

Raadsvoorstel



Onderwerp **Onderzoek Armoedebeleid Rekenkamercommissie**

Registratie **5565012** Steller/teln Peter Kommerij / 7727 Bijlagen 2

Classificatie

Portefeuillehouder Vertrouwelijk (bij gebruik van persoonsgegevens)
Raadsie W&I

De raad besluit

- I. De volgende aanbevelingen uit het onderzoeksrapport Armoedebeleid van de Rekenkamercommissie over te nemen en het college van B&W te verzoeken invulling te geven aan deze aanbevelingen:
 1. Preciseer welke maatschappelijke effecten de gemeente met het armoedebeleid wil realiseren.
 2. Koppel de informatievoorziening en monitoring aan de scherper geformuleerde beoogde effecten. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen gerealiseerd worden en in welke mate het beleid effectief is.
 3. Versterk de aandacht voor preventie in het armoedebeleid: zet naast vangnet, vliegwiel en verbinden ook in op voorkomen als vierde pijler in het armoedebeleid.
 4. Versterk de outreachende en integrale manier van werken in de uitvoering van het armoedebeleid. Zet in op maatwerk volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur.
 5. Versterk de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke organisaties door de goede bilaterale samenwerking uit te bouwen naar sterke netwerksamenwerking.
-

Samenvatting

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijk armoedebeleid. Zowel college van B&W als raad hebben de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het armoedebeleid. Het aantal mensen in de doelgroep is in Groningen dan ook relatief groot. Uit het onderzoek komt naar voren dat het voor de raad en het college lastig te beoordelen is of het beleid wel of niet een succes is, omdat van tevoren niet duidelijk is aangegeven welke effecten met het beleid behaald dienen te worden. Een van de doelen is om mensen die niet participeren wel mee te laten doen in de samenleving. Maar de gemeente weet niet, zo blijkt uit het onderzoek, wie de groep mensen is die niet participeert. Het onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die de rekenkamercommissie met dit voorstel aan de raad voorlegt.

Aanleiding en doel

De Rekenkamercommissie heeft gekozen voor het onderwerp armoedebeleid omdat er veel verschillende projecten zijn opgezet ter uitvoering van het armoedebeleid. Maar is de doelgroep als geheel wel gediend bij al deze trajecten? Wat levert het eigenlijk op? En vallen er mensen buiten de boot hierdoor? Met dit soort vragen is het onderzoek van start gegaan.

Kader

Nvt

Argumenten en afwegingen

De Rekenkamercommissie komt in zijn onderzoek tot de conclusie dat de gemeente geen zicht heeft op de effecten van het armoedebeleid en ook dat het deel van de doelgroep dat nu niet of onvoldoende participeert in de samenleving niet in beeld is. Het beleid van de gemeente is sterk aanbodgericht en burgers kennen het aanbod lang niet altijd. Bovendien wijst de gemeente daar ook nog onvoldoende op. Verder werkt de gemeente samen met veel organisaties en instellingen ter realisering van het armoedebeleid. Bilateraal is de samenwerking de laatste jaren zeker verbeterd, maar verdere samenwerking kan nog meer opleveren. Waar de gemeente al een outreachende aanpak hanteert, dus de burger actief opzoekt en een passend aanbod doet, is er sprake van een positief effect op het gebruik maken van de regelingen. Voor het overige wordt verwezen naar het onderzoeksrapport en de aanbiedingsbrief die in de bijlage bij dit rapport zijn opgenomen.

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Preciseer welke maatschappelijke effecten de gemeente met het armoedebeleid wil realiseren.
2. Koppel de informatievoorziening en monitoring aan de scherper geformuleerde beoogde effecten. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen gerealiseerd worden en in welke mate het beleid effectief is.
3. Versterk de aandacht voor preventie in het armoedebeleid: zet naast vangnet, vliegwiel en verbinden ook in op voorkomen als vierde pijler in het armoedebeleid.
4. Versterk de outreachende en integrale manier van werken in de uitvoering van het armoedebeleid. Zet in op maatwerk volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur.
5. Versterk de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke organisaties door de goede bilaterale samenwerking uit te bouwen naar sterke netwerksamenwerking.

Financiële consequenties

nvt

Vervolg

Het College van B&W heeft onlangs een uitvoeringsplan armoedeprojecten naar de raad gestuurd. De raad zou het uitvoeringsplan en het rapport van de Rekenkamercommissie in dezelfde vergadering kunnen bespreken. Verder bestaat de afspraak dat het college van B&W via de voortgangsrapportages de raad informeert over de voortgang van de uitvoering van de door de raad vastgestelde aanbevelingen. Via deze rapportages kan de raad de stand van zaken volgen.

Namens de rekenkamercommissie,



Peter Kommerij,
Secretaris.



Onderwerp Onderzoeksrapport Armoedebeleid

Aan de raadsleden van de Gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB GRONINGEN

Telefoon 050 367 77 27	Bijlage(n) 1	Ons kenmerk	5549305
Datum	23-02-2016	Uw brief van	Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden we u het rapport naar aanleiding van het onderzoek Armoedebeleid aan. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat de Rekenkamercommissie de afgelopen vier maanden heeft laten uitvoeren door onderzoeksbureau Partners + Pröpfer.

Over armoede en het armoedebeleid heeft uw raad recent diverse keren gesproken. Dat is begrijpelijk want het gaat hier om een thema waar relatief veel Stadgers dagelijks mee te maken hebben, helaas. Eind vorig jaar kopte de Volkskrant nog: "Groningen een van de armste grote steden in Nederland". Het is een hardnekkig probleem dat niet van gisteren op vandaag is ontstaan en zeker niet van vandaag op morgen is opgelost. De armoede-aanpak hangt samen met een breed scala aan beleidsthema's die op de problematiek rond armoede betrekking hebben. Of het nu gaat om onderwijs, zorg of economisch beleid, al die beleidsvelden proberen (ook) bij te dragen aan de verbetering van de positie van mensen die onder de doelgroep van het armoedebeleid vallen.

De afgelopen tijd heeft het college van B&W nieuw armoedebeleid gepresenteerd. Ook zijn er evaluaties uitgebracht zoals de Armoedemonitor en de evaluatie van bureau Onderwijs en Statistiek. Waarom dan toch een onderzoek van de Rekenkamercommissie? Het college heeft ervoor gekozen om de veronderstelde doelgroep nauw te betrekken bij de uitvoering van het beleid. Dat heeft mede geleid tot een fors aantal projecten waarmee gepoogd wordt om aan de mensen uit de doelgroep ondersteuning te bieden voor het bieden van een vangnet, het leggen van verbinding tussen de doelgroep en de samenleving als geheel en het zorgen voor een vliegwiel. Daaronder wordt verstaan het zetten van eerste stappen naar zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid met de focus op wat mensen wél kunnen. Door die aanpak met een flink aantal projecten werd de RKC getriggerd: is de doelgroep als

geheel daarmee eigenlijk wel gediend? En heeft de gemeente die doelgroep goed in beeld? Zijn burgers op de hoogte van de mogelijkheden die de gemeente biedt? Op welke wijze worden burgers ondersteund door de gemeente? Gaat het beoogde vliegwiel ook draaien door deze aanpak? De RKC heeft vastgesteld dat de discussies in de raad met het college veel gaan over de uitvoering van beleid, dus met name over de verschillende projecten. De hiervoor gestelde vragen komen nauwelijks aan de orde en met die vragen is het onderzoek van start gegaan.

Naast gesprekken met ambtenaren en betrokken organisaties zijn er in totaal 11 diepte-interviews gehouden met mensen uit de doelgroep. Hiermee is geprobeerd een beeld te geven van de diverse situaties en oorzaken waardoor mensen tot de doelgroep horen, hoe zij het beleid ervaren en waar ze behoefte aan hebben. Deze input is vervolgens gebruikt in de gesprekken met beleids- en uitvoerende ambtenaren en mensen van betrokken maatschappelijke organisaties.

Op basis van het onderzoek komt de RKC tot een tweetal hoofdconclusies. De eerste heeft betrekking op de grondslag van het gevoerde beleid, de tweede vloeit daar uit voort en heeft betrekking op de uitvoering van dat beleid.

1. De gemeente hanteert een tweeledige definitie van armoede. Die definitie heeft een financiële component (te weinig inkomen) en een burgerschapscomponent (te weinig participatie). Er is in het beleid zeker aandacht voor armoede die niet in geld is uit te drukken (al gaat 90% van het beschikbare geld naar het verlenen van financiële bijstand / inkomensondersteuning) maar de bijbehorende groep niet-participerende burgers heeft de gemeente niet goed in beeld. Ook is niet bekend wat de oorzaken zijn dat mensen niet of onvoldoende participeren.
2. Het beleid van de gemeente dat op die tweede groep is gericht, is bovendien sterk aanbodgericht. Als burgers het aanbod niet kennen (en dat blijkt vaak het geval) en de gemeente daar ook niet op wijst in concrete situaties, dan hebben de getroffen maatregelen dus ook geen effect (het vliegwiel gaat niet draaien). De gemeente zal er dus alles aan moeten doen om die groep in beeld te krijgen, wil er sprake zijn van doeltreffend beleid.

Verder leidt het onderzoek tot de volgende bevindingen:

- Bij de uitvoering van het armoedebeleid werkt de gemeente samen met veel aanverwante organisaties. De bilaterale samenwerking is de afgelopen jaren verbeterd, zo blijkt uit het onderzoek, maar door het vormen van een krachtige netwerksamenwerking kan er nog meer gerealiseerd worden.
- Door de nadruk op handhaving voelt een deel van de doelgroep zich belemmerd om stappen te zetten richting activering en/of arbeidsmarkt. Respondenten geven aan bang te zijn gekort te worden op hun uitkering.

- Mensen die net boven 110% van het sociaal minimum vallen en dus geen gebruik van de regelingen kunnen maken, vinden het onrechtvaardig dat zij niet voor steun in aanmerking komen.
- Van de projecten die worden uitgevoerd in het kader van het vliegwieleffect wordt geconstateerd dat een outreachende aanpak, waarbij de gemeente de desbetreffende groep actief benadert, een positief effect heeft op het gebruik van regelingen.
- De gemeenteraad wordt goed meegenomen in het armoedebeleid, maar het ontbreken van nastreefbaar resultaten en maatschappelijke effecten maakt het voor de raad wel lastig om een oordeel uit te spreken over het succes of falen van het armoedebeleid als geheel. Dat leidt er mogelijk toe dat er relatief veel over details en concrete projecten wordt gesproken.

Aanbevelingen

In het rapport zijn een vijftal aanbevelingen opgenomen met een nadere toelichting. Deze richten zich op de volgende aspecten: er dienen scherpere doelstellingen (meetbaar en nastreefbaar) te worden geformuleerd over wat de gemeente met het armoedebeleid wil bereiken. Om na te kunnen gaan of de doelen echt bereikt worden is het van belang om de informatie die wordt verzameld over het beleid te richten op die effecten. Daarmee wordt het beleid beter controleerbaar voor de raad. De gemeente moet een beter beeld zien te krijgen van de groep niet-participerende burgers en van de oorzaken waarom ze niet goed participeren. Als de gemeente dat beeld beter heeft, dan kunnen ook de projecten daar beter op afgestemd worden. De outreachende manier van werken en het meer integraal aanbieden van de maatregelen aan de doelgroep werken goed en dienen verder versterkt te worden. Dan kunnen meer mensen uit de doelgroep (in den brede) baat hebben bij het aanbod en de aanpak van de armoede. Ook bij het voorkomen van armoede door middel van vroegsignalering en door voorlichting en ondersteuning van risicogroepen kan die outreachende aanpak een belangrijke rol spelen, naast de aanpak die de gemeente nu al hanteert met het geven van voorlichting op scholen. De samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties is op zich goed, maar met een sterke netwerksamenwerking kan er ten behoeve van de doelgroep nog meer worden bereikt.

Bestuurlijk wederhoor

In het kader van bestuurlijk wederhoor is met de verantwoordelijk wethouder, dhr. Gijsbertsen, over het conceptrapport gesproken. De belangrijkste punten die zijn besproken vindt u in de bijlage bij deze brief. De wethouder benadrukte in dat gesprek met name dat het nog niet zo makkelijk is om vooraf te kunnen bepalen wanneer, bij welke resultaten het beleid succesvol is en achteraf te meten of dit daadwerkelijk zo is. Verder is de nadere uitwerking van het beleid nog volop gaande, hij wees in dat verband ook op het dienstverleningsplan dat in maart naar de raad gezonden zal worden. Het beter in beeld brengen van de doelgroep hoort zeker nog tot de uitdagingen, aldus de wethouder. Verder kondigde hij aan ook zelf nog een schriftelijke reactie op het rekenkamerrapport naar de raad te zullen sturen.

Tot slot

We zien de behandeling van het rekenkamerrapport in de raadscommissie en raad met veel belangstelling tegemoet. Het is aan u als raadsleden om te oordelen of u de aanbevelingen uit het rapport wilt overnemen, om mede op basis daarvan meer grip te krijgen op het armoedebeleid en dan vooral de te behalen resultaten daarvan. Uiteraard is de Rekenkamercommissie graag bereid tot een nadere uitleg en het beantwoorden van vragen over dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie,

W.R. Zuurbier,
Voorzitter.

BIJLAGE

Gesprek met wethouder Gijsbertsen over rapport armoedebeleid in het kader van bestuurlijk wederhoor (Rekenkamercommissie 9 februari 2016, oude B&W-kamer stadhuis)

RKC-voorzitter Werner Zuurbier heet de wethouder en twee ambtenaren van harte welkom. Het gaat er bij bestuurlijk wederhoor om wat de wethouder vindt van het rapport voordat het wordt aangeboden aan de raad. Er komen een aantal aandachtspunten voorbij:

Doelen en indicatoren en aantal projecten:

- De wethouder geeft aan dat hij over de doelen en indicatoren van het beleid ook met de raad het debat heeft gevoerd. De vraag aan de RKC is een beetje hoever we daarin moeten gaan? Kijken of het kindpakket helpt bij een goede startpositie van het betreffende kind op de arbeidsmarkt? Dat is haast niet te doen.
- RKC: begrijpt dat daar een grens aan zit, maar iets meer informatie over waarom projecten worden uitgevoerd, welke keuze daar achter zit, is wel heel prettig. Er zijn nu 70 projecten voor het armoedebeleid, maar waarom 70? Waarom juist die, waarom niet 40 of 30 andere? Het is niet altijd duidelijk voor welk deel van de doelgroep deze projecten zijn bedoeld en wat ze moeten opleveren.
- Wethouder: Over de resultaten proberen we aan de raad cijfers te geven, maar de RKC lijkt te gaan voor maatschappelijke resultaten en dat is wellicht wat te hoog gegrepen.
- RKC: het gaat ons meer om een nadere duiding: wat is armoede verlichten, wat verstaan we daaronder? En hoe dragen de projecten bij aan de doelstellingen voor de verschillende groepen binnen de doelgroep? Dat kan wat helderder omschreven worden. Dat er 400 kinderen worden bereikt via stichting Leergeld is mooi, maar iets meer uitleg over waarom dit een goede maatregel is en waar dit aan moet bijdragen is dan heel verhelderend.

Armoedebeleid en vertaling in de praktijk:

- Wethouder: Er zijn allerlei beleidsterreinen die samenhangen met het armoedebeleid en die de doelgroep proberen te helpen, dat loopt uiteen van zorg tot economisch beleid. Met het armoedebeleid proberen we verlichting te bieden en de verbinding te maken met andere beleidsterreinen zodat de doelgroep ook daar toegang toe heeft/krijgt en kan aanhaken. Met het armoedebeleid is ook aansluiting gezocht bij wat de mensen uit de doelgroep zelf willen. Dat is ook een strategische keuze geweest: laat de ideeën uit de samenleving en uit de doelgroep zelf komen.
- RKC: vindt dat de groepen binnen de doelgroep onvoldoende helder in beeld zijn en de vraag is dan of de maatregelen in voldoende mate zijn afgestemd op de behoeften van de diverse groepen. In feite staat in dit onderzoek de tweede onderzoeksvraag centraal: "Op welke manier heeft de gemeente de uitvoering georganiseerd en sluit dit goed aan op de doelen?" Voor een goed zicht op de

uitvoering is het wel nodig om de doelgroep goed in beeld te hebben en te weten uit welke subgroepen de doelgroep bestaat. Volgens de RKC is dat wat er ontbreekt. Nu is het een beetje toevallig of je in aanmerking komt voor een regeling. Het beleid is grotendeels aanbodgericht en daardoor wordt niet iedereen uit de doelgroep bereikt. De gemeente wijst ook niet in alle gevallen op het aanbod en daardoor worden de gewenste effecten niet bereikt.

- Wethouder: wijst in dit laatste geval op het plan van aanpak dienstverlening, hij is benieuwd in welke mate dit een antwoord geeft op de door de RKC gestelde vragen.
- RKC: Verder wordt er met het armoedebeleid ingezet op armoedeverlichting en op participatie. De gemeente heeft voor het grootste deel goed zicht op de groep die een financieel steuntje in de rug kan gebruiken (de groep met maximaal 110% van het sociaal minimum), maar niet op de groep die baat / behoefte heeft aan participatie.
- Wethouder: met de opmerkingen over het beter in beeld brengen van de doelgroep ben ik het wel eens. Daar wordt ook aan gewerkt. Maar ondertussen zijn we werkende weg wel begonnen samen met de doelgroep, van tevoren kun je niet al dat soort dingen weten.

Ambitie armoedebeleid:

- RKC: Op diverse plaatsen, dat blijkt ook uit de citaten die in het onderzoek zijn gebruikt, lijkt de ambitie van de gemeente groter dan waar te maken is, bijv. als het gaat om “Armoede de stad uit” of over het vliegwieleffect voor de hele doelgroep. De norm die gehanteerd is voor dit onderzoek is tenslotte niet door de RKC zelf bedacht, die is ontleend aan de stukken.
- Wethouder: Als het gaat om de activiteiten tav het vliegwiel wat smarter en verificieerbaarder te maken, dan kan ik daar inkomen. Met dat soort zaken kunnen we aan de slag, ook door O&S mensen uit de doelgroep zelf te laten vragen. Maar “Armoede de stad uit” als doelstelling hebben we nooit beweerd.

Benchmark:

- Wethouder: Interessant te weten is wat andere gemeenten eigenlijk doen op dit gebied, een benchmark oid zou erg kunnen helpen om te weten waar we staan en wat we van andere gemeenten kunnen leren.
- RKC: over een benchmark hebben we het gehad met de onderzoekers en qua tijd en ook gezien de reikwijdte van dit onderzoek is dat niet gelukt daarover iets op te nemen.

De voorzitter bedankt de wethouder en de ambtenaren voor dit gesprek. Het verslag dat hiervan zal worden gemaakt wordt voorgelegd ter goedkeuring. De wethouder kondigt aan ook nog met een schriftelijke reactie te komen. Verder wordt van beide kanten uitgesproken dat het goed is om zo'n gesprek te voeren, dat geeft over en weer ook meer duidelijkheid en begrip.

Eindrapport

Evaluatie armoedebeleid van gemeente Groningen

Rekenkamercommissie Groningen
Februari 2016

PARTNERS⁺PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Colofon

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd door drie onderzoekers van onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Remco Smulders MSc, dr. Igno Pröpper en drs. Bart Litjens. Met medewerking van Joost Gerrits MSc.

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Leeswijzer

Hoofdstuk 0: De Kern bevat naast deze inleiding de conclusies en aanbevelingen. Dit deel bevat de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

De hoofdstukken 1 tot en met 5: bevatten de onderbouwing van De Kern. De lezer die meer verdieping zoekt kan hier de onderbouwing lezen van de conclusies. De hoofdstukken zijn gestructureerd aan de hand van de verschillende blokken uit het evaluatiemodel (figuur 0.1):

- 1 De opgave en het beleid
- 2 Organisatie en uitvoering van regelingen en projecten
- 3 Coproductie en samenwerking
- 4 Resultaten
- 5 Sturing en controle door de raad

Bijlagen 1 t/m 4 bevatten de volledige onderzoeksopzet, beschrijvingen van de situaties en ervaringen van de in het onderzoek gesproken cliënten enquête, een overzicht van de gemeentelijke regelingen en projecten en de bronnen- en respondentenlijst. Dit is voor de lezer die de volledige achtergrondinformatie van het rapport tot zich wil nemen.

Inhoudsopgave

0	De Kern	1
0.1	Inleiding	1
0.2	Conclusies	4
0.3	Aanbevelingen	5
1	De opgave en het beleid	8
1.1	Definitie, doelgroep en opgave	8
1.2	Armoedebeleid van gemeente Groningen	11
1.3	Doelen Groningse armoedebeleid	14
1.4	Indicatoren voor succes	16
1.5	Relatie met andere beleidsterreinen	17
2	Organisatie en uitvoering van regelingen en projecten	18
2.1	Interventierepertoire	18
2.2	Organisatie van de uitvoering	21
3	Coproductie en samenwerking	26
4	Resultaten	29
5	Sturing en controle door de raad	34
5.1	Betrokkenheid raad bij kaderstelling	34
5.2	Informatievoorziening over uitvoering en resultaten	35
5.3	Actief sturen en politieke keuzes maken	36
Bijlage 1	Onderzoeksopzet	37
Bijlage 2	Beschrijving situaties en ervaringen cliënten	42
Bijlage 3	Interventierepertoire uit het armoedebeleid	53
Bijlage 4	Bronnen- en respondentenlijst	56

o De Kern

o.1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

De Rekenkamercommissie Groningen heeft een onderzoek uit laten voeren naar het armoedebeleid van de gemeente. Armoede is politiek en maatschappelijk een zeer actueel thema in de gemeente Groningen. In Nederland heeft Groningen na Amsterdam en Rotterdam relatief gezien de meeste huishoudens die rond moet komen met een laag inkomen. De financiële en economische crisis van de afgelopen jaren heeft er voor gezorgd dat de armoedeproblematiek verder gegroeid is.

Deze ontwikkeling is ook binnen de gemeente Groningen niet onopgemerkt gebleven. In 2012 stelde de gemeenteraad de visienota en kadernota 'Samen actief tegen armoede' vast. Deze nota's werden eind 2014 opgevolgd door 'Perspectief. Actieplan tegen de armoede 2015-2018'. Het budget dat de gemeente inzet voor de bestrijding van armoede is de afgelopen jaren verhoogd naar ruim €14 miljoen.

Doel onderzoek

De Rekenkamercommissie wil met het onderzoek het volgende realiseren:

- 1 inzicht in de armoedeopgave van Groningen in termen van problematiek, oorzaken en gevolgen.
- 2 zicht op de uitvoering en (voor zover mogelijk) de resultaten van het Groningse armoedebeleid en verklarende factoren hiervoor.
- 3 lessen en aanbevelingen voor de toekomstige aanpak van het armoedevraagstuk.

Vraagstelling

Vijf onderzoeksvragen stonden centraal in het onderzoek. Onder een aantal van deze vragen hangen ook verschillende subvragen (zie hiervoor de volledige onderzoeksopzet in bijlage 1).

A - VOORWAARDEN

- 1 Hoe heeft de gemeente de armoedeproblematiek vertaald naar een definitie van het probleem, een kader voor beleid en een doorvertaling in concrete doelen?
- 2 Op welke manier heeft de gemeente de uitvoering georganiseerd en sluit dit goed aan op de doelen?
- 3 Welke beleving hebben het 'brede' werkveld (sociale wijkteams en aangehaakte organisaties) en betrokken maatschappelijke organisaties (voedselbank, kerken, verenigingen) van de toegevoegde waarde van het armoedebeleid – onder andere voor hun eigen werk?

B - RESULTATEN

- 4 Wat zijn de resultaten van het armoedebeleid?

C – STURING EN CONTROLE DOOR DE RAAD

- 5 Hoe wordt de gemeenteraad in stelling gebracht en geeft deze invulling aan de kaderstellende (sturing) en controlerende (evaluatie) rol op het gebied van armoedebeleid: heeft de raad grip op de armoedeproblematiek?

Evaluatiemodel

Om bovenstaande vragen gericht te kunnen beantwoorden zijn een normenkader en evaluatiemodel opgesteld. Het volledige normenkader is terug te vinden in bijlage 1. In onderstaand evaluatiemodel zijn de belangrijkste normen kort weergegeven. De normen 1 tot en met 5 sluiten aan op de onderzoeksvragen 1 tot en met 5.



Figuur 0.1: Evaluatiemodel.

Onderzoeksaanpak

Kenmerkend voor de onderzoeksaanpak is dat we na een eerste oriëntatie op het gemeentelijke beleid, de situatie en ervaringen van minima centraal hebben gesteld in de verdiepende fase. De onderzoekers hebben diepte-interviews uitgevoerd met 11 minima uit de stad. Deze groep is als volgt tot stand gekomen:

- 2 cliënten zijn aangedragen door medewerkers van de gemeente; zij hebben meegedraaid in één van de projecten uit het armoedebeleid.
- Voor het selecteren van de overige minima is een aselechte steekproef getrokken uit het cliëntenbestand. Het gemeentelijke Serviceteam (dat minima belt om hen te informeren over regelingen en projecten) heeft aan de cliënten uit deze steekproef de vraag voorgelegd of zij wilden meewerken aan een gesprek in het kader van het rekenkameronderzoek. Naar aanleiding hiervan is met 7 cliënten gesproken.
- Na het interviewen van deze groep van 9 cliënten, bleek dat gezinnen met kinderen nog nauwelijks vertegenwoordigd waren. Aangezien armoede bij kinderen een belangrijk aandachtspunt is in het armoedebeleid van Groningen, hebben de onderzoekers het Serviceteam gevraagd om aan moeders met kinderen

de vraag voor te leggen of zij mee wilden werken. Naar aanleiding hiervan zijn nog 2 cliënten geïnterviewd.

De ervaringen van de cliënten vormden de basis voor de groepsgesprekken in de verdiepende fase met beleidsmakers, uitvoerders en maatschappelijke organisaties. Hierin is op basis van deze ervaringen doorgesproken over het armoedebeleid, de uitvoering daarvan en de resultaten die dit oplevert.

Samengevat ziet de volledige onderzoeksaanpak er als volgt uit:

- 1 In de oriënterende fase van het onderzoek zijn stukken bestudeerd en hebben de onderzoekers oriënterende gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouder en beleidsambtenaar.
- 2 In de verdiepende fase van het onderzoek zijn aanvullende stukken bestudeerd en diepte-interviews gehouden met minima uit de stad. In deze fase is ook een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de cliëntenraad. De verdiepende fase is afgesloten met drie groepsgesprekken: één gesprek met medewerkers betrokken op beleidsmatig niveau, één gesprek met medewerkers betrokken in de uitvoering en één gesprek met maatschappelijke organisaties.
- 3 In de verslagleggende fase hebben de onderzoekers dit conceptrapport opgesteld.

0.2 Conclusies

Hoofdconclusie

Het armoedebeleid van Groningen is actiegericht. In goede samenwerking met partners uit de samenleving wordt uitvoering gegeven aan een groot aantal projecten en regelingen. De gemeente zet actief in op het verbeteren van de communicatie om er voor te zorgen dat minima hier ook gebruik van maken. Wanneer in de uitvoering een nieuwe behoefte wordt ontdekt, speelt de gemeente hier op in.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat de uitvoering aanbodgericht is. Huishoudens kunnen bij verschillende 'aanbieders' langs gaan voor regelingen en projecten, zonder dat er één aanbieder is die het overzicht houdt, de gezinssituatie goed in kaart brengt en een aanbod op maat organiseert.

Ook op politiek-bestuurlijk niveau is veel aandacht voor de uitvoeringspraktijk. Het ontbreekt aan helderheid over wat nu eigenlijk de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten zijn en in hoeverre deze gerealiseerd worden. Dit wordt mede veroorzaakt door gebrekkig zicht op de doelgroep en de maatschappelijke opgave bij verschillende subdoelgroepen.

- 1 De gemeente maakt onvoldoende concreet en specifiek welke maatschappelijke effecten met het armoedebeleid gerealiseerd moeten worden. Dit wordt belemmerd door gebrekkig zicht op de doelgroep en de opgave.
 - De gemeente richt zich met het armoedebeleid op huishoudens met een laag inkomen en gebrekkige maatschappelijke participatie. De gemeente heeft wel (grotendeels) in beeld hoeveel huishoudens een laag inkomen hebben, maar niet in beeld bij welk deel van deze huishoudens (maatschappelijke) participatie een probleem is en wat hiervan de oorzaken zijn.
 - Dit bemoeilijkt het formuleren van concrete en specifieke beoogde effecten. De gemeente spreekt wel algemene wensen uit, zoals het zoveel mogelijk bestrijden en verlichten van armoedeproblematiek, maar slaagt er niet in deze gewenste effecten concreet en evalueerbaar te maken. De gestelde doelen beperken zich veelal tot de uitvoering van en het gebruik van projecten en regelingen. Het ontbreekt aan doelen en indicatoren aan de hand waarvan de maatschappelijke effectiviteit en efficiëntie van het armoedebeleid geëvalueerd kunnen worden.
- 2 Groningen ontwikkelt de regelingen en projecten uit het armoedebeleid vraaggericht en heeft voor alle subdoelgroepen relevante interventies beschikbaar. Belangrijk speerpunt van de gemeente is het versterken van de communicatie, zodat minima huishoudens ook zoveel mogelijk gebruik maken van de regelingen en projecten die beschikbaar zijn.
- 3 Het interventierepertoire is weliswaar vraaggericht tot stand gekomen, maar de uitvoering hiervan gebeurt aanbodgericht. Verschillende afdelingen en organisaties voeren elk een deel van het aanbod uit en er is niet één 'aanbieder' die

de regie heeft, zorg draagt voor een gedeeld en volledig zicht op de situatie van een huishouden en organiseert dat er een aanbod op maat wordt verzorgd. De invoering van de WIJ-teams biedt de mogelijkheid de uitvoering meer vraaggericht te organiseren en tot maatwerk per huishouden te komen.

- 4 De gemeente werkt nauw samen met een grote hoeveelheid (maatschappelijke) organisaties bij de uitvoering van het armoedebeleid. De bilaterale samenwerking met deze organisaties is de afgelopen jaren verbeterd. De gemeente luistert meer naar signalen uit de samenleving, faciliteert nieuwe initiatieven actief en betreft partners meer dan voorheen bij de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe regelingen. Aandachtspunt is het aanvullen van de goede bilaterale samenwerking met een krachtige netwerksamenwerking.
- 5 De gemeente heeft geen zicht op de maatschappelijke effecten die met het armoedebeleid gerealiseerd worden. Het zicht beperkt zich tot de voortgang, uitvoering en het gebruik van concrete regelingen en projecten, met incidenteel zicht op de hiermee gerealiseerde effecten. Hieruit blijkt dat verschillende vliegwiel-projecten op kleine schaal wel degelijk effect hebben en dat de outreachende projecten van de gemeente een positief effect hebben op het gebruik van regelingen. Ook is zichtbaar dat een groep minima door een grote nadruk op handhaving bang is om hun situatie te veranderen en te gaan participeren. Daarnaast is er een groep inwoners die net buiten alle regelingen valt en zich onrechtvaardig behandeld voelt.
- 6 De raad wordt door het college goed in de gelegenheid gebracht om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. De raad stelt zelf ook actief beleidskaders vast of bij en controleert de uitvoering hiervan. Risico van het gebrek aan duidelijkheid over de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten, is dat de discussie in de raad ook enkel gaat over uitvoeringszaken en concrete projecten en regelingen, zonder dat de vraag wordt beantwoord of de gemeente nu de gewenste effecten bereikt.

0.3 Aanbevelingen

- 1 **Preciseer welke maatschappelijke effecten de gemeente met het armoedebeleid wil realiseren.**
 - Concretiseer ideaalbeelden als 'niemand zakt door de ondergrens' en 'wij willen niet dat mensen aan de kant staan omdat ze geen werk hebben'. Formuleer per subdoelgroep realistische en evalueerbare streefdoelen. Dit betekent bijvoorbeeld het stimuleren van autonomie en activering bij de ene subdoelgroep en het verzachten van negatieve gevolgen van armoede bij andere subdoelgroepen. (zie figuur 0.1).
 - Maak dit mogelijk door te werken aan scherper zicht op de huidige Groningse armoedeproblematiek. Zoom hierbij in op de oorzaken en gevolgen van armoede bij verschillende subdoelgroepen en daarmee ook op de aangrijpingspunten voor gemeentelijk beleid.

- Maak op basis van het zicht op de huidige situatie een transparante en scherpe afweging over de gewenste inzet van middelen. Bovengenoemde werkwijze maakt dit mogelijk. College en raad komen gezamenlijk tot een beantwoording van vragen als wat vinden we met name onwenselijk in de huidige situatie, hoe realistisch is het om dat op te lossen en waar kunnen we onze middelen zo efficiënt mogelijk inzetten, om vervolgens tot een transparante verdeling van beschikbare middelen te komen.



2 Koppel de informatievoorziening en monitoring aan de scherper geformuleerde beoogde effecten. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen gerealiseerd worden en in welke mate het beleid effectief is.

- Vertaal de beoogde effecten in een beperkt aantal evaluatiecriteria: waar moeten we zicht op hebben om de effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen. Denk aan de maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie van minimahuishoudens.
- Richt de informatieverzameling op deze evaluatiecriteria. Zorg dat niet enkel per project of regeling het gebruik in kaart gebracht wordt, maar dat per huishouden in kaart gebracht wordt welke regelingen en projecten gebruikt worden en welke effecten dit heeft op de evaluatiecriteria. Zo ontstaat bijvoorbeeld zicht op het aantal huishoudens dat uit de armoedesituatie weet te komen, welke regelingen of projecten hier aan bijdragen en of de gemeente dus op de goede weg is.
- Zoek naar mogelijkheden om de informatiepositie op een efficiënte manier te verbeteren door de informatie van verschillende afdelingen en organisaties slimmer te combineren.

- 3 Versterk de aandacht voor preventie in het armoedebeleid: zet naast vangnet, vliegwielen en verbind ook in op voorkomen als vierde pijler in het armoedebeleid.**
- Creëer in lijn met aanbeveling 1 scherper zicht op de oorzaken van armoede in Groningen. Dit maakt het mogelijk om een oordeel te vellen over effectiviteit van preventieve instrumenten in het armoedebeleid: waar kunnen we er iets aan doen om oorzaken weg te nemen en te voorkomen dat nieuwe huishoudens in armoede terechtkomen?
 - Richt de inzet hierbij zowel op voorlichting en ondersteuning van risicogroepen als op vroegsignalering wanneer concrete signalen van financiële problematiek zichtbaar worden. Bouw wat betreft voorlichting en ondersteuning van risicogroepen voort op de huidige onderwijsprogramma's op scholen. Zet voor een effectieve vroegsignalering in op een outreachende aanpak (zie aanbeveling 4) en versterking van de samenwerking met partners (zie aanbeveling 5).
- 4 Versterk de outreachende en integrale manier van werken in de uitvoering van het armoedebeleid. Zet in op maatwerk volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur.**
- Investeer in een goede aansluiting van de regelingen en projecten uit het armoedebeleid op de nieuwe WIJ-teams. Deze teams kunnen volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur met huishoudens aan de slag en daarbij de regelingen en projecten op maat inzetten.
 - Continueer daarnaast de 'outreachende' aanpak die niet alleen de WIJ-teams hanteren, maar waar ook bijvoorbeeld het Serviceteam van de gemeente een belangrijke bijdrage aan levert. Ga niet enkel uit van de zelfredzaamheid van huishoudens in een armoedesituatie, maar probeer hen als gemeente en via maatschappelijke partners actief te wijzen op de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden, zoals onder andere de Groningse Kredietbank (GKB).
- 5 Versterk de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke organisaties door de goede bilaterale samenwerking uit te bouwen naar sterke netwerksamenwerking.**
- Zet de actielijn 'verbinden' verder door. Zorg dat alle bij de uitvoering van het armoedebeleid betrokken organisaties onderdeel worden van een hecht netwerk waarin partijen elkaar kennen en opzoeken. Streef naar armoedebeleid van, voor en door de stad waarbij alle betrokken organisaties zich committeren aan gezamenlijke ambities en aangesproken kunnen worden op hun bijdrage hieraan. Zorg er hierbij ook voor dat het voor verschillende partijen duidelijk is wie wat doet zodat partijen elkaar nog beter weten te vinden en de effectiviteit van ingezette middelen vergroot wordt.
 - Kijk voor het organiseren van samenwerking naar de ervaringen van andere gemeenten. Zie bijvoorbeeld de gemeente Delft en het daar gesloten Pact tegen Armoede waarin een groot aantal partijen samenwerkt.

1 De opgave en het beleid

Toegepaste normen

- 1a De gemeente heeft een heldere definitie van armoede. Op basis van deze definitie kan worden vastgesteld op welke mensen het beleid zich richt en wanneer mensen niet (meer) worden gezien als doelgroep van het beleid.
- 1b De gemeente heeft actueel zicht op de feitelijke situatie van armoede in Groningen, zodat passend beleid kan worden geformuleerd. Er is onder meer zicht op de totale omvang van de armoede in Groningen, de ontwikkeling van de armoedeproblematiek, de oorzaken en gevolgen van armoede in Groningen in het algemeen en de ontwikkeling in verschillende 'typen' minima in Groningen, op basis van een goed zicht per huishouden.
- 1c De gemeente formuleert heldere doelen die de kern van de zaak raken. Dit wil zeggen evalueerbaar, resultaatgericht en passend bij de lokale problematiek.

Kernbevindingen

- 1a De gemeente Groningen kiest voor een brede definitie van armoede: armoede is een combinatie van een laag inkomen en gebrekkige maatschappelijke participatie.
- 1b De gemeente heeft onvoldoende zicht op de bij deze definitie passende doelgroep. Het zicht beperkt zich tot het aantal huishoudens met een laag inkomen en de samenstelling hiervan, maar het is niet in beeld bij welk deel van deze huishoudens (maatschappelijke) participatie een probleem is en wat de oorzaken van de armoedeproblematiek zijn. Dit maakt dat de omvang en aard van de maatschappelijke opgave onvoldoende in beeld is.
- 1c Het armoedebeleid van Groningen heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Er wordt niet alleen ingezet op inkomensondersteuning (vangnet), maar ook op participatie/ activering (vliegwielen) en samenwerking (verbinding). Mede door het gebrekkige zicht op de maatschappelijke opgave, lukt het Groningen niet om concreet en specifiek te maken welke maatschappelijke effecten de gemeente wil bereiken met het armoedebeleid. De gestelde doelen gaan met name over de middelen die de gemeente in wil zetten en de beoogde hoeveelheid gebruikers, maar niet over de te realiseren effecten. De gemeente worstelt hierdoor ook met het formuleren van goede indicatoren aan de hand waarvan het succes van het armoedebeleid geëvalueerd kan worden.

1.1 Definitie, doelgroep en opgave

In Nederland worden in beleidsnota's en onderzoeken over armoede vele definities gebruikt. Om de omvang van de armoedeproblematiek inzichtelijk te maken, wordt vaak de smalle definitie gebruikt, waarbij enkel wordt gekeken naar de hoogte van inkomsten. Huishoudens worden hierbij tot de minima gerekend wanneer zij bijvoorbeeld een inkomen hebben onder de 'lage-inkomensgrens' of tot 110% van het sociaal minimum.¹

¹ Zie bijvoorbeeld CBS, *Armoedesignalement 2014*, december 2014.

De gemeente Groningen kiest in beleidsstukken nadrukkelijk voor een bredere definitie. In 2012 wordt dit in de Visienota en Kadernota 'Samen actief tegen armoede' verwoord:

"Als wij over armoede spreken, hebben wij het nadrukkelijk niet alléén over de financiële situatie van mensen. Armoede is in onze optiek een complex probleem, dat bestaat uit een combinatie van een (langdurig) laag inkomen, gebrek aan maatschappelijke deelname en belemmeringen in de toegang tot overheidsvoorzieningen."

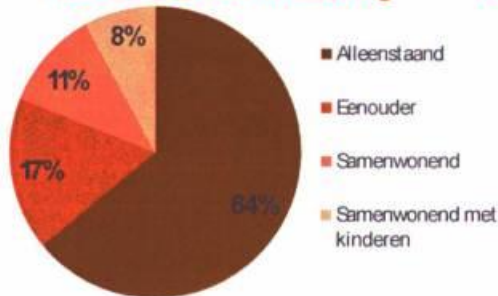
De doelgroep van het Groningse armoedebeleid is gekoppeld aan de brede definitie: *"Ons armoedebeleid is bedoeld voor mensen die financieel weinig te besteden hebben en die minder kansen hebben om mee te doen aan het maatschappelijke en culturele leven."*

Het belangrijkste instrument dat de gemeente inzet om zicht te houden op de doelgroep is de jaarlijkse Groningse Armoedemonitor. In lijn met de landelijke onderzoeken naar armoede, hanteert deze Armoedemonitor een smalle definitie van de doelgroep: *"Een minimum(huishouden) is een huishouden met inkomsten op maximaal 110% van het wettelijk minimum"*. In de Armoedemonitor wordt de armoedeproblematiek in kaart gebracht op basis van de huishoudens die op dit moment gebruik maken van één of meerdere armoederegelingen van de gemeente. Zoals in de Armoedemonitor zelf wordt aangegeven, zijn hiermee niet alle minima in beeld: burgers met een minimuminkomen die geen gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen, zijn niet in beeld. De cijfers zijn dus per definitie een onderschatting van de armoedeproblematiek.

De armoedemonitor geeft zicht op verschillende kenmerken van de doelgroep en de ontwikkeling over de jaren heen:

17.000 minimahuishoudens in Groningen

Huishoudenssamenstelling



Leeftijd personen in minimahuishoudens

Van de personen in minima-huishoudens is:	
20%	tussen de 0 en 18 jaar
12%	tussen de 18 en 25 jaar
19%	tussen de 25 en 35 jaar
14%	tussen de 35 en 45 jaar
14%	tussen de 45 en 55 jaar
13%	tussen de 55 en 65 jaar
8%	65+

Wijken met relatief veel minima

Wijk	%minimahuishoudens
Oosterparkwijk	22%
Beijum	21%
Korrewegwijk-de Hoogte	20%
Selwerd-Paddepoel-Tuinwijk	19%
Gemeente Groningen	13,9%

En verder...

66%	van de minimahuishoudens is autochtoon. 34% is allochtoon
+/- 25%	van de minimahuishoudens verkeert langdurig in armoede (minimaal 5 jaar)
+/- 15%	van de minimahuishoudens is diënt bij de schuldhulpverlening en heeft dus schuldenproblematiek.

Figuur 1.1: Informatie over minimahuishoudens in Groningen, op basis van de Armoedemonitor 2014.

Deze informatie geeft deels zicht op de opgave waar de gemeente voor staat. Zo ontstaat er zicht op de wijken waar de opgave het grootst is, zicht op de mate waarin langdurige armoede een probleem is en zicht op de omvang van de groep kinderen die in armoede opgroeit.

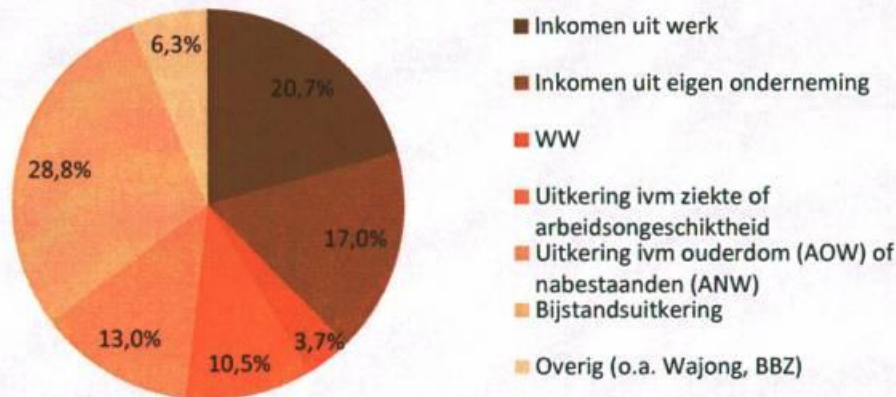
Tegelijkertijd ontbreekt het gezien de brede definitie in het beleid van de gemeente aan cruciale informatie voor het goed in beeld krijgen van de maatschappelijke opgave:

- 1 De gemeente ziet armoede als een combinatie van een laag inkomen en gebrek aan maatschappelijke participatie. De cijfers geven enkel zicht op huishoudens met financiële problemen en zeggen niets over de mate waarin deze huishoudens onvoldoende participeren. Welk deel van de minimapopulatie doet nog mee aan het arbeidsproces? Welk deel van de minimapopulatie werkt niet, maar heeft nog volop contacten in de buurt of als vrijwilliger? En bij welk deel van de minimapopulatie is er sprake van sterke vereenzaming?
- 2 Er is geen zicht op de oorzaken van de armoedeproblematiek. Dit belemmert ook het zicht op de omvang van de opgave: hoe ingewikkeld of realistisch is het dat een huishouden uit de armoede kan worden geholpen? Bij welk deel van de minimahuishoudens is bijvoorbeeld sprake van een chronische ziekte die maakt dat er geen zicht is op verbetering van de inkomensituatie via werk? Bij welk deel van de populatie is het onvoldoende beheersen van de taal of een gebrek aan opleiding de oorzaak? En welk deel is bereid en capabel om te werken, maar kan door het ontbreken van geschikte vacatures onvoldoende werk vinden?

Zicht op minimaproblematiek uit landelijke cijfers

Jaarlijks stellen het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek een 'landelijke armoedemonitor' op: het Armoedesignalement. Deze biedt een aantal aanvullende inzichten wat betreft de armoedeproblematiek. Zo wordt hierin op basis van cijfers van het CBS dieper ingegaan op de belangrijkste inkomstenbron van minimahuishoudens. Hieruit blijkt dat in 2013 ruim 37% van de minimahuishoudens in Nederland wel aan de slag is, maar uit de eigen baan of onderneming te weinig inkomsten haalt om boven de armoedegrens uit te komen.

Voornaamste inkomstenbron minimahuishoudens Nederland



1.2 Armoedebeleid van gemeente Groningen

De afgelopen jaren zijn door de gemeenteraad van Groningen verschillende beleidskaders vastgesteld ten aanzien van het armoedebeleid:



Het Groningse armoedebeleid heeft zich daarbij sterk ontwikkeld. In lijn met de keuze voor de brede definitie is in de beleidsstukken steeds meer aandacht voor participatie.

- In 2011 en 2012 heeft het gemeentebestuur gewerkt aan nieuw armoedebeleid. Dit beleid is vastgelegd in de visienota (juni 2012) en de kadernota (december 2012) die beide de titel 'Samen actief tegen armoede' dragen. Inkomensondersteunende maatregelen (denk aan bijzondere bijstand, de langdurigheidstoeslag en schuldhulpverlening) blijven belangrijke instrumenten in het armoedebeleid, maar worden nu vooral gericht op "het creëren van rust en zekerheid in de basis, om de weg vrij te maken voor activering." Daarnaast zet de gemeente instrumenten en projecten in die voor die activering moeten zorgen. Het gemeentebestuur stelt: "Wij willen de armoedeproblematiek voortaan anders aanpakken. Wij gaan als gemeente minima zodanig ondersteunen, dat zij hun armoedesituatie zelf kunnen

verbeteren. Onze inzet is dat deze mensen economisch en/of maatschappelijk zoveel mogelijk zelfstandig worden."

- 2 December 2014 heeft de gemeenteraad een nieuw armoedebeleid vastgesteld getiteld 'Perspectief. Actieplan tegen de armoede 2015-2018'. Hierin wordt een derde focuspunt aan het armoedebeleid toegevoegd:
 - de gemeente richt zich in de eerste plaats nog steeds op het creëren van financiële rust in de basis (*Vangnet*);
 - het stimuleren van economische en maatschappelijke participatie blijft het tweede speerpunt (*Vliegwiel*);
 - de gemeente voegt een derde speerpunt toe: het betrekken van de samenleving bij de ondersteuning van minima (*Verbinden*). *"In onze nieuwe aanpak zoeken we nu ook actief de samenwerking op met partijen die vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid een steentje willen bijdragen."*

Op de volgende pagina is dit laatste en actuele armoedebeleidskader samengevat in een figuur.² Een volledige lijst met alle ingezette instrumenten is terug te vinden in bijlage 3.

² Basis voor de figuur is 'Perspectief. Actieplan tegen de armoede' (december 2014) en de collegebrief 'informatie over evaluatie armoedebeleid 2013-2014 en indicatoren armoedebeleid 2015-2018 en Uitvoeringsplan armoedebeleid 2015' (maart 2015).

Missie

Groningen accepteert niet dat mensen in armoede leven. In deze economisch moeilijke tijden willen we alles op alles zetten om armoede te bestrijden. Dat doen we niet alleen met betrokkenen zelf, maar met de hele samenleving. Wij willen niet dat kinderen die in armoede leven minder kansen hebben. Wij willen niet dat mensen aan de kant staan omdat ze geen werk hebben. Niemand zakt door de ondergrens. We bieden mensen passende ondersteuning en zorgen voor solide inkomensvoorzieningen. We bieden perspectief.

Hoofddoelen

1. Kinderen in onze stad lijden geen honger of kou
2. Voor iedereen een gelijke uitgangspositie om talenten te kunnen ontplooiën
3. Iedereen doet mee bij de armoedebestrijding

Subdoelen

1. Meer kinderen maken gebruik van ondersteuningsaanbod.
2. Goede toegang tot het ondersteuningsaanbod.
3. Nieuwe armen worden eerder bereikt.
4. Tijdelijkheid en activerend karakter vangnet vergroten.

Actielijn 1: vangnet

door een solide vangnet te organiseren leggen we de basis: een zorg minder, ruimte creëren voor een volgende step.

Middelen:

1. Inkomensondersteunende maatregelen (o.a. bijzondere bijstand, witgoedregeling, Stadjerspas) bereikbaar via het Minimaloket en goede aansluiting bij Sociale Teams, Wijkteams, etc.
2. Schuldhulpverlening
3. Ondersteuning particulier vangnet (o.a. Leergeld, Jeugdsportfonds, Humanitas, Voedselbank, etc.)
4. Kindpakket

Financieel totaal €12.400.000,-

Subdoelen

1. Minima zijn in hun kracht gezet door focus op oplossingen en capaciteiten ipv problemen (beter aansluiten op talenten en ondersteunen op maat)
2. Schaamtegevoelens en sociale uitsluiting zijn verminderd.

Actielijn 2: vliegwiel

Als de basis gelegd is, is activering nodig. Mensen worden in hun kracht gezet. Er komt een proces op gang met steeds meer dynamiek.

Middelen:

1. Projecten gericht op activering (o.a. Toentje, inspiratiegroepen, taalcoaches Humanitas).
2. Projecten gericht op schuldpreventie (o.a. Geld in de klas, MoneyWays).
3. Projecten gericht op ondersteunen zelfstandigen / ondernemers.

Financieel totaal €1.100.000

Subdoelen

1. Netwerken, kennis, innovatie en inspiratie binnen armoedeprojecten zijn vergroot.
2. Meer uitwisseling tussen armoede-projecten en niet-armoede projecten.
3. Meer ondernemers zijn sterker verbonden met het armoedebeleid.

Actielijn 3: verbinden

In onze nieuwe aanpak zoeken we nu ook actief de samenwerking op met partijen die vanuit hun maatschappelijke betrokkenheid een steentje willen bijdragen.

Middelen:

1. Zoveel mogelijk verbinden met en ondersteunen van initiatieven uit de samenleving.
2. Projecten gericht op verbinding ondernemers met armoedebeleid (o.a. bij Stadjerspas).

Financieel totaal €500.000

Gemeente Groningen zet jaarlijks €14,1 miljoen in voor het armoedebeleid. Uit onderstaande tabel blijkt dat een groot deel hiervan wordt besteed aan de uitvoering van wettelijke regelingen. De gemeente heeft niet of nauwelijks keuzeruimte als het gaat om de besteding van deze middelen. €2,8 miljoen wordt ingezet voor lokale projecten en subsidies: hierover bestaat juist wel veel keuzeruimte.

Actielijn	Wettelijke regelingen (weinig tot geen lokale keuzeruimte)	Gemeentelijke projecten of subsidies (veel lokale keuzeruimte)
Vangnet	€11.300.000	€1.100.000
Vliegwiel		€1.100.000
Verbinden		€500.000
Overig		€100.000

Tabel 1.1: verdeling middelen armoedebeleid op basis van Raadsvoorstel 'Perspectief. Actieplan tegen de armoede'.

Overigens constateert de gemeente eind 2015 dat in de praktijk een verschuiving van de financiële inzet heeft plaatsgevonden.³ Door een groter beroep op de voorziening uit het vangnet wordt hier meer geld aan uitgegeven. 'Verbinden' kost juist minder geld dan gedacht en hier worden dus minder financiële middelen aan uitgegeven.

1.3 Doelen Groningse armoedebeleid

De gemeente slaagt er onvoldoende in om concreet en specifiek te maken welke maatschappelijke effecten zij wil bereiken met het armoedebeleid. De subdoelen in het beleid gaan met name over de in te zetten aanpak en instrumenten (bijvoorbeeld 'goede toegang' of 'meer uitwisseling tussen projecten'), maar niet over de effecten die hiermee bereikt moeten worden. In de missie en hoofddoelen is vooral aandacht voor wat de gemeente niet wil (dat mensen in armoede leven, aan de kant staan en dat kinderen minder kansen hebben), maar wordt onvoldoende concreet gemaakt welke effecten de gemeente dan wel wil bereiken. In de passages in het beleid waarin wel wordt ingegaan op de beoogde effecten, zijn twee doelen te herkennen: armoedebestrijding en armoedeverlichting.

- 1 Enerzijds wordt gesproken over armoedebestrijding: zoveel mogelijk huidige minima moeten dit volgend jaar niet meer zijn:
 - "Wij willen bereiken dat in Groningen zo min mogelijk mensen in armoede leven én dat er zo min mogelijk kinderen in armoede opgroeien. En – zoals wij in de visienota al hebben geschreven – het hebben van betaald werk is en blijft in onze optiek de beste manier van armoedebestrijding. (...) Het beroep op de inkomensondersteunende maatregelen zou vanuit dit oogpunt ook moeten afnemen. Wij rapporteren jaarlijks in de Rekening over het gebruik van onze

³ Bron: Gemeente Groningen, *Stand van zaken armoedeprojecten 2015 en voorstel voor accenten 2016*, 19 november 2015

inkomensondersteunende maatregelen. Een afname van dit gebruik kan erop duiden, dat het nieuwe armoedebeleid succesvol is." (Kadernota 'Samen actief tegen armoede', 2012).

- *"De gemeente accepteert niet dat er in Groningen mensen in armoede leven. Samen met alle partijen in de samenleving gaan wij armoede bestrijden.* ('Perspectief. Actieplan tegen de armoede', 2014)
- 2 Anderzijds stelt de gemeente dat armoedeverlichting het hoogst haalbare is: zorgen dat niemand écht door de financiële ondergrens zakt en dat de negatieve gevolgen van financiële armoede (bijvoorbeeld een gebrek aan maatschappelijke participatie door zowel volwassenen als kinderen) zoveel mogelijk beperkt worden.
- *"Het is moeilijk om met gemeentelijk beleid het aantal mensen met een laag inkomen te verminderen. Het beleid speelt in op het verminderen van de negatieve effecten van armoede."* (Wethouder Gijsbertsen in raadscommissie Werk en Inkomen 8 april 2015).
 - *"Onze ambities: kinderen in onze stad lijden geen honger of kou; voor iedereen een gelijke uitgangspositie om talenten te kunnen ontplooiën; iedereen doet mij bij de armoedebestrijding."* ('Perspectief. Actieplan tegen de armoede', 2014).
 - *"In 2015 blijven wij inzetten op de tweeledige ondersteuning aan minima. Op deze manier willen wij de situatie van de Groninger minima verbeteren. Enerzijds door het minimabeleid en de schuldhulpverlening steeds beter toegankelijk te maken in samenwerking met de doelgroep, het maatschappelijk veld en onze gemeentelijke professionals. En anderzijds door het activerende karakter van het armoedebeleid verder te versterken."* (Gemeentebegroting 2015).

In gesprekken met beleidsmakers, uitvoerders en maatschappelijke organisaties blijkt dat de ingezette middelen grotendeels zijn gericht op armoedeverlichting. Dit blijkt ook uit de verdeling van de financiële middelen over de drie belangrijke pijlers van het beleid. Verreweg het grootste deel van het budget gaat naar de regelingen uit het vangnet die (tijdelijk) verlichting bieden, maar over het algemeen de oorzaken van armoedeproblematiek niet wegnemen. Slechts een beperkt deel van de projecten in het kader van het 'vlieg wiel' (zie bijlage 3) zijn gericht op armoedebestrijding (bijvoorbeeld projecten om zelfstandigen succesvollere ondernemers te maken).

Dat de gemeente zowel inzet op bestrijding als verlichting van armoede is mogelijk, maar beide doelen worden nu onvoldoende concreet gemaakt: bij wie, met welke instrumenten en met hoeveel middelen zetten we in op armoedebestrijding en welk resultaat hebben we dan voor ogen? En bij wie, met welke instrumenten en met hoeveel middelen zetten we in op armoedeverlichting en wat is daarbij het gewenste resultaat? Dat dit niet specifiek wordt, komt voort uit het gebrek aan zicht op de doelgroep en de maatschappelijke opgave (zie paragraaf 1.1). Wanneer de problematiek en oorzaken van armoede van verschillende subdoelgroepen scherper in beeld zijn, is het ook mogelijk om concrete en realiseerbare beoogde effecten te formuleren. Daarbij kan dan duidelijk worden dat voor de ene subdoelgroep armoedeverlichting het hoogst haalbare is, terwijl de gemeente bij andere subdoelgroepen de armoede echt wil bestrijden. Dit maakt het bovendien mogelijk om

.....

scherper te kiezen bij de inzet van middelen (zie tabel 1.1): waar liggen de grootste opgaven en ambities en waar moeten we dus meer of minder geld op inzetten?

1.4 Indicatoren voor succes

Het ontbreken van eenduidige en concreet geformuleerde beoogde effecten, bemoeilijkt ook het formuleren van goede indicatoren die zicht geven op resultaten. Bij het vaststellen van 'Perspectief. Actieplan tegen de armoede', is nog niet duidelijk hoe de gemeente gaat beoordelen of het beleid ook een succes is. De wethouder geeft tijdens de raadsvergadering over dit actieplan aan:

"Hoe kunnen we weer echt zien dat we ook succes boeken? Wat zijn onze doelstellingen hier nu mee? Ik heb u aangegeven dat u de armoedemonitor krijgt in het eerste kwartaal, maar ik ga ook met de raad in gesprek, in het voorjaar, om te kijken of we indicatoren kunnen bepalen aan de hand waarvan wij elk jaar kunnen bezien of wij op het goede pad zijn. Op zich is dat wel heel interessant, want die discussie over wat nou eigenlijk de maatschappelijke doelen zijn die je met elkaar wilt bereiken en kunt bereiken en hoe je dat meet, is een discussie die natuurlijk ook speelt, zo meteen, in de sociale teams en ook op andere terreinen waar preventie een grote rol speelt en waar sociale resultaten een grote rol spelen."

In het eerste kwartaal van 2015 heeft het college inderdaad een voorstel gedaan voor indicatoren. Het college zet bewust niet in op overkoepelende kwantitatieve indicatoren: *"In zijn algemeenheid geldt namelijk dat er teveel factoren van invloed zijn op armoedestatistieken, om beleidseffecten en armoedecijfers 1 op 1 aan elkaar te koppelen"*. In plaats hiervan wordt ingezet op evaluatie langs drie sporen:⁴

- 1 Voor concrete projecten worden waar mogelijk kwantitatieve resultaatafspraken gemaakt. Bijvoorbeeld het bereiken van 396 kinderen door Stichting Leergeld, het ondersteunen van 400 huishoudens door een vrijwilliger van thuisadministratie en het bieden van schuldhulpverlening aan 150 jongeren door de Eurocoach. Opvallend is dat het hierbij met name om indicatoren gaat die iets zeggen over aantal deelnemers of gebruikers en nauwelijks iets over de hiermee te realiseren effecten.
- 2 De raad heeft gevraagd om voor concrete projecten ook de waardering van deelnemers te meten. Vanaf 2016 gaat de gemeente structureel de waardering van deelnemers voor projecten en activiteiten monitoren.

⁴ Zie Gemeente Groningen, *collegebrieft 'informatie over evaluatie armoedebeleid 2013-2014 en indicatoren armoedebeleid 2015-2018 en Uitvoeringsplan armoedebeleid 2015'*, maart 2015 en Gemeente Groningen, *Stand van zaken armoedeprojecten 2015 en voorstel voor accenten 2016*, 19 november 2015.

- 3 Daarnaast focust de gemeente 'op de kwalitatieve aspecten'. Hiermee worden met name de subdoelen in bovenstaande reconstructie van het beleid bedoeld, zoals "een goede toegang tot het huidige ondersteuningsaanbod", "nieuwe armen eerder bereiken met ons vangnetaanbod" en "schaamtegevoelens over armoede en bijbehorende sociale uitsluiting worden verminderd". Deze kwalitatieve aspecten zijn onvoldoende specifiek en onvoldoende evalueerbaar om te dienen als indicator voor het succes van het armoedebeleid. Het is niet duidelijk wat nu de situatie is en wat precies verbeterd moet zijn. In welk opzicht schiet bijvoorbeeld de toegang tot het ondersteuningsaanbod nu nog tekort en hoe en wanneer gaan we kwalitatief vaststellen of dit verbeterd is? Zolang dit aan de voorkant niet duidelijk is, is het over een aantal jaar ook lastig om op basis van een evaluatie een uitspraak te doen over effectiviteit en efficiëntie van het beleid.

1.5 Relatie met andere beleidsterreinen

De gemeente zet er op beleidsmatig niveau nadrukkelijk op in het armoedebeleid te verbinden met andere beleidsterreinen. Het armoedebeleid staat immers niet op zichzelf. De doelgroep van het armoedebeleid vormt ook de doelgroep van andere gemeentelijke beleidsterreinen. Bijvoorbeeld:

- 1 Het participatie en re-integratiebeleid. Een deel van de minima heeft als voornaamste inkomstenbron een uitkering op basis van de Participatiewet. In de nota 'Invoering Participatiewet in de gemeente Groningen. Het kader' spreekt de gemeente de ambitie uit om deze groep te stimuleren en ondersteunen bij het vinden en behouden van een betaalde baan en/of andere vormen van maatschappelijke participatie. In het actieplan Perspectief spreekt de gemeente nadrukkelijk de ambitie uit om een verbinding te leggen tussen armoede- en participatiebeleid. De activerende projecten uit het armoedebeleid zijn geen vervanging van, maar dienen ter aanvulling van of voorbereiding op de instrumenten uit het participatiebeleid. *"We zetten met ons participatiebeleid maximaal in op werk. Mensen voor wie dat (nog) niet aan de orde is, helpen we in het armoedebeleid zich klaar te maken voor activering en scholing."*
- 2 Het onderwijsbeleid. In de Lokaal Educatieve Agenda wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan armoede: dit mag geen belemmering zijn om je talenten te kunnen ontdekken en ontwikkelen. Het armoedebeleid haakt hier op in met een groot aantal projecten en regelingen die samen met de scholen worden uitgevoerd of waar de scholen naar kunnen verwijzen.

2 Organisatie en uitvoering van regelingen en projecten

Toegepaste normen

- 2a Er is sprake van een adequaat interventierepertoire: de middelen en interventies hangen coherent samen met de Groningse problematiek en de gemeentelijke doelen.
- 2b De gemeente zorgt voor een passend arrangement aan interventies per persoon/huishouden.
- 2c De gemeente heeft een goede informatiepositie over de doelgroep. Per persoon of huishouden is er zicht op de situatie op verschillende leefgebieden, problematiek en persoonlijke ambities, mogelijkheden en competenties, oorzaken van problematiek.

Kernbevindingen

- 2a Het armoedebeleid kent een breed repertoire aan regelingen en projecten. Op basis van signalen uit onderzoeken, uit de doelgroep en van maatschappelijke partners wordt het repertoire aangepast aan nieuwe of veranderende behoeften. Het repertoire is kortom vraaggericht tot stand gekomen en bevat voor verschillende subdoelgroepen relevante interventies.
- 2b Het interventierepertoire is weliswaar vraaggericht tot stand gekomen, maar de uitvoering hiervan gebeurt aanbodgericht:
 - Het wordt als de verantwoordelijkheid van minima zelf gezien om van de beschikbare regelingen en projecten gebruik te maken.
 - De gemeente probeert het gebruik van regelingen en projecten te stimuleren door actief in te zetten op interne communicatie, communicatie met maatschappelijke organisaties en communicatie met de doelgroep.
 - Verschillende afdelingen en organisaties voeren elk een deel van het aanbod uit. Er is niet één 'aanbieder' die de regie heeft, zorg draagt voor een gedeeld en volledig zicht op de situatie van een huishouden en organiseert dat er een aanbod op maat wordt verzorgd. Dit is met name zichtbaar bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen door SOZAWE: hierbij wordt niet gekeken wat de 'vraag achter de vraag' is en welke maatregelen of regelingen eventueel nog meer zouden kunnen helpen.
 - De invoering van de WIJ-teams biedt de mogelijkheid de uitvoering meer vraaggericht te organiseren en tot maatwerk per huishouden te komen. De gemeente worstelt nog met het vinden van een goede aansluiting tussen de huidige centrale uitvoerende organisaties (zoals SOZAWE en de GKB) en de nieuwe decentraal werkende WIJ-teams.
- 2c Dat de uitvoering aanbodgericht is, vertaalt zich ook in de informatiepositie. Alle uitvoerders hebben de informatie over minimahuishoudens die past bij de uitvoering van hun gedeelte van het aanbod. Er is geen gemeenschappelijke informatiepositie tussen partijen die met dezelfde huishoudens aan de slag zijn. Dit belemmert de mogelijkheden om tot een gezinsopgave te komen en huishoudens integraal te ondersteunen.

2.1 Interventierepertoire

De gemeente Groningen zet er nadrukkelijk op in om het interventierepertoire (de verzameling van regelingen en projecten uit het armoedebeleid) vraaggericht vorm te geven: de gemeente past het aanbod aan naar aanleiding van informatie uit onderzoeken en signalen van minima en maatschappelijke organisaties.

“Informatie over ontwikkelingen in armoedepopulatie haal je uit verschillende bronnen. Bijvoorbeeld de cijfers van de aanvragen, de Groningse armoedemonitor, nationale onderzoeken, in wat je hoort van de maatschappelijke partners, etc. Zo zie je bijvoorbeeld of er een nieuwe doelgroep voor het minimabeleid ontstaat. Ook in het jaarverslag van de branchevereniging staat veel informatie. Het is dus én, én, én: je gebruikt veel bronnen.”⁵

Dat de gemeente het interventierepertoire aanpast aan signalen uit de samenleving, is op verschillende momenten terug te zien:

- 1 Ten behoeve van het opstellen van het armoedebeleid ‘Samen actief tegen armoede’ is in 2012 een onderzoek uitgevoerd onder minima en maatschappelijke organisaties.⁶ Onder minima is een deliberatieve peiling gehouden: zij mochten eerst aangeven welke thema’s zij het meest van belang vinden en hebben daarna doorgepraat over de vier belangrijkste thema’s. Deze thema’s zijn opgepakt in het nieuwe beleid, bijvoorbeeld door de vorming van één centraal minimaloket. Maatschappelijke organisaties zijn betrokken via persoonlijke gesprekken, brainstormsessies en ronde tafelgesprekken. Zij wezen er onder andere op dat maatschappelijke participatie van kinderen cruciaal is en aandacht vergt. Dit is een belangrijk speerpunt geworden in het nieuwe beleidsplan.
- 2 Minima zijn recent ook betrokken bij de evaluatie van het armoedebeleid 2013-2014.⁷ De gemeente heeft een aantal projecten laten verfilmen. Minima hebben de mogelijkheid gekregen deze projecten te beoordelen en over dit oordeel is vervolgens in kleinere groepen verder gepraat. Een punt dat hierin bijvoorbeeld naar voren kwam is de onbekendheid van het Minimaloket. Het vergroten van de bekendheid en gebruiksvriendelijkheid van het Minimaloket is opgepakt als één van de speerpunten van de gemeente.
- 3 In het najaar van 2015 zijn twee sessies georganiseerd met minima en ondernemers/maatschappelijke organisaties over de Stadjerspas. Centrale vraag die de gemeente voorlegde was: hoe kunnen we de Stadjerspas verbeteren? Belangrijke uitkomsten waren onder andere dat gewerkt moet worden aan gebruiksgemak en gebruiksvriendelijkheid, aan communicatie over het aanbod en aan verbetering van de kwaliteit van het aanbod.⁸

⁵ Bron: interviews.

⁶ Zie Gemeente Groningen, *Samen actief tegen armoede. Onderzoeksrapport voor het nieuwe armoedebeleid*, 2012.

⁷ Zie Onderzoek en Statistiek Groningen, *Evaluatie Armoedebeleid en presentatie indicatoren gemeente Groningen*, 2015.

⁸ Zie Gemeente Groningen, *Verslag Rocket Sessions 6 en 13 oktober 2015 over de Stadjerspas*, 2015.

- 4 In het nieuwe beleidsplan Perspectief geeft het gemeentebestuur aan graag mee te werken aan nieuwe initiatieven uit de samenleving. In de jaarlijkse uitvoeringsplannen laat de gemeente expliciet ruimte open om nieuwe projecten op te starten of juist projecten af te bouwen: *"Ons uitvoeringsplan is geen statisch geheel, maar blijft een dynamisch document. Door onze manier van werken zullen wij in nauw contact met doelgroep en maatschappelijk veld de uitvoering van het armoedebeleid continu blijven bijsturen. Wij gaan geen tijd en middelen verspillen als een project niet goed van de grond komt of enige aanpassing nodig heeft om beter te kunnen slagen."*⁹

Maatschappelijke partners waarderen de manier waarop de gemeente vorm geeft aan het interventierepertoire: *"Het armoedebeleid is heel erg samen met de stad opgesteld. Samen met de minima. Dat is redelijk nieuw voor de totstandkoming van een dergelijk beleid en positief."*¹⁰ De Cliëntenraad spreekt haar waardering uit voor het pakket aan interventies dat hier het resultaat van is: *"Op zich is het goed dat er een breed pakket aan regelingen en voorzieningen is. Voor iedereen is er wel wat."*¹¹

Tegelijkertijd zijn er onder maatschappelijke partners ook zorgen over de veelheid aan regelingen en projecten: is het nog wel efficiënt, is er niet te veel overlap en weten minima wel het overzicht te bewaren? De gemeente probeert deze risico's in te dammen door nieuwe projecten te beoordelen aan de hand van een aantal criteria, zoals 'het moet aanvullend zijn: geen dubbel aanbod creëren' en 'geen compleet nieuwe dingen vanuit ontevredenheid over het huidige aanbod'¹². Tegelijkertijd erkent het gemeentebestuur dat er een spanning is tussen de wens om zoveel mogelijk nieuwe initiatieven uit de samenleving te ondersteunen en de wens een efficiënt en samenhangend aanbod neer te zetten: *"Spanningsveld is dat je aan de ene kant een samenhangende aanpak wil zonder overlap tussen projecten, maar aan de andere kant de initiatieven van bewoners en ondernemers wil ondersteunen. De gemeente probeert de verschillende partners zoveel mogelijk met elkaar in contact te brengen zodat ze gaan samenwerken in plaats van langs elkaar heen."*¹³

⁹ Bron: Gemeente Groningen, *Collegiebrief informatie over evaluatie armoedebeleid 2013-2014 en indicatoren armoedebeleid 2015-2018 en Uitvoeringsplan armoedebeleid 2015*, maart 2015.

¹⁰ Bron: interviews.

¹¹ Bron: interviews.

¹² Bron: Gemeente Groningen, *Collegiebrief informatie over evaluatie armoedebeleid 2013-2014 en indicatoren armoedebeleid 2015-2018 en Uitvoeringsplan armoedebeleid 2015*, maart 2015.

¹³ Bron: interviews.

2.2 Organisatie van de uitvoering

Zelfredzaamheid is uitgangspunt

Zelfredzaamheid is een belangrijk uitgangspunt in de uitvoering van het armoedebeleid. De gemeente en maatschappelijke organisaties proberen via goede communicatie minima op de hoogte te stellen van het interventierepertoire dat beschikbaar is. Het wordt vervolgens als de verantwoordelijkheid van de minima zelf gezien om hier ook gebruik van te maken. Cliënten ervaren dit ook: je eigen inzet is bepalend voor de resultaten die je kan behalen.

Cliënten aan het woord: zelfredzaamheid als uitgangspunt

Twee cliënten geven aan dat zij zelf met het plan om een eigen bedrijfje te beginnen naar SOZAWE zijn gestapt. Ze zijn tevreden over de manier waarop ze daar geholpen zijn:

"Aangezien het voor mij gezien mijn leeftijd lastig is om nog werk te vinden, heb ik begin 2014 het initiatief genomen om een eigen bedrijfje te starten. (...) Voor mij is het contact met de gemeente daarna goed gegaan."

"De contacten met de gemeente zijn prima. Toen ik met het idee kwam om een eigen bedrijfje op te zetten, was er goede begeleiding. Nu ik een proefplaatsingsplek heb gevonden, heeft de gemeente het ook heel snel opgepakt."

Beide minima zien tegelijkertijd dat het van het eigen initiatief van inwoners afhangt of je van regelingen en projecten gebruik kan maken. Mensen in hun omgeving nemen dit initiatief niet:

"Je moet durven: als je actief naar de gemeente toe gaat en zegt wat je wil, dan is er echt wel wat mogelijk. Als je niet zelf gaat en thuis blijft zitten, dan gebeurt er ook niks. Veel mensen om mij heen durven niet net als ik gewoon naar de gemeente toe te gaan."

"Uitdaging voor de gemeente is vooral om de mensen te bereiken die eenzaam zijn en er niet zelf achteraan gaan. Hoe zorg je dat die mensen weer het vertrouwen terugkrijgen en gaan meedoen. Een TV-regeling en witgoedregeling zijn goed en moet je houden, maar die helpen daarbij niet."

Inzet op communicatie om aanbod te verspreiden

Zoals blijkt uit de ervaringen van de minima, is het risico van de huidige aanpak dat van een deels kwetsbare groep te veel eigen kracht verwacht wordt. De cliëntenraad pleit dan ook voor het zoveel mogelijk wegnemen van drempels: goede communicatie, gebruiksvriendelijke en zo toegankelijk mogelijke regelingen (geen eigen bijdragen bijvoorbeeld).²⁴ Ook cliënten geven aan dat de drempels soms nog te hoog zijn:

²⁴ Bron: interviews.

"Het aanvragen van regelingen bij de gemeente is wel een hoop administratieve rompslomp. Je moet hoger opgeleid zijn om dat allemaal goed te kunnen doen. Je moet communicatief vaardig zijn, zelfstandig genoeg zijn om alle documenten goed op orde te hebben en ook goed argumenten kunnen aandragen waarom je het nodig hebt. Zo had ik bijvoorbeeld nog recht op een kleine aanvullende uitkering toen ik voor het eerst ging werken. Ze gaven toen aan dat ik extra reiskosten via de bijzondere bijstand vergoed kon krijgen. Dat werd echter afgewezen en dan moet je echt van goede huizen komen om een goed bezwaarschrift te schrijven en het alsnog gedaan te krijgen. Ik kan me voorstellen dat mensen die minder hoogopgeleid en zelfstandig zijn dan afhaken."

Het versterken van de communicatie is ook een belangrijk speerpunt van de gemeente: minima moeten op de hoogte zijn van de regelingen waar ze gebruik van kunnen maken. Bij het versterken van de communicatie wordt onderscheid gemaakt tussen drie sporen:

- 1 Versterken van de interne communicatie. Zorgen dat binnen de gemeente alle beleidsmakers en uitvoerders op de hoogte zijn van het gehele aanbod en niet enkel van het deel waar zij zelf direct bij betrokken zijn. *"Iedereen moet op de hoogte zijn van wat wij als gemeente allemaal doen, zodat ze cliënten ook op andere voorzieningen of projecten kunnen wijzen."*¹⁵
- 2 Versterken van de communicatie met maatschappelijke organisaties die in contact staan met de doelgroep. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke organisaties als MJD en Humanitas, maar ook om scholen en professionele hulpverleners die bij huishoudens over de vloer komen. De gemeente wil graag dat de medewerkers en vrijwilligers binnen deze organisaties actief hun ogen open houden voor armoedeproblematiek en op de hoogte zijn van de beschikbare regelingen en projecten bij de gemeente en andere organisaties. Waar mogelijk wordt hierbij ook gebruik gemaakt van 'ambassadeurs', zoals de brugfunctionarissen op scholen.
- 3 Versterken van de communicatie met minima zelf. Gemeente Groningen zet de afgelopen jaren in op een aantal outreachende projecten waarbij (voormalige) minima worden ingezet om andere minima te wijzen op de beschikbare regelingen en projecten. Belangrijke voorbeelden zijn het project 'Minima bellen minima' (waarbij minimahuishoudens met kinderen werden gewezen op het Kindpakket) en het Serviceteam dat zowel telefonisch als in de stad minima wijst op de beschikbare regelingen en projecten.

¹⁵ Bron: interviews.

Integrale aanpak ontbreekt

De uitvoering van het gemeentelijke interventierepertoire vindt aanbodgericht plaats. Verschillende gemeentelijke afdelingen en maatschappelijke organisaties voeren elk een deel van het aanbod uit:

- De consultants inkomensondersteuning van SOZAWE handelen aanvragen voor regelingen als de bijzondere bijstand en langdurigheidstoelage af.
- De Groningse Kredietbank verzorgt de schuldhulpverlening.
- De gemeentelijke projectleiders en maatschappelijke organisaties voeren elk hun eigen projecten uit.

In de praktijk wordt het aan minima zelf overgelaten het eigen maatwerk te organiseren door het juiste aanbod om zich heen te verzamelen. Er is niet één 'aanbieder' die de regie heeft, zorg draagt voor een gedeeld en volledig zicht op de situatie van een huishouden en organiseert dat er een aanbod op maat wordt verzorgd. Dit is met name zichtbaar bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen door SOZAWE.

Aanbodgerichte uitvoering minimaregelingen door SOZAWE

Bij SOZAWE kunnen minima aanvragen indienen voor de verschillende minimaregelingen van de gemeente. Denk aan bijzondere bijstand voor medicijnen of een nieuwe wasmachine, langdurigheidstoelage en verschillende regelingen uit het Kindpakket (zoals de laptopregeling).

Cliënten ervaren dat hierbij steeds enkel naar hun aanvraag van dat moment wordt gekeken. Er wordt niet gekeken wat de 'vraag achter de vraag' is en welke maatregelen of regelingen eventueel nog meer zouden kunnen helpen.¹⁶

- Een cliënt geeft aan: *"Wat beter kan is dat ze met jou kijken wat er mogelijk is. Nu wordt alleen je vraag beantwoord. Dus stel je wilt kwijtschelding aanvragen, dan behandelen ze dat. Maar ze kijken niet tegelijkertijd verder: wat is uw situatie en waar zou u nog meer gebruik van kunnen maken. Ze gaan je niet vertellen, van 'die mogelijkheid is er ook voor u'."*
- Een maatschappelijke partner geeft aan: *"De aanvragen worden door de sociale dienst vrij goed afgehandeld. Het is allemaal wel erg vraaggericht. De aanvraag wordt afgehandeld, maar er wordt niet verder gekeken. Er zullen vast consultants bij de sociale dienst zijn die naast het afhandelen van de aanvraag cliënten ook nog wijzen op andere regelingen, maar mijn beeld is dat het niet veel gebeurt. Bij een sociaal raadsman en de Kredietbank wordt wel een bredere screening gedaan, maar dan zijn ze al een stap verder in de problemen."*
- Ambtenaren geven aan: *"Het is heel lang zo geweest dat mensen alleen kregen wat ze aanvroegen. We proberen nu een omslag in te zetten waarbij er door consultants van inkomensondersteuning verder wordt gekeken, maar dat lukt niet van de ene op de andere dag. Het is allemaal heel versnipperd. Daardoor wordt er niet naar het totaalplaatje gekeken. Binnen de schuldhulpverlening kijken we wel naar het totale financiële plaatje per individueel gezin, maar als daar uitkomt dat een gezin in aanmerking komt voor regelingen, dan is het vaak al te laat."*
- Een consultant van SOZAWE zelf geeft aan: *"Ik wijs als consultant mensen wel op het feit*

¹⁶ Bron: interviews

dat ze ook andere regelingen kunnen gebruiken. Gisteren was ik bijvoorbeeld bij een vrouw die al zo jaar minima was maar nog nooit de witgoedregeling had aangevraagd. Toen heb ik haar daar op gewezen en ze kende dat inderdaad nog niet. Maar dat hangt van de consulent af of dat gebeurt. De leidinggevenden vragen aan ons wel om dat te doen."

Verschillende betrokkenen wijzen de bezuinigingen op de dienstverlening aan als belangrijkste oorzaak voor de aanbodgerichte uitvoering: *"Er is natuurlijk ook al heel veel bezuinigd op de uitvoeringsorganisatie van de uitkeringen en regelingen. Het kost gewoon geld en tijd om meer dingen uit te zoeken en verder te kijken dan de actuele vraag van de cliënt en dat is er niet."* En *"SOZAWE heeft onvoldoende medewerkers om de cliënten adequaat te ondersteunen. De medewerkers kennen daardoor de individuele klanten niet meer en kunnen hen dus ook niet actief de goede ondersteuning geven die ze nodig hebben."*

Gevolg van de aanbodgerichte aanpak is dat het, zoals een ambtenaar in de gesprekken voor dit onderzoek aangaf, 'van toevalligheden aan elkaar hangt' welke regelingen cliënten wel gebruiken en welke niet.

Informatiepositie

De verschillende aanbieders hebben ieder hun eigen informatie over huishoudens. Deze informatie wordt slechts beperkt met elkaar gedeeld. Zo kan de GKB wel inkijken in de bestanden van SOZAWE, maar is dit andersom niet mogelijk: *"Wij kunnen niet in de gegevens van de kredietbank. Dat is wel jammer. Reden daarvoor is enerzijds dat het systeem van de kredietbank heel complex is en je niet direct snapt waar je de informatie moet halen en anderzijds speelt privacy daar ook een rol. Andersom kan de kredietbank wel beperkt in de systemen van de sociale dienst kijken."* Beleidsmakers geven aan dat de verschillende bestanden wel aan elkaar gekoppeld worden voor onderzoeksdoeleinden (bijvoorbeeld het opstellen van de Armoedemonitor), maar dat dit voor de dagelijkse uitvoering nog niet of onvoldoende gebeurt: *"Dat heeft ook met privacy te maken, dus je kan dat maar ten dele oplossen, maar je merkt in de praktijk wel dat het soms belemmerend werkt."*

Het ontbreken van een 'centraal klantdossier' werd door de gemeente zelf in 2012 overigens ook al geconstateerd. De gemeente heeft vervolgens verkend of het mogelijk en nuttig was hier op in te zetten, maar heeft besloten dit niet te doen. Als reden hiervoor werd gegeven: *"Uit pilots in het land blijkt dat een centraal klantdossier slechts een technisch hulpmiddel is dat alleen functioneert als er een nauwe, goedlopende samenwerking is tussen betrokken organisaties. Op het moment dat de integrale samenwerking goed verloopt en alle betrokkenen het dossier goed en op uniforme wijze vullen, verdwijnt eigenlijk tegelijkertijd de noodzaak voor een dergelijk systeem."²⁷*

Ontwikkelingen in de uitvoering

De gemeente Groningen heeft de afgelopen periode besloten in te zetten op een gebiedsgerichte aanpak in het sociaal domein. Gemeente, welzijn- en zorgorganisaties werken samen in zogenaamde WIJ-teams. In 2015 zijn de eerste WIJ-teams van start

²⁷ Bron: Gemeente Groningen, *Tussenrapportage armoedebeleid 2013, 2013*.

gegaan; uiterlijk 1 januari 2017 moeten 11 teams actief zijn. De WIJ-teams moeten zich richten op ondersteuning aan huishoudens volgens het principe van één huishouden, één plan, één regisseur. *"In deze WIJ- teams worden alle bestaande ondersteuningsvormen en de in de gebieden aanwezige (preventieve) collectieve initiatieven samengebracht. Doel is te komen tot een goede dienstverlening die vraaggericht, effectief en ontkokerd is en die binnen het beschikbare budget blijft."*¹⁸

De WIJ-teams zijn tot nu toe met name gefocust op de gemeentelijke zorgtaken in het kader van de jeugdzorg en de Wmo. Zoals het gemeentebestuur recent aangeeft, is het nu zaak nog meer de verbinding te zoeken met andere beleidsterreinen: *"Hierbij valt te denken aan het armoedebeleid, gezondheidsbeleid, sport en de jongerenaanpak. Wat betreft werk, inkomen (inclusief schuldhulpverlening) en maatschappelijke participatie zijn we aan het onderzoeken welke onderdelen we al dan niet gaan positioneren in de wijk. Begin 2016 moet dit duidelijk zijn. Op het gebied van inkomen en schulphulpverlening willen we nu al de kennis in alle WIJ teams vergroten. We streven er dan ook naar om op 1 januari 2016 die benodigde expertise binnen de teams te hebben geborgd."*¹⁹

Dat een goede aansluiting van inkomensvoorzieningen (inclusief schuldhulpverlening) een aandachtspunt is, blijkt ook uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek:

- Enerzijds wordt gewezen op een gebrek aan kennis over financiële problematiek bij de hulpverleners met bijvoorbeeld een zorgachtergrond in de WIJ-teams. *"Je merkt nu dat er veel nieuwe hulpverleners in de wijken komen die op het gebied van financiële hulpverlening te weinig kennis hebben."*²⁰
- Anderzijds is de vraag hoe de uitwisseling tussen bijvoorbeeld de GKB en de WIJ-teams goed wordt georganiseerd. Moeten medewerkers van de GKB plaats nemen in de WIJ-teams of is een goede doorverwijzing voldoende? Dat dit een aandachtspunt is, blijkt uit de ervaringen op dit moment: *"Bij de Kredietbank hebben we geen goede ervaring met het sociale team, omdat zij soms lang mensen aanhouden om te zorgen dat ze het zelf oplossen. Maar dan komen ze vaak te laat bij ons. Er wordt dan dus te veel uitgegaan van zelfredzaamheid waarbij in de tussentijd de situatie alleen maar verergert."*²¹

Tegelijkertijd constateren veel betrokkenen ook dat de ontwikkeling van de WIJ-teams wel een mogelijkheid biedt om de armoedeproblematiek meer vraaggericht en op maat aan te pakken. Zo geven betrokkenen aan dat de WIJ-teams wel sneller zicht krijgen op problematiek: zij wachten niet tot cliënten zelf naar de gemeente toekomen, maar handelen ook proactief naar aanleiding van signalen van bijvoorbeeld politie,

¹⁸ Bron: Gemeente Groningen, *Collegiebrief Informatie over voortgang sociale teams 2014/2015*, 18 december 2014.

¹⁹ Bron: Gemeente Groningen, *Doorkijk Vernieuwing Sociaal Domein 2016-2017*, 28 oktober 2015.

²⁰ Bron: interviews.

²¹ Bron: interviews.

woningcorporaties en scholen. Bovendien geven betrokkenen aan dat zij sneller kunnen schakelen met de andere organisaties die in de WIJ-teams actief zijn.

3 Coproductie en samenwerking

Toegepaste normen

- 3 Het lukt de gemeente om krachten te bundelen met andere partijen en coproductie te organiseren om het armoedevraagstuk in samenwerking op te pakken - met professionele partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en vrijwilligers.

Kernbevindingen

- 3 De samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke partners is de afgelopen jaren verbeterd:
 - Signalen die maatschappelijke organisaties afgeven over ontwikkelingen in de samenleving worden opgepakt.
 - Maatschappelijke partners worden door de gemeente meer dan voorheen geïnformeerd over en betrokken bij de uitvoering van nieuwe regelingen.
 - De gemeente faciliteert initiatieven en nieuwe ideeën van maatschappelijke organisaties actief.
 - Aandachtspunten zijn de verkokering en versplintering binnen de gemeentelijke organisatie en het verbinden van alle partijen uit de samenleving onderling.

Samenwerking als aandachtspunt

In 2012 constateert de gemeente dat de samenwerking met maatschappelijke organisaties een belangrijk ontwikkelpunt is. Zowel minima als maatschappelijke organisaties zelf wijzen hier op²²:

- Minima geven in een onderzoek aan dat ze 'integrale samenwerking' het belangrijkste thema vinden: *"Het aanbod aan hulpverlening van zowel de overheid als de overige organisaties moet beter op elkaar worden afgestemd. Klantmanagers en consulenten aan de ene kant en hulpverleners aan de andere kant moeten beter op de hoogte zijn van elkaars mogelijkheden en moeten hun werkwijzen beter op elkaar afstemmen."*
- Uit onderzoek onder het maatschappelijk veld blijkt: *"er moet nadrukkelijk beter integraal worden samengewerkt op het managementniveau, waar de organisatiedoelen worden bepaald. Hulpverleners weten elkaar onderling vaak wel te vinden."*

Verbetering samenwerking

Maatschappelijke organisaties en de gemeente zelf geven aan dat samenwerking sterk is verbeterd. Dit is terug te zien langs drie sporen:

²² Bron: Gemeente Groningen, *Samen actief tegen armoede. Onderzoeksrapport voor het nieuwe armoedebeleid, 2012.*

- 1 De gemeente maakt actief gebruik van de signalen die maatschappelijke organisaties afgeven over ontwikkelingen in de samenleving die aanleiding geven tot bijstelling van beleid of uitvoering. Dit krijgt bijvoorbeeld concreet vorm in het Platform Schuldhelpverlening waarin gemeente en ketenpartners periodiek overleggen over beleid en uitvoering op het gebied van schuldenproblematiek. *"Wij zitten in een platform schuldhelpverlening met verschillende maatschappelijke organisaties en de gemeente. Daar zien we nu dat er sprake is van veel meer huisuitzettingen. De wethouder is daarbij aanwezig en geeft aan daarmee aan de slag te gaan. Dus dan zie je dat er wel gereageerd wordt op signalen."* Ook de gemeente is tevreden over dit platform: *"Dat werkt goed."*²³

- 2 Maatschappelijke partners constateren dat de gemeente hen meer dan voorheen informeert over en betreft bij de ontwikkeling van nieuwe regelingen.²⁴
 - Maatschappelijke organisaties merken dat zij beter worden geïnformeerd over de regelingen en projecten van de gemeente zodat zij hun cliënten daar ook op kunnen wijzen. Een maatschappelijke organisatie geeft aan: *"Vroeger als er een nieuwe regeling werd bedacht door de gemeente werden wij als organisaties daar helemaal niet bij betrokken of over geïnformeerd. Dus dan kwamen mensen bij ons met de vraag 'hoe moet ik dit aanvragen?'. Maar dan konden wij ze daar ook nog helemaal niet bij helpen. De gemeente probeert ons nu meer te betrekken, de goede informatie te geven en zo ook te zorgen dat er over de hele linie eenduidige informatievoorziening is. Er is ook meer overleg met gemeente over hoe bijvoorbeeld de Stadjespas beter weggezet kan worden in samenwerking met andere instanties."*
 - De samenwerking tussen de GKB en Humanitas is een concreet voorbeeld van goede samenwerking bij de uitvoering van een regeling. De GKB verzorgt de professionele schuldhelpverlening en Humanitas ondersteunt cliënten bij het op orde brengen van de thuisadministratie. *"We voeren als Humanitas bijvoorbeeld echt samen met de gemeente intakegesprekken. De samenwerking is heel goed"*.

²³ Bron: interviews.

²⁴ Bron: interviews.

Cliënten aan het woord: belang van maatschappelijke organisaties

Verschillende minima geven aan veel te hebben aan de ondersteuning die maatschappelijke organisaties bieden. Bijvoorbeeld:

"Ik maak gebruik van twee minimaregelingen: de Stadjerspas en de kwijtschelding van belastingen. Beide regelingen ken ik via mijn coach bij Humanitas. Die heeft mij ook geholpen met het aanvragen. Als ik iets wil weten, vraag ik dat altijd bij Humanitas en daar helpen ze me dan."

"Iemand van STIP kijkt met de administratie mee. Dat is ook fijn. Want ik heb heel veel dingen waar ik rekening mee moet houden: we zijn allebei ziek, hebben huishoudelijke hulp, etc. Bij STIP kijken ze bijvoorbeeld welke verzekeringen ik allemaal heb en of dat goedkoper kan."

- 3 Maatschappelijke partners die met nieuwe initiatieven komen, ervaren dat de gemeente hier voor open staat en hen op verschillende manieren actief faciliteert. Dit geldt bijvoorbeeld voor de initiatiefnemers van het Toentje-project. *"De gemeente helpt ons met vergunningen, maar er is ook een geldelijke bijdrage en ze denken mee over hoe we onze organisatie goed kunnen opzetten. We zijn nu ook op zoek naar een nieuwe locatie. De gemeente helpt ons daar ook bij. Dus in die zin merk je dat de gemeente heel erg open staat en wil meedenken."*²⁵ De gemeente ervaart de wisselwerking met maatschappelijke initiatieven ook als positief: *"Het is halen en brengen. Ze vragen lang niet altijd alleen maar geld. Ze vragen om expertise, om onze handjes. Ze heeft een medewerker van de gemeente meegedacht met een bijeenkomst van de kerken over armoede. Gewoon als netwerkpartner."*²⁶

Verschillende maatschappelijke organisaties geven aan dat verkokering en versplintering binnen de ambtelijke organisatie wel een aandachtspunt is bij het bestendigen van de goede samenwerking. In hun ervaring is een groot aantal mensen binnen de gemeentelijke organisatie medeverantwoordelijk voor armoedebeleid en de uitvoering daarvan en is het niet altijd helder bij wie ze moeten zijn om iets voor elkaar te krijgen.

Tweede aandachtspunt is het leggen van verbindingen tussen de maatschappelijke organisaties onderling. Maatschappelijke partners zijn tevreden over hun bilaterale samenwerking met de gemeente en werken geregeld ook onderling samen, maar constateren dat zij nog onvoldoende op de hoogte zijn van wat andere maatschappelijke organisaties in samenwerking met de gemeente doen. Zo geeft een van de organisaties aan: *"Door de grote hoeveelheid projecten is er geen overzicht over alle partners die in de stad met armoede bezig zijn. Contact tussen organisaties in de stad is er onvoldoende: er zijn zoveel initiatieven en organisaties, dat het veel te veel is."*

²⁵ Bron: interviews.

²⁶ Bron: interviews.

4 Resultaten

Toegepaste normen

4 Het beleid leidt tot de beoogde resultaten.

Kernbevindingen

- 4 De gemeente heeft geen zicht op de maatschappelijke effecten die met het armoedebeleid gerealiseerd worden. Wel is er zicht op de voortgang, uitvoering en het gebruik van concrete regelingen en projecten. Hieruit blijkt:
- Verschillende vliegwiel-projecten dragen bij aan activatie/participatie van een (kleine) groep minima.
 - De outreachende projecten van de gemeente (zoals Minima bellen Minima) hebben een positief effect op het gebruik van regelingen.
 - Een grote nadruk op handhaving heeft er toe geleid dat een groep minima bang is om te participeren uit angst voor boetes.
 - Het hanteren van één inkomensgrens leidt er toe dat een groep met een iets hoger inkomen net overal buiten valt en zich onrechtvaardig behandeld voelt.

Resultaten op verschillende niveaus

Onderstaande prestatieladder laat zien dat resultaten op verschillende niveaus inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Zicht op de maatschappelijke eindeffecten is het hoogste niveau: hier is het immers uiteindelijk om te doen. Zicht op de ingezette middelen is het laagste niveau: dit zegt niet of nauwelijks iets over wat er gerealiseerd is.



Niet of nauwelijks zicht op maatschappelijke effecten

In hoofdstuk 1 constateerden we dat het in Groningen ontbreekt aan concreet en specifiek geformuleerde beoogde effecten voor het armoedebeleid als geheel. Er is dan ook geen zicht op de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd

worden. Ook op het niveau van concrete projecten uit het armoedebeleid is niet of nauwelijks zicht op de hiermee gerealiseerde effecten. Wel is er zicht op de uitgevoerde activiteiten en het aantal gebruikers.

Zicht op effecten en resultaten projecten

In november 2015 ontving de raad een collegebrief met informatie over de stand van zaken van de armoedeprojecten 2015. Deze bevat met name informatie over het gebruik en de uitvoering van verschillende projecten. Bijvoorbeeld:

- *"Voor kinderen in minimagezinnen hebben wij een vangnet dat hen helpt mee te doen. We zien dit jaar een verdere toename van het aantal kinderen dat hier gebruik van maakt."*
- *"de actie via de Stadspas voor setjes gratis tweedehands kinderkleding loopt beter dan we verwachtten: 500 vouchers werden ingeleverd (oktober 2015)."*
- *"Bij de ontwikkeling van het kindpakket in 2013/2014 merkten we dat een groep minimagezinnen intensievere ondersteuning nodig heeft. De inzet van en het aantal brugfunctionarissen hebben wij daarom in 2015 verder uitgebreid."*
- *"De Voedselbank heeft in 2015 zo'n 2.000 klanten, Resto van Harte ontvangt dit jaar circa 2.500 gasten. Humanitas ondersteunt in 2015 ongeveer 400 mensen bij de thuisadministratie. Toentje draait met 30 vrijwilligers en levert 700 kratten groente voor de Voedselbank."*

Als er in de collegebrief al iets wordt gezegd over gerealiseerde effecten, is onduidelijk waarop dit gebaseerd is of gaat het om effecten in individuele gevallen. Bijvoorbeeld:

- *"Wat we doen draagt altijd bij aan meerdere doelen. Dat is de kern van ons armoedebeleid. In de uitvoering zien we dit nog meer dan verwacht."*
- *"We werken graag met sociaal ondernemers, zoals Van Hulley. De naaisters van Van Hulley maken van iemands favoriete, maar versleten overhemd een boxershirt. Het opdoen van werkervaring wordt gecombineerd met een opleiding, waarmee de kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot voor deze groep grotendeels allochtone vrouwen. Veel vrouwen hebben na Van Hulley de weg naar het onderwijs en/of de arbeidsmarkt gevonden."*
- *"De nieuwe energie die ik gekregen heb, heeft mij nieuw opdrachtgevers opgeleverd"*

Een deel van de maatschappelijke organisaties geeft in een gesprek aan zelf ook te worstelen met het gebrek aan zicht op de gerealiseerde effecten. Ze zien bijvoorbeeld dat meer gezinnen met kinderen gebruik maken van hun regelingen, maar worden daarmee ook de gewenste effecten bereikt? *"Het lastige is dat je wel op projectniveau kan meten hoeveel mensen meedoen, wat je gedaan hebt, et cetera, maar het uiteindelijke effect van het armoedebeleid dat is wel heel lastig te meten. Ik weet niet goed genoeg of we het juiste doen en de gewenste resultaten bereiken."* Ook de Cliëntenraad geeft aan dat het zicht op effecten beter zou moeten: *"De gemeente (laat staan de cliëntenraad) heeft geen zicht op wat de inzet nu eigenlijk oplevert. In de nota Perspectief wordt gezegd 'onze armoedeprojecten werken', maar de vraag is waar dat uit blijkt."*

Belangrijke resultaten en neveneffecten

De gesprekken en dossierstudie voor dit onderzoek bieden zicht op vier belangrijke resultaten en neveneffecten van het huidige beleid:

- 1 Verschillende vliegwiel-projecten dragen bij aan activatie/participatie van minima. Dit blijkt uit de verhalen van minima in de gemeentelijke stand van zaken-rapportage, maar ook uit de verhalen van de minima die zijn gesproken tijdens dit

onderzoek. Onduidelijk is echter hoe groot de groep is waarbij de projecten effect hebben en in hoeverre dit ook bijdraagt aan duurzame verbetering van de situatie.

Clënten aan het woord: participatie dankzij projecten armoedebeleid

"Positief resultaat is vooral dat ik handvatten heb gekregen om mijn onderneming beter vorm te geven en om mijn onderneming uit het slop te krijgen. Eerst had ik meer een fatalistische houding: ik ga gewoon proberen, dan zie ik wel wat het oplevert en als het tegenvalt volgend jaar beter. Nu heb ik veel meer inzicht in wat nu het probleem is van mijn bedrijf en welke keuzes ik kan maken. Ik zal dan ook niet meer zo blijven voortmodderen als voorheen"

"Aangezien het voor mij gezien mijn leeftijd lastig is om nog werk te vinden, heb ik begin 2014 het initiatief genomen om een eigen bedrijfje te starten. (...) Mijn contactpersoon bij de gemeente luistert heel goed naar mij en zij is echt een steunpilaar. Ze heeft veel ervaring met zelfstandigen en goede ideeën. (...) Toen ik in 2012 werkloos werd voelde ik mij wel een minima. Nu heb ik niet het idee dat ik arm ben. Ik heb veel steun gekregen van de gemeente, heb nu mijn eigen bedrijfje en doe wat ik leuk vind. Ik heb er zin in en het gaat goed."

"Ik maak ook gebruik van de Stadjerspas. Daarmee ben ik bijvoorbeeld naar de bioscoop geweest voor 1 euro. En ik kan daarmee met de bus. Financieel is het natuurlijk passen en meten als minima dus bepaalde dingen kan je niet doen. Dan is het fijn als dat met zo'n Stadjerspas wel een keer kan. Het geeft wel een goed gevoel en is leuk als je dan een keer naar de bioscoop kan. Dat hoeft ook niet elke maand maar gewoon eens een keertje. En met de bus kan ik handig naar mijn moeder, dus dat is ook fijn."

"Met de regelingen zoals Leergeld en Jeugdsportfonds ben ik erg blij. Naast mijn eigen harde werk maakt dat mede mogelijk dat mijn kinderen nu aangeven dat ze niks missen."

- 2 Projecten waarin de gemeente 'outreaching' werkt en ambassadeurs inzet, leiden tot meer gebruik van de beschikbare regelingen. Het betreft hierbij bijvoorbeeld het project Minima bellen Minima en de inzet van het Serviceteam, waarbij minima actief worden geattendeerd op de bestaande regelingen. Uit de stand van zaken-rapportage 2015 blijkt dat het aantal leden van de Stadjerspas dankzij deze acties is toegenomen van 5.000 naar 8.000. Een medewerker van de gemeente geeft aan: *"We zijn 6 ochtenden bij de voedselbank gaan zitten, omdat 50% van de gezinnen daar geen Stadjerspas had. We hebben nu 300 nieuwe gezinnen aangesloten op de pas."* Een cliënt geeft aan: *"Recent heeft de gemeente een belactie gehouden en mij gebeld om te wijzen op verschillende mogelijkheden. Dat is positief. Zo weet ik nu dat ik aanspraak kan maken op bijzondere bijstand voor mijn gehoorapparaat, de witgoedregeling voor een nieuwe wasmachine en langdurigheidstoeslag. Ik zit al sinds 2008 in de Ziektewet, maar dat weet ik nu dus pas!"*
- 3 Alle betrokkenen zien dat een grote nadruk op handhaving er toe heeft geleid dat een omvangrijke groep minima minder gemotiveerd is om te gaan participeren. Zij zijn bang dat zij fouten maken bij een verandering in hun inkomenssituatie en

gekort worden op hun uitkering. De nadruk op handhaving belemmert dus de zelfredzaamheid en activatie.

Cliënten aan het woord: angst voor boetes

"Veel mensen om mij heen durven niet net als ik gewoon naar de gemeente toe te gaan. Waarom? Misschien omdat ze de taal niet goed spreken? Maar ook omdat je bang wordt gemaakt door de gemeente dat als je gaat werken en iets niet goed doorgeeft, je een boete krijgt. Mensen worden daar bang van en zeggen 'we doen niks'. Het is juist veel beter voor de gemeente als die mensen wel wat gaan doen; dan heb je minder ziekte, minder problemen, et cetera. Dus de gemeente kan beter mensen wat meer vrijheid geven en wat relaxter zijn."

"Als ze nu zouden zeggen: als je dat gaat doen krijg je 200 euro extra en schiet je er dus echt wat mee op, dan zou het veel aantrekkelijker zijn. Maar nu is het een hoop rompslomp, met risico's op een boete, dus waarom zou ik dat doen?"

"De manier waarop de uitkering werd verstrekt, vond ik het echt vernederend. Je krijgt continu brieven met een dreigende toon; als u zich niet aan deze afspraak houdt, als u niet bij deze bijeenkomst komt, dan kan het zijn dat wij u moeten korten. Ik kan me helemaal voorstellen dat mensen daardoor verlamd raken: dat ze het idee hebben dat je gestraft kan worden als je iets per ongeluk fout doet ook al heb je goede intenties."

Ook gemeentelijke beleidsmakers, uitvoerders en maatschappelijke partners zien in de praktijk dat mensen bang zijn om hun uitkering te verliezen of gekort te worden. *"Het klopt dat mensen bang zijn om te werken naast de uitkering. Als iemand een maand niet het inkomen doorgeeft, dan krijgen ze meteen een boete. Dat maakt mensen bang. Dat zien wij in onze praktijk. Maar dat is ook de ervaring van mensen. Vooral in het verleden was handhaving een belangrijk punt waar op werd gehamerd door de gemeente. Nu is dat misschien minder, maar daarmee is die beleving bij mensen nog niet weggenomen."*

- 4 Toelating tot het gros van de minimaregelingen is alleen mogelijk bij een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Er is een groep die een iets hoger inkomen heeft, net buiten verschillende regelingen valt en daardoor per saldo een lager besteedbaar inkomen heeft. Hierbij heerst het gevoel van een onrechtvaardige behandeling.

Clënten aan het woord: gevoel van onrecht

"De gemeente moet kijken naar wat mensen overhouden in plaats van wat voor inkomen ze hebben. Mijn buurvrouw heeft nu in de praktijk minder te besteden dan iemand die in de bijstand zit, omdat ze van allerlei regelingen net geen gebruik kan maken. Dat gebeurt veel meer: er zitten veel mensen in zo'n situatie die daadwerkelijk minder overhouden omdat ze niet in aanmerking komen voor regelingen. Dus dat is ongelijk."

"Het probleem is dat ik net nergens in aanmerking voor kom omdat mijn inkomen te hoog is. Maar uiteindelijk ben ik slechter af dan iemand die in de bijstand zit. Ik krijg namelijk ook minder huursubsidie en kan niet gebruik maken van al die regelingen van de gemeente zoals kwijtschelding van de belastingen, witgoedregeling, Stadspas, collectieve ziektekostenverzekering, etc. In 2012 en 2013 heb ik kwijtschelding van de belastingen aangevraagd, maar dat is beide keer afgewezen. Toen ben ik ook gestopt met dat aanvragen; ik raakte er alleen maar gefrustreerd van. (...) . Ik ben geen racist en zal het ook niet worden, maar ik vloek wel als ik zie dat hier bij een vluchteling allemaal nieuwe spullen voor de deur worden neergezet. Daar komt gewoon een busje van de Mediamarkt met een nieuwe wasmachine, nieuw laminaat, et cetera. En ik moet dat allemaal goedkoop tweedehands komen."

De gemeente onderkent dat dit probleem er is. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat er altijd ergens een grens zal moeten worden getrokken en je hoe dan ook een groep houdt die daar net boven zit.

5 Sturing en controle door de raad

Toegepaste normen

5a De raad wordt in staat gesteld om invulling te geven aan zijn sturende en controlerende rol. Zo krijgt de raad voldoende informatie die zicht biedt op (ontwikkelingen in de) armoedeproblematiek, het succes van de ingezette instrumenten en de belangrijkste politieke keuzevraagstukken.

5b De raad geeft actief invulling aan de sturende en controlerende rol:

- De raad maakt politieke keuzes
- De raad stuurt bij als resultaten tegen blijken te vallen.
- De raad vraagt actief om informatie wanneer deze niet toereikend is.

Kernbevindingen

5a De raad wordt door het college actief in staat gesteld om kaders te stellen. De raad is niet alleen betrokken bij het meerjarig beleidskader, maar wordt ook actief in stelling gebracht bij tussentijdse herzieningen en bij het aanbrengen van jaarlijkse accenten. De raad wordt ook uitgebreid op de hoogte gehouden van de uitvoering van het armoedebeleid. Het betreft met name informatie over de voortgang en resultaten van concrete projecten of regelingen. Risico van het gebrek aan duidelijkheid over de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten, is dat de discussie in de raad ook enkel gaat over uitvoeringszaken en concrete projecten en regelingen, zonder dat de vraag wordt beantwoord of de gemeente nu de gewenste effecten bereikt.

5b De raad geeft actief invulling aan de kaderstellende rol. Via moties en amendementen drukt de raad haar stempel op het armoedebeleid. Ook spreekt de raad zich uit over de gewenste informatievoorziening.

5.1 Betrokkenheid raad bij kaderstelling

De gemeenteraad wordt door het college de afgelopen jaren meerdere keren op een goede manier in stelling gebracht om kaders te stellen voor het nieuwe armoedebeleid.

Dit doet het college bijvoorbeeld:

- door met onderzoek zicht te geven op de behoeften en knelpunten in het armoedebeleid volgens de minima en maatschappelijke organisaties;
- door expliciet aan te geven welke keuzes mogelijk zijn en op basis van welke afwegingen het college tot haar voorstel is gekomen;
- door niet enkel de raad te betrekken bij het stellen van meerjarige kaders, maar de raad ook te betrekken bij de keuze voor de accenten in de jaarlijkse uitvoeringsplannen.

In positie brengen raad voor kaderstelling

- 1 In 2012 worden zowel de visienota als de kadernota Samen actief tegen armoede in de raad gebracht. De raad wordt ondersteund in het stellen van kaders doordat er tegelijkertijd ook een onderzoeksrapport wordt gepresenteerd. Onder minima zelf en maatschappelijke partners is geïnventariseerd wat naar hun mening belangrijke hoofdlijnen voor het nieuwe beleid zouden moeten zijn.
- 2 In 2014 komen er extra rijksmiddelen beschikbaar. De raad wordt tweemaal in positie gebracht om te besluiten over de gewenste inzet van deze middelen. In de voorstellen van het college wordt expliciet ingegaan op de keuzes die er mogelijk zijn, zoals wel of niet volledig inzetten van de extra middelen en de doelgroep / doelen waarop de extra inzet gericht zou moeten zijn.
- 3 Eind 2014 stelt de raad 'perspectief, actieplan tegen de armoede' vast. Belangrijk besispunt hierbij is de inkomensgrens voor het gebruik van belangrijke inkomensvoorzieningen. Het college laat zien wat ophoging van de inkomensgrenzen zou betekenen voor de omvang van het potentiële gebruik en daarmee de kosten voor de gemeente. Gemotiveerd geeft het college aan waarom het voorstelt enkel voor de Stadjerspas de inkomensgrens op te hogen.
- 4 In november 2015 ontvangt de gemeenteraad een collegebrief waarin het college aangeeft welke accenten het wil leggen in de uitvoering in 2016. Het betreft bijvoorbeeld het verbeteren van de toegang (meer aandacht voor ouderen/laaggeletterden) en extra aandacht voor jongeren van 12-18 jaar in minimahuishouden. Het college nodigt de raad uit deze accenten te bespreken en reacties te geven die meegenomen worden bij het opstellen van het uitvoeringsplan.

5.2 Informatievoorziening over uitvoering en resultaten

De raad wordt uitgebreid op de hoogte gehouden van de uitvoering van het armoedebeleid. Sinds 2013 ontvangt de raad de Armoedemonitor die zicht geeft op de ontwikkeling van de financiële armoede in de stad. De afgelopen jaren wordt de raad daarnaast regelmatig geïnformeerd over de voortgang van concrete projecten en regelingen. Zo stuurt het college in september 2015 een informatiebrief over de ontwikkelingen rond de Stadjerspas, ontvangt de raad in mei 2015 een brief over aanpassingen in de witgoedregeling en krijgt de raad in oktober 2014 een brief over de stand van zaken van het Kindpakket.

In de zomer van 2015 is met de raad afgesproken dat deze voortaan twee keer per jaar wordt geïnformeerd over de voortgang van het armoedebeleid in zijn geheel. In het voorjaar wordt de armoedemonitor gepresenteerd; in het najaar volgt kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de voortgang en resultaten die met de uitvoering van het armoedebeleid geboekt zijn. Hierbij gaat het zowel om kwantitatieve informatie (denk aan het gebruik van regelingen) als kwalitatieve informatie. Dit laatste gebeurt mede op verzoek van de raad. Vanaf 2016 zal standaard aan alle deelnemers van projecten gevraagd worden welke effecten deelname heeft gehad op hun dagelijks leven.

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 bieden de verantwoordingsrapportages aan de raad (bijvoorbeeld de in november 2015 verzonden voortgangsrapportage armoedebeleid 2015) vooral zicht op de uitvoering van concrete projecten en incidenteel op de resultaten daarvan. Het zicht op de bereikte maatschappelijke effecten ontbreekt.

Risico hiervan is dat de discussie in de raad zicht vervolgens focust op uitvoeringszaken zoals de inrichting van concrete projecten en regelingen zonder dat stil wordt gestaan bij de effectiviteit en efficiëntie van het armoedebeleid als geheel: realiseren we de beoogde effecten op een efficiënte manier?

5.3 Actief sturen en politieke keuzes maken

De gemeenteraad stuurt actief en maakt eigenstandig politieke keuzes op het gebied van armoedebeleid. Op verschillende momenten is zichtbaar hoe de raad via moties en amendementen het beleid van de gemeente verandert.

Voorbeelden van een actief sturende raad

- 1 In 2012 is het nieuwe armoedebeleid in voorbereiding. In de voorjaarsbrief blijkt dat er wellicht tekorten gaan ontstaan door het groeiende aantal minima. De raad neemt direct een motie aan waarin wordt aangegeven dat de stijging van het aantal minima in principe niet moet leiden tot een vermindering van het voorzieningenniveau: *"het zoveel mogelijk instandhouden van het bestaande pakket aan voorzieningen uit het armoedebeleid is uitgangspunt voor het vormgeven van het nieuwe armoedebeleid"*. Dit uitgangspunt komt later het jaar ook terug in Kadernota die het college aan de raad aanbiedt.
- 2 In 2014 ontvangt de gemeente extra rijksmiddelen voor het armoedebeleid. Het college stelt voor een deel van de extra middelen in te zetten in plaats van de geplande gemeentelijke middelen. Deze eigen middelen zouden dan terugvloeien naar de reserve. De raad neemt een amendement aan waarin het college wordt opgedragen om deze middelen niet terug te laten vloeien, maar apart te zetten en op korte termijn met voorstellen te komen voor hoe deze middelen toch nuttig kunnen worden besteed aan het voorkomen en bestrijden van armoede. Dit leidt tot een nieuw collegevoorstel waarin invulling wordt gegeven aan de wens van de raad.
- 3 In juni 2014 wordt door de raad bij het behandelen van de voorjaarsbrief wederom een motie aangenomen die kaderstellend werkt. De raad constateert dat een groep Groningers nu net buiten alle regelingen valt omdat de toegang voor alle regelingen een inkomen tot 110% van het sociaal minimum is. Aangezien de gemeente met de komst van de Participatiewet meer ruimte krijgt om te variëren hierin, vraagt de raad het college te onderzoeken wat de mogelijkheden, kosten en baten zijn van variatie. Het college pakt dit op in het nieuwe Actieplan 'Perspectief': ook huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum krijgen toegang tot de Stadspas.

Ook op de informatievoorziening die de raad zelf ontvangt, wordt door de raad actief gestuurd. Zo is het de raad die in april 2015 vraagt om de waardering van minima voor alle projecten in kaart te brengen en de informatie over de uitvoering meer te clusteren. Deze punten worden ook opgepakt door het college.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

1.1 Doel- en vraagstelling

Toelichting op de doel- en vraagstelling van de rekenkamercommissie

De armoedeproblematiek is zeer divers en leent zich voor vele definities en beschouwingen. Als we kijken naar resultaten van armoedebeleid is het buitengewoon lastig vast te stellen of een eventuele vermindering van armoede één-op-één is toe te schrijven aan beleid, of dat er ook vele externe niet-beïnvloedbare factoren een rol hebben gespeeld.

In ons onderzoek kijken we daarom vooral naar het beleidskader en beleidsopgaven die de gemeente zich gesteld heeft. We onderzoeken dan ook vooral in hoeverre de gemeente beleidsconform heeft gehandeld, of heeft gedaan wat ze zich had voorgenomen.

Daarnaast willen we middels een onderzoek onder de doelgroep de beleving van armoede boven tafel krijgen en of de beleving van de doelgroep door gemeentelijk beleid is beïnvloed.

Tot slot willen we onderzoeken in hoeverre alle beleidsacties en opvolging daarvan in uitvoeringsprogramma's of projecten vanuit de gemeentelijke beleidsvisie op de armoedeproblematiek een coherente samenhang kennen.

Doelstelling

Het onderzoek moet het volgende opleveren:

- 1 inzicht in de armoedeopgave van Groningen in termen van problematiek, oorzaken en gevolgen.
- 2 zicht op de uitvoering en (voor zover mogelijk) de resultaten van het Groningse armoedebeleid en verklarende factoren hiervoor.
- 3 lessen en aanbevelingen voor de toekomstige aanpak van het armoedevraagstuk.

Vraagstelling

A - VOORWAARDEN

- 1 Hoe heeft de gemeente de armoedeproblematiek vertaald naar een definitie van het probleem, een kader voor beleid en een doorvertaling in concrete doelen?
 - a In hoeverre heeft de gemeente de doelgroep goed in beeld in termen van samenstelling, duur van armoedesituatie (minder dan 1 jaar, 1-3 jaar of langer dan 3 jaar) en op welke wijze vertaalt zich dat in daarop afgestemd beleid?
- 2 Op welke manier heeft de gemeente de uitvoering georganiseerd en sluit dit goed aan op de doelen?
 - a In hoeverre kennen de projecten en instrumenten die worden ingezet ter realisering van het beleid een coherente samenhang?
 - b In hoeverre heeft de gemeente gedaan wat ze zich had voorgenomen (beleidsconform gehandeld)?

- c In hoeverre is er sprake van een integrale en persoonsgerichte uitvoering van het beleid?
 - d In hoeverre wordt het beleid gedragen en ondersteunt door de doelgroep? En wat betekent dit voor de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld in termen van eigen initiatief en verantwoordelijkheid?
- 3 Welke beleving hebben het 'brede' werkveld (sociale wijkteams en aangehaakte organisaties) en betrokken maatschappelijke organisaties (voedselbank, kerken, verenigingen) van de toegevoegde waarde van het armoedebeleid – onder andere voor hun eigen werk?
- a Wat betekent dit voor de mogelijkheden om krachten te bundelen bij de aanpak van de opgave?

B - RESULTATEN

- 4 Wat zijn de resultaten van het armoedebeleid?

C – STURING EN CONTROLE DOOR DE RAAD

- 5 Hoe wordt de gemeenteraad in stelling gebracht en geeft deze invulling aan de kaderstellende (sturing) en controlerende (evaluatie) rol op het gebied van armoedebeleid: heeft de raad grip op de armoedeproblematiek?
- a Heeft de gemeenteraad goed zicht op de ontwikkeling van de armoedeproblematiek?
 - b Heeft de gemeenteraad goed zicht op de werking en het succes van de door de gemeente ingezette instrumenten?
 - c Welke indicatoren gebruikt de gemeenteraad voor zijn controlerende rol en wat zouden goede indicatoren kunnen zijn om na te gaan of het gevoerde beleid daadwerkelijk succes heeft?

1.2 Evaluatiemodel en normenkader



Figuur 1.1: evaluatiemodel.

A - Voorwaarden

(1) FORMULEREN VAN EEN HELDERE OPGAVE

- 1a De gemeente heeft een heldere definitie van armoede. Op basis van deze definitie kan worden vastgesteld op welke mensen het beleid zich richt en wanneer mensen niet (meer) worden gezien als doelgroep van het beleid.
- 1b De gemeente heeft actueel zicht op de feitelijke situatie van armoede in Groningen, zodat passend beleid kan worden geformuleerd. Er is onder meer zicht op:
 - De totale omvang van de armoede in Groningen (aantal huishoudens/ inwoners dat tot de doelgroep behoort);
 - De ontwikkeling van de armoedeproblematiek (hoeveel mensen 'stromen uit' en hoeveel 'stromen in');
 - De oorzaken en gevolgen van armoede in Groningen in het algemeen (inclusief de samenhang daartussen);
 - De ontwikkeling in verschillende 'typen' minima in Groningen, op basis van een goed zicht per huishouden (zie ook hieronder bij organisatie en uitvoering).

Zicht op samenstelling minimabestand

Om passend beleid te kunnen formuleren is niet alleen zicht nodig op het totale aantal minima, maar ook op de achtergronden van de armoedeproblematiek relevant. Wat voor 'type' minima zijn er in Groningen? Denk aan:

- 'nieuwe' minima die door verlies van hun baan of bijvoorbeeld een echtscheiding minima zijn geworden, maar waarbij er perspectief is om hier snel weer uit te komen en ook nog veel maatschappelijke participatie is.
- 'langdurige' minima: huishoudens waarin al generaties lang sprake is van armoedeproblematiek.
- 'zelfstandige' minima: mensen die als zelfstandige werken maar daar (tijdelijk) niet voldoende inkomsten aan overhouden.
- 'beperkte' minima: mensen die niet in staat zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces en waarbij er weinig zicht bestaat op verbetering van de financiële situatie.

- 1c De gemeente formuleert heldere doelen die de kern van de zaak raken. Dit wil zeggen:
- Evalueerbaar (specifiek, meetbaar en tijdgebonden). Achteraf is goed vast te stellen of de gestelde doelen bereikt zijn.
 - Resultaatgericht (focus op maatschappelijke effecten). Niet de gemeentelijke inzet of prestaties, maar veranderingen in de samenleving staan centraal.
 - Passend (gelinkt aan de lokale armoedeproblematiek). De doelen volgen logisch uit de aard van de lokale problematiek en zijn haalbaar gezien de ernst en omvang van die problematiek.

(2) ORGANISATIE EN UITVOERING VAN PROJECTEN EN INTERVENTIES

- 2a Er is sprake van een adequaat interventierepertoire: de middelen en interventies hangen coherent samen met de Groningse problematiek en de gemeentelijke doelen.
- interventies nemen waar mogelijk oorzaken weg (en bestrijden niet alleen symptomen).
 - interventies zijn primair gericht op het versterken van de eigen autonomie en bevorderen zo min mogelijk afhankelijkheid.
 - interventies beperken zoveel mogelijk negatieve neveneffecten, denk aan de armoedeval.
 - er is draagvlak voor het ingezette beleid bij de doelgroep; dit versterkt de medewerking en het succes van ingezette instrumenten en middelen tijdens de uitvoering.
 - er is zicht op het succes van interventies bij verschillende 'type' minima.
 - de effectiviteit van interventies wordt uitgedragen en met betrokkenen besproken; op basis hiervan worden interventies doorontwikkeld.
- 2b De gemeente heeft een goede informatiepositie over de doelgroep. Per persoon of huishouden is er zicht op:
- situatie op verschillende leefgebieden: financiën, onderwijs, gezondheid, maatschappelijke participatie, arbeidsparticipatie, etc.
 - problematiek en persoonlijke ambities op verschillende leefgebieden.

- mogelijkheden / competenties op verschillende leefgebieden (individueel dan wel via het eigen sociale netwerk)
 - oorzaken van problematiek op verschillende leefgebieden, inclusief inschatting van wat de belangrijkste oorzaken zijn en wat de mogelijkheden zijn om de oorzaken weg te nemen.
- 2c De gemeente zorgt voor een passend arrangement aan interventies per persoon/huishouden.
- Per persoon of huishouden wordt op basis van het zicht op de individuele situatie en gegeven het interventierepertoire een passend arrangement aan interventies samengesteld.
 - Het arrangement wordt in samenspraak met de cliënten opgesteld – dit versterkt de effectiviteit van de ingezette instrumenten en middelen.
 - De beoogde middelen en interventies worden daadwerkelijk ingezet en uitgevoerd.
 - De gemeente borgt de integrale uitvoering van het arrangement.

(3) COPRODUCTIE EN SAMENWERKING

- 3a Het lukt de gemeente om krachten te bundelen met andere partijen en coproductie te organiseren om het armoedevraagstuk in samenwerking op te pakken - met professionele partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en vrijwilligers.

B - Resultaten

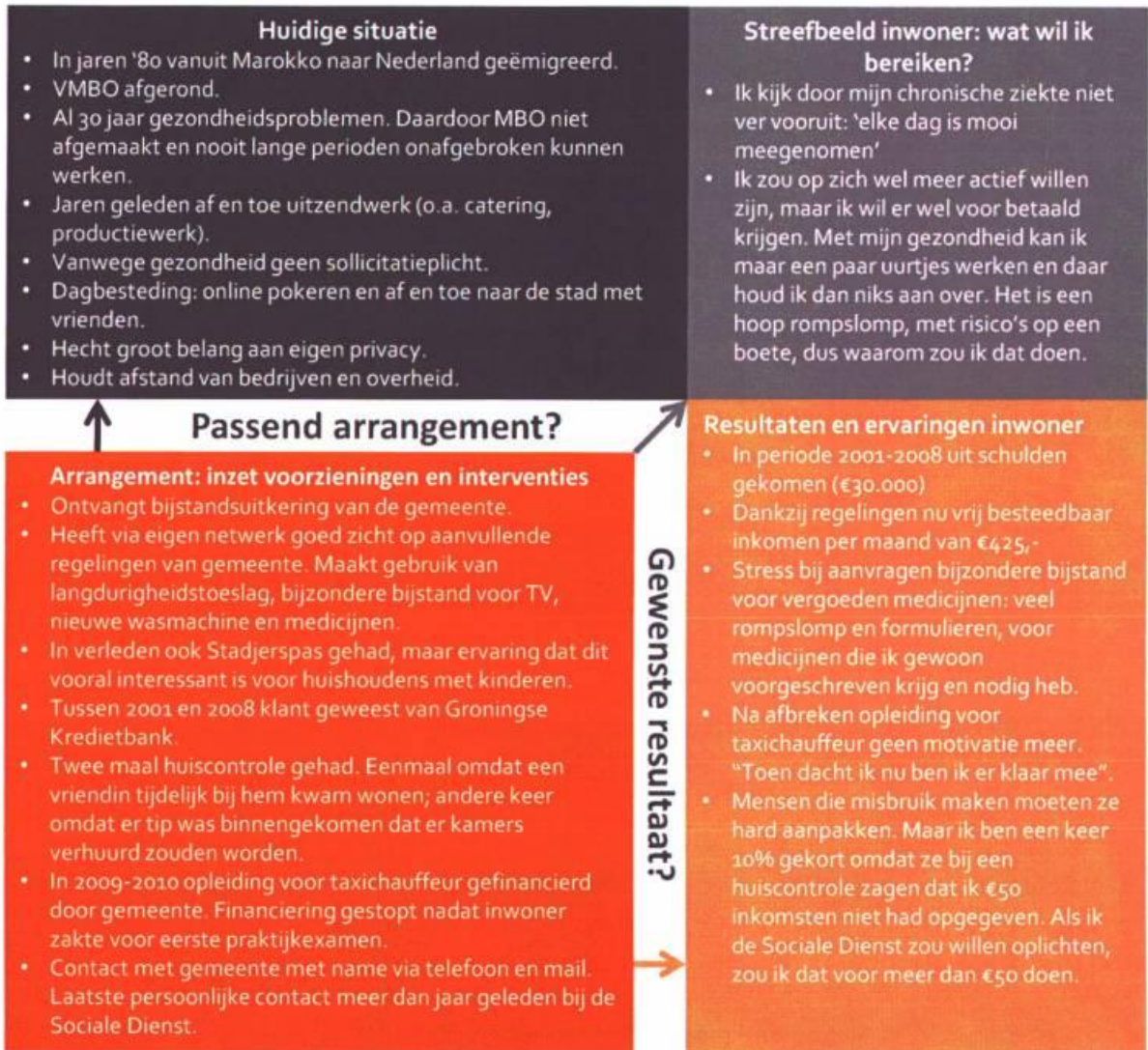
- 4 Het beleid leidt tot de beoogde resultaten.
De resultaten van armoedebeleid kunnen via verschillende lijnen in kaart worden gebracht:
- Verschillende type resultaten, zoals financieel / materieel, sociaal, objectief – subjectief, doelgroep gebonden.
 - Het doorbreken van (intergenerationele) patronen / vicieuze cirkel van oorzaken en gevolgen.
 - Eventuele neveneffecten of averechtse effecten zoals het optreden van de armoedeval.
 - Tevredenheid van maatschappelijke partners en professionals in het veld over beleid, uitvoering en resultaten.

C - Sturing en controle door de raad

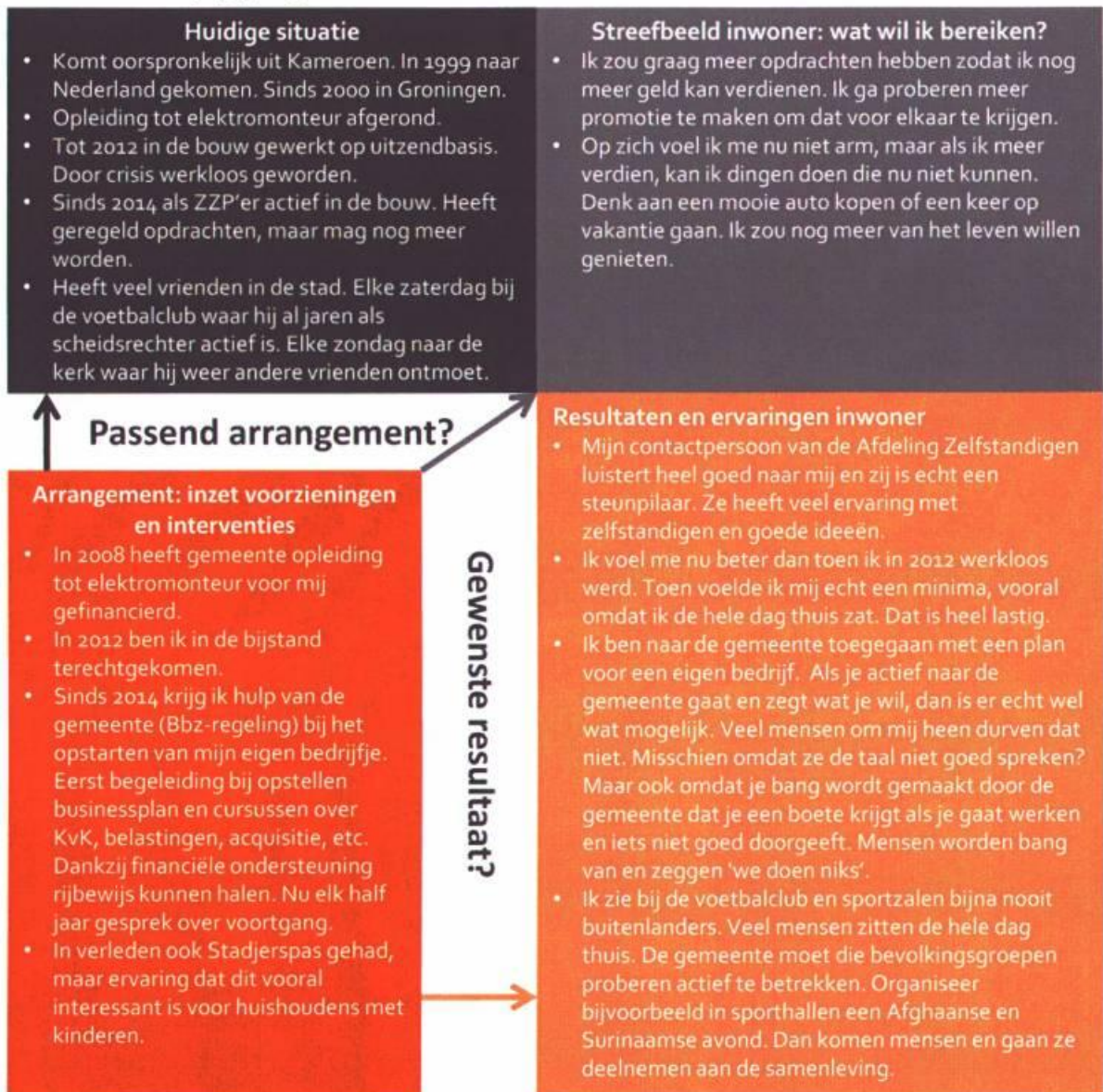
- 5a De raad wordt in staat gesteld om invulling te geven aan zijn sturende en controlerende rol. Zo krijgt de raad voldoende informatie die zicht biedt op (ontwikkelingen in de) armoedeproblematiek, het succes van de ingezette instrumenten en de belangrijkste politieke keuzevraagstukken.
- 5b De raad geeft actief invulling aan de sturende en controlerende rol:
- De raad maakt politieke keuzes
 - De raad stuurt bij als resultaten tegen blijken te vallen.
 - De raad vraagt actief om informatie wanneer deze niet toereikend is.

Bijlage 2 Beschrijving situaties en ervaringen cliënten

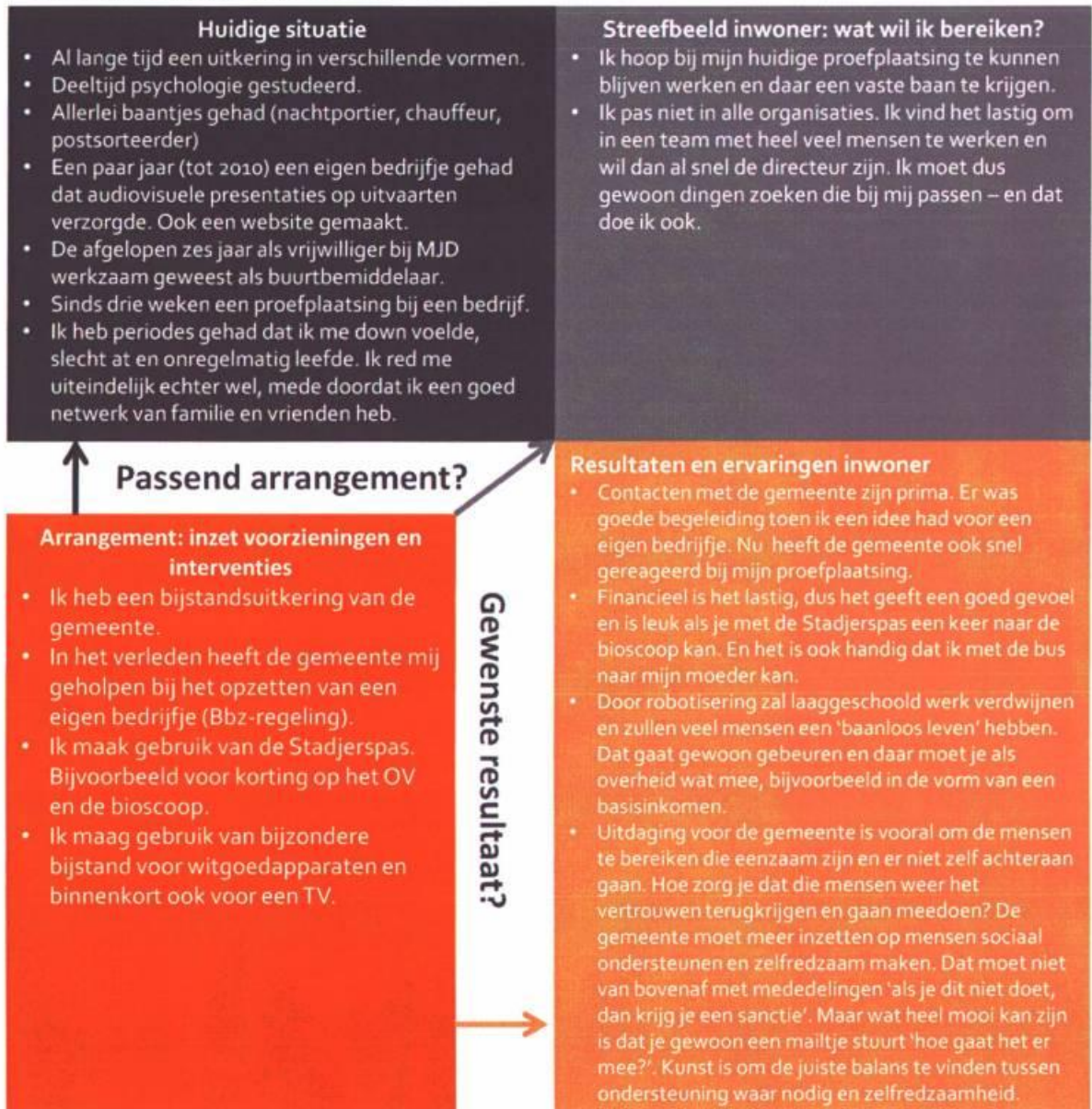
Casus 1: man, 51 jaar, alleenstaand, chronisch ziek



Casus 2: man, 49 jaar, alleenstaand



Casus 3: man, 45 jaar, alleenstaand



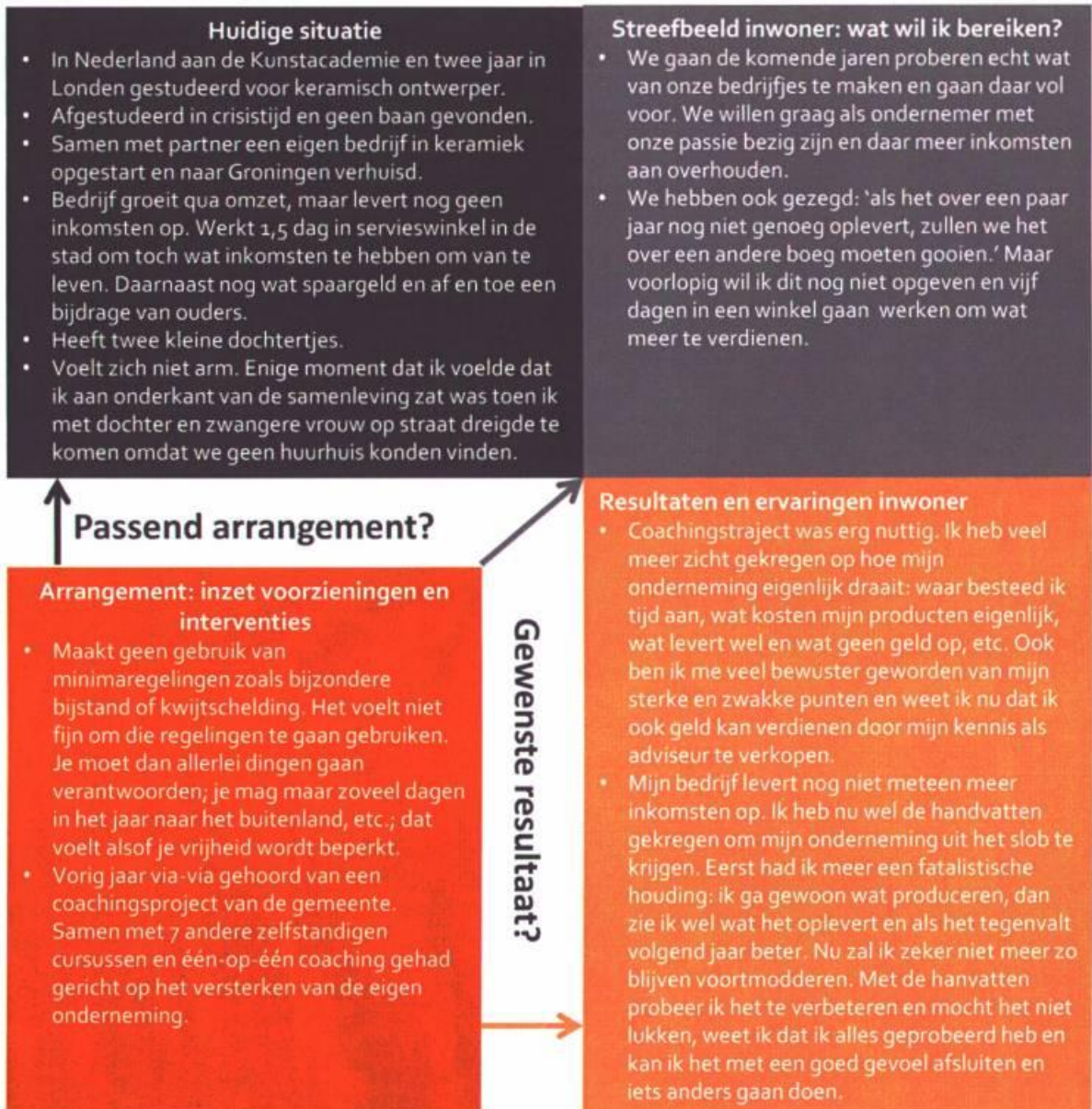
Casus 4: man, 44 jaar, alleenstaand



Casus 5: man, 65 jaar, samenwonend.

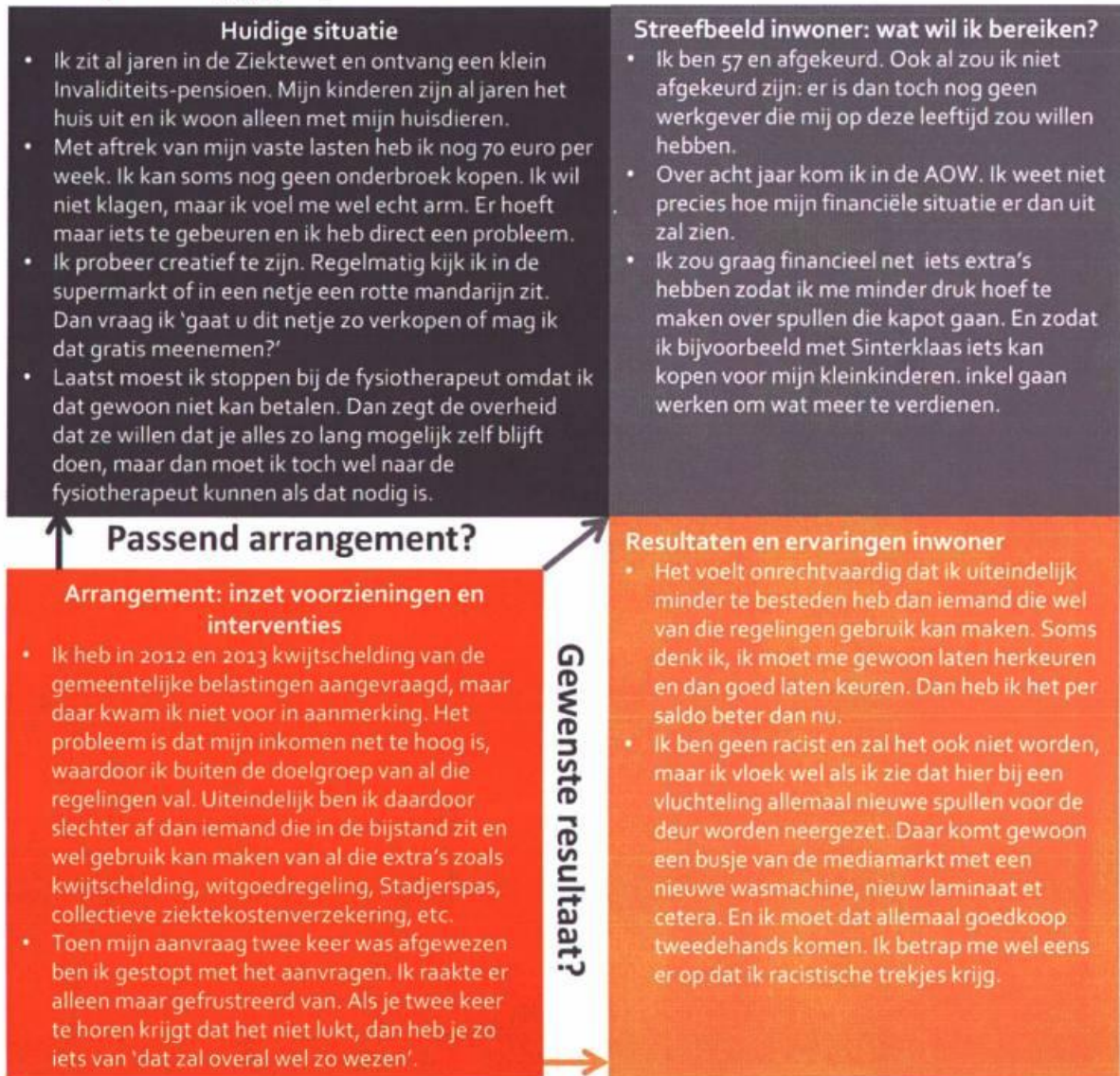


Casus 6: man, 34 jaar, samenwonend, twee kinderen



(NB: dit is één van de twee minima die door medewerkers van de gemeente zelf is aangedragen en die dus niet willekeurig is gekozen uit de minimabestanden).

Casus 7: Vrouw, 57 jaar, alleenstaand



Gewenste resultaat?

Casus 8: Man, 27 jaar, alleenstaand

Huidige situatie

- Twee jaar geleden ben uit Syrië naar Nederland gevlucht. Na 9 maanden in het AZC van Delfzijl gezeten te hebben, kreeg ik een voorlopige verblijfsvergunning. Sindsdien woon ik in Groningen.
- Ik volg Nederlandse taallessen.
- Naast de lessen heb ik veel sociale contacten, voornamelijk met landgenoten die ook in Groningen wonen. Samen helpen we ook andere vluchtelingen die hier aankomen, zoals laatst bij de opening van het nieuwe AZC in Groningen.
- Ik heb het hier goed, zowel sociaal als financieel. Natuurlijk kan ik niet alles doen, zoals een auto kopen of op vakantie gaan, maar ik kan goed rondkomen van mijn uitkering.

Streefbeeld inwoner: wat wil ik bereiken?

- Als mijn Nederlands van voldoende niveau is wil ik graag mijn studie Computer Sciences afmaken. Als het goed is moet dat lukken via het Universitair Asiel Fonds (UAF), dat mijn studie kan financieren.
- Na mijn studie wil ik dan graag in de IT gaan werken.

Passend arrangement?

Arrangement: inzet voorzieningen en interventies

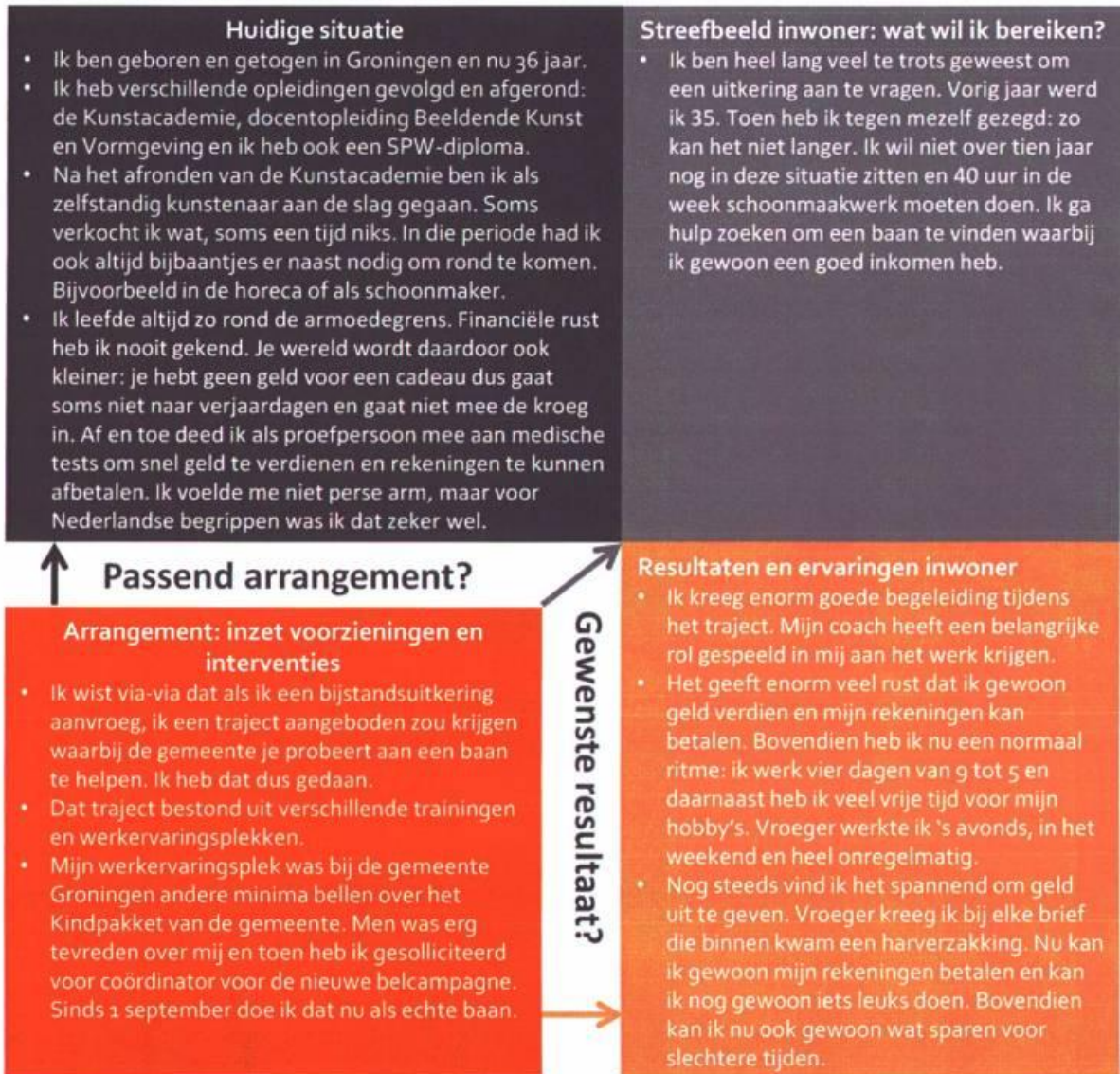
- Ik maak gebruik van twee minimaregelingen van de gemeente: de Stadjerspas en de kwijtschelding van belastingen. Beide regelingen ken ik via mijn coach van Humanitas. Die heeft mij ook geholpen met het aanvragen van de regelingen.
- De Stadjerspas heb ik weliswaar, maar ik heb er nog nooit daadwerkelijk gebruik van gemaakt.

Resultaten en ervaringen inwoner

- De kwijtschelding van belastingen levert mij zo'n 100 euro op; dat is mooi.
- De Stadjerspas heb ik digitaal aangevraagd omdat ik graag met korting wilde gaan sporten. Ik heb er echter nog nooit gebruik van gemaakt omdat ik er geen fitnessclub tussen zag staan. Ik weet eigenlijk ook niet precies hoe het nu werkt. Ik heb bijvoorbeeld nooit echt een pas gehad en alleen maar een code. Moet ik niet ook een pas hebben?
- Ik ben nog nooit bij de gemeente geweest om iets over minimaregelingen te vragen. Als ik iets wil weten, vraag ik dat altijd bij Humanitas en daar helpen ze me dan. Daar ben ik bijvoorbeeld ook geholpen met het aanvragen van mijn uitkering.

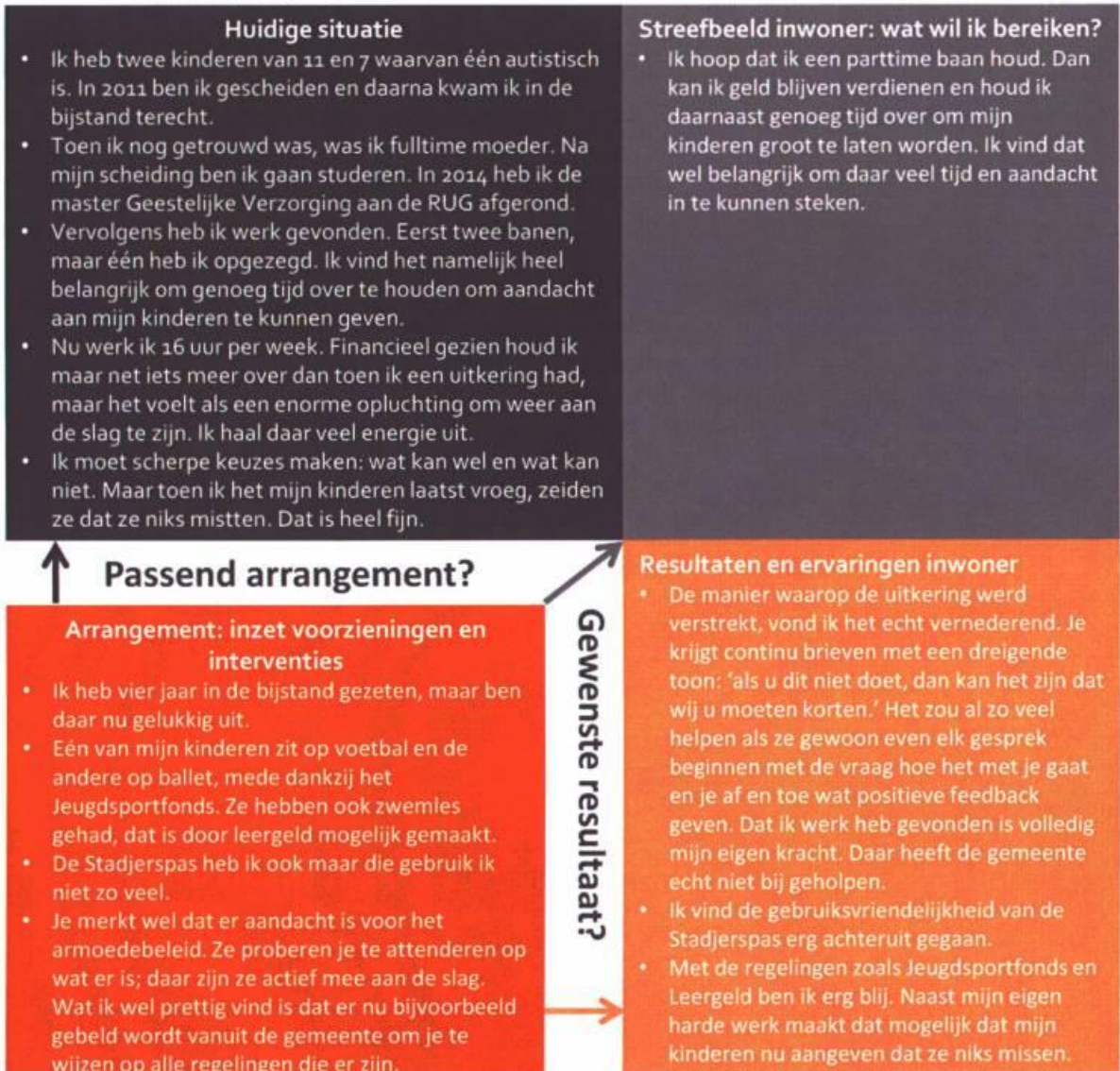
Gewenste resultaat?

Casus 9: Man, 36 jaar, alleenstaand

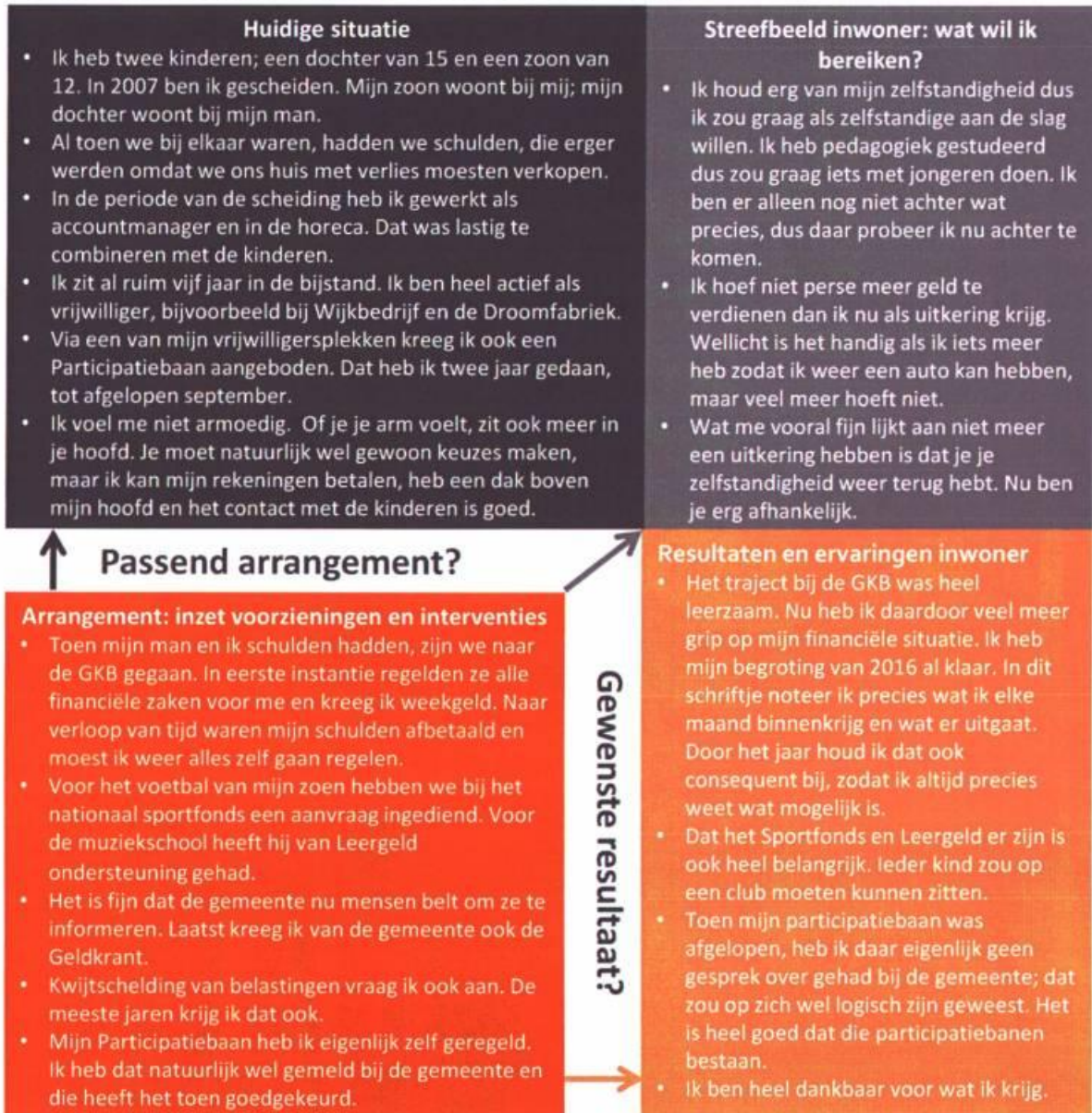


(NB: dit is één van de twee minima die door medewerkers van de gemeente zelf is aangedragen en die dus niet willekeurig is gekozen uit de minimabestanden).

Casus 10: vrouw, 40 jaar, alleenstaand met kinderen



Casus 11: vrouw, 43 jaar, alleenstaand met kinderen



Bijlage 3 Interventierepertoire uit het armoedebeleid

Regeling/ voorziening/ project	Korte omschrijving
Vangnet: gemeentelijke regelingen	
Individuele bijzondere bijstand	Financiële tegemoetkoming voor onverwachte hoge uitgaven (bijvoorbeeld voor medicijnen, een uitvaart, rechtsbijstand, Voor- en Vroegschoolse Educatie of maaltijdvoorzieningen).
Witgoedregeling	Financiële tegemoetkoming voor vervanging koelkast, wasmachine, televisie, computer of kooktoestel. Toegankelijk voor huishoudens met een inkomen dat 5 jaar lang niet hoger is dan 110% van de bijstandsnorm.
Collectieve ziektekostenverzekering	Ziektekostenverzekering met collectiviteitskorting. Toegankelijk voor huishoudens met een inkomen van maximaal 110% van de bijstandsnorm.
Vergoeding Schoolfonds Kinderen (VOS)	Vergoeding van ouderbijdrage aan het schoolfonds. Toegankelijk voor huishoudens met schoolgaande kinderen en een inkomen tot 110% van het sociaal minimum.
Langdurigheidstoeslag (individuele inkomenstoeslag)	Extra financiële tegemoetkoming voor huishoudens die 5 jaar achter elkaar een inkomen van maximaal 100% van het bijstandsniveau hebben gehad.
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	(gedeeltelijke) kwijtschelding of het afsluiten van een betalingsregeling voor de gemeentelijke belastingen (bijvoorbeeld afvalstoffenheffing, hondenbelasting en zuiveringsheffing). Toegankelijk voor huishoudens met een inkomen tot 100% van het bijstandsniveau.
Schuldhulpverlening	Onder andere schuldregelingen (GKB maakt afspraken met schuldeisers over terugbetaling), budgetbeheer (GKB betaalt vaste lasten en maakt leefgeld over), bewindvoering (medewerker van GKB is bevoegd namens bewoner te handelen) en leningen.
Vergoeding laptop scholieren	Financiële vergoeding voor het kopen van een laptop. Toegankelijk voor huishoudens met een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau met kinderen in het voortgezet onderwijs.
Tegemoetkoming kosten kinderopvang	Een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor mensen die werken naast hun uitkering, een reïntegratietraject volgen of om sociale of medische redenen kinderopvang nodig hebben.
Vangnet: voorzieningen en projecten uitgevoerd of gesubsidieerd door de gemeente	
Stichting Leergeld	Financiële bijdrage ten behoeve van binnen- en buitenschoolse activiteiten voor kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar in huishoudens met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum.
Jeugdsportfonds	Financiële bijdrage ten behoeve van contributie of sportkleding voor kinderen van 4 tot 18 jaar in huishoudens met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum.

Jeugdcultuurfonds	Financiële bijdrage ten behoeve van contributie, lesgelden of attributen ten behoeve van culturele activiteiten voor kinderen van 4 tot 18 jaar in huishoudens met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum.
Thuisadministratie Humanitas	Ondersteuning bij het op orde brengen van financiële administratie.
Resto van Harte	Restaurant waar gekookt wordt voor minima en zij elkaar kunnen ontmoeten.
Voedselbank	Voedselpakketten voor minima (en babyspullen voor huishoudens met baby's op komst).
SUN	Financiële ondersteuning voor huishoudens met urgente problematiek.
Kindpakket: groot aantal projecten gericht op kinderen.	<ul style="list-style-type: none"> - 2x in de week fruit voor kinderen van scholen en peuterspeelzalen - Extra aandacht voor gezonde leefstijl jonge gezinnen door sociale wijkteams en JOGG - Lunch- en ontbijtclubs op scholen, inclusief voorlichting aan ouders. - Noodfonds jeugd en gezin - Bijdrage peuterspeelschoolact - Stedelijke kinderraad denkt en praat mee over armoedebeleid. - Kidsreporters doen verslag over armoede. - Kinderambassadeurs geven voorlichting over kindpakket. - Sportkleding scholen: kledingpakketten voor gym op basisscholen in prioriteitswijken. - Jarige job: verjaardagspakket voor kinderen t/m 12 jaar. - Minima bellen minima: voorlichting over kindpakket door minima. - Fonds voor goede ideeën. - Training over armoede voor professionals, vrijwilligers en ouderraden. - Leenfietsen voor kinderen - Fietsenklus: leren fietsreparaties uit te voeren. - Weggeef- en ruilkasten op scholen. - Boekenfonds scholen. - Brugfunctionarissen op scholen die gezinnen benaderen en voorlichting organiseren. - Huiswerkbegeleiding voor kinderen met onrustige thuissituatie. - Spelcontainers
Energie voor minima	Voorlichting over energiebesparende maatregelen.
Mesis / preventie schulden	Screeningsinstrument om zicht te krijgen op kennis en vaardigheden over financiën.
Pilot LEFO	Onderzoek naar juiste methodiek van nazorg bij schuldhulpverlening om te voorkomen dat mensen opnieuw schulden maken.
Goede Gieren	Project om mensen uit een uitzichtloze schuldenproblematiek te helpen.
Vliegwiel	

Stadjerspas	Kortingsbonnen voor o.a. sport- en cultuuractiviteiten, maar nu bijvoorbeeld ook voor kinderkleding bij de kringloopwinkel. Toegankelijk voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het bijstandsniveau.
Inspiratiegroepen van Cato	Ervaringsdeskundigen worden opgeleid tot coach en begeleiden minima bij versterking van eigen kracht en ontwikkeling van talenten.
Kunst van het rondkomen	Minima gaan actief aan de slag met bestrijding van armoede in hun omgeving.
De Kracht van Groningen	Bewoners van Wijert en Helpman zetten zich in ten gunste van de wijk.
Stadsoogst	Begeleiden en bij elkaar brengen van startende en gevestigde ondernemers die op of onder de armoedegrens leven.
Pilot marginale zelfstandigen	zelfstandigen in beeld krijgen, begeleiden en uit de armoede helpen.
Pilot Vodo50	Begeleiden 6 ondernemers die rond de armoedegrens leven met een traject van workshops.
Humanitas t'win	Maatje voor kinderen in achterstandssituaties
Humanitas taalcoaches	Taalondersteuning voor mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn.
Geld in de klas	Educatieproject op basisscholen over sparen, geld uitgeven en geld verdienen.
MoneyWays	Onderwijsprogramma voor voortgezet onderwijs over armoede en schulden
Jouw schuld = jouw schuld	Project op ROC's over omgaan met geld en schulden.
Eurocoach	Een gespecialiseerde jongeren consulent ondersteunt jongeren van 18 tot 23 in hun financiële huishouding in de vorm van budgetbegeleiding en het oplossen van schulden.
Vroegsignalering schuldenproblematiek.	Deelname aan Startpunt Geldzaken van Nibud.
Digitaal besparen voor allochtone vrouwen	Begeleiding van 6 interculturele vrouwengroepen bij digitale aanvragen voorzieningen.
Van Hulley	Begeleiden allochtone vrouwen met afstand tot de arbeidsmarkt bij naaiwerkzaamheden en opleiding.
Taalcafé	Ondersteunen bezoekers taalcafé bij leren Nederlandse taal.
Ketenaanpak Jasmijn, Alfa College en Noorderpoort	Werven en opleiden vrijwilligers om les te geven in Nederlandse taal.
Toentje	Minima verbouwen groente en fruit voor de voedselbank.
Verbinden	
Verbinding van ondernemers aan concrete projecten	Onder andere deelname ondernemers aan de Stadjerspas en leveren fruit op scholen door ondernemer.
Programmering over armoede op Let's Gro 2015	Verschillende programma-onderdelen over armoede om bewustwording hierover in de stad te stimuleren.
Training armoede onder de loep	Training voor professionals en vrijwilligers over armoedeproblematiek.

Bijlage 4 Bronnen- en respondentenlijst

Bronnen

- Gemeente Groningen, *Samen actief tegen armoede. Visienota voor het nieuwe armoedebeleid*, 2012.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel armoedebeleid Samen actief tegen armoede*, mei 2012.
- Gemeente Groningen, *Motie Voedselbank*, 20 juni 2012.
- Gemeente Groningen, *Motie Armoedebeleid*, 27 juni 2012.
- Gemeente Groningen, *Samen actief tegen armoede. Kadernota voor het nieuwe armoedebeleid*, 2012.
- Gemeente Groningen, *Amendement op de kadernota Samen actief tegen armoede*, 20 december 2012.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Kadernota Armoedebeleid Samen actief tegen armoede*, november 2012.
- Gemeente Groningen, *Samen actief tegen armoede. Onderzoeksrapport voor het nieuwe armoedebeleid*, 2012.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Intensivering armoedebeleid 2014 dmv inzet extra rijksmiddelen*, 2014.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Perspectief, actieplan tegen de armoede (inclusief het actieplan zelf)*, december 2014.
- Gemeente Groningen, *Motie 'einde aan de 110%-grens in armoedebeleid*, 27 juni 2014.
- Gemeente Groningen, *Verslag raadsvergadering 17 december 2014 – bespreking Perspectief*, 2014.
- Gemeente Groningen, *Armoedemonitor 2013. Armoede in Groningen*, februari 2014.
- Gemeente Groningen, *Armoedemonitor 2014. Minima in Groningen*, februari 2015.
- Gemeente Groningen, *Uitvoeringsplan vernieuwing sociaal domein 2014-2015*, september 2014.
- Gemeente Groningen, *Van sociale teams naar sociale wijkteams. Inhoudelijke agenda: naar verdieping, verbreding en uitbreiding van sociale teams in 2014*, november 2013.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Nota Maatschappelijke Participatie (inclusief inspraakverslag en nota zelf)*, februari 2014.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Invoering Participatiewet in de gemeente Groningen (inclusief nota 'Invoering participatiewet in de gemeente Groningen')*, november 2014.
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel verordeningen Participatiewet (inclusief de verordeningen zelf)*, april 2015.
- Gemeente Groningen, *Informatie over evaluatie armoedebeleid 2013-2014 en indicatoren armoedebeleid 2015-2018 en Uitvoeringsplan armoedebeleid 2015*, april 2015.
- Gemeente Groningen, *Verslag vergadering raadscommissie Werk en Inkomen 8 april 2015*, 2015.
- D66, PvdA, Groenlinks en VVD, *Coalitieakkoord 2014-2018. Voor de Verandering*, mei 2014.
- Gemeente Groningen, *Gemeenterekening 2014*, 2015.
- Gemeente Groningen, *Gemeenterekening 2013*, 2014.
- Gemeente Groningen, *Gemeenterekening 2012*, 2013.

- Gemeente Groningen, *Gemeenterekening 2011, 2012.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2015, 2014.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2014 1, 2013.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2014 2, 2013.*
- Gemeente Groningen, *Gemeentebegroting 2013 deel 1, 2012.*
- Gemeente Groningen, *Gemeentebegroting 2013 deel 2, 2012.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2012, 2011.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2011, 2010.*
- Gemeente Groningen, *Coalitieakkoord 2012-2014 'Prinsenhofakkoord op de rails', 2012.*
- Gemeente Groningen, *Collegeprogramma 2010-2014 – Groningen progressief met energie, stad voor iedereen, 2010.*
- Gemeente Groningen, *Begroting 2016, 2015.*
- Gemeente Groningen, *Presentatie evaluatie armoedebeleid, 2014.*
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel Plan Schuldhulpverlening 2016-2020, november 2015.*
- Gemeente Groningen, *'Actief in goede banen' Beleidskader /kadernota re-integratie, activering en participatie 2012-2015, 2011.*
- Gemeente Groningen, *Definitief beleidsplan vernieuwing sociaal domein 2014-2015, 2013.*
- Gemeente Groningen, *Stand van zaken armoedeprojecten 2015 en voorstel voor accenten 2016, 19 november 2015.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief Informatie over Kindpakket, oktober 2014.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief Draagkrachtregels bijzondere bijstand informatie, 19 februari 2015.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief aanpassing witgoedregeling, 26 mei 2015.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief ontwikkelingen Stadspas, 17 september 2015.*
- Gemeente Groningen, *Verslag vergadering raadscommissie Werk en Inkomen 14 oktober 2015, 2015.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief Planning uitvoering armoedebeleid, 9 juli 2015.*
- Gemeente Groningen, *Motie: perspectief in het armoedebeleid, februari 2014.*
- Gemeente Groningen, *Raadsvoorstel inzet extra middelen armoedebeleid 2014, februari 2014.*
- Gemeente Groningen, *Amendement extra middelen armoedebeleid, februari 2014.*
- Gemeente Groningen, *Verslag vergadering raadscommissie werk en inkomen 18 november 2015, 2015.*
- Gemeente Groningen, *Evaluatie Armoedebeleid en presentatie indicatoren gemeente Groningen, 2015.*
- Gemeente Groningen, *Verslag Rocket Sessions Stadspas, 2015.*
- Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoedesignalement 2014, december 2014.*
- Gemeente Groningen, *Tussenrapportage armoedebeleid 2013, 2013.*
- Gemeente Groningen, *Doorkijk Vernieuwing Sociaal Domein 2016-2017, 28 oktober 2015.*
- Gemeente Groningen, *Collegebrief Informatie over voortgang sociale teams 2014/2015, 18 december 2014.*

Respondenten

Naam		Functie	Organisatie
Dhr. H.	Alderkamp	Lid Dagelijks Bestuur	Cliëntenraad Participatie Werk en Inkomen Gemeente Groningen
Dhr. R.	Arentze	Ambtelijk Secretaris	Cliëntenraad Participatie Werk en Inkomen Gemeente Groningen
Mevr. F.	Belhaj	Preventiemedewerker Groningse kredietbank	Gemeente Groningen
Dhr. W.	Dam	Lid Dagelijks Bestuur	Cliëntenraad Participatie Werk en Inkomen Gemeente Groningen
Mevr. I.	Engelsman	Beleidsadviseur armoede	MJD
Dhr. M.	Gijsbertsen	Wethouder	Gemeente Groningen
Mevr. A.	Hadders	Bestuurslid	JeugdSportFonds
Dhr. R.	Heijbroek	Coördinator thuisadministratie	Humanitas
Dhr. H.	Hofstra	Voorzitter	Stichting Toentje
Mevr. A.	Janssen	Manager directie maatschappelijke ontwikkeling	Gemeente Groningen
Mevr. L.	Kamp	Beleidsadviseur armoedebeleid	Gemeente Groningen
Dhr. E.	Moesker	Bestuurslid	Stichting Toentje
Dhr. U.	Molenhuis	Voorzitter	Voedselbank Stad Groningen
Mevr. J. van	Schie	Bestuurslid	Jeugdcultuurfonds
Dhr. J.	Taheij	Medewerker gebiedsteam Leeuwenborg	Gemeente Groningen
Dhr. J.	Top	Vrijwilligerscoördinator thuisadministratie	Humanitas
Mevr. M.	Veldman	Senior consulent intake schuldhulpverlening Groningse Kredietbank	Gemeente Groningen
Mevr. I.	Vos	Projectleider Stadjerspas	Gemeente Groningen
Dhr. J.	Wind	Voorzitter	Cliëntenraad Participatie Werk en Inkomen Gemeente Groningen
Mevr. I. van der	Woude	Consulent inkomensondersteuning	Gemeente Groningen
Mevr. P.	Yntema	Senior consulent intake schuldhulpverlening Groningse Kredietbank	Gemeente Groningen
Mevr. L.	Zwanenberg	Overkoepelend projectleider armoedebeleid	Gemeente Groningen