

Vergaderjaar 1996–1997

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK- GELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 april 1997

Hierbij ontvangt u de nota «De andere kant van Nederland: voortgangsnota. Nieuwe stappen tegen stille armoede en sociale uitsluiting». De nota beschrijft de voortgang die is geboekt met de maatregelen uit de Armoedenota. Tevens worden, mede op grond van de aanbevelingen van de sociale conferentie die op 31 oktober 1996 heeft plaatsgevonden nieuwe maatregelen aangekondigd in het kader van de preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

In het kader van deze voortgangsnota heeft Research voor Beleid een inventariserend onderzoek verricht naar gemeentelijk armoedebeleid. Deze inventarisatie doe ik u hierbij tevens toekomen.¹

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding

- 1 Terugblik
- 2 Sociale Conferentie
- 3 Uitgangspunten
- 4 Nieuwe stappen

I Participatie

- 1 Algemeen
- 2 Inschakeling en sociale activering
- 3 Participatie in het onderwijs
- 4 Gezondheid, welzijn en maatschappelijke opvang

II Inkomensverbetering

- 1 Algemeen
- 2 Specifieke maatregelen
- 3 Inkomensondersteuning door gemeenten

III Bevordering rondkomen

- 1 Beperking woonlasten
- 2 Aanpak problematische schulden

IV Terugdringing niet-gebruik

- 1 Aanpassingen in de uitvoering
- 2 Betere voorlichting
- 3 Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen

V Cliëntenparticipatie, sociale conferentie en jaarrapport

- 1 Cliëntenparticipatie
- 2 Sociale Conferentie 1997
- 3 Jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting

Nieuwe actiepunten

Bijlagen

- A. Stand van zaken bij actiepunten Armoedenota
- B. Stand van zaken moties
- C. Uitkomsten van de Sociale Conferentie 1996
- D. Resultaten Arm Nederland – het eerste jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting
- E. Maatregelen tot inschakeling van langdurig werklozen
- F. Het gemeentelijk armoedebeleid: een inventarisatie
- G. Aanbevelingen werkgroep Uitvoeringsaspecten
- H. Samenvatting «Bij de bijstand betrokken. Onderzoek naar het voorkomen en de kwaliteit van cliëntenparticipatie»

INLEIDING

1 Terugblik

Niet aan armoede voorbijgaan. Niemand blijvend aan de kant. In de nota *De andere kant van Nederland (Armoedenota)*¹ van eind 1995 werd geconstateerd dat in een welvarend land als Nederland wel degelijk armoede en sociale uitsluiting bestaan. Dit feit heeft velen – bestuurders, belangenbehartigers en hulpverleners – ertoe aangezet gezamenlijk actie te ondernemen en de handschoen op te pakken tegen het armoede-probleem. Armoede staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. Het kabinet heeft inmiddels nieuw beleid ontwikkeld en de uitvoering van het bestaande verbeterd.

In het *rapport Arm Nederland* uit 1996 zijn de feiten in duidelijke samenhang gepresenteerd.² Meer dan 400 000 huishoudens moeten duurzaam – vier jaar of langer – rondkomen van een minimuminkomen. Tussen 55 000 en 100 000 huishoudens hebben problemen met het betalen van huur en energie. Het aantal huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum is het afgelopen decennium wel gedaald, maar tegelijk blijkt de intensiteit van de sociale en financiële problemen toegenomen.

De «actiepunten» in de *Armoedenota* zijn inmiddels in gang gezet. Hierbij gaat het om uitbreiding van kinderopvang voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering, om ruimere mogelijkheden tot bijverdiensten, om een aparte fiscale aftrek voor alleenstaande ouderen, en om een verhoging van de huursubsidie. Bovendien hebben gemeenten grotere bevoegdheden gekregen voor inkomensondersteuning: meer ruimte voor categoriale financiële hulp en meer mogelijkheden voor het kwijtschelden van lokale lasten. Ook is er op plaatselijk niveau meer aandacht voor schuldproblemen en voor vermindering van het zogenaamde niet-gebruik van voorzieningen.

2 Sociale Conferentie

Tijdens de eerste Sociale Conferentie in Zwolle (oktober 1996) is met kennis van zaken en grote betrokkenheid gesproken over de bestrijding van de armoede in Nederland. Vertegenwoordigers van cliënten-organisaties, kerken, hulpverlenende instanties, gemeenten en rijksoverheid waren bijeen om van gedachten te wisselen over oorzaken en oplossingen. Duidelijk is dat armoede niet slechts het lot is van een enkeling. Het vraagstuk gaat de hele samenleving aan. Als centraal thema tijdens de conferentie gold het streven naar volwaardige deelname van alle burgers op het terrein van werk, inkomen, onderwijs, gezondheid en huisvesting. Daarbij is extra aandacht nodig voor langdurig werklozen, ouderen, vrouwen, gehandicapten en minderheden.

De discussies leidden onder meer tot de volgende aanbevelingen aan het kabinet: verbeteren van de laagste inkomens; bevorderen van vrijwilligerswerk; meer ruimte creëren voor eigen initiatief van uitkeringsgerechtigden; tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen; grotere aandacht voor het verkrijgen van kennis en vaardigheden in het onderwijs; betaalbaar wonen en het verlagen van de eigen bijdragen in de gezondheidszorg.³ Veel van deze concrete voorstellen richten zich direct op een betere uitvoering van bestaande regelingen.

Een belangrijke uitkomst van de Sociale Conferentie is dat er meer en beter moet worden geluisterd naar de cliënten zelf en naar hun vertegenwoordigers. In dit kader is de conferentie een vruchtbare ontmoetingsplaats gebleken voor beleidsmakers, uitvoerders en cliënten. Nu moet de dialoog die daar tot stand is gekomen zowel op landelijk als gemeentelijk niveau worden voortgezet. Door cliënten te betrekken bij de beleidsuitvoering kan de kwaliteit daarvan nog verder worden verhoogd.

¹ Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515.

² *Arm Nederland* – het eerste jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting, redactie: G. Engbersen, J.D. Vroom en E. Snel, oktober 1996.

³ Verslag Sociale conferentie 1996, BenA groep, januari 1997.

Discussies in cliëntenraden en enquêtes onder cliënten kunnen leiden tot een meer klantgerichte aanpak (zoals eenvoudiger aanvraagformulieren) en aanpassingen in gemeentelijke regelgeving.

3 Uitgangspunten

In de Armoedenota is erop gewezen dat sociale uitsluiting en financiële armoede verschillende verschijningsvormen zijn eenzelfde problematiek: een te grote groep mensen die te lang aan de kant staat. Op den duur tast dit de sociale cohesie van de samenleving aan. Armoede en sociale uitsluiting worden sterk maatschappelijk bepaald. Belangrijke oorzaken van armoede zijn: langdurige afhankelijkheid van een uitkering, de relatief sterke toename van vaste lasten en het feit dat van verschillende (inkomens-)voorzieningen geen gebruik wordt gemaakt, terwijl men daar wel recht op heeft. Ook persoonsgebonden factoren spelen een rol: het ontbreken van sociale vaardigheden en tegenslagen in de privésfeer die tot (vaak kostbare) verslavingen kunnen leiden.

Armoedepreventie

Omdat de achtergronden divers zijn, moeten sociale en financiële problemen langs meerdere sporen en in samenhang worden aangepakt. Het gaat om een toereikend inkomen, maar ook om participatie op het werk, in het onderwijs, in de gezondheidszorg en op andere terreinen van de samenleving.

Om armoede effectief te kunnen bestrijden is een zorgvuldige analyse van oorzaken nodig en moeten de risico's op armoede zichtbaar worden gemaakt. Problemen in het gezin, afhaken op school en werkloosheid zijn hiervan voorbeelden. Door knelpunten in de «keten» van school naar werk vroegtijdig te signaleren en aan te pakken, kunnen sociale en financiële problemen worden voorkomen. Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn: opvoedingsondersteuning aan gezinnen in achterstandswijken, aanpak van voortijdig schoolverlaten en het activerend arbeidsmarktbeleid. Dit vergt een nauwe samenwerking tussen rijk, gemeenten en uitvoerende instellingen.

Niemand blijvend aan de kant

In de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting staat bevordering van arbeidsparticipatie voorop. Een betaalde baan is nog steeds een belangrijke inkomensbron en een middel tot maatschappelijke participatie. Met het activerend arbeidsmarktbeleid streeft het kabinet ernaar langdurig werklozen weer aan het werk te krijgen. Dit moet worden bereikt door middel van: meer banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, verlaging van loonkosten, 40 000 nieuwe banen in de collectieve sector, experimenten met inzet van uitkeringsgelden, scholing en begeleiding van werkzoekenden, en een verbeterde samenwerking tussen arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid.

Hoewel bevordering van arbeidsdeelname voorop staat, moet worden erkend dat er een groep mensen is voor wie de kans op inschakeling gering is. Indien (volledige) deelname aan de arbeidsmarkt geen reële optie (meer) is, moeten andere middelen worden ingezet om armoede en sociale uitsluiting te voorkomen. De bijstandsexperimenten, die het mogelijk maken met behoud van de uitkering activiteiten te verrichten, zijn hiervan een voorbeeld.

Generiek en specifiek

Een verantwoord sociaal minimum is een noodzakelijke voorwaarde voor bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Voor 1997 zijn de

vooruitzichten gunstig, in zoverre dat voor de meeste inkomensgroepen op z'n minst behoud van koopkracht wordt verwacht.

Voor het op het peil houden van het sociaal minimum is koppeling van het minimumloon, sociale uitkeringen en het AOW-pensioen aan de gemiddelde loonontwikkeling van belang.

Tijdens de Sociale Conferentie is sterk aangedrongen op een generieke verhoging van het sociaal minimum. Het kabinet is hiervan geen voorstander. Een algemene verhoging van het sociaal minimum zou – nog afgezien van de budgettaire aspecten – de afstand tussen uitkering en beloning voor werk te klein maken en hierdoor werkaanvaarding negatief beïnvloeden. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan specifieke maatregelen om de inkomenspositie te verbeteren van die groepen die het meest in de knel zitten, waarbij zoveel mogelijk gevolgen voor de problematiek van de zogenoemde armoedeval wordt voorkomen.

Aanvullend op het landelijk inkomensbeleid kunnen gemeenten met behulp van de bijzondere bijstand ondersteuning bieden aan mensen die het moeilijk hebben, vooral aan degenen die al lange tijd van een minimuminkomen moeten rondkomen. Deze mogelijkheid van inkomensondersteuning door gemeenten laat onverlet dat het rijk verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid. Inkomensondersteuning door gemeenten kan leiden tot verschillen tussen gemeenten. Met de Monitor bijzondere bijstand zullen daarom de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid nauwgezet worden gevolgd. De resultaten van deze monitor zullen periodiek met de VNG worden besproken.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Als uitgangspunt geldt dat mensen eigen verantwoordelijkheid dragen om inhoud te geven aan hun bestaan (werk, inkomen, enzovoort). Het is de taak van de overheid dusdanige voorwaarden te scheppen, dat mensen die verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken. De verantwoordelijkheid bij het implementeren van de aanbevelingen van de Sociale Conferentie wordt dan ook gedeeld door de rijksoverheid, gemeenten, maatschappelijke organisaties en de burgers zelf. Op landelijk niveau is het rijk aanspreekbaar voor de meer algemene maatregelen op het terrein van werk, inkomen en zorg. Decentraal dienen de gemeenten, binnen landelijke kaders, praktisch vorm te geven aan de gekozen maatregelen.

De Armoedenota heeft er sterk toe bijgedragen dat preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting volop onder de aandacht zijn gebracht van lokale bestuurders, maatschappelijke instellingen en cliëntenorganisaties. Recent onderzoek geeft aan dat zo'n driekwart van de ondervraagde gemeenten nieuwe maatregelen heeft getroffen of momenteel voorbereidt. Sociale participatie, lagere drempels voor inkomensondersteuning, meer samenhang in de aanpak van maatschappelijke en financiële problemen zijn alle belangrijke beleidsdoelen die alleen in brede samenwerking tot stand kunnen komen.

Het stimuleren van zelfredzaamheid en zelfrespect staat hierbij voorop. Het kabinet roept alle betrokken partijen dan ook op hun verantwoordelijkheid te nemen en een gezamenlijk front te vormen tegen de armoede in ons land.

Effecten van beleid

Het is nog te vroeg om resultaten en effecten van het ingezette beleid te kunnen melden. De verschillende maatregelen worden afzonderlijk geëvalueerd, zoals de extra middelen voor kinderopvang, de categoriale bijzondere bijstand en de nieuwe centrale vrijlatingsregeling. De uitkomsten van deze beleidsevaluaties worden gemeld in de jaarrapporten Armoede en Sociale Uitsluiting. Hierin zullen ook de

resultaten van de armoedemonitor van het SCP en het CBS worden opgenomen.

4 Nieuwe stappen

Deze voortgangsnota geeft een beeld van de inmiddels in gang gezette beleidsmaatregelen. De vorderingen zijn in kaart gebracht via de vier hoofdlijnen in de **Armoedenota**: stimuleren van participatie, inkomensverbetering, bevordering rondkomen en terugdringen van het zogeheten niet-gebruik van voorzieningen. De stand van zaken rond de verschillende actiepunten is in bijlage A schematisch weergegeven.

In aansluiting op de ervaringen van het afgelopen jaar en de eerste Sociale Conferentie worden nieuwe stappen ondernomen in de aanhoudende strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Het activerend arbeidsmarktbeleid moet langdurig werklozen weer aan de slag helpen. De participatie van jongeren uit minderheidsgroepen vraagt bijzondere aandacht. Er zijn extra middelen uitgetrokken om de stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren voort te zetten, terwijl ook voor andere allochtone jongeren vergelijkbare projecten worden opgezet. Voortijdig schoolverlaten, vooral onder jongeren uit minderheidsgroepen, moet worden tegengegaan.

Het kabinet stelt in deze voortgangsnota verschillende maatregelen voor om de inkomensproblemen van bepaalde groepen, zoals ouderen, chronisch zieken en gezinnen met kinderen, te verminderen. De financiële situatie van ouderen verbetert door de eerder aangekondigde verhoging van de algemene en specifieke aftrek voor deze groep voor helft al per 1 juli 1997 in te voeren (in plaats van 1 januari 1998). Voor ouderen met onvolledige AOW-rechten, die voor hun bestaan zijn aangewezen op aanvullende bijstand, wordt in de *Algemene bijstandswet* een aparte uitkeringsnorm ingevoerd. Mensen jonger dan 65 komen in aanmerking voor een eenmalige koopkrachttoeslag van f 100 voor gezinnen en f 50 voor alleenstaanden. Uitbetaling vindt deze zomer plaats op dezelfde wijze als de koopkrachtreparatie 1996 (via een IHS-cheque).

Chronisch zieken maken aanmerkelijk hogere kosten voor voeding, kleding, gezondheid en dergelijke dan andere mensen. Om de inkomenspositie van chronisch zieken te verbeteren zal de bestaande aftrekpost voor bejaarden en arbeidsongeschikten ook van toepassing zijn op andere belastingplichtigen die de afgelopen twee jaar in aanmerking zijn gekomen voor de buitengewone lastenaftrek in verband met ziekte.

De inkomenspositie van gezinnen met kinderen verbetert door een verhoging van de kinderbijslag.

Gemeenten kunnen met de bijzondere bijstand, aanvullend op de landelijke maatregelen, extra inkomenssteun bieden aan groepen die dat nodig hebben, bijvoorbeeld mensen die al verscheidene jaren van een inkomen rond het sociaal minimum moeten rondkomen. De wettelijke mogelijkheid hiertoe zal naar verwachting binnenkort van toepassing zijn. Met het oog hierop zal voor de gemeenten vanaf 1998 een aanmerkelijke verruiming van de middelen voor bijzondere bijstand beschikbaar komen. Deze middelen zijn bedoeld voor extra inkomensondersteuning, maar kunnen daarnaast ook worden benut ter stimulering van het aanvaarden van werk. Hierover zullen met de gemeenten bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Daarnaast wordt voor gemeenten met een groot aantal bijstandsgerechtigden het budget voor de inkoop van arbeidsbemiddeling bij Arbeidsvoorziening verruimd.

Voorts wil het kabinet de aanpak van problematische schulden een extra impuls geven. De voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling moet zo spoedig mogelijk in werking treden. Hiervoor wordt jaarlijks f 25 miljoen beschikbaar gesteld. Het kabinet is verder van plan de beslagvrije voet te wijzigen, waardoor het aanvaarden van werk kan worden

gestimuleerd en het ontstaan van nieuwe schulden kan worden voorkomen.

Nog steeds maken mensen onvoldoende gebruik van inkomens-ondersteunende voorzieningen waar ze recht op hebben – zoals huursubsidie, bijzondere bijstand, kwietschelding van gemeentelijke belastingen en diverse gemeentelijke subsidieregelingen. Dit «niet-gebruik» kan ertoe leiden dat mensen onnodig in financiële problemen raken. Een werkgroep onder regie van de VNG heeft de oorzaken van het niet-gebruik geïnventariseerd en praktische oplossingen aangedragen. Het kabinet heeft met de VNG afspraken gemaakt over de implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep door gemeenten.

I PARTICIPATIE

1 Algemeen

Het bevorderen van de participatie staat zowel centraal in het werkgelegenheids- en socialezekerheidsbeleid, als in het beleid dat gericht is op onderwijs, welzijn, volksgezondheid, etnische minderheden, jeugd en grote steden. In onderstaande paragrafen wordt een aantal relevante ontwikkelingen op deze terreinen nader toegelicht. De actiepunten uit de Armoedenota en de aanbevelingen van de Sociale Conferentie dienen hierbij als leidraad. In paragraaf 2 worden de acties beschreven op het gebied van (sociale) activering. Paragraaf 3 en 4 gaan in op de participatie in het onderwijs, de gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang. Maar eerst wordt apart aandacht geschonken aan het grotestedenbeleid.

Grotestedenbeleid

Met het grotestedenbeleid wil het kabinet de sociaal-economische basis van de steden versterken. De 4 grote en 21 middelgrote steden hebben structureel extra middelen gekregen om de lokale economie te ondersteunen, de werkgelegenheid te verbeteren en de leefbaarheid en veiligheid te vergroten. Ook de bestrijding van onderwijsachterstanden en preventie van jeugdcriminaliteit maken deel uit van deze plannen. De sociale en economische problemen van bewoners in achterstandswijken vereisen bijzondere aandacht. De effecten van de toenemende bedrijvigheid in de steden moeten mede ten goede komen aan deze bevolkingsgroepen. Het bedrijfsleven wordt hierbij betrokken door bijvoorbeeld langdurig werklozen in te zetten bij grootschalige investeringsprogramma's in de bouw en infrastructuur.

Vooruitlopend op de Wet op de Kansenzones wordt op korte termijn gestart met het versterken van de economie in de stimuleringsgebieden die door de 4 grote steden zijn aangewezen.

2 Inschakeling en sociale activering

2.1 Inleiding

Mensen die langdurig afhankelijk zijn van een uitkering kunnen te maken krijgen met financiële, sociale en psychische problemen. Met het activerend arbeidsmarktbeleid streeft het kabinet ernaar langdurig werklozen weer aan het werk te krijgen.

In bijlage E bij deze rapportage is een overzicht opgenomen van recente kabinetsmaatregelen op dit terrein. Ook in 1998 zal een voortgaande inspanning worden geleverd, onder meer door de loonkosten op of vlak boven het minimumloon verder te verlagen.

Volgens de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, die op 1 januari 1997 is ingegaan, dienen arbeidsvoorziening en de uitvoeringsorganen sociale

zekerheid trajectplannen te ontwikkelen voor moeilijk plaatsbare werklozen. Deze plannen worden bekostigd uit het prestatiebudget van arbeidsvoorziening of uit de hiervoor beschikbare inkoopbudgetten van gemeenten. Ook de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)¹, die 1 januari 1998 van kracht wordt, zal meer samenhang brengen en nieuwe mogelijkheden bieden om (vooral) langdurig werklozen regulier of gesubsidieerd werk te verschaffen. De WIW zal onder meer de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpoolregeling vervangen. De gemeenten krijgen de beschikking over een werkfonds van f 1,7 miljard per jaar. Hiermee kunnen zij langdurig werklozen en jongeren activeren, scholen of werkervaring laten opdoen.

In de Armoedenota is een aantal aanvullende maatregelen aangekondigd om de sociale participatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Sinds 1996 hebben gemeenten extra middelen gekregen om kinderopvang voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering te regelen. Hierover staat meer in paragraaf 2.2.

Een belangrijke wens van de Sociale Conferentie is meer ruimte te bieden voor vrijwilligerswerk en voor eigen initiatief van cliënten. Dit kan bijvoorbeeld al binnen de bijstandsexperimenten, die het mogelijk maken met behoud van uitkering activiteiten te verrichten. Paragraaf 2.3 beschrijft de stand van zaken rond deze experimenten. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de herinvoering van een centrale vrijlatingsregeling voor bepaalde groepen bijstandsgerechtigden. Paragraaf 2.4 en 2.5 behandelen de inschakeling van minderheden en de perspectieven van het zelfstandig ondernemerschap.

2.2 Inschakeling vrouwen

Het percentage werkende alleenstaande vrouwen met kinderen ligt aanmerkelijk lager dan het percentage werkende gehuwde/samenwonende vrouwen met kinderen. Het Abw-bestand telt 110 000 alleenstaande «bijstandsmoeders» en 5 000 «bijstandsvaders».

Verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen is een belangrijk doel van het kabinet. Een voorwaarde hiervoor is wel, dat kinderopvang en buitenschoolse opvang op een hoger plan worden gebracht. Het activeringsbeleid moet beter worden afgestemd op de omstandigheden waarin alleenstaande ouders verkeren.

Regeling «Kinderopvang en buitenschoolse opvang»

Om vrouwen in staat te stellen de arbeidsmarkt op te gaan, moeten er voldoende mogelijkheden bestaan voor kinderopvang. Daarom kunnen gemeenten sinds 1996 een beroep doen op een nieuwe subsidie-mogelijkheid om kinderopvang te bieden aan alleenstaande ouders in de bijstand, die scholing volgen of parttime danwel fulltime werk aanvaarden. Zo'n 525 gemeenten hebben de subsidie in de loop van 1996 aangevraagd, voor in totaal ruim f 74 miljoen. Deze regeling is in 1997 verlengd en wordt structureel met de inwerkingtreding van de WIW (vanaf 1998). Dit jaar wordt de nu nog tijdelijke subsidieregeling geëvalueerd. De resultaten zijn in het najaar beschikbaar. Pas dan zal het effect ervan voor de huidige kinderopvang zichtbaar worden.

Bij het departement is een aantal verzoeken ingediend om de tijdelijke regeling uit te breiden met een 24-uurs opvang. Hiermee worden momenteel experimenten uitgevoerd. Later moeten die uitwijzen of deze flexibele, verlengde vorm van opvang een prominenter plaats verdient.

Toeleidingstrajecten voor alleenstaande ouders

In de beleidsbrief «Emancipatiebeleid» is het project «Bestrijding armoede onder vrouwen» aangekondigd. Dit project heeft tot doel meer

¹ Kamerstukken II, 1995/1996, 25 012, nrs. 1 ev.

vrouwen met een bijstandsuitkering aan het werk te helpen, en wel door succesvolle werkwijzen op te sporen binnen de verschillende uitvoeringsorganisaties en die breder te introduceren. Inmiddels is de eerste fase afgerond. Het Instituut Vrouw en Arbeid en het Landelijk Bureau Vrouwen-vakscholen hebben al verschillende succesvolle toeleidingstrajecten beschreven, die als voorbeeld kunnen dienen. In de tweede fase van het project (najaar 1997) zullen deze werkwijzen worden ingevoerd. Dit gebeurt in samenwerking tussen de VNG, Divosa, de Landelijke Veranderingsorganisatie, het Landelijk Comité Vrouwen in de Bijstand en gemeenten.

Voor alleenstaande ouders is volledige uitstroom naar betaald werk niet altijd op korte termijn weggelegd. Er moet dan ook worden gezocht naar passende en stimulerende vormen van werk voor deze groep. Het ligt in de bedoeling de ervaringen van een aantal gemeenten met het gedecentraliseerde incentive-budget te bundelen en na te gaan hoe de combinatie van arbeid en zorg voor alleenstaande ouders met sollicitatieplicht het beste kan worden ondersteund.

2.3 Sociale activering

Uit analyses van de in- en uitstroom uit de bijstand blijkt dat ook wie een aantal jaren werkloos is nog steeds perspectief heeft om van de uitkering af te komen. Van alle werklozen die in een bepaald jaar in de bijstand zijn ingestroomd, is na drie jaar nog maar 20 procent aange-wezen op een uitkering. Van de uitkeringsgerechtigden zonder sollicitatie-plicht ontvangt na drie jaar nog 40 procent een uitkering.

Hoewel de in- en uitstroom uit de bijstand groot is, geldt toch voor bijna de helft van de bijstandsccliënten dat de kans om van hun uitkering af te komen zeer klein is. Tot deze groep behoren relatief veel ouderen, minderheden en alleenstaande ouders. Vaak zijn deze mensen laagopgeleid en hebben ze weinig werkervaring. Een deel van deze langdurig uitkeringsafhankelijken heeft bovendien ernstige psychische, sociale en financiële problemen. Onder deze kansarmen op de arbeidsmarkt vallen ook personen die vanwege hun leeftijd (57,5 jaar en ouder), zorg voor kinderen (alleenstaande ouder met kinderen jonger dan vijf jaar) of sociale en/of medische redenen geen arbeidsverplichtingen hebben.

Experimenten sociale activering

Nog dit jaar gaan diverse projecten van start in het kader van de bijstandsexperimenten. Deze moeten vaststellen in hoeverre de activerende werking van de Abw haar doel bereikt. Tijdens de Sociale Conferentie in 1996 was men het erover eens dat deze projecten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de armoedebestrijding.

Uiteindelijk hebben 181 gemeenten een experimentvoorstel ingediend. Voor het merendeel gebeurde dat via een samenwerkingsverband tussen de desbetreffende gemeente, vrijwilligersorganisaties en het arbeidsbureau. De rode draad door de voorstellen is vrijwilligerswerk, veelal gestimuleerd met een premie of een onkostenvergoeding. Het soort vrijwilligersactiviteiten loopt uiteen. Voorbeelden zijn: het verrichten van maatschappelijk nuttige taken als het onderhouden van speeltuig, optreden als gastvrouw of -heer in een tehuis of het bemensen van een meldpunt voor vernielingen van straatmeubilair. Ook zijn voorstellen ingediend die er specifiek op gericht zijn de kans te vergroten op deelname aan individuele «trajectbegeleiding».

Artikel 144 in de Abw biedt alle betrokkenen een nieuw instrument. Ervaring en expertise moet uiteraard nog worden opgebouwd.

Eind 1998 ontvangt de Tweede Kamer een eerste rapportage over deze projecten.

Methodiekontwikkeling

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) stelt een handboek samen als bijdrage aan de methodiekontwikkeling op het terrein van maatschappelijke participatie. Daarnaast zal de Nederlandse Organisatie voor Vrijwilligerswerk de komende jaren de mogelijkheden en beperkingen van het vrijwilligerswerk in kaart brengen.

Vrijlating van inkomsten uit arbeid en incentive-beleid

In de Armoedenota is de herinvoering van een centrale vrijlatingsregeling aangekondigd voor mensen die geen arbeidsverplichting hebben (personen van 57,5 jaar of ouder en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar). Een dergelijke regeling maakt deeltijdwerk aantrekkelijker en bevordert de maatschappelijke participatie. Bovendien wordt daardoor de inkomenspositie van de betrokkene verbeterd, hetgeen armoede helpt tegen te gaan.

Bij de behandeling van de *Armoedenota* in de Tweede Kamer (voorjaar 1996) en bij de wijziging van de *Algemene bijstandswet*¹, waarin de nieuwe centrale vrijlatingsregeling is opgenomen (november 1996), heeft een aantal fracties gevraagd de doelgroep van deze regeling uit te breiden. Ook tijdens de Sociale Conferentie is hierop aangedrongen. Vooral voor alleenstaande ouders zou het aantrekkelijker moeten worden in deeltijd te werken.

In het wetsvoorstel dat nog in behandeling is bij de Eerste Kamer is bepaald dat gemeenten via een verordening groepen bijstandsgerechtigden kunnen aanwijzen, die om medische of sociale redenen slechts in deeltijd kunnen werken en daardoor niet volledig kunnen uitstromen (zoals alleenstaande ouders met een kind van vijf jaar of ouder). De gemeenten hebben hiermee een extra instrument in handen om het accepteren van deeltijdwerk te stimuleren.

De VNG zal een modelverordening opstellen voor de gemeenten. Zowel het gemeentelijk incentive-beleid als de toepassing van de centrale vrijlatingsregeling zal worden gevolgd via analyses van gemeentelijke verordeningen en door middel van de *Monitor bijzondere bijstand* (zie hoofdstuk II, paragraaf 3.2).

De nieuwe centrale vrijlatingsregeling, die nog dit jaar ingaat, creëert voor gemeenten meer financiële ruimte in hun incentive-beleid. Hierdoor kunnen zij hogere premies toekennen aan bijstandsgerechtigden met arbeidsverplichtingen, onder meer voor het aanvaarden van deeltijdwerk. Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten met een premieverordening vaak al een bijdrage verstrekken voor het accepteren van een parttime baan.

2.4 Inschakeling minderheden

Het kabinet hecht er sterk aan het beleid dat is gericht op de integratie van etnische minderheden² voort te zetten. Veel burgers uit minderheidsgroepen zijn nog steeds aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt of zijn werkloos. (De werkloosheid onder minderheden is ruim drie maal zo hoog als gemiddeld.) Hierdoor is hun inkomenspositie relatief slecht.

Het kabinet verwacht dat het algemene beleid om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden positieve effecten heeft op de positie van minderheden. Het nieuwe minderhedenakkoord van de sociale partners (van 26 november 1996) heeft tot doel de vraagzijde te beïnvloeden, het aanbod te versterken, plaatsing te bereiken via sectorale afspraken en meer banen voor minderheden te vinden. Via de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (kortweg: de Wet SAMEN) moet de integratie van minderheden op de arbeidsmarkt verder worden verbeterd.

¹ Handelingen II, 1996/1997, 2227–2317 en 2516–2528, 2643.

² Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1997, Kamerstukken II, 1996/1997, 25 001, nrs. 1 en 2.

Deze wet wordt momenteel gewijzigd, wat er mede toe moet bijdragen de afspraken van de sociale partners op bedrijfsniveau op de agenda te krijgen; bovendien dient de aangepaste wet de wervings- en selectieprocedure bij werkgevers voor minderheden gunstig te beïnvloeden.

Als derde in deze rij legt het minderhedenbeleid van arbeidsvoorziening de nadruk op aanbodversterking en plaatsing. En tot slot treden zowel de bedrijfsadviseurs minderheden bij de RBA's als de toekomstige sectoradviseurs bij bedrijfstakorganisaties op als intermediair tussen de sociale partners, het arbeidsvoorzieningsbeleid en de ondersteunende wetgeving. In de zorgsector zijn goede ervaringen opgedaan met een specifieke benadering. Dankzij het Tijdelijk Ondersteuningspunt Allochtonen Gezondheidszorg (TOPAZ) -gefinancierd door het ministerie van VWS, het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening en de sociale partners- is de instroom van minderheden in de zorgsector de afgelopen jaren sterk toegenomen. De aanpak van TOPAZ, die zich richt op begeleiding van projecten en ondersteuning van zorginstellingen, vervult in het kader van het nieuwe minderhedenakkoord een voorbeeldfunctie voor andere sectoren. Er wordt momenteel bekeken of voortzetting van TOPAZ haalbaar is, nu nieuwe doelen, zoals doorstroming naar hogere functies, in beeld zijn gekomen.

Stimuleringsprojecten jongeren uit minderheidsgroepen

De werkloosheid onder minderheden is, net als bij autochtonen, het grootst onder jongeren. Zij het dat het bij jongeren in het algemeen kortdurende werkloosheid betreft. Terwijl langdurige werkloosheid onder autochtone jongeren tussen 16 tot 24 jaar in de periode 1990–1995 is afgenomen, nam de werkloosheid onder jongeren uit minderheidsgroepen met 10 procent toe. Het kabinet vindt het van groot belang dat de uitgangspositie van deze laatste groep verbetert, vooral als het gaat om deelname aan onderwijs en werk. De bestaande voorzieningen op deze terreinen sluiten onvoldoende aan op de problemen van jongeren uit minderheidsgroepen¹. In de stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren, die in 1994 in negen gemeenten van start gingen, zijn speciale methoden ontwikkeld om deze jongeren naar school en aan het werk te krijgen. De ervaringen zijn tot nu toe bemoedigend: via deze projecten worden meer Antilliaanse en Arubaanse jongeren bereikt en wordt beter ingespeeld op de opeenhoping van problemen (opleiding, werkervaring, taal, discriminatie, schulden) waarmee zij te maken hebben. Velen van hen zijn nog niet aan (regulier) werk toe, als gevolg van dit soort problemen die eerst opgelost moeten worden. Op termijn echter kunnen langs deze weg hun kansen op uitstroom naar werk toenemen.

Het kabinet wil de stimuleringsprojecten voortzetten en uitbreiden naar andere gemeenten. De huidige projectgemeenten zullen, op basis van cofinanciering, in staat worden gesteld door te gaan met de al lopende aanpak. In gemeenten met veel Antilliaanse en Arubaanse jeugd zullen nieuwe projecten worden gestart.

Daarnaast wil het kabinet een aantal gemeenten financiële steun bieden om soortgelijke projecten op te zetten voor jongeren uit andere doelgroepen. Op dit moment wordt verkend hoe vooral jonge mensen van Marokkaanse en Turkse afkomst, bij wie de hoge werkloosheid het meest tot actie noopt, beter kunnen worden bereikt. Het kabinet heeft voor de subsidie van stimuleringsprojecten voor jongeren uit minderheidsgroepen voor de komende drie jaar budgettair gereserveerd.

2.5 Zelfstandig ondernemerschap

Steun aan oudere zelfstandigen

In het rapport **Arm Nederland** wordt vastgesteld dat kleine zelfstan-

¹ Zie hiervoor onder andere: Morgen bloeit het diabaas, de Antilliaanse volksklasse in de Nederlandse samenleving, H. van Hulst, Amsterdam 1997.

digen een risicogroep vormen wat armoede betreft. Vooral oudere zelfstandigen lukt het dikwijls niet meer nog een redelijke boterham te verdienen. Zij hebben ook nauwelijks perspectief op betaald werk. Desondanks hechten zij zozeer aan het zelfstandig ondernemerschap, dat ze van een zeer bescheiden inkomen proberen rond te komen.

Via het -op de Abw gebaseerde- Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) bestaan er beperkte mogelijkheden om deze specifieke groep te ondersteunen: zelfstandigen vanaf 55 jaar kunnen een jaarlijkse aanvulling op het inkomen krijgen indien er minimaal een inkomen van f 12 000,- wordt verdiend. Deze inkomenseis geldt om zeker te stellen dat het bedrijf dat op deze manier wordt geholpen nog een zeker maatschappelijk nut heeft en om concurrentievervalsing te voorkomen. Op deze inkomenssteun wordt slechts beperkt een beroep gedaan. Mogelijk hebben oudere zelfstandigen drempelvrees om bij de sociale dienst aan te kloppen. Gemeenten en andere organisaties zal worden gevraagd gerichte voorlichtingsacties op te zetten om oudere zelfstandigen te informeren over de mogelijkheden tot financiële ondersteuning.

Zelfstandig ondernemerschap als uitweg uit de uitkering

Uitkeringsgerechtigden kunnen op grond van het Bbz onder een aantal voorwaarden bijstand ontvangen om een eigen bedrijf of zelfstandig beroep te beginnen. Veel gemeenten stellen aan startende ondernemers in een te vroeg stadium te strenge eisen. Met zorgvuldige begeleiding kunnen meer uitkeringsgerechtigden een levensvatbaar bedrijf opzetten. Om de mogelijkheden van het Bbz voor starters uitgebreid te toetsen, gaan dit jaar, in samenwerking tussen de ministeries van SZW en EZ, drie pilotprojecten van start (in Amsterdam, Drente en Noord-Brabant). Hierbij worden tevens arbeidsbureaus betrokken en de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen. Binnen de projecten, die twee jaar zullen duren, worden uitkeringsgerechtigden begeleid naar het zelfstandig ondernemerschap. In twee van de drie projecten ligt het accent op de deelname van starters uit minderheidsgroepen.

In het kader van het grotestedenbeleid zullen in Den Haag, Rotterdam en Utrecht gelijksoortige projecten voor beginnende ondernemers starten – met subsidie van de minister van EZ. De Haagse en Rotterdamse plannen verkeren inmiddels in een vergevorderd stadium.

Evaluatie bijstandsverlening zelfstandigen

In de loop van dit jaar vindt een evaluatie plaats van de bijstandsverlening aan zelfstandigen. Diverse betrokkenen (gemeenten, organisaties van zelfstandigen, het IMK, de desbetreffende departementen, de VNG en Divosa) worden hierbij ingeschakeld om problemen zo goed mogelijk in kaart te brengen en oplossingen te vinden. De evaluatie kan mogelijk leiden tot aanpassing van het Bbz.

3 Participatie in het onderwijs

3.1 Inleiding

Tijdens de Sociale Conferentie is de functie van het onderwijs bij het voorkómen van armoede uitgebreid aan de orde geweest. Het verkrijgen van kennis en technische vaardigheden alleen is niet voldoende om te kunnen deelnemen in een veranderende samenleving. Het aanleren van sociale vaardigheden is zeker van even groot belang voor de zelfredzaamheid van mensen. Voorzover dat thuis niet wordt geleerd, moet dit op school plaatsvinden. «Verbreiding» van de rol van scholen, vooral in achterstandswijken, kan hieraan bijdragen. Gedurende de Sociale

Conferentie is tegelijk aandacht gevraagd voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en voor vermindering van analfabetisme.

3.2 Inbedding van de school in buurt en samenleving

Het bestrijden van onderwijsachterstanden moet gebeuren in samenwerking tussen scholen en andere maatschappelijke instellingen. Het wetsvoorstel «Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid» (GOA), dat in februari 1997 door de Tweede Kamer is aanvaard, biedt de randvoorwaarden waarbinnen scholen en instellingen dit probleem, onder regie van de desbetreffende gemeente, kunnen aanpakken. GOA maakt het mogelijk binnen landelijk gestelde kaders op gemeentelijk niveau beleidsprioriteiten te stellen. De wet GOA zal per 1 augustus 1997 gefaseerd worden ingevoerd. De belangrijkste prioriteiten in het «Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid» (LBK) zijn: voorschoolse educatie, minder verwijzingen naar speciale voorzieningen, bestrijding en preventie van schooluitval, evenredige deelname aan het onderwijs, beheersing van de Nederlandse taal, en monitoring. De doeluitkering aan gemeenten op basis van GOA zal circa f 150 miljoen bedragen. In veel gemeenten lopen al uiteenlopende activiteiten. Momenteel wordt op meer dan 80 (basis)scholen en een enkele school voor voortgezet onderwijs gewerkt met verlengde schooldagen. In Rotterdam werken scholen samen met onder meer club- en buurthuizen in de «brede school», teneinde schoolse en buitenschoolse activiteiten beter op elkaar af te stemmen. In Groningen wordt ervaring opgedaan met de «vensterschool»: hierin worden school, crèche en peuterspeelzaal ondergebracht in één gebouw. Jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk en gezondheidszorg zullen nauw samenwerken met de school.

3.3 Opvoedingsondersteuning

Ouders in achterstandsituaties hebben vaak van dag tot dag hun handen vol aan het aan elkaar knopen van de touwtjes. Vraagstukken over de opvoeding van hun kinderen en hun schoolse ontwikkeling kunnen dan in de verdrukking komen. Deze ouders kunnen met hun vragen en problemen terecht bij zogenaamde opvoedingsondersteuningsprogramma's, zoals «Opstapje», «Opstap Opnieuw» en «Stappen op maat». Deze programma's voor gezinnen met kinderen in de leeftijd van drie tot zes jaar worden in het algemeen thuis aangeboden. Speciale aandacht gaat uit naar allochtone gezinnen.

Het ministerie van VWS stimuleert de ontwikkeling van deze programma's. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het ministerie van OCW. Waar nodig, zullen de komende jaren experimenteel nieuwe programma's worden opgezet en ingevoerd. Een interdepartementale werkgroep adviseert over een meer samenhangend aanbod van opvoedingsondersteuning in achterstandswijken van de grote(re) steden. De werkgroep moet in het bijzonder antwoord geven op de vraag hoe de moeilijkste probleemgroepen kunnen worden bereikt.

3.4 Terugdringing voortijdig schoolverlaten

Voor jongeren tot en met 22 jaar wordt gestreefd naar een sluitende aanpak. Dat houdt in dat voor iedere doelgroepjongere de mogelijkheid bestaat initieel onderwijs te volgen, te werken, een leer/arbeidsplaats in te nemen, of, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt, een zogeheten zoek-, (bij)scholings- of werkervaringstraject te volgen. De sluitende aanpak begint bij het kabinetsstreven, dat zoveel mogelijk jongeren bij het betreden van de arbeidsmarkt ten minste moeten beschikken over de startkwalificatie van basisberoepsopleiding (voorheen primair leerling-

wezen). In de praktijk blijkt dat er nog veel jongeren zonder startkwalificatie of zelfs helemaal ongediplomeerd de school verlaten.

Om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen is in 1994 in 39 WGR-regio's de «Regionale Meld- en Coördinatiefunctie» (RMC) in het leven geroepen. Gemeenten zijn op grond van het tijdelijk besluit «Regionale Melden Coördinatiefunctie» (dat afloopt op 31 december 1997) belast met de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en uitvoering van deze RMC. De regionale coördinatie hiervan ligt bij de centrumgemeenten.

De RMC heeft een tweeledige taak: ten eerste voortijdige schoolverlaters in beeld te brengen (melding en registratie) en op school te herplaatsen. En ten tweede de krachten te bundelen van de actoren in de regio om de benodigde acties tot stand te brengen op het vlak van doorverwijzing, van plaatsing in maatwerkgerichte trajecten, en waar nodig deze te ondersteunen door acties op andere gebieden dan het onderwijs. De gemeenten en vooral de centrumgemeenten voeren hierbij de regie en rapporteren in jaarlijkse actieplannen en effectrapportages. Het netwerk van samenwerkende actoren bestaat, behalve uit gemeenten, uit ondersteunende instellingen op het gebied van arbeidsvoorziening en arbeidsmarkt, jeugdhulpverlening, en politie en justitie. Scholen nemen hierbij een centrale plaats in. Bij de scholen ligt ook de verantwoordelijkheid voor melding en herplaatsing en voor de eerste opvang van voortijdige schoolverlaters.

Inmiddels is het evaluatieonderzoek van de RMC afgerond. (Voncken e.a., SCO, maart 1997). Binnenkort wordt de Tweede Kamer een beleidsreactie op het onderzoeksrapport aangeboden, waarin tevens het vervolgbeleid voor de RMC-maatregel wordt aangegeven. Het opstellen van deze beleidsreactie zal in het interdepartementaal overleg plaatsvinden.

3.5 Aanpak analfabetisme

Van de volwassenen in Nederland heeft 10 procent aanzienlijke problemen met lezen, rekenen en schrijven. Hierbij gaat het vooral om ouderen (44 procent is ouder dan 50 jaar), mensen met een zeer lage vooropleiding (47 procent heeft geen of alleen lager onderwijs gevolgd) en minderheden (20 procent). In veel gevallen (60 procent) zijn het mensen zonder betaald werk, zoals huisvrouwen, arbeidsongeschikten of werklozen. Volwasseneneducatie is een belangrijk middel tegen analfabetisme. In 1995 volgden 17 000 personen een alfabetiseringscursus.

4 Gezondheid, welzijn en maatschappelijke opvang

4.1 Sociaal-economische gezondheidsverschillen

Mensen met een minimuminkomen hebben beduidend meer lichamelijke en psychische beperkingen dan gemiddeld, ook nadat rekening is gehouden met de effecten van leeftijd, inkomensbron en gezins-samenstelling.¹ Onderzoek hierover geeft evenwel geen antwoord op de vraag of de slechtere gezondheid het gevolg is van een laag inkomen, of dat de lichamelijke beperkingen de oorzaak zijn van een verminderde capaciteit om te verdienen en dus tot een laag inkomen leiden. Uit onderzoek blijkt verder dat minderheden, met name Turken en Marokkanen, een slechtere gezondheid hebben dan autochtonen met dezelfde sociaal-economische achtergrond. Dit hangt samen met sociaal-culturele factoren en gebrek aan kennis bij minderheden over de mogelijkheden van de Nederlandse gezondheidszorg. Het terugdringen van sociaal-economische gezondheidsverschillen is een belangrijk beleidsdoel van het kabinet.

¹ Arm Nederland, blz. 58.

Preventieprojecten

In januari 1995 is de Programmacommissie Sociaal-Economische Gezondheidsverschillen (PC SEGV II) geïnstalleerd, onder voorzitterschap van professor Albada. Doel van de commissie is binnen vier jaar activiteiten te stimuleren die moeten leiden tot een afname in sociaal-economische gezondheidsverschillen.

Doelstellingen:

- systematisch ervaring opdoen met relevante interventies;
- de ontwikkeling volgen van deze gezondheidsverschillen;
- kennis vergroten omtrent de achtergronden van de verschillen.

De commissie beschikt over een jaarlijks budget van f 1 miljoen om concrete interventieprojecten te evalueren. In 1997 starten vier projecten die de sociaal-economische gezondheidsverschillen moeten helpen verkleinen: voorlichting aan Turken over diabetes, een project over lokale zorgnetwerken in Rotterdam, een scholingsproject ter verbetering van de mondhygiëne bij kinderen, en een project ter preventie van rugklachten bij metselaars.

Begin dit jaar is een nieuwe studie van het Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg (IMG) gepubliceerd over sociaal-economische verschillen in medische consumptie. Belangrijke aanbevelingen hierin zijn: start van programma's die bijdragen aan gedragsverandering (onder andere ontmoediging van tabaksgebruik), handhaving van de huidige financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg, en meer aandacht aan sociaal-economische gezondheidsverschillen besteden tijdens het verloop van chronische aandoeningen.

Zorg in achterstandswijken

Vooraf bewoners van achterstandswijken in de grote steden kampen met hun gezondheid. Deze problemen moeten in goede samenwerking tussen de betrokken instanties worden aangepakt. Hierbij is het van belang dat de positie van de huisarts in achterstandswijken verbetert. De minister van VWS heeft hiervoor al eerder f 20 miljoen uitgetrokken (onder meer voor praktijkverkleining en groepspraktijken). Tegelijk moet de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor minderheden worden verhoogd. Dit is mogelijk via specifieke gemeentelijke gezondheidsprojecten. In het kader van het grotestedenbeleid is al eerder f 2 miljoen beschikbaar gesteld om de samenwerking tussen zorginstanties en andere instellingen te bevorderen.

Zorg voor illegale vreemdelingen

Tijdens de Sociale Conferentie 1996 is bijzondere aandacht gevraagd voor de gezondheidssituatie van illegale vreemdelingen. Bij de invoering van de zogenoemde «Koppelingswet» wordt deze groep uitgesloten van het recht op verstrekkingen in het kader van de Ziekenfondswet en de AWBZ. De minister van VWS laat de invoering van de Koppelingswet samengaan met een instructieronde voor alle betrokken instellingen, waarbij de kern van de boodschap de ontzegging van de toegang tot de gezondheidszorg is.

Om de mogelijke negatieve effecten van de Koppelingswet te beperken, heeft het kabinet besloten uit de rijksbegroting een landelijke stichting Illegalenfonds te subsidiëren (met een bedrag van f 11 miljoen per jaar). Dit fonds biedt een financiële tegemoetkoming in gevallen waarin sprake is van een aanzienlijk beroep op de gezondheidszorg door illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, die de kosten van een medisch noodzakelijke behandeling niet kunnen betalen. Aan de hand van praktijkervaringen wordt bekeken of deze subsidie later bijstelling behoeft.

4.2 Eigen bijdragen in de gezondheidszorg

Tijdens de Sociale Conferentie is aangedrongen op een betaalbare gezondheidszorg, ook voor de laagste inkomens.

Eigen bijdragen en toegang ziekenfonds

Per 1 januari 1997 is een eigen-bijdragesysteem in het ziekenfonds geïntroduceerd. In hoofdlijn betekent dit dat de hoofdverzekerde en meeverzekerden samen een eigen bijdrage verschuldigd zijn van 20 procent van de kosten van verstrekkingen tot maximaal f 200,-. Ter compensatie van deze nieuwe regeling is de nominale premie per volwassen verzekerde met f 110, verlaagd. Mensen met een uitkering in het kader van AAW, AOW, Anw, Abw, loaw, loaz of TW betalen een maximum eigen bijdrage van f 100,-. De eigen-bijdrageregeling is niet van toepassing op asielzoekers, uitgenodigde vluchtelingen, zak- en kleedgeldgerechtigden Abw en verzekerden die een hoge inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd zijn ingevolge het bijdragebesluit «Zorg». Voor mensen met structureel hoge zorgkosten is eveneens een compensatiemaatregel afgesproken, die ook in de jaren na 1997 blijft gelden.

Vanaf juli 1994 geldt voor AOW'ers een aparte ziekenfondsgrens, waardoor AOW'ers met een laag inkomen gegarandeerd in het ziekenfonds terecht kunnen. Een wetsvoorstel is in voorbereiding waarin wordt geregeld dat vanaf 1998 mensen die via het ziekenfonds zijn verzekerd, dit na hun 65-ste kunnen blijven, terwijl personen met een inkomen tot een bepaalde grens een keus wordt geboden.

Voor de AWBZ-aanspraken thuiszorg is eveneens per 1 januari 1997 een nieuwe eigen-bijdrageregeling van toepassing, bestaande uit een nominale toegangsbijdrage van f 55,- per jaar en een eigen bijdrage van f 10,- per uur, met een maximum gerelateerd aan het belastbaar inkomen, de gezinssituatie en de leeftijd (65- of 65+).

Gebitsprothesen weer terug in het ziekenfonds- en standaardpakket

Het kabinet heeft een onderzoek laten verrichten naar de probleemgroep van mensen met een gebitsprothese. De conclusie luidt dat met het nieuwe verzekeringsaanbod de gebitsprothese nog steeds onbetaalbaar is. Het kabinet heeft daarom besloten de gebitsprothesen in het ziekenfonds- en standaardpakket op te nemen tot een vergoeding van 75 procent van de kosten.

Dit betekent dat het systeem van de eigen bijdragen (vanaf 1 januari 1997) van toepassing wordt. Hiervan ondervinden de desbetreffende verzekerden geen nadeel. Het bedrag is gemaximeerd en wordt specifiek voor de groep ouderen en voor bepaalde uitkeringsgerechtigden volledig gecompenseerd. De kosten van deze uitbreiding bedragen f 145 miljoen per jaar.

4.3 Lokaal sociaal beleid

Armoedeproblemen moeten in samenhang worden aangepakt. In de beleidsbrief «Lokaal Sociaal Beleid» van december 1996 is een plaatselijk sociaal beleidskader voorgesteld dat gemeenten in staat moet stellen tot een meer integrale aanpak. Daarnaast zal nog nader worden uitgewerkt hoe het rijk het gedecentraliseerde welzijnsbeleid beter kan ondersteunen. Een optie is bijvoorbeeld een landelijk kader voor het welzijnsbeleid te creëren.

4.4 Opvang dak- en thuislozen

f 15 Miljoen extra voor opvang

In de Armoedenota is met ingang van dit jaar structureel f 15 miljoen beschikbaar gesteld om de «witte vlekken» in de opvang van dak- en thuislozen weg te werken. De staatssecretaris van WVS heeft op 28 november 1996 de Tweede Kamer het verdelingsplan voor deze middelen toegezonden. Daarin wordt het aantal centrumgemeenten uitgebreid tot 48, waarvan er 32 in aanmerking komen voor extra geld. Als voorwaarde moesten deze gemeenten voor 1 maart 1997 een plan van aanpak indienen over de wijze waarop en binnen welke termijn zij de middelen willen inzetten. Alle betrokken gemeenten hebben aan die voorwaarde voldaan. Het geld wordt in 1997 verdeeld via het fonds Sociale Vernieuwing. Vanaf 1998 wordt voor de maatschappelijke opvang en de ambulante verslavingszorg gewerkt met een brede doeluitering op basis van de Welzijnswet. De f 15 miljoen wordt hierin opgenomen.

In antwoord op de motie van Van Dijke¹ heeft de staatssecretaris van WVS een integrale notitie toegezegd over de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen. Deze wordt nog dit voorjaar aan de Kamer toegestuurd.

Bijstandverlening dak- en thuislozen

In opdracht van het ministerie van SZW zijn de knelpunten in de bijstandsverlening aan dak- en thuislozen op een rij gezet. Voor deze groep geldt dat zij geen woning hebben en niet duurzaam bij familie of vrienden wonen. Thuislozen zijn aangewezen op sociale pensions, internaten of andere opvangvoorzieningen. Daklozen maken ook hiervan geen gebruik en verblijven steeds op wisselende plekken in nacht-opvangcentra en op straat.

Een van de problemen in verband met daklozen is het vaststellen van hun domicilie. Uit genoemd onderzoek blijkt dat gemeenten de oplossing zoeken in het verstrekken van een postadres. Dit gebeurt indien de dakloze vroeger in de desbetreffende gemeente heeft gewoond of gewerkt, of als daar nu nog familie of vrienden wonen. De hoogte van de uitkering ligt tussen de 50 en 70 procent van de echtparennorm in de Abw, afhankelijk van de door de gemeente gekozen benadering binnen het toeslagenbeleid. Een dakloze kan geen bijstand ontvangen wanneer hij geen postadres heeft, wanneer op een postadres geen plaats meer is, of als hij al van de maximale verblijfsduur op het adres gebruik heeft gemaakt. Als oplossing hiervoor bepleiten de gemeenten postadressen los van de hulpverlening te verstrekken. Hieraan kan dan een landelijke registratie worden gekoppeld, die daklozen de mogelijkheid biedt in elke (centrum)gemeente hun uitkering op te halen.

Indien een dakloze geen (post)adres heeft, kan hij of zij in sommige gemeenten een daguitkering krijgen (niet elke dag, maar eens in de zoveel maanden, in dezelfde gemeente). In verscheidene gemeenten wordt alleen de identiteit van de aanvrager vastgesteld en gekeken wanneer de persoon voor het laatst een daguitkering heeft ontvangen. Waar feitelijke informatie ontbreekt, gaan de ambtenaren af op subjectieve indrukken (uiterlijk, gedrag en dergelijke).

Het vaststellen van de rechtmatigheid van de aanvraag is eveneens een belangrijk knelpunt. Hierbij speelt de verhouding tussen de beperkte hoogte van het daggeld en de (hoge) uitvoeringskosten een rol. Daarbij komt dat slechts een beperkt aantal gemeenten daggeld verstrekt. Als mogelijke oplossing denken gemeenten aan een landelijke registratie van daklozen. Tegelijkertijd ziet men hierbij wel grote praktische en morele bezwaren.

Bij daklozen blijken de problemen zich dus toe te spitsen op de

¹ Kamerstukken II, 24 400, nr. 30.

domicilie en de verificatie. In de Armoedenota werd al aangegeven dat deze problemen zich op termijn mogelijk laten oplossen door de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang te belasten met het verlenen van de bijstand aan dak- en thuislozen. Uit bovengenoemd onderzoek is gebleken dat het aanwijzen van centrumgemeenten inderdaad uitkomst biedt voor deze bijstandsverlening. Er wordt nu onderzocht of de centrumgemeenten in het kader van de maatschappelijke opvang kunnen optreden als coördinatiepunten van waaruit de bijstandsverlening aan daklozen wordt geregeld. Hierbij zullen ook de VNG en Divosa worden betrokken, waarbij tevens aandacht zal worden besteed aan de gesignaleerde problemen omtrent de verificatie.

Bij thuislozen stuiten de sociale diensten op het probleem, dat de criteria voor een inrichting, zoals toegelicht in de circulaire van 24 januari 1996, niet specifiek genoeg zijn en dat zij zelf onvoldoende expertise in huis hebben om toetsingen uit te voeren. Soortgelijke knelpunten doen zich ook voor omtrent de hoogte van de toeslag in een woonvoorziening. Als mogelijke oplossing noemen de gemeenten dat de criteria voor inrichtingen moeten worden verduidelijkt, of dat de status onafhankelijk wordt vastgesteld. Het Divosa-bulletin en Inkijk/SZW-journaal zullen hieraan de nodige aandacht besteden. De beoordeling over de hoogte en het tijdstip van een toeslag is onderdeel van het gemeentelijk toeslagenbeleid.

II INKOMENSVERBETERING

1 Algemeen

Het kabinet streeft naar een verantwoorde ontwikkeling van inkomens. In 1997 wordt ook voor de groepen met een lager inkomen nagenoeg koopkrachtbehoud verwacht. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door het minimumloon, sociale uitkeringen en het AOW-pensioen te koppelen aan de gemiddelde ontwikkeling van contractlonen, de invoering van de alleenstaande-ouderenaftrek en een pakket lastenverlichting. Daarnaast levert de nieuwe Huursubsidiwet, die per 1 juli 1997 van kracht wordt, de meeste huurders een inkomensvoordeel op (zie hoofdstuk III, paragraaf 1). De huursubsidie wordt vanaf dit jaar structureel verhoogd met het bedrag dat in 1996 als koopkrachtreparatie werd uitgekeerd (f 50,- per jaar voor een alleenstaande en f 100,- per jaar voor een echtpaar).

Armoedeval

Bij de overgang van een uitkering naar een betaalde baan op minimumloonniveau treedt met name voor alleenverdieners nauwelijks een inkomensverbetering op (armoedeval). Belangrijke oorzaken hiervan zijn het vervallen van de uitkering, de belastingheffing en het verlies aan inkomsten uit of voordeel anderszins van inkomensafhankelijke regelingen.

Macro-koopkrachtcijfers en micro-belevingswereld

Tijdens de Sociale Conferentie 1996 is erop aangedrongen de koopkrachtcijfers beter te laten aansluiten op de dagelijkse werkelijkheid van mensen met weinig inkomen. Er wordt momenteel bekeken hoe aan deze wens kan worden tegemoetgekomen. In de Sociale Nota 1998 zal hierover worden gerapporteerd.

2 Specifieke maatregelen

2.1 Inkomenverbetering ouderen

De helft van alle ouderen in Nederland heeft een inkomen tussen het sociaal minimum en modaal.¹ Circa 20 procent van de zelfstandig wonende ouderen leeft van een inkomen op bijstandsniveau. Tweederde van deze groep is langdurig (meer dan vijf jaar) op een minimuminkomen aangewezen. Van hen (weer zo'n tweederde) is het merendeel alleenstaande vrouw.

Hoewel veel oudere mensen te maken hebben met hoge uitgaven aan ziekte en huisvesting, blijken zij in het algemeen onvoldoende gebruik te maken van voorzieningen als huursubsidie en bijzondere bijstand. Duidelijke risicogroepen onder ouderen zijn: alleenstaanden (isolement), vrouwen (vaak geen of te weinig pensioen opgebouwd), hoogbejaarden (zwakke gezondheid) en minderheden (lage opleiding, geen pensioen-rechten, taalproblemen).

Het kabinet wil de actieve deelname van oudere mensen aan de samenleving bevorderen. Indien nodig, moet bescherming en (inkomens-)steun worden geboden.² Door leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan, wordt de arbeidsparticipatie van deze groep mensen gestimuleerd en verlengd, waardoor zij na hun pensionering over meer pensioen kunnen beschikken. Wanneer ouderen meer worden opgenomen in een netwerk van buurtbewoners en familie, kan ook het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen worden bevorderd (zie tevens hoofdstuk V).

Verhoging fiscale aftrek per 1 juli 1997

Vanaf 1995 hebben ouderen met een inkomen in de eerste belasting-schijf een fiscaal voordeel. Door de ouderenaftrek valt het netto AOW-pensioen hoger uit. Op grond van de Armoedenota is daarnaast per 1 januari 1997 een aparte fiscale aftrek voor alleenstaande ouderen ingevoerd. Deze maatregel levert voor deze groep ouderen met alleen een AOW-pensioen een extra inkomensvoordeel op van circa 1 procent (ongeveer f 160,- op jaarbasis).

In de Armoedenota is aangekondigd, dat zowel de algemene ouderen-aftrek als de alleenstaande-ouderenaftrek met ingang van 1 januari 1998 zal worden verhoogd met respectievelijk f 740,- en f 315,-. Het kabinet heeft besloten om de helft van deze verhogingen van de algemene resp. alleenstaande ouderenaftrek reeds per 1 juli 1997 in te voeren. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de meerderheid van de Kamer, zoals die is uitgesproken bij de behandeling van de begroting van het ministerie van SZW (motie-Kalsbeek)³. Het structurele inkomensvoordeel van deze verhoging bedraagt voor alleenstaande ouderen en echtparen met alleen een AOW-pensioen ongeveer 1,25 procent (voor alleenstaande ouderen circa f 225,- op jaarbasis en voor echtparen bij wie beide partners ouder zijn dan 65 jaar ongeveer f 300,-). Doordat de helft van de verhoging per 1 juli 1997 plaatsvindt, bedraagt het inkomensvoordeel van deze verhoging in 1997 ongeveer een kwart van het structurele inkomensvoordeel. Inclusief de verhoging van de ouderenaftrek in verband met de compensatie voor de inkomensgevolgen van de AAW/WAO-operatie, bedraagt de totale ouderenaftrek voor een alleenstaande circa f 4 360,- in 1998 en voor een gehuwde ongeveer f 1 685,- (indien beide partners ouder zijn dan 65 jaar, profiteren beiden van deze aftrek).

Ouderen met onvoldedige AOW

Er is bijzondere aandacht nodig voor ouderen die vanwege een onvoldedig AOW-pensioen afhankelijk zijn van aanvullende bijstand. Van de 2,2 miljoen AOW-gerechtigden hebben 200 000 ouderen een gekort

¹ Rapportage Ouderen 1996, SCP, Rijswijk, februari 1997

² Integraal Actieprogramma Ouderenbeleid 1995-1998.

³ Kamerstukken II, 1996/1997, 25 000 XV, nr. 24.

pensioen, omdat ze onvoldoende rechten hebben opgebouwd door verblijf in het buitenland. Ongeveer de helft van hen woont in Nederland. Van deze 100 000 ouderen hebben 13 500 personen onvoldoende aanvullend pensioen en ontvangen daarom aanvullende bijstand op hun AOW-pensioen. Het gaat hierbij veelal om allochtone ouderen (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen). Uit gegevens van de Sociale Verzekeringsbank blijkt dat alle pensioengerechtigde Turken en Marokkanen in Nederland (3 300) een gekort AOW-pensioen hebben.

Doordat de bijstand netto aanvult tot het relevante sociaal minimum, profiteren bijstandsgerechtigde ouderen met een onvolledige AOW niet van de hierboven beschreven fiscale maatregelen. Na de voorgenomen verhoging van de ouderenaftrek bedraagt het verschil tussen het netto AOW-pensioen en de bijstandsuitkering per 1 januari 1998 voor een echtpaar circa f 1 050,- per jaar, en voor alleenstaanden circa f 925,- per jaar.

Gezien de financiële problemen van ouderen met een inkomen rond het sociaal minimum (zoals die ook staan beschreven in de recente publicatie van het SCP over ouderen: Ouderen 1996)¹, vindt het kabinet dat ook ouderen met een onvolledige AOW moeten profiteren van de speciale maatregelen. Het kabinet wil deze groep tegemoetkomen door in de Abw een aparte norm op te nemen voor mensen van 65 jaar en ouder. De ouderennorm in de Abw wordt op zodanige wijze vorm gegeven dat voor niemand overcompensatie ontstaat. De Abw moet hiervoor worden gewijzigd.

Bewoners in verzorgingstehuizen

De SCP-rapportage Ouderen 1996 schetst een weinig rooskleurig beeld van de financiële positie van ouderen in verzorgingstehuizen. De situatie van deze 120 000 bewoners is echter vanaf 1997 verbeterd door de invoering van een nieuw eigen-bijdragesysteem.² Op minimumniveau leidt dit in 1997 tot een structurele inkomensstijging van f 35,- per maand ten opzichte van de situatie waarbij ook in 1997 het oude eigen-bijdragesysteem zou gelden (plus 9 procent). Bewoners met een hoger inkomen gaan er meer op vooruit. Daarnaast hebben de meeste bewoners van verzorgingstehuizen voordeel van een fiscale aftrek voor ouderen met een laag inkomen en van de verlaging van de nominale premie Ziekenfondswet (ZFW) met f 9,- per maand, zonder dat zij, zoals andere ZFW-verzekerden, een eigen bijdrage verschuldigd zijn. Deze laatste voordelen zijn slechts tijdelijk omdat ze, met vertraging van anderhalf jaar, leiden tot een hogere eigen bijdrage. Om te bewerkstelligen dat de bewoners ook structureel van de genoemde fiscale maatregelen profiteren, worden zij vanaf 1 juli 1997 dus vrijgesteld van het betalen van kijk- en luistergeld (ruim f 16,- per maand).

2.2 Gehandicapten en chronisch zieken

2.2.1 Inkomensverbetering gehandicapten

Mensen met een handicap hebben in verhouding een lager inkomen dan mensen zonder lichamelijke beperkingen. Volgens een schatting van het SVP leven 150 000 huishoudens met een ernstig gehandicapt familielid van een inkomen onder het sociaal minimum.³ Terwijl mensen met een handicap in de regel juist worden geconfronteerd met hogere (noodzakelijke) uitgaven aan gezondheid, voeding, wonen, thuishulp, onderwijs, vervoer, kleding en energie. Tijdens de Sociale Conferentie hebben onder meer organisaties van gehandicapten gevraagd de inkomenssituatie van deze groep te verbeteren.

¹ Rapportage Ouderen 1996, SCP, Rijswijk, februari 1997.

² Brief van de staatssecretaris van VWS van 23 februari 1997 (Kamerstukken II, 1996/1997, 24 319, nr. 5).

³ SVP Rapportage gehandicaptenraad 1995.

Vermindering Wvg-eigen bijdragen

Na een eerste evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) heeft het kabinet enkele belangrijke knelpunten gesignaleerd op het gebied van de eigen bijdrage en vervoer. Daarom is eigen-bijdragenregeling van de Wvg per 1 april 1996 aanzienlijk versoepeld. De eigen bijdrage voor een rolstoel is vervallen en voor de overige voorzieningen in natura blijft die beperkt tot f 100,-. Voor de eigen betaling (het bedrag dat de gehandicapte zelf moet betalen voor voorzieningen zoals woningaanpassingen, waarvoor hij of zij een financiële tegemoetkoming ontvangt) worden nieuwe normen gehanteerd. De grens waarboven gemeenten dit soort betaling mogen vragen wordt verhoogd tot anderhalf keer de bijstandsnorm. Ook is de Wvg-draagkracht ingeperkt tot maximaal een kwart van het draagkrachtpercentage dat wordt gehanteerd in het kader van de Algemene bijstandswet. Verder zijn gemeenten verplicht bij het bepalen van de Wvg-draagkracht niet alleen rekening te houden met de eigen bijdragen voor de AWBZ, maar ook met overige kosten die uit de handicap voortvloeien, voorzover deze niet op een andere wijze worden gedekt.

Vermindering eigen bijdragen woningaanpassingen

Met de inwerkingtreding van de Wvg behoren woningaanpassingen voor minder dan f 45 000,- tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Voor woningaanpassingen boven f 45 000,- is een subsidieregeling getroffen door de Ziekenfondsraad, waarbij de gehandicapte 25 procent van het subsidiebedrag zelf moet betalen. Tijdens de Sociale Conferentie kwam naar voren dat deze hoge, inkomensonafhankelijke, eigen bijdrage (25 procent van een gemiddelde aanpassing van f 80 000,- komt neer op f 20 000,-) veel gehandicapten in de problemen brengt. Door de versoepeling van de desbetreffende Wvg-regeling per 1 april 1996 is bovendien een groot verschil ontstaan tussen de eigen-bijdrageregeling van de gemeenten en die van de Ziekenfondsraad. Het kabinet onderzoekt thans op welke wijze het verschil in eigen bijdragenregeling voor woningaanpassingen hoger resp. lager dan f 45 000, ondervangen kan worden.

Verbetering vervoer gehandicapten

De Sociale Conferentie wees tevens uit, dat er een relatie bestaat tussen armoede en (afnemende) mobiliteit. Er werd voorgesteld de mogelijkheden van de stadspas uit te breiden en een algemeen dalurentarief in te voeren voor de sociale minima. Deze aanbevelingen zijn terechtgekomen bij de interdepartementale werkgroep Vervoer, die de knelpunten bij de vervoersvoorzieningen inventariseert en daar oplossingen voor zal aandragen. Hierover zal de Kamer nog deze zomer worden geïnformeerd.

Reïntegratie gehandicapten

De financiële situatie van gehandicapten kan door herintreding in het arbeidsproces worden verbeterd. Het doel is vooral de belemmeringen weg te nemen die mensen door ziekte of gebrek ervaren bij het vinden of behouden van werk. Het kabinet heeft in een recente adviesaanvraag aan de SER voorstellen gedaan die herintreding moeten bevorderen.

2.2.2 Tegemoetkoming extra kosten chronisch zieken

Uit onderzoek van het Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg (IMG) blijkt dat chronisch zieken per jaar beduidend hogere kosten hebben in vergelijking met niet-chronisch zieken. Het kabinet wil hun financiële situatie verstevigen door de buitengewone lastenregeling uit te breiden.

De bestaande aftrekpost voor bejaarden en arbeidsongeschikten wordt ook van toepassing op andere belastingplichtigen, die de voorafgaande twee jaar in aanmerking zijn gekomen voor buitengewone lastenaftrek in verband met ziekte. Daarnaast wordt het forfait voor alle betrokkenen verhoogd van f 912,- naar f 1 000,-. Het kabinet komt met deze maatregel tegemoet aan de motie Bakker c.s. (TK 24 515, nr. 28)

2.3 Inkomensverbetering gezinnen met kinderen

In 1993 moesten ruim 270 000 gezinnen met kinderen rondkomen van een laag inkomen. Iets minder dan de helft hiervan betreft eenoudergezinnen. Bezien over een langere periode, blijken 93 000 gezinnen (waarvan de helft eenoudergezinnen) minimaal vier jaar achtereen op een laag inkomen te zijn aangewezen. Schuldenonderzoek wijst uit dat grote gezinnen oververtegenwoordigd zijn in de groep met problematische schulden.

Gezinnen met kinderen ontvangen vanaf 1 juli 1995 een kindertoeslag via de huursubsidie. Deze toeslag bedraagt voor een gezin met één of twee kinderen f 264,- per jaar en voor een gezin met drie of meer kinderen f 394,-. Tijdens de algemene politieke beschouwingen in september 1996 is aangekondigd dat de kindertoeslag per 1 juli 1997 zal worden verhoogd met f 120,- op jaarbasis.

Het kabinet heeft voorts besloten de kinderbijslag met ingang van 1 januari 1998 extra te verhogen, bovenop de nog te berekenen indexatie van de bedragen per 1 juli a.s. en per 1 januari en 1 juli 1998. Dit komt uiteraard aan alle gezinnen met kinderen toe.

2.4 Eenmalige inkomensondersteuning

De Tweede Kamer heeft eind 1996 in een motie van mevrouw Kalsbeek-Jasperse gevraagd de financiële positie van mensen op het minimum-niveau (incidenteel) te verbeteren. Daarbij worden ouderen en de groep (alleenstaande) mensen met kinderen op minimumniveau met name genoemd. Relevant in dit kader was dat uit de Voorlopige Rekening 1996 (TK 25 245, nr.1) bleek dat in 1996 de belastingontvangsten ten opzichte van de stand Miljoenennota 1997 f 4,8 miljard hoger uitkwamen. Naar verwachting bedraagt de structurele doorwerking f 2,7 miljard.

Bij de beoordeling van deze wens tot eenmalige koopkrachttoeslag is ook de ervaring betrokken die is opgedaan met de zeer beperkt gebleken ondersteuning door middel van de bijzondere bijstand ter compensatie van de bovengemiddeld hoge energierekening als gevolg van de koude winter 1996. Op grond van deze ervaring was het kabinet bereid bij de vaststelling van de toeslag in 1997 zo nodig vooruit te lopen op een soortgelijke ontwikkeling in verband met de energierekening in dit jaar. Hiertoe bestaat overigens, gezien de gegevens van EnergieNed over de hele winter 1996/1997 geen aanleiding.

Het kabinet heeft besloten in het verlengde van bovengenoemde motie in 1997 een eenmalige koopkrachttoeslag te bieden. Voor ouderen krijgt deze vorm in de vervroeging (per 1 juli a.s.) van de ouderenaftrek (zie par. 2.1.). Voor mensen beneden 65 jaar met een laag inkomen komt de toeslag beschikbaar door middel van een IHS-cheque. De toeslag zal op dezelfde manier worden uitbetaald als de koopkrachtreparatie 1996, zodat er geen aanvraag voor hoeft te worden ingediend. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het huursubsidiebestand. Daarnaast zullen gemeenten deze uitbetaling doen aan mensen die een woonkostentoeslag ontvangen in het kader van de bijzondere bijstand (zoals eigen-huisbezitters en zij die nog geen huursubsidie ontvangen). De koopkrachttoeslag bedraagt voor gezinnen f 100,- en voor alleenstaanden f 50,-.

3 Inkomensondersteuning door gemeenten

3.1 Verruiming gemeentelijk beleid

Met de circulaire van 6 juni 1996 hebben gemeenten ruimere mogelijkheden gekregen voor het bieden van inkomensondersteuning.¹ Daarmee kunnen zij bepaalde groepen burgers financieel bijstaan als deze noodzakelijke uitgaven niet uit eigen middelen kunnen betalen. Hieraan zijn wel grenzen gesteld. Ook werkende mensen moeten recht hebben op tegemoetkomingen. Anders zou (gaan) werken financieel onaantrekkelijk kunnen worden. Verder moeten de kosten waarvoor gemeenten een tegemoetkoming geven duidelijk gedefinieerd zijn.

Begin dit jaar is het gemeentelijk beleid op dit gebied in kaart gebracht. In een onderzoek onder 48 gemeenten², is onder meer bekeken op welke wijze gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot categoriale inkomensondersteuning.

Uit het onderzoek blijkt dat een groot aantal gemeenten een eigen (nieuw) armoedebeleid heeft ontwikkeld, vaak in reactie op de Armoedenota. Zo'n 70 procent van de Nederlandse bevolking woont in een gemeente met een eigen armoedebeleid. Meer dan de helft van deze onderzochte gemeenten maakt gebruik van de mogelijkheid van categoriale ondersteuning, of is bezig met voorbereiding daarvan. Wel zijn de grootste gemeenten hierin enigszins terughoudend, waarschijnlijk vanwege de kosten. Voorbeelden van kosten die kunnen worden vergoed, zijn: koudetoeslagen, duurzame gebruiksgoederen, woon- of verhuiskosten en kosten op medisch gebied. Een samenvatting van het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

3.2 Bijzondere bijstand

In de Armoedenota is benadrukt dat gemeenten hun burgers financiële steun kunnen bieden door middel van bijzondere bijstand. In het kader van het bestrijden en vooral voorkómen van armoede heeft het kabinet ervoor gepleit dat deze mogelijkheden nog krachtiger worden toegepast. Mede omdat gemeenten op uiteenlopende manieren met die mogelijkheden omgaan, heeft het kabinet een wetswijziging voorgesteld, die de bijzondere bijstand eenduidiger en efficiënter moet helpen inzetten. Hierna wordt ingegaan op de stand van zaken omtrent de bijzondere bijstand en op voorstellen tot verdere stappen.

Monitor bijzondere bijstand

Begin februari is een onderzoek Monitor bijzondere bijstand gestart. Dit dient vooral om vast te stellen hoeveel geld gemeenten uitgeven aan bijzondere bijstand en verwante terreinen als minimabeleid, schuldhulpverlening, incentive-beleid, sociale vernieuwing en dergelijke. De toegepaste onderzoeksmethode geeft niet alleen inzicht in deze uitgaven, maar ook in de verwevenheid van de bijzondere bijstand met andere beleidsterreinen. Mede op basis van de ervaringen tijdens dit onderzoek wordt dit jaar een Monitor bijzondere bijstand opgezet, met het doel structureel gegevens te verzamelen over de ontwikkelingen hieromtrent. Uit een eerste conceptrapportage blijkt dat gemeenten naast de middelen die zij via het gemeentefonds en het Fonds sociale vernieuwing ontvangen voor armoedebeleid, allerlei projecten op dit terrein uit eigen middelen financieren.

Categoriale bijzondere bijstand

Het wetsvoorstel «Wijziging van de Abw in verband met de preventie en bestrijding van armoede en van sociale uitsluiting»³ wordt eind april in de

¹ Circulaire «Verruiming mogelijkheden voor gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid.»

² «Het gemeentelijk armoedebeleid. Een inventarisatie.»

³ Kamerstukken I, 1996/1997, 24 772, 101c.

Eerste Kamer behandeld. De mogelijkheid tot het categoriaal verlenen van bijzondere bijstand is een van de belangrijkste wijzigingen. Om de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen te vergemakkelijken, zal dit gebeuren in samenwerking met de VNG en Divosa. Met de VNG en Divosa is afgesproken de mogelijkheid van de categoriale bijzondere bijstand na aanvaarding door Eerste Kamer per 1 juli 1997 in te voeren. Ter ondersteuning daarvan worden door de VNG en door Divosa handreikingen gemaakt. Ook worden er vier regionale bijeenkomsten georganiseerd ten behoeve van de uitvoerders en de bestuurders.

Extra impuls armoedebestrijding

De verwachting is dat de stijgende trend van de afgelopen jaren in de uitgaven op het gebied van het armoedebeleid, zich in 1997 voortzet. Dit komt mede doordat vanaf medio 1997 categoriale verstrekking van bijzondere bijstand mogelijk wordt, én doordat er al met de VNG afgesproken acties in gang zijn gezet om het gebruik van voorzieningen te bevorderen. Het kabinet heeft daarom besloten het voor de bijzondere bijstand beschikbare budget met ingang van 1998 aanmerkelijk te verhogen. In samenhang met een verruiming van het budget voor inkoop van arbeidsbemiddeling bij Arbeidsvoorziening ontstaan hierdoor beduidend meer mogelijkheden voor het ondersteunen van groepen en individuele burgers in de knel. Gemeenten kunnen deze extra middelen inzetten voor inkomensondersteuning (bijvoorbeeld aan huishoudens die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen) én voor stimulering van de overgang van uitkering naar werk. De extra middelen worden aan het Gemeentefonds toegevoegd. Hierover zal het kabinet nog nadere bestuurlijke afspraken maken met de VNG. Het is van belang dat deze extra middelen daadwerkelijk aan armoedebestrijding worden besteed. Dit zal door het kabinet worden gemonitord, waarbij ook naar de uitgaven op verwante beleidsterreinen wordt gekeken.

III BEVORDERING RONDKOMEN

1 Beperking woonlasten

1.1 Huurlasten

In de ervaring van veel huishoudens met een minimuminkomen zijn hun vaste lasten, waaronder de huurlasten en lokale heffingen, hoog. Door een relatief sterke stijging van de huren in de jaren tachtig en begin jaren negentig zijn de nettohuurlasten (rekening houdend met de huursubsidie) vooral voor huishoudens met een laag inkomen gestegen. Volgens het rapport Arm Nederland waren huurders in 1993 gemiddeld ruim 20 procent van hun netto-inkomen kwijt aan nettowoonlasten. Voor de lagere inkomensgroepen was dit gemiddeld ruim 26 procent.

Huurmatiging

De matiging van de huurstijging in de afgelopen jaren heeft zich in 1996 voortgezet. Dat jaar bedroeg de gemiddelde stijging van de huur vier procent, ruim één procentpunt lager dan in 1994. De verwachting voor 1997 is dat de gemiddelde huurprijsstijging opnieuw een half procentpunt daalt en daarmee rond 3,5 procent zal uitkomen. Overigens moet geconstateerd worden dat in een aantal gemeenten in 1997 de huurstijging hoger dan verwacht zal uitvallen als gevolg van de OZB-verhoging. Zowel de sociale verhuurders als de commerciële verhuurders dragen bij aan huurmatiging. In de Wet Balansverkortung geldelijke steun volkshuisvesting is vastgelegd dat de sociale verhuurders

tot het jaar 2000 een gemiddelde stijging van de huursom van 0,5 procent boven de inflatie moeten behalen, met een minimumhuurstijging van 3,5 procent. Door een wijziging van deze wet is voor 1997 aan 90 procent van de sociale verhuurders de mogelijkheid geboden tot een generieke ontheffing van deze grens van 3,5 procent. Er wordt naar gestreefd in de komende jaren de huurstijging zo dicht mogelijk bij het niveau van de inflatie te brengen.

Meer huursubsidie

In de Armoedenota heeft het kabinet aangekondigd de huurlasten te willen matigen door de huursubsidie te verruimen. Vooruitlopend op de nieuwe Huursubsidiewet, is de inkomensgrens voor alleenstaanden al met ingang van 1 juli 1996 aangepast. Hierdoor komen meer alleenstaanden voor huursubsidie in aanmerking. Deze maatregel stimuleert mensen bovendien eerder een baan te aanvaarden. Door de daling van de normhuren vanaf het bijstandsniveau leidt werkaanvaarding nu minder snel tot vermindering van huursubsidie (afname armoedeval).

Op 1 juli 1997 treedt de nieuwe Huursubsidiewet in werking. Dat betekent onder meer dat de meeste huishoudens die huursubsidie ontvangen erop vooruitgaan. Voor mensen met een minimuminkomen (bijna 65 procent van alle huursubsidie-aanvragers) bedraagt de normhuur f 330,- per maand. Dat is de huur die iemand, rekening houdend met zijn inkomen, geacht wordt zelf te kunnen betalen. Wanneer de huurprijs hoger is dan f 575,-, maar lager dan de zogenoemde aftoppingsgrens (voor alleenstaanden f 823,-, meerpersoonshuishoudens f 882,-), dan moet de huurder 25 procent van dat hogere huurbedrag zelf betalen. Indien de werkelijke huurprijs boven de aftoppingsgrens ligt, betaalt de huurder het meerdere geheel zelf. Een uitzondering op deze regel bestaat voor ouderen, alleenstaanden en gehandicapten die een aangepaste woning betrekken. Voor hen geldt boven de aftoppingsgrens een korting van 50 procent. Boven de grens van f 1085,- wordt geen huursubsidie meer toegekend.

Op verzoek van de Tweede Kamer bevat de nieuwe Huursubsidiewet onder andere een bepaling die de minister van VROM in staat stelt de aanpassing van de normhuren te koppelen aan de ontwikkeling van de nettobijstandsnorm en niet aan de huurontwikkeling. Hiermee kan worden voorkomen dat de huurquote voor mensen met een laag inkomen verder oploopt. Voor het tijdvak 1998/1999 zal het rijk gebruikmaken van deze nieuwe koppeling.

Met het vernieuwde stelsel van huursubsidie neemt de huursubsidie voor de meeste huishoudens met een laag inkomen toe. Voor een eenpersoonshuishouden met een inkomen op minimumniveau en een brutohuur van f 500,- per maand daalt de huurquote per 1 juli van dit jaar met 0,2 procent. Bij een brutohuur van f 900,- daalt deze quote met 4,6 procent voor alleenstaanden.

Voor een meerpersoonshuishouden met een inkomen op minimumniveau daalt de huurquote per 1 juli bij een brutohuur van f 500,- per maand met 0,2 procent. Bij een brutohuur van f 900,- daalt deze quote met 3,5 procent voor personen jonger dan 65 jaar.

Geïntegreerde aanpak woonlasten

Naar aanleiding van de motie van mevrouw Noorman-den Uyl is in augustus 1996 een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de overheveling van de woonkostentoeslagen naar de bijzondere bijstand bij de inwerkingtreding van de Abw. Uit dit onderzoek (SGB0-GSD-peiling 3, 3-9-1996) blijkt dat gemeenten de woonkostentoeslagen onder de Abw berekenen conform de regels die golden onder de oude Algemene Bijstandswet. Deze regels volgden de handelwijze van de Wet Individuele

Huursubsidie (WIH). Met het ministerie van VROM wordt periodiek overleg gevoerd over de afstemming tussen huursubsidie en woonkosten-toeslagen. Aldus wordt gestalte gegeven aan het verzoek om een geïntegreerde benadering, zoals in de motie is neergelegd.

Schattingsinkomen In de nieuwe Huursubsidiewet wordt een regeling getroffen voor mensen die te maken krijgen met een aanzienlijke daling van hun inkomen. Deze regeling dient ter vervanging van de regeling «Schattingsinkomens», zoals die in de WIH is opgenomen.

Deze vangnetconstructie kan worden toegepast wanneer het inkomen ten minste 20 procent daalt tot een niveau op of beneden het minimum. Op deze regeling kan gedurende de gehele subsidieperiode een beroep worden gedaan. Mensen die niet op deze regeling kunnen terugvallen, kunnen gebruikmaken van een woonkostentoeslag in het kader van de bijzondere bijstand. Doordat de werking van de vangnetconstructie zich uitstrekt over het gehele subsidietijdvak, zal de woonkostentoeslag minder vaak nodig zijn. De effecten van de vangnetregeling zullen voor de bijzondere bijstand budgettair neutraal zijn. Via de Monitor bijzondere bijstand zal worden gevolgd of deze verwachting in de praktijk juist blijkt te zijn.

1.2 Lokale heffingen

Uit de nota Lokale lastendruk blijkt dat de plaatselijke lasten de laatste jaren fors zijn gestegen. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de milieuheffingen, zoals rioolrechten, afvalstoffenheffing en dergelijke. De hoogte van de lastendruk kan bovendien sterk verschillen tussen de gemeenten. De verwachting is dat zowel de stijging als de verschillen de komende jaren zullen kunnen afnemen. Dit mede als gevolg van de nieuwe Financiële-verhoudingenwet en het feit dat milieuheffingen steeds meer kostendekkend worden vastgesteld.

In de nota staan tien punten die de omvang van de lastendruk moeten helpen beheersen en de lokale verschillen moeten beperken. Daartoe zijn onder andere de mogelijkheid van tariefdifferentiatie woningen/niet-woningen en een ingroeivariant ingevoerd. De ontwikkeling van de lokale lasten wordt de komende jaren verder gevolgd. Tevens is er in aansluiting op de Kamerbehandeling een aftoppingsvariant geïmplementeerd. Hiermee kan een maximum worden gesteld aan grote, schoksgewijze wijzigingen in de te betalen OZB. Verder heeft het kabinet in beginsel besloten vanaf 1998 een bijdrage te geven aan gemeenten ter mitigering van de stijging van de milieu-gerelateerde heffingen voor huishoudens. Over de precieze vormgeving van deze maatregel moet nog worden besloten.

Kwijtscheldingsbeleid

Per 1 januari 1997 hebben gemeenten en waterschappen ruimere mogelijkheden gekregen om kwijtschelding te verlenen. Dit houdt in dat zij bij de berekening van de bestaanskosten kunnen uitgaan van maximaal 100 procent van de bijstandsnorm. Het kabinet heeft hiertoe besloten nadat eerst het effect was geëvalueerd van de verruiming tot 95 procent van de bijstandsnorm per 1 januari 1995. Er bleken geen overwegende bezwaren tegen een verdere verbreding van de kwijtscheldingsopties.

De Werkgroep Inkomensbeleid en Kwijtscheldingsbeleid (WIK) bereidt een advies voor over de motie-Rabbae.¹ Op grond hiervan zal het kabinet bezien of de uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 zodanig gewijzigd moet worden, dat ook voor personen jonger dan 65 jaar een spaartegoed van maximaal f 5000,- buiten beschouwing blijft. Daarnaast wordt onderzocht of het wenselijk is (naar aanleiding van vragen van mevrouw Noorman-den Uyl) ook kwijtschelding mogelijk te maken indien meer dan f 200,- per maand wordt afgelost op schulden.

¹ Kamerstukken II, 1996/1997, 25 011, nr. 12.

2 Aanpak problematische schulden

2.1 Inleiding

Problematische schulden vormen een belangrijk kenmerk van armoede. In het advies van de commissie-Boorsma¹ en in de kabinetsreactie hierop is gewezen op het grote belang van schuldpreventie. Door vroegtijdige signalering, goed incassobeleid en duidelijke regels over kredietverstrekking moet worden voorkomen dat schulden te hoog oplopen en de situatie escaleert. Vaak gaan financiële problemen hand in hand met belemmeringen in het (vinden van) werk of met fraude, verslavingen en dergelijke. De organisatie van de «schuldhulp» speelt hier een belangrijke rol. De contacten met cliënten dienen te worden benut om deze problemen gezamenlijk en in breder verband aan te pakken.

2.2 Aanpassing van de beslagvrije voet

Naarmate iemand langer van de huidige beslagvrije voet (dus 90 procent van de bijstandsnorm) moet leven, kunnen problemen ontstaan met de afbetalingen. In een recent onderzoek hiernaar² is geen verband aangetroffen tussen enerzijds factoren als het inkomen en de hoogte van de maandelijkse inhouding en anderzijds het ontstaan van (meerdere) schulden. Wel is een samenhang gevonden tussen de verstreken looptijd van het beslag en de aanwezigheid van meerdere schulden. Bovendien kan beslag op loon of uitkering een ontmoedigend effect hebben op het aanvaarden van werk. Het kabinet onderzoekt momenteel hoe de beslagvrije voet zodanig kan worden vormgegeven, dat deze twee problemen kunnen worden vermeden. Een optie is na een bepaalde periode, bijvoorbeeld drie jaar, de beslagvrije voet te verhogen. Ook zou werkaanvaarding onder bepaalde voorwaarden kunnen worden gestimuleerd via uitstroompremies, of doordat binnen de bijstandswet vrijgelaten inkomsten niet langer vatbaar zijn voor beslag. Dit laatste hoeft niet ten nadele van schuldeisers uit te pakken, omdat het accepteren van werk er gewoonlijk toe leidt dat er meer betalingen kunnen worden verricht.

2.3 Wettelijke regeling voor schuldsanering

De Sociale Conferentie wijst erop dat bij problematische schulden schuldsanering de enige manier is om met een schone lei te kunnen beginnen. In de praktijk echter is een minnelijke schuldsanering in veel gevallen niet mogelijk, onder meer doordat er te weinig mogelijkheden zijn voor het betalen van aflossingen of door gebrek aan medewerking van (overheids)schuldeisers of schuldenaren. Het wetsvoorstel «Schuldsanering Natuurlijke Personen» (WSNP) moet hiervoor een oplossing bieden.

Een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, de advocatuur en het volkskrediet, heeft aandacht gevraagd voor de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de belasting van de rechterlijke macht en het ontbreken van een toereikende regeling voor de kosten van bewindvoering. Op grond van het advies van de werkgroep wil het kabinet de voorgestelde procedures rond een wettelijke schuldsaneringsregeling vereenvoudigen. Hiertoe wordt een novelle voorbereid op het wetsvoorstel dat nu bij de Eerste Kamer ligt. Voor mensen voor wie onvoldoende aflossingsmogelijkheden bestaan, zal de procedure worden vereenvoudigd. Door de bewindvoering in beginsel op te dragen aan gemeentelijke kredietbanken en eventuele andere schuldhulpverlenende instellingen, kan ook worden bereikt dat bij de toepassing van het wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan integrale schuldhulpverlening. Voor de in- en uitvoering van het WSNP stelt het kabinet jaarlijks een op grond van de ingeschatte behoefte toegemeten bedrag beschikbaar.

¹ «Schulden: Naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek», augustus 1994.

² M. Beekmans e.a.: «Beslaglegging op loon of uitkering. Evaluatie van de beslagvrije voet», Research voor Beleid, B 1577, Leiden, februari 1996.

2.4 Organisatie schuldhulpverlening

Veel gemeenten voeren een actief beleid ten opzichte van de schuldenproblematiek, of zijn bezig dit te ontwikkelen. De afgelopen jaren zijn verschillende projecten op het gebied van schuldhulpverlening van de grond gekomen onder meer met subsidie van het ministerie van SZW; daarnaast wordt gewerkt aan een betere organisatie van de schuldhulpverlening. Bij een aantal projecten ligt de nadruk op het voorkómen van schulden door middel van een meldpunt en voorlichtingsmateriaal. Andere projecten richten zich vooral op de relatie tussen werk en schulden. Tegelijk verdient de overgang van een uitkering naar additioneel werk de nodige aandacht. Dit was ook een aanbeveling van de Sociale Conferentie.

Een eerste monitoringsonderzoek naar de gemeentelijke schuldhulpverlening, dat in het voorjaar van 1996 is verschenen,¹ laat zien dat er vooral op het gebied van schuldpreventie nog de nodige ruimte is voor verbetering. In 1998 is een tweede meting gepland.

2.5 Private schuldhulpverlening

Binnen de organisatie van de schuldhulpverlening vereist de positie van de particuliere hulpverlening speciale aandacht. Uit gegevens van het ministerie van EZ blijkt enerzijds dat enkele private instanties op dit terrein zorgvuldig en goed werk afleveren. Deze instanties zijn vaak gelieerd aan of werken in opdracht van gemeenten. Aan de andere kant heeft de Economische Controledienst diverse misstanden geconstateerd, waarbij de Wet op het Consumentenkrediet is overtreden. In die gevallen is een vergoeding gevraagd voor een schuldenregeling, waarbij sommige bedrijven uit onkunde of door malafide handelen hun cliënten ernstige schade hebben berokkend. Het kabinet leidt hieruit af, dat de argumenten voor bescherming van de problematische schuldenaar nog steeds gelden. Aan private schuldbemiddelaars die voldoen aan degelijke kwaliteitseisen zou meer ruimte kunnen worden geboden, mits ze zich houden aan bepaalde voorwaarden. De voorkeur gaat uit naar zelfregulering door de markt.

Volgens een model dat momenteel wordt bestudeerd, zal de Nederlandse Vereniging voor het Volkskrediet (NVVK) het lidmaatschap van de vereniging openstellen voor bonafide private schuldbemiddelaars. In aansluiting daarop is de staatssecretaris van Economische Zaken van plan voor deze groep, onder bepaalde voorwaarden, schuldbemiddeling toe te staan tegen betaling door de schuldenaar. Dit zal worden gerealiseerd via een Algemene Maatregel van Bestuur, op grond van de Wet op het Consumentenkrediet (artikel 48, eerste lid onder d). Certificering van bonafide private schuldbemiddelaars wordt ook als alternatief onderzocht. Overigens is private schuldbemiddeling op dit moment wel mogelijk indien kosten bij een derde in rekening worden gebracht, bijvoorbeeld bij de gemeentelijke sociale dienst of de werkgever.

2.6 Afzien van terugvorderingen

In de Armoedenota is uitgebreid stilgestaan bij de situatie dat schuldhulpverlening wordt bemoeilijkt door fraudeschulden. De Wet boeten en maatregelen regelt dat gemeenten bij niet-fraudeschulden gedeeltelijk kunnen afzien van terugvordering, indien dit nodig is om een minnelijke schuldsanering te bereiken. Bovendien kan bij zeer dringende redenen worden afgezien van het opleggen van een boete, van speciale maatregelen of zelfs van algehele terugvordering.

Het kabinet zal medio 1997 een wetsvoorstel bij de Kamer indienen, dat gemeenten meer vrijheid biedt om tot gedeeltelijke kwijtschelding van bijstandsschulden over te gaan. Daar zullen ook fraudeschulden bij

¹ «Gemeentelijke schuldhulpverlening. Onderzoek door rijksconsulenten Sociale Zekerheid naar de schuldhulpverlening in 86 gemeenten»; SZW-werkdocument nr. 24, Den Haag, mei 1996.

worden betrokken. Zo moet het gemeenten mogelijk worden gemaakt eigen inzichten te ontwikkelen omtrent een effectief incassobeleid, waarbij tevens rekening kan worden gehouden met problematische schulden van de (ex)cliënt.

2.7 Beperking woningontruimingen en afsluiting nutsvoorzieningen

Woningontruiming en afsluiting van energie wijzen op vérgaande financiële en sociale problemen. Tijdens de Sociale Conferentie is verzocht wettelijk vast te leggen, dat mensen door geldgebrek niet uit hun huizen kunnen worden gezet of worden afgesloten van gas, water en elektriciteit.

Woningontruimingen

Uit onderzoek van de Nationale Woningraad (februari 1996) blijkt dat in 1995 gemiddeld 0,26 procent van de woningen van sociale verhuurders zijn ontruimd (6 000 woningen). In de grote steden lag dit percentage iets hoger: 0,35 procent. De meeste ontruimingen (ruim 90 procent) vonden plaats op grond van huurachterstanden. De huurders van wie de woning werd ontruimd, leefden voor het merendeel (75 procent) van een inkomen rond het sociaal minimum. Voor bijna 60 procent gaat het om alleenwonende mannen in tussen dertig en veertig jaar. Vaak is sprake van samenhangende sociale en financiële problemen: echtscheiding, verslaving, slecht budgetbeheer, andere schulden. Woningontruiming moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Een actief incassobeleid van de verhuurders, waardoor huurschulden niet kunnen oplopen, kan een preventieve werking hebben of leiden tot een tijdige betalingsregeling.

Afsluiting van nutsvoorzieningen

De meest recente gegevens over afsluitingen van energie hebben betrekking op december 1991. In die maand werden 5 700 afsluitingen geregistreerd. Dit is 0,1 procent van het totaal aantal aansluitingen. Het komend najaar zal door EnergieNed een nieuw onderzoek worden uitgevoerd naar het aantal afsluitingen en de redenen ervan.

De verantwoordelijkheid om voorzieningen voor gas, licht en water in een woning af te sluiten ligt bij de eigenaren van de nutsbedrijven. Dat zijn in het algemeen gemeenten of provincies. Uit onderzoek van het ministerie van EZ in de koude winter van 1995/1996 blijkt dat nutsbedrijven bij mogelijke afsluitingen de nodige zorgvuldigheid betrachten. Het afsluiten van voorzieningen blijkt uitsluitend te gebeuren wanneer openlijk misbruik wordt gemaakt van de, tijdens de wintermaanden, gebruikelijke coulance.

Gezien de werkwijze van de nutsbedrijven overweegt het kabinet geen wettelijk verbod op het afsluiten van energie. Dat zou er bovendien toe kunnen leiden dat men minder zorgvuldig wordt in het betalen van de energienota's. Waardoor weer hogere en dus moeilijker te verhelpen schulden kunnen ontstaan. Het verdient dan ook sterk de voorkeur de problematiek rond het afsluiten van nutsvoorzieningen via preventieve maatregelen op te lossen, gericht op een integrale aanpak van de schuldproblemen.

IV TERUGDRINGING NIET-GEBRUIK

1 Aanpassingen in de uitvoering

Onder regie van de VNG heeft de werkgroep Uitvoeringsaspecten -die bestaat uit beleidsmedewerkers van de sociale diensten van vijf grote gemeenten en vertegenwoordigers van Divosa, het ministerie van SZW en de VNG- onderzocht hoe gemeentelijke inkomensvoorzieningen effectiever kunnen worden gebruikt. Begin 1997 organiseerde de werkgroep een werkconferentie voor vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, beleidsmedewerkers en bestuurders van gemeenten en organisaties.

Oorzaken van niet-gebruik

De werkgroep heeft in de eerste plaats onderzocht hoe het komt dat er zo weinig gebruik wordt gemaakt van beschikbare voorzieningen. Deze vraag wordt vanuit drie invalshoeken benaderd: de cliënten, de regelgeving en de uitvoering.

Voor de cliënten zijn belangrijke oorzaken van het niet-gebruik: onbekendheid met sommige regelingen, onvoldoende afstemming van de voorzieningen op hun behoefte, verkeerde inschatting van het recht op een voorziening of het nut ervan (kosten-batenafweging), de houding ten opzichte van de procedure (te lastig, te lang, schendt de privacy), en de sociale gevolgen (stigma).

Bezien vanuit de regelgeving liggen belemmeringen voor het gebruik vooral in de complexiteit en de hoeveelheid van de verschillende voorzieningen. Iedere regeling heeft een eigen systematiek, begrippenkader en definities. Ook het feit dat naar inkomen wordt gevraagd (middelentoets) of dat men eigen bijdragen moet betalen kunnen redenen zijn dat er geen beroep wordt gedaan op beschikbare regelingen.

In de uitvoering wordt het gebruik onder meer gehinderd doordat de sociale dienst en andere uitkerende instanties niet goed toegankelijk zijn, en doordat er onvoldoende voorlichting wordt gegeven. Ook van belang zijn de (neerbuigende) houding van de beoordelend ambtenaar, de vele uitvoeringsregels, ontoereikende interne communicatie, onzorgvuldige besluitvorming en de omslachtige administratieve verwerking. Hierbij komt nog dat de tijd en de aandacht die nodig zijn voor inkomensondersteuning, worden beperkt door de drukte die bij de sociale diensten is ontstaan na de invoering van de Abw (vooral door de nadruk op uitstroom en activering van cliënten, en op verificatie en controle in verband met fraudebestrijding). Het zijn bovenal deze vele drempels in de uitvoering waarvoor de werkgroep oplossingen heeft willen vinden.

Optimaliseren van bestaande regelingen

De werkgroep doet een aantal voorstellen aan de gemeenten voor het terugdringen van het niet-gebruik op het terrein van beleid, uitvoering en voorlichting. De belangrijkste zijn:

- Stel de klant centraal: zorg voor een samenhangende dienstverlening, een integraal aanbod van producten en een klantvriendelijke houding van de consulent; bij het eerste contact of bij heronderzoek dient de consulent de cliënt direct te wijzen op de verschillende voorzieningen waarvoor hij of zij in aanmerking komt.
- Cluster baliefuncties: bijvoorbeeld door het instellen van één «frontoffice» – een loket «inkomensondersteuning» – met daarachter verschillende «backoffices».
- Onderzoek regelmatig de behoeften van de cliënten, bijvoorbeeld door middel van klantenpanels.
- Maak de voorzieningen, vooral de bijzondere bijstand, beter zichtbaar.

- Vereenvoudig de aanvraagprocedures (en formulieren) en zorg voor snelle besluitvorming.
- Hanteer forfaitaire bedragen en verminder de bewijslast voor kleine uitgaven.
- Schakel cliëntenorganisaties, vrijwilligers en intermediairs (huisartsen, scholen en sportverenigingen) in om groepen minima te bereiken (onder andere via huisbezoek) voor wie de sociale dienst een drempelige instelling is.
- Koppel de gegevensbestanden van verschillende uitkeringsinstanties aan die van de belastingdienst, waardoor vooral ouderen beter kunnen worden bereikt.
- Stem bestaande en nieuwe regelingen beter af op elkaar.
- Betrek uitvoerenden en cliënten (via klantenpanels) bij de beleidsvoorbereiding.
- Verbeter de voorlichting door de aanbevelingen te volgen van de gemeentelijke voorlichters (zie paragraaf 2).

Integratie van inkomensondersteunende regelingen

De werkgroep presenteert in haar rapport daarnaast een alternatief in de vorm van een globale opzet voor de integratie van verschillende regelingen. Dit alternatief gaat uit van een forfaitaire toeslag voor bepaalde groepen, die goed is uit te leggen aan zowel de klanten als de medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst en die eenvoudig is te automatiseren. Hierbij worden de mogelijkheden verkend van categoriaal beleid, zoals die zijn uiteengezet in de circulaire «Gemeentelijk Inkomensondersteuningsbeleid». Het alternatieve model bevat allerlei keuzes die lokaal kunnen worden ingevuld. De werkgroep acht nader onderzoek van deze aanpak nodig en wijst op mogelijke financiële risico's.

Afspraken VNG-SZW

Het rapport is eind maart besproken in het bestuurlijk overleg tussen de VNG en het ministerie van SZW. Er is afgesproken dat de VNG en Divosa op basis van de aanbevelingen van de werkgroep (zie bijlage G) een handreiking voor de gemeenten zullen opstellen. In het stuk zal onder meer aandacht worden besteed aan publieksvoorlichting, samenhangende dienstverlening, intake en afhandeling van aanvragen, de rol van intermediairs en het bereiken van speciale groepen. In de handreiking zullen ook een aantal goede praktijkvoorbeelden worden opgenomen. De handreiking zal nog voor de zomer van dit jaar aan de gemeenten worden gepresenteerd.

Verder is in het bestuurlijk overleg afgesproken dat nog onderzocht zal worden in hoeverre uitwisseling van bestandsgegevens van uitkeringsinstanties van nut kan zijn bij het verminderen van niet-gebruik.

2 Betere voorlichting

Een werkgroep van gemeentelijke voorlichters heeft een voorlichtingsmodel ontwikkeld, dat (in grote lijnen) adviseert over de wijze waarop gemeenten voorlichting kunnen geven om het niet-gebruik tegen te gaan. In dit model wordt benadrukt dat de verschillende doelgroepen (ouderen, minderheden enzovoort) op een passende manier dienen te worden benaderd. Tevens wordt voor de gemeenten een poster ontworpen, die moet aanzetten tot frequenter gebruikmaking van regelingen. Het voorlichtingsmodel zal in de loop van 1997 in samenhang met de bovengenoemde handreiking aan de gemeenten worden aangeboden.

Eind 1996 is uit het achterstandsbudget een tweejarig project van de ouderenbonden gesubsidieerd. Dit project is erop gericht via de kaderleden van de bonden en in samenwerking met de gemeenten ouderen

gericht in te lichten over relevante voorzieningen en hun praktische hulp te verlenen bij het indienen van aanvraagformulieren.

Voorlichtingscampagne nieuwe Huursubsidiewet

Dit jaar voert het ministerie van VROM een voorlichtingscampagne over de nieuwe Huursubsidiewet, waarbij het niet gebruiken van voorzieningen ruimschoots aan bod komt.

In de campagne zal naast de gebruikelijke mediamiddelen veel aandacht worden besteed aan samenwerking tussen landelijke en lokale intermediairs. De afspraken met ouderenbonden en koepels zijn een voorbeeld van vérgaande samenwerking.

Naast de traditionele voorlichtingsmiddelen worden ook andere methoden toegepast om de niet-gebruikers te benaderen. Bijzonder hierbij is bijvoorbeeld de «kanskaart», een stroomdiagram waaruit snel en gemakkelijk kan worden opgemaakt of iemand recht heeft op huursubsidie. Voor minderheden wordt een speciaal voorlichtingstraject opgezet.

3 Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen

Een interdepartementale werkgroep, onder voorzitterschap van prof.dr. W. Derksen, kreeg de opdracht voorstellen te ontwikkelen om de verschillende inkomensafhankelijke subsidie- en eigen-bijdrageregelingen beter op elkaar af te stemmen.

Deze behoefte aan afstemming had verschillende redenen. Enerzijds is er meer aandacht gekomen voor de marginale effecten van de regelingen en de cumulatie van eigen bijdragen. Anderzijds is de aandacht voor inkomensafhankelijke regelingen dringender geworden door de eventuele negatieve gevolgen ervan voor de werking van de arbeidsmarkt. Zo kan de cumulatie van eigen bijdragen onbillijk worden genoemd en moet tevens de incentive om tot de arbeidsmarkt toe te treden niet worden afgezwakt door (een combinatie van) ongunstige inkomenseffecten.

V CLIËTENPARTICIPATIE, SOCIALE CONFERENTIE EN JAARRAPPORT

1 Cliëntenparticipatie

De Tweede Kamer heeft in een motie van de leden Bakker en Noorman-den Uyl¹ gevraagd om organisaties van uitkeringsgerechtigden uitdrukkelijk te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid. Bijvoorbeeld bij de voorgenomen sociale conferenties, en door te bevorderen dat op gemeentelijk niveau de deelname van uitkeringsgerechtigden bij het beleid gewaarborgd wordt.

Vorbereiding van de Sociale Conferentie

Landelijke organisaties van uitkeringsgerechtigden hebben bij de voorbereiding van de Sociale Conferentie hun stem laten horen via de klankbordgroep Sociale Conferentie.

Tijdens de conferentie in 1996 is er nadrukkelijk voor gepleit het recht op cliëntenparticipatie wettelijk te regelen. Er moeten faciliteiten beschikbaar worden gesteld -zoals vergaderruimte en vergoeding van reiskosten- om de bedoelde betrokkenheid daadwerkelijk vorm te geven. Ook is gevraagd bijstandsgerechtigden die actief lid zijn van een cliëntenraad te ontheffen van de sollicitatieplicht.

¹ Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515, nr. 13.

Participatie in de praktijk

Onderzoek door het departement in februari 1997 geeft het volgende beeld van de wijze waarop participatie in de praktijk plaatsvindt. Vertaald naar landelijk niveau, bestaat er naar schatting in 142 gemeenten een vorm van cliëntenparticipatie.

Hoe groter een gemeente, des te vaker is er sprake van cliëntenparticipatie. Slechts 6 procent van de gemeenten met minder dan 20 000 inwoners heeft cliëntenparticipatie. Bij gemeenten tussen 20 000 tot 50 000 inwoners is dat 46 procent. Ongeveer 90 procent van de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners kent een vorm van cliëntenparticipatie. De meerderheid van de gemeenten uit het onderzoek die aan cliëntenparticipatie doet, heeft een cliëntenraad (46 procent), 33 procent heeft een platform. De resterende gemeenten hebben een commissie ingevolge art. 91 van de Gemeentewet, een bijstandscommissie, adviescommissie of een andere vorm. De structuur van het cliëntenoverleg is in 74 procent van de gemeenten vastgelegd; 34 procent heeft een reglement en 16 procent een statuut.

De Landelijke Organisaties van Uitkeringsgerechtigden (LOU) hebben in augustus 1996 een enquête gehouden onder 60 gemeenten die met participatie bezig zijn. Hieruit blijkt dat de gemeenten de betrokkenheid van cliënten willen bevorderen en intensiveren. En dat de kwaliteit van het overleg steeds beter wordt. De informatieverstrekking is veelal goed. Als knelpunten worden genoemd: gebrek aan vertrouwen en deskundigheid, gebrek aan en veel wisseling van leden, thema's worden niet structureel genoeg behandeld, sollicitatieplicht waardoor een hoog verloop onder de leden ontstaat, het feit dat de gemeenten veelal de formele vorm bepalen waarin het overleg plaatsvindt. Verder geeft het onderzoek aan dat de mate waarin faciliteiten worden geboden per gemeente sterk verschilt. En dat participatie in de betekenis van werkelijk meebeslissen over beleid nagenoeg nog niet voorkomt.

Bevordering van cliëntenparticipatie op gemeentelijk niveau

Om te bevorderen dat op gemeentelijk niveau de participatie van uitkeringsgerechtigden bij het beleid wordt verbeterd, heeft overleg plaatsgevonden met de LOU, het ministerie van VWS, de VNG en Divosa. Deze organisaties kunnen hierin het voortouw nemen. De LOU heeft al een aantal projecten gestart. Via de stichting Landelijke Kaderscholing Uitkeringsgerechtigden kunnen leden van cliëntenorganisaties bijvoorbeeld een cursus volgen in participatie. In 1996 is een «witboek» gemaakt over de gevolgen van de decentralisatie voor de uitvoering van de bijstandswet. Ook in 1997 zal een witboek worden samengesteld. In 1988 is de brochure «Moet ik mijn nek uitsteken» uitgebracht – een handleiding voor mensen die deelnemen in een cliëntenraad. Deze brochure is geactualiseerd en in maart 1997 gepubliceerd.

Sjakuus, het samenwerkingsverband van tien anti-armoedeorganisaties, organiseert in 1997 drie projecten ter bevordering van cliëntenparticipatie, waarbij wordt uitgegaan van de eigen ervaringen van cliënten.

Met de werkgroep van gemeentelijke voorlichters zal worden bekeken hoe voorlichting een rol kan spelen in de beoogde participatie en of de werkgroep hieraan een bijdrage kan leveren. De VNG heeft in een ledenbrief het belang van een grotere betrokkenheid van cliënten bij gemeentelijk beleid nog eens onder de aandacht gebracht. Divosa zal in de eerste helft van 1997 een vernieuwde «Aanwijzer cliëntenparticipatie» verspreiden.

Wettelijke regeling

In reactie op de uitdrukkelijke wens van de Sociale Conferentie, heeft

het kabinet besloten het recht op cliëntenparticipatie in de bijstandswet te verankeren. Gezien de verschillen tussen de gemeenten op dit gebied is het niet gewenst de beoogde vormen van participatie in detail voor te schrijven. Het kabinet geeft de voorkeur aan een verantwoordingsplicht van gemeenten, waarbij deze in beleidsplannen en -verslagen aangeven hoe ze de inspraak van uitkeringsgerechtigden hebben geregeld. De Abw zal in dit opzicht worden aangepast. Daarbij geldt een horizonbepaling van vier jaar.

Aangezien bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening voorop staat in de Abw, ligt het niet in de rede dat gemeenten deelnemers aan cliëntenraden vrij zullen stellen van de sollicitatieverplichting.

2 Sociale Conferentie 1997

De tweede Sociale Conferentie vindt plaats op donderdag 30 oktober 1997 in Ede. Dan wordt aan de hand van een aantal thema's bekeken wat er is bereikt en waar verdere verbeteringen nodig zijn. Hierbij wordt niet alleen stilgestaan bij het heden, maar ook vooruit gekeken naar wat er mogelijk en wenselijk is tijdens een volgende kabinetsperiode.

Evenals bij de Sociale Conferentie van 1996 bereidt een stuurgroep onder leiding van mr.dr. A. Havermans de tweede conferentie voor. Hierin hebben onder meer vertegenwoordigers zitting van de ministeries van SZW en VWS. De stuurgroep legt op gezette tijden de opzet en de invulling van de tweede conferentie voor aan een klankbordgroep, waarin alle bij armoede betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd.

De uiteindelijke invulling van de conferentie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin en de wijze waarop de aanbevelingen van de eerste Sociale Conferentie worden opgepakt door overheid en andere organisaties. Daarnaast heeft de stuurgroep verkenning-commissies ingesteld op diverse terreinen. Deze commissies zijn breed samengesteld en staan onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Hun werk richt zich op de volgende onderwerpen:

- oorzaken van armoede;
- koopkrachtverbetering op nationaal niveau;
- inkomensverbetering op lokaal niveau;
- herwaardering en herverdeling van betaalde en onbetaalde (zorg)arbeid;
- culturele en organisatorische aspecten van zelfbeschikking;
- lokaal armoedebeleid.

Aan het begin van de zomer 1997 zal de stuurgroep, op basis van de rapportages van de verkenningcommissies, de thematiek van de tweede Sociale Conferentie bepalen.

3 Jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting

Tot en met het jaar 2000 zal jaarlijks -onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke redactiecommissie- een jaarboek uitkomen, waarin een systematisch en zo compleet mogelijk beeld wordt geschetst van de aard en de omvang van armoede in Nederland. Tegelijk komen de, bedoelde en onbedoelde, effecten van de armoedebestrijding aan bod. De informatie in de jaarboeken is bovendien bedoeld als basis voor het publieke debat tijdens de sociale conferenties.

Het spits werd in oktober 1996 afgebeten met «Arm Nederland – het eerste jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting». Als eerste in de rij bevat deze rapportage een uitgebreide inventarisatie van de stand van zaken. In het jaarboek van oktober 1997 zal de positie van de verschillende risicogroepen ten opzichte van armoede en sociale uitsluiting centraal komen te staan. Daarbij wordt de aandacht vooral gericht op zulke uiteenlopende groepen als langdurig werklozen, gezinnen met kinderen die duurzaam op een laag inkomen zijn aangewezen, allochtone

huishoudens, oudere alleenstaande vrouwen, maar ook op dak- en thuislozen en illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen. Er zal naar verwachting dieper worden ingegaan op de specifieke oorzaken van sociale en financiële kwetsbaarheid, en op de wijze waarop deze mensen met hun situatie omgaan.

De voorgenomen beschouwingen en analyses omtrent de risicogroepen zullen worden gevoed door het SCP, het CBS (de armoedemonitor) en de AWSB (wijkstudies en inventarisering overige onderzoeksprojecten). De redactiecommissie van het jaarboek is van plan de wetenschappelijke kennis op genoemde terreinen optimaal te organiseren en daarbij de hulp in te roepen van andere deskundigen.

Zoals het er nu uit ziet, zullen in het rapport van 1998 de sociale gevolgen en de gezondheidseffecten van armoede en sociale uitsluiting centraal staan. Dit laatste thema is op langere termijn gepland, omdat een gedegen beschouwing over dit onderwerp een aanzienlijke investering vereist. De benodigde lijnen worden nu al uitgezet om straks de gewenste bijdragen te verkrijgen.

Een belangrijk onderdeel in de jaarboeken vormt het resultaat van de armoedemonitor, die door het SCP in samenwerking met het CBS is opgezet, en in de nabije toekomst nog verder zal worden verbeterd. Doel van deze monitor is een periodieke analyse te maken van de aard, de omvang en de gevolgen van armoede. Dit najaar zullen de eerste resultaten van de Armoedemonitor worden gepubliceerd.

NIEUWE ACTIEPUNTEN

Het afgelopen jaar is een start gemaakt met de uitvoering van de actiepunten uit de Armoedenota (zie bijlage A). Op grond van de ervaringen die daarbij zijn opgedaan en de uitkomsten van de Sociale Conferentie zijn de komende tijd weer nieuwe stappen noodzakelijk in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Het kabinet stelt zich de volgende vervolgmaatregelen ten doel.

Bevordering participatie

De participatie moet op verschillende terreinen worden verbeterd: op het werk, in het onderwijs en op het terrein van de volksgezondheid. Voorgestelde maatregelen zijn:

1. De tijdelijke subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders is begin 1997 verlengd en wordt in de loop van het jaar geëvalueerd. De modeltrajecten die in het kader van het project «Bestrijding armoede onder vrouwen» zijn ontwikkeld, zullen dit najaar worden geïmplementeerd.
2. Voor de invoering van de nieuwe centrale vrijlatingsregeling zal de VNG een modelverordening voor gemeenten opstellen.
3. Het kabinet zal in de komende drie jaar de bestaande stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren voortzetten en uitbreiden naar ander gemeenten. Ook voor Turkse en Marokkaanse jongeren worden gelijksoortige projecten ontwikkeld.
4. Dit jaar gaan drie pilotprojecten van start om de mogelijkheden van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) voor starters te testen. De bijstandverlening aan zelfstandigen wordt dit jaar geëvalueerd.
5. De tijdelijke regeling voor de uitbreiding van de zogenoemde Regionale Meld- en Coördinatiepunten, die tot taak hebben het voortijdig schoolverlaten terug te dringen, zal in 1998 worden voortgezet.
6. Dit jaar gaan vier interventieprojecten van start die sociaal-economische gezondheidsverschillen moeten helpen verkleinen.
7. Op basis van een recent onderzoek naar de bijstandsverlening aan dak- en thuislozen vindt overleg plaats met de VNG, Divosa en gemeenten

om na te gaan of de gevonden knelpunten kunnen worden weggenomen door de bijstand te concentreren in «centrumgemeenten».

Inkomensverbetering

Het kabinet stelt de volgende maatregelen voor om de inkomensproblemen van specifieke groepen aan te pakken:

8. De inkomenssituatie van ouderen wordt verbeterd door de – in de Armoedenota aangekondigde – verhoging van de algemene en specifieke fiscale aftrek voor deze groep voor de helft al per 1 juli 1997 in te voeren (in plaats van 1 januari 1998).

9. Ouderen met onvolledige AOW-rechten, die voor hun bestaan zijn aangewezen op aanvullende bijstand, profiteren niet van de fiscale maatregelen voor ouderen. Het kabinet komt hun tegemoet door in de Algemene bijstandswet een aparte norm in te voeren voor mensen van 65 jaar en ouder, die circa f 80,- per maand meer bedraagt dan de reguliere bijstandsnormen.

10. Het kabinet wil de financiële situatie van chronisch zieken verstevigen bij de buitengewone lastenregeling. De bestaande aftrekpost voor bejaarden en arbeidsongeschikten wordt ook van toepassing op andere belastingplichtigen, die de voorafgaande twee jaar in aanmerking zijn gekomen voor buitengewone lastenaftrek in verband met ziekte. Daarnaast wordt het forfait voor alle betrokkenen verhoogd van f 912,- naar f 1 000,-.

11. Een interdepartementale werkgroep inventariseert de problemen die gehandicapten ondervinden bij vervoersvoorzieningen en zal daarvoor oplossingen aandragen. De Kamer wordt hierover nog deze zomer geïnformeerd.

12. Gezinnen met kinderen ontvangen vanaf 1 juli 1995 een kindertoeslag. Deze wordt per 1 juli 1997 verhoogd.

Bovendien is voor alle gezinnen met kinderen een verhoging van de kinderbijslag voorzien.

13. Eenmalige koopkrachttoeslag voor ouderen middels een vervroegde aftrek; voor personen jonger dan 65 jaar: gezinnen ontvangen een eenmalige toeslag van f 100,- en alleenstaanden van f 50,-. Uitbetaling vindt deze zomer plaats op dezelfde wijze als de koopkrachtreparatie 1996.

14. Het kabinet heeft daarom besloten het voor de bijzondere bijstand beschikbare budget met ingang van 1998 aanmerkelijk te verhogen. In samenhang met een verruiming van het budget voor inkoop van arbeidsbemiddeling bij Arbeidsvoorziening ontstaan hierdoor beduidend meer mogelijkheden voor het ondersteunen van groepen en individuele burgers in de knel. Gemeenten kunnen deze middelen ook inzetten voor stimulering van de overgang van uitkering naar werk. Het kabinet zal nog nadere bestuurlijke afspraken maken met de VNG over besteding van deze middelen. Dit zal door het kabinet worden gemonitord, waarbij ook naar de uitgaven op verwante beleidsterreinen wordt gekeken.

Bevordering rondkomen

Het kabinet stelt de volgende nieuwe maatregelen voor om de vaste lasten te beheersen en problematische schulden tegen te gaan:

15. Ter vervanging van de oude regeling voor schattingsinkomen, zal het ministerie van VROM een vangnetconstructie maken voor mensen die in de loop van het huursubsidietijdvak worden geconfronteerd met een aanzienlijke inkomensdaling. Hierdoor kan extra beroep op de woonkostentoeslag bijzondere bijstand worden voorkomen.

16. Het kabinet heeft in beginsel besloten vanaf 1998 een bijdrage te geven aan gemeenten ter mitigering van de stijging van de milieu-gerelateerde heffingen voor huishoudens. Over de precieze vormgeving van deze maatregel moet nog worden besloten.

17. De Werkgroep Inkomensbeleid en Kwijtscheldingsbeleid (WIK) bereidt een advies voor over de motie-Rabbae¹. Op grond hiervan zal het kabinet bezien of de uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 zodanig gewijzigd moet worden, dat ook voor personen jonger dan 65 jaar een spaartegoed van maximaal f 5 000, buiten beschouwing blijft. Daarnaast wordt onderzocht of het wenselijk is ook kwijtschelding mogelijk te maken indien meer dan f 200,- per maand wordt afgelost op schulden.

18. Het kabinet onderzoekt momenteel hoe de beslagvrije voet kan worden aangepast. Een optie is na een periode van drie jaar de beslagvrije voet te verhogen van 90 tot 95 procent van de desbetreffende bijstandsnorm.

Om het aanvaarden van werk te stimuleren, zullen uitstroompremies en vrijgelaten inkomsten worden uitgezonderd van beslag.

19. De voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling moet zo spoedig mogelijk in werking treden. De bewindvoering bij deze regeling zal in beginsel worden opgedragen aan gemeentelijke kredietbanken en andere hulpverlenende instellingen. De uitvoering zal financieel worden ondersteund.

20. De Nederlandse Vereniging voor het Volkskrediet overweegt het lidmaatschap van de vereniging open te stellen voor bonafide particuliere schuldbemiddelaars. Op grond van de WCK zal een AMvB worden getroffen om private schuldhulpbemiddeling onder bepaalde voorwaarden toe te staan.

21. Het kabinet zal nog medio dit jaar een wetsvoorstel bij de Kamer indienen dat gemeenten meer vrijheid biedt om tot gedeeltelijke kwijtschelding van bijstandsschulden over te gaan.

Terugdringing niet-gebruik

Het kabinet stelt de volgende maatregelen voor om te bevorderen dat vaker gebruik wordt gemaakt van beschikbare voorzieningen:

22. Naar aanleiding van de aanbevelingen van een VNG-werkgroep die het niet-gebruik van voorzieningen heeft onderzocht, heeft het kabinet met de VNG afspraken gemaakt over de uitvoering daarvan. De VNG zal de gemeenten via een handreiking informeren over de mogelijkheden om het niet-gebruik van voorzieningen te beperken.

23. Een werkgroep van gemeentelijke voorlichters heeft een voorlichtingsmodel opgesteld, dat gemeenten informeert over de manier waarop groepsgewijze voorlichting kan worden gegeven. De gemeenten krijgen het model in de loop van het jaar aangeboden.

Met subsidie van SZW gaat dit jaar een tweearig voorlichtingsproject van de ouderenbonden van start, waarbij kaderleden van de bonden ouderen hulp verlenen bij het aanvragen van inkomensondersteunende voorzieningen. Verder zal het ministerie van VROM de invoering van de nieuwe Huursubsidiewet met een uitgebreide voorlichtingscampagne begeleiden.

24. Voortvloeiend uit de Armoedenota is een interdepartementale werkgroep onder leiding van prof.dr. W. Derksen ingesteld. Deze zal adviseren over de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen en de beheersing van cumulatie van eigen bijdragen.

Cliëntenparticipatie, Sociale Conferentie en jaarrapport

25. In overleg tussen de Landelijke Organisaties van Uitkeringsgerechtigden (LOU), de VNG, Divosa, en de ministeries van SZW en VWS zijn afspraken gemaakt over nieuwe acties die cliëntenparticipatie in de gemeenten moeten bevorderen.

Gemeenten dienen in beleidsplannen en verslagen aan te geven hoe ze de inspraak van cliënten hebben geregeld. Dit zal worden vastgelegd in de Abw door middel van een horizonbepaling.

¹ Kamerstukken II, 1996/1997, 25 011, nr. 12.

26. Op 30 oktober 1997 vindt de tweede Sociale Conferentie plaats. Deze wordt mede voorbereid door zes breed samengestelde verkenning-commissies.

27. In het tweede jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting, dat dit najaar zal verschijnen, wordt de aandacht vooral gericht op de verschillende risicogroepen en de kans dat zij in armoede raken.

Actiepunt: bevordering participatie	Stand van zaken
Om de inschakeling van alleenstaande ouders met een bijstands-uitkering te bevorderen wil het kabinet sociale diensten meer mogelijkheden bieden om voor deze groep extra (vooral buitenschoolse) kinderopvang te regelen. De kosten hiervan (f 85 miljoen) zullen worden vergoed op grond van een nieuwe subsidieregeling. Het kabinet zal, naast het gemeentelijk incentive-beleid, de oude vrijlatingsregeling van inkomsten uit arbeid herinvoeren voor uitkeringsgerechtigden die zijn ontheven van arbeidsverplichtingen (uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder, en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar). De opvangcapaciteit voor dak- en thuislozen wordt uitgebreid. Het kabinet zal hiervoor structureel extra middelen beschikbaar stellen. Het rondzwerven van psychiatrische patiënten zal worden tegengegaan door een minder strenge toepassing van de Wet Bijzondere Opnemings Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ). De criteria voor opname zullen hiertoe worden verduidelijkt. De bijstandverlening aan dak- en thuislozen wordt verbeterd door een registratiesysteem op te zetten. Via een circulaire zal worden verduidelijkt wanneer opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen worden aangemerkt als «inrichting» in de betekenis die de Abw aanhoudt. Er is speciale aandacht nodig voor de positie van marginale zelfstandigen. Bij de voorgenomen evaluatie van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) zal worden bezien in hoeverre deze regeling voldoet. Hierbij zullen ook alternatieve maatregelen worden bekeken in het kader van het bestaande instrumentarium van de minister van Economische Zaken en Financiën.	Subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang per 1 januari 1996; verlengd voor 1997. Behandeling wijziging Abw in EK: 29 april 1997; invoering gefaseerd. Brief TK 28 november 1996 met verdeelplan van inzet van f 15 miljoen. Brochure VWS van november 1995. Onderzoek bijstandverlening dak- en thuislozen april 1997 afgerond. Circulaire begrip «inrichtingen» in de Abw 24 januari 1996. Evaluatie bijstandverlening zelfstandigen loopt nog.
Actiepunt: inkomensondersteuning	Stand van zaken
In 1996 wordt het behoud van koopkracht voor uitkeringsgerechtigden mogelijk gemaakt door koppeling van de uitkeringen aan de gemiddelde loonontwikkeling. De Abw zal op het terrein van de bijzondere bijstand worden gewijzigd: categoriale verstrekkingen worden mogelijk om een efficiëntere bijstandsverlening te realiseren aan mensen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Daarnaast wordt de afstemming tussen bijzondere bijstand en voorliggende voorzieningen aangepast. De uitvoering van de bijzondere bijstand wordt verbeterd. De VNG zal handreikingen voor gemeenten opstellen, waarin wordt uitgelegd welke mogelijkheden er zijn voor het verstrekken van bijzondere bijstand. Gemeenten krijgen meer beleidsruimte voor het bieden van inkomenssteun aan huishoudens met een laag inkomen. De circulaire «Gemeentelijk minimabeleid» zal in dit verband vergaand worden ingeperkt. Voor ouderen die alleen van de AOW of een beperkt aanvullend inkomen moeten rondkomen geldt dat zij blijvende problemen ondervinden in hun bestedingsmogelijkheden. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de inkomenspositie van alleenstaande ouderen, onder wie naar verhouding veel vrouwen. Het kabinet wil in 1997 een specifieke ouderenaftrek introduceren en in 1998 de algemene en specifieke ouderenaftrek verhogen. De problematiek van hoge huurlasten in groeikernen wordt aangepakt door een specifieke verhoging van de zogenaamde aftoppingsgrens met f 600,- per jaar. Gevolg hiervan is dat huurders met hoge huren in groeikernen maximaal f 40,- per maand meer huursubsidie zullen ontvangen dan huurders in vergelijkbare woningen elders in Nederland.	Koopkrachtreparatie 1996. Behandeling Eerste Kamer: 29 april 1997; gefaseerde invoering. Handreiking VNG bij implementatie categoriale bijzondere bijstand, zomer 1997. Circulaire «Gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid» 6 juni 1996 Invoering alleenstaande ouderenaftrek per 1 januari 1997. Verhoging van de ouderenaftrek per 1 juli 1997. Huursubsidiewet behandeling EK: 24 april 1997. Beoogde invoering: 1 juli 1997

Actiepunt: inkomensondersteuning	Stand van zaken
Om te voorkomen dat het aanvaarden van een baan wordt gefrustreerd door verlies aan huursubsidie (armoedeval), zal voor alleenstaanden jonger dan 65 jaar vanaf bijstandsniveau de normhuur over de hele linie worden verlaagd. Dat houdt in dat alleenstaanden met een inkomen tot 115 procent van het minimumloon nog in aanmerking komen voor huursubsidie. Gemeenten krijgen de bevoegdheid om de kwijt-scheldingsnorm voor gemeentelijke belastingen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 te verruimen tot 95 procent van de desbetreffende bijstandsnorm. Tenzij de voorgenomen evaluatie in 1996 tot andere conclusies leidt, wordt de maximum kwijtscheldingsnorm per 1 januari 1997 verhoogd tot 100 procent. Het platform Schuldhulpverlening zal een voorbeeldplan opstellen voor samenhangende schuldhulpverlening op lokaal niveau. Vertegenwoordigers van de meeste betrokken organisaties (waaronder de grote steden, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en diverse ministeries) zullen overleggen met het doel de gehanteerde saneringsrichtlijnen zoveel mogelijk op één lijn te brengen. Met het beschikbare achterstandsbudget subsidieert het ministerie van SZW verschillende experimenten voor het uittesten van nieuwe vormen van schuldhulpverlening. De wijziging van de Faillissementswet, waardoor schulden met tussenkomst van de rechter kunnen worden gesaneerd, treedt naar verwachting volgend jaar in werking. In opdracht van het ministerie van SZW zal onderzoek plaatsvinden naar de maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek. Gokverslaving, als oorzaak van problematische schulden, zal door een restrictief beleid worden teruggedrongen. Zo zal het aantal casinovestigingen niet meer worden uitgebreid en zullen fruitautomaten in cafetaria's worden verboden.	Aanpassing individuele huursubsidie per 1 juli 1996. Verruiming kwijtscheldingsnormen naar 100 procent 1 januari 1997. Handreiking lokale intergrale schuldhulpverlening van 2 mei 1996 Resultaten overleg zullen najaar 1997 beschikbaar komen. Diverse experimenten zijn gestart of gerealiseerd. Novelle op wetsvoorstel is in voorbereiding voorbereiding. In verband met onderzoekstechnische knelpunten vervallen. Wetsvoorstel wordt binnenkort aan de Raad van State aangeboden.
Actiepunt: terugdringing niet-gebruik voorzieningen	Stand van zaken
Een projectgroep van departementen en de VNG moet bevorderen dat relevante voorzieningen effectiever worden gebruikt. Het gaat hierbij om afstemming van inkomensafhankelijke regelingen, gegevensuitwisseling, beheersing van de cumulatie van eigen bijdragen en bevordering van een samenhangend voorzieningenaanbod in de uitvoering. In overleg met voorlichters van sociale diensten zal een model worden ontwikkeld voor betere voorlichting over bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid. De VNG zal via handreikingen en verschillende vormen van informatieverschaffing de mogelijkheden voor armoedebestrijding onder de aandacht brengen van de gemeenten. Bij het bevorderen van het gebruik van voorzieningen zal bijzondere aandacht worden besteed aan de positie van ouderen en allochtonen.	Rapport Werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen in voorbereiding. Rapport Werkgroep Uitvoeringsaspecten vastgesteld in bestuurlijk overleg SZW/VNG van 26 maart 1997. Voorlichtingsmodel zal zomer 1997 aan gemeenten worden gepresenteerd. Subsidie aan Unie-KBO ANBO verleend voor onderzoek.

Stand van zaken moties

- Motie-Noorman-den Uyl/Bakker (24 515, nr. 8)
«Verzoekt de regering zodanige maatregelen te treffen, dat ouderen met alleen een AOW of een AOW met een klein aanvullend pensioen, een grotere koopkrachtverbetering krijgen, door een meer gerichte inzet van de gereserveerde f 280 miljoen óf door een deel van toekomstige lastenverlichting specifiek in te zetten voor deze ouderen in 1998.»
 - Ouderenaftrek alleenstaanden ingevoerd per 1 januari 1997 en wordt per 1 juli 1997 verhoogd. Ook de algemene ouderenaftrek wordt per 1 juli 1997 verhoogd.
- Motie-Noorman-den Uyl/Bakker (24 515, nr. 9)
«Van mening, dat vanwege deze samenloop tussen IHS en Algemene bijstandswet een duidelijke afstemming is geboden tussen beide regelingen. Verzoekt de regering om een geïntegreerde aanpak van de woonlastenproblematiek.»
 - In overleg met het ministerie van VROM en VNG wordt de uitvoering van woonkostentoeslag in relatie tot IHS gevolgd. Zie ook Hoofdstuk III.
- Motie-Bakker/Noorman-den Uyl (24 515, nr. 13)
«Verzoekt de regering organisaties van uitkeringsgerechtigden uitdrukkelijk te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid, bijvoorbeeld bij de voorgenomen sociale conferenties, te bevorderen dat op gemeentelijk niveau de participatie van uitkeringsgerechtigden bij het beleid gewaarborgd wordt.»
 - Organisaties zijn betrokken geweest bij de organisatie van de Sociale Conferentie.
Gemeenten dienen in beleidsplannen en -verslagen aan te geven hoe ze de inspraak van cliënten hebben geregeld. Dit zal worden vastgelegd in de Abw door middel van een horizonbepaling. Zie hoofdstuk V, paragraaf 1.
- Motie-Bakker c.s. (24 515, nr. 28)
«Verzoekt de regering, in een vervolg op de Armoedenota, de Kamer te berichten op welke wijze beter met de extra kosten van chronische zieken rekening kan worden gehouden.»
 - In hoofdstuk II, paragraaf 1, zijn nadere voorstellen gepresenteerd om de inkomenspositie van chronisch zieken te verbeteren.
 - Motie-Kalsbeek-Jasperse (25 000 XV, nr. 24) «Verzoekt het kabinet bij voorjaarsnota met voorstellen te komen die de koopkracht van mensen met de laagste inkomens, in het bijzonder die van genoemde groepen, met een betekenend bedrag te verbeteren.»
 - In hoofdstuk II van deze voortgangsnota zijn verschillende voorstellen gepresenteerd om de inkomenspositie van specifieke groepen te verbeteren.

Op de Sociale Conferentie zijn verschillende aspecten van armoedebestrijding aan de orde gesteld. De Stuurgroep heeft hieruit de volgende aanbevelingen gedestilleerd.

Analyse van de oorzaken van armoede

In de voorbereiding en tijdens de conferentie zelf is duidelijk gebleken dat er bij organisaties van mensen met een minimuminkomen en andere groepen die voor hun belangen opkomen behoefte bestaat aan een analyse van de oorzaken van armoede, waarin een aantal essentiële kenmerken van onze maatschappelijke ordening wordt betrokken. Zoals dadelijk aan de orde komt, wil de Stuurgroep zelf bevorderen dat wetenschap, beleid en belangenorganisaties in onderlinge dialoog aan een dergelijke analyse werken. De Stuurgroep beveelt aan om ter onderbouwing en acceptatie van het nationale beleid, aan te geven dat niet alleen persoonsgebonden maar ook maatschappelijke factoren medebepalend zijn voor het bestaan van armoede en sociale uitsluiting en dat de overheid via de jaarrapporten en via de Sociale Conferentie inspanningen ondersteunt om deze scherper te kunnen definiëren en beter te kunnen beïnvloeden.

Koopkrachtverbetering

Tijdens de Sociale Conferentie is van vele kanten de wens naar voren gebracht, dat de koopkrachtpositie van de minima niet slechts gehandhaafd maar tevens verbeterd wordt. De Stuurgroep is zich ervan bewust dat de armoedeval en de relatie tussen minimuminkomen en de onderste regionen van het loongebouw grenzen stellen aan de mogelijkheden. Gezien de kracht en de breedte waarmee de wens tot koopkrachtverbetering wordt geuit, kan worden gesteld dat de eerste Sociale Conferentie verzocht heeft om generieke inkomensmaatregelen teneinde de koopkrachtpositie van de minima te verbeteren.

Huisuitzetting en afsluiting van gas, water en elektriciteit zijn vormen van de meest vernederende ervaringen van sociale uitsluiting. Op de Sociale Conferentie is dan ook gesteld, dat huurachterstand door armoede deze uiterste consequentie nooit mag krijgen. De Stuurgroep adviseert het kabinet om in gesprek te gaan met alle betrokken partijen om huisuitzetting en afsluiting van gas, water en elektriciteit tot het uiterste minimum te beperken. Op diverse plaatsen fungeren lokale woonlastenfonds. De Stuurgroep adviseert het kabinet om het geplande overleg tussen het ministerie van VROM en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting over evaluatie van deze initiatieven en verspreiding van de daarin opgedane kennis en ervaringen spoedig te laten plaatsvinden.

Het bevorderen van het gebruik van bestaande voorzieningen krijgt op dit moment veel aandacht, onder meer vanuit de VNG en binnen afzonderlijke gemeenten. Omdat het niet-gebruik een belangrijke factor vormt in het bestaan van armoede in Nederland, beveelt de Stuurgroep het kabinet aan te bevorderen dat deze aandacht blijft en overal vanzelfsprekend wordt waar sprake is van inkomensondersteunende en lastenverlichtende voorzieningen.

Dit betekent ook voor het rijk dat deze de betreffende regelingen samenhangend, hanteerbaar en toegankelijk maakt voor uitvoerder en burger. De Stuurgroep juicht het dan ook toe dat bij de inwerkingtreding van de nieuwe huursubsidiewet een uitgebreid voorlichtingspakket het land in zal gaan en een omvangrijke campagne gevoerd zal worden om niet-gebruik tegen te gaan.

De toegang tot betaald en onbetaald werk

Betaald werk is in principe de uitweg uit een armoedesituatie. Maar voor een aantal uitkeringsgerechtigden is de verplichting om beschikbaar te zijn voor een arbeidsmarkt die hun weinig te bieden heeft te knellend. Tijdens de Sociale Conferentie is met klem gesteld, dat in de beleving van veel uitkeringsgerechtigden het gebrek aan een zekere bewegingsvrijheid een struikelblok is in hun pogingen om met zinvolle activiteiten naar buiten te treden en hier maatschappelijke erkenning voor te krijgen. Om hier verbetering in te brengen, zou het kabinet de ruimte voor eigen initiatief kunnen vergroten en als eerste stap de mogelijkheden van gemeenten kunnen verruimen om tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht te verlenen.

Culturele en organisatorische aspecten van zelfbeschikking

Voor een effectieve armoedebestrijding is het van essentieel belang, dat de meningen en ervaringen van cliënten zelf een centrale rol spelen in de voorzieningen die er zijn om armoede en sociale uitsluiting terug te dringen. De Stuurgroep acht de ontwikkeling naar meer cliëntenparticipatie die zich reeds aftekent dan ook van groot belang. Het gaat hierbij niet alleen om het instellen van cliëntenraden, maar ook om het kennen en creëren van de voorwaarden waaronder deze goed kunnen werken. Inventarisatie en verspreiding van de ervaringen die op lokaal niveau op dit punt zijn opgedaan is dan ook wenselijk.

Tijdens de Sociale Conferentie werd vanuit cliëntenorganisaties aangedrongen op een wettelijke regeling. Deze kan de positie van de diverse actoren verduidelijken en waar nodig versterken. De Stuurgroep beseft echter dat het moeilijk kan zijn in een nationale regeling voldoende recht te doen aan de grote verschillen op lokaal niveau.

Tegelijk met organisatorische vernieuwingen is in de uitvoeringsorganisaties een cultuur nodig, waarin de motivaties en mogelijkheden van cliënten uitgangspunt zijn om plannen ter verbetering van hun situatie te maken. Dit punt moet voor een groot deel lokaal gestalte krijgen; het gaat echter niet alleen om de cultuur op lokaal niveau maar ook om die op nationaal niveau.

Het functioneren van de centrale en lokale overheid en haar uitvoeringsorganisaties

Voor een goed armoedebeleid is voldoende beslissings- en handelingsruimte op lokaal niveau en van uitvoeringsorganisaties nodig. Tijdens de Sociale Conferentie is naar voren gekomen dat deze ruimte niet alleen voortvloeit uit de bestaande regelgeving, maar ook uit de wijze waarop men deze op lokaal niveau interpreteert. De Stuurgroep meent dat een nadere verkenning van de mogelijkheden en grenzen van lokaal armoedebeleid nodig is om de benutting van mogelijkheden te optimaliseren en duidelijk te maken welke wijzigingen in de landelijke regelgeving gewenst zijn. Ze wil hier in de voorbereiding van de tweede Sociale Conferentie aandacht aan besteden, zoals dadelijk aan de orde komt. Tevens acht de Stuurgroep het wenselijk dat er een transferpunt komt, dat ervaringsuitwisseling tussen gemeenten met betrekking tot geïntegreerd lokaal armoedebeleid beter mogelijk maakt. Zoals wat verderop in deze brief wordt aangegeven, stelt de Stuurgroep zich voor op dit gebied zelf activiteiten te ontwikkelen.

Specifieke sectoren

Wat onderwijs betreft, beveelt de Stuurgroep het kabinet aan om te bevorderen, dat in de onderwijsprogramma's aandacht wordt besteed aan

kennis en vaardigheden die mensen helpen om niet in armoede te geraken of zich er weer uit los te maken. Naast de complexe problematiek van de zich ontwikkelende kennismaatschappij en vaardigheden die nodig zijn om zich hierin te handhaven, kan men concreet denken aan kennis over oorzaken en beleving van armoede en budgetbeheer. Daarnaast is de toegankelijkheid van het onderwijs voor kinderen uit huishoudens met een minimuminkomen een punt van zorg, gezien de toenemende bijdragen die gevraagd worden en de verminderende studiefinanciering. De Stuurgroep beveelt het kabinet aan, nauwkeurig na te gaan of financiële factoren een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs en waar dit het geval is, deze belemmering weg te nemen.

Ook wat de gezondheidszorg betreft dient de toegankelijkheid voortdurend punt van aandacht te zijn in het beleid. De overheid zal, naar de mening van de Stuurgroep, steeds moeten toetsen of de toenemende eigen risico's en bijdragen voldoende door flankerend beleid voor de minima worden gecompenseerd om de toegankelijkheid in stand te houden. Daarnaast zijn er toenemende problemen doordat mensen onverzekerd zijn en hierdoor uitgesloten dreigen te worden van zorg. Op de Sociale Conferentie is gesteld, dat dit vooral onder dak- en thuislozen voorkomt.

Wat de woningmarkt betreft, blijft het bevorderen van doorstroming naar de mening van de Stuurgroep van groot belang. Alleen zo kan voldoende goedkope voorraad vrij komen voor mensen met een laag inkomen.

De Stuurgroep juicht het toe, dat het stelsel van kwaliteitskortingen in het wetsvoorstel voor de nieuwe Individuele Huursubsidie is aangepast.

De kwaliteit van particuliere pensions die dak- en thuislozen onderdak bieden, zou wellicht verbeterd kunnen worden door invoering van een keurmerk. Experimenten en onderzoeken vinden op dit gebied al plaats onder auspiciën van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Het belang van voldoende en kwalitatief goede mogelijkheden voor dak- en thuislozen om onderdak te vinden is tijdens de Sociale Conferentie benadrukt. De Stuurgroep Sociale Conferentie adviseert het kabinet dan ook ruim aandacht te besteden aan de uitkomsten van het genoemde onderzoek en er zo mogelijk rekening mee te houden in het beleid.

Resultaten Arm Nederland – het eerste jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting

Het jaarrapport Arm Nederland is op verzoek van het ministerie van SZW opgesteld door een onafhankelijke redactiecommissie bestaande uit onderzoekers van de Onderzoeksschool Arbeid Welzijn en Sociaal Economisch Bestuur en het SCP.

De belangrijkste bevinding van dit rapport zijn hierna samengevat.

Lage inkomens

In 1995 hadden 230 000 à 309 000 huishoudens (4 tot 5 procent van het totaal) een inkomen beneden het sociaal minimum. De afgelopen tien jaar is de omvang van deze groep afgenomen, maar is de intensiteit van de armoede toegenomen. Een grotere groep heeft een inkomen rond het sociaal minimum. Het gaat hier om 427 000 à 606 000 huishoudens (7 tot 9 procent van het totaal). In totaal zijn er dus 657 000 à 915 000 huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum. Dit is 11 tot 14 procent van de bevolking. Tot slot heeft 17 procent van de bevolking een «laag inkomen» (118 procent van het sociaal minimum).

Materiële armoede

In 1991 leden naar schatting 22 000 huishoudens door financiële reden soms honger. Door geldgebrek konden 43 000 huishoudens niet dagelijks een warme maaltijd nuttigen. Een iets grotere groep, 55 000 à 98 000 huishoudens, ondervond problemen met het tijdig betalen van de huur en de energierekening. Ongeveer 160 000 huishoudens hadden geen telefoon of onvoldoende verwarming bij kou, en 576 000 huishoudens schafften om financiële redenen geen nieuwe kleding aan. Uit deze cijfers valt af te leiden in welke rangorde men bezuinigt. Eerst wordt op nieuwe kleding gekort, dan op de verwarming en telefoon, vervolgens op de huur, het gas, het licht en het water, en pas in laatste instantie op het eten.

Risicogroepen

Werklozen, bijstandsontvangers en laagopgeleiden vormen in alle opzichten een risicogroep voor armoede. Zij hebben een grotere kans op materiële armoede, op een inkomen onder of rond het sociaal minimum en op een (duurzaam) laag inkomen. Arbeidsongeschikten lopen eveneens meer risico, maar hebben geen uitgesproken hoge kans op een inkomen beneden het sociaal minimum. Eenoudergezinnen hebben een hoog risico op materiële armoede en op een inkomen rond of onder het sociaal minimum. Jongeren en zelfstandigen hebben vaak een inkomen onder het minimum, gepensioneerden hebben vaak een inkomen rond het sociaal minimum.

Niet-gebruik

Een belangrijke oorzaak van armoede is het niet-gebruikmaken van voorzieningen waarop men wel recht heeft, zoals huursubsidie, de aanvullende (algemene) bijstand, de Toeslagenwet en diverse lokale kwijscheldings- en subsidieregelingen. De wisselwerking tussen regelgeving, motieven en gedrag bij de cliënt, en de uitvoering is hier debet aan. Het blijkt dat kennis een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor de benutting van rechten. Naast het attenderen op het bestaan van voorzieningen zou de voorlichting door de overheid motiverend van karakter moeten zijn: bepaalde groepen moeten doordrongen worden van het feit dat door gebruik te maken van de

voorzieningen armoede voorkomen kan worden. Een actieve en systematische attendering op uitkeringsrechten is in de uitvoering van belang.

Gezondheid en sociale participatie

Huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum hebben een slechtere gezondheid, zijn minder vaak lid van organisaties, bezoeken minder culturele voorstellingen en hebben minder uitjes dan gemiddeld. Mensen met een inkomen onder het sociaal minimum hebben alleen veel minder lidmaatschappen dan gemiddeld; verder wijken ze niet af van doorsnee huishoudens.

Woonlasten en lokale heffingen

Woonlasten en lokale heffingen maken deel uit van de vaste lasten van huishoudens. Beide zijn de laatste tijd fors gestegen. Vooral de woonlasten drukken in verhouding zwaar op het budget van de lagere inkomensgroepen, vooral door hun achterblijvende inkomensontwikkeling. Zo betaalde in 1981 één op de acht huishoudens met een laag inkomen ten minste een kwart van hun inkomen aan huur; in 1993 was dit opgelopen tot bijna de helft van de huishoudens. De lokale heffingen behoren de laatste jaren tot de grote prijsstijgers. Vooral huishoudens met een inkomen op of iets boven het sociale minimum zijn een aanzienlijk groter deel van het inkomen aan lokale heffingen kwijt: 1,9 procent van hun inkomen in het begin van de jaren tachtig en 3,7 procent twaalf jaar later. Naast een sterke stijging kennen de lokale heffingen ook grote verschillen. Zo blijkt het maximale verschil uit te komen op f 450,-: f 763,- voor de «goedkoopste» gemeente en f 1213,- voor de «duurste» gemeente. Dit is een aanzienlijk verschil voor een huishouden op het sociale minimum. Door de recente verruiming van de mogelijkheden van kwijtschelding van lokale heffingen kunnen de problemen in de praktijk meevallen.

Problematische schulden Mensen met lage inkomens kunnen gemakkelijk in problematische schuldsituaties terechtkomen. Zo krijgen jaarlijks ongeveer 100 000 huishoudens te maken met beslaglegging op inkomen en ongeveer 6 000 huishoudens met huisuitzettingen. Ongeveer driekwart van de beslaglegging betreft sociale uitkeringen, vooral bijstandsuitkeringen. Oorzaken van beslaglegging, afsluiting en huisuitzetting zijn, naast een laag inkomen, een slechte betalingsmoraal en ontoereikend financieel management. Voor huishoudens die de schuldproblematiek niet meer beheersen is professionele schuldhulpverlening beschikbaar. In 1995 deden ruim 27 000 huishoudens een beroep op een gemeentelijke kredietbank om tot een schuldregeling te komen. Aandacht voor de zeer beperkte bestedingsruimte bij de sociale minima blijft noodzakelijk; daarnaast is vroegtijdige signalering van problematische schulden en een meer integrale aanpak bij de hulpverleners gewenst.

Additionele arbeid

Armoede hangt sterk samen met het al dan niet hebben van betaald werk. Zo heeft 23 procent van de niet-werkenden een inkomen op of onder het sociaal minimum; van degenen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering zelfs 64 procent. Van de werkenden heeft slecht 3 procent een inkomen op of onder het sociaal minimum. Wie werk vindt gaat er in de meeste gevallen dan ook aanzienlijk in inkomen op vooruit: in de helft van de gevallen 18 procent of meer. Echter, slecht één op de vier à vijf ontvangers van een bijstands- of werkloosheidsuitkering slaagt erin om binnen een jaar aan het werk te gaan. Om deze groep meer kans op werk te bieden is gekozen voor het scheppen van gesubsidieerd, additioneel werk, zoals de Melkert-banen. Hoewel dit additionele werk een

belangrijke bijdrage kan leveren aan het doorbreken van het sociaal isolement van langdurig werklozen, aan het vergroten van hun zelfrespect en aan het bieden van een zinvolle levensvervulling, zal het voor veel personen met een minimuminkomen doorgaans weinig inkomensverbetering opleveren.

Achterstandswijken

In de grote steden wonen veel meer mensen met lage inkomens en uitkeringen dan elders in het land. Zo heeft 24 procent van de huishoudens in de grote steden een laag inkomen, anderhalf maal zo veel als het landelijk gemiddelde. In de grote steden verkeert 10 procent drie jaar of langer in deze positie. Gemiddeld in Nederland is dit 7 procent. Van de bijstandsontvangers in de grote steden heeft 35 procent al vijf jaar of langer een uitkering. In de grote steden zijn er ruim vijftig buurten waar 40 procent van de mensen afhankelijk is van uitkering. Het gaat hier vooral om vooroorlogse wijken. De dertig wijken met het hoogste percentage mensen met een uitkering zijn voor de helft te vinden in Rotterdam (vijftien). Den Haag heeft er zeven, Amsterdam zes en Utrecht twee. Het aantal uitkeringsbuurten is sinds 1989 licht gedaald. Echter, de concentratie van uitkeringsgerechtigden in bepaalde buurten neemt toe. Dit geldt vooral voor Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. In Den Haag was de concentratie van uitkeringsafhankelijken al hoger dan in de overige grote steden.

– Voor arbeidsplaatsen met een beloningsniveau tot 115 procent van het minimumuurloon is de afdrachtskorting van f 1 830,- van toepassing. Tevens wordt een twee jaar durende «doorstroomkorting lage lonen» van f 915,- ingevoerd voor mensen die niet meer onder de lage lonen vallen. Het totale voordeel in combinatie met de afdrachtskorting langdurig werklozen of onderwijs voor het in dienst nemen van een langdurig werkloze kan oplopen tot f 6 000,- per jaar.

Uitbreiding van de «afdrachtskorting lage lonen» (SPAK) in 1998 is een wenselijke volgende stap in het verminderen van de werkgeverslasten aan de onderkant. De hardnekkige werkloosheid in juist dit segment van de arbeidsmarkt en het nog steeds hoge niveau van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering rechtvaardigen dat een voortgaande inspanning wordt geleverd. In 1998 zal de «afdrachtskorting lage lonen» in het loontraject tot 115 procent WML wordt verhoogd van f 1 830,- tot f 4 000,-. Om de verhoging van de marginale wig rond 115 procent van het minimum loon te compenseren, wordt de zogeheten doorstroom-SPAK, de afdrachtskorting die behouden blijft voor een periode van twee jaar voor volwassenen die vanuit het traject tot 115 procent van het minimum loon bij dezelfde werkgever doorstromen naar een hoger loon, verhoogd van f 915,- naar f 2 000,-. De maximale samenloop van de SPAK met andere afdrachtskortingen (vermindering langdurig werklozen of vermindering onderwijs) wordt in 1998 verhoogd van f 6 000,- tot f 6 500,-.

– Het wetsvoorstel tijdelijke dispensatie minimumloon, dat aansluit op de WVA, is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om langdurig werklozen maximaal twee jaar 70 procent van het wettelijk minimumloon te betalen.

– Er komt één regeling voor gesubsidieerd werk, die onder meer de banenpool en de Jeugdwerkgarantiewet vervangt. De gemeenten krijgen de beschikking over een werkfonds van f 1,7 miljard per jaar. Hiermee kunnen zij werkloze uitkeringsgerechtigden, langdurig werklozen en werkloze jongeren activeren, scholing aanbieden of werkervaring laten opdoen.

– In de periode tot en met 1998 financiert het kabinet voor langdurig werklozen in aansluiting op het grotestedenbeleid in totaal 40 000 nieuwe arbeidsplaatsen in delen van de collectieve sector.

– Naast het 40 000-banenplan zijn in dit verband extra inspanningen op het gebied van reïntegratie in het kader van het grotestedenbeleid: de Regeling «Inkoop dienstverlening arbeidsvoorziening door gemeenten», de Tijdelijke subsidieregeling «Bevordering uitstroom banenpools en JWG» en de aanwijzing van de zogenaamde zes-maandsgebieden op grond van de WVA. De zogeheten G19 krijgen in 1997 f 45 miljoen om extra diensten bij de arbeidsbureaus in te kopen voor moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden.

– In de periode tot en met 1998 worden op experimentele basis bijstandsuitkeringen ingezet voor de financiering van 20 000 arbeidsplaatsen voor langdurig werklozen. Aan de zogeheten G4 zijn in het kader van het grotestedenconvenant forfaitair 7 000 plaatsen beschikbaar gesteld.

– In de regio's Rotterdam/Rijnmond, Eindhoven/Helmond en Arnhem/Nijmegen wordt geëxperimenteerd met een werkgelegenheidsinitiatief voor on- en laaggeschoolden in de schoonmaakbranche bij particuliere consumenten.

– Arbeidsvoorziening richt zich op de arbeidstoeleiding en bemiddeling van moeilijk plaatsbare groepen, met extra aandacht voor minderheden.

– Versterking van de activerende werking van de sociale zekerheid. Via experimenten kunnen gemeenten uitkeringsgerechtigden op vrijwillige basis stimuleren tot het verrichten van vrijwilligerswerk of scholing met behoud van uitkering.

- Voor het stimuleren van de werkgelegenheid van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt biedt het Employment-programma van de Europese Commissie extra financiële mogelijkheden.
- Op grond van de Regeling «Bijdragen Urban-programma's» kunnen de G4 financiële steun krijgen van de Europese Commissie voor activiteiten in probleembuurtten met hoge werkloosheid, onveiligheid, verloedering van de leefomgeving en gebrekkige plaatselijke voorzieningen.

In opdracht van het ministerie van SZW heeft bureau Research voor Beleid een inventariserend onderzoek verricht naar gemeentelijk armoedebeleid. Daartoe zijn de betreffende beleidsnota's van 48 gemeenten doorgenomen en geanalyseerd. Het voorliggende rapport beschrijft de resultaten van deze (snelle) inventarisatie (peildatum februari 1997) van het armoedebeleid van Nederlandse gemeenten. Het betreft dus het (voorgenomen) beleid voorzover dat z'n weerslag heeft gekregen in de gemeentelijke armoedenota's en beleidsplannen. Indien een bepaald onderwerp of thema niet in deze nota's is opgenomen, wil dat niet noodzakelijk zeggen dat het geen punt van aandacht is bij de desbetreffende gemeente.

In het rapport is een overzicht opgenomen van alle (nieuwe) projecten en maatregelen in de betreffende gemeenten. Hierna volgen de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen.

Armoedebeleid bij gemeenten

Volgens de peiling onder 76 gemeenten gebeurt er momenteel veel op het gebied van armoedebestrijding. Driekwart van de ondervraagde gemeenten heeft een eigen armoedebeleid geformuleerd of is daar mee bezig. Bij de gemeenten met minder dan 50 000 inwoners is dit ongeveer de helft. Voor de grotere gemeenten geldt dat er vooral sprake is van beleidsintensivering naar aanleiding van de Armoedenota, terwijl bij de kleinere gemeenten de aandacht voor armoedebeleid van iets recentere datum lijkt te zijn.

Van de beleidsopties en initiatieven die de Armoedenota aanreikt, grijpen de gemeenten vooral de mogelijkheden tot inkomensondersteuning aan; verder wordt ook kwijtschelding van gemeentelijke lasten als bruikbaar instrument gezien; minder herkenbaar, althans in het kader van armoedebeleid, is een intensivering van de activering van werkzoekenden.

Opvallend is de grote creativiteit die de gemeenten aan de dag leggen, getuige het aantal nieuwe maatregelen en beleidsinstrumenten. Hierbij signaleren gemeenten soms knelpunten bij de uitvoering van deze nieuwe maatregelen, maar hierin is nauwelijks systematiek te herkennen.

In de meeste gemeenten is bij het armoedebeleid geen sprake van een doelgroepenbeleid in letterlijke zin. Slechts af en toe zijn expliciet doelgroepen geformuleerd. Vaak wordt in de documenten benadrukt dat er een algemene aanpak is, met daarnaast of daarbinnen speciale aandacht voor bepaalde groepen. Overigens wordt vooral in drie grote steden wel echt doelgroepenbeleid gevoerd.

In ongeveer een derde van de gemeenten bestaan cliëntenraden of -platforms (stedelijke werkgroepen, cliëntenraden, inspraakorganen, klankbordgroepen of seniorenraden). Gemeenten overleggen met deze organen of betrekken hen bijvoorbeeld bij voorlichtingsplannen. In grotere gemeenten bestaan vaker dergelijke organen dan in kleinere gemeenten.

Thema's van de Armoedenota

Bevordering van participatie

In 45 van de 48 geanalyseerde beleidsplannen wordt aandacht besteedt aan participatiebevordering. Bevordering van arbeidsparticipatie in het algemeen, en inschakeling van vrouwen in het bijzonder, worden hierbij door veel gemeenten genoemd. Dertien gemeenten besteden in hun nota's specifiek aandacht aan de integratie van etnische minderheden. Aan het dilemma ondersteuning versus activering wordt door de helft van

de gemeenten aandacht besteed in de nota's, maar niet altijd is duidelijk na te gaan hoe er in de praktijk mee wordt omgegaan. In de drie grootste gemeenten is expliciet aandacht voor het genoemde spanningsveld in de beleidsnota's. Beleidsmatig is ervoor gekozen, dat (de hoogte van) de toeslag die een gemeente toekent bij aanvaarding van werk, een prikkel moet inhouden om betaald werk te zoeken en te vinden. Bij andere gemeenten worden activeringsaspecten en arbeidsparticipatie in andere dan de armoedenota's verder uitgewerkt.

Inkomensondersteuning

Door gemeenten worden vooral de mogelijkheden tot inkomensondersteuning, die de Armoedenota hen biedt, aangegrepen. Vrijwel alle gemeenten ontwikkelen initiatieven voor inkomensondersteuning. Daarbij besteden diverse gemeenten aandacht besteedt aan ondersteuning van sociale participatie (stadspassen en reductieregelingen) en tegemoetkomingen bij incidentele kosten, woon- en verhuiskosten en kosten in verband met opgroeiende kinderen.

Beperking vaste lasten, bevorderen rondkomen

Van de 48 gemeenten besteden er 44 aandacht aan het thema «beperking vaste lasten, bevorderen rondkomen». Vooral kwijtschelding van gemeentelijke lasten wordt als bruikbaar instrument gezien. Bij 39 gemeenten is in de nota's sprake van kwijtscheldingsbeleid. Het terugdringen van problematische schuldsituaties komt eveneens bij 39 gemeenten aan de orde.

Terugdringing niet-gebruik

Het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen benoemen 40 van de 48 gemeenten als een van de aandachtspunten. Vooral intensivering van de voorlichting en verbeterde uitvoering, bijvoorbeeld door het inschakelen van intermediairs, worden hierbij gezien als oplossingsrichtingen.

Categoriaal beleid

Sinds vorig jaar hebben gemeenten de mogelijkheid om inkomensondersteunende maatregelen van toepassing te verklaren op categorieën aanvragers, waarbij individuele toetsing niet meer nodig is. Onder de 48 gemeenten die een armoedebeleid hebben geformuleerd, zijn er 35 die van deze mogelijkheid gebruikmaken of dit in voorbereiding hebben. Hierbij valt op dat de grootste gemeenten enigszins terugschrikken voor categoriaal beleid vanwege de mogelijk hoge kosten, terwijl de kleinste gemeenten dit beleid minder toepassen omdat zij toch al een goed overzicht (menen te) hebben van de personen in hun gemeente die steun nodig hebben; het is voor hen geen grote inspanning om maatwerk te (blijven) leveren.

Er zijn een aantal maatregelen mogelijk die vaak in combinatie effectief kunnen zijn en die een kwalitatief beter product en een betere dienstverlening opleveren.

*** Doorlooptijden verkorten**

Wie met een acuut probleem (bijzondere kosten) naar de gemeente gaat, weet dat er eerst een «dikke muur van bureaucratie» moet worden geslecht en dat vervolgens de afhandeling van een aanvraag op zijn minst enkele weken duurt. Dat nodigt niet echt uit om die gang te maken. Dat kan beter, als we de processtappen terugbrengen en we een deel van de aanvragen standaardiseren.

*** Simpele formulieren**

Ontwikkel een eenvoudig voorgestructureerd formulier dat kan worden gebruikt voor ongeveer 75 procent van de aanvragen bijzondere bijstand en aanverwante minima-fondsen; beperk het aantal vragen en de controle vooraf tot het hoogstnoodzakelijke.

*** Maak de producten zichtbaar**

Bijzondere bijstand is «een vat vol tegenstrijdigheden», dat wil zeggen, er zitten voor de klant nogal wat «mitsen en maren» aan vast. Begrippen als «voorliggende voorzieningen» en «bijzondere omstandigheden» zijn voor klanten bijna niet te hanteren. Daar is deels aan te ontkomen door bij de uitvoering en in de voorlichting veel meer de afzonderlijke producten te presenteren. Dat zal het meest effectief zijn als ook wordt gekozen voor verkorte procedures voor forfaitaire bedragen et cetera.

*** Forfaitaire bedragen**

Hanteer forfaitaire bedragen voor de meest voorkomende kostensoorten, zoals brillen en protheses. De klant weet meteen welk bedrag er kan worden verwacht. Dat brengt bovendien de uitvoeringskosten weer beter in balans.

*** Verantwoordelijkheid voor beslissingen omlaag brengen**

Breng de verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen omlaag: bijstandsconsulenten mogen dan tot bijvoorbeeld f 1000, zelf «beslissen» over toekenning.

*** «Snelloket»**

Open een «snelloket» zoals er bij sommige supermarkten ook een snelkassa bestaat: Bij voldoende bewijsstukken (zie ook voorlichting) geldt dan: «klaar terwijl u wacht».

*** Integreren procedures**

De bijzondere bijstand (en de andere inkomensondersteunende regelingen) moeten in het intakegesprek en in de heronderzoeken worden opgenomen (via werkprocedures opnemen of via aanpassing van het taakondersteunend systeem).

*** Terugbrengen bewijslast**

De bewijslast moet meer in verhouding worden gebracht met de verstrekking. Breng vooral voor de verkorte procedure de bewijslast tot een minimum terug. Beperking tot steekproefgewijze controles achteraf is essentieel. De rol van het toezicht moet in dit verband worden verduidelijkt.

* Samenhangende dienstverlening

Een klant zal lang niet altijd aankloppen bij de sociale dienst voor één bepaald product. Hij wil eerder een oplossing voor een probleem. De producten van de sociale dienst kunnen bijdragen aan de oplossing. Dat maakt een brede benadering nodig. Kan iemand zijn huur niet meer betalen, dan moeten behalve huursubsidie ook andere inkomensvoorzieningen aan bod komen. Dit pleit voor een integraal aanbod van de producten. Daarmee ontstaat er een polis waaraan burgers rechten kunnen ontlelen. Dit stelt uiteraard hoge eisen aan de medewerkers achter de balie en aan de ondersteuning door de informatietechnologie.

* Managementinformatie

Door de bundeling in clusters van de meest voorkomende kostensoorten voor bijzondere bijstand ontstaat meteen veel meer inzicht in de mogelijkheden (activering, medische voorzieningen, duurzame gebruiks-goederen et cetera). De eigen gemeentelijke regelingen kunnen een van die clusters vormen. Diezelfde clustering kan ook als basis dienen voor managementinformatie zodat duidelijk en vergelijkbaar in kaart wordt gebracht waaraan de bijzondere bijstand wordt uitgegeven. Managementinformatie is absoluut noodzakelijk om te kunnen nagaan waaraan het budget wordt uitgegeven, om prestaties te vergelijken (met andere gemeenten of met voorgaande jaren) maar ook om de verschillen die optreden per afdeling of team te analyseren. Daarmee kan (als de bedrijfsvoering op orde is) worden gestuurd op effect. Er dient te worden onderzocht of er behoefte bestaat aan een handreiking of een centraal model voor managementinformatie.

De clusters vormen ook de menu's in de taakondersteunende computersystemen.

* Clustering baliefuncties/multi-productenbalies

De gemeenten zullen in de toekomst meer moeten gaan inzetten op multi-productenbalies (zoals bij het overheidsloket 2000).

Daarop vooruitlopend is een clustering van baliefuncties bij sociale diensten op dit moment het meest gewenst. Dat past ook in de ontwikkelingen naar één Centrum voor Werk en Inkomen.

* Benamingen «Sociale Dienst/Sociale Zaken/bijstand»

Wellicht moeten we toch eens een keer afscheid nemen van de bekende benamingen als «sociale dienst», «bijzondere bijstand», «bijstandsmaatschappelijk werkers» etc. De begrippen zijn stigmatiserend maar bovendien dekt de vlag de lading niet meer. Ook dit kan wellicht een bijdrage leveren aan bestrijding van niet-gebruik.

* Benutting bestanden

Om regelingen «aan de man of vrouw» te brengen is in de eerste plaats koppeling met de eigen gemeentelijke bestanden nodig, met name met de GBA en de kwijtscheldingen IHS bestanden. Er moet worden onderzocht wat de meerwaarde is van het benaderen van klantgroepen via de inkomensgegevens van andere instellingen. Relevante bestanden zijn: Sociale Verzekeringsbank (Anw/AOW) belastingdienst, GAK/UVI'S (WW,WAO,TW, et cetera). Ziekenfondsen (ZFW). Daar zitten beperkingen aan: naast privacy-aspecten vooral de onderlinge onvergelijkbaarheid. De techniek biedt hier op termijn wellicht nieuwe mogelijkheden (data-warehouseconcepten).

* Afspraken met zorgverzekeraars

De gemeente Leeuwarden heeft samen met zorgverzekeraar «De Friesland» een collectieve aanvullende verzekering ontwikkeld om lagere premies of uitbreiding van de dekking te realiseren voor de bijstandsgerechtigden in ruil voor inhouding van de premies op de verstrekte

bijstandsuitkeringen. Het uitgebreide pakket aan aanvullende verzekeringen wordt aangeboden voor de prijs van een gewoon pakket. Een mooi voorbeeld van directe inkomensondersteuning met 100 procent gebruik.

Samenvatting «Bij de bijstand betrokken. Onderzoek naar het voorkomen en de kwaliteit van cliëntenparticipatie»

In april 1996 is door de kamerleden Bakker en Noorman-den Uyl een motie ingediend waarin de regering werd verzocht organisaties van uitkeringsgerechtigden uitdrukkelijk te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het armoedebelief en te bevorderen dat op gemeentelijk niveau de participatie van uitkeringsgerechtigden bij het beleid wordt gewaarborgd.

Naar aanleiding van deze motie heeft de directie Toezicht, op verzoek van de directie Bijstandszaken, een onderzoek verricht naar het voorkomen en de kwaliteit van cliëntenparticipatie in Nederland. Het onderzoek, waarvan de resultaten in deze rapportage worden gepresenteerd, is in februari 1997 uitgevoerd door de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 180 gemeenten. Hiervoor zijn alle gemeenten met meer dan 150 000 inwoners benaderd. Daarnaast zijn 32 gemeenten met 50 000 tot 150 000 inwoners; 60 gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners; en 80 gemeenten met minder dan 20 000 inwoners bij het onderzoek betrokken.

In dit onderzoek wordt het begrip cliëntenparticipatie als volgt gedefinieerd:

er is sprake van meepraten over beleid en uitvoering van de bijstandswet;

- over zaken met een algemeen karakter;
 - door de gemeente erkend;
 - door meer dan één uitkeringsgerechtigde;
 - met een min of meer gestructureerd karakter;
- en met een zekere continuïteit.

69 van de 180 onderzochte gemeenten geven aan dat er op 31 december 1996 cliëntenparticipatie was. Hoe groter een gemeente, des te vaker participeren cliënten. Slechts 6 procent van de gemeenten met minder dan 20 000 inwoners heeft cliëntenparticipatie. 46 procent van de gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners; en 90 procent van de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners heeft cliëntenparticipatie.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het verleden en de toekomst in gemeenten waar in 1996 geen cliëntenparticipatie was. Slechts tien van deze 111 gemeenten, merendeels behorend tot de groep gemeenten met 20 000 tot 50 000 inwoners, hebben in het verleden cliëntenparticipatie gehad. Meer dan 30 procent van de gemeenten zonder cliëntenparticipatie heeft plannen om in 1997 met cliëntenparticipatie te starten. Bijna de helft van deze gemeenten kiest voor een cliëntenraad.

In hoofdstuk 3 wordt gekeken naar de wijze waarop gemeenten met cliëntenparticipatie in 1996, daaraan vorm hebben gegeven. Vrijwel alle gemeenten hebben slechts één vorm; slechts zeven gemeenten hebben meerdere vormen van cliëntenparticipatie. 46,4 procent (32 van de 69 gemeenten) van de gemeenten heeft een cliëntenraad; 23 gemeenten (33,3 procent) een platform. Andere vormen van cliëntenparticipatie die worden genoemd zijn onder andere: commissie ingevolge art 91 Gemeentewet, bijstandscommissie, adviescommissie, werkgroep en klankbordgroep. In grotere gemeenten is men eerder met cliëntenparticipatie begonnen dan in kleine gemeenten. Cliëntenparticipatie is vooral sinds het begin van de jaren negentig goed op gang gekomen.

Driekwart van de onderzochte gemeenten heeft de structuur van het cliëntenoverleg schriftelijk vastgelegd. Ruim eenderde heeft de structuur

vastgelegd in een reglement; ongeveer eenzesde heeft gekozen voor een statuut. Vier gemeenten hebben gekozen voor een verordening. Hoe groter de gemeente, hoe vaker er wordt gekozen voor een formele vastlegging van de structuur.

Aan de gemeenten die aangaven dat het cliëntenoverleg in 1996 bijeen is gekomen, is gevraagd welke onderwerpen zijn besproken. In 92 procent van de gemeenten is gesproken over beleidsvraagstukken en in 88 procent van de gemeenten over uitvoeringsaspecten.

In ruim de helft van de gemeenten geeft het cliëntenoverleg over deze onderwerpen desgevraagd advies. In 30,4 procent van de gemeenten wordt ook ongevraagd geadviseerd. In 11,6 procent van de gemeenten worden de participanten in het cliëntenoverleg geïnformeerd en mogen alleen reageren. Slechts in één gemeente mag de cliëntenraad meebeslissen.

Gemeenten is gevraagd aan te geven wie er deelnemen aan cliëntenparticipatie. Hierbij zijn enkele kleine verschillen naar gemeentegrootte waarneembaar. Hoe groter de gemeente, hoe hoger het percentage gemeenten waar organisaties van uitkeringsgerechtigden en maatschappelijke en kerkelijke organisaties in het cliëntenoverleg participeren. De wethouder of burgemeester is meer aanwezig in gemeenten met minder dan 50 000 inwoners dan in gemeenten met meer dan 50 000 inwoners. De gemeenteambtenaar participeert in alle gemeenten ongeacht grootte in ongeveer dezelfde mate, gemiddeld 75 procent.

Gemeenten is gevraagd of zij het cliëntenoverleg faciliteiten beschikbaar stellen, en zo ja welke faciliteiten. 79,7 procent van de gemeenten stelt aan het cliëntenoverleg fysieke middelen, zoals vergader-ruimte en telefoon, beschikbaar. Maar ook financiële middelen (68,1 procent) en ambtelijke ondersteuning (63,8 procent) worden veelal verschaft. Er zijn twee gemeenten die bijstandsccliënten die deelnemen aan het cliëntenoverleg vrijstellen van sollicitatieplicht.

Hoofdstuk 6 laat zien dat gemeenten in het algemeen de rol die cliëntenparticipatie in het gemeentelijk bijstandsbeleid vervult waarderen. 74 procent van de gemeenten geeft aan dat cliëntenparticipatie een nuttige rol vervult ten aanzien van uitvoeringsaspecten. Eveneens 74 procent vindt dat cliëntenparticipatie nuttig is ten aanzien van beleidsvraagstukken. Slechts 5,8 procent van de gemeenten is van mening dat cliëntenparticipatie geen nuttige rol vervult.

Wel worden in bijna 80 procent van de gemeenten knelpunten signaleerd. Knelpunten die hierbij worden genoemd zijn het vinden van werk door cliënten, onvoldoende continuïteit vanwege andere redenen, het idee van cliënten te weinig invloed te hebben en de nadruk op het behartigen van individuele belangen.

Indien de gemeenten die zeggen in 1997 met cliëntenoverleg te starten daadwerkelijk van start zullen gaan, is er eind 1997 in 104 van de 180 gemeenten in de steekproef cliëntenparticipatie. Voor heel Nederland zou het gaan om 266 gemeenten in 1997, dat wil zeggen ruim 40 procent van de gemeenten. De resultaten van het onderzoek wijzen er echter op dat kleine gemeenten, die een belangrijk deel van de toename voor hun rekening moeten nemen, moeite hebben om daadwerkelijk cliëntenparticipatie te starten en te continueren.