

Het toenemend beroep op het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam

DE ONTWIKKELINGEN BIJ HET FBNR, ANDERE NOODFONDSEN
EN DE INDIVIDUELE BIJZONDERE BIJSTAND IN ROTTERDAM

Saskia te Velde

Marian van der Klein

Saskia Andriessen

Lisa Wilderink

Het toenemend beroep op het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam

DE ONTWIKKELINGEN BIJ HET FBNR, ANDERE NOODFONDSEN
EN DE INDIVIDUELE BIJZONDERE BIJSTAND IN ROTTERDAM

Rapport voor Stichting De Verre Bergen en het bestuur Fonds Bijzondere Noden Rotterdam

Utrecht, Augustus 2018

Saskia te Velde

Marian van der Klein

Saskia Andriessen

Lisa Wilderink

Samenvatting

Dit rapport presenteert het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut van december 2017 tot en met maart 2018 heeft uitgevoerd voor het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FNBR) en de Stichting de Verre Bergen. De gemeente Rotterdam heeft uitgebreid informatie beschikbaar gesteld over de uitgaven IBB en het Rotterdamse armoedebeleid.

Het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) heeft sinds haar oprichting in 2007 te maken met een sterke stijging van het aantal aanvragen, namelijk van 360 in 2007 naar 2319 in 2016. De uitgaven in de zes grootste posten van het FBNR verdubbelden in de periode van 2010 tot 2016 van ruim €400.000 tot bijna € 950.000.

Het FBNR vroeg het Verwey-Jonker Instituut mogelijke oorzaken te verkennen en gaf daarbij aan dat ze de behoefte heeft om de uitkomsten te vergelijken met die van andere noodfondsen in de vier grote steden (G4): Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Ook wilde het FBNR graag meer inzicht krijgen in de relatie tussen de uitgaven aan de Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) en FBNR-uitgaven over de afgelopen jaren. Zowel bij het FBNR als bij de IBB worden aanvragen gedaan voor/door mensen in financiële nood, waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden. Tot slot waren de afwegingskaders van hulpverleners in de stad relevant, hoe zij besluiten een aanvraag bij IBB en bij het FBNR te doen.

De collega fondsen in de G4 kregen in de periode 2010 – 2016 net als FBNR te maken met veel meer aanvragen. Zij zien allen deze stijging als een gevolg van de toename van armoede in Nederland, De toename bij het FBNR past binnen deze ontwikkeling, maar is wel duidelijk groter. De uitgaven van de individuele bijzondere bijstand in vergelijkbare posten laten eerst een daling zien in de periode van 2010 tot 2012, maar vanaf 2013 nemen de uitgaven toe tot bijna €13 miljoen. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. De keuze van het FBNR om zo laagdrempelig mogelijk toegankelijk te zijn voor zo veel mogelijk hulpverleners, blijkt van belang. De collega fondsen in de andere grote

steden maken hier andere keuzes in, en sturen meer dan FBNR op een beperking van de uitgaven. Daarnaast is het niet zo dat het FBNR één op één meer aanvragen krijgt als de gemeente Rotterdam een strenger beleid gaat voeren. De uitgaven van IBB en FBNR blijken geen communicerende vaten,

Aan hulpverleners is gevraagd welke afwegingen zij maken in 'hun' aanvragen bij de IBB en bij het FBNR en welke achtergronden daarbij meespelen. De ervaringen van hulpverleners met aanvragen bij het FBNR zijn door de toegankelijkheid vooral positief. Hulpverleners ervaren dat het moeilijker is geworden om een aanvraag bij de IBB toegekend te krijgen. De regels rondom de uitvoering van de IBB zijn volgens hun strenger sinds ze zijn vastgelegd in de Participatiewet.

Het FBNR zou haar stijgende uitgaven per aanvraag kunnen terugbrengen door samen te werken met 'leveranciers', zoals in Den Haag met een medisch adviseur, en met bedrijven die witgoed en andere huishoudelijke apparatuur in natura kunnen verstrekken. Daarnaast kunnen lagere bedragen per gift worden toegekend, zoals in Amsterdam. Ook liggen er mogelijkheden in het verwijzen naar andere oplossingen, zoals het maatwerkbudget van de wijkteams. Tot slot leren de ervaringen in andere steden dat ze op onderdelen een nauwere samenwerking hebben met de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld met een witgoedregeling of bij complexe schuldensituaties, waarbij gemeenten ook co-financier zijn van het giftenbudget van het fonds.

inhoud

Samenvatting	2	4.8 Conclusies hoofdstuk 4	40
1 Inleiding	4	5 Hulpverleners: ervaringen met noodhulp via de gemeente (IBB) en via het FBNR	41
1.1 Doelstellingen en vraagstellingen	5	5.1 Deelnemers aan de expertmeetings	41
1.2 Onderzoeksvragen	6	5.2 Keuzeprocess van de hulpverleners en de gevolgen	42
2 Aanpak	7	5.3 Kennisuitwisseling tussen professionals	47
2.1 Analyse van de jaarverslagen	7	5.4 Achtergronden van de stijging van aanvragen bij het FBNR	47
2.2 Reflectie van de fondsen op de eigen praktijk	8	5.5 Tot slot: oorzaken en oplossingen	48
2.3 Verloop van de uitgaven van het FBNR en de Individuele Bijzondere Bijstand	8	6 De Individuele Bijzondere Bijstand bij de gemeente Rotterdam	49
2.4 Gesprekken met hulpverleners	9	6.1 Veranderingen als gevolg van de Participatiewet	49
2.5 Integratie van de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses	10	6.2 Beleid en uitvoering van de Individuele Bijzondere Bijstand	50
3 Vergelijking van de noodhulp-fondsen in de vier grootste gemeenten (G4)	11	6.3 Stijgend aantal aanvragen	51
3.1 Kwalitatieve vergelijking	11	6.4 Minder leningen	52
3.2 Uitgaven van de G4-fondsen in kaart, periode 2010-2016	20	6.5 Maatwerk?	54
3.3 De cijfers en de verklaringen voor de ontwikkelingen volgens de fondsen zelf	27	6.6 Bereikbaarheid van inkomensconsulenten en kwaliteitsmedewerkers	55
4 Uitgaven van het FBNR en de gemeente Rotterdam per post vergeleken	28	7 Slot	57
4.1 Uitgaven in de grootste posten van het FBNR ruim verdubbeld ten opzichte van 2010	28	7.1 Vergelijking uitgaven van het FBNR met overige fondsen in de G4	57
4.2 Uitgaven aan energieschuld voor het fonds en de gemeente dalend	30	7.2 FBNR en gemeente: uitnodiging voor een gesprek om beter samen te werken	57
4.3 Tegengestelde trends bij huurschuld: uitgaven van het fonds eerst stijgend, nu dalend	31	Tot slot	59
4.4 Uitgaven aan levensonderhoud bij het fonds stijgend, bij de gemeente schommelend	33	Bijlage: Het verlenen van Bijzondere Bijstand in Rotterdam	60
4.5 Uitgaven aan medische kosten voor het fonds stijgend, voor de gemeente dalend	35		
4.6 Uitgaven aan studiekosten voor het fonds stijgend, voor de gemeente dalend tot nul	37		
4.7 Uitgaven aan verhuiskosten en woninginrichting voor het fonds stijgend, voor de gemeente gehalveerd	38		

1 Inleiding

Dit rapport presenteert het verkennende onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut van december 2017 tot en met maart 2018 heeft uitgevoerd voor het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FNBR) en de Stichting de Verre Bergen. De gemeente Rotterdam heeft bereidwillig aan het onderzoek meegewerkt. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het onderzoek en gaan we verder in op de doelstellingen en de vraagstellingen. In hoofdstuk 2 beschrijven we de gebruikte aanpak en methoden en in de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de resultaten van de diverse deelonderzoeken beschreven. Hoofdstuk 7 besluit met een aantal conclusies en aanbevelingen.

Aanleiding

Het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) is opgericht om urgente financiële probleemsituaties van Rotterdammers op te lossen als geen andere oplossing mogelijk is. Het FBNR heeft sinds de oprichting in 2007 te maken gekregen met een sterke stijging van het aantal aanvragen, namelijk van 360 in 2007 naar 2319 in 2016¹.

Een bijdrage van het Fonds is altijd een gift en is in principe eenmalig. Bij het beoordelen van aanvragen hanteert het FBNR de volgende uitgangspunten:

- Urgent: het Fonds richt zich op urgente noodsituaties waarin snel handelend opgetreden moet worden.
- Basisbehoeften: het Fonds richt zich op het oplossen van probleemsituaties waar de beschikbaarheid van basisbehoeften in het geding is.
- Niet structureel: het Fonds geeft nooit structurele financiële ondersteuning, het gaat altijd om een gift voor een specifiek doel.

- Rotterdammers: een hulpverlener kan alleen een aanvraag doen voor mensen die in Rotterdam wonen.
- Geen andere mogelijkheden: alle andere mogelijkheden om de financiële nood-situatie op te lossen (door de persoon zelf, wettelijke of gemeentelijke regelingen) bieden geen of geen tijdige oplossing.
- Hulpverlener vraagt aan: Rotterdammers kunnen niet zelf een aanvraag bij het Fonds doen, dat gaat altijd via een hulpverlener.
- Duurzaam perspectief: de hulpverlener moet duidelijk maken op welke manier een gift van het Fonds bijdraagt aan duurzame verbetering van de situatie.

Kenmerk van het FBNR is dat het situationeel handelt, en zijn afweging maakt op basis van de menselijke maat, zonder te hoeven toetsen aan wetgeving, jurisprudentie en gemeentelijk beleid. Daarmee is er géén eenduidig afwegingskader en ook geen discrepantie tussen zo'n kader en de uitvoeringspraktijk. Voor FBNR geldt wel dat uitgaven mede bepaald worden door de hoogte van het ontvangen giftenbudget; ook het FBNR kan niet meer uitgeven dan het aan inkomsten ontvangt.

Toename armoede?

Een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal aanvragen kan zijn dat de armoede toeneemt, vooral de hardnekkige armoede. Van 2010 tot 2013 is het percentage huishoudens in Nederland dat van een laag inkomen moet rondkomen gestegen en daarna gestabiliseerd. Het percentage gezinnen dat langdurig van een laag inkomen moet rondkomen, is echter blijven stijgen: van 2,9% in 2011 tot 3,3% in 2015².

1 FBNR. Sociaal jaarverslag 2016.

2 CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrens-in-2015> (de rekenwijze van de inkomensstatistieken zijn de afgelopen jaren door het CBS herzien. Er zijn daardoor verschillende cijferreeksen beschikbaar die voor hetzelfde jaar een ander getal opleveren).

Van alle gemeenten in Nederland kent Rotterdam de meest ongunstige armoedecijfers³. Het percentage langdurig arme huishoudens (4 jaar of langer) ligt in Rotterdam op 12%, tweemaal zo hoog als landelijk. Naast deze verklaring zijn er wellicht andere verklaringen.

Individuele Bijzondere Bijstand in Rotterdam.

Binnen Rotterdam leeft de indruk dat de uitgaven van de Bijzondere Bijstand dalen. Bijzondere Bijstand kan bestaan uit verschillende regelingen: Individuele Bijzondere Bijstand, een individuele inkomenstoeslag en regelingen voor schoolkosten. Daarnaast zijn er nog andere relevante regelingen die niet onder de Bijzondere Bijstand vallen, zoals collectieve zorgverzekeringen en participatieregelingen (bijvoorbeeld een stadspas). Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) wordt net als de noodhulp van het FBNR verstrekt aan mensen die (langdurig) op of onder het minimum leven en die geen reserves kunnen aanspreken.

Vanuit het FBNR is er behoefte om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de uitgaven aan de Individuele Bijzondere Bijstand en FBNR-uitgaven over de afgelopen jaren. Zowel bij het FBNR als bij de Individuele Bijzondere Bijstand worden aanvragen gedaan voor/door mensen in financiële nood, waarbij sprake is van bijzondere omstandigheden.

1.1 Doelstellingen en vraagstellingen

Om meer inzicht te krijgen in deze beide ontwikkelingen heeft het in dit rapport beschreven onderzoek het doel om de ontwikkelingen bij het FBNR te spiegelen aan de ontwikkelingen van de collegafondsen in de G4 en ze te vergelijken met de uitgaven van de Individuele Bijzondere Bijstand van de gemeente Rotterdam. Het is een verkennend

onderzoek en naar zijn opzet niet hypothese toetsend. Een vergelijking per stad van de IBB uitgaven en die van collega fondsen valt ook buiten de scope van dit onderzoek. Deze doelstellingen zijn hieronder verder gespecificeerd.

Subdoelstellingen van het onderzoek

- De eerste subdoelstelling is om de ontwikkelingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk van de fondsen urgente noden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag) in de periode 2010-2016 in kaart te brengen, zodat deze ontwikkelingen door de fondsen met elkaar besproken kunnen worden (spiegelgesprekken).
- De tweede subdoelstelling is om de ontwikkelingen in de uitgaven van de fondsen urgente noden (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag) onderling met elkaar te vergelijken.
- De derde subdoelstelling van dit project is om het keuzeproces voor een aanvraag van de hulpverleners bij het FBNR, de IBB of elders inzichtelijk te maken.
- De vierde doelstelling is om de uitgaven van het FBN Rotterdam op post- en totaalniveau te vergelijken met de uitgaven voor de individuele toekenningen binnen de Individuele Bijzondere Bijstand in de gemeente Rotterdam.
- De vijfde subdoelstelling van dit project is om gefundeerde kennis op te leveren waarmee stichting De Verre Bergen en het FBNR (c.q. de fondsen bijzondere noden in de G4) na maart 2018 het gesprek aan kunnen gaan met de gemeente Rotterdam (c.q. de G4-gemeenten) over de verdere samenwerking in het armoedebeleid (met name ten aanzien van de Individuele Bijzondere Bijstand).

3 <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/27/armoederisico-het-hoogst-in-amsterdam-en-rotterdam>.

1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de genoemde doelstellingen, hebben we de volgende vraagstellingen geformuleerd.

Hoofdvragen

1. Welke ontwikkelingen zijn er in hoofdlijnen te destilleren uit het beleid, de uitvoeringspraktijk en de uitgaven over de periode 2010-2016 bij de fondsen urgente noden in de G4?
2. A. Wat zijn de ontwikkelingen in de toegekende giften door het FBNR en de andere fondsen urgente noden in de G4 over de periode 2010-2016? .
B. Wat zijn mogelijke redenen dat het beroep op de fondsen voor urgente noden in de G4 toeneemt?
C. Welke keuzes maken de fondsen urgente noden in de G4 wat betreft het toekennen van giften?
3. Wat zijn de ontwikkelingen in de uitgaven geweest van toekenningen van de Individuele Bijzondere Bijstand in Rotterdam over de periode 2010-2016? Hoe verhouden (de ontwikkelingen in) de uitgaven van bepaalde uitgavenposten van de Individuele Bijzondere Bijstand en de giften van het FBNR zich tot elkaar tussen 2010 en 2016 en wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor?
4. Wat zijn de overwegingen van hulpverleners om voor een aanvraag bij het FBNR te kiezen? Wat zijn de overwegingen van hulpverleners om hun cliënten wel/niet aan te raden een beroep te doen op de gemeentelijke ingangen? Zijn deze overwegingen in de loop van de periode 2010-2016 veranderd?
5. Hoe heeft de gemeente Rotterdam de Individuele Bijzondere Bijstand vormgegeven in uitvoering en beleid?

2 Aanpak

Het uitgangspunt in het onderzoek is om met kwantitatieve en kwalitatieve methoden de vragen te beantwoorden. Hiervoor is gebruik gemaakt van bestaande documentatie en registraties en van gesprekken met relevante professionals, zoals de directeuren/voorzitter van de fondsen bijzondere noden uit de G4, hulpverleners, beleids- en onderzoeksmedewerkers en de leidinggevende/medewerkers van het cluster Werk & Inkomen van de gemeente Rotterdam. We beperken ons tot een aantal onderdelen van het armoedebeleid, namelijk de **uitgaven door het noodfonds** en de **uitgaven in de Individuele Bijzondere Bijstand in Rotterdam**. We zullen niet het complete beleid van de afgelopen jaren schetsen. Dat valt nu niet binnen de opdracht van dit onderzoek, dat als uitgangspunt de uitgaven van het Fonds Bijzondere Noden in Rotterdam heeft. Omdat de uitgaven van de Individuele Bijzondere Bijstand daar bovendien het meest mee overeenkomen, beperken we ons tot dat deel van het armoedebeleid.

Hierna volgt per onderdeel een beschrijving van de gebruikte methoden. De paragrafen 2.1 en 2.2 betreffen de methoden die gebruikt zijn om ontwikkelingen bij de noodfondsen uit de G4 in kaart te brengen en met elkaar te spiegelen. Paragrafen 2.3, 2.4 en 2.5 betreffen de methoden die zijn gebruikt om ontwikkelingen bij het FBNR en de IBB in kaart te brengen en vanuit verschillende perspectieven te bekijken.

2.1 Analyse van de jaarverslagen

Om de vraagstelling, ‘Wat zijn de ontwikkelingen in de toegekende giften door het FBNR en de andere fondsen urgente noden in de G4 over de periode 2010-2016?’ te beantwoorden, hebben we de jaarverslagen van de verschillende fondsen over de desbetreffende periode bestudeerd. Bij de bestudering is gekeken naar het beleid, de cijfers en de trends waar deze fondsen de afgelopen 7 jaar mee te maken hebben gehad.

Tabel 2.1. Overzicht van de gebruikte jaarverslagen

Fonds	Jaar en type
FBNR (Rotterdam)	De sociale en financiële jaarverslagen van 2010 t/m 2016
SSBNA (Amsterdam)	Jaarverslagen van 2010 t/m 2016
SSSF (Den Haag)	De financiële jaarverslagen van 2010 t/m 2016
Stichting noodhulp Utrecht	Jaarverslag/jaarrekening 2011 - 2016

De financiële en sociale jaarverslagen van de fondsen urgente noden van de G4 bevatten informatie over de activiteiten van deze fondsen ten behoeve van hun doelgroepen. We beschrijven de ontwikkelingen in activiteiten en uitgaven van deze fondsen in de periode 2010-2016 op basis van de in de jaarverslagen aanwezige informatie.

Hierbij hebben we ons specifiek gericht op:

- De totale uitgaven ten behoeve van cliënten en het gemiddelde bedrag per toekenning.
- Het aantal aanvragen en toekenningen.
- De top 5 van onderwerpen waarvoor hulp is aangevraagd en toegekend.
- De typen aanvragers (cliënten en hulpverleners).
- De ontwikkelingen in hun organisatie, in en bij de gemeenten, bij hun andere stakeholders en daarbuiten, die van invloed zijn geweest op de aanvragen en toekenningen.

Vervolgens hebben we op kwantitatieve en kwalitatieve wijze (zie paragraaf 2.2) de gevonden verschillen in de ontwikkelingen bij de vier fondsen geanalyseerd en daarin de mogelijke achtergronden van de verschillen meegenomen. Bij de vergelijking is

rekening gehouden met verschillen in inhoud tussen de jaarverslagen van de fondsen. Zo bevatten de jaarverslagen van Rotterdam en Amsterdam veel inhoudelijke informatie over de gegeven hulp en over de ontwikkelingen in hun organisatie, in en bij de gemeente en bij hun andere stakeholders. Dat is niet het geval voor Den Haag. De financiële jaarverslagen van de SSSF geven wel informatie over totaal uitgegeven bedragen en aantallen toekenningen per subfonds, maar nauwelijks over de inhoud daarvan. Verder hebben we rekening gehouden met het feit dat de jaarverslagen zelf mogelijk onvoldoende informatie geven om de overeenkomsten en verschillen tussen bijvoorbeeld definities van doelgroepen en gegeven hulp vast te stellen.

We hebben de verschillen en overeenkomsten per thema geanalyseerd en gerapporteerd: organisatie en financiering, samenwerking met hulp- en dienstverlenende instanties, fondsenwerving, rol van de gemeente, activiteiten, doelgroepen en spelregels, en ontwikkelingen die van invloed zijn.

Aanvullingen met gegevens uit registraties

Voor zowel het FBNR als de SSSF Den Haag zijn aanvullende gegevens uit de registratiesystemen van GIOP BV (www.giop.nl) gebruikt. Zowel het FBNR als de SSSF gebruiken dit systeem. Bij het fonds in Utrecht verlopen registraties via de gemeentelijke registratiesystemen. We hebben informatie verkregen over het aantal aanvragen, toekenningen, uitgekeerde bedragen en de posten over de periode 2010–2016.

Cijfermatige beschrijving

Op basis van de cijfers verkregen uit de jaarverslagen zijn de trends van de totale uitgaven van de vier fondsen tegen elkaar afgezet. Daarnaast hebben we voor de fondsen in Rotterdam en Den Haag, waarvan meer gedetailleerde gegevens beschikbaar waren, het verloop van de uitgaven in de grootste posten tegen elkaar afgezet.

2.2 Reflectie van de fondsen op de eigen praktijk

Om te reflecteren op de gevonden ontwikkelingen zoals in de jaarverslagen beschreven, is een bijeenkomst georganiseerd met de directeuren en de voorzitter van de fondsen. Naast reflectie heeft deze bijeenkomst informatie opgeleverd over veranderingen in het beleid en de uitvoeringspraktijk (en de achtergronden daarvan). Het gesprek werd gevoerd op basis van het verslag over de ontwikkelingen die gevonden zijn in de jaarverslagen. De bijeenkomst fungeerde ook als leermoment voor de vier fondsen. Door met elkaar te delen hoe zij omgaan met het toenemende aantal aanvragen in de gemeente konden zij werkwijzen/tips uitwisselen.

2.3 Verloop van de uitgaven van het FBNR en de Individuele Bijzondere Bijstand

Om te verkennen of er een relatie is te leggen tussen het verloop van de uitgavenposten van het FBNR en de uitgavenposten voor de Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) van de gemeente Rotterdam, gebruikten we registraties over de jaren 2010-2016. Omdat beide registraties verschillende indelingen hebben in posten is een keuze gemaakt om de 6 grootste posten van het FBNR (energieschuld, huurschuld, levensonderhoud, medische kosten, studiekosten en verhuiskosten & woninginrichting) als leidend te zien en overeenkomende posten te selecteren in de registratie van de IBB.

Omdat voor dit onderzoek de totale uitgaven en het aantal aanvragen de belangrijkste parameters zijn, zijn deze voor beide verstrekkers tegen elkaar afgezet. Omdat de totale uitgaven van de IBB hoger zijn dan die van het FBNR, is tevens geïndexeerd op het jaar 2010 om een relatieve ontwikkeling weer te geven. Hierbij hebben we voor de uitgaven van de IBB onderscheid gemaakt tussen giften en leningen. Additionele analyses zijn uitgevoerd met categoriale variabelen voor de omvang van de verstrekking. Hiermee

kan extra inzicht worden verkregen in de vraag of dalingen en stijgingen vooral in bepaalde categorieën plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld de categorie kleine aanvragen.

Interpretatie van de resultaten

Om de resultaten goed te kunnen interpreteren, is het wenselijk om over aanvullende gegevens te beschikken, die verband houden met de doelgroep en veranderingen in beleid. Deze gegevens zijn op verschillende manieren verzameld. We hebben gebruik gemaakt van gegevens uit bestaande literatuur over maatschappelijke ontwikkelingen. Aanvullend is de informatie gebruikt die we hebben verkregen uit gesprekken met hulpverleners (zie paragraaf 2.4), uit gesprekken met onderzoeks- en beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam, en met een leidinggevende en medewerkers in de uitvoering van de gemeente Rotterdam.

In het kader van de analyses en mogelijke verklaringen dient opgemerkt te worden dat op basis van deze analyses geen harde causale verbanden kunnen worden gevonden. Inzicht verkrijgen in mogelijke verklarende factoren die een rol spelen in de gevonden trends deden we in dit onderzoek door middel van kwantitatief onderzoek. Zoals hiervoor vermeld, betreft dit kwalitatief onderzoek gesprekken met hulpverleners, medewerkers in de uitvoering en onderzoeks- en beleidsmedewerkers bij de gemeente Rotterdam.

2.4 Gesprekken met hulpverleners

Om inzicht te krijgen in de overwegingen van hulpverleners om voor een aanvraag bij het FBNR te kiezen, zijn gesprekken gevoerd met hulpverleners. Hiervoor hebben we twee bijeenkomsten georganiseerd met in totaal 15 hulpverleners. Dit betrof wijkcoaches (n=4), sociaal raadslieden (n=2), ambulante begeleiders (n=5), een casusbegeleider (n=1), een jongerencoach (n=1) en een coördinator vrijwilligerswerk (n=1).

Deze hulpverleners waren werkzaam bij één van de volgende organisaties:

1. Gemeente Rotterdam
2. MOW: wijkteams
3. Centrum voor Dienstverlening
4. Enver
5. Stichting Arosa
6. Stichting Timon
7. MEE
8. Samen 010
9. Bureau frontlijn
10. House of Hope

Dit zijn hulpverleners uit de top-10 van aanvragende organisaties bij het FBNR. De uitnodiging voor de bijeenkomsten is door het FBNR verstuurd en heeft ervoor gezorgd dat er voldoende deelnemers aanwezig waren.

Aan de hand van een schrijfstafette op basis van stellingen is met de hulpverleners doorgepraat over hun overwegingen, strategieën en gedrag in hun pogingen om voor cliënten (financiële) verlichting in de armoedesituatie te bereiken. Tevens is naar aanleiding van één casus gereflecteerd op scenario's.

De schrijfstafette is behulpzaam bij het gericht op gang brengen van de gedachten: alle deelnemers aan de werksessie krijgen op één A4 een prikkelende stelling of vraag voorgelegd waar zij binnen een minuut schrijvend op moeten reageren. Na een minuut vraagt de voorzitter om het A4-tje naar de rechterbuur door te geven, waarop de deelnemer een nieuwe vraag of stelling krijgt voorgelegd. Na 10 minuten is er over alle rele-

vante vragen/stellingen input van iedereen en kan de discussie over de meest opvallende, voor het onderzoek meest belangrijke en relevante stellingen plaatsvinden.

De tweede helft van de werksessie is besteed aan een case-bespreking: alle deelnemers is gevraagd te reflecteren op dezelfde case. Voor de casus bespreken we met het gezelschap twee scenario's. Scenario a: de cliënt gaat Bijzondere Bijstand aanvragen; scenario b: de hulpverlener gaat aanvragen bij het FBNR. We hebben de scenario's vergeleken met de hulpverleners op waarschijnlijkheid, doorlooptijd, tijdsinvestering, bureaucratie, bewijslast, kans van slagen en type cliënt.

2.5 Integratie van de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses

Voor zowel de deelvraag over de vergelijking van het FBNR met fondsen uit de andere G4-deelnemers als de vergelijking in uitgaven van het FBNR en de IBB, hebben we kwantitatieve en kwalitatieve methoden gebruikt.

Vergelijking van het FBNR met andere G4-fondsen

Voor de vergelijking tussen het FBNR en de andere fondsen in de G4 zijn in eerste instantie de totale uitgaven vergeleken. Om de (verschillen in) trends van de vier fondsen te verklaren, hebben we kwalitatieve data geraadpleegd. De fondsen geven zelf verklaringen voor de trends in hun jaarverslagen. Ook hebben we aan de directeuren en voorzitter van de fondsen gevraagd op de trends te reageren tijdens de in paragraaf 2.2 beschreven bijeenkomst. Wanneer de trends niet overeenkomen maar de vier fondsen wel met dezelfde (toenemende) armoede en hetzelfde landelijke beleid te maken hadden, verkenden wij verklaringen in het beleid dat de fondsen zelf voeren en het lokale gemeentelijke beleid.

Vergelijking FBNR – IBB

Ook vergeleken we in dit onderzoek de uitgaven van het FBNR met de uitgaven in vergelijkbare posten van de Individuele Bijzondere Bijstand. Mogelijke gemeentelijke vervangingsinstrumenten van de categoriale voorzieningen zoals de kwijschelding afvalstoffenheffing blijven buiten beeld: het onderzoek is géén beschrijving van het totale Rotterdamse armoedebeleid.

De relatie tussen trends bij beide verstrekkers van financiën in geval van nood is niet enkel op basis van de uitgaven te leggen. We hebben met hulpverleners die aanvragen doen bij het FBNR en de gemeentelijke IBB gesproken over hun overwegingen. Daarnaast hebben we met medewerkers van de gemeente Rotterdam gesproken over deze afwegingen van aanvragers en onderzocht in hoeverre deze herkenbaar zijn. In de gesprekken met de medewerkers van de gemeente Rotterdam bespraken we ook verklaringen voor de trends bij de IBB.

3

Vergelijking van de noodhulpfondsen in de vier grootste gemeenten (G4)

3.1 Kwalitatieve vergelijking

Aanpak van het kwalitatieve onderzoek

We gaan hierna achtereenvolgens in op de organisatie en financiering van de noodfondsen, de uitgevoerde activiteiten en de doelgroepen en spelregels. We bespreken de ontwikkelingen die volgens de fondsen van invloed zijn geweest (op toekenningen) in de periode 2010-2017, de knelpunten die daarbij ervaren worden en de door de fondsen genomen en voorziene maatregelen.

Organisatie en financiering

Opzet van de G4-noodhulpbureaus

De noodhulpbureaus van Rotterdam, Amsterdam en Den Haag hebben dezelfde opzet, in die zin dat ze opgezet zijn als samenwerkingsverband van charitatieve fondsen, hulpverleningsinstanties en de gemeente (die ook alle drie als partij in de besturen vertegenwoordigd zijn). In Rotterdam maken ook levensbeschouwelijke organisaties deel uit van het bestuur. De gemeente financiert de bureaunkosten, de uitvoering gebeurt in de buurt, maar wel op enige afstand van, de gemeente. Stichting NU heeft een wat andere achtergrond: meerdere al zeer lang bestaande Utrechtse charitatieve fondsen brachten de urgente noodhulp onder in een aparte stichting. De gemeente en hulpverleningsinstanties zijn niet betrokken in het bestuur. De uitvoering, bekostigd door de gemeente, vindt plaats bij W&I van de gemeente Utrecht. Voor alle stichtingen lijken de bereikbaarheid voor relevante partijen én de nabijheid van de gemeente wel een rol te spelen om een goed lopend werkproces te realiseren, en ook voor de signalering van belangrijke ontwikkelingen aan partijen, waaronder de gemeente.

Het FBNR heeft, net als de SSSF, een directeur. De leidinggevende medewerker bij het FBNA is de bureaumanager. In Utrecht is er een bestuursondersteuner. Deze heeft geen functie naar de uitvoerende medewerkers (gemeenteambtenaren van de gemeente

Utrecht). Het bestuur van de stichting bepaalt het beleid ten aanzien van giften, de uitvoerende medewerkers voeren dat uit.

Samenwerking met hulp- en dienstverlenende instanties

Het aanvraagproces komt bij de vier organisaties overeen voor zover die door hulpverlenende professionals van de gemeente en van hulpverleningsorganisaties geschiedt. Het is bij alle noodhulpstichtingen veel werk om ervoor te zorgen dat alle relevante organisaties en hulp- en dienstverleners weten van hun bestaan en de regels voor aanvragen kennen. De vier noodhulpbureaus hebben allemaal te maken met een (soms sterk) groeiend aantal nieuwe aanvragende instanties en professionals (deels als gevolg van de transities in het sociale domein). Dat moeten ze zien te managen. Nieuw betekent onervaren en minder goed op de hoogte van de regels. Nieuw kan ook betekenen dat de financiële betrouwbaarheid onbekend is.

Bij nieuwe aanvragende organisaties en hulp/dienstverleners gaat het bijvoorbeeld om financiële dienstverleners en kleine thuiszorgbureaus. Dit leidt regelmatig tot slechtere kwaliteit van aanvragen. De noodhulpbureaus doen er van alles aan om dat te verbeteren. Ze bezoeken deze hulporganisaties om voorlichting te geven over hun werkwijze. Dergelijke bijeenkomsten worden soms ook gebruikt om informatie op te halen over door de professionals geconstateerde maatschappelijke ontwikkelingen en/of misstanden.

Het FBNA heeft een convenant gesloten met de aanvragende instanties. Dat betekent dat ze zich aan bepaalde regels moeten houden en dat hun financiële betrouwbaarheid beoordeeld is. De SSSF overweegt om iets dergelijks te gaan invoeren. Het FBNR kiest niet voor de constructie van een convenant omdat men drempelloos toegankelijk wil blijven voor (uitvoerende) hulpverleners. Stichting NU stuurt aan alle professionals die voor het eerst een aanvraag doen een informatiefolder. Ook nodigt de stichting mensen

uit de hulpverlening uit voor een bestuursvergadering om hun verhaal, werkwijze en bevindingen uiteen te zetten. Zo voeden ze elkaar met actuele informatie. Deze organisaties zijn immers niet in het bestuur vertegenwoordigd. Alle noodhulpbureaus hebben informatie over de aanvraagmethode op hun website. Tenslotte organiseren ook alle vier de bureaus jaarlijkse bijeenkomsten met en voor hun hulp- en dienstverlenende instanties: voor het verstevigen van de band en een wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaring. Stichting Nu deed dat in 2016 voor het eerst.

Fondsenwerving

Alle vier de noodhulpbureaus krijgen bijdragen uit plaatselijke en landelijke charitatieve fondsen, kerkelijke instellingen en organisaties als de Rotary. Bij het FBNR In Rotterdam gaat het in 2016 om zo'n dertig verschillende donerende instellingen, waaronder relatief veel plaatselijke organisaties. De SSSF kreeg in 2016 bijdragen uit zo'n 35 fondsen, waaronder relatief veel Haagse fondsen. Amsterdam kreeg ook van circa dertig fondsen bijdragen, maar er zijn relatief weinig Amsterdamse fondsen die doneren (maar drie). Dat betekent dat het FBNA mee moeten vissen in de vijver van landelijk opererende donateurs. Omdat er steeds meer plaatselijke noodhulpbureaus worden opgericht, wordt er op deze landelijke instellingen een steeds groter beroep gedaan. Dat betekent dat Amsterdam op zoek moest naar nieuwe financieringsmogelijkheden. Dat is o.a. gebeurd door oprichting van een 'club van 100', waarbij Amsterdamse organisaties en burgers als donateur kunnen aansluiten. Dit heeft tot nu toe minder opgeleverd dan de verhoopte '100' in de naam van de club. Er zijn nu zo'n 25 deelnemers.

Rol van de gemeente bij de financiering van giften

Het verschilt erg per gemeente of die ook giften voor het noodhulpbureau financiert. Waar dat wel gebeurt, gaat dat om bestemmingsfondsen of speciale projecten. Bij het FBNR financiert de gemeente alleen het (tijdelijke) Pillen & Poederfonds, maar springt het wel incidenteel bij als het fondsbudget niet toereikend is. De gemeente Den

Haag financiert een aantal bestemmingsfondsen die door de SSSF beheerd worden: met name het hiervoor beschreven Suppletiefonds en de 'Voorziening Bijzondere Schuldensituaties' (VBS), en het Haags Noodfonds Vluchtelingen (voor onderdak en/of materiële ondersteuning van mensen zonder verblijfsvergunning). Dat zijn in dit geval vooral gezinnen met kinderen, kinderen zonder ouders en mensen met ernstige medische of psychische problemen die geen hulp of onderdak van reguliere instellingen krijgen. In Amsterdam financiert de gemeente in het kader van schuldhulpverlening en armoedebeleid sinds halverwege 2015 ook het Doorbraakfonds. Vanaf eind 2015 doet de gemeente Amsterdam mee met de witgoedregeling in natura die eerder door het FBNA gestart was. Door extra budget werd het voor minima die niet zelf konden voorzien in het vervangen van witgoed mogelijk om deze aanschaf via het FBNA te doen.

Witgoed bij nood

Een speciaal fonds (FBNA) regelt voor u de vervanging van een kapotte wasmachine, koelkast of gasfornuis. Zij doen dit voor Amsterdammers die het apparaat echt nodig hebben. En er niet op een andere manier aan kunnen komen. U krijgt het apparaat te leen. Na 5 jaar mag u het houden.

Er zijn vijf voorwaarden:

- U hebt een laag inkomen.
- U hebt weinig vermogen.
- U kunt de kosten niet zelf betalen. Ook kunt u hiervoor het geld niet lenen.
- U vervangt een kapot apparaat.
- U gaat akkoord met een huisbezoek.

Hoe maakt u gebruik van Witgoed bij nood?

U kunt Witgoed bij nood niet zelf aanvragen. Dit doet een hulpverlener voor u.

<https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/pak-je-kans/witgoed-bij-nood/>

Activiteiten

Individuele giften, groepsgewijze bijdragen en projecten

Het FBNR en de andere drie fondsen houden zich bezig met het verstrekken van individuele giften aan burgers in noodsituaties (in geld of natura). Het FBNR focust vooral op de individuele giften. De andere drie fondsen doen daarnaast noodhulpprojecten, of werken mee aan projecten van anderen. Het FBNA brengt de projecten onder in een aparte stichting, bestuurd en beheerd door het eigen bestuur. Dat gaat om noodhulp aan specifieke groepen, zoals *‘Kinderen in de knel’*, *‘Sporten voor ongedocumenteerden’* en *‘Zo zelfstandig mogelijk thuis’*. Individuele aanvragen bij het Fonds en gesprekken met convenantpartners kunnen voor het FBNA aanleiding zijn voor het opstarten van bijzondere pilotprojecten, gefinancierd door de gemeente. De SSSF is partner van de gemeente Den Haag en andere organisaties in het Schuldenlab070, een organisatie die projecten ontwikkelt om de situatie van bewoners met uitzichtloze schulden te verbeteren. Het is verder projecten aan het ontwikkelen. Dat gaat om samenwerking met kringloopwinkels en een idee om verhuisbedrijven te vragen om bij verhuizingen achtergelaten huisraad in een loods op te slaan, waar het opgeknapt zou kunnen worden via een leer-werkproject.

Het FBNA verstrekt *‘in de dure decembermaand’* soms groepsgewijs bijdragen, zoals aan de bewoonsters van een Blijfhuis, of aan klanten van de Voedselbank. SNU werkt mee aan de gemeentelijke projecten *‘Voorkom Huisuitzetting!’* (een samenwerkingsverband van de KBU (kredietbank Utrecht), de GG&GD, alle Utrechtse Wijk Welzijns Organisaties (WWO's), woningbouwcorporaties en woonbegeleiding door Stichting Vaartserijn) en het *‘Project administratie en voorzieningen’* (het op orde brengen en houden van administratie en financiën).

De SSSF beheert ook gemeentelijke fondsen en gelden van derden. Het FBNR beheert alleen één klein gemeentelijk fonds: het Pillen & Poederfonds voor ongedocumenteerden.

Vraagbaak en signalering

Alle vier de fondsen hebben een signalerende functie naar schuldeisers, hulp- en dienstverleners en gemeente, om niet goed functionerende processen aan de kaak te stellen die financiële noodsituaties mede veroorzaken of verergeren, en om structurele verbeteringen te bereiken. Dit onderzoek is ook onderdeel van die signaleringsfunctie voor het FBNR. Er bestaan vaak afspraken voor een periodiek overleg tussen fonds (het bestuur, de directeur) en gemeente (ambtelijke directeurs, de wethouder) om o.a. deze signalering met betrekking tot gemeentelijke processen mogelijk te maken. Alle vier hebben ze zich ontwikkeld tot een vraagbaak voor hulp- en dienstverleners over sociale zekerheidswetgeving voorliggende voorzieningen, schulphulp en noodhulp. Voor het FBNA strekt zich dat uit tot hulpverleners van buiten de gemeente. Vooral in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam geldt dat de fondsen jaarlijks bijeenkomsten organiseren voor stakeholders en soms ook belangstellenden. Die zijn vaak bedoeld om te informeren én om te netwerken. In Rotterdam is de gemeente regelmatig gastheer voor dergelijke bijeenkomsten, in Amsterdam doet een van de charitatieve fondsen dat. Stichting NU is niet aangesloten bij de Utrechtse Armoedecoalitie, maar participeert wel in het Utrechts Fondsenoverleg.

(Complexe) casussen bespreken

De noodfondsen bespreken allemaal casussen samen met andere partijen. Het FBNR bespreekt afgeronde casussen periodiek met het bestuur om bestuurlijke feedback te krijgen op het eigen beslissingsproces. Stichting Nu bespreekt casussen met de aanvragende instellingen, maar dat is bedoeld als voorlichtende activiteit over de werkwijze en regels van de stichting. Sommige noodfondsen hebben wel situaties waar ze samen met een vertegenwoordiging van de gemeente en hulpverlenende instanties complexe aanvragen bespreken. Dat betreft bijvoorbeeld de beoordeling voor het Suppletiefonds van de SSSF, de bespreking van complexe gevallen voor de Voorziening Bijzondere Schuldensituaties met speciaal aangestelde adviseurs (ook de SSSF) en het Doorbraakfonds van de gemeente Amsterdam en het FBNA. Het FBNR kent dergelijke activiteiten niet.

Het **Suppletiefonds** is in 1985 ingesteld door de gemeente Den Haag en in beheer gegeven aan de Stichting SSF om te voorzien in bedreigende schuldsituaties, die een acute schade voor een huishouden veroorzaken. Lees: situaties die kunnen leiden tot huisuitzetting, afsluiting van de water- en of energietoevoer, dan wel op enigerlei wijze voor problemen bij verstrekkingen door de ziektekostenverzekeraar kunnen leiden, in die gevallen waar dat volgens professionele hulp- en dienstverleners zeer onwenselijk wordt geacht. Het Suppletiefonds is er met name voor huishoudens met kleine kinderen, ouderen en zieken, of daar waar de schuldsituatie een acute bedreiging voor het behoud van werk vormt, dan wel (her)inschakeling op de arbeidsmarkt in de weg staat. Hoewel in principe voor alle Haagse ingezetenen voorrang wordt verleend aan schuldenaren uit de laagste inkomensgroepen. <http://www.ssf.nl/suppletiefonds.php>

Een toenemend aantal mensen kampt met ernstige schuldenproblematiek. Vanwege verschillende omstandigheden zijn velen van hen niet toe te leiden naar een traject van schuldhulpverlening. Twee van de meest in het oog lopende omstandigheden zijn:

- De schuldenaar heeft één of meer niet saneerbare boetes.
- De schuldenaar is een ex-zelfstandige, die het aan middelen ontbreekt om zijn voormalige bedrijf administratief te kunnen afsluiten.

In samenwerking met de gemeente den Haag is daarom de Voorziening Bijzondere Schuldsituaties (VBS) in het leven geroepen. Doelgroep zijn schuldenaren met niet saneerbare boetes, waarvoor hulpverlenende instanties het zeer noodzakelijk achten dat een traject van schuldhulpverlening wordt opgezet, en ex-zelfstandigen die hun voormalige bedrijf administratief niet kunnen afsluiten, waarvoor hulpverlenende instanties het zeer noodzakelijk achten dat een traject van schuldhulpverlening wordt opgezet.

Relatief kleine knelpunten kunnen oorzaak zijn van het niet toegelaten worden tot een schuldhulpverleningstraject of reden zijn voor uitval. Grote kans dat dit leidt tot een neerwaartse spiraal. Er kan een uitzichtloze situatie ontstaan. Het **Doorbraakfonds** is een gezamenlijk project van de gemeente Amsterdam en het FBNA. Het Doorbraakfonds wil weer perspectief bieden aan Amsterdammers, die bij schuldhulpverlening niet (goed) geholpen kunnen worden en klem zitten als gevolg van regelgeving/werkwijzen. Niet alleen ontstaat er dan weer

toekomstperspectief, maar naar verwachting is dit -in bepaalde situaties- ook effectiever (en goedkoper). Een aanvraag kan alleen worden ingediend door hulpverleners. Er zijn uitgangspunten en randvoorwaarden aan verbonden. Een expertpanel, dat elke drie weken bij elkaar komt, bekijkt de aanvragen. Bij een toekenning wordt een regisseur aangewezen

Doelgroepen en spelregels

Het reguliere sociale vangnet

Bij alle vier de bureaus kan de aanvraag pas gedaan worden als een aanvraag voor het reguliere sociale vangnet niet (tijdig) mogelijk is. Dit vangnet is voor de vier noodhulpbureaus voor een groot deel hetzelfde. De belangrijke voorzieningen zijn Individuele Bijzondere Bijstand, de Wmo, de collectieve zorgverzekering gemeente, de financiële hulpverlening van de gemeente, een lening van de Kredietbank, Voedsel- en Kledingbanken (geen kledingbank in Den Haag), Stichting Leergeld, verschillende stadspassen (U-pas, Rotterdampas, Ooievaarspas, Stadspas). Rotterdam, Amsterdam en Utrecht hebben een Jeugdsportfonds. In Rotterdam hebben wijkteams een maatwerkbudget voor kleine uitgaven ten behoeve van cliënten en bestaan er andere voorzieningen zoals het Jeugdcultuurfonds en Stichting Meedoen. Amsterdam verwijst voor babypullen onder andere naar www.stichtingbabypullen.nl en <https://slimmeboefjes.nl>.

Eerst voorliggende voorzieningen

Soms is Individuele Bijzondere Bijstand door de gemeente wel mogelijk, maar niet snel genoeg. De SSSF heeft een afspraak met de gemeente Den Haag gemaakt dat de SSSF in zulke gevallen voorschiet, en dat de gemeente het bedrag later terugbetaalt. Het FBNR heeft een contactpersoon bij de Individuele Bijzondere Bijstand van de gemeente. Die kan bemiddelen bij spoedaanvragen. In Den Haag duurt een aanvraag bij de IBB acht

weken. Een spoedprocedure duurt drie weken, dat is niet snel genoeg. In Rotterdam kan de toekenning van een (kleine) gift door een wijkteam ook heel snel plaatsvinden.

Toetsing kwaliteit en betrouwbaarheid

Een gift door het noodfonds is mogelijk op basis van een hulpplan en moet gewoonlijk een perspectiefrijke oplossing bieden. De fondsen hebben verschillende manieren om de betrouwbaarheid en kwaliteit van de aanvraag, aanvrager en begunstigde te toetsen. Alle noodfondsen vragen een goed omschreven hulpplan met onderbouwing. Het FBNA vraagt recente bankafschriften van alle betaal- en spaarrekeningen (van de voorgaande twee maanden) om het saldo te kunnen controleren. Het FBNR doet dat niet. Men kent het hulpverleningsveld in Rotterdam goed. De hulpverleners toetsen de financiële positie van degene voor wie zij een aanvraag doen, het opsturen van bankafschriften is daarmee voor het FBNR niet meer nodig. Ook medewerkers van de SSSF kennen veel aanvragende instellingen en hulpverleners. Ze kunnen hun betrouwbaarheid goed inschatten en ze vragen niet standaard om bankafschriften van cliënten. De SSSF heeft sinds kort de ondersteuning van een tandheelkundig adviseur die offertes voor aanvragen voor tandartsbehandelingen toetst, zo nodig zelfs in de stoel. Daardoor bespaart de SSSF veel kosten. In Den Haag verwijzen andere fondsen door naar de SSSF. Dat is voorliggend voor een aanvraag bij hen. Stichting NU heeft contact met andere fondsen om dubbele toekenning te voorkomen. Het FBNR vraagt op het aanvraagformulier of de aanvrager ook elders een aanvraag heeft gedaan.

Doelgroepen

Bij alle vier de fondsen moeten de aanvragen betrekking hebben op inwoners/ingezetenen van hun stad die in acute financiële problemen zijn. Het gaat daarbij in de eerste plaats om legale inwoners (Nederlanders en mensen met een verblijfsvergunning). De

noodfondsen noemen ook specifiekere subgroepen waarop ze zich richten. Daarin zien ze veranderingen optreden:

Het FBNR stelt: “[Er is] een verschuiving van minima/bijstandsgerechtigden naar (ook) zzp'ers, mensen in loondienst met een inkomen boven bijstandsniveau en mensen die net werkloos zijn, mensen met een nul-uren contract, huiseigenaren met betalingsachterstanden in hun hypotheek of VVE, vluchtelingen.”

De SSSF heeft het in de jaarverslagen over: “Mensen met een minimuminkomen en/of die, bv. door beslag op inkomen al lang op minimumniveau leven; ouderen, zieken en kinderen in een achterstandssituatie; mensen die door de problemen hun werk dreigen te verliezen of (nog) niet aan het werk kunnen.”

Het FBNA noemt: “Kinderen, ouderen, eenoudergezinnen en mensen die laagopgeleid en/of ziek of gehandicapt zijn”, en zegt: “Een relatief nieuwe doelgroep zijn zzp'ers.”

Stichting NU spreekt van: “Mensen met een ziekte of handicap, (éénouder)gezinnen, vrouwen in de opvang, patiënten uit de geestelijke gezondheidszorg, revalidatiepatiënten, personen uit de reclassering, dak- en thuisloze jongeren en jongeren in nood. In toenemende mate doen ook werkende armen, waaronder zzp'ers, een beroep op noodhulp.”

Het FBNA en Stichting NU kennen geen individuele aanvraagmogelijkheden voor illegalen/ongedocumenteerden in hun stad. (In Amsterdam richt de Diaconie zich op deze groep). Het FBNA kent wel een speciaal project: ‘Sporten voor ongedocumenteerden’. In Rotterdam bestaat het al genoemde ‘Pillen & Poederfonds’ voor ongedocumenteerden (voor medicijnen). Gemeente Den Haag financierde twee bestemmingsfondsen voor bepaalde kwetsbare groepen vluchtelingen zonder status: het Noodfonds Vluchtelingen voor onderdak en materiële ondersteuning en het Scholingsfonds Kinderen van

Illegalen. Dat laatste is in 2016 opgeheven. De SSSF is in overleg met fondsen om een vervolg op te zetten.

Wat kan er aangevraagd worden?

Bij de giften moet het gaan om spoedeisende noodzakelijke kosten van bestaan. Wat daaronder valt verschilt enigszins per noodhulpbureau. Maar alle fondsen doen aan giften in verband met medische kosten, levensonderhoud, verhuiskosten, gas, water en licht, et cetera. Bij het FBNR is in principe geen aanvraag meer mogelijk voor huurachterstanden en huisuitzettingen van huurders bij woningcorporaties (wel bij particuliere woningen). Giften van het fonds bleken namelijk een prikkel voor de Rotterdamse corporaties om zelf niet tijdig in actie te komen. Op basis van signalen van het FBNR is het Rotterdamse Convenant huisuitzettingen geactiveerd, waardoor in overleg tussen gemeente en corporaties de problematiek van dreigende uithuiszettingen op een andere manier wordt opgelost en giften van het FBNR niet meer nodig zijn. Alleen in bijzondere situaties komt een gift toch nog wel eens voor. In Den Haag is er het Suppletiefonds voor schulden op het gebied van vaste lasten, gefinancierd door de gemeente.

In principe kent Stichting NU geen giften toe ten behoeve van schulden, tenzij er sprake is van een structurele oplossing. Denk hierbij aan het aflossen van een schuld die het opstarten van een schuldhulpverleningstraject in de weg staat of het aflossen van een schuld waardoor beslaglegging opgeheven kan worden en er weer meer financiële ruimte ontstaat.

Maximale gift

Bij het FBNR is de maximale gift € 2.500,- (2016). Bij de SSSF is bij een reguliere aanvraag geen maximum gesteld, het maximumbedrag bij het Suppletiefonds (voor problemen met schulden) € 3750,- (2016). Maximum van het VBS is 1500 euro (in principe eens

per drie jaar). Bij Stichting Nu is het maximum per aanvraag € 2000,- (2016). Indien er zwaarwegende redenen zijn om een hoger bedrag toe te kennen, zal een bestuurslid hiervoor zijn of haar instemming moeten geven.

Ontwikkelingen die volgens de fondsen van invloed zijn (op toekenningen)

Stijging van het aantal aanvragen

Bij alle bureaus is het aantal aanvragen gestegen. Dat schrijven ze alle vier in de eerste plaats toe aan de stijgende armoede onder hun burgers ten gevolge van de crisis en de (landelijke) bezuinigingen op de Bijstand. De SSSF ziet bijvoorbeeld een directe relatie tussen de stijging van de aanvragen enerzijds en de versoering van het armoedebeleid van de gemeente (zoals de individuele Bijzonder Bijstand), de overige sociale zekerheid en de zorg(verzekering). In 2017 was er bij de SSSF overigens een lichte afname (met honderd) van het aantal aanvragen. Het FBNR constateerde in 2015 en 2016 een *groeivende terughoudendheid* in het verstrekken van Individuele Bijzondere Bijstand door de gemeente Rotterdam (jaarverslag 2015, 2016). In 2017 was er een kentering merkbaar (dit is nog niet zichtbaar in de cijfers. Het FBNR is intensief in discussie met de gemeente om te verkennen in hoeverre bij de beoordeling van de IBB meer geïndividualiseerd kan worden op basis van bijzondere omstandigheden. Bij het FBNR is het aantal aanvragen dusdanig hard gestegen dat inkomsten en uitgaven steeds meer uit balans zijn geraakt. In 2016 was al in juli het budget uit donaties op en moest het fonds de reserves aanspreken. De stijging van het aantal aanvragen gaat over het algemeen gepaard met een stijging van het aantal afwijzingen (behalve in Utrecht, dat een eerste grove beoordeling aan de telefoon doet).

Een tweede reden voor de stijging van aanvragen is de grote toename van het aantal aanvragende instanties, vooral door kleine bureautjes voor financiële dienstverlening.

Bij het FBNR was er in 2016 een ruime verdubbeling van het aantal aanvragen door bewindvoerders (2,3 keer meer dan in 2015). Deze zijn niet altijd voldoende ingevoerd in de lokale systemen van hulpverlening. Zij slaan bijvoorbeeld de aanvraag bij de gemeente over wanneer er sprake is van leenbijstand. Daardoor moet het FBNR relatief vaak afwijzen/doorverwijzen. Bij de SSSF is dit aantal aanvragen van bewindvoerders toegenomen van 35 in 1995 naar 97 in 2011 en 143 in 2014. Het FBNA reguleert het aantal door het aanvragen in principe voor te behouden aan convenantpartners.

Een derde reden voor de stijging is grotere bekendheid van het fonds (bron: jaarverslagen). Die kan op verschillende manieren tot stand komen. Het FBNA besloot in 2015 uit de luwte te komen: met een digitale uitleg over hoe een aanvraag te doen en met een film (gemaakt door de Fotofilmschool van de Volksbond) om aan meer mensen en organisaties duidelijk te maken wanneer en waarvoor ze bij het FBNA kunnen aanvragen. De communicatie over 'witgoed in natura' door de gemeente heeft gezorgd voor een groter bereik sinds december 2015. Het FBNA is bekend geworden op nieuwe plekken en het bestaan van het fonds is opgefrist bij dienst-/hulpverleners van huidige convenantpartners. Door de grotere bekendheid via de witgoedregeling is het FBNA met nieuwe, potentiële convenantpartners en donateurs in gesprek gegaan en in sommige gevallen tot een convenant gekomen. Bij Stichting NU heeft medewerking aan de projecten 'Administratie en voorzieningen' en 'Voorkom huisuitzetting!' een hoger aantal aanvragen tot gevolg gehad. Ook de in 2015 vernieuwde website heeft bijgedragen aan de bekendheid van de stichting.

Bezuinigingen bij de gemeente

Ook de bezuinigingen op gemeentelijk niveau kennen hun invloed (bron: jaarverslagen). Over het algemeen nopen zij de fondsen tot meer efficiëntie. De bezuinigingen van de gemeente op het organisatiebudget van het FBNA in 2013 (60%) was aanleiding voor het FBNA om de eigen rol in individuele noodhulp te onderzoeken en de relatie

met de gemeente te herdefiniëren. Ook heeft het de werkwijze onder de loep genomen en aangescherpt: er is meer uitwisseling van wederzijdse ervaringen in de signalering rond noodhulp in Amsterdam met convenantpartners en de gemeentelijke diensten; verankering door meer (nieuw) giftenbudget uit Amsterdam, meer giften in natura en onderzoek naar de effectiviteit van verschillende giften; op organisatieniveau onderzoekt het FBNA hoe het zo goed en efficiënt mogelijk Amsterdammers die een financiële ondersteuning nodig hebben via intermediairs kan bereiken en hoe deze noodhulp het gewenste trampoline-effect heeft. Bij het FBNR is het budget voor administratieve ondersteuning vanuit de gemeente in 2014 stopgezet vanwege bezuinigingen. In 2017 is het weer toegekend, met gelijktijdige vermindering van de uren directeur.

Armoede en crisis

De financiële crisis leidde tot meer nood, meer werkloosheid en een groter beroep op noodhulpvoorzieningen (bij de fondsen en de Individuele Bijzondere Bijstand) in Nederland, constateren de noodhulpbureaus. De budgetten bij overheden en fondsen gingen tegelijkertijd en onder andere door de crisis omlaag. Veel Rotterdammers hebben een schuld. De Rotterdamse Rekenkamer schatte in 2017 dat het één op de zes huishoudens betreft⁴. Van alle gemeenten had in Rotterdam in 2016 het grootste aantal huishoudens (15,3%) een risico op armoede⁵, gevolgd door Groningen (14.7%), Amsterdam (14.6%) en Den Haag (14.1%). Gemiddeld was dat in Nederland 8,2 %. Het aantal huishoudens met een langdurig laag inkomen in Rotterdam bedroeg 7,3%, tegen 3,3% landelijk.

4 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/hulp-buiten-bereik/>

5 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03/langdurige-armoede-verder-toegenomen-in-2016>

Nieuwe wet- en regelgeving

De noodhulpbureaus zien effecten op hun werk van de invoering van de Participatiewet (bijvoorbeeld: de kostendelersnorm, afschaffing van de alleenstaande oudernorm, versobering van de Bijzondere Bijstand en de Individuele Bijzondere Bijstand, en de invoering van de nieuwe zorgverzekeringswet). De SSSF stelt dat vanaf 2014 de regelgeving complexer geworden is; er zijn ook meer wachttijden ingevoerd. Dat zorgt bij cliënten voor onoverzichtelijkheid en betalingsachterstanden. Voor de SSSF zorgt het voor langere doorlooptijden van aanvragen. Bij het FBNA kwamen in december 2014 nauwelijks aanvragen binnen. Dit was voor het FBNA reden om begin 2015 bij de convenantpartners langs te gaan om de afspraken en samenwerking te evalueren en navraag te doen naar de oorzaken van het lage aantal aanvragen. Reorganisaties binnen het sociale domein in Amsterdam en de onbekendheid van het FBNA bij nieuwe dienst-/hulpverleners waren hiervoor een reden. Stichting NU meldt dat de overgang naar buurtteams in 2015 zorgde voor grote verschuivingen in hulpverlenende instanties en personeel. Stichting NU heeft daarom flink geïnvesteerd in het verstevigen van de relaties binnen de maatschappelijke hulpverlening.

Knelpunten en (voor)genomen maatregelen

Te klein budget in verhouding tot aanvragen

Alle fondsen hebben te maken met een stijging van het aantal aanvragen (en het bedrag dat aangevraagd wordt) en een niet evenredige stijging van het giftenbudget en het personeelsbestand. Ze lossen dat op door extra financieringsmogelijkheden te zoeken en de uitgaven te beperken. Dat laatste kan door het aantal aanvragen te beperken (strengere regels en beoordeling) en/of door per aanvraag minder uit te geven en/of geld anders te besteden, bijvoorbeeld in natura.

Extra financiering blijkt soms mogelijk door het werven van nieuwe fondsen en door deelnemende fondsen te vragen om extra budget. In 2014 is de FBNA Club van 100 opgericht: Amsterdammers en Amsterdamse organisaties die zich betrokken voelen bij stadgenoten in acute nood en dit kenbaar willen maken, kunnen vanaf september 2014 donateur worden en desgewenst hun naam op de website laten vermelden. Jaarlijks wordt voor leden een bijeenkomst georganiseerd over de activiteiten en resultaten van het werk van het FBNA en om signalen en knelpunten te bespreken om met elkaar tot een aanpak en/of oplossingen te komen. Het werven van leden voor deze club blijkt moeilijker dan ingeschat.

Voorbeelden van het beperken van uitgaven

- De noodhulpbureaus hebben diverse maatregelen genomen om de uitgaven in verband met de individuele giften te beperken: centraal inkopen en korting bedingen (het FBNR, Den Haag, Amsterdam). De SSSF heeft een deal met een plaatselijke leverancier voor levering van witgoed dat soms een deukje heeft. Het FBNA heeft een zakelijke overeenkomst met BCC voor de levering van witgoed in natura vanaf september 2014. Van BCC wordt jaarlijks een bonus ontvangen over het totale inkoopbedrag van het voorgaande kalenderjaar. Dit bedrag wordt gebruikt ter dekking van de werkkosten. Er geldt een staffel: bij een groter aantal leveringen een groter percentage bonus, maximaal 6%.
- Een cliënt kan voor woninginrichting best kringloopgoederen krijgen. Het hoeft niet altijd nieuw te zijn.
- In 2012 is de gemeente Den Haag onderhandelingen gestart met drie grote woningbouwverenigingen om een afkoopregeling (van 50%) van de schulden te bewerkstelligen. Dat is in 2013 gelukt. Steeds meer corporaties sluiten bij het convenant aan. Het convenant blijkt effectief in het beperken van het uitgegeven bedrag voor dit soort schulden. De gemiddelde huurschuld is wel erg gestegen.

- Vanaf 2012 is het Suppletiefonds van de SSSF erg terughoudend met de vergoeding van betalingsachterstanden voor zorgpremies. Het aantal en de omvang namen teveel toe. In principe blijven cliënten altijd basisverzekerd. Alleen als aantoonbaar noodzakelijk geachte behandelingen in gevaar komen, is een bijdrage mogelijk. Ook richt het fonds zich op het voorkomen van bronheffing en de daaraan gekoppelde bestuurlijke opslag. Zo kan men met kleine bedragen veel problemen voorkomen.

Beperken van het aantal aanvragen

Het beperken van het aantal aanvragen doen de noodhulpbureaus door:

- Het voorkomen van onterechte en onvolledige aanvragen (bij het FBNR wordt momenteel ongeveer een kwart afgewezen). Stichting NU merkt dat de procedure met eerst bellen voor een aanvraag onterechte aanvragen bijna volledig voorkomt.
- Kritischer te beoordelen, meer te verwijzen en af te wijzen, en door meer terug te verwijzen naar voorliggende voorzieningen, zoals het maatwerkbudget van de wijkteams in Rotterdam.
- Via de signaleringsfunctie in te grijpen in niet goed lopende processen bij schuldeisers: in Rotterdam werd in 2010 bijvoorbeeld te snel de deurwaarder ingezet door nutsbedrijven.
- Het beperken van de aanvraagmogelijkheden: bijvoorbeeld voor tandartskosten bij de SSSF en het FBNA en voor huurschulden bij het FBNR en het FBNA. Vanaf 2011 geeft de SSSF minder hulp bij zorgpremieschulden.
- Overleg met de gemeente om meer inzicht te krijgen in de zwakke plekken in het sociale vangnet, om te bewerkstelligen dat de gemeente die aanpakt. De SSSF gaf bijvoorbeeld in 2015 een signaal aan de Dienst SZW van de gemeente en

het UWV dat zij niet snel (kunnen) handelen bij spoedeisende situaties, zoals dubbele huur en administratiekosten voor een heel noodzakelijke toegewezen woonruimte. Daarmee veroorzaken zij hoge schulden bij cliënten, die daar niets aan kunnen doen. In 2016 is er een regeling afgesproken: de SSSF schiet voor. Als de gemeente later alsnog Individuele Bijzondere Bijstand toekent, wordt dit met de SSSF verrekend. Het FBNR is met de gemeente in gesprek over terugverwijsmogelijkheden bij schrijnende situaties, waarvoor wellicht toch de IBB mogelijk is.

- Duidelijker voorlichting door de gemeente: De Amsterdamse gemeentewebsite 'Pak je Kans' geeft informatie over allerlei regelingen voor minima. Omdat de witgoedregeling daarop staat, denken inwoners en hulpverleners regelmatig dat dit een algemene minimaregeling is. De profilering van witgoed als noodvoorziening moet duidelijk zijn. De gemeente Amsterdam en het FBNA werken hier samen aan.

Bevorderen van de kwaliteit van aanvragen

De uitbreiding van het aantal aanvragers leidt tot onbekendheid bij veel nieuwe aanvragers over de regels van de aanvragen. Dat lossen de noodhulpbureaus op door voorlichting 'aan huis' bij de aanvragende instellingen (door alle vier), informatie en instructie op de website of via een brochure (Stichting NU), verplicht of aanbevolen bellen met het bureau voor de aanvraag (Utrecht en Amsterdam, respectievelijk). Het FBNA spreekt de leidinggevende aan van professionals die bij aanvragen vaak fouten maken.

Amsterdam en Den Haag hebben een Doorbraakfonds of een Voorziening bijzondere schuldensituaties ingesteld om oplossingen te vinden voor heel complexe aanvragen. Complexe aanvragen vereisen over het algemeen een grotere tijdsinvestering. Daarvoor is uitbreiding van de bureaubezetting nodig.

Het stroomlijnen van werkprocessen in verband met preventie, overbelasting van het bureau en te lange doorlooptijden

Overbelasting van het bureau is iets waarmee vooral het FBNR, de SSSF en het FBNA te maken hebben, dus de bureaus met een grote stijging in de aanvragen. De oplossingen die de bureaus toepassen zijn:

- Uitbreiding van het vaste en eventueel ook flexibele team via overleg met de gemeente (FBNR, SSSF).
- Het digitaliseren van werkprocessen en het professionaliseren van werkprocessen en personeel. Bij het FBNA is er in 2016 een professionaliseringsslag gemaakt om de bijna verdubbelde aanvragen in dat jaar aan te kunnen. De afhandeling van aanvragen is versneld en er is meer expertise onder de (in 2015 voornamelijk nieuwe) medewerkers, mede door deelname aan de gemeentelijke cursus 'Wegwijs in Schuldhulpverlening'. Er is een toelichting op de aanvraag gekomen op de website.

- Een grotere focus op een bepaald type aanvragen met eenzelfde werkproces. Het FBNR heeft in de loop der tijd besloten bestemmingsfondsen en uitbreiding naar de regio af te bouwen.
- De plaatsing van budgetten voor kleine aanvragen bij bepaalde partners. Het FBNA doet dat bijvoorbeeld bij scholen voor schoolreisbijdragen (projectmatig), of bij convenantpartners voor achteraf te verantwoorden individuele aanvragen (vanaf 2016 een pilot met een budget van € 2000).

3.2 Uitgaven van de G4-fondsen in kaart, periode 2010-2016

Het Verwey-Jonker Instituut heeft de kwantitatieve gegevens van de vier noodhulpstichtingen van de G4 (FBNR, SSSF, FBNA, Stichting NU) ook vergeleken. Als materiaal hebben de jaarstukken van de vier stichtingen in Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag gediend, van 2010- 2016; en voor Rotterdam en Den Haag de gegevens uit het GIOP-systeem. Het GIOP-systeem is een geautomatiseerd systeem waarin alle aanvragen geregistreerd worden.

Overzicht van de uitgaven van de G4-fondsen

Tabel 3.1. Overzicht FBNR. Bron: GIOP⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven in euro	€ 662.167	€ 593.732	€ 726.291	€ 884.547	€ 1.017.267	€ 1.138.414	€ 1.245.938
Aantal aanvragen ⁸	847	893	1314	2258	2126	1903	2307
Aantal toekenningen	617	652	958	1765	1623	1545	1737
Gemiddeld bedrag per toekenning	€ 1.073	€ 911	€ 758	€ 501	€ 627	€ 737	€ 717

Tabel 3.2. Overzicht SSSF Den Haag. Bron: GIOP

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven in euro	€ 1.029.098	€ 1.128.013	€ 1.316.572	€ 1.395.396	€ 1.192.626	€ 1.172.125	€ 1.122.224
Aantal aanvragen ⁹	1416	1499	1841	2344	2089	2015	2085
Aantal toekenningen	1416	1499	1841	2344	2089	2015	2073
Gemiddeld bedrag per toekenning	€ 727	€ 753	€ 715	€ 595	€ 571	€ 582	€ 541

Tabel 3.3. Overzicht SNU Utrecht. Bron: jaarverslagen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven in euro	€ 111.798	€ 226.849	€ 178.660	€ 124.072	€ 183.522	€ 238.046	€ 250.133
Aantal aanvragen	X	223	197	123	176	231	234
Aantal toekenningen	X	209	170	113	170	229	233
Gemiddeld bedrag per toekenning	X	€ 1.085	€ 1.051	€ 1.098	€ 1.080	€ 1.040	€ 1.074

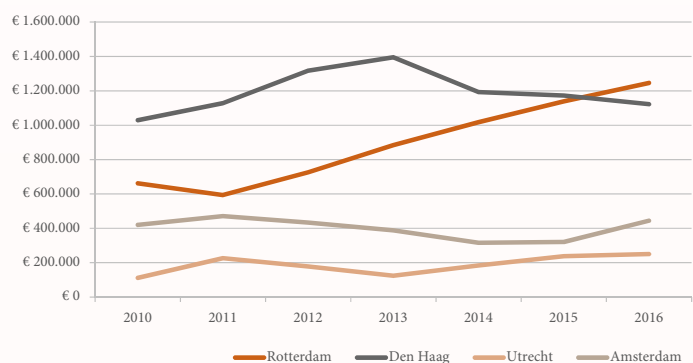
⁶ Alleen aanvragen waar een bedrag bekend was zijn in deze totalen meegenomen. Bij het FBNR is 25 keer 0 euro aangevraagd. In deze gevallen was de aanvraag ingetrokken of doorverwezen.

Tabel 3.4. Overzicht FBNA Amsterdam. Bron: jaarverslagen

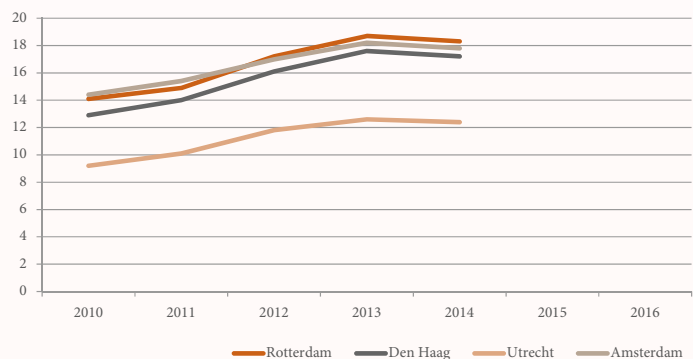
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven in euro	€ 420.278	€ 470.770	€ 433.746	€ 387.963	€ 316.138	€ 320.611	€ 444.555
Aantal aanvragen ¹⁰	1227	2054	2083	930	710	778	1299
Aantal toekenningen	1033	1904	1974	824	548	586	876
Gemiddeld bedrag per toekenning	€ 408	€ 247	€ 220	€ 471	€ 577	€ 536	€ 507

7 Alleen in dit jaar afgehandelde aanvragen zijn in deze totalen meegenomen.

Figuur 3.1 Totale uitgaven van de fondsen in de G4



Figuur 3.2 Percentage huishoudens onder de CBS lage-inkomensgrens



In de G4 hebben de fondsen alle vier te maken met dezelfde ontwikkelingen in het landelijke armoedebeleid: met dezelfde landelijke wetgeving qua Participatiewet, Wmo, regelingen voor mensen met een chronische ziekte, de Zorgverzekeringswet, et cetera. Zij hebben alle vier te maken met dezelfde trends in de ontwikkeling van armoede, al slaat de wijzer in Rotterdam altijd net even iets verder uit dan in Amsterdam, Den Haag en Utrecht (zie figuur 3.2). Ook hebben de fondsen alle vier met soortgelijke ontwikkelingen in het lokale armoedebeleid te maken. Wijzigingen in beleid op gemeentelijk niveau hebben consequenties voor bijstandsgerechtigden en ze nopen de fondsen tot meer efficiëntie. Bij alle bureaus is het aantal aanvragen gestegen. Dat schrijven ze alle vier zelf in de eerste plaats toe aan de stijgende armoede onder hun burgers ten gevolge van de crisis. Deze trend zien we terug in de cijfers over het aantal aanvragen. Een invloed van veranderende landelijke wetgeving is niet één-op-één terug te zien. Zo is 2015 (Participatiewet, nieuwe Wmo) geen duidelijke breuklijn in het uitgavenpatroon van de fondsen. De ontwikkelingslijnen die te zien zijn in de uitgaven van de vier fondsen zijn verschillend. De uitgaven van de fondsen in Rotterdam, Amsterdam en Utrecht stegen in de afgelopen jaren. Alleen in Den Haag is dit niet het geval, daar is een lichte daling te zien sinds 2014. De uitgaven van het fonds in Amsterdam laten een dal zien in de jaren 2014 en 2015, door minder aanvragen in die jaren. Dit komt mogelijk door de decentralisaties in het sociale domein die de energie van potentiële aanvragers opslokten.

Uitgaven, aanvragen en toekenningen van het FBNR per post

Tabel 3.5. Totale uitgaven t.b.v. cliënten

Posten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Documenten	€ 10.470	€ 14.295	€ 23.788	€ 34.515	€ 23.955	€ 39.465	€ 26.715
Energieschuld	€ 103.580	€ 103.987	€ 112.997	€ 70.716	€ 82.503	€ 42.327	€ 48.948
Huishoudelijk apparaten	€ 6.000	€ 6.809	€ 6.638	€ 14.530	€ 20.535	€ 30.589	€ 45.051
Huisuitzetting	-	-	-	-	-	€ 26.952	€ 27.511
Huurschuld	€ 176.034	€ 162.238	€ 208.635	€ 199.996	€ 246.409	€ 116.960	€ 91.275
Kleding	€ 1.391	€ 4.926	€ 2.048	€ 5.710	€ 3.550	€ 4.995	€ 7.615
Levensonderhoud	€ 40.503	€ 43.298	€ 83.137	€ 146.733	€ 148.314	€ 251.463	€ 268.765
Medische kosten	€ 9.766	€ 29.531	€ 49.760	€ 160.539	€ 96.339	€ 95.131	€ 136.617
Meerdere/combinatie	-	-	-	-	€ 900	€ 41.781	€ 35.672
Diversen/overig	€ 67.109	€ 40.853	€ 26.315	€ 19.336	€ 30.830	€ 13.998	€ 27.476
Schuld Evides	€ 32.368	€ 12.353	€ 15.211	€ 40.850	€ 73.447	€ 59.528	€ 47.746
Schuld hypotheek/VVE	-	-	-	-	-	€ 5.642	€ 5.000
Schuld overig/combi	€ 101.338	€ 72.153	€ 72.278	€ 44.252	€ 84.089	€ 81.322	€ 50.755
Schuld zorgverzekering	€ 42.012	€ 29.887	€ 25.076	€ 15.583	€ 14.235	€ 19.829	€ 23.972
Studiekosten	€ 10.381	€ 4.935	€ 23.415	€ 32.569	€ 31.754	€ 56.045	€ 76.992
Verhuiskosten	€ 20.385	€ 15.671	€ 16.593	€ 25.755	€ 38.174	€ 81.828	€ 82.007
Vervoer en fietsen	€ 5.843	€ 9.497	€ 13.087	€ 10.930	€ 19.625	€ 25.859	€ 44.357
VGR-activering	-	-	-	€ 31.620	€ 58.041	€ 12.656	-
Woninginrichting	€ 34.989	€ 43.299	€ 47.314	€ 30.914	€ 44.567	€ 132.042	€ 199.464
Totaal	€ 662.167	€ 593.732	€ 726.291	884,547,48	€ 1.017.267	€ 1.138.414	€ 1.245.938

De grootste actuele uitgavenposten van het FBNR zijn huurschuld, levensonderhoud, medische kosten, studiekosten, verhuiskosten en woninginrichting (2016). Energieschuld was een grote uitgavenpost maar is in de afgelopen jaren kleiner geworden. Er worden kleinere bedragen toegekend. Dat komt omdat diverse partijen in Rotterdam hebben afgesproken om energieschuld eerder te signaleren (hierover meer in paragraaf 4.2). In de volgende paragrafen vergelijken we de grootste uitgavenposten van het FBNR met de vergelijkbare posten van de SFFF Den Haag.

Grootste posten van het FBNR gespiegeld met die van de SSSF Den Haag

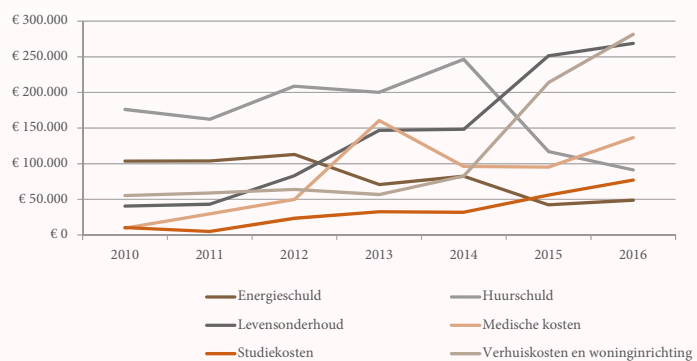
Tabel 3.6. Uitgaven in de zes betreffende posten FBNR

Posten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Energieschuld	€ 103.580	€ 103.987	€ 112.997	€ 70.716	€ 82.503	€ 42.327	€ 48.948
Huurschuld	€ 176.034	€ 162.238	€ 208.635	€ 199.996	€ 246.409	€ 116.960	€ 91.275
Levensonderhoud	€ 40.503	€ 43.298	€ 83.137	€ 146.733	€ 148.314	€ 251.463	€ 268.765
Medische kosten	€ 9.766	€ 29.531	€ 49.760	€ 160.539	€ 96.339	€ 95.131	€ 136.617
Studiekosten	€ 10.381	€ 4.935	€ 23.415	€ 32.569	€ 31.754	€ 56.045	€ 76.992
Verhuiskosten en woninginrichting	€ 55.374	€ 58.971	€ 63.907	€ 56.669	€ 82.741	€ 213.871	€ 281.471
Totaal	€ 662.167	€ 593.732	€ 726.291	€ 884.547	€ 1.017.267	€ 1.138.414	€ 1.245.938

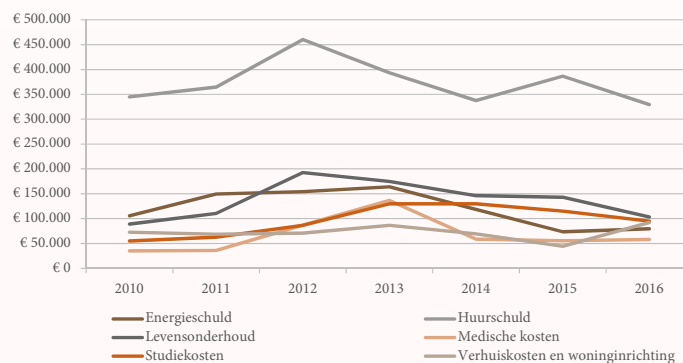
Tabel 3.7. Uitgaven in de zes betreffende posten SSSF Den Haag

Posten	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Energieschuld	€ 105.545	€ 149.596	€ 154.344	€ 163.934	€ 118.465	€ 73.501	€ 79.717
Huurschuld	€ 344.891	€ 364.683	€ 460.308	€ 393.314	€ 337.681	€ 386.527	€ 329.516
Levensonderhoud	€ 89.043	€ 110.395	€ 192.693	€ 174.885	€ 146.373	€ 143.030	€ 103.407
Medische kosten	€ 35.101	€ 36.010	€ 86.929	136632	€ 58.722	€ 55.375	€ 58.021
Studiekosten	€ 54.930	€ 62.848	€ 86.703	€ 129.808	€ 129.808	€ 115.065	€ 94.986
Verhuiskosten en woninginrichting	€ 72.758	€ 68.514	€ 70.924	€ 86.572	€ 69.167	€ 44.342	€ 92.266
Totaal	€ 1.029.098	€ 1.128.013	€ 1.316.572	€ 1.395.396	€ 1.192.626	€ 1.172.125	€ 1.122.224

Figuur 3.3. Uitgaven in de zes betreffende posten FBNR



Figuur 3.4. Uitgaven in de zes betreffende posten SSSF Den Haag



De snelst stijgende uitgavenposten in de afgelopen jaren bij het FBNR in Rotterdam zijn levensonderhoud, verhuiskosten en woninginrichting. Deze behoren ook tot de grootste posten van het fonds. Deze uitgavenposten zijn bij het fonds in Den Haag constanter.

In 2013 is een piek te zien in de uitgaven van het FBNR voor medische kosten, grotendeels door het bestemmingsfonds Parnassia. Het eigen risico steeg van 220 euro in 2012 naar 350 euro in 2013; dit kunnen we terugzien in het beroep op het FBNR. Sinds 2015 stijgen de uitgaven voor medische kosten weer. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het wegvallen van de Individuele Bijzondere Bijstand voor medische kosten van gemeentewege, zie hoofdstuk 4 en de invloed van besluiten in verband met de Participatiewet.

De uitgaven van het FBNR in Rotterdam voor huurschuld namen tussen 2014 en 2017 af, omdat de aanvraagmogelijkheid voor huurschuld door woningcorporaties in 2015 door het FBNR is beperkt.

3.3 De cijfers en de verklaringen voor de ontwikkelingen volgens de fondsen zelf

In deze paragraaf leggen we de verklaringen die door de noodfondsen zelf worden gegeven (zie paragraaf 3.1.5) in hun jaarverslagen langs de lat van hun eigen kostenverloop. Wat het meest opvalt is dat Rotterdam vanaf 2011 een constante stijgende lijn vertoont die bij de andere fondsen niet te zien is. Dat bij de andere fondsen geen stijgende lijn te zien is komt deels omdat ze andere afspraken hebben met de gemeente en deels omdat ze (eerder) hun uitgavenbeleid hebben aangepast dan het FBNR.

- Stijging van het aantal aanvragen - door groeiende, langdurige armoede - is bij alle vier aan de orde.

- Toename van het aantal aanvragende instanties, bewindvoerders, statushouders en illegalen: het beroep van bewindvoerders en statushouders is in alle G4 toenemend. Voor aanvragen ten behoeve van illegalen hebben de fondsen elk een ander beleid.
- Grotere bekendheid van het fonds: dit geldt niet voor allemaal. Is er bij het verloop van aanvragen bij het FBNR wel een verklarende grond, dit is niet van toepassing in Amsterdam. Amsterdam heeft wel een campagne gedaan maar tegelijkertijd de mogelijke aanvragers ingeperkt door een convenant.
- Nieuwe landelijke wet- en regelgeving is in alle vier de gemeenten aan de orde: dit heeft betrekking op de kostendelersnorm, afschaffing van de alleenstaande oudernorm, wijzigingen in de Bijzondere Bijstand en Individuele Bijzondere Bijstand, en reorganisaties binnen het sociale domein. We zien de gevolgen van deze nieuwe landelijke regelgeving niet bij alle vier de fondsen op dezelfde manier neerslaan. Als enkelvoudige verklaringsgrond voor het patroon dat elk fonds afzonderlijk laat zien is deze landelijke regelgeving dus niet aan de orde. Er is dus meer nodig om het toenemend beroep in Rotterdam te verklaren.
- Mogelijk ligt een verklaring in de variabele van het ruimhartige beleid van het FBNR; in het algemeen hanteert het FBNR weinig formele drempels.
- Mogelijk ligt een verklaring in de variabele van de gemeentelijke IBB in Rotterdam, die het de laatste jaren in bepaalde posten steeds minder toekent. Dit laatste gaan we onderzoeken in hoofdstuk 4.

4

Uitgaven van het FBNR en de gemeente Rotterdam per post vergeleken

In dit hoofdstuk vergelijken we de zes grootste posten van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR), waar het meeste geld naartoe gaat, met vergelijkbare posten van de Individuele Bijzondere Bijstand van de gemeente Rotterdam. De grootste posten van het fonds in 2016 waren 'energieschuld', 'huurschuld', 'levensonderhoud', 'medische kosten', 'studiekosten' en 'verhuiskosten & woninginrichting'. Deze laatste twee posten zijn samengenomen als één post omdat zij bij de gemeente Rotterdam ook onder dezelfde noemer vallen, namelijk 'voorzieningen voor wonen'. De toekenningen van het FBNR zijn altijd een gift. Bij de gemeente Rotterdam kunnen de toekenningen in de Individuele Bijzondere Bijstand de vorm hebben van een lening of een gift. Op basis van de data die wij hebben gekregen van de gemeente Rotterdam kunnen wij niet voor alle posten onderscheid maken tussen toekenningen als lening en toekenningen als gift. De post 'levensonderhoud' vormt hierop een uitzondering. Daar is het wel mogelijk een onderscheid te maken. Vergelijkingen zijn op absolute bedragen gemaakt en, waar relevant, zijn relatieve vergelijkingen gemaakt op basis van indexering. Hierbij zijn voor beide verstrekkers de uitgaven in 2010 op 100 gesteld en de daaropvolgende uitgaven relatief ten opzichte van de uitgaven in 2010 berekend.

4.1 Uitgaven in de grootste posten van het FBNR ruim verdubbeld ten opzichte van 2010

Het FBNR ziet het aantal aanvragen dat zij krijgt voor urgente financiële nood stijgen. In de periode tussen 2010 en 2016 zijn de totale uitgaven in de grootste zes posten met 88% toegenomen. In 2010 werd er ongeveer 402.000 euro toegekend, in 2016 bijna 950.000 euro.

De uitgaven die de gemeente Rotterdam doet in vergelijkbare posten van de Individuele Bijzondere Bijstand zijn aanzienlijk groter. Wat het fonds in 2016 uitgaf is nog geen 8%

van wat de gemeente dat jaar uitgaf in de vergelijkbare posten. Om die reden kijken we in dit hoofdstuk naar de trends die de uitgaven laten zien in de posten, en niet naar de totaalbedragen.

De trend die te zien is in de uitgaven van de Individuele Bijzondere Bijstand is anders dan die van het fonds. Terwijl het FBNR ieder jaar meer toekent, gaf de gemeente Rotterdam in 2016 ruim 25 procent minder uit aan individuele urgente financiële nood in de zes posten dan in 2010.

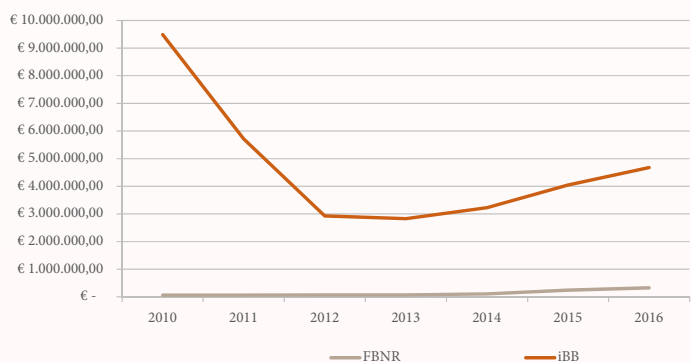
De sterke daling in de periode 2010-2012 komt allereerst op het conto van de afbouw van de onkostenvergoeding sociale activering, de voorloper van de Tegenprestatie in Rotterdam. Ook vielen enkele voorzieningen zoals medische kosten na 2012 niet meer onder de Bijzondere Bijstand. Er vond tevens een verlaging plaats van de forfaitaire bedragen voor duurzame gebruiksartikelen. In 2013 kende de gemeente Rotterdam in de zes posten een relatief klein bedrag toe (ongeveer 3,4 miljoen). In dat jaar is de verhouding in uitgaven tussen het FBNR/de IBB één op vijf, terwijl dit in 2016 één op dertien is.

Het aantal toekenningen in de zes grootste posten laat dezelfde trends zien. Het FBNR kende in 2010 in deze posten 338 keer een bedrag toe, in 2016 1290 keer. Dit is bijna vier keer zo veel. De gemeente Rotterdam kende in 2010 10.403 keer een bedrag toe in de zes posten, ten opzichte van 5.587 toekenningen in 2016. Dat is bijna de helft minder. De verstrekkingen in het kader van de genoemde afbouw van de onkostenvergoeding sociale activering zijn voor 85% verantwoordelijk voor deze daling. Vanaf 2013 is ook een stijgende trend te zien in de uitgaven van de IBB.

Tabel 4.1. Totale uitgaven zes grootste posten en geïndexeerd op basis van de uitgaven in 2010

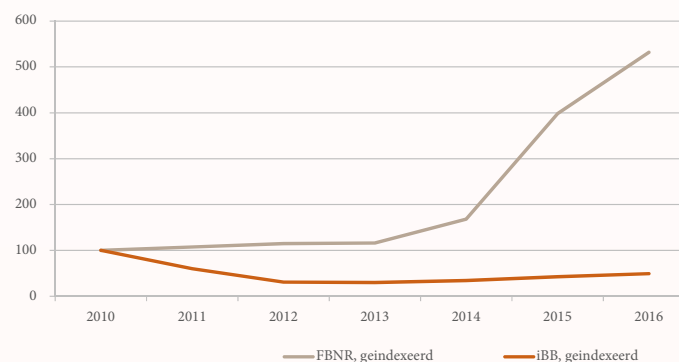
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR, absoluut	€ 401.637,95	€ 409.768,43	€ 548.488,46	€ 681.750,90	€ 708.594,92	€ 806.386,19	€ 949.119,83
FBNR, geïndexeerd	100	102	137	170	176	201	236
IBB, absoluut	€ 17.373.959,71	€ 10.100.235,25	€ 8.531.853,41	€ 3.372.375,19	€ 11.934.486,04	€ 9.845.009,58	€ 12.885.381,02
IBB, geïndexeerd	100	58	49	19	69	57	74

Figuur 4.1. Totale uitgaven zes grootste posten



De uitgaventrend van de Individuele Bijzondere Bijstand wordt voornamelijk bepaald door de uitgaven in de post 'levensonderhoud'. De gemeente gaf in 2016 ruim 7,5 miljoen euro uit in deze post, het totaal van de zes posten is ongeveer 12,9 miljoen. Een groot deel van die uitgaven is verleend als voorschot, dat wordt verstrekt als een inwoner tijdelijk geen inkomen heeft. De toegekende voorschotten in de post levensonderhoud

Figuur 4.2 Relatieve verandering uitgaven zes grootste posten



zorgen voor een verdubbeling van de totale uitgaven in de posten in bijna alle jaren.⁸ Om meer duiding te geven aan de trends bij het fonds en de gemeente bespreken we in de volgende alinea's de ontwikkelingen per post. Alle posten van de Individuele Bijzondere Bijstand die wij bespreken bevatten giften en voorschotten (leningen).

⁸ De verstrekte Individuele Bijzondere Bijstand in 2016 zonder voorschotten in de categorie levensonderhoud bedraagt € 6.071.448,42, inclusief de verstrekte voorschotten € 12.885.381,02.

4.2 Uitgaven aan energieschuld voor het fonds en de gemeente dalend

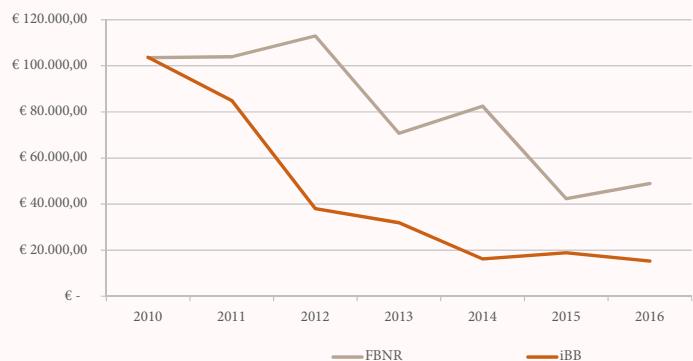
In 2010 gaven het Fonds Bijzonder Noden Rotterdam en de gemeente Rotterdam nagenoeg evenveel uit in de post 'energieschuld'. De uitgaventrend van het fonds en de gemeente Rotterdam zijn beiden dalend. Het Fonds Bijzondere Noden gaf in 2010 nog ruim 103.000 euro uit aan het kwijtschelden van energieschuld van Rotterdammers. In 2016 daalde dit tot 49.000 euro: een daling van ruim 50%. De uitgaventrend van de gemeente Rotterdam in deze post kent een nog sterkere daling, van bijna 104.000 euro in 2010 naar 15.000 euro in 2016.

Het beleid is dat bijzondere bijstand voor huur- en energieschuld alleen op grond van zeer dringende redenen wordt verstrekt en wordt dan rechtstreeks aan de schuldeiser betaald. In alle jaren na 2010 kent het fonds een groter bedrag toe aan energieschuld dan de gemeente Rotterdam. De piek ligt in 2012; toen kende het Fonds Bijzonder Noden bijna 113.000 euro toe in deze post. In 2016 verstrekt de gemeente ongeveer 15.000 euro, het fonds ruim 3 keer zoveel. Het FBNR en de gemeente hebben afspraken gemaakt met de energieleveranciers in de stad om eerder te melden als er betalingsachterstanden zijn. Dit is een verklaring voor de dalende uitgaven in deze post.

Tabel 4.2. Energieschuld

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR	€ 103.579,85	€ 103.987,30	€ 112.996,91	€ 70.715,70	€ 82.502,67	€ 42.326,77	€ 48.947,96
IBB	€ 103.710,67	€ 84.923,24	€ 38.010,43	€ 31.899,63	€ 16.213,25	€ 18.862,98	€ 15.262,20

Figuur 4.3. Energieschuld

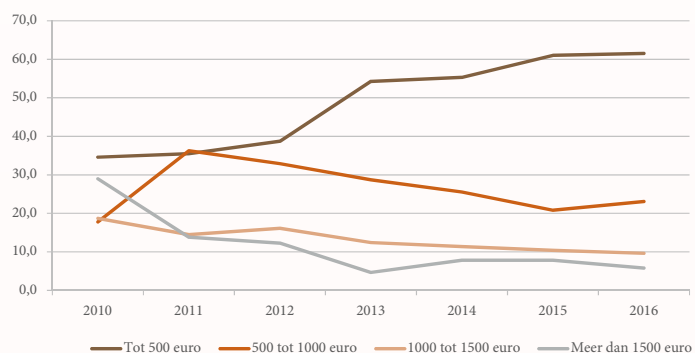


We hebben de toekenningen van het FBNR en de Individuele Bijzondere Bijstand ingedeeld in vier categorieën. Namelijk een categorie met toekenningen tot 500 euro, een categorie met toekenningen van 500 tot 1000 euro, een categorie met toekenningen van

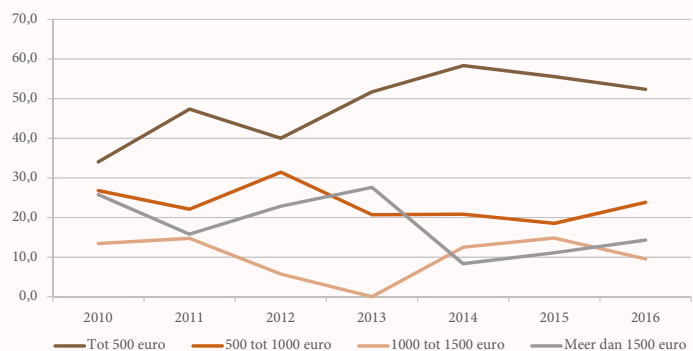
1000 tot 1500 euro en een categorie met de grootste bedragen, van meer dan 1500 euro.

In figuur 4.4 is te zien dat het FBNR in de drie grootste categorieën relatief minder (of evenveel) toekenningen deed in 2016 dan in de jaren daarvoor. Zij doen relatief steeds vaker kleine toekenningen in de post 'energieschuld', in de categorie tot 500 euro. De toekenningen van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam in 2016 waren in 61,5% van de gevallen kleiner dan 500 euro. In 2010 was dit nog 34,6% van de toekenningen. In 2016 waren slechts 5,8% van de toegekende bedragen groter dan 1500 euro (29% in 2010). Ongeveer 10% van de toekenningen in 2016 valt in de categorie van 1000 tot 1500 euro (18,7% in 2010). Bij de gemeente Rotterdam zijn in figuur 4 vergelijkbare trends te zien. De hierboven genoemde afspraken met energieleveranciers zijn een verklaring voor het toenemend aandeel van (relatief) kleine toekenningen.

Figuur 4.4. Energieschuld. % toekenningen FBNR per categorie



Figuur 4.5. Energieschuld. % toekenningen IBB per categorie



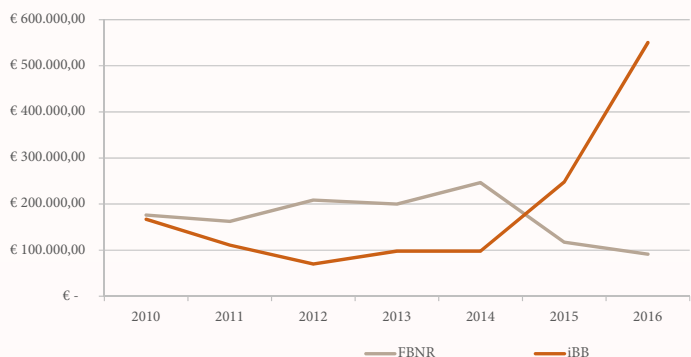
4.3 Tegengestelde trends bij huurschuld: uitgaven van het fonds eerst stijgend, nu dalend

Ook in de post 'huurschuld' gaven het fonds en de gemeente Rotterdam in 2010 ongeveer evenveel uit. De trend is echter anders dan bij de post 'energieschuld'. Tussen 2011 en 2016 spiegelen de trends elkaar. Wanneer het fonds meer toekent in deze post kent de gemeente minder toe, en vice versa. Zoals in hoofdstuk 3 besproken, is er sinds 2015 bij het fonds in principe geen mogelijkheid meer om geld aan te vragen om huurschuld bij woningcorporaties af te lossen. Mede hierdoor is een dalende trend te zien in de uitgaven van het fonds aan huurschuld. Vanaf dat moment stijgen de uitgaven van de gemeente in deze post aanzienlijk, tot ruim 550.000 euro in 2016. De uitgaven van de gemeente aan het kwijtschelden van huurschuld van Rotterdammers is sinds 2010 verdriedubbeld. Tegelijkertijd zijn de uitgaven van het fonds aan huurschuld in 2016 sinds 2010 gehalveerd.

Tabel 4.3. Huurschuld

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR	€ 176.033,80	€ 162.237,52	€ 208.634,87	€ 199.995,67	€ 246.409,16	€ 116.960,17	€ 91.275,47
IBB	€ 167.079,79	€ 110.954,97	€ 69.708,09	€ 97.823,89	€ 97.953,26	€ 247.908,89	€ 550.583,67

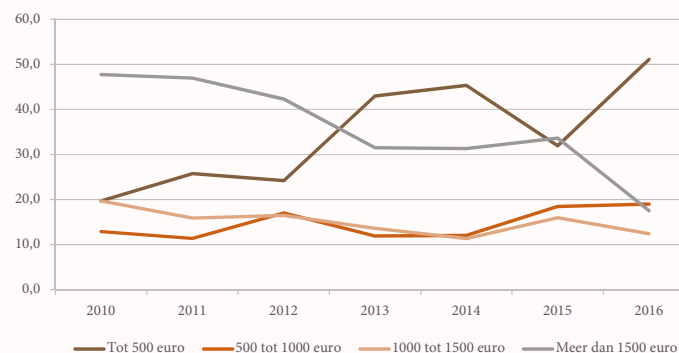
Figuur 4.6. Huurschuld



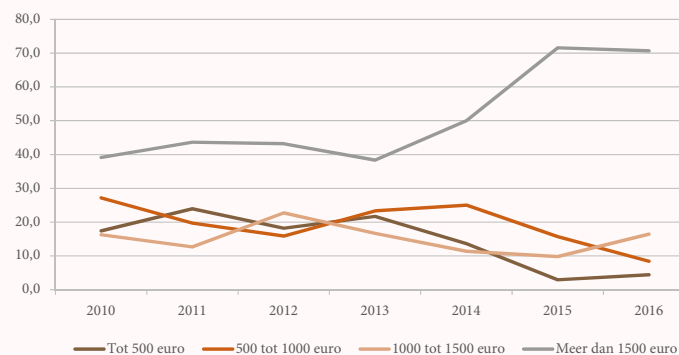
Ook de toekenningen in de post 'huurschuld' hebben we ingedeeld in vier categorieën. Het FBNR kende in 2010 het vaakst (bijna de helft van de toekenningen) bedragen toe groter dan 1500 euro. In 2016 is het juist de laagste categorie waarin meer dan de helft van de toekenningen vallen.

In de grootste categorie (meer dan 1500 euro) doet het Fonds Bijzondere Noden door de jaren relatief dus minder toekenningen. De gemeente Rotterdam daarentegen kent relatief meer toekenningen in de categorie van meer dan 1500 euro. In 2016 waren 70,7% van de toekenningen van de gemeente Rotterdam in deze post meer dan 1500 euro (39,1% in 2010). De andere drie categorieën laten een dalende trend zien bij de gemeente Rotterdam.

Figuur 4.7. Huurschuld. % toekenningen FBNR per categorie



Figuur 4.8. Huurschuld. % toekenningen IBB per categorie



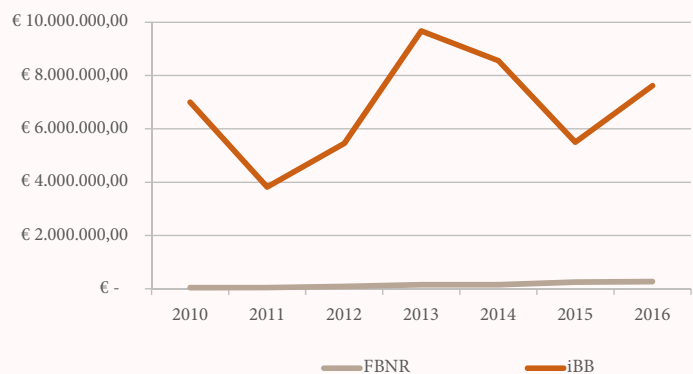
4.4 Uitgaven aan levensonderhoud bij het fonds stijgend, bij de gemeente schommelend

De uitgaventrend van het FBNR in de post 'levensonderhoud' vertoont een stijgende lijn. In 2016 verstrekten het fonds bijna zeven keer zoveel aan inwoners in financiële nood voor levensonderhoud als in 2010 (269.000 euro ten opzichte van 40,500 euro in 2010). De gemeente Rotterdam verstrekt een relatief groot bedrag aan haar inwoners om te voorzien in hun directe levensbehoeften. In de post 'eenmalig levensonderhoud' verstrekten de gemeente in 2016 ruim 7,5 miljoen euro. De gemeente verstrekt meestal bijzondere bijstand voor levensonderhoud als voorschot op de reguliere bijstand. Er bestaat daarnaast aanvullende bijzondere bijstand voor levensonderhoud, dat in 2016 is uitgebreid met de AOC. Er zijn wat schommelingen te zien in de uitgaventrend van de gemeente, met een piek in 2013. De uitgaven in 2010 en 2016 liggen relatief dicht bij elkaar. Er is geen piek in 2013 als we de verstrekte voorschotten niet meenemen in de uitgaventrend van de gemeente. De stijging van de kosten voor levensonderhoud bij het Fonds is niet toe te schrijven aan een beleidswijziging in de bijzondere bijstand.

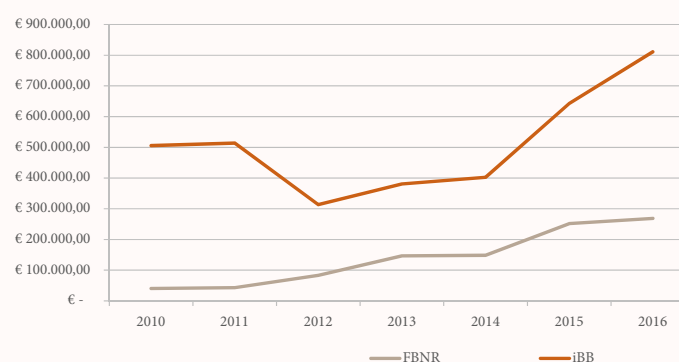
Tabel 4.3. Levensonderhoud

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR, absoluut	€ 40.503,40	€ 43.297,84	€ 83.136,94	€ 146.733,19	€ 148.314,46	€ 251.463,41	€ 268.765,48
FBNR, geïndexeerd	100	107	205	362	366	621	664
IBB	€ 6.995.153,29	€ 3.816.479,42	€ 5.460.925,50	€ 9.670.730,71	€ 8.553.696,53	€ 5.503.016,85	€ 7.624.971,25
IBB, geïndexeerd	100	55	78	138	122	79	109
IBB zonder voorschotten	€ 505.984,33	€ 514.004,68	€ 313.517,61	€ 380.520,96	€ 402.398,53	€ 642.921,10	€ 811.138,65

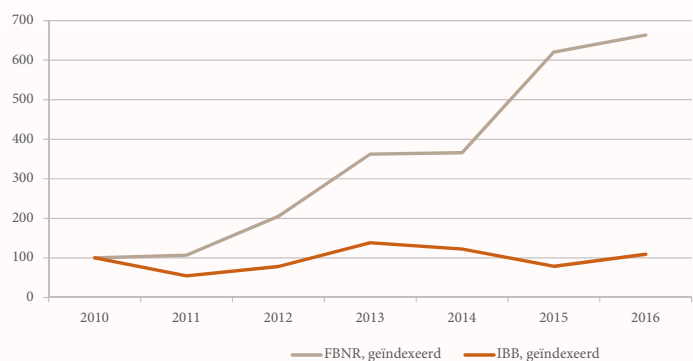
Figuur 4.9. Levensonderhoud (voor IBB giften en voorschotten)



Figuur 4.10. Levensonderhoud (voor IBB exclusief voorschotten)



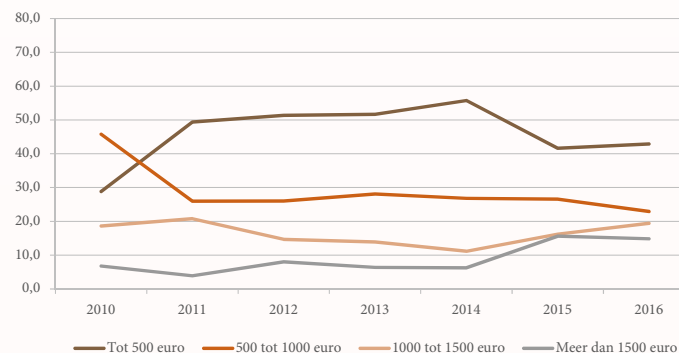
Figuur 4.11. Uitgaven in de posten levensonderhoud geïndexeerd op het jaar 2010



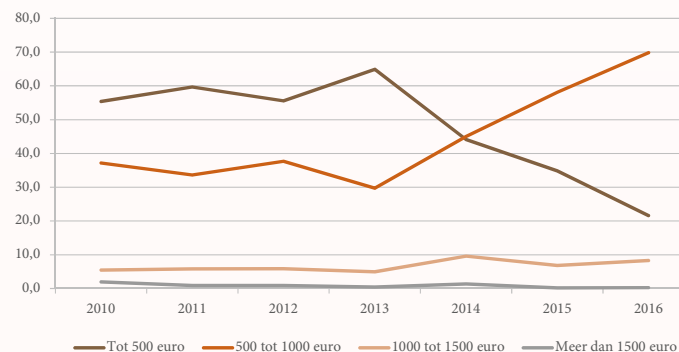
Het percentage toekenningen in de categorie 1000 tot 1500 euro bij het FBNR in de post 'levensonderhoud' is redelijk constant. In 2016 worden er vaker bedragen tot 500 euro toegekend (42,9%) dan in 2010 (28,8%). Het fonds kent ook relatief vaker bedragen toe in de hoogste categorie, van meer dan 1500 euro (6,8% in 2010 en 14,8% in 2016). Het fonds verstrekt in 2016 relatief minder vaak bedragen van 500 tot 1000 euro (22,9%) dan in 2010 (45,8%).

De gemeente Rotterdam kent eigenlijk nauwelijks bedragen toe groter dan 1500 euro in de post 'levensonderhoud'. Ook is slechts 8,3% van de toekenningen in 2016 tussen de 1000 en 1500 euro. Vanuit de Individuele Bijzondere Bijstand wordt veel vaker een kleiner bedrag verstrekt. In 2016 betrof 42,9% van de toekenningen een bedrag tot 500 euro en 22,9% een bedrag tussen de 500 en 1000 euro. Deze bedragen worden vaak toegekend als overbrugging naar een inkomen/uitkering of wanneer iemand zijn portemonnee kwijt is geraakt. Ook het FBNR kent overigens vaker bedragen toe in de laagste twee categorieën dan in de hoogste categorieën.

Figuur 4.12. Levensonderhoud. % toekenningen FBNR per categorie



Figuur 4.13. Levensonderhoud. % toekenningen IBB per categorie



4.5 Uitgaven aan medische kosten voor het fonds stijgend, voor de gemeente dalend

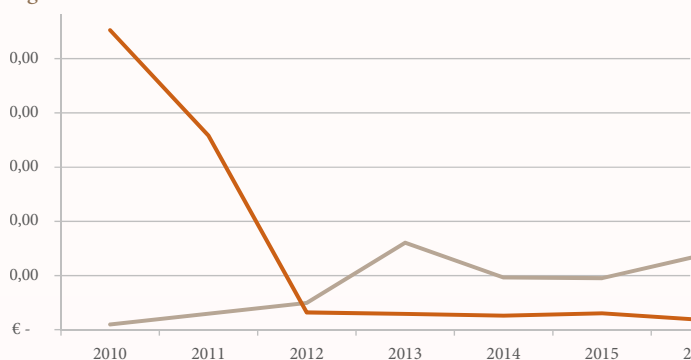
In 2010 verstrekte het Fonds Bijzonder Noden Rotterdam een relatief klein bedrag aan Rotterdammers voor medische kosten, nog geen 10.000 euro. Dit is 7% van het bedrag dat het fonds in deze post uitgeeft in 2016. De uitgaventrend is een stijgende lijn met een piek in 2013. In 2012 werd er in Nederland een eigen bijdrage ingesteld voor de specialistische GGZ van 200 euro voor ambulante zorg en 145 euro per maand voor verblijf. Na een jaar werd deze eigen bijdrage weer afgeschaft. Het eigen risico steeg echter van 220 euro in 2012 naar 350 euro in 2013. De stijging in uitgaven van het fonds in 2012 en 2013 is dus (deels) te verklaren doordat de GGZ voor de cliënten in de jaren 2012 en 2013 duurder was, en zij dus relatief vaker bij het fonds aan moesten kloppen vanwege urgente financiële nood.

De post 'medische kosten' van de Individuele Bijzondere Bijstand van de gemeente Rotterdam laat een andere trend zien, namelijk een dalende. Het verschil tussen 2010 (ruim een half miljoen) en 2012 (30.000 euro) is groot. De uitgaven van de gemeenten nemen af omdat een burger geacht wordt verzekerd te zijn. Rotterdam biedt een collectieve zorgverzekering aan voor inwoners met een laag inkomen, daarom wordt dit in principe niet meer toegekend vanuit de IBB. Daarna blijven de uitgaven van de gemeente in deze post redelijk constant, met nog een kleine daling tot 18.000 euro in 2016. In 2016 is deze post bij het fonds qua uitgaven 7,5 keer zo groot als bij de gemeente, terwijl in 2010 de post bij de gemeente nog 55 keer groter was dan bij het fonds. De gemeentelijke beperking van de bijstand voor medische kosten vloeit voort uit de Participatiewet en de daarop gebaseerde jurisprudentie.

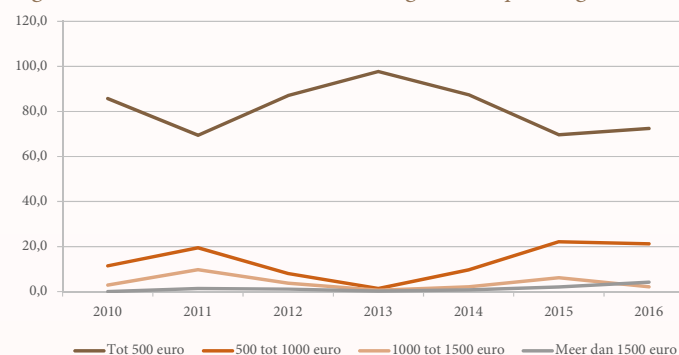
Tabel 4.4. Medische kosten

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR	€ 9.765,89	€ 29.531,43	€ 49.759,77	€ 160.538,94	€ 96.339,28	€ 95.131,25	€ 136.616,85
IBB	€ 552.583,90	€ 357.658,62	€ 31.763,05	€ 29.231,84	€ 26.166,57	€ 30.330,92	€ 18.274,12

Figuur 4.14. Medische kosten



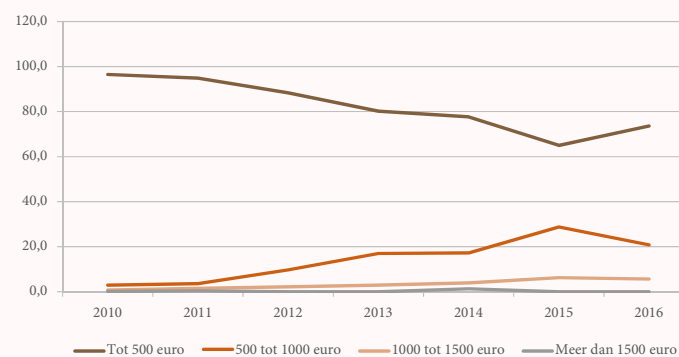
Figuur 4.15. Medische kosten. % toekenningen FBNR per categorie



De meeste toekenningen van het FBNR in de post 'medische kosten' zijn bedragen tot 500 euro. In 2010 was 85,7% van de toekenningen minder dan 500 euro, in 2016 72,4%. Toekenningen in de twee hoogste categorieën komen zelden voor.

De gemeente Rotterdam kent aan medische kosten nooit bedragen groter dan 1500 euro toe. Ook bedragen groter dan 1000 euro komen nauwelijks voor. In 2016 betreft een vijfde van de toekenningen een bedrag tussen de 500 en 100 euro. In 2016 betreft driekwart van de toekenningen een bedrag kleiner dan 500 euro.

Figuur 4.16. Medische kosten. % toekenningen IBB per categorie



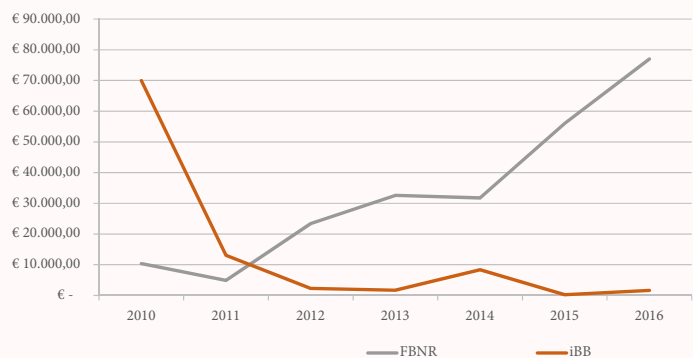
4.6 Uitgaven aan studiekosten voor het fonds stijgend, voor de gemeente dalend tot nul

Ook in de post studiekosten zijn deze trends te zien: de uitgaventrend van het fonds stijgt en die van de gemeente daalt. De uitgaventrends van beide verstrekkers aan inwoners in financiële nood spiegelen elkaar in de jaren 2010 tot 2015. Wanneer het fonds meer toekent in deze post kent de gemeente minder toe, en vice versa. In 2010 kende het FBNR ruim 10.000 euro toe aan inwoners voor studie en in 2016 bijna 80.000 euro, 8 keer zoveel. De gemeente Rotterdam gaf in 2010 bijna 70.000 euro uit in deze post. In 2015 kent de gemeente Rotterdam vanuit de individuele bijzonder bijstand nog maar één keer een bedrag toe voor studiekosten en in 2016 maar twee keer. De studiekosten vallen sinds 2012 onder een andere voorziening (re-integratie), wat verklaart waarom hier vanuit de IBB geen of nauwelijks uitgaven meer voor zijn.

Tabel 4.5. Studiekosten

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR	€ 10.381,34	€ 4.934,57	€ 23.415,29	€ 32.569,21	€ 31.753,63	€ 56.044,79	€ 76.992,07
IBB	€ 69.942,26	€ 13.070,87	€ 2.304,94	€ 1.694,12	€ 8.380,16	€ 257,52	€ 1.666,05

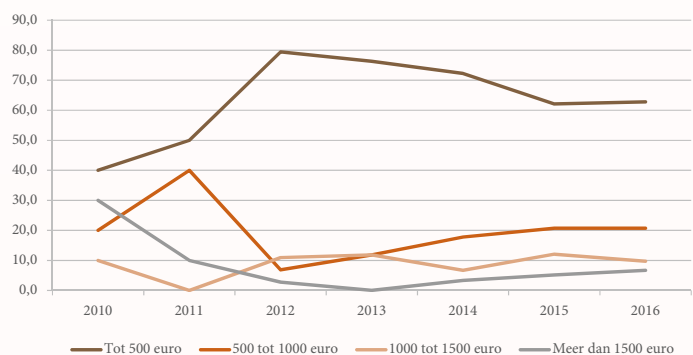
Figuur 4.17. Studiekosten



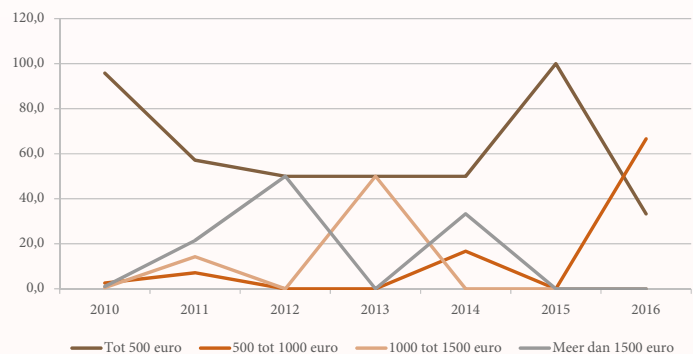
Een toekenning van het Fonds Bijzonder Noden Rotterdam voor studiekosten was in 2016 meestal een bedrag kleiner dan 500 euro (62,8% van de toekenningen). In 2010 was dit 40% van de toekenningen. Toen betrof 30% van de toekenningen een bedrag groter dan 1500 euro. In 2010 is deze laagste uitgavencategorie nog maar 6,7% van de toekenningen in de post 'levensonderhoud'.

De trends in de categorieën van de gemeente Rotterdam in de post 'studiekosten' zijn moeilijk te duiden. Het gaat sinds 2011 nog maar om een aantal verstrekkingen per jaar, meestal in de laagste of één-na-laagste categorie.

Figuur 4.18. Studiekosten. % toekenningen FBNR per categorie



Figuur 4.19. Studiekosten. % toekenningen IBB per categorie



4.7 Uitgaven aan verhuiskosten en woninginrichting voor het fonds stijgend, voor de gemeente gehalveerd

De uitgaven in de post ‘verhuiskosten en woninginrichting’ van het FBNR zijn eveneens gestegen. In 2010 gaf het fonds ruim 60.000 euro uit aan verhuiskosten en woninginrichting voor Rotterdammers, in 2016 meer dan 326.000 euro. Dit is ruim vijf keer zoveel (zie figuur 4.19). De grootste stijging was in 2015, toen de uitgaven ruimschoots verdubbelden ten opzichte van het jaar ervoor.

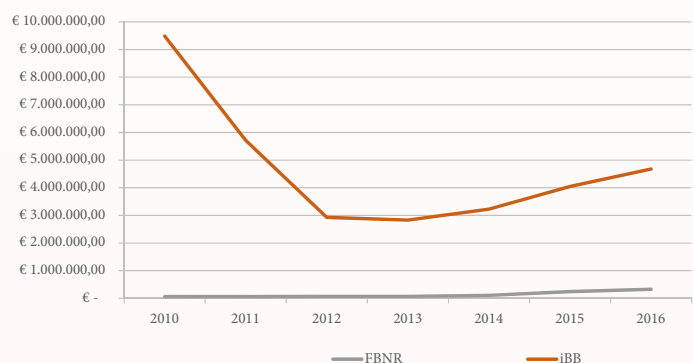
De gemeente Rotterdam gaf vanuit de Individuele Bijzondere Bijstand in 2010 bijna 9,5 miljoen uit aan verhuiskosten en woninginrichting. In 2016 werd er in deze post nog maar de helft daarvan verstrekt aan verhuiskosten en woninginrichting, bijna 4,7 miljoen. Nog steeds een erg groot bedrag, in vergelijking met de uitgaven van het fonds in deze post. Tot 2013 gaf de gemeente ieder jaar minder uit in deze post dan het jaar daarvoor. Na 2013 is de uitgaventrend van de gemeente, net als die van het fonds, stijgend.

De gemeente Rotterdam verstrekt de bijzondere bijstand voor verhuis- en inrichtingskosten (duurzame gebruiksartikelen) in het algemeen als lening. Dit beleid bestaat al jaren en is niet gewijzigd bij de invoering van de Participatiewet. Wel wordt de aanschaf van tweedehands goederen bevorderd.

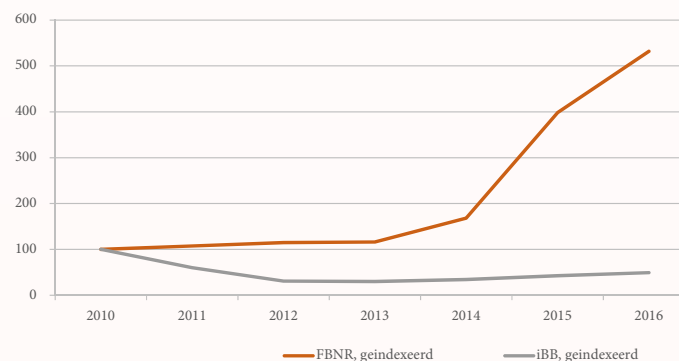
Tabel 4.6. Verhuiskosten en woninginrichting

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FBNR, absoluut	€ 61.373,67	€ 65.779,77	€ 70.544,68	€ 71.198,19	€ 103.275,72	€ 244.459,80	€ 326.522,00
FBNR, geïndexeerd	100	107	115	116	168	398	532
IBB, absoluut	€ 9.485.489,80	€ 5.717.148,13	€ 2.929.141,40	€ 2.831.204,75	€ 3.232.076,27	€ 4.044.632,42	€ 4.674.523,73
FBNR geïndexeerd	100	60	31	30	34	43	49

Figuur 4.20. Verhuiskosten en woninginrichting



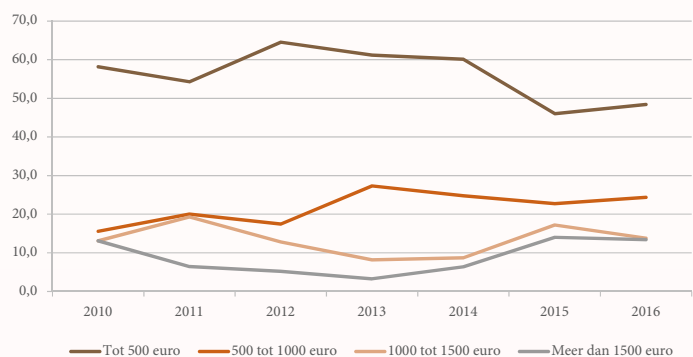
Figuur 4.21. Verhuiskosten en woninginrichting, geïndexeerd op 2010



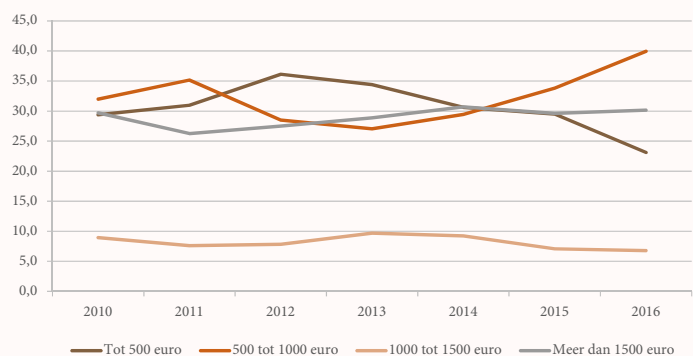
Ook in de post ‘verhuiskosten en woninginrichting’ zijn de meeste toekenningen van het Fonds Bijzonder Noden Rotterdam bedragen tot 500 euro. In 2010 valt 58,2% van de toekenningen in deze categorie, in 2016 48,4%. De tweede categorie, 500 tot 100 euro, laat een stijgende trend zien. In 2016 was het aandeel van deze categorie in de toekenningen bijna een kwart, ten opzichte van 15,6% in 2010.

Bij de Individuele Bijzondere Bijstand zijn de toekenningen redelijk over de categorieën verdeeld, de categorie 1000 tot 1500 euro uitgezonderd. In die categorie valt in 2016 slechts 6,8% van de toekenningen in de post ‘verhuiskosten en woninginrichting’. Bijna een kwart van de toekenningen valt in de laagste categorie, 30,1% van de toekenningen in de hoogste categorie en 40% in de categorie bedragen tussen de 500 en 1000 euro.

Figuur 4.22. Verhuiskosten en woninginrichting. % toekenningen FBNR per categorie



Figuur 4.23. Verhuiskosten en woninginrichting. % toekenningen IBB per categorie



4.8 Conclusies hoofdstuk 4

Bij medische kosten en studiekosten geeft het FBNR steeds meer uit. De gemeentelijke IBB geeft minder uit door de invoering van de collectieve zorgverzekering en het overbrengen van studiekosten naar het re-integratiebudget.

Grosso modo verdubbelt het FBNR de eigen uitgaven in de jaren sinds 2010 en geeft de gemeente Rotterdam een kwart minder uit in vergelijkbare posten aan Individuele Bijzondere Bijstand in vergelijking met 2010. Maar ook bij de IBB is een stijging te zien vanaf 2013. Bij de posten ‘huurschuld’, ‘medische kosten’ en ‘studiekosten’ zijn bij het fonds en de gemeente tegengestelde ontwikkelingen te zien. Bij medische kosten en studiekosten geeft het FBNR steeds meer uit, terwijl de gemeentelijke IBB steeds minder uitgeeft door de invoering van de collectieve zorgverzekering en het overbrengen van studiekosten naar het re-integratiebudget. Voor huurschuld geldt het omgekeerde. De gemeente geeft de laatste jaren steeds meer uit aan het kwijtschelden van huurschuld, terwijl de uitgaven van het FBNR in deze post dalen, ook omdat het fonds daar vanaf 2015 voor gekozen heeft. Het aandeel toekenningen groter dan 1500 euro van de gemeente Rotterdam in de post ‘huurschuld’ groeit sinds 2010. De uitgaven aan energieschuld van het fonds nemen af, maar niet zo sterk als de uitgaven voor deze post bij de gemeente Rotterdam. De uitgaven in de post ‘levensonderhoud’ zijn voor de gemeente en het fonds sinds 2010 stijgend.

Veel van de geobserveerde veranderingen hebben te maken met beleidskeuzes, afspraken met private partners zoals corporaties en energieleveranciers, verschuivingen in de budgetten en een herziening van het zorgverzekeringsstelsel. Vooral de daling in uitgaven bij de IBB in de periode 2010 - 2012 is hierdoor te verklaren. Vanaf 2013 zien we bij de IBB een toename in de uitgaven, behalve op energieschuld. Op basis van deze trends kunnen we niet concluderen dat er sprake is van zogenaamde communicerende vaten tussen de IBB en het FBNR; bij beide instanties nemen de uitgaven toe.

5 Hulpverleners: ervaringen met noodhulp via de gemeente (IBB) en via het FBNR

Om de ervaringen van hulpverleners met het aanvragen van individuele noodhulp via de gemeente (Individuele Bijzondere Bijstand, IBB) en via het FBNR in kaart te brengen, hebben de onderzoekers hun oor te luisteren gelegd bij de professionals die Rotterdammers die in armoede leven bijstaan. In dit hoofdstuk beschrijven we hun ervaringen met de IBB en met aanvragen bij het fonds. Hulpverleners zijn niet altijd bij IBB-aanvragen betrokken. Formeel zijn het de cliënten zelf die een aanvraag voor Individuele Bijzondere Bijstand bij de gemeente moeten indienen. Bij het FBNR doen hulpverleners de individuele aanvraag voor de cliënt. De onderzoekers hebben de hulpverleners gevraagd welke afwegingen zij maken in 'hun' aanvragen bij de gemeente en het FBNR en welke achtergronden daarbij meespelen. Wij willen graag uitdrukkelijk aangeven dat dit hoofdstuk de visies van de hulpverlening weergeeft. Het gaat hierbij om de ervaring van de hulpverlening in het sociale domein. Deze ervaringen hebben uiteraard consequenties voor hoe zij in hun werk beslissingen nemen.

5.1 Deelnemers aan de expertmeetings

Op 28 februari 2018 vonden twee expertmeetings plaats ten huize van Stichting De Verre Bergen. Er namen in totaal 15 hulpverleners deel (7 + 8). Dat betrof (senior) wijkcoaches (4), sociaal raadslieden (2), ambulante begeleiders (5), een casusbegeleider (1), een jongerencoach (1) en een coördinator vrijwilligerswerk. De aanwezigen waren werkzaam bij de gemeente Rotterdam, verschillende wijkteams, het Centrum voor Dienstverlening, Enver, Stichting Arosa, Timon, MEE, Samen 010, Bureau Frontlijn en House of Hope. Van de aanwezigen hadden er vier een aanstelling bij de gemeente en was één professional eerder werkzaam geweest als consultant Inkomen bij W&I in Rotterdam. Alle aanwezigen hadden (meestal ruime) ervaring met zowel het aanvragen van de IBB als het aanvragen van een gift bij het FBNR. In dit hoofdstuk komen hun ervaringen en overwegingen aan de orde die een rol speelden bij aanvragen bij het Fonds

Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) en de Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) van de gemeente Rotterdam.

We bespreken in dit hoofdstuk eerst het beslissingsproces van hulpverleners bij aanvragen van financiële bijdragen. We beschrijven ook welke kennis ze met elkaar uitwisselden tijdens de bijeenkomst; niet alle experts zijn even goed op de hoogte van de verschillende mogelijkheden in Rotterdam. We sluiten het hoofdstuk af met de mogelijke achtergronden voor de grote stijging van aanvragen bij het FBNR gedurende de laatste jaren.

Armoedebeleid

De ervaringen van hulpverleners met aanvragen bij de Individuele Bijzondere Bijstand of het FBNR zijn ingebed in de situatie op het gebied van armoede, armoedebeleid en schuldhulpverlening in het algemeen. De armoede neemt de laatste jaren toe in Nederland, vooral de hardnekkige armoede. Van 2010 tot 2013 bijvoorbeeld steeg het percentage huishoudens dat van een laag inkomen moet rondkomen, om daarna te stabiliseren. Maar het percentage huishoudens dat langdurig van een laag inkomen moet rondkomen, is blijven stijgen: van 2,9% in 2011 tot 3,3% in 2015.⁹ De armoede in Rotterdam is groter dan in de rest van Nederland. Van alle gemeenten in Nederland kent Rotterdam de meest ongunstige armoedecijfers.¹⁰ Het percentage langdurig arme huishoudens (4 jaar of langer) ligt in Rotterdam op 12%, tweemaal zo hoog als lande-

9 CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrens-in-2015> (de rekenwijze van de inkomensstatistieken zijn de afgelopen jaren door CBS herzien. Er zijn daardoor verschillende cijferreeksen beschikbaar die voor hetzelfde jaar een ander getal opleveren).

10 <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/27/armoederisico-het-hoogst-in-amsterdam-en-rotterdam>.

lijk. In 2013 had 22% van de Rotterdamse huishoudens een inkomen van 110% van het Wettelijk Minimum Loon of lager, tegen 12% landelijk.¹¹

De aanwezige hulpverleners werken vanuit deze context en spreken in reactie op de stellingen die de onderzoekers hen voorlegden hun zorgen uit over het gemeentelijke armoedebeleid.

“Er is veel aandacht voor arbeidstoeleiding, zelfredzaamheid en tegenprestatie, maar minder voor het oplossen van acute en langdurige financiële noden en voor het gebrek aan zelfredzaamheid bij bepaalde groepen minima.”

Op de stelling “De Rotterdamse IBB-regeling draagt onvoldoende bij aan het armoedebeleid” reageerde het gros van de hulpverleners met: “eens”. Eén van hen geeft de mening: Er is doorgeslagen in de bezuinigingen van de gemeente.” Een andere deelnemer noemt het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer dat naar zijn smaak veel te weinig aandacht heeft gekregen binnen de gemeente en de gemeenteraad. Volgens de Rotterdamse Rekenkamer telt Rotterdam 27.000 mensen met hoge schulden. De gemiddelde schuld van de tienduizenden Rotterdammers was in 2015 45.000 euro, tegenover 41.000 euro in 2013.¹²

5.2 Keuzeprocès van de hulpverleners en de gevolgen

We gaan in deze paragraaf eerst in op de ervaringen van de hulpverleners met het aanvragen van IBB, en met de spoedprocedure voor aanvragen van IBB. Daarna bespreken we hun ervaringen met het aanvragen van een gift bij het FBNR. We besluiten met het beslissingsproces: waarom een aanvraag, bij welke organisatie?

Ervaringen met het aanvragen van IBB

IBB: streng en vaker als lening dan als gift gegeven

De hulpverleners hebben vaak al jaren ervaring met IBB-aanvragen. Een professional geeft een grove schatting: “Eerst was het percentage toekenningen zo’n 80%, nu 30-40%”. De hulpverleners zeggen te ervaren dat de beoordeling strenger is geworden.

Volgens de hulpverleners verleent de gemeente nu “circa 95% van de IBB-toekenningen als lening”¹³. Dat is vaak maar niet altijd een probleem. De aflossing is laag, wordt ingehouden op de uitkering en het restant wordt na vijf jaar kwijtgescholden. “Je moet mensen niet pampieren.” “Het zorgt toch voor bewustwording als een cliënt niet zo gemakkelijk een gift krijgt.” Bovendien kan ook een lening ‘even lucht geven’ bij een cliënt met grote problemen. Maar in een behoorlijk aantal gevallen is een lening volgens professionals niet wenselijk of mogelijk - zoals bij grote schulden -, bij schuldsanering of bewindvoering. Daarnaast willen sommige cliënten geen lening aangaan omdat ze bang zijn extra in de problemen te komen. Sommige hulpverleners zeggen dat ze het aan de cliënt overlaten of ze de IBB als lening willen aanvragen.

Informatie: beschikbaarheid en begrijpelijkheid

Informatie over de Individuele bijstand en de bijzondere BB is volgens sommigen te moeilijk te vinden voor cliënten (vooral als het gaat om cliënten met licht verstandelijke beperkingen (LVB)). Voor die laatsten is de informatie ook moeilijk te begrijpen. Er is een groot aantal cliënten met LVB in Rotterdam, constateren de hulpverleners, en het aantal dat begeleid wordt bij het beheer van hun financiën is de afgelopen zes jaar volgens hun teruggelopen. Vooral de redenen voor afwijzing bij de IBB van de gemeente

¹¹ <http://idemrotterdam.nl/wp-content/uploads/2016/12/Feitenkaart-armoede-en-schulden-in-Rotterdam-webversie.pdf>. Cijfers niet vergelijkbaar met eerdergenoemde CBS-cijfers vanwege de andere berekeningswijze.

¹² <https://rekenkamer.rotterdam.nl/app/uploads/2017/03/R-O-15-06-hulp-buiten-bereik.pdf>

¹³ Zie pagina 52 voor de daadwerkelijke cijfers..

zijn onvoldoende beschreven, bijvoorbeeld de voorwaarden voor inrichtingskosten. Aanwezigen gaven de gemeente de tip om digitaal een keuzehulp aan te bieden.

Bejegening cliënt en maatwerk: te vaak “U had moeten sparen”

De hulpverleners hebben de indruk dat medewerkers die de IBB-aanvragen afhandelen, steeds vaker uitgaan van gemakzucht of erger bij aanvragers van IBB (en van bijstand in het algemeen). “Men veronderstelt al gauw fraude”, aldus een van de hulpverleners. De bejegening van cliënten is volgens hen star en beperkt. “De gemeente levert tot nu toe onvoldoende maatwerk. De cliënt krijgt in meer dan 90% van de gevallen te horen: u had moeten sparen.” Hulpverleners ervaren dat medewerkers Inkomen onvoldoende kijken naar de individuele achtergrond van de cliënt. Is er bijvoorbeeld sprake van grote schulden en/of schuldsanering, heeft de cliënt wel de mogelijkheid gehad om te sparen?

Niet voor alle doelgroepen en doelen

Het aanvragen van IBB lijkt volgens professionals in de praktijk niet voor alle cliënten met financiële noden goed mogelijk. Mensen met bewindvoering en schuldsanering mogen wel een aanvraag doen, maar de kans op toekenning is volgens de professionals niet groot. Daarnaast hebben hulpverleners te maken met illegalen met kinderen met de Nederlandse nationaliteit. De ouders hebben volgens een recente uitspraak (2017) van het Europese Hof van Justitie recht op asiel, maar kunnen nog geen aanspraak maken op (bijzondere) bijstand zolang ze dat nog niet hebben. Ook voor bepaalde financiële noden is een IBB-aanvraag in de praktijk volgens sommigen bijna onmogelijk.

Verschillen per beoordelaar

De groep hulpverleners ervaart een ongelijkheid in de behandeling van aanvragen door medewerkers Inkomen die de IBB-aanvragen behandelen. Dat ligt volgens hen enerzijds aan verschillen in ‘mensgerichtheid’ en benaderbaarheid van de medewerkers in kwestie, en anderzijds aan de kennis van regelingen, het inzicht in de problematiek

en de door de medewerker gemaakte afwegingen. Medewerkers hebben niet allemaal dezelfde inhoudelijke kennis. Ook geeft een van de hulpverleners aan dat cliënten over hetzelfde onderwerp niet altijd dezelfde informatie krijgen. Daardoor kunnen hulpverleners – die zelf geen wortels hebben in de gemeentelijke organisatie - de aanvraag voor de cliënt ervaren als een ‘loterij’: de kans op toekenning hangt af van de medewerker die de aanvraag behandelt. Hulpverleners die wortels hebben in de gemeentelijke organisatie voelen zich vrijer en pakken vaker de telefoon om met een betrokken ambtenaar over (de afwijzing van) de aanvraag te spreken dan anderen.

Verschillende aanpak door hulpverleners

De onderzoekers hebben op basis van de expertmeetings geconstateerd dat ook hulpverleners verschillend met IBB-aanvragen omgaan. Sommigen blijken actiever en meer volhardend om te gaan met afwijzingen van aanvragen dan anderen, wat resulteert in een grotere kans op toewijzing. Anderen accepteren een afwijzing snel en zoeken dan naar alternatieve oplossingen voor de cliënt. Dat lijkt te maken te hebben met kennis en ervaring, maar ook met contacten binnen de gemeentelijke organisatie.

Werkwijzen die effect opleveren (eerder een toewijzing) zijn volgens de hulpverleners:

- Starten met een aanvraag met een goede toelichting
- Volhouden, blijven aandringen. Dat betekent ook: veel tijd investeren
- Onderhandelen met de behandelaar van de aanvraag
- Een hogere functionaris aanspreken (een kwaliteitsmedewerker, caseregisseur, afdelingshoofd). Deze kan de beslissing van een lagere medewerker herroepen
- duurtevrageaanwi@rotterdam.nl mailen (= een kwaliteitsmedewerker)
- Bezwaar aantekenen tegen afwijzing en tegelijkertijd een voorlopige voorziening aanvragen (die de gemeente verplicht is te geven als hij wordt toegewezen)

- Inbreng van Jeugdzorg, bureau Stedelijke Zorg of van SUWR (Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond) over de urgentie van financiële hulp.

Om een IBB-medewerker te kunnen spreken, moet een hulpverlener die kunnen bereiken. Hulpverleners die bij de gemeente of bij een wijkteam werkzaam zijn, kennen de interne organisatie en hebben toegang tot directe nummers van medewerkers. Sommige hulpverleningsinstanties hebben een speciale functionaris die kennis heeft over onder meer het aanvraagproces IBB, en directe nummers van I-medewerkers kent. Voor anderen is het telefoonnummer 14010 echter de enige mogelijkheid om de I-medewerker te bereiken. Daar blijkt het vaak onmogelijk om verder de gemeentekorporatie in te komen: *“14010 medewerkers kennen de regels niet of weten ook niet naar wie ze je toe moeten verwijzen.”*

Het zeer relevante mailadres ‘durftevragenaanw’ blijkt nog lang niet bij alle hulpverleners bekend. Een aantal aanwezigen vreest dat de vrij moeilijke bereikbaarheid van I-medewerkers de bedoeling is. Ook noemt een hulpverlener de grote drukte bij de afdeling als mogelijke oorzaak van de slechte bereikbaarheid van medewerkers.

Deelnemende hulpverleners hebben elkaar tijdens de bijeenkomst tips gegeven om verder te komen met een aanvraag: gebruik naast het genoemde mailadres de kennis en mogelijkheden van de wijkteams (die hebben een eigen contact bij de dienst Werk & Inkomen), schakel sociaal raadslieden in, en maak gebruik van de *Vraagwijzer*. Ook de medewerkers van het FBNR hebben volgens de experts goede ingangen bij W&I. Als het de hulpverlener lukt in contact te komen met een I-medewerker, blijkt deze vaak bereid mee te denken over oplossingen.

Ervaringen met spoedaanvragen

Bij een spoedaanvraag gelden grofweg dezelfde zaken/haken en ogen/kanttekeningen als bij een gewone IBB-aanvraag, is de ervaring van de hulpverleners. Het resultaat is mede afhankelijk van wie de spoedaanvraag behandelt. Volgens een hulpverlener *“verschillen medewerkers in wat ze als ‘spoed’ beschouwen”*. Hulpverleners hebben meer kans op toewijzing van IBB aan hun cliënt als ze de weg kennen in de organisatie en interne nummers hebben. *“Veel bellen en navragen helpt ook hier. Bij mailen helpt het om ‘spoed’ in het onderwerp te zetten”*, zo tipten de hulpverleners elkaar. Dan komt de aanvraag bij de juiste spoedambtenaar terecht. Een spoedaanvraag kost de hulpverlener ook veel extra tijd: deze moet de juiste medewerker achterhalen, pro forma-rekeningen aanleveren, er achteraan zitten, et cetera. Spoedaanvragen blijken niet altijd met spoed behandeld te worden. *“Er zijn wel 5000 spoedaanvragen per jaar. Ook hier moet je bovenop de stapel zien te komen”*. Toch lukt het sommigen om binnen twee weken en soms zelfs binnen 48 uur een spoedtoewijzing IBB te krijgen.

Wijkteams hebben een speciale BOO-medewerker die spoedaanvragen kan regelen en de wegen kent. Maar verder geldt ook: als een cliënt tijdig en op de juiste manier IBB aanvraagt, is een spoedprocedure IBB niet nodig.

Ervaringen met aanvragen van een gift bij het FBNR

De ervaringen van hulpverleners met het aanvragen van giften bij het FBNR zijn vooral positief (ook na een dringende aansporing om vooral ook kritisch te zijn). De FBNR-medewerkers volgens de professionals zijn zeer benaderbaar. Ze luisteren goed en denken mee. Ze hebben volgens de professionals oog voor de noden van de cliënt en denken op maat en ze geven goed telefonisch advies. De procedure wordt als duidelijk ervaren, verwerking als snel. Giften zijn mogelijk voor meer vormen van acute financiële nood dan bij de gemeente en ook voor doelgroepen die geen IBB kunnen aanvragen.

Wel zijn er volgens een hulpverlener “bij het FBNR de laatste tijd meer afwijzingen en lagere toekenningen”.

Een bij de gemeente werkzame hulpverlener heeft een opvallende ervaring: een gemeentemedewerker wilde een door het FBNR toegekende gift niet beschikbaar stellen aan de hulpverlener. Een hulpverlener raadt het FBNR overigens aan om hulpverleners die na een afwijzing van een aanvraag IBB een aanvraag bij het FBNR komen doen, altijd terug te verwijzen naar de gemeente als zij nog geen kwaliteitsmedewerker hebben gesproken over de aanvraag.

Keuze voor aanvraag bij de IBB, het FBNR of anders

Waarom kiezen hulpverleners voor een aanvraag bij de IBB of bij het FBNR of elders? De IBB is in veel gevallen in principe voorliggend (een uitzondering vormen cliënten zonder papieren); soms wordt ook het maatwerkbudget bij de wijkteams ingezet omdat professionals daar zelf toegang toe hebben of via contacten daar. Er is discussie over de vraag of dat maatwerkbudget ook een voorliggende voorziening is. Een coach van een wijkteam zet het maatwerkbudget wel eens in ter overbrugging van de tijd tot een toewijzing van een spoedprocedure IBB.

Als een aanvraag IBB of maatwerkbudget mogelijk is, dan zal het FBNR een aanvrager altijd verwijzen naar de gemeente of het wijkteam, mocht daar nog geen aanvraag gedaan zijn. IBB is, zoals beschreven, echter niet voor alle doelgroepen en doelen mogelijk; het maatwerkbudget (of de mogelijkheid voor ‘externen’ om dat ‘aan te vragen’) is niet bij alle hulpverleners buiten de wijkteams bekend. Dan zoeken hulpverleners dus naar andere wegen. De drempels die de gemeente in de beleving van de hulpverleners opwerpt voor aanvragen IBB, verhogen volgens hen het aantal aanvragen bij het FBNR en andere fondsen. Ook de gemeente zelf verwijst naar eigen zeggen naar het FBNR en het maatwerkbudget.

Zoals we hebben beschreven is niet elke hulpverlener even volhardend bij een aanvraag bij/afwijzing door de gemeente. Een aanvraag bij het FBNR blijkt bovendien gemakkelijker en sneller dan de IBB en levert ook altijd een gift. Het FBNR kent daarnaast een kortere doorlooptijd van aanvragen dan andere fondsen, zoals dat van stichting Bekker la Bastide en het Fonds Jacob van Heusden. Deze laatste twee zijn ook vaak minder bekend bij de hulpverleners. Daarnaast gaan niet alle wijkteams even gemakkelijk om met het toekennen van het maatwerkbudget. Hulpverleners hebben dus diverse redenen om bij acute en minder acute financiële nood te kiezen voor een aanvraag bij het FBNR in plaats van bij de gemeente of elders. Een aanwezige geeft de tip om een checklist te maken voor hulpverleners, waarin alle mogelijke toeslagen, voorliggende voorzieningen en fondsmogelijkheden zijn opgenomen, zodat de aanvragen in principe op de juiste plek terechtkomen.

Landelijke en gemeentelijke regelingen aangescherpt, er zijn geen buffers meer

De hulpverleners geven aan dat allerlei gemeentelijke en landelijke regelingen de afgelopen jaren zijn afgeschaft: Het rijk heeft bezuinigd op een groot aantal regelingen die eerder makkelijk toegankelijk waren: bijvoorbeeld de Wmo (minder toekenningen, een hogere eigen bijdrage), de compensatie van het eigen risico is afgeschaft, de wettelijke regeling voor chronische zieken is er niet meer, maar ook de bijstandsniveaus zijn verlaagd. Een hulpverlener zegt:

“De uitkeringen zijn te laag. Bij langdurige uitkeringsafhankelijkheid ontstaan er vanzelf problemen.”

Ook het Nibud geeft signalen in dit verband.¹⁴ Door de verpauperende effecten van de hogere werkloosheid en de lagere uitkeringen hebben uitkeringsgerechtigden minder buffers.

“Het argument dat aanvragers hadden moeten sparen gaat dus in veel gevallen niet op. De mensen kunnen niet sparen van hun inkomen.”

LVB-problematiek, complexe cases en maatwerk/flexibiliteit

Volgens de hulpverleners houdt de gemeente Rotterdam daarnaast “(...) onvoldoende rekening met het begripsvermogen en laaggeletterdheid bij cliënten. Er is onvoldoende aandacht voor LVB-problematiek en de leerbaarheid van een cliënt op het gebied van financiën”. Vaak is er bij hulpverleners een vermoeden van LVB bij een cliënt, maar wordt er, – vanwege gebrek aan financiële middelen bij organisaties en/of cliënten-, geen test uitgevoerd. Dat kost namelijk 300 euro. Met officieel vastgestelde LVB is er veel meer mogelijk qua hulp en het verkrijgen van IBB via de gemeente. Het bureau Stedelijke Zorg kan dan ook iets voor de cliënten betekenen.

De reactietermijnen op schriftelijke oproepen van de Dienst Werk en Inkomen (bijvoorbeeld: “Wilt u langskomen? U moet nog formulieren aanleveren”) en op IBB-afwijzingen vinden de hulpverleners erg kort. Een hulpverlener:

“Veel cliënten komen daardoor in de knoop. Voor de LVB-ers geldt dat door die korte termijnen en een slecht begripsvermogen er veel sprake is van onnodig stopzetten van uitkeringen.”

“Ik heb te maken met cliënten die voor de 3e tot 7e keer een aanvraag bijstandsuitkering doen. Omdat zij bijvoorbeeld vergeten één van de bijlagen in te vullen. Dan blijven zij lange tijd zonder uitkering en hebben zij dus geen geld.”

Bij een groot deel van de cliënten is een opeenstapeling van schulden het gevolg en daarmee wordt de cases individueel en als verzameling steeds complexer. Om die complexe cases aan te pakken zijn hulpverleners veel tijd kwijt. Een aantal hulpverleners suggereert dat hulpverleners en behandelaars met een hbo-opleidingsniveau nodig zijn. Voor bijstandsgerechtigden met beperkingen dient er meer flexibiliteit te komen, aldus de hulpverleners. Ook suggereren zij “(...) een lagere caseload voor de gemeenteteambtenaren die zich bezighouden met het beoordelen van de IBB. Zo kan er echt op maat gekeken worden of de aanvraag gehonoreerd moet worden en wordt er minder gauw gegrepen naar het standaard afwijzingsargument “Helaas, U had moeten sparen.” En ook de standaard- toewijzingsconstructie – “Dit wordt een lening”- komt dan waarschijnlijk minder vaak voor.”

Transitie en transformatie in het sociale domein

Ook de transitie in het sociaal domein hebben invloed op de financiële situatie van cliënten. Bij complexe schuldenproblematiek ervaren hulpverleners een ketensamenwerking tussen betrokken organisaties. Zij pleiten voor meer samenwerking en huisvesting binnen eenzelfde gebouw en ook voor een veel eerdere aanpak van de problemen. Een “laagdrempelig loket zou een uitkomst zijn voor veel cliënten”, zeggen ze. Dit zou ook kunnen voorkomen dat zij een aanvraag bij de IBB of het FBNR moeten doen. Ook zou er onvoldoende sprake zijn van het door de gemeente enthousiast uitgedragen ‘één gezin, één plan’ beleid. Een andere door de professionals genoemd punt is dat de maximum begeleidingstijd van een halfjaar van cliënten bij het wijkteam vaak als onvoldoende wordt ervaren, gezien de complexiteit van de situatie van cliënten.

¹⁴ https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/20151125-stimulansz-overzicht-wetswijzigingen-trends-uitgaven-bijzondere-bijstand.pdf

Wensen van de hulpverleners: hoe kunnen het FBNR en de gemeente Rotterdammers in armoede beter helpen?

De aanwezigen hebben ten aanzien van de groep Rotterdammers die in armoede leeft de volgende wensen:

- Graag meer budgetbeheer toepassen (ook levenslang), liever dan een beschermingsbewind. De cliënt behoudt dan volgens de hulpverleners nog enige autonomie en budgetbeheer is goedkoper dan bewindvoering en schuldsanering;
- Graag de mogelijkheid weer invoeren om de vaste lasten te kunnen inhouden op de uitkering. *“Dit staat misschien haaks op de zelfredzaamheidgedachte, maar het houdt cliënten wel langer financieel op de been.”*

Verder vragen zij het FBNR om hun signaleringsmogelijkheden in te zetten om de overheid te wijzen op haar eigen handelwijzen die bijdragen aan de schuldensituatie van veel cliënten. Dat betreft de manier waarop de Belastingdienst bijvoorbeeld kinderopvangtoeslag terugvordert, en de manier waarop het CJIB omgaat met cliënten die boetes en vorderingen niet kunnen betalen.

5.3 Kennisuitwisseling tussen professionals

De expertmeetings fungeerden niet alleen als bron van informatie voor de onderzoekers, maar ook voor de hulpverleners onderling. Dat gold in de eerste plaats voor de hiervoor beschreven manieren om door het kiezen van de juiste wegen en door vol te houden meer resultaat te halen uit de IBB-aanvragen. In de tweede plaats benadrukten sommigen het belang om ook kritisch naar zichzelf te zijn. Vergeet niet de klant zelf te vragen naar oplossingen: wat kan hij of zij en zijn of haar netwerk zelf doen? En stuur niet altijd aan op een gift in plaats van een lening: het is soms goed als een cliënt ervaart

dat een gift niet vanzelfsprekend is. Tenslotte gaven ze elkaar een aantal heel praktische tips:

- Piekfijn bonnen (voor tweedehandsspullen) aanvragen bij de sociaal raadslieden
- Een hulpverlener kan bij het Goederenproject van het Wijkpastoraat Oude Noorden gratis spullen aanvragen voor noodgevallen
- Een ‘externe’ hulpverlener kan een cliënt aanmelden bij een wijkteam om voor het maatwerkbudget in aanmerking te komen
- Soms hebben scholen een eigen fonds
- Samen 010 organiseert budgetmaatjes
- De Zorgconsulent is er voor signalering van probleempunten in Jeugdzorg en zorg
- Er zijn energiemaatschappijen zonder borg en er is een telefoonprovider die een procedure heeft waarmee bewindvoerders en budgetbeheerders klanten kunnen aanmelden
- Stichting Sociaal Vangnet Energie helpt cliënten energieschulden op te lossen.

5.4 Achtergronden van de stijging van aanvragen bij het FBNR

De door de hulpverleners aangedragen achtergronden van de stijging van het aantal aanvragen bij het FBNR liggen op verschillende terreinen. Ten eerste neemt het aantal huishoudens met een laag inkomen in Rotterdam nog steeds toe¹⁵, en ook de complexiteit van hun situatie. Ten tweede hebben de transities in het sociaal domein hier en daar

15 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03/langdurige-armoede-verder-toegenomen-in-2016>

geleid tot een slechtere ketensamenwerking, waardoor mensen in de schulden minder goed geholpen worden.

Ten derde is het volgens de professionals moeilijker geworden om IBB toegekend te krijgen. Ten vierde gaat de behandeling van aanvragen door het FBNR snel, prettig en duidelijk, en sneller dan bij andere fondsen. Het betreft in tegenstelling tot de IBB ook altijd een gift. De doelgroepen zijn breder dan bij de gemeente en giften zijn ook voor meer doelen mogelijk. Tot slot is het FBNR waarschijnlijk ook in toenemende mate bekend onder hulpverleners. Ten vijfde gaat de behandeling van aanvragen door het FBNR daarentegen volgens de hulpverleners juist goed. Die gaat sneller, prettiger, duidelijker dan bij de gemeente en sneller dan bij andere fondsen. De medewerkers zijn kundig en benaderbaar en hebben oog voor de noden van cliënten. Het betreft in tegenstelling tot de IBB altijd een gift. De doelgroepen zijn breder dan bij de gemeente en giften zijn ook voor meer doelen mogelijk. Het FBNR is waarschijnlijk ook in toenemende mate bekend onder hulpverleners. De onderzoekers constateren daarnaast dat hulpverleners onderling verschillen in kennis (van de interne organisatie bij de gemeente en wegen om daar binnen te komen) en in hun volharding om IBB toegekend te krijgen.

5.5 Tot slot: oorzaken en oplossingen

De hulpverleners zien voor het toenemend beroep op het FBNR niet één oorzaak, maar een verzameling van verschillende oorzaken. Er zijn veel ontwikkelingen die armoede in Nederland beïnvloeden en dus ook de armoede in Rotterdam (Stimulansz, 2015). Met een deel van de oorzaken hebben zowel het FBNR als de gemeentelijke Individuele Bijzondere Bijstand te maken.

De hulpverleners vermoeden echter ook dat er in hun praktijk wel degelijk een samenhang is tussen de afwijzingen in de IBB en del toekenningen door het FBNR.

De gemeente gaat volgens de hulpverleners in ongeveer 90% van de gevallen uit van financiële zelfredzaamheid, van de veronderstelling dat uitkeringsgerechtigden buffers kunnen opbouwen en hadden kunnen sparen (zie ook bijlage 1). Op grond daarvan wijst men de aanvraag af. Deze inschatting van 90% afgewezen IBB-aanvragen wordt overigens niet gedeeld door de uitvoerders en de beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam (zie voor hun visie hoofdstuk 6). Maar de inschatting van het resultaat bij de gemeente en de ervaringen met de IBB vormen wel de achtergrond van waaruit hulpverleners zich voor hun cliënten wenden tot het FBNR. Het FBNR – zo is hun ervaring – gaat niet uit van categorische zelfredzaamheid. Het fonds beoordeelt de aanvraag en de situatie op zich en kan dan tot een andere conclusie komen dan de IBB: “De betrokkene heeft niet kunnen sparen en moet zo gauw mogelijk geholpen worden”. Hoe meer aanvragen de gemeente afwijst, hoe vaker het FBNR benaderd wordt, ook al omdat FBNR “één van de bekendste en meest benaderbare fondsen” in Rotterdam is.

6 De Individuele Bijzondere Bijstand bij de gemeente Rotterdam

Inkomensondersteuning in het kader van het Rotterdamse armoedebelief berust op twee pijlers: inkomensondersteuning middels diverse regelingen en schulddienstverlening. Onder inkomensondersteunende voorzieningen vallen de volgende regelingen¹⁶:

- AOW-tegoed
- Jeugdtegoed
- Individuele inkomstentoeslag
- Kwijtschelding afvalstoffenheffing
- Bijzondere Bijstand
- Stichting Meedoen
- Jeugdcultuurfonds
- Maatwerkbudget voor de wijkteams

In het hier gepresenteerde onderzoek richten we ons op de Bijzondere Bijstand en dan specifiek op de Individuele Bijzondere Bijstand, omdat deze het meest overeenkomt met het type giften die het FBNR verstrekt. In dit hoofdstuk gebruiken we de ervaringen en inzichten van een kwaliteitsmedewerker, beleidsmedewerkers en een onderzoeker bij de gemeente Rotterdam. In eerste instantie zijn er gesprekken geweest met de kwaliteitsmedewerker die informatie had opgehaald bij zijn team, en is gesproken met de afdelingsmanager. Op basis van de ervaringen van de hulpverleners en de trends beschreven in hoofdstuk 4, hebben we hen vragen voorgelegd. Vervolgens hebben beleidsmedewerkers hun reacties gegeven op zowel de ervaringen en beelden van de hulpverleners als op de ervaringen die de kwaliteitsmedewerker heeft beschreven. Het betreft hier dus medewerkers in de uitvoering en in het beleid en hun ervaringen

kunnen van elkaar verschillen. Op basis van de gesprekken en de feedback verwoorden we hieronder de hoofdlijn in het beleid en de uitvoering van de Individuele Bijzondere Bijstand bij de gemeente Rotterdam. Voor wetstechnische informatie en beleidsregels voor de bijzondere bijstand verwijzen we naar de website overheid.nl en bijlage 1.¹⁷

6.1 Veranderingen als gevolg van de Participatiewet

De Participatiewet (PW, 1 januari 2015) heeft een groot aantal veranderingen met zich meegebracht in de regels voor de Bijstand en Individuele Bijzondere Bijstand, zowel voor gemeenten als voor klanten. In het overzicht uit een uitgave van Stimulansz is dat zichtbaar. Het onderstaande overzicht biedt een beknopt inzicht in de wijzigingen in de Bijstandswet per 1-1-2015 (wijziging van WWB naar PW), waarbij in acht genomen moet worden dat niet *alle* genoemde wijzigingen relevant zijn voor het onderdeel IBB.

16 Moors F. *Inkomensondersteunende voorzieningen in het kader van het lokale armoedebelief* 2016. Rotterdam; 2016.

17 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/481927/481927_1.html

Overzicht van wetwijzigingen en trends van invloed op de uitgaven Bijzondere Bijstand

Stimulansz¹⁸, 25 november 2015

Grosslist (deels weergegeven)

- Invoering van de kostendelersnorm, waardoor de bestedingsruimte van kostendelende bijstandsgerechtigden afneemt.
- Afschaffing van de norm alleenstaande ouder; dit heeft waarschijnlijk drukverhogend gewerkt op het verlenen van Bijzondere Bijstand.
- Invoering van de studietoeslag.
- Afschaffing van de langdurigheidstoeslag en invoering van de individuele toeslag.
- Invoering van de aanscherping van het maatregelenbeleid.
- Afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten.
- Harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden, invoering van een boetesysteem.

Bijkomende veranderingen genoemd in deze publicatie:

- Problematische schulden als grond voor onderbewindstelling is in wetgeving vastgelegd. De gemeente betaalt de kosten voor bewindvoering.
- De Wet tegemoetkoming schoolkosten (WTS) is afgeschaft voor 16- en 17-jarigen. Er zou gebruikt gemaakt moeten worden van het kindgebonden budget als onderliggende voorziening, waarin de vergoeding kleiner is.
- Iedereen wordt geacht verzekerd te zijn, zodat medische kosten gedekt zijn.

Nu de Participatiewet drie jaar in werking is, stellen beleidsmedewerkers van de gemeente dat de uitvoeringspraktijk een genuanceerder beeld oplevert. Zo zal de kostendelersnorm zeker invloed hebben op de bestedingsruimte van huishoudens, maar is nog niet bekend wat de directe invloed van deze wijziging is op het in aanmerking komen voor Bijzondere Bijstand. Daarbij gaat de gemeente bij het beoordelen van draagkracht uit van de bijstandsnorm, zonder rekening te houden met de kostendelersnorm. Wel is het zo dat de mogelijkheid om te reserveren voor het vervangen van huishoudelijke apparaten door de kostendelersnorm is afgenomen.

Wat betreft de situatie van alleenstaande ouders, voert de gemeente via de Alleenstaande Ouder Compensatie actief beleid om de burger een inkomen te garanderen dat ongeveer gelijk is aan de norm vóór de invoering van de Participatiewet.

Van de afschaffing van de studietoeslag is er volgens de gemeente geen negatieve invloed op de IBB. Het effect van de vervanging van de langdurigheidstoeslag door de individuele inkomenstoeslag is beperkt voor de IBB. De gemeente Rotterdam, anders dan sommige andere gemeenten, houdt bij het beoordelen van een aanvraag voor de IBB geen rekening met het recht op de individuele inkomenstoeslag. Tot slot kent de gemeente Rotterdam een tegemoetkoming meerkosten zorg, die meerkosten voor onder andere chronisch zieken en gehandicapten compenseert.

6.2 Beleid en uitvoering van de Individuele Bijzondere Bijstand

In 2012 zijn beleid en uitvoering van het armoedebelief van elkaar losgemaakt. Concreet betekent dit dat het armoedebelief (waaronder ook de Individuele Bijzondere Bijstand) nu bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) is ondergebracht en de uitvoering van het armoedebelief bij een aantal afdelingen die *deels* vallen onder het cluster MO, en *deels* onder het cluster W&I.

18 https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/20151125-stimulansz-overzicht-wetwijzigingen-trends-uitgaven-bijzondere-bijstand.pdf

Het armoedebelief (en dus ook beleid m.b.t. de IBB) wordt voorbereid binnen het cluster MO en vastgesteld door de gemeenteraad. Het cluster MO heeft inzicht in beleidswijzigingen die mogelijk invloed hebben op het aantal toekenningen van Individuele Bijzondere Bijstand. Het contact met de klanten die een IBB aanvragen en het toekennen van de aanvraag vinden plaats bij de afdeling 'Beheer Inkomen'. Daarnaast verstrekken de afdelingen Jongerenloket en Participatie & Stedelijke zorg ook Bijzondere Bijstand en deze afdelingen vallen onder het cluster MO. Tevens is er een team onder de afdeling ABV (eveneens onderdeel van het cluster MO) dat de verantwoordelijk is voor de verlening van Bijzondere Bijstand aan pensioengerechtigden. De aanvragen voor Individuele Bijzondere Bijstand worden behandeld door de inkomensconsulenten die werken op deze afdelingen. Kwaliteitsmedewerkers controleren de kwaliteit van dit proces van toekennen/afwijzen van Individuele Bijzondere Bijstand, en zijn vraagbaak voor de inkomensconsulenten.

Open einderegeling en oplopende kosten van de Bijzondere Bijstand bij de gemeenten

Er is geen vast budget voor de Individuele Bijzondere Bijstand, hoewel het in de begroting natuurlijk wel wordt begroot. Indien het recht op IBB wordt vastgesteld, is er geen budgettaire beperking op toekenning en wordt de IBB ook daadwerkelijk verstrekt. De uitgaven aan Bijzondere Bijstand zijn verbonden aan de uitgaven voor het totale minimumbeleid bij gemeenten.

6.3 Stijgend aantal aanvragen

De afgelopen jaren is het aantal uitkeringsgerechtigden in Rotterdam toe- en afgenomen en bedraagt momenteel circa 37.540 personen. Het totaal aantal aanvragen Individuele Bijzondere Bijstand neemt toe. Vooral de aanvragen voor bewindvoering en rechtsbijstand zijn toegenomen. Er is sprake van een afnemende bestedingsruimte door wijzigingen in de eerder genoemde regelingen, maar de afname van bestedingsruimte heeft

geen directe invloed heeft op de mate waarin er IBB voor bewindvoerderskosten wordt verstrekt. De gemeente hanteert als ondergrens de bijstandsnorm, zonder rekening te houden met de kostendelersnorm (KDN) van mensen met een bijstandsuitkering of een laag inkomen.

De gemeente stelt dat volgens de Participatiewet alleen het hebben van schulden geen reden is tot toekenning van IBB. *“Er moet meer aan de hand zijn. Denk aan dreigende huisuitzetting, dreigende afsluiting van energie en/of water, het belang van kinderen, ziekte of ernstige psychische problemen.”* Volgens vaste jurisprudentie is het hebben van schulden geen bijzondere omstandigheid bij de beoordeling van het recht op Bijzondere Bijstand. Deze jurisprudentie al bestond ook al onder de WWB en diens voorganger de Abw. Er is hier dus géén sprake van een koerswijziging als gevolg van de invoering van de Participatiewet. Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden, waarbij van de aanvrager wordt verwacht om te reserveren, ook bij een inkomen op bijstandsniveau.

Ook worden aanvragen voor andere voorzienbare kosten in principe afgewezen zoals leges (bijvoorbeeld voor naturalisatie), reiskosten en een paspoort bij spoedgevallen (bijvoorbeeld bij overlijden van iemand in het buitenland), brillen en tandartskosten. De gemeente stelt dat hier geen verandering in is opgetreden; in al deze gevallen zijn de wet en het beleid ongewijzigd gebleven. Voor voorzienbare kosten moet worden gereserveerd en voor medische kosten is de Ziekenfondswet en daarna de Zorgverzekeringswet een voorliggende voorziening. Dit wordt ondersteund door jurisprudentie.

Voor zorgkosten wordt in principe geen Individuele Bijzondere Bijstand meer toegekend, omdat de Zorgverzekeringswet als een toereikende en passende voorliggende voorziening geldt. De gemeente Rotterdam biedt daarnaast een collectieve zorgverzekering aan voor inwoners met een laag inkomen (zie kader).

Het VGZ Rotterdampakket¹⁹ is een zorgverzekering voor Rotterdammers met een inkomen tot maximaal 130% van het bruto wettelijk minimumloon. Het is een complete zorgverzekering met een ruime dekking. Met dit pakket komt u niet voor onverwachte zorgkosten te staan.

De voordelen van het VGZ Rotterdampakket:

- 10% korting op de basisverzekering.
- Maximaal €50 eigen risico per persoon. Het overige eigen risico is meeverzekerd.
- Veel vergoedingen, bijvoorbeeld voor brillen, fysiotherapie en de tandarts.
- Alle eigen bijdragen voor vergoedingen zijn meeverzekerd. Onder bepaalde voorwaarden zelfs die voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- Nieuw: als u in 2017 de Tegemoetkoming Meerkosten Zorg (TMZ) ontvangt, krijgt u in 2018 de 'vergoeding hoge zorgkosten' van €150, deze wordt vanaf maart 2018 door VGZ verrekend met de maandpremie.
- VGZ betaalt de nota's meestal rechtstreeks aan de zorgaanbieder.
- Het VGZ Rotterdampakket is voor iedereen met een lager inkomen. Niemand wordt uitgesloten op basis van medische gronden.

Probleem is echter dat voor wanbetalers in de zorg (als gevolg van schulden) een collectieve aanvullende zorgverzekering niet mogelijk is, omdat ze eerst moeten uitstromen uit de 'bronheffing'. Bronheffing wil zeggen dat de premieachterstand wordt ingehouden op het inkomen (loon, uitkering, pensioen) nog voordat het uitbetaald wordt. De gemeente Rotterdam kent ter voorkoming van deze situatie bijzondere bijstand toe voor zorgverzekeringsschulden om de overstap naar het Rotterdampakket mogelijk te maken.

6.4 Minder leningen

De regels rondom de uitvoering van de Individuele Bijzondere Bijstand liggen veelal vast in de (landelijke) Participatiewet. De gemeente heeft echter op enkele vlakken beleidsvrijheid, zoals de keuze voor de toepassing van een drempelbedrag. In Rotterdam wordt dit niet toegepast. Daarnaast is er de keuze om in sommige gevallen de Individuele Bijzondere Bijstand in de vorm van een lening in plaats van een gift te verstrekken. De IBB kan volgens de Participatiewet voor een groot deel van de kostensoorten echter *niet* in de vorm van een geldlening worden verstrekt. Dit zien we terug in de gemeentelijke cijfers; gegevens van OBI laten zien dat slechts 16% van alle verstrekkingen een lening was. Bij sommige posten ligt het aandeel leningen hoger. Zo was dit percentage voor de post huisraad in 2016 65%. Het percentage leningen voor levensonderhoud bedroeg in 2013 64% maar is in 2016 gedaald tot 21%. De cijfers van OBI laten verder een trend zien van een oplopend aantal verstrekkingen, maar een afnemend aandeel leningen sinds 2013.

Sommige verstrekkingen zijn altijd een gift, zoals kosten voor beschermingsbewind en het doorbetalen van vaste lasten tijdens detentie. Levensonderhoud is soms ook een gift, maar dat komt minder vaak voor: alleen als na onderzoek van de inkomensconsulent blijkt dat er bijzondere omstandigheden zijn. Verhuiskosten, stofferingskosten, eerste of dubbele huur en administratiekosten worden volgens de kwaliteitsmedewerker in principe als gift toegekend als het niet een eerste zelfstandige woning van een jongere betreft, want die wordt geacht te hebben kunnen sparen voordat die het ouderlijk huis verlaat. Maar de verdere inrichtingskosten zijn in principe een lening. De gemeente stelt dat dit in lijn is met de wet en bestaande jurisprudentie hierover.

De kwaliteitsmedewerker ervaart dat er weinig uitzonderingen worden gemaakt. Naar zijn ervaring mag er alleen een uitzondering gemaakt worden als er sprake is van een

¹⁹ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/vgz-rotterdampakket/>

schuldsaneringstraject en een klant dus geen nieuwe schulden mag maken omdat dan het traject belemmerd wordt en dat als iemand alleen in budgetbeheer is, dat niet voldoende is. De beleidsmedewerkers vullen aan dat er andere uitzonderingen gemaakt mogen worden, die genoemd zijn in het handboek, zoals bijvoorbeeld de verhuiskostenregeling voor 55-plussers en gehandicapten. De kwaliteitsmanager ervaart dat naar zijn mening klanten best vaak afzien van een aanvraag als ze te horen krijgen dat het een lening is. Dat gebeurt volgens hem drie of vier keer per 100 aanvragen, wat anderzijds ook als maar een klein aandeel gezien kan worden.

Sinds de herziening in 2016 is afgesproken om de aanvrager te wijzen op de mogelijkheid van (goedkopere) tweedehands aanschaf. Hiermee wordt het te lenen bedrag kleiner.

Minder toekenningen van Individuele Bijzondere Bijstand?

Volgens de kwaliteitsmedewerker maken de wettelijke regels het beoordelingsproces van een aanvraag Individuele Bijzondere Bijstand voor de ambtenaren strenger. Zijn indruk is dat er, zeker bij aanvragen voor inrichting en stoffering, nu meer wordt afgewezen dan vóór het invoeren van de Participatiewet. Uit cijfers van de afdeling Onderzoek & Business Intelligence blijkt echter dat het percentage afwijzingen over het totaal aantal aanvragen redelijk stabiel is; tussen 2010 en 2016 varieert dit tussen 17% in 2017 en 22% in 2014. Dit kan echter per post verschillen.

Als een klant de juiste hulpverleningsinstelling weet te vinden of bijvoorbeeld in behandeling is bij een GGZ-instelling, is de kans op toewijzing volgens de geïnterviewde kwaliteitsmedewerker groter. Die instantie kan dan beter motiveren wat de bijzondere omstandigheden zijn. Dan is de kans van slagen groter dan wanneer cliënten op eigen houtje aanvragen indienen. De kwaliteitsmedewerker beschrijft hoe soms bij het FBNR

een verkeerd beeld over een heroverweging van een besluit tot toekenning kan ontstaan. Hij illustreert dit met een individueel voorbeeld van uitvoering van een aanvraag:

“Dan gaat het om een aanvraag verhuiskosten die door een aanvrager gemotiveerd wordt. We gaan over op toekenning en besluiten om dat geld direct over te maken naar de verhuizer. Dan zegt de klant: ‘Dan hoef ik het niet’. Als wij de toekenning dan terugdraaien, dan neemt het FBNR contact met ons op: ‘Waarom verstrekken jullie dat niet...?’ Terwijl wij het wel hadden willen toekennen, maar het hebben teruggedraaid vanwege een vermoeden van fraude.”

6.5 Maatwerk?

De kwaliteitsmedewerker wordt de volgende stelling voorgelegd: “Naar ervaring van zowel het FBNR als hulpverleners behandelt de gemeente de aanvragen Individuele Bijzondere Bijstand niet voldoende met maatwerk (wat wettelijk wel de bedoeling is).” Hij reageert daarop met:

“Wij zijn bezig met een verbetergroep, met ‘Beheer Inkomen’, het FBNR en wijkteams. Ik weet dat de gedachtegang leeft, onder andere bij het FBNR, dat ‘Beheer Inkomen’ van Werk en Inkomen volgens hun beleving te weinig onderzoek doet naar de bijzondere omstandigheden. Te weinig de ruimte benutten. Maar die ruimte is er vaak niet. Kijken naar schulden en zo.... Dat is geen bijzondere omstandigheid. Medewerkers van het fonds leven in de veronderstelling dat de regels van de oude bijstandswet (WWB) nog gelden. De wet zegt echter ‘je moet reserveren, dat je dat niet kon doen is geen bijzondere omstandigheid’. De enige beleidsvrijheid is om duurzame gebruiksartikelen bijvoorbeeld in de vorm van een gift te verstrekken.”

Volgens een hulpverlener is er bij financiële noden te weinig oog voor ‘één gezin - één plan’. De kwaliteitsmedewerker zegt hierover:

“Ik snap die wens wel. Via het wijkteam gebeurt dat wel... De wens is bij alle partijen aanwezig. ‘Beheer Inkomen’ van de gemeente Rotterdam, die voert de wet uit. Jeugdzorg of hulpverlening voert niet de Participatiewet uit.”

Hulpverleners geven aan dat het soms effectiever is om tijdig een klein bedrag toe te kennen om grotere financiële toestanden te voorkomen. Dat zou volgens de kwaliteitsmedewerker een meer geïntegreerde werkwijze van verschillende gemeentelijke diensten vereisen:

“Ja, eens, maar dat is niet wat de wet zegt. Dan zouden we het werk anders moeten inrichten. Niet per se door meer tijd, maar dan moet je verschillende disciplines bij elkaar krijgen... Domein werk, en domein inkomen, domein MO met de wijkteams. Met z’n drieën zijn we met dezelfde klant bezig. Op drie verschillende locaties. Dat is duur. Als je die drie bureaus bij elkaar zet en je kan overleggen, dan kun je meer bereiken voor die klant. Ook als de wet aangeeft dat Individuele Bijzondere Bijstand niet mogelijk is, kun je dan een structurele oplossing zoeken met elkaar. Bij de afdeling ‘Stedelijke Zorg’²⁰ gebeurt dat nog wel. De werkwijze van Stedelijke Zorg zou je ook bij ‘Beheer inkomen’ moeten hebben.”

De reactie van de afdelingsmanager hierop is: *“We krijgen ook onvolledige aanvragen binnen, die te weinig onderbouwd zijn. Ik wil graag meer ketensamenwerking. We willen namelijk graag toekennen en een lager afwijzingspercentage.”*

Voorbeeld van uitvoering waarbij de kwaliteitsmanager maatwerk probeert te stimuleren

Vanochtend was er een aanvraag voor inrichtingskosten, een 31-jarige vrouw die bij grootvader woont, voor eerste huur en borg, plus inrichtingskosten, €1500. Op het aanvraagformulier stond als bijzondere omstandigheid dat ze bij haar opa woont en te weinig kan reserveren van haar uitkering. Mijn collega (Inkomensconsulent) belt haar, maar krijgt de klant niet te pakken. Zijn voorstel is om de aanvraag af te wijzen omdat wat de klant heeft omschreven geen bijzondere omstandigheid is.

Dit voorstel heb ik afgekeurd, je kunt niet op basis van één keer proberen telefonisch contact te leggen zeggen dat het geen bijzondere omstandigheid is. Je moet dan doorvragen. Bankafschriften bespreken. Er was sprake van kasstortingen, waar komen die vandaan? Eerste zelfstandige huisvesting is per definitie een afwijzing, want je wordt geacht eerst te sparen voordat je uit huis gaat. Maar is dat hier het geval?

Hij geeft aan dat zijn afdeling rechtmatig moet toekennen. Maar hij vindt het ook belangrijk dat problemen van burgers worden opgelost. Dit zijn niet automatisch dezelfde dingen. De wet kan goed uitgevoerd zijn, maar hier is de cliënt niet altijd mee geholpen. Het gaat er dan volgens hem om hoe je de burger in een ander proces krijgt, zodat diens probleem wel wordt opgelost.

20 De afdeling Stedelijke Zorg verstrekt inkomen aan mensen die verblijf houden in opvangvoorzieningen voor daklozen, aan daklozen die vallen onder de adreslozenregeling, aan verslaafden, (weggelopen) vrouwen in crisissituaties, (zwerf) jongeren in crisissituaties, aan mensen met een psychiatrische achtergrond, aan mensen die opgevangen worden na (huiselijk) geweld en aan gezinnen die begeleid worden door gezinscoaches. SZ verzorgt de centrale intake voor Centraal Onthaal. Elke nieuwe klant die een slaapplek wil hebben in de opvang dient zich hier te melden.

6.6 Bereikbaarheid van inkomensconsulenten en kwaliteitsmedewerkers

Hulpverleners hebben aangegeven dat de bereikbaarheid van de inkomensconsulenten erg slecht is. Ze moeten toegang hebben tot directe nummers van consulenten en kwaliteitsmedewerkers (dat is alleen het geval bij wijkteams en sociaal raadlieden, die in dienst zijn van de gemeente). Andere hulpverleners moeten het algemene nummer 14010 bellen, waar ze vaak stranden. De reactie van de kwaliteitsmedewerker hierop is dat het in principe zo zou moeten zijn dat hulpverleners in direct contact met inkomensconsulenten kunnen komen. Het mailadres duurftevragenwi@rotterdam.nl is niet bij alle hulpverleners bekend. Uit intern onderzoek bleek dat het serviceteam van W&I in 2017 voor 90% bereikbaar was (170.000 telefoontjes).

Beslissingsbevoegdheid van consulenten: discretionaire ruimte

Inkomensconsulenten hebben een redelijke mate van beslissingsbevoegdheid/discretionaire ruimte bij het afwijzen of toekennen van Individuele Bijzondere Bijstand, maar wel binnen de wettelijke kaders. Er moet een bijzondere omstandigheid of noodzaak zijn. Op het gebied van inrichtingskosten hebben de inkomensconsulenten sinds een jaar of twee een grotere beslissingsbevoegdheid. Ze hoeven de beslissing nu niet meer standaard aan een kwaliteitsmedewerker voor te leggen. Dat leidt ertoe dat de ene consulent wel af en toe met een kwaliteitsmedewerker spart, de ander niet. Dat heeft volgens de kwaliteitsmedewerker mogelijk wel verschillende uitkomsten tot gevolg:

“Sommigen zeggen: dit is wat de wet zegt, klaar. Dan doen ze het niet fout. Anderen zoeken een kwaliteitsmedewerker op om te sparren: ‘Ik denk zo, wat denk jij?’ Dit is volgens de beleidsmedewerker bij uitstek het speelveld van de kwaliteitsmedewerker. De kwaliteitsmedewerker doet in principe ook periodiek een steekproef op de zelfstandig door de inkomensconsulent genomen besluiten. Daar komen dit soort verschillen naar

boven. Voor de inkomensconsulent geldt, dat de opdracht om maatwerk te leveren ook vastligt in de wet (art. 18 PW).

De kwaliteitsmanager geeft aan dat de afdeling periodiek een strenge externe controle krijgt op rechtmatigheid van toekenningen. Daaruit kwam heel recent dat de rechtmatigheid 100% is.

“Er worden behoorlijk wat dossiers getrokken. Dus dat betekent: alles is goed. We voeren de wet goed uit hoor. Betekent dat of het voor klanten een tevreden aanvraag is? Nee, uiteraard niet. Maar we handelen naar de wet.”

Waar mensen recht op hebben, lost volgens de kwaliteitsmedewerker niet altijd de situatie voor de cliënt op:

“In duurzame oplossingen schieten we soms tekort. Ik begrijp de onvrede of boosheid bij hulpverleners of het fonds richting de sociale dienst Rotterdam vaak wel. Wij doen niet voldoende dossieronderzoek etc., zeggen ze dan. Dat komt wel eens voor, maar het is echt lang niet altijd zo. Er worden 10.000 aanvragen per jaar afgehandeld. Maar over het algemeen komt dat niet voor. De kaders zijn alleen beperkt. We doen alles binnen de kaders.”

Kennis en houding van inkomensconsulenten

Er is volgens de kwaliteitsmedewerker veel minder contact met de cliënt dan vroeger. Dat leidt ertoe dat de inkomensconsulenten de cliënten minder goed kennen. De bejegening van cliënten door inkomensconsulenten is volgens de hulpverleners de laatste tijd wantrouwender geworden. Op de vraag of dit herkenbaar is antwoordt de kwaliteitsmedewerker:

“Ik sluit het niet uit. Ik hoor het collega's wel zeggen.”

Bekendheid en begrijpelijkheid van de informatie

Cliënten weten volgens de kwaliteitsmedewerker vaak niet waar ze de informatie moeten vinden. Maar de begrijpelijkheid van informatie over de Individuele Bijzondere Bijstand is volgens hem over het algemeen goed. Het aanvraagformulier is bijvoorbeeld vereenvoudigd:

“Voorheen was het wel abracadabra, dat is wel heel erg verbeterd.”

Voor sommige klanten met licht verstandelijke beperkingen kan het nog steeds te moeilijk zijn. Volgens de kwaliteitsmedewerker zijn er te weinig mogelijkheden om deze mensen te helpen vanuit ‘Beheer Inkomen’. De bekendheid van de mogelijkheid van spoedaanvragen Individuele Bijzondere Bijstand is volgens de kwaliteitsmedewerker bij klanten niet groot. Die denken vaak dat de afhandelingstermijn standaard acht weken is. Zolang iemand hulp krijgt bij een wijkteam of een andere hulpverleningsinstelling is dat geen probleem. Maar als dat niet het geval is, kan het zijn dat er geen spoedaanvraag wordt ingezet. Bij de hulpverleners bestaat de indruk dat er ongeveer 5000 spoedaanvragen worden gedaan, uit navraag blijkt echter dat dit rond de 1300 ligt.

Hulpverleners hebben tijdens de expertmeetings de suggestie gedaan om een keuzehulp op de website te zetten, waarmee klanten gemakkelijker kunnen zien of het zin heeft om Individuele Bijzondere Bijstand aan te vragen. De kwaliteitsmedewerker denkt dat dat niet gemakkelijk te realiseren is, omdat de wet de burger het recht geeft om in principe voor alles Individuele Bijzondere Bijstand aan te vragen. De gemeente kan dus geen uitsluitingsgronden op de website aangeven, omdat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn om iets toch toe te wijzen. De afdelingsmanager denkt overigens dat een keuzehulp wel een goed idee is. Er wordt door de beleidsmedewerker aangevuld dat er wel algemene voorlichting beschikbaar is over de voorwaarden waaronder men recht heeft op IBB. Zie <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/bijzondere-bijstand/>.

Conclusie

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat bij medewerkers in de uitvoering het beeld bestaat dat er minder verstrekkingen zijn, maar dit blijkt niet uit de gemeentelijke cijfers. Ook bestaat er bij de uitvoering van de Individuele Bijzondere Bijstand de indruk dat er minder tijd is per cliënt en dat maatwerk onder druk komt te staan. De beleidsmedewerkers beschrijven dat de gemeente de uitvoering van de wet volgt, en dat er feitelijk weinig veranderingen zijn in de vernieuwde wetgeving die gevolgen zouden moeten hebben voor de toekenningen. De rechtmatigheid van de toekenningen is bij controles ook goed bevonden, maar de nadruk op rechtmatigheid zou een verklaring kunnen zijn voor de beperking in de discretionaire ruimte. De toegang en bereikbaarheid van de gemeente/IBB voor hulpverleners lijkt vergemakkelijkt te kunnen worden.

In dit hoofdstuk verbinden we de resultaten uit de verschillende onderdelen van deze studie. In het eerste deel staat de vergelijking van het FBNR en de andere fondsen in de G4 centraal. Welke conclusies zijn er in hoofdlijn te destilleren uit de verschillen tussen de steden in het beleid, de uitvoeringspraktijk en de uitgaven van de fondsen? In het tweede deel volgt de vergelijking binnen Rotterdam tussen uitgaven van het FBNR en de IBB. Het betreft de ontwikkelingen in de uitgaven van toekenningen van de Individuele Bijzondere Bijstand in Rotterdam, de verhouding daarvan met de uitgaven van het FBNR en de ervaringen en inzichten van betrokkenen hierover.

7.1 Vergelijking uitgaven van het FBNR met overige fondsen in de G4

Alle vier de fondsen urgente noden in de grote steden hebben in de periode van 2010 – 2016 te maken met een vergelijkbare trend van toenemende armoede. Ook hebben zij alle vier te maken met dezelfde veranderingen in de landelijke wetgeving (overgang naar de Participatiewet). Toch laten de uitgaven van het FBNR een andere trend zien dan die van de fondsen uit Den Haag, Utrecht en Amsterdam. In Rotterdam stijgen de uitgaven meer door. Binnen de uitgaven van het FBNR is er een onderscheid tussen de verschillende posten. Zo nemen vanaf 2014 vooral de uitgaven voor verhuiskosten en woninginrichting toe, en ook die voor levensonderhoud, terwijl die voor de huurschuld daalden. Verklaringen, en daarmee mogelijk ook oplossingen, voor de stijgende trend in de uitgaven bij het FBNR kunnen enerzijds liggen bij het beleid dat het fonds zelf voert en anderzijds een wisselwerking zijn met het gemeentelijke en landelijke beleid.

Beleid en mogelijkheden bij het FBNR

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met directeuren en voorzitters van de fondsen en de bestudering van de jaarverslagen, komt een aantal verschillen tussen de vier fondsen naar voren, die mogelijk een verklaring kunnen zijn voor de verschillende

trends. Zo zet het FBNA meer in op giften in natura en heeft het een witgoedregeling. De SSSF heeft een samenwerking met een tandheelkundig adviseur, waardoor tand-artskosten zijn afgenomen. Ook in het controleren en verwijzen zijn er verschillen. Zo vraagt het FBNA om bankafschriften en heeft stichting NU contact met andere fondsen om dubbele aanvragen te voorkomen. Voor het FBNR zou het ook mogelijk zijn hier meer op te sturen.

Mogelijkheden voor het FBNR om de uitgaven per aanvraag te verkleinen liggen in het opzetten van samenwerkingen, zoals in Den Haag met een medisch adviseur, en met bedrijven die witgoed en andere huishoudelijke apparatuur in natura kunnen verstrekken.

Daarnaast is gesproken over mogelijkheden om het aantal (toegekende) aanvragen te beperken. Zo is bij Stichting NU de regel dat aanvragers eerst moeten bellen. Het is gebleken dat dit onterechte aanvragen bijna helemaal tegen gaat. In de samenwerking met de gemeente en het verwijzen naar regelingen van de gemeente liggen ook mogelijkheden. Zo is het maatwerkbudget van de wijkteams voor veel aanvragen waarschijnlijk een alternatief. Daarnaast is het belangrijk om verder te kijken waar samenwerking tussen het FBNR en de gemeente mogelijk is, zoals in complexe schuldsituaties.

7.2 FBNR en gemeente: uitnodiging voor een gesprek om beter samen te werken

Bij zowel het FBNR als bij de IBB zijn de totale uitgaven en het aantal aanvragen sinds 2013 toegenomen. Deze verkenning zou voor het FBNR aanleiding kunnen zijn het eigen beleid beter over het voetlicht te krijgen bij de gemeente. De precieze opstelling van het FBNR wordt daar niet zomaar begrepen. Voor het FBNR is het tot nu toe een bewuste beleidskeuze geweest om situationeel handelen als uitgangspunt te nemen. Daarbij is het voor de gemeente niet per se duidelijk wat het afwegingskader dan is.

De beleidskeuze om situationeel te handelen is tevens potentiële oorzaak waarom de uitgaven bij FBNR méér oplopen dan in andere steden.

Uit de gesprekken met hulpverleners komt het beeld naar voren dat voor hulpverleners het aanvragen bij de IBB lastig is en dat een groot deel van de toekenningen van de IBB wordt verstrekt als lening. De professionals gaan verschillend om met IBB-aanvragen, afhankelijk van kennis en ervaring, maar ook met contacten binnen de gemeentelijke organisatie. Het aanvragen bij de IBB wordt als lastig ervaren vanwege de soms ingewikkelde en in hun ervaring strikte regelgeving. De ervaringen met een aanvraag bij het FBNR zijn veelal positief. In de ervaring van de hulpverleners is er een verandering opgetreden in het beoordelen en toekennen van de aanvragen bij de IBB na de invoering van de Participatiewet en/of als gevolg van veranderend gemeentelijk beleid. Zij zouden hierdoor eerder geneigd zijn om een aanvraag bij het FBNR te doen, in plaats van eerst een aanvraag bij de IBB te doen.

Beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam laten met gemeentelijke cijfers zien dat het aantal afwijzingen lang niet zo hoog is als de hulpverleners ervaren. Bij de grootste en meest frequent aangevraagde post is dit percentage wel het hoogst, met een piek in 2014 van 80%, maar teruglopend naar 65% in 2016. Het wordt in dit onderzoek niet duidelijk waarom dit ervaren percentage van 90% zo verschilt van de gemeentelijke cijfers. Hetzelfde geldt voor het percentage toekenningen dat als lening wordt verstrekt: dat is veel lager dan de indruk die bij de hulpverleners bestaat. De beleidsmedewerkers en onderzoekers van de gemeente beargumenteren dat ook onder voorgaande wetgeving de eisen vrijwel hetzelfde waren en dat de beoordeling feitelijk niet anders zou moeten zijn.

De bevindingen uit de gesprekken met hulpverleners en medewerkers van de gemeente zijn interessant en geven aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan en samen te werken. Het is daarom belangrijk om gezamenlijk te kijken hoe de doelgroep het beste

ondersteund kan worden. Het gemeentelijk beleid streeft ernaar om iedereen hulp te geven die dit nodig heeft. Volgens het Koersdocument Armoedebeleid is het uitgangspunt het evaluatiecriterium van het Rotterdamse armoedebeleid: “Ieder huishouden in Rotterdam heeft toegang tot een inkomen op het basisbehoefte-niveau van het NIBUD.”²¹ Zoals eerder genoemd, zijn er diverse regelingen voor inkomensondersteuning en hier liggen wellicht mogelijkheden om dit beter kenbaar te maken bij zowel hulpverleners, inwoners als ook medewerkers van het FBNR om als voorliggende voorziening naartoe te verwijzen. Er zullen echter altijd situaties zijn die ‘buiten’ de regelingen voor deze voorzieningen vallen, waarvoor noodhulp van het FBNR noodzakelijk is.

Een goede suggestie is al gedaan om meer voorlichting en cursussen te geven over hoe een goede aanvraag bij de IBB gedaan kan worden, om de kans van slagen te vergroten. Bij de gemeente zelf kan verder gewerkt worden aan het verbeteren van processen. Wellicht is meer intervisie van nut om bepaalde casussen en overwegingen om wel of niet toe te kennen te bespreken. Hierbij kan ook gedacht worden aan manieren om de ervaren bereikbaarheid te vergroten en het klantencontact te verbeteren.

Daarnaast liggen er kansen om met private partijen afspraken te maken, zoals zorgverzekeraars, energieleveranciers, corporaties, schuldeisers en incassobureaus. Zo zou de gemeente wellicht meer kunnen doen op het gebied van het betalen van vaste lasten (huur, gas/licht/water, zorgverzekering) vanuit de uitkering, zodat daar minder makkelijk problemen ontstaan (via derdenbetalingen en basisbudgetbeheer).

Ook kan breder worden gekeken naar de gemeentelijke dienstverlening, of liever meer integraal, en het investeren in een betere ketensamenwerking in complexe (schulden) situaties en ten behoeve van cliënten die niet over basisvaardigheden beschikken om financiën zelf op orde te houden.

21 Gemeente Rotterdam, Koersdocument armoedebeleid en evaluatiecriteria van beleid (1 april 2015), p.5.

Tot slot

De aanleiding van deze studie zijn de stijgende uitgaven van FBNR. De vergelijking met de veranderingen in uitgaven van de individuele bijzondere bijstand in Rotterdam en drie collega fondsen uit de andere grote steden, geeft inzichten voor het formuleren van eigen beleid. De studie geeft géén aanleiding te denken dat de uitgaven van de IBB en die van FBNR communicerende vaten zouden zijn. De invloed van beleidswijzigingen op het aantal verstrekkingen en uitgaven aan bijzondere bijstand blijkt groot. Ook het (mogelijke) beleid van het FBNR zelf is van grote invloed op de eigen uitgaven. Daarnaast spelen veel andere factoren mee, zoals de economische conjunctuur en de groeiende bekendheid van het Fonds. Professionals in Rotterdam hebben wel invloed, voor zover ze zich laten leiden door hun ervaringen en beeld dat een aanvraag bij het FBNR voor hun cliënt beter zou zijn dan een IBB aanvraag.

Bijlage: Het verlenen van Bijzondere Bijstand in Rotterdam

Bron: Gemeente Rotterdam

1. Wat is de basis voor het verlenen van Bijzondere Bijstand?

De Bijzondere Bijstand is geregeld in artikel 35 van de Participatiewet²². De gemeente voert de bijzondere bijstand uit en heeft beperkte mogelijkheden om aanvullend op de wet eigen gemeentelijk beleid te maken. Onder de voorloper van de Participatiewet, de Wet Werk en Bijstand (WWB) was dat ook het geval. De mogelijkheden om eigen beleid te formuleren zijn

- Draagkrachtregels opstellen
- Toepassing drempelbedrag
- Formuleren buitenwettelijk begunstigend beleid

In het kader van dit onderzoek is alleen de mogelijkheid tot toepassing van buitenwettelijk begunstigend beleid van belang. Inkomensconsulenten beoordelen een aanvraag bijzondere bijstand vanuit de kaders van de Participatiewet (wet en jurisprudentie) en het buitenwettelijk begunstigend Rotterdamse beleid, vastgelegd in de beleidsregels bijzondere bijstand Rotterdam²³.

2. Is het beleid voor de bijzondere bijstand gewijzigd bij de invoering van de Participatiewet?

Bij de invoering van de Participatiewet ter vervanging van de WWB zijn de categoriale vormen van de bijzondere bijstand uitgesloten. Het gaat om bijstand verleend aan groepen (categorieën) van personen die bijstand ontvangen voor specifieke kosten, zonder dat hoeft te worden nagegaan of de kosten ook daadwerkelijk worden gemaakt.

22 http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2018-01-01#Hoofdstuk4_Paragraaf4.1_Artikel35

23 http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Rotterdam/481927/481927_1.html

Deze groepen waren pensioengerechtigden, chronisch zieken/gehandicapten, ouders van onderwijsvolgende kinderen en ziektekostenverzekerden. Voor het overige is er vanuit het wettelijk kader geen wijziging geweest.

Vanuit het (buitenwettelijk begunstigend) beleid is er bij de invoering van de Participatiewet in 2015 in Rotterdam geen wijziging geweest in het buitenwettelijk begunstigend beleid. In 2016 is het Rotterdamse beleid van de bijzondere bijstand wel op een aantal punten herzien. Deze herziening had niet ten doel om te bezuinigen op de bijzondere bijstand, maar om de regelingen beter op elkaar af te stemmen en te codificeren in beleidsregels. Deze herziening heeft geleid tot een beperkt aantal aanpassingen, waarvan de belangrijkste zijn het afschaffen van bijzondere bijstand voor batterijen voor keelapparatuur, voor de aanschaf van wasdrogers en voor wintibehandelingen en alternatieve geneeskunde. Verder werd een andere rekenmethodiek voor reiskosten geïntroduceerd en is de duur voor de woonkostentoeslag aangepast.

De komst van de Participatiewet in 2015 leidde niet tot een andere benadering voor het bepalen van het recht op bijzondere bijstand.

3. Wat is de relatie tussen (problematische) schulden en bijzondere bijstand?

In de WWB en de Participatiewet geldt dat er bijzondere bijstand kan worden verleend wanneer de klant noodzakelijke kosten heeft die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden en niet uit de bijstandsnorm voldaan kunnen worden. Een veel gehoorde klacht is dat de gemeente de aanvraag afwijst, terwijl de aanvrager door hoge schulden niet in staat is de noodzakelijke kosten zelf te dragen. De gemeente geeft dan aan dat de aanvrager voor deze specifieke voorzienbare kosten (bijvoorbeeld inrichtingskosten, verhuiskosten, kosten voor ID-bewijzen etc.) had moeten sparen. Maar hoe kan je sparen als je schulden hebt? De gemeente volgt hierbij de wet en de vaste jurisprudentie, die stellen dat het hebben van een schuld op zichzelf geen bijzondere omstandigheid

is in de zin van artikel 35 van de Participatiewet. De inkomensconsulent zou onrechtmatig handelen indien hij om die reden wel bijzondere bijstand zou toekennen. “Het ontbreken van voldoende reserveringsruimte in verband met schulden en de daaruit voortvloeiende terugbetalingsverplichtingen is geen bijzondere omstandigheid is die in het individuele geval het verlenen van bijstand rechtvaardigt.”²⁴.

Het hebben van schulden is op zichzelf geen grond om bijzondere bijstand toe te kennen. Dat gold ook al vóór de invoering van de Participatiewet.

4. Is bijzondere bijstand niet een maatwerkvoorziening?

Bijzondere Bijstand is geregeld in de Participatiewet en het buitenwettelijk begunstigend beleid. De beoordeling of een aanvrager in aanmerking komt voor bijzondere bijstand moet dus afgezet worden tegen deze juridische grondslagen. Een toekenning zonder een passende juridische grondslag is onrechtmatig. Voor de vraag of er recht is op bijzondere bijstand moet op individueel niveau gekeken worden of er noodzakelijke kosten zijn en of die uit bijzondere omstandigheden voortkomen. De enkele motivering dat er schulden zijn is geen reden om bijzondere bijstand toe te kennen. Het is de taak van de inkomensconsulent om te individualiseren, waarbij hij dus dient na te gaan of er andere zaken spelen die wel als bijzondere omstandigheid zijn aan te merken. De jurisprudentie stelt dat de gemeente uit mag gaan van de motivering die de aanvrager opgeeft, maar omdat het hier om kwetsbare groepen gaat zal de inkomensconsulent veelal toch moeten uitzoeken of er misschien meer meespeelt.

In de dagelijkse praktijk is dit het spanningsveld tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De medewerker zal binnen de gegeven wettelijke kaders moeten zoeken naar de “vraag achter de vraag” om te kunnen beoordelen of de bijstandsaan-

vraag gehonoreerd kan/moet worden. Hij zal dus tijd moeten maken (doelmatigheid) om te onderzoeken of er anderszins sprake is van redenen om via een bijstandstoekenning het probleem van de aanvrager op te lossen (doeltreffendheid) om daarmee binnen de grenzen van de wet te blijven (rechtmatigheid).

5. Welk percentage van de bijzondere bijstand wordt in de vorm van een lening verstrekt?

De hoofdregel van de Participatiewet is dat bijzondere bijstand als gift wordt verstrekt. Bijstand kan slechts in een limitatief aantal situaties in de vorm van een lening worden verstrekt, bijvoorbeeld voor duurzame gebruiksartikelen. In 2016 was in Rotterdam 16% van alle verstrekkingen voor bijzondere bijstand een lening. In het piekjaar 2013 was dit nog 19%. De bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksartikelen (huisraad) was in 2016 in 65% van de gevallen een lening (in het piekjaar 2013 83%). Gemiddeld wordt minder dan 20% van de bijzondere bijstand als lening verstrekt. Voor duurzame gebruiksartikelen (huisraad, inrichtingskosten) is dit percentage momenteel 65%.

De reden dat de bijstand voor sommige kostensoorten in de vorm van een lening wordt verstrekt is dat de kosten voorzienbaar zijn. Het is daarbij niet de vraag óf de kosten moeten worden gemaakt, maar wanneer. Slechts wanneer er niet gereserveerd kon worden (bijvoorbeeld bij statushouders en gedetineerden zonder voorafgaande vaste inkomensbron) kan de bijstand als gift worden verstrekt.

24 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2014:2191>

Colofon

Opdrachtgever

Stichting de Verre Bergen
Fonds Bijzondere Noden Rotterdam

Auteurs

Dr. S.J. te Velde
Dr. M. van der Klein
S. Andriessen
L. Wilderink, MSc.

Omslag

Ontwerppartners, Breda

Uitgave

Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 78-90-5830-881-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2018.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Dit rapport presenteert het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut van december 2017 tot en met maart 2018 heeft uitgevoerd voor het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FNBR) en de Stichting de Verre Bergen. De aanleiding voor het onderzoek was dat het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) sinds de oprichting in 2007 te maken heeft gekregen met een sterke stijging van het aantal aanvragen, namelijk van 360 in 2007 naar 2319 in 2016. De uitgaven in de zes grootste posten van het FBNR verdubbelen in de periode van 2010 tot 2016 van ruim €400.000 tot bijna € 950.000.

Vanuit het FBNR was er de behoefte om de aanvragen te vergelijken met die van andere noodfondsen in de G4 om ervan te leren en de eigen koers nader te bepalen. Daarnaast is er vanuit het FBNR behoefte om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de uitgaven aan de Individuele Bijzondere Bijstand (IBB) en FBNR-uitgaven over de afgelopen jaren. Om deze inzichten te krijgen, is gebruik gemaakt van bestaande documentatie, registraties en zijn gesprekken gevoerd met directeuren/voorzitters van fondsen in de G4, hulpverleners, uitvoerings- en beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam.

Daaruit blijkt dat de stijging in het aantal aanvragen bij het FBNR vanaf 2011 groter is dan bij de andere fondsen. Dit verschil kan begrepen worden doordat de andere fondsen afspraken hebben met de gemeente en leveranciers en deels omdat de andere fondsen (eerder) hun uitgavenbeleid hebben aangepast. Het FBNR zou in de toekomst meer kunnen samenwerken met de gemeente om processen te verbeteren en met private partijen afspraken maken over dienstverlening.