren, maar tegelijkertijd de ondersteuning van de mensen die het nodig hebben, goed organiseren. We willen ook bij het bestrijden van armoede “afstand nemen van het aanbodgericht honoreren van de vraag naar voorzieningen”<sup>3</sup> en meer inzetten op het eigen zelforganiserend vermogen van de minima in Groningen. Om dit zelforganiserend vermogen te stimuleren, zetten wij in op “maatschappelijke steunsystemen van informele zorg en collectieve voorzieningen”<sup>4</sup>. Deze maatschappelijke steunsystemen moeten de Stadlers ondersteuning bieden bij hulpvragen op alle mogelijke beleidsterreinen, dus ook op het gebied van armoedebestrijding.

#### *Faciliteren van zelfredzaamheid door ontmoeting*

Hoe kunnen we er - als gemeentelijke overheid - voor zorgen dat mensen die in een armoedesituatie verkeren hun eigen kracht en zelfredzaamheid ontplooien? Dat kan bijvoorbeeld door het inzetten van ervaringsdeskundigen, het creëren van zelfhulpgroepen of het stimuleren van informele ontmoetingen. Ervaringsdeskundigen zijn mensen die zelf ooit in een armoedesituatie hebben verkeerd en zich aan deze situatie hebben onttorsteld. Zij kunnen bij uitstek een inspiratiebron zijn voor mensen om iets te veranderen aan hun armoedesituatie. In Vlaanderen worden ervaringsdeskundigen bijvoorbeeld ingezet om de kloof tussen de mensen die in een armoedesituatie verkeren en de hulpverlening te overbruggen (project Missing Link). Zelfhulpgroepen, waarbij mensen in een armoedesituatie onderling tips en ervaringen uitwisselen, kunnen ook bijdragen aan het ontwikkelen van de eigen kracht. Het contact met mensen die zich in dezelfde situatie bevinden kan een positief effect hebben op het zelfvertrouwen, zodat mensen geïnspireerd raken om zelf hun leven te veranderen. En verder kan het stimuleren van de eigen kracht en zelfredzaamheid worden bewerkstelligd door het bevorderen van informele ontmoetingen. Informele ontmoetingen kunnen plaatsvinden in de vorm van een gesprek of door middel van het gezamenlijk ondernemen van activiteiten. Tijdens ons onderzoek hebben we een aantal goede voorbeelden van informele ontmoetingen voorbij horen komen, zoals het nuttigen van gezamenlijke maaltijden, het gezamenlijk opknappen van de buurt, het opzetten en onderhouden van buurttuinen, etc.

#### *Informele ontmoetingen in de wijk voor burgers, hulpverleners en de gemeente*

---

<sup>3</sup> WMO meerjarenkader 2012-2015

<sup>4</sup> WMO meerjarenkader 2012-2015

Informele ontmoetingen zijn niet alleen bedoeld voor de mensen die zelf in een armoedesituatie verkeren om met elkaar in gesprek te raken. Ook hulpverleners en vrijwilligers uit de wijk kunnen hierbij aanschuiven. Op die manier kunnen zij met (meer) mensen in armoedesituaties in contact komen en hun onderlinge verbondenheid en die met de wijk versterken. Ook kunnen deze informele ontmoetingen een mooi platform zijn voor de gemeente om informatie op te halen bij wijkbewoners en op gezette tijden informatiebijeenkomsten te organiseren voor en door wijkbewoners. Dit uitwisselen van informatie (halen en brengen) over verschillende thema's zoals schuldhulpverlening, kind- /jeugd gerelateerde zaken, laaggeletterdheid, mantelzorg, etc. is ook een goede manier om burgers te betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. Deze informele ontmoetingen vormen een goede aanvulling op ontmoetingsplaatsen die al gesitueerd zijn in de wijken zoals de buurthuizen, Stips, CJG's en vensterscholen.

#### *Rust en zekerheid als basis*

Uit het onderzoek kwam naar voren dat het activeren van mensen en het bevorderen van de zelfredzaamheid alleen dan een kans van slagen heeft als de zogenaamde levensbasis bij mensen op orde is. En daarmee bedoelen we dat er sprake moet zijn van rust en zekerheid op het gebied van wonen, de toelevering van energie, de betaling van de premie voor de ziektekostenverzekering en de afbetaling van schulden. Als mensen zich zorgen moeten maken over bijvoorbeeld schuldeisers of dreigende huisuitzettingen, dan is er geen ruimte voor activering, laat staan op eigen kracht. Om deze reden hebben wij de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de schuldhulpverlening, de inkomensondersteunende maatregelen en in het opzetten van een collectieve ziektekostenverzekering voor minima. Ook in het voorkomen van huisuitzettingen hebben we het nodige gedaan. In onze visie is het belangrijk dat we hiermee doorgaan. Tijdens het onderzoek opperde de cliëntenraad het idee om de mogelijkheid van een collectieve energievoorziening te onderzoeken. Dat onderzoek voeren we uit en we komen hier in de kadernota op terug.

#### *Investeren in vermaatschappelijking van ondersteuning*

Om armoede in onze stad te bestrijden moeten we - naast het stimuleren van de zelfredzaamheid en eigen kracht (dat noemen we de 0<sup>de</sup> lijns hulp) – ook blijven inzetten op de specifiekere (1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijns) ondersteuning van mensen die dat nodig hebben. We moeten dus blijven investeren in bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, verslavingszorg, maatschappelijke opvang, begeleiding van mensen naar betaald werk, schuldhulpverlening, etc. Maar welke slag hebben we hier te maken zodat onze dienstverlening effectiever en efficiënter wordt? Zoals eerder aangegeven zullen we meer met minder middelen moeten doen. De kern van de verandering die we binnen de WMO en de drie decentralisaties willen bewerkstelligen is de vermaatschappelijking van de geboden ondersteuning, de verschuiving binnen de hulpverlening van recht naar noodzaak, en een meer resultaatgerichte sturing in de geboden ondersteuning. Daardoor moet er een verschuiving plaats vinden van de (dure) 2de lijns zorg naar de 0<sup>de</sup> en 1<sup>ste</sup> lijns ondersteuning. En daarnaast zullen we moeten werken aan een betere, integrale dienstverlening vanuit de gemeente en de organisaties die wij subsidiëren met als doel verkokering en dubbelingen tegen te gaan.

#### *Speciale aandacht voor kinderen?*

Uit het onderzoek van het ITJ kwam naar voren dat in verhouding veel kinderen in Groningen in een armoedesituatie opgroeien. Dat rechtvaardigt de vraag of wij in ons armoedebeleid specifiek de aandacht op kinderen moeten richten. Ons integraal jeugdbeleid is erop gericht dat alle kinderen in onze stad een startkwalificatie halen en hun talenten leren benutten. Dat moet ertoe leiden dat alle kinderen - ook degenen die opgroeien in een armoedesituatie - een

goede uitgangspositie meekrijgen voor deelname aan het maatschappelijk leven. In het armoedebeleid richten we ons op de aanpak van de armoedeproblematiek van de gezinnen waar deze kinderen opgroeien.

## 5. Financiën

Vanuit diverse onderdelen in de programmabegroting dragen wij bij aan de bestrijding van armoede: gezondheidsbeleid, integraal jeugdbeleid, maatschappelijke opvang, welzijn, accommodatiebeleid, werk en inkomen etc. Met ons minimale beleid, waaronder de inkomensondersteunende regelingen en de schuldhulpverlening vallen, leveren we in de meest directe zin een bijdrage aan de armoedebestrijding in onze stad. Om die reden lichten wij in deze nota de financiële situatie toe rondom het minimale beleid en de schuldhulpverlening. Zoals gezegd leggen we in november 2012 het definitieve armoedebeleid aan de raad voor, inclusief ons voorstel voor de dekking daarvan.

### *Opgave programmabegroting 2013*

Hieronder schetsen wij het financiële perspectief van de regelingen voor de minima in de komende jaren<sup>5</sup>. Als gevolg van ondermeer de rijksbezuinigingen op de inkomensondersteuning (inkomensnormering 110% gewijzigde WWB) en schuldhulpverlening komen we - als we door zouden gaan met het bestaande beleid – in 2013 bijna 1,2 miljoen euro tekort en in 2015 1,6 miljoen euro.

Een uitgebreider overzicht van deze cijfers vindt u in bijlage I. Daarnaast treft u in bijlage II een overzicht aan van de huidige inkomensondersteunende regelingen.

<b>Minima regelingen (x € 1000)</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Bijzondere bijstand (inclusief witgoed, maaltijdvoorziening, collectieve zorgverzekering en TOS)	4.951	4.951	4.951
Langdurigheidstoeslag	1.454	1.454	1.454
Subsidies	275	275	275
Schuldhulpverlening	<u>4.200</u>	<u>4.200</u>	<u>4.200</u>
<b>Totaal</b>	<b>10.880</b>	<b>10.880</b>	<b>10.880</b>
<b>Tekort/niet gedekt</b>	<b>0</b>	<b>1.180</b>	<b>1.585</b>

Naast de hierboven genoemde tekorten moeten we er rekening mee houden dat de komende jaren meer mensen een beroep zullen doen op de schuldhulpverlening en de inkomensondersteunende maatregelen. In 2012 verwachten we al een stijging van het aantal mensen dat bijzondere bijstand aanvraagt. We hebben het al eerder aangegeven: de oorzaak hiervan ligt voor een belangrijk deel bij de economische recessie en de vele bezuinigingen op voorzieningen voor sociaal kwetsbaren. Het is onze opgave om hierop in de begroting voor 2013 een passend antwoord te vinden. Uiteraard zullen we al onze creativiteit benutten om zoveel mogelijk mensen te bedienen. Ook zullen we alle mogelijkheden van externe financiering aanboren.

<sup>5</sup> De bedragen voor 2013 en 2015 zijn gebaseerd op de bedragen die wij in 2012 begroot hebben voor de verschillende regelingen. De pc-regeling (240 duizend euro voor 2012) is niet meegenomen in dit overzicht aangezien dit een tijdelijke regeling is. Ook de kosten van de Stadspas (375 duizend euro) zijn niet meegenomen.

## **6. Vervolg: van visie naar beleid**

Na het vaststellen van deze nieuwe visie op armoedebeleid, zullen wij bij de programmabegroting in november 2012 het nieuwe armoedebeleid aan u presenteren. Dit nieuwe armoedebeleid is gebaseerd op het onderzoek dat wij onder Groninger minima hebben uitgevoerd, aangevuld met de resultaten van ons onderzoek onder ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers. Een uitgebreide beschrijving van deze onderzoeken en de resultaten kunt u vinden in ons onderzoeksrapport 'Samen actief tegen armoede'.

### *Minima zelf aan de basis van het nieuwe armoedebeleid*

Wij hebben de vraag voorgelegd aan de Groninger minima waar wij ons bij het ontwikkelen van het juiste aanbod van ondersteuning binnen het nieuwe armoedebeleid op moeten richten. Zij hebben zelf kunnen bepalen welke thema's een plek moeten krijgen binnen het nieuwe armoedebeleid. De inbreng van minima zelf, aangevuld met de ideeën van ervaringsdeskundigen, professionals, vrijwilligers en belangenbehartigers die dagelijks met en voor hen werken, vormt de basis voor de uitgangspunten van het nieuwe armoedebeleid. Dit nieuwe beleid zal dus mede tot stand komen door minima in Groningen vóór minima in Groningen. Wij hebben met elkaar afgesproken dat we deze samenwerking voortzetten. Wij zullen ook bij de uitvoering van ons beleid met de Groninger minima in gesprek blijven om armoede in onze stad te bestrijden.

## Bijlage I Toelichting op financieel perspectief

### *Tekort vanaf 2013*

Het tekort in 2013 bestaat uit de volgende onderdelen:

	(x € 1000)
• Een structureel tekort op de inkomensondersteunende regelingen (In 2012 gefinancierd uit incidentele middelen.)	504
• Een structureel tekort op de schuldhulpverlening (Tot 2012 wordt dit tekort gefinancierd uit het participatiebudget.)	400
• Subsidies (in 2012 gefinancierd uit incidentele middelen.) <sup>6</sup>	<u>275</u>
Totaal	1.180

### *Tekort vanaf 2015*

Dit bedrag loopt in 2015 op naar 1,585 miljoen euro. In dat jaar vervalt de incidentele dekking in de programmabegroting van:

- 70 duizend euro voor de schuldhulpverlening
- 333 duizend euro voor de gewijzigde WWB

---

<sup>6</sup> Het betreft de subsidies voor Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds, T'win, Thuisadministratie, Stichting Urgente Noden.

## **Bijlage II Overzicht huidige inkomensondersteunende regelingen**

### **Bijzondere Bijstand – totaal: 4,95 miljoen**

#### ***Individuele aanvragen bijzondere bijstand – 3,6 miljoen***

Op grond van de WWB kunnen personen een aanspraak doen op bijzondere bijstand voor bijzondere noodzakelijke kosten. Hierbij maakt het niet uit of iemand zijn inkomen heeft verkregen door middel van een (bijstands)uitkering, pensioen of werk.

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf hun draagkracht percentages vast te stellen. De hoogte van iemands inkomen bepaalt het bedrag aan bijstand dat hij/of zij vergoed krijgt. Op dit moment wordt over de eerste 1,2 duizend boven bijstandsniveau een draagkracht van 5% vastgesteld (is 60 euro). Als het inkomen nog meer bedraagt, dan geldt over het meerdere een draagkracht van 25%. De gemeente kan ervoor kiezen om hogere percentages aan draagkracht te hanteren, waardoor men zelf meer bijdraagt. Daarnaast kunnen gemeenten er voor kiezen om een administratieve drempel van 125 euro per twaalf maanden in te stellen. Op dit moment maakt de gemeente Groningen geen gebruik van deze mogelijkheid.

Bij individuele aanvragen voor bijzondere bijstand kan het bijvoorbeeld gaan om een bijdrage voor medische kosten, kosten voor bewindvoering, kosten bij een plotselinge verhuizing, studiekosten etc. Voor 2012 hebben wij 3,6 miljoen euro begroot voor individuele aanvragen bijzondere bijstand.

#### ***Witgoedregeling***

Binnen dit budget van 3,6 miljoen euro zitten ook de kosten voor de witgoedregeling. Voor deze regeling gaan we in 2012 uit van ongeveer 400 duizend euro.

Middels de witgoedregeling kunnen mensen van wie het inkomen 5 jaar lang niet hoger is geweest dan 110% van het sociaal minimum van de gemeente geld ontvangen om een koelkast, wasmachine, fornuis of tv te vervangen. Per goed kan eens in de acht jaar gebruik van de regeling worden gemaakt.

#### ***Maaltijdvoorziening – 360 duizend***

Ouderen en mensen die door omstandigheden niet zelf voor hun maaltijd kunnen zorgen, kunnen gebruik maken van een maaltijdvoorziening. Dit wordt vergoed vanuit de bijzondere bijstand. Burgers kunnen de aanvraag rechtstreeks indienen bij een aantal maaltijdverstrekkers. De maaltijdverstrekker beoordeelt voor ons of iemand in aanmerking komt en wij betalen rechtstreeks aan de maaltijdverstrekker. Bij veel mensen werkt deze aanvraagprocedure drempelverlagend. Ze hoeven niet naar de dienst SOZawe te komen om een aanvraag in te dienen. In 2012 hebben wij hiervoor 360 duizend euro begroot. Daarnaast zijn er ook mensen die wel een individuele aanvraag indienen bij de dienst SOZawe. Bijvoorbeeld omdat ze van een andere aanbieder gebruik willen maken. De kosten voor deze individuele aanvragen drukken op het budget van de individuele aanvragen bijzondere bijstand.

#### ***Collectieve ziektekostenverzekering 840 duizend***

Inwoners van de gemeente Groningen, met een inkomen dat niet hoger is dan 110% van het sociaal minimum, kunnen gebruik maken van de collectieve zorgverzekering die gemeente bij Menzis heeft afgesloten. Deelnemers ontvangen van Menzis een korting van ongeveer 60 euro per jaar op de basispremie en kunnen een aantal gedefinieerde kosten uit het aanvullende gemeente pakket vergoed krijgen. Voorwaarde is dat men naast de basispremie een aanvullende verzekering en een tandartsverzekering bij Menzis heeft afgesloten.

De kosten van het aanvullende gemeente pakket worden door de gemeente rechtstreeks aan Menzis betaald. Voor de deelnemers is het gemeentepakket dus gratis.

Een bijkomend voordeel van deze regeling is dat we betalingsachterstanden vroegtijdig signaleren zodat we wanbetaling en onverzekerdeheid voorkomen. Voor een aantal van onze klanten maken wij de premies rechtstreeks over aan Menzis en houden we dat in op de uitkering.

Voor 2012 hebben wij 840 duizend euro geraamd voor de collectieve ziektekostenverzekering. Dit is een inschatting. Wij betalen Menzis maandelijks een voorschotbedrag per deelnemer. Na afloop van het jaar ontvangen wij van Menzis de afrekening.

#### ***Tegemoetkoming ouderbijdrage schoolfonds (TOS)- 151 duizend***

Gezinnen of alleenstaande ouders met een minimum inkomen dat niet hoger is dan 110% van het sociaal minimum kunnen elk jaar een tegemoetkoming voor de ouderbijdrage van het schoolfonds ontvangen van de gemeente. De tegemoetkoming kan via de school aangevraagd worden of rechtstreeks bij de sociale dienst. In 2012 hebben wij hiervoor 151 duizend euro begroot.

#### **Langdurigheidstoeslag – 1,454 miljoen**

De langdurigheidstoeslag (ldt) is een bijzondere vorm van bijzondere bijstand gebaseerd op artikel 36 van de WWB. Als mensen vijf jaar of langer op een minimuminkomen (100% van het sociaal minimum) zijn aangewezen kunnen ze elke 12 maanden langdurigheidstoeslag aanvragen. De gedachte achter deze regeling is dat mensen die langdurig op een minimuminkomen aangewezen zijn geen geld hebben voor grote/onvoorziene uitgaven. De langdurigheidstoeslag is weliswaar bij wet geregeld, maar gemeenten mogen zelf de hoogte van het bedrag bepalen en bepalen wanneer iemand in aanmerking komt. Voor 2012 hebben wij hiervoor 1,454 miljoen euro begroot.

#### **PC-regeling – 240 duizend**

Gezinnen of alleenstaande ouders met een inkomen niet hoger dan 110% van het sociaal minimum met schoolgaande kinderen, kunnen gebruik maken van de pc-regeling. Deze regeling is voor vier schooljaren in het leven gesteld. Ondertussen zijn we in het derde jaar. Wegens onderbesteding in de eerste twee jaren hebben we de regeling met ingang van dit schooljaar (2011/2012) verruimd. Het oorspronkelijke budget bedroeg 2,1 miljoen euro. Hiervan is een deel teruggevloeid naar het concern. Voor 2012 hebben wij 240 duizend euro begroot.

#### **Stadspas – netto 374 duizend**

Naast deze minimaregelingen kennen we in Groningen ook nog de Stadspas. Dit is een persoonlijke kortingspas voor inwoners van de stad met een minimuminkomen (niet hoger dan 110% van het sociaal minimum), mantelzorgers en 50-plussers. Deze regeling wordt uitgevoerd door de DIA. In 2012 hebben we hiervoor netto 374 duizend euro begroot.

#### **Kwijtschelding belastingen**

Ten slotte kunnen inwoners van de stad Groningen met een inkomen rond of op het bijstandsniveau (100% van het sociaal minimum) in aanmerking komen voor (gedeeltelijke) kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen.

### **GKB/Schuldhulpverlening – 4,2 miljoen**

Naast gemeentelijke minimaregelingen kunnen burgers van deze stad ook gebruik maken van de diensten van de Groningse Kredietbank. De Groningse Kredietbank functioneert binnen de gemeente als centraal meldpunt voor schuldproblematiek en biedt diverse producten zoals budgetbeheer, (aanvragen van) beschermingsbewind, cursussen, advies en bemiddeling. Niet alleen minima, maar alle burgers van deze stad kunnen zich bij de GKB melden. Van de kosten van schuldhulpverlening wordt 2,3 miljoen euro bijgedragen uit de middelen voor het minimabeleid. Daarboven wordt momenteel 1,5 miljoen euro bijgedragen uit gemeentelijke middelen. Daarnaast passen we in 2012 nog 4 ton euro bij uit het participatiebudget. Dit brengt het totale bedrag op 4,2 miljoen euro.