

# **Formulierenbrigades in Nederland**

# Formulierenbrigades in Nederland



Amsterdam, december 2009

## *Colofon*

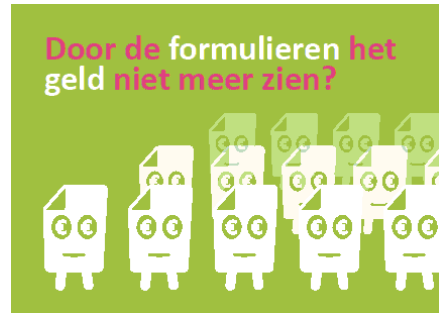
© RadarAdvies  
Veemarkt 83  
1019 DB AMSTERDAM  
Telefoon 020-4635050  
Faxnummer 020-4635051  
radar@radaradvies.nl  
www.radaradvies.nl

# Inhoudsopgave

<b>'Er ligt geld op straat!'</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Geld op de plank: Ondergebruik financiële tegemoetkomingen</b> .....	<b>3</b>
1.1 SCP-onderzoeksrapport 'Geld op de plank' .....	3
1.2 De groep van ondergebruikers .....	4
1.2.1 <i>Risicogroepen</i> .....	4
1.3 Reden van ondergebruik.....	5
1.4 Financieel analfabetisme en armoede.....	6
1.5 Cijfers van ondergebruik .....	6
<b>2. De formulierenbrigades als stimulans en signalering</b> .....	<b>7</b>
2.1 Wat doen formulierenbrigades?.....	7
2.2 Doelstellingen van de formulierenbrigade .....	8
2.2.1 <i>Stimuleren: niet-gebruik opsporen, terugdringen en inzichtelijk maken</i> .....	8
2.2.2 <i>Signaleren: binnenkomen en doorverwijzen naar andere hulpverlening</i> .....	9
2.3 Bereiken van de doelgroep .....	10
2.3.1 <i>Initiatief door de cliënt</i> .....	11
2.3.2 <i>Outreachend</i> .....	11
<b>3. Formulierenbrigade als re-integratietraject</b> .....	<b>13</b>
<b>4. Gemeenten met actieve formulierenbrigades</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Conclusie</b> .....	<b>17</b>
<b>6. Literatuur</b> .....	<b>19</b>

## ‘Er ligt geld op straat!’

De financiering van de kinderopvang kiezen? Huursubsidie aanvragen? Dat gaat zomaar niet, daaraan gaan procedures vooraf. Nederland is een papierenland geworden. Subsidies, kwijtscheldingen, uitkeringen en bijzondere regelingen, overal horen aparte formulieren bij, die in veel gevallen ook nog eens bijzonder ingewikkeld zijn. De ondoorzichtigheid schrikt ook de sociale minima af, de groep voor wie veel van de gemeentelijke en landelijke tegemoetkomingen juist zijn bestemd. Deze groep loopt hierdoor veel geld mis, wat kan oplopen tot meer dan € 1000 per gezin per jaar.



Er ligt dus geld op straat, met name voor de bewoners van de zogenoemde pracht- of krachtwijken. Gezien de huidige financiële situatie bestaat de angst dat de groep Nederlanders die rond moet komen van dit lage inkomen, het komende half jaar groeit. Elke gemeente zal speciale aandacht moeten besteden aan de sociale minima, die dreigen af te glijden in armoede.

Deze bevolkingsgroep schrikt bovendien terug van de ‘papierne rompslomp’ rondom de diverse aanvraagprocedures. Daarom verdienen de burgers die rond moeten komen van een minimuminkomen alle mogelijke hulp om hun financiële situatie te verbeteren. Het is niet voor niets dat in de begroting voor 2009 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schuldenproblematiek en het terugdringen van armoede door onwetendheid een belangrijke plaats innemen.

Onder de noemer Formulierenbrigade kent ons land sinds enkele jaren verschillende gemeentelijke en particuliere, onafhankelijke initiatieven om de doelgroep (de sociale minima) te geven waar ze recht op hebben. Alhoewel vorm en methodiek kunnen verschillen, is het eenvoudige concept van deze brigades gelijk: geschoolde mensen, vaak uit de doelgroep zelf, bieden hulp bij het invullen van de formulieren die recht geven op voorzieningen. Deze hulp stimuleert het gebruik van financiële tegemoetkomingen door de meest kwetsbare groep.

Radar heeft onderzoek gedaan naar het concept en de praktijk van de formulierenbrigade. Dit rapport biedt inzicht in de groep van ondergebruikers, alsmede de redenen en cijfers van ondergebruik. Vervolgens hebben wij de doelstellingen en het bereik van de verschillende formulierenbrigades bekeken en de bruikbaarheid van de brigades als re-integratie-instrument. Tot slot bieden wij een overzicht van de formulierenbrigades die op dit moment in Nederland actief zijn, met hun specifieke kenmerken.

De kracht van het concept leidt uiteindelijk tot een heldere conclusie:

*Zolang het recht op een bepaalde subsidie of tegemoetkoming afhangt van het inkomen, vermogen en initiatief van de burger zelf is de formulierenbrigade onmisbaar om niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan.*

## 1. Geld op de plank: Ondergebruik financiële tegemoetkomingen

De overheid heeft de verantwoording voor het invullen van aanvraagformulieren voor financiële tegemoetkomingen neergelegd bij de burger. Hierdoor vergt de aanvraag van voorzieningen een zekere mate van zelfredzaamheid, administratieve handigheid en een goede beheersing van de Nederlandse taal. Juist de mensen voor wie de meeste van deze voorzieningen bestemd zijn beschikken niet of in mindere mate over deze vaardigheden. Dan hebben we het onder meer over alleenstaande ouders, echtparen of alleenstaande met kleine baantjes, ouderen met een kleine AOW en werklozen. De formulieren blijken te ingewikkeld, of hebben geen prioriteit door de financiële en sociale leefsituatie. Hierdoor blijft voor de groep die financiële ondersteuning het best kan gebruiken veel geld op de plank liggen. Dit verschijnsel noemen wij niet-gebruik of ondergebruik.

De sociale minima zijn de mensen die leven van een bijstandsuitkering of van een inkomen tot 120% van het bestaansminimum. Ter aanvulling op dit inkomen bestaat er voor deze groep mensen een groot aantal financiële tegemoetkomingen, zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, belastingteruggave, speciale gemeentelijke armoedetoelagen, bijzondere bijstand en schoolgeldregelingen.

### 1.1 SCP-onderzoeksrapport 'Geld op de plank'

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) heeft in mei 2007 het onderzoeksrapport 'Geld op de plank' gepresenteerd. In 2005 en 2006 onderzocht het SCP de omvang en reden van niet-gebruik van inkomensafhankelijke regelingen en voorzieningen in Nederland onder 1400 personen, die potentieel recht hebben op ten minste één regeling. Via bestandskoppelingen en enquêtes heeft het SCP het niet-gebruik onderzocht van huurtoeslag, wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos), kwijtschelding lokale heffingen, aanvullende bijstand en langdurigheidstoelag. De resultaten van het onderzoek lieten een schrikbarend hoog ondergebruik zien.

#### *Huurtoeslag*

Maar liefst 27% van alle huishoudens die er in 2003 recht op hadden deed geen beroep op huursubsidie. Daarmee is gemiddeld voor € 113 per maand aan huursubsidie misgelopen.

#### *Wtos*

Huishoudens met kinderen in het voortgezet onderwijs of het middelbare beroepsonderwijs kunnen in het kader van de Wtos in aanmerking komen voor een (gedeeltelijke) vergoeding van lesgeld en schoolkosten. Dit is afhankelijk van het inkomen van de ouders, de leeftijd van de kinderen en het type onderwijs dat zij volgen. In 2003 hadden ruim 300.000 leerlingen recht op een Wtos-vergoeding. Daarvan heeft een derde (37%) geen gebruik gemaakt van de regeling. Zij liepen gemiddeld € 780 per jaar mis.

#### *Kwijtschelding gemeentelijke heffingen*

Gemeenten kunnen huishoudens met een minimuminkomen bepaalde lokale heffingen kwijtschelden, zoals de afvalstoffenheffing en het (inmiddels afgeschafte) gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting. Van de ruim 500.000 gerechtigden laat echter 45% de mogelijkheid tot kwijtschelding onbenut.

### *Aanvullende bijstand*

Huishoudens met een inkomen beneden de bijstandsnorm komen in aanmerking voor een aanvulling vanuit de algemene bijstand. In 2003 waren dat circa 170.000 huishoudens. Ruim tweederde (68%) daarvan maakte echter geen gebruik van hun recht. Op jaarbasis liepen deze niet-gebruikers gemiddeld bijna € 2500 mis.

### *Langdurigheidstoelage*

De langdurigheidstoelage is bedoeld voor mensen die een aantal jaren een minimuminkomen hebben en voor wie geen perspectief bestaat op inkomensverbetering door betaalde arbeid. Voor deze toeslag komen de huishoudens in aanmerking die vijf jaar achtereen een inkomen hadden dat niet hoger was dan het sociaal minimum. Ruim de helft (54%) van de 84.000 huishoudens die er in 2003 recht op hadden maakte geen gebruik van de langdurigheidstoelage. Dat scheelde de betrokkenen tussen de € 318 en € 454 per jaar.

Het SCP maakt bij deze extreem hoge cijfers wel de kanttekening dat er een aantal onzekere factoren meespeelt in het onderzoek. Desondanks is het duidelijk dat het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen hoog is.

Het SCP spreekt in het rapport de verwachting uit dat niet-gebruik onvermijdelijk blijft zolang het recht op een bepaalde subsidie of tegemoetkoming afhankelijk is van het inkomen, vermogen en initiatief van de burger.

## 1.2 De groep van ondergebruikers

Het SCP-onderzoek laat overigens ook zien dat het niet alleen maar de extra kwetsbare groepen zijn die ondergebruiken. Juist jongeren tot 35 jaar, hoogopgeleiden, paren zonder kinderen en autochtonen blijken relatief vaak tot de niet-aanvragers te behoren. Het onderzoek benadrukt daarentegen wel dat de extra kwetsbare groepen het meeste gebaat zouden zijn bij de financiële voorzieningen.

### 1.2.1 Risicogroepen

Het zijn juist deze extra kwetsbare groepen waar de formulierenbrigades zich op richten, hoewel de precieze doelgroepen verschillen per gemeente. Uit verslagen van de Amsterdamse en Arnhemse formulierenbrigades blijken leeftijd, gezinssamenstelling en nationaliteit van cliënten bijvoorbeeld zeer divers te zijn.

Tijdens de armoedeconferentie in Nijmegen (2008) werd al vastgesteld dat voornamelijk mensen met een sociale voorziening, eenoudergezinnen en minderheden het risico lopen in armoede te vervallen.

Het economische onderzoeksinstituut Nyfer benoemde begin oktober 2009 in dat kader ook de werkende armen tot een risicogroep. De 250.000 huishoudens in Nederland die een minimuminkomen hebben uit werk zouden sterk gebaat zijn bij ondersteunende inkomensregelingen. De Tweede Kamer onderschrijft dit probleem en wil dat het kabinet sterk blijft inzetten op scholing voor deze groep.

Ook de formulierenbrigades constateren dat de overheid moeite heeft deze groep van werkende armen te bereiken. Hun inkomen bestaat vaak uit verschillende kleine inkomens en zwarte baantjes. Zij hebben weinig contact met de gemeente, waardoor

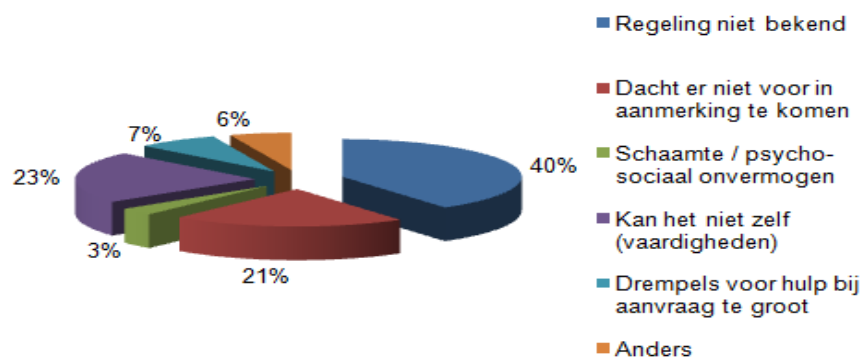
het toezicht ontbreekt dat op burgers met een uitkering wel bestaat. Die staan immers in regelmatig en nauw contact met de gemeente via controles en (her)keuringen. Werkende armen kennen deze controlemomenten niet en vernemen daardoor ook niet over het bestaan van aanvullende financiële voorzieningen

### 1.3 Reden van ondergebruik

De samenstelling van de risicogroep is divers, net als de redenen om geen gebruik te maken van de lokale en landelijke financiële tegemoetkomingen. Zelfs als mensen weten waar ze terecht kunnen met hun aanvraagformulieren bestaan er uiteenlopende verklaringen waarom zij de formulieren niet invullen. In het verslag van de formulierenbrigade Rijnstad (Arnhem) 2006-2008 staan verschillende oorzaken van niet-gebruik opgesomd:

- De regeling is niet bekend. De langdurigheidstoelage is een goed voorbeeld van een vrij onbekende regeling.
- De regeling is wel bekend, maar de betrokkene denkt er niet voor in aanmerking te komen.
- Betrokkene denkt voor de regeling in aanmerking te komen. Schaamte of psychosociaal onvermogen werpen een drempel op.
- Betrokkene wil een regeling of voorziening wel aanvragen, maar kan dat niet zelf en is niet bekend met de beschikbare hulp bij het aanvragen;
- Betrokkene is op de hoogte van de beschikbare hulp bij het aanvragen, maar schrikt terug van onder meer drukte in de wachtkamer en lange wachttijden.
- De betrokkene vindt de hele procedure 'te veel gedoe'.

Voor de gemeente Arnhem zag deze analyse van ondergebruik tussen 2006-2008 er procentueel als volgt uit:



Bron: Verslag Formulierenbrigade Arnhem 2006-2008, pagina 20

Ook uit rapporten en verslagen van andere gemeenten met formulierenbrigades blijken onwetendheid en gebrek aan vaardigheid de meest voorkomende problemen te zijn. Vaak is men niet op de hoogte bij welke instanties bepaalde voorzieningen zijn aan te vragen en een groot deel van de doelgroep beheerst de Nederlandse taal onvoldoende om de benodigde brieven en aanvraagformulieren te begrijpen.

## 1.4 Financieel analfabetisme en armoede

Maar ondergebruik kent meer oorzaken. Juist laagopgeleiden, laaggeletterden en mensen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn ontbreekt het vaak aan financiële kennis en vaardigheid. Desondanks heeft de Nederlandse overheid alle burgers zelf de verantwoordelijkheid gegeven voor het aanvragen van de verschillende regelingen en voorzieningen. De opzet van de aanvraagformulieren maakt dit echter vaak praktisch onmogelijk voor juist de doelgroep.

Daar komt nog bij dat armoede een lastige paradox kent: mensen met het minste geld lijken zich ook het minst druk te maken om geld. Zij blijken de tijd en energie er niet aan te willen spenderen. Armoede houdt vaak mede verband met complexe persoonlijke problemen, en resulteert in onwil en onwetendheid met betrekking tot financieel voordeel. De toenemende complexiteit van de wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid versterkt deze neerwaartse spiraal nog verder.

De combinatie van complexe formulieren, financieel analfabetisme en armoede maakt verantwoorde financiële keuzes voor mensen uit de minima moeilijk. Gemeenten zullen bij de armoedebestrijding deze extra kwetsbare groep dan ook scherp in de gaten moeten houden. De intensieve begeleiding van deze groep bij de aanvraag van ondersteunende regelingen en voorzieningen is daarbij een simpel en effectief middel. Daarom zou een formulierenbrigade in geen enkele gemeente misstaan.

## 1.5 Cijfers van ondergebruik

Uit evaluatieverslagen van verschillende formulierenbrigades zijn concrete bedragen bekend over het feitelijke niet-gebruik in gemeenten. De zogenoemde brigadier begint met het maken van een voorzieningencheck. Vanuit een overzicht van de voorzieningen en tegemoetkomingen waarop de betrokkene recht heeft valt te destilleren van welke regelingen geen gebruik wordt gemaakt.

- *Leeuwarden*  
De formulierenbrigade Leeuwarden heeft in 2008 727 mensen geholpen met het invullen van formulieren. De totale opbrengst daarvan was €293.000. Ruim de helft van dit geld kwam bij de belastingdienst vandaan, de andere helft bij de gemeentelijke minimaregelingen.
- *Zwolle*  
Zwolle noemt in haar cijfers met betrekking tot de voorzieningencheck een gemiddelde opbrengst van € 500 per huishouden per jaar.
- *Arnhem*  
In haar evaluatieverslag 2006-2007 meldt de gemeente Arnhem een bedrag van €815 per gezin per jaar. De totale opbrengst van de voorzieningencheck tot 31 december 2008 bedroeg in Arnhem €1.009.210,15.
- *Nijmegen*  
In Nijmegen was de opbrengst in anderhalf jaar tijd € 263.239. Dat komt gemiddeld neer op een bedrag van €811 voor alleenstaanden en van € 950 voor gezinnen.

Voor de sociale minima staan deze bedragen zo'n beetje gelijk aan een dertiende maand. En die is natuurlijk zeer welkom!

## 2. De formulierenbrigades als stimulans en signalering

De cijfers uit de vier op pagina 6 genoemde gemeenten bevestigen het beeld dat er veel geld op de plank blijft liggen voor mensen met een laag inkomen. Deze groep beschikt gewoonweg over onvoldoende administratieve vaardigheden om aan te vragen waar zij recht op hebben. Om het gebruik van de regelingen te stimuleren voeren veel gemeenten daarom intensieve reclamecampagnes.

Maar alleen reclame is niet genoeg. Er is ook actieve voorlichting nodig om niet-gebruik aan te pakken, en daadwerkelijke hulp bij het invullen van formulieren. De formulierenbrigade blijkt in diverse gemeenten zeer succesvol als eenvoudige en laagdrempelige manier van ondersteuning. Het levert een substantiële, netto inkomensstijging op voor veel mensen die leven rond het minimum.

Al doende heeft de formulierenbrigade een stimulerende, signalerende en preventieve rol. Bovendien fungeren de brigades als werkgelegenheidsproject voor mensen in de bijstand.



### 2.1 Wat doen formulierenbrigades?

'Formulierenbrigade' is de werknaam van zo'n twintig projecten in Nederlandse gemeenten. De brigades organiseren steun voor inwoners die in aanmerking komen voor diverse toeslagen en voorzieningen, maar moeite hebben met het invullen van de formulieren die daarbij horen. De uitgangspunten variëren, maar achter elke formulierenbrigade schuilt hetzelfde eenvoudige doel: mensen helpen bij het invullen van formulieren. Dit laagdrempelige project vergroot het gebruik van de regelingen, verhoogt het inkomen van de doelgroep en stimuleert de zelfredzaamheid van de betrokkenen. Want het moet natuurlijk niet zo zijn dat de inzet van de brigade de doelgroep afhankelijker maakt.

We noemden al huurtoeslag, Wtos, kwijtschelding gemeentelijke heffingen, aanvullende bijstand en langdurigheidstoeslag. Verder krijgen formulierenbrigades ook te maken met aanvragen voor::

- Bijzondere bijstand
- Thuiszorg en hulpmiddelen (Wmo)
- Algemene ouderdomswet
- Leerlingenvervoer
- Arbeidsongeschiktheid
- Belastingaangiften
- Heffingskortingen

- Uitkeringen
- Woonkostentoelage
- Zorgtoeslag
- Tegemoetkoming kosten wet kinderopvang
- Schuldhulpverlening
- Zwemlessen

## 2.2 Doelstellingen van de formulierenbrigade

Verspreid over Nederland zijn er verschillende formulierenbrigades actief, met elk haar eigen werkwijze en methodiek. Ondanks deze verscheidenheid in uitwerking zijn er drie universele doelstellingen te herkennen, zij het in verschillende variaties en verhoudingen:

- *Stimuleren*, het opsporen, terugdringen en inzichtelijk maken van het niet-gebruik onder cliënten;
- *Signaleren* van de hulpvraag van cliënten en doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties;
- *Re-integratie* traject, het aanbieden van werkervarings- en scholingsplaatsen binnen de brigade.

De kracht van de formulierenbrigades is dat het twee belangrijke thema's rond werk en inkomen combineert. Ten eerste krijgen mensen een steuntje in de rug door stimulans en signalering. En ten tweede biedt het een re-integratietraject voor mensen met een langdurige uitkering.

In dit hoofdstuk zullen wij verder ingaan op de stimulans en signalering. In hoofdstuk 3 komt vervolgens de brigade als re-integratietraject aan de orde.

### 2.2.1 Stimuleren: niet-gebruik opsporen, terugdringen en inzichtelijk maken

Het primaire doel van de formulierenbrigades in Nederland is het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen. Hierbij is de aandacht gericht op het opsporen, terugdringen en inzichtelijk maken van het niet-gebruik van zowel lokale als landelijke regelingen en voorzieningen. Door de financiële steun via de voorzieningen hebben mensen de mogelijkheid volwaardiger deel te nemen aan de samenleving.

Om te beginnen meldt een cliënt zich aan bij de formulierenbrigade of benadert de brigade actief een cliënt. Vervolgens neemt de brigadier de voorzieningencheck af. Dit is een toetsing die door middel van een uitgebreide vragenlijst inzicht geeft in de regelingen en voorzieningen waarop de cliënt aanspraak kan maken. De brigadier geeft uitleg over deze regelingen en voorzieningen en helpt vervolgens de cliënt met het invullen van aanvraagformulieren. De cliënt blijft echter wel zelf verantwoordelijk voor het inleveren en ondertekenen van het ingevulde formulier. Dit waarborgt de zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van de doelgroep.

In de praktijk blijken cliënten voornamelijk belastingteruggaaf, (hogere) huur- en zorgstoelagen, langdurigheidstoelage, heffingskorting en bijzondere bijstand mis te lopen. Maar cliënten maken ook onvoldoende gebruik van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en zuiveringslasten, voorzieningen voor gehandicapten en ouderen en tegemoetkomingen in de kosten van kinderen.

Procentuele opbrengst voorzieningencheck formulierenbrigade Arnhem 2006-2008:



Bron: Verslag Formulierenbrigade Arnhem 2006-2008, pagina 16

Verschiede brigades houden tijdens deze voorzieningencheck op een registratieformulier bovendien enkele gegevens bij om het bereikte deel van de doelgroep en hun achtergrond verder te analyseren.

#### 2.2.2 Signaleren: binnenkomen en doorverwijzen naar andere hulpverlening

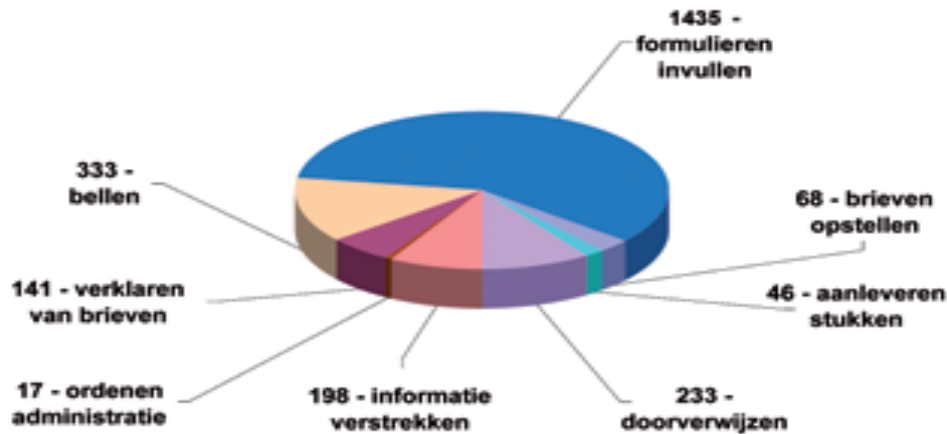
De formulierenbrigade voorziet niet alleen in een financiële behoefte, maar ook in een persoonlijke hulpvraag van mensen. Naast de hulp bij het aanvragen en invullen van formulieren helpen veel brigades ook bij budgettering en thuisadministratie van cliënten. Daarbij trachten de brigadiers de zelfredzaamheid te vergroten, door te helpen bij het ordenen en onderhouden van de administratie. De formulierenbrigade brengt in kaart waar de mensen recht op hebben, geeft advies en verwijst indien nodig door naar andere instanties.

De nauwe contacten met brigadiers en de laagdrempelige toegang levert veel informatie op over de sociaaleconomische of psychische situatie van cliënten. Gemeenten en instellingen merken dat de brigadiers in veel gevallen ook een luisterend oor kunnen bieden. Deze brigadiers zijn zelf vaak afkomstig uit de doelgroep (zie hoofdstuk 3) en mede daarom bekend met de situatie waarin de aanvrager zich bevindt.

Onder de signaleringsfunctie valt ook de poortwachterstaak. Brigadiers moeten er tijdens het helpen van cliënten alert op zijn of problemen incidenteel dan wel structureel zijn. Wanneer een medewerker de indruk heeft dat eenmalige ordening niet voldoende is om een cliënt zelfstandig zijn administratie uit te laten voeren, volgt doorverwijzing naar projecten die daarbij kunnen helpen. Dankzij betrekkingen met hulpverleningsinstanties kan de formulierenbrigade cliënten actief verwijzen en hen helpen om ook daadwerkelijk met deze instanties in contact te komen.

Daarnaast hebben brigadiers een doorverwijsfunctie: zij sturen cliënten die complexe problemen met verschillende instellingen hebben door naar professionele instanties. Hierdoor kan de brigade inspringen op hulpvragen die niet bij haar primaire takenpakket horen maar wel bijdragen aan de bestrijding van armoede. Een alerte brigadier kan door middel van doorverwijzingen met name schuldhulpverleningstrajecten voorkomen. Waarmee de formulierenbrigade dus ook een belangrijke preventieve werking kent.

Soorten en aantallen hulpvragen van bezoekers aan de formulierenbrigade van Schiedam, 2008:



Bron: *De formulierenbrigade, Goed op weg in Schiedam, jaarverslag 2008, pagina 12*

### 2.3 Bereiken van de doelgroep

Laagdrempeligheid is een belangrijke factor voor het bereiken van de doelgroep en staat daarom bij elke formulierenbrigade centraal. Dat wil zeggen: er is een loket waar mensen terecht kunnen, er zijn spreekuren en inloopuren en de brigadiers gaan waar nodig op huisbezoek. Door deze flexibele aanpak zijn cliënten op verschillende manieren te bedienen en benaderen.

De aanmelding bij de formulierenbrigades verloopt in elke gemeenten verschillend. Globaal zijn er twee looproutes te onderscheiden:

- *Initiatief door de cliënt*  
Formulierenbrigades trachten zoveel mogelijk bekendheid te verwerven bij de doelgroep via artikelen in regionale kranten en wijkbladen en door huis aan huis en bij verschillende instellingen folders te verspreiden. Daarnaast moeten voorlichtingscampagnes aan medewerkers van diverse instellingen de aandacht vestigen op de formulierenbrigade. Mond-tot-mondreclame doet dan vaak de rest. Tot slot kunnen ook klantmanagers en maatschappelijk werkers mensen doorverwijzen naar de brigade.
- *Initiatief bij formulierenbrigade, 'outreachend'*  
Formulierenbrigadiers benaderen de doelgroep outreachend. De meeste brigades ontvangen van de gemeenten een overzicht van mensen uit de doelgroep. Die overzichten komen tot stand door middel van bestandskoppelingen, waardoor mensen als potentiële cliënten van de brigade zichtbaar worden.

De diverse formulierenbrigades passen deze twee processen van benadering in verschillende variaties toe. Meestal ook gecombineerd, om de doelgroep zo optimaal mogelijk te bereiken en te bedienen.

### 2.3.1 Initiatief door de cliënt

Om cliënten het initiatief te kunnen laten nemen, moeten de formulierenbrigades natuurlijk wel bekend zijn. Daarom moeten er zoveel mogelijk wegen worden gezocht om de mensen aan te spreken en te informeren waar zij kunnen aankloppen voor ondersteuning. Gemeenten en instellingen bereiken de beoogde doelgroep via artikelen in regionale kranten en wijkbladen, door folders te verspreiden, posters op te hangen en via informatie op internetsites. Hieraan werken onder meer mee het CWI, de sociale dienst, het UWV-werkbedrijf, buurthuizen, particuliere instellingen gericht op sociale zorg, consultatiebureaus, scholen en vrijwilligersorganisaties. Bovendien hebben de instellingen een doorverwijsfunctie indien er een vermoeden van ondergebruik bestaat.

De formulierenbrigade kan cliënten ontvangen tijdens vaste spreekuren op locaties en tijdens huisbezoeken op afspraak. Zo legt het team van de Almelose brigade bijvoorbeeld een huisbezoek af na aanmelding van een cliënt. Door alleen met huisbezoeken te werken bespaart deze brigade op de kosten van een locatie. Tevens is het laagdrempelig en heeft de cliënt altijd alle gegevens bij de hand.

Formulierenbrigades die werken met deze benadering, primair of in combinatie met outreachend, benadrukken dat de samenwerking met partnerinstellingen van groot belang is. Deze samenwerking kan in veel gevallen echter intensiever. Daarom dringt onder meer de Katwijkse brigade er op aan om het hele jaar promotie en voorlichtingsbijeenkomsten van de formulierenbrigade plaats te laten vinden.

### 2.3.2 Outreachend

De 'outreachende' benadering van cliënten door de formulierenbrigade vindt hoofdzakelijk plaats bij door de gemeente opgezette of ondersteunde brigades. De gemeente levert de brigade een via bestandskoppelingen samengestelde lijst met cliënten aan. Daarop schrijft de gemeenten de personen van de lijst aan met de aankondiging dat de formulierenbrigade hen zal benaderen. De brigade ontvangt vervolgens het adressenbestand en stuurt de aangemelde personen een brief waarin de ingeplande afspraak staat aangekondigd.

De Arnhemse formulierenbrigade past bijvoorbeeld een combinatie van werkwijzen toe om de doelgroep te bereiken. Een deel van de cliënten legt naar aanleiding van publiciteit zelf contact met de formulierenbrigade of wordt gericht doorverwezen vanuit andere instellingen om een voorzieningencheck te ondergaan. Anderzijds vindt de Arnhemse formulierenbrigade haar doelgroep door gebruik te maken van gekoppelde bestanden van de gemeente. En ten slotte organiseert de brigade ook voorlichtingscampagnes bij diverse instellingen zoals Humanitas, buurthuizen en vrouw/ouder-en-kindcentra. De afspraken die hieruit voortkomen met klanten vinden vrijwel altijd plaats door middel van huisbezoeken. Door deze uitgebreide gecombineerde werkwijze bereikt de brigade een groep personen die niet bereikt zouden worden als het initiatief alleen bij de cliënt zou blijven liggen. Hierdoor kunnen meer inwoners van Arnhem met een laag inkomen profiteren van de formulierenbrigade. Het zorgt voor een effectievere hulpverlening gericht op de armoedeproblematiek.

Om contact te leggen met moeilijk bereikbare klanten is vaak creatieve mond-tot-mondreclame in de buurt nodig. Verschillende formulierenbrigades hameren op het

belang om zichtbaar te zijn in de wijk. Dit kan zijn door middel van het afleggen van huisbezoeken en het bezoeken of organiseren van bijeenkomsten in moskeeën, buurthuizen en scholen. Kennis en expertise van de brigadiers spelen daarbij een belangrijke rol. De brigadiers kunnen door leeftijd, herkomst en sociaal netwerk contacten leggen met mensen die voor reguliere instanties onbereikbaar zijn.

Een typisch voorbeeld van creatieve verscheidenheid waarmee brigadiers hun doelgroep via informele contacten benaderen komt uit Nijmegen. Een contactpersoon tipte de Nijmeegse brigade dat een specifieke subcategorie van de doelgroep te bereiken was via Tupperware party's. Een groot deel van het publiek op dat soort avonden van plastic huishoudhulpen bestaat uit vrouwen die leven rond het sociale minimum. Door zelf Tupperware party's te organiseren of deel te nemen aan zulke bijeenkomsten kunnen brigadiers makkelijk contacten leggen.

### 3. Formulierenbrigade als re-integratietraject

Veel formulierenbrigades hebben behalve een stimulerende en signalerende rol ook het karakter van een re-integratietraject. Diverse groepen, voornamelijk mensen uit de bijstand, krijgen vanuit de brigade de mogelijkheid tot re-integratie, stage of scholing aangeboden.

In een aantal gemeenten zijn de medewerkers van de brigade uitsluitend professionals en/of ambtenaren. Maar er zijn ook diverse gemeenten waar de formulierenbrigade bestaat uit een combinatie van deskundigen en beleidsmedewerkers, aangevuld met WWB-ers, stagiaires en/of jongeren in opleiding of met een leer/werkplaats. Om een minimaal deskundigheidsniveau te kunnen garanderen kiezen veel formulierenbrigades voor een combinatie van enerzijds professionals en anderzijds vrijwilligers, bijstandgerechtigden en leerlingen.

Bij aanmelding voor het traject vindt over het algemeen al een selectie plaats voor de werving van brigadiers. Dit gaat gepaard met een vaardigheidstest voor potentiële deelnemers en een beoordeling of ze geschikt zijn voor de functie van brigadier. Brigadiers krijgen uiteindelijk een zware verantwoordelijkheid, aangezien ze hun klanten behoeden voor (nog meer) financiële ellende. Daarom is het zo belangrijk dat ze in staat zijn om de uitgebreide opleiding te voltooien.

Het re-integratieproject binnen de formulierenbrigade biedt mensen die langdurig zijn aangewezen op een uitkering de mogelijkheid werkervaring op te doen, in de vorm van stage, scholing en begeleiding. Met als uiteindelijk doel om deze groep naar regulier werk te laten uitstromen. Een uniek concept, met een mes dat aan twee kanten snijdt. Mensen krijgen ondersteuning bij het invullen van formulieren en brigadiers, die zelf afkomstig zijn uit de minima, krijgen de kans hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bovendien zijn de brigades door de uitstroom in staat om budgetneutraal te functioneren.

#### ***Voorbeelden van formulierenbrigades als re-integratietraject***

In Amsterdam is in 2000 een project met de formulierenbrigade gestart in het kader van 'niet-gebruik van voorliggende voorzieningen'. Daarbij was het doel om de inwoners van de stad die rond moeten komen van een minimuminkomen te ondersteunen bij het indienen van aanvragen voor financiële tegemoetkomingen. Het Amsterdamse traject fungeert tegelijkertijd als re-integratietraject, volledig in eigen beheer uitgevoerd. Brigadiers bieden op diverse locaties in de stad en door middel van huisbezoeken praktische hulp bij het invullen. Sinds de oprichting van de brigade starten er jaarlijks gemiddeld dertig mensen, met minimaal een Mbo-opleiding, in het re-integratietraject van de brigade. Deze brigadiers doorlopen een opleiding van zes maanden met als doel om uiteindelijk, na een stage van een half jaar tegen een minimumvergoeding, uit te stromen naar een administratieve of juridische functie.

In Nijmegen startte de formulierenbrigade in 2005 tijdens het project 'grip op de knip'. Daarbij stond bewustwording van de waarde van geld centraal. De formulierenbrigade houdt spreekuur op locatie, maar gaat ook op huisbezoek bij mensen die niet weten welke formulieren ze mee moeten nemen of slecht ter been zijn. De brigadiers in Nijmegen vullen niet alleen formulieren in, maar sorteren ook de administratie van cliënten en verwijzen zo nodig door naar

schuldhulpverleningstrajecten. Van september 2008 tot september 2009 waren er in Nijmegen dertig lerende brigadiers actief. Daarvan zijn er twintig doorgestroomd naar een ROC-opleiding en hebben inmiddels zeventien ook een diploma behaald. Acht van deze brigadiers in opleiding zijn doorgestroomd naar een reguliere baan, zes hebben toezeggingen in die richting, vier zijn parttime aan de slag en één heeft een Wajong-uitkering. Voor acht brigadiers wordt een passend vervolg gezocht.

Ook in Arnhem werken er mensen met een WWB-uitkering bij de formulierenbrigade, net als in Amsterdam en Nijmegen. Sinds april 2007 vindt er twee keer per jaar een instroom plaats van nieuwe WWB-ers voor het leer- en werktraject. Daaraan voorafgaand vindt al een selectie van de aanmelders plaats, op basis van benodigde capaciteiten om bij de formulierenbrigade te werken. Dit om het uitvalpercentage zo laag mogelijk te houden, mede na afstemming met een speciaal *matchingsteam*.

Ten slotte loopt ook bij de Schiedamse formulierenbrigade een re-integratietraject voor uitkeringsgerechtigden met een WWB-uitkering. De brigadiers kunnen hun uitkering behouden door een werkstage van zes maanden te vervullen. Tijdens dat halve jaar krijgen ze een opleiding en lopen ze mee bij de spreekuren van de brigade. Aan het eind van hun stage komen ze dan in aanmerking voor een 'opstapbaan' van 21 maanden, en daarna moeten ze uitstromen naar regulier werk. Sinds 2008 is het de doelstelling om elk jaar minimaal drie medewerkers uit te laten stromen naar regulier werk. Met de uitstroom van vijf brigadiers is dit voor 2009 al behaald.

Om het slagingspercentage op peil te houden ondergaan de WWB-ers ook in Schiedam een uitgebreide screening voorafgaand aan toelating tot de opleiding. Ook de samenstelling van de brigade is van belang. Er moet een gemêleerd gezelschap ontstaan dat alle lagen van bevolking aanspreekt. De Schiedamse brigade wil daarnaast tevens betrokken worden bij het landelijke project Laaggeletterdheid. Tijdens een korte cursus leren de brigadiers hoe ze laaggeletterdheid bij burgers kunnen ontdekken en naar welke instanties zij hen vervolgens kunnen doorverwijzen.

#### 4. Gemeenten met actieve formulierenbrigades

Er zijn in Nederland veel soorten formulierenbrigades met elk een eigen methodiek, passend bij de betreffende gemeente. De oudste daarvan is het in 1997 opgerichte team HinT (Hengeloos Informatie Team), dat hulp biedt bij het invullen van de formulieren die recht geven op financiële tegemoetkomingen en inwoners van Hengelo attent maakt op sociale voorzieningen. Tegenwoordig heet het team BudgetAlert en is het een samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties, maar de werkzaamheden zijn niet veranderd. BudgetAlert bestaat uit competente ambtenaren waar de inwoners van Hengelo terecht kunnen voor informatie en advies over toeslagen, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, bijstand en regelingen voor lage inkomens. Daarnaast kunnen medewerkers van BudgetAlert uitrekenen of een aanvrager in aanmerking komt voor toeslagen en regelingen. Bij financiële problemen helpt het team de financiën van cliënten weer op orde te brengen en wijst hen eventueel door naar schuldhulpverleningsinstanties.

In navolging van Hengelo en Amsterdam hebben tientallen gemeenten in de afgelopen jaren formulierenbrigade opgezet. Daarnaast staan nog enkele gemeenten in de startblokken om dat voorbeeld te volgen. Hieronder een lijst van gemeenten waarin formulierenbrigades actief zijn, met daarbij het jaar van oprichting:

##### *Gemeenten waar de formulierenbrigade al voor 2008 is gestart:*

Hengelo	1997 (gestart als Hengeloos Informatie Team, HinT)
Amsterdam	2000
Zoetermeer	2003
Arnhem	2006
Enschede	2006
Tilburg	2006
Gorinchem	november 2007
Nijmegen	november 2007

##### *Brigades vanaf 2008 actief:*

Katwijk	januari 2008
Culemborg	maart 2008
Schiedam	maart 2008
Almelo	april 2008
Leeuwarden	april 2008
Breda	mei 2008
Someren	september 2008

##### *Brigades vanaf 2009 actief:*

Emmen	2009
Alkmaar	februari 2009
De Bollenstreek	februari 2009
Noordwijk	februari 2009
Leidschendam-Voorburg	maart 2009
Zwolle	juni 2009
Rijssen-Holten	september 2009

De diverse formulierenbrigades in ons land zijn natuurlijk verschillend ingericht, telkens optimaal afgestemd op de lokale situatie. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

- In de gemeente Someren is samen met welzijnsorganisatie Onis een formulierenbrigade gestart in september 2008. Bij deze brigade helpt een aantal vrijwilligers tijdens vaste spreekuren mensen bij het invullen van formulieren.
- De formulierenbrigade in Enschede is sinds 2008 uitgebreid met een coach. Deze leert de cliënten van DMO (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling) zoveel mogelijk zelfstandig hun weg te vinden in hun zoektocht naar ondersteunende maatregelen.
- In de gemeente Gorinchem is sinds november 2007 een formulierenbrigade actief met de doelstelling van re-integratie. Deze brigade is zowel re-integratie-instrument als reddingsboei. De mensen volgen een re-integratietraject waarin zij een Mbo-opleiding sociaaljuridisch medewerker volgen. Die opleiding biedt hen een waardevolle combinatie van sociaaljuridische theorie en werkervaring, wat de kansen op een vaste baan aanzienlijk vergroot.  
De formulierenbrigade Gorinchem stelde zich tot doel om zich in 2009 nog gericht te profileren in de wijken. Dit om de groepen die eerder niet goed werden bereikt, voornamelijk ouderen, nu wel aan te spreken.
- In de gemeente Zeist is de formulierenbrigade gehuisvest bij de Regionale Sociale Dienst. Ook hier bestaat er een re-integratietraject voor cliënten. De opleiding is opgedeeld in twee fasen. In de eerste periode leren de deelnemers over regelingen op het gebied van sociale zekerheid. Vervolgens lopen ze stage bij de formulierenbrigade, die is gevestigd in het gemeenteloket, een verzorgingshuis of GGZ-instelling. Gelijktijdig met de stage start dan de Mbo-opleiding juridisch/administratief medewerker. De vooropleiding geeft de cursisten veel vrijstellingen waardoor de opleiding in één jaar te halen is.
- In Zoetermeer houdt de formulierenbrigade zich naast het invullen van formulieren ook bezig met het helpen van cliënten bij de aangifte inkomensbelastingen en het schrijven van bezwaarschriften. Zij bieden ondersteuning bij conflicten en wijzen cliënten op hun juridische rechten. Ook Zoetermeer kent een re-integratie traject. Op dit moment volgen twee medewerkers hier een interne opleiding.  
De formulierenbrigade Zoetermeer houdt open spreekuur en huisbezoek op afspraak.

## 5. Conclusie

De overheid heeft de verantwoording voor het aanvragen van voorzieningen bij de burger gelegd. Helaas worden aanvragers voor elke vorm van financiële steun geconfronteerd met steeds weer andere formulieren. De complexiteit van dat hele traject schrikt veel mensen af, ook de groep voor wie de meeste van de voorzieningen bestemd is. Hierdoor blijven er veel regelingen onbenut en lopen juist de sociale minima veel geld mis. Dat kan onmogelijk de bedoeling zijn. Om deze groep mensen te geven waar ze recht op hebben bestaan er diverse initiatieven, zowel gemeentelijk als particulier onafhankelijk, die hulp bieden bij het aanvragen van regelingen en tegemoetkomingen. Dit zijn de zogenaamde formulierenbrigades.

Radar heeft het fenomeen van de formulierenbrigade onderzocht en de resultaten van dat onderzoek opgetekend in dit rapport. Wij brengen hier redenen, samenstelling en omvang van ondergebruik in kaart en geven een overzicht van de doelstellingen van de diverse formulierenbrigades die in ons land actief zijn.

De formulierenbrigade is een relatief eenvoudig instrument om ondergebruik van voorzieningen tegen te gaan. Resultaten in de gemeenten Zwolle, Nijmegen en Arnhem tonen aan dat de brigade in een duidelijke behoefte voorziet. Ondersteuning van de formulierenbrigade leverde daar gemiddeld € 730 per huishouden op. Inmiddels zijn er in Nederland brigades actief in de volgende gemeenten: Alkmaar, Almelo, Arnhem, Breda, Culemborg, de Bollenstreek, Emmen, Enschede, Gorinchem, Hengelo, Katwijk, Leeuwarden, Leidschendam-Voorburg, Nijmegen, Noordwijk, Rijssen-Holten, Someren, Tilburg, Zoetermeer en Zwolle.

De groep van ondergebruikers loopt sterk uiteen: ouderen, laagopgeleiden, eenoudergezinnen, niet-westerse allochtonen, werkende armen. Ook de redenen voor niet-gebruik variëren nogal. Mensen zijn onbekend met een regeling, denken niet in aanmerking te komen, schamen zich, zijn onkundig, ervaren een te hoge drempel, vinden het allemaal gedoe of zijn te beschouwen als financieel analfabeet. De diversiteit van alle elementen die een rol spelen vergt de nodige creativiteit van de formulierenbrigade. Laagdrempeligheid staat daarbij voorop. Via publicaties in de regionale pers en de verspreiding in de wijk van folders en ander informatiemateriaal moeten de brigades allereerst bekendheid verwerven. Daarnaast zal de brigade zich *outreaching* op moeten stellen, waarbij huisbezoeken en zichtbaar zijn in de wijk een belangrijke rol spelen. Een combinatie van deze looproutes zorgt voor een zo groot mogelijk bereik.

Door heel Nederland zijn er formulierenbrigades actief. Ondanks het feit dat elke brigade haar eigen werkwijze en methodiek kent, zijn er enkele duidelijke overeenkomstige doelstellingen te onderscheiden:

- **Stimulering**  
Hieronder valt het opsporen, terugdringen en inzichtelijk maken van het niet-gebruik van cliënten. Door hulp te bieden bij budgettering en thuisadministratie komt schuldenproblematiek vroegtijdig in beeld. In deze moeilijke tijden heeft de brigade een belangrijke preventieve taak: voorkomen dat mensen die leven rond het sociale minimum afglijden in armoede en schulden.

- **Signalering**  
Brigadiers bieden ook een luisterend oor, met vervolgens een passend advies of zo nodig een doorverwijzing naar andere instanties. Tegelijkertijd komt er natuurlijk veel informatie beschikbaar over de sociaaleconomische en psychische situatie van cliënten. Daarom hebben brigadiers ook een poortwachterstaak. Zij moeten altijd alert zijn op mogelijk structurele problematiek bij een cliënt.
- **Re-integratie**  
In veel gemeenten bestaat de formulierenbrigade uit een combinatie van deskundigen en beleidsmedewerkers aangevuld met WWB-ers, stagiaires en/of jongeren in opleiding. Via het re-integratietraject binnen de brigade krijgen mensen die langdurig zijn aangewezen op een uitkering de mogelijkheid werkervaring op te doen en uiteindelijk door te stromen naar regulier werk. Als startpunt van dit re-integratietraject draagt een selectie voorafgaand aan de opleiding bij aan een groter slagingspercentage. De opleiding zelf bestaat vervolgens uit een intensief traject waarin de brigadiers zich ontwikkelen tot juridisch administratieve medewerkers.

De inzet van WWB-ers als brigadier kent naast de beoogde re-integratie nog een ander voordeel. Deze deelnemers hebben zich altijd bewogen binnen hetzelfde sociale netwerk, met dezelfde herkomst of in dezelfde leeftijdsgroep als de doelgroep. Hierdoor zijn zij als geen ander in staat de mensen te vinden, te benaderen en te helpen.

Uit het onderzoek blijkt de formulierenbrigade enerzijds een doeltreffend, laagdrempelig en succesvol middel te zijn bij het voorkomen van ondergebruik en anderzijds een prima omgeving om mensen uit de doelgroep een werkervaringsplaats te bieden.

Zolang het recht op een bepaalde subsidie of tegemoetkoming afhangt van het inkomen, vermogen en initiatief van de burger zelf is de formulierenbrigade onmisbaar om niet-gebruik tegen te gaan.

## 6. Literatuur

- 'Amsterdamse formulierenbrigade effectief en aanstekelijk' (2005) [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)
- De formulierenbrigade Alkmaar, [http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/krediet/files/p\\_26935.pdf](http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/krediet/files/p_26935.pdf)
- De formulierenbrigade, *Goed op weg in Schiedam*, jaarverslag 2008 (2008)
- De formulierenbrigade, *Verslag januari tot juli 2009*, Schiedam (2009)
- Formulierenbrigade Arnhem, *Verslag 2006-2008* (2009)
- Formulierenbrigade, Gorinchem eo. (2008) [www.pactvanbleskensgraaf.nl](http://www.pactvanbleskensgraaf.nl)
- Formulierenbrigade Nijmegen, Verslag armoedeconferentie 12 november 2008, [www.hilrapport.nl](http://www.hilrapport.nl)
- Klingenberg, Joke en Marleen Bevers, *Gemeente Staphorst, Maximale inzet op minima beleid, onderbenutting te voorkomen?* ( Staphorst 2009)
- Persbericht proefschrift Maarten de Rooij, 'Financieel alfabetisme, pensioenvoorzieningen en beleggingsgedrag van gezinnen: Vier empirische bijdragen', <http://www.uu.nl/NL/Actueel/Pages/>
- Sociaal Cultureel Planbureau, 'Geld op de plank, onderzoek naar niet-gebruik inkomensafhankelijke regelingen' ( Den Haag 2007) <http://english.scp.nl/publicaties/boeken/9789037702071.shtml>
- Stimulansz, *De Formulierenbrigade* (2009)
- <http://www.parool.nl/parool/nl/30/ECONOMIE/article/detail/264189/2009/10/10/Werkende-arme-in-het-gedrang.dhtml>, geraadpleegd 11/10/2009

Met bijdrage van:

- Formulierenbrigade Amsterdam
- Formulierenbrigade Arnhem
- Formulierenbrigade Breda
- Formulierenbrigade Katwijk
- Formulierenbrigade Nijmegen
- Formulierenbrigade Schiedam
- Formulierenbrigade Zoetermeer