

Samenvatting: Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

2010 was het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en Nederland deed mee door middel van de Stedenestafette. Gemeenten gaven elkaar het stokje door om aandacht voor armoede in Nederland te creëren.

De Stedenestafette

De Stedenestafette vond plaats op initiatief van MOVISIE, het Verwey-Jonker Instituut de Sociale Alliantie en de gemeente Utrecht. Maar liefst 23 gemeenten deden mee aan de Stedenestafette: Alkmaar, Almere, Breda, Delft, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Hengelo, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Oss, Ridderkerk, Roosendaal, Rotterdam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Vlaardingen, Waddinxveen, Woerden, Zeist en Zoetermeer. Zij gaven elkaar het stokje door, organiseerden een manifestatie om aandacht te vragen voor armoede, en gaven het Verwey-Jonker Instituut de gelegenheid om onderzoek te doen. Dat laatste resulteerde in 23 Stedenestafette-rapporten over de lokale samenwerking en governance-processen op het gebied van armoedebestrijding. Lokale initiatieven kregen door de Stedenestafette meer bekendheid. In de 23 rapporten zijn wij uitgebreid ingegaan op deze lokale initiatieven. Vooral de versterking, vernieuwing en verbetering van de lokale samenwerking voor de minima stond centraal.

Vergelijkende studie: leren van elkaar

In dit slotrapport maken we de balans op over het geheel, gaan we nader in op de overeenkomsten en verschillen tussen de deelnemende gemeenten en geven we de gemeenten de gelegenheid om van elkaar te leren. Er zijn negen hoofdstukken en een aantal intermezzo's waarin we de *know how* over (de samenwerking op) het lokale niveau van armoedebestrijding presenteren. We starten met de inleiding, waarin we onder andere kort ingaan op eerdere onderzoeken naar armoede en armoedebestrijding in Nederland. Daarna schetsen we de achtergrond waartegen de Stedenestafette plaatsvond; we bespreken de Nederlandse en Europese context in cijfers en uitgangspunten van beleid. Ook komen de landelijke woordvoerders op dit gebied aan de orde: Divosa, de VNG, de Sociale Alliantie en de G32.

Deelnemende gemeenten

In deze vergelijkende studie reflecteren we op de verzameling gemeenten die wij in de Stedenestafette hebben kunnen onderzoeken. Met 'onze' 23 gemeenten, een ruime 5 procent van alle gemeenten (441 in 2009, 431 in 2010 volgens het CBS) in Nederland, hebben we het beleid over bijna 6 procent van de totale bevolking kunnen beschrijven. De Stedenestafette-gemeenten waren relatief grotere gemeenten.

We presenteren verder de belangrijkste algemene bevindingen over het armoedebeleid in 'onze' gemeenten. Naast inkomensondersteuning vinden de gemeenten dat hun armoedebeleid de deelname aan de samenleving (participatie) moet bevorderen. Bijna alle gemeenten hebben hierbij oog voor de complexiteit van armoede en sociale uitsluiting. Veel gemeenten onderstrepen, in elk geval op papier, de opvatting van de landelijke partijen dat effectieve armoedebestrijding alleen kan worden bereikt als alle betrokken partijen in de gemeente samenwerken, wat ook inhoudt dat minima zelf sterk betrokken moeten worden.

We groeperen in dit rapport een aantal gemeenten. Zo vergelijken we de kleinste drie gemeenten (Waddinxveen, Ridderkerk en Woerden) die mee hebben gedaan aan de Stedenestafette en de grootste drie (Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Daarnaast maken we een groepsportret van de *new towns* in onze verzameling (Almere, Lelystad en Zoetermeer) en lichtten we de voormalige textielsteden uit (Enschede, Hengelo en Tilburg).

Kinderen en armoede

Het rapport bevat een intermezzo over kinderen en armoede. Het bevorderen van de participatie van kinderen is in veel gemeenten van de Stedenestafette een prioriteit. Hier zien we een duidelijke relatie tussen het Europese, het landelijke en het lokale beleid. De Europese commissie heeft de afgelopen jaren het thema kinderen en armoede hoog op de politieke agenda van de lidstaten gezet. Zo ook in Nederland. Het aantal kinderen dat in Nederland in armoede opgroeit is verontrustend. Volgens de laatst gepubliceerde cijfers gaat het om meer dan 11 procent van de kinderen tot 18 jaar: 382.000 kinderen. Deze kinderen leven in een gezin met een inkomen tot maximaal 120 procent van het sociaal minimum. Kinderen uit eenoudergezinnen lopen meer risico op armoede dan kinderen die bij beide ouders wonen. De helft van de minderjarige kinderen uit eenoudergezinnen maakt kans op armoede.

Doelgroepen van lokale samenwerking

Vervolgens concentreert het rapport zich op de doelgroepen van de lokale samenwerking en het bereik van de gemeentelijke voorzieningen in de Stedenestafette-gemeenten. Het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen, zoals de bijzondere bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, vormt al jaren een belangrijk punt van aandacht in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het lukt de Stedenestafette-gemeenten over het algemeen redelijk goed om bijstandsgerechtigden te bereiken, met hen hebben zij een uitkeringsrelatie. Lastiger blijkt het om andere doelgroepen als ouderen, allochtone vrouwen, jongeren en jonge moeders, minima met een baan, dak- en thuislozen en chronisch zieken en gehandicapten te bereiken. Daarom zetten veel Stedenestafette-gemeenten zogeheten Formulierenbrigades in (ook bekend onder andere namen, zoals het Gemeentelijk Preventie en Informatieteam of het V-team). De brigadeleden, veelal vrijwilligers, helpen mensen bij het aanvragen van gemeentelijke voorzieningen en de huur- en zorgtoeslag.

Het is zorgelijk is dat er omtrent 'werkende armen', dak- en thuislozen en chronisch zieken en gehandicapten weinig wordt samengewerkt op lokaal niveau. Uitzonderingen op deze regel zijn voor dak- en thuislozen de grote steden (Utrecht, Rotterdam en Den Haag) , en voor chronisch zieken en gehandicapten Enschede.

De recente focus van gemeenten op de zelfredzaamheid en eigen kracht van burgers, blijkt een keerzijde te hebben. Minima hebben niet altijd toegang tot goede informatie over regelingen en toeslagen, zij hebben last van de voor hen ondoorgrondelijke lokale bureaucratie en er leeft ook enige schaamte bij de doelgroepen over de eigen situatie. De burger mag dan verantwoordelijk zijn voor de inrichting van haar of zijn eigen leven, dit neemt niet weg dat de gemeente een belangrijke taak blijft houden in het wegnemen van belemmeringen en het faciliteren van zelfredzaamheid. Ook ambtenaren en maatschappelijke organisaties geven aan behoefte te hebben aan een eenvoudig en systematisch overzicht - een 'sociale kaart'- van organisaties die zich in de gemeente bezighouden met armoede en sociale uitsluiting. Op deze manier kunnen zij minima beter op het aanbod van hulp wijzen en bovendien doublures voorkomen. Een gezamenlijke aanpak van de front offices van de Wmo en Wwb in één loket zou de burgers ook kunnen helpen.

Werkende armen

Het intermezzo bij dit hoofdstuk over doelgroepen en bereik gaat over werkende armen volgt. Het aandeel werkende armen onder zelfstandigen is in Nederland de laatste jaren opgelopen tot circa 12 procent. Zij komen vaak niet in aanmerking voor inkomensondersteunende regelingen. De gemeentelijke aandacht voor deze groep staat nog in de kinderschoenen. Delft, Tilburg en Hengelo vormen hierop een uitzondering.

Maatschappelijk middenveld

Het rapport gaat ook in op de inzet van maatschappelijk organisaties -het maatschappelijk middenveld- bij armoedebestrijding. Er is aandacht voor organisaties van professionals en van vrijwilligers, zoals voedsel- en kledingbanken, sociaal raadslieden, re-integratiebedrijven, woningcorporaties, levensbeschouwelijke organisaties (kerken en moskeeën), onderwijsinstellingen en zorgverzekeraars. In totaal deden 439 medewerkers van maatschappelijke organisaties op uitnodiging mee aan onze enquête over lokale samenwerking, ruim twee keer zoveel als het aantal ambtenaren. De helft van deze organisaties wordt structureel gesubsidieerd door de lokale overheid.

We kunnen vaststellen dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol vervult en een onmisbare schakel is tussen de minima enerzijds en de beleidsmakers anderzijds. Dat geldt vooral op het gebied van participatiebevordering. Waar gemeenten vooral de inkomensondersteuning tot hun kerntaak rekenen, werken zij op het gebied van participatiebevordering van minima veel samen met maatschappelijke organisaties. Woningcorporaties zijn daarbij actieve en populaire partners. Iets minder dan de helft van de geënquêteerde organisaties geeft aan dat in de toekomst meer samenwerking nodig is met andere organisaties omtrent minima. Hierbij verwachten veel organisaties van de gemeente meer regie over het veld van armoedebestrijding en met name over de samenwerking die hier plaatsvindt. De organisaties vinden de schuldhulpverlening een belangrijk onderwerp voor de samenwerking; de lange wachttijden zijn hen een doorn in het oog.

Samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en gemeente

Het rapport gaat uitgebreid in op de samenwerking tussen de maatschappelijke organisaties en de gemeente: hoe beoordelen maatschappelijke organisaties de samenwerking met de gemeente? Hoe is de taakverdeling tussen beide en wat kan er volgens de betrokkenen beter? In sommige gemeenten wordt de samenwerking omtrent armoede en sociale uitsluiting met een groot aantal partijen vastgelegd in een convenant. Voor veel organisaties en ambtenaren is verder een lokale armoedeconferentie een manier om van elkaars activiteiten op de hoogte te blijven en speerpunten af te stemmen.

Zowel maatschappelijke organisaties als gemeenteambtenaren geven aan dat de lokale samenwerking tot op heden vooral bestaat uit het uitwisselen van informatie en uit contact over individuele cases. Daarnaast worden er vaak gezamenlijk projecten georganiseerd en uitgevoerd, maar het delen van deskundigheid over armoedeproblematiek en de oplossingen daarvan gebeurt over het algemeen te weinig. Middenveld en ambtenarij zien elkaar op dagelijkse basis zelden *face to face*: zij delen nauwelijks front offices of andere voorzieningen, zo blijkt uit de respons op onze enquête. Het geraadpleegde maatschappelijk middenveld beoordeelt de samenwerking met 'de gemeente' gemiddeld met een ruime voldoende (6.75 op een schaal van 1 tot 10).

Het grote aantal en de grote diversiteit aan actieve organisaties en groepen op het gebied van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, maakt dat men op lokaal niveau het overzicht verliest en vaak bang is voor 'versnippering'. Er zijn vele handen nodig om armoede en sociale uitsluiting te verlichten, maar hoe deze inspanningen te coördineren, daar is men niet altijd even goed uit. Er is behoefte aan meer structurele samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld, aan haalbare doelen, en aan zicht op het effect van interventies en initiatieven voor de minima. Evaluatie van het rendement van de samenwerking van gemeente en middenveld zou geen overbodige luxe zijn. Het zou een heldere taakverdeling tussen gemeente en maatschappelijke organisaties - een grote wens van de betrokkenen - ten goede komen. In de toekomst zou ongeveer de helft van de organisaties en iets minder dan de helft van de ambtenaren meer willen samenwerken.

Samenwerking binnen de gemeente

Het rapport verlegt vervolgens de focus naar de samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat. Daar is integraal werken al jaren een beleidsdoel, maar de praktijk blijkt weerbarstiger dan het streven. De meeste gemeenten zetten de formulering en uitvoering van het armoedebeleid nog altijd exclusief weg bij de afdeling die ook de uitvoering van de Wwb en de bijzondere bijstand organiseert. De ambtenaren beoordelen de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen gemiddeld met een ruime voldoende (6.82 op een schaal van 1 tot 10), maar hebben veel suggesties ter verbetering. Zij hebben behoefte aan ontkokering en sturing van integraal beleid en constateren dat dit over het algemeen niet vanzelf gaat. In Tilburg bijvoorbeeld is daarom een programmamanager Armoedebeleid ingesteld.

In bijna alle lokale Stedenestafette-rapporten bevelen wij in het laatste advieshoofdstuk aan de samenwerking met andere afdelingen te starten, te versterken, dan wel te verbeteren. Alleen zo kan het streven naar integraal beleid geconcretiseerd worden. Het zal gemeenten ook helpen om de regie over de gewenste ketensamenwerking in armoedebestrijding te verwezenlijken. Een gemeente die met één mond spreekt wordt geloofwaardig als regisseur.

Er is aanleiding om het armoedebeleid nadrukkelijk vorm te geven op het kruispunt van de wetten Wmo (participatie) en Wwb. Een combinatie tussen minimabeleid en beleid ten aanzien van bijvoorbeeld leefbaarheid, jeugd, kwetsbare burgers, opvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk ligt voor de hand. Onder 'onze' Stedenestafette-gemeenten zijn een aantal koplopers op dit gebied. Er zijn grosso modo drie manieren om de koppeling tussen Wmo- en armoedebeleid te maken: via projecten, via een koppeling van diensten binnen het gemeentelijk apparaat, of via de portefeuilles van de wethouders. In Eindhoven worden ze alle drie beproefd. Den Haag en Eindhoven combineren brede diensten en in Breda, Zeist en Roosendaal is er een verbinding op projectniveau.

Participatie door cultuur en sport

Het rapport vervolgt met een intermezzo over participatie door middel van cultuur en sport. In alle Stedenestafette-gemeenten kunnen de inwoners met een laag inkomen een beroep doen op regelingen die hen in staat stellen deel te nemen aan sociale, culturele en sportieve activiteiten. De regelingen zijn vaak specifiek gericht op participatie van kinderen van minima. Belangrijke partners voor gemeenten zijn op dit terrein de Stichting Leergeld en het Jeugdsportfonds.

Exportproducten: leren van elkaar

Voor elke gemeente boekstaven we wat het beste exportproduct is als het gaat om de lokale bestrijding van armoede of sociale uitsluiting van minima. We noteren ook wat voor praktijk, initiatief of beleid de desbetreffende gemeente het best binnen zou kunnen halen. Hoofdstuk acht geeft de gemeenten op die manier de gelegenheid gericht te leren van elkaars goede praktijken.

Conclusies

In het concluderende hoofdstuk negen staat de vorming van een lokale sociale toekomstagenda centraal. Zowel de gemeenteambtenaren als het maatschappelijk middenveld in de Stedenestafette-gemeenten zetten zich in om armoede en sociale uitsluiting in hun gemeente aan te pakken. Ze maken zich samen sterk tegen armoede, maar deze strijd heeft heel wat voeten in de aarde; de verschuiving van government naar governance gaat niet zonder slag of stoot. De betrokken partijen hebben hoge verwachtingen van elkaar. Om de communicatie over die verwachtingen te bevorderen hebben wij in ons onderzoek gevraagd naar de prioriteiten voor de komende tijd. Dat resulteert in vijf aanknopingspunten voor een sterk lokaal armoedebeleid met aandacht voor de mogelijkheden van kinderen; met aandacht voor de gemeentelijke regie over de keten van armoedebestrijding; met een koppeling tussen preventiebeleid en doelgroepenbereik; met een koppeling tussen armoedebeleid en Wmo- (participatie)beleid en met waardering voor het lokale niveau. Het lokaal niveau is voor iedereen belangrijk bij bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. De betrokkenen roepen in de sociale agenda's op om dat niveau de kans te geven goed te blijven functioneren: Houdt het lokale niveau in ere!

