

Samenhang in armoedebeleid

Handreiking voor preventief
en ondersteunend armoedebeleid

Instrumenten

Trudi Nederland
Monique Stavenuiter

Inhoudsopgave

Stappenplan voor samenhangend armoedebeleid - - - - -	3
Zeven stappen voor samenhangend armoedebeleid - - - - -	4
Stap 1 Formuleer uitgangspunten en doelstelling - - - - -	5
Stap 2 Ontwikkel een visie op samenwerking - - - - -	7
Stap 3 Kies een governancemodel - - - - -	9
Stap 4 Ontwerp de hoofdlijnen van een plan van aanpak - - - - -	11
Stap 5 Inventariseer ervaringskennis - - - - -	13
Stap 6 Organiseer de samenwerking - - - - -	15
Stap 7 Stel de wijze van besluitvorming en verantwoording vast - - - - -	17
Tot slot - - - - -	18
Literatuur - - - - -	18



Stappenplan voor samenhangend armoedebeleid

Over deze handreiking

Deze brochure is voor gemeenten die meer samenhang willen brengen in hun armoedebeleid. De handreiking is geschreven voor wethouders, raadsleden, beleidsmedewerkers en zij die lokaal willen werken aan integraal preventief en ondersteunend beleid voor burgers met een laag inkomen. Zij vinden in deze handreiking praktische handvatten voor de organisatie van een dergelijk beleid.

Stappenplan

Het lokale beleid rond het tegengaan van armoede en uitsluiting is steeds meer gericht op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. In hoeverre kunnen gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties gezamenlijk aan dit doel werken? Hoe kunnen de al bestaande aanzetten tot integraal beleid worden uitgebreid? In deze handreiking vindt u een benadering waarin lokale activiteiten, interventies en projecten elkaar wederzijds aanvullen en versterken. We werken de zeven stappen uit die daarvoor nodig zijn.

Gemeenten aan zet

Het is aan gemeenten om de organisatie van de samenwerking tussen alle betrokkenen bij het armoedebeleid te regisseren. Voor vernieuwend armoedebeleid is het nodig dat een gemeente de grenzen van aparte beleidsterreinen overschrijdt.

Maar de opdracht reikt verder. Het is ook belangrijk om verbindingen te leggen met maatschappelijke organisaties die burgers met een laag inkomen bijstaan. En dat die samenwerking met maatschappelijke organisaties is gebaseerd op een gedeelde probleem-analyse en oplossingsrichting.

Voor een gemeente betekent dit: sturen op gezamenlijke onderkenning van het armoedeprobleem en op overeenstemming over de manieren om armoede en uitsluiting te bestrijden. Dat is alleen mogelijk door een vernieuwende vorm van sturing, door *governance*. Ook hiervoor zullen we in deze handreiking een aanzet geven.

Ervaringskennis

Armoede en sociale uitsluiting gaan vaak hand in hand. Om dat tegen te gaan, is het verbeteren van de inkomenssituatie niet genoeg. Wat helpt dan wel, als mensen kampen met een stapeling van problemen, zoals een slechte gezondheid, een matig psychisch welbevinden, het verlies van regie, schaamte, een uitzichtloze schuldsituatie, en het ontbreken van perspectief? (Bulsink et al., 2009.) Goed beleid begint met kennis over de lokale leefsituatie van die groepen kwetsbare burgers. Pas dan is effectief ondersteunend beleid uitvoerbaar. In deze brochure is uitgewerkt hoe een gemeente ervaringskennis kan gebruiken bij het ontwikkelen van armoedebeleid.



Zeven stappen voor samenhangend armoedebeleid

De prikkel van de Wmo

Sinds de invoering van de Wmo in 2007 proberen gemeenten bewuster bij te dragen aan de zelfredzaamheid en participatie van burgers. 'De burger centraal' betekent dat organisaties die zich bezighouden met kwetsbare groepen elkaar nu weten te vinden. Een gemeente die mensen met een laag inkomen effectief wil ondersteunen, kan niet anders dan verbindingen leggen tussen sectoren, afdelingen en organisaties. Daarmee is de noodzaak gegeven voor de organisatie van een samenhangend gemeentelijk en maatschappelijk vangnet: preventief, ondersteunend, en participatiebevorderend.

4

Leeswijzer

Deze handreiking geeft antwoord op drie vragen:

1. Welke stappen zijn nodig om samenhang in armoedebeleid te realiseren?
2. Hoe kan beleidsrelevante ervaringskennis over de leefsituatie van mensen met een laag inkomen verzameld worden?
3. Hoe kan een gemeente sturing geven aan een goede match tussen het lokale aanbod aan ondersteuning, zorg en welzijn en de ondersteuningsbehoeften van de doelgroepen van het armoedebeleid?

De antwoorden op deze vragen zijn verwerkt in verschillende stappen. Per stap lichten we de mogelijke acties toe, steeds voorzien van praktijkervaringen, voorbeelden en achtergrondinformatie. Deze zijn ontleend aan de aanpak van het armoedebeleid in Roosendaal.

Het stappenplan voor lokaal beleid om armoede en uitsluiting tegen te gaan bestaat uit zeven onderdelen:

- Stap 1** Formuleer uitgangspunten en doelstelling.
- Stap 2** Ontwikkel een visie op samenwerking.
- Stap 3** Kies een governancemodel.
- Stap 4** Ontwerp de hoofdlijnen van een plan van aanpak.
- Stap 5** Inventariseer ervaringskennis.
- Stap 6** Organiseer de aansturing van de samenwerking.
- Stap 7** Stel de wijze van besluitvorming en verantwoording vast.



Stap 1 *Formuleer uitgangspunten en doelstelling*

Kernonderdelen van stap 1

- ▶ Formuleer als gemeente de uitgangspunten voor samenhangend, preventief, ondersteunend en participatiebevorderend armoedebeleid.
- ▶ Maak een werkdoelstelling op basis van een brede benadering van armoedebestrijding.

Drie uitgangspunten voor meer samenhang

De noodzaak voor meer samenhang in de beleidsuitvoering ligt voor gemeenten in de eerste plaats bij de huidige versnippering in het armoedebeleid. Doordat veel beleidsterreinen en maatschappelijke organisaties een aanbod hebben voor groepen met een laag inkomen, is er in bijna iedere gemeente sprake van overlappingen. Samenwerking kan overlap voorkomen.

Effectiever werken is op de tweede plaats te bevorderen door beleid op maat. Dat wil zeggen dat het aanbod aan ondersteuning samenvalt met de ondersteuningsbehoeften van de doelgroepen van het armoedebeleid. Dit maakt een effectievere inzet van middelen mogelijk.

Een derde uitgangspunt is het tegengaan van het niet-gebruik van voorzieningen. Vaak hebben de pogingen van gemeenten, bijvoorbeeld een betere schriftelijke informatievoorziening, toch nog onvoldoende effect. Dat vereist meer persoonlijke benaderingen, samen met de bij het armoedebeleid betrokken maatschappelijke organisaties.

Brede benadering van armoedebestrijding

De meeste politici en ambtenaren erkennen dat het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting uiteenlopende beleidsterreinen beslaat. Preventief en ondersteunend beleid voor mensen met gestapelde problemen is complex. Het omspannt veel verschillende terreinen en activiteiten, zoals inkomensondersteuning, begeleiding en activering, gezondheidszorg, huisvesting, jeugdbeleid, sport- en cultuurbeleid, welzijnsbeleid en werkgelegenheid.

In beleidsnota's staan dikwijls brede definities van armoede en mooie beschouwingen over de noodzaak van samenwerken. Een voorbeeld van een brede definitie is dat het bij armoedebestrijding gaat om het ondersteunen van mensen die niet in hun levensbehoeften kunnen voorzien. Die levensbehoeften betreffen niet alleen de materiële en immateriële levensvoorwaarden, maar ook zaken die onontbeerlijk zijn in de gemeenschap waartoe deze mensen behoren.

Voorbeeld uit de praktijk

Het concretiseren van deze uitgangspunten en van een brede benadering van armoedebeleid is niet eenvoudig. In de praktijk van beleidsontwikkeling en uitvoering is armoedebeleid nog vaak sectoraal en categoriaal beleid. Hieronder geven we het voorbeeld van de gemeente Roosendaal.

Al vanaf het jaar 2003 hanteert de gemeente Roosendaal in beleidsnota's een brede benadering in het armoedebeleid. Ze erkent de noodzaak van



samenwerking. Zo lezen we in de nota 'Zelfstandig waar het kan, ondersteuning waar het moet' (2003) dat het beleid zich richt op financiële ondersteuning, op het bevorderen van participatie, op het vergroten van de toegankelijkheid van voorzieningen voor de minima, en op het bevorderen van samenwerking tussen alle betrokkenen bij de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Roosendaal. In de jaren die volgen zijn een paar projecten uitgevoerd zoals 'Schuldhelpverlening', en het 'Leergeldproject'. Ondanks deze inspanningen bleek het moeilijk de samenhang in armoedebeleid concreet in te vullen.

In het jaar 2007 begint de gemeente Roosendaal met het uitwerken van een samenhangende benadering. De doelstelling van het armoedebeleid is gericht op het realiseren van inclusief armoedebeleid. De gemeente concretiseert deze doelstelling door een gemeentelijke intersectorale beleidsbenadering, gecombineerd met het samenwerken met maatschappelijke organisaties.



Stap 2 *Ontwikkel een visie op samenwerking*

Kernonderdelen van stap 2:

- ▶ Bekijk als gemeente intern of er voldoende politiek en ambtelijk draagvlak is voor een samenwerkingsverband.
- ▶ Breng als gemeente in kaart welke actoren betrokken zijn bij het armoedebeleid en wat hun aandeel daarin is.
- ▶ Maak op basis van de inventarisatie een helder overzicht van het bestaande aanbod met de verschillende onderdelen en de bijbehorende uitvoerders.

Motivatie voor samenwerking

Samenwerken met andere beleidsafdelingen, maatschappelijke organisaties en burgers begint met gemotiveerde ambtenaren en managers. Politieke intenties zijn vaak onvoldoende. Veel medewerkers in het gemeentelijke apparaat hebben nog weinig ervaring opgedaan met verdergaande samenwerking. Het gaat er in dit geval om dat gemeentelijke afdelingen meer samen gaan doen, en tegelijk ook gaan samenwerken met maatschappelijke organisaties.

Het maken van een aanbodinventarisatie

Voor een heldere visie op samenwerking is het inventariseren van het bestaande aanbod rondom

armoedebeleid de volgende stap. Als voorbeeld kijken we weer naar de gemeente Roosendaal. Hier bestond deze inventarisatie uit het voeren van gesprekken met 16 ambtenaren van diverse beleidssectoren binnen de gemeente en met 21 sleutelfiguren van organisaties bij het armoedebeleid. Op basis van deze gesprekken is het rapport 'Wie doet wat aan armoedebestrijding in Roosendaal?' opgesteld, inclusief een schema met de bestaande samenwerkingsverbanden (Nederland et al., 2008). We beschrijven hieronder kort de bevindingen.

Resultaten inventarisatie

Uit de inventarisatie onder beleidsambtenaren blijkt dat de beleidsterreinen Wmo, wijkgericht werken, onderwijs, gezondheidszorg, inburgering, welzijn, en cultuur nog nauwelijks expliciet worden ingezet om armoede en de gevolgen daarvan effectiever aan te pakken. Armoedebestrijding is in de dagelijkse gemeentelijke praktijk een kwestie van inkomensondersteuning binnen de letter van de wet en van werkactivering door Work First projecten van de afdeling Sociale Zaken.

Het activiteitenaanbod van de maatschappelijke organisaties in Roosendaal vertoont een overlap. Deze organisaties ondernemen veel op het vlak van signaleren van armoede en doorverwijzen, maar minder als het gaat om activering en begeleiding. De overlegstructuren zijn gericht op schuldhulpverlening en op de groep overlastgevende inwoners van Roosendaal, de zware probleemgevallen. De lichtere gevallen, de meer verborgen gevallen en de inwoners die nauwelijks contact hebben met de buitenwereld, worden niet



benaderd of gezien. Veel maatschappelijke organisaties informeren minima pas over voorzieningen als mensen met een vraag naar hén toekomen.

Voorbeeld van aanknopingspunten voor samenwerking

Uit de inventarisatie in Roosendaal komen de belangrijkste aanknopingspunten om armoede in samenhang te bestrijden helder naar voren. Een paar voorbeelden:

- ▶ Gemeentelijke instanties noch maatschappelijke organisaties hebben of nemen uitgebreid de tijd om minima individueel naar activering en maatschappelijke participatie te coachen.

- ▶ Er is geen afstemming van vraag en aanbod bij het begeleiden van cliënten naar diverse loketten.
- ▶ Er is veel aandacht voor zware probleemgevallen, en te weinig aandacht voor preventie en de lichte gevallen.
- ▶ Bij de gemeente leeft de wens om armoedebestrijding integraal aan te pakken, maar in de uitvoering komt dat nog niet tot uiting.



Stap 3 Kies een governancemodel

Kernonderdelen van stap 3

- ▶ Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie maakt de gemeente een keuze voor een governancemodel.
- ▶ Met dit governancemodel zijn de verschillende rollen en taken van samenwerkingspartners helder te omschrijven.
- ▶ Profileer duidelijk de gemeentelijke regie ten aanzien van de interne en externe sturing.

Governancemodellen

Onder governance verstaan we de organisatie van een op samenwerking gericht model van sturing (Nederland et al., 2009). Die organisatie van de samenwerking kan op verschillende manieren gebeuren. We onderscheiden vijf modellen: integrale beleidssturing, ketensturing, vraagsturing, frontlijnsturing en expertsturing. De modellen verschillen in wie er samenwerken, de rol van de gemeente, en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en van burgers. Heel kort geven we hier de verschillen tussen de sturingsmodellen weer.

Bij *integrale beleidssturing* werken vooral ambtenaren van verschillende afdelingen binnen een gemeente samen. De rol van de gemeente is die van regelaar, en richt zich op het aansturen van beleidsnetwerken tussen gemeentelijke diensten. Burgers adviseren via de Wmo-raad.

Ketensturing omvat de organisatie van netwerken voor dienstverlening en beleidsuitvoering. Hierin werken vooral professionals van verschillende maatschappelijke organisaties samen op een bepaald onderwerp. De gemeente regisseert het onderling verbinden van de partners in de uitvoering. Burgers zijn indirect door raadplegingen bij de keten betrokken.

De behoeften en vragen van burgers zijn het middelpunt bij *vraagsturing*. Door en met burgers wordt er samengewerkt. De gemeente bemiddelt bij het uitwisselen van kennis en informatie tussen partijen. Het leven van burgers staat centraal. In de pure vorm is er bij burgers sprake van zelfbestuur.

Frontlijnsturing is een model waar professionals en burgers samenwerken. De gemeente onderhandelt met burgers en professionals en stelt prioriteiten. Burgers beslissen mee.

In *expertsturing* delegeert de gemeente de verantwoordelijkheid van het beleid naar experts, bijvoorbeeld die van 'grote' marktpartijen als woningbouwcorporaties en zorgaanbieders. Burgers worden hooguit geïnformeerd.

De keuze voor een model

Welk model is bruikbaar voor de doelstelling van het armoedebeleid? Het is de opgave voor bestuurders van gemeenten en hoofden van beleidsafdelingen om zich die vraag te stellen. Als de doelstelling gaat om het beschermen van de doelgroepen van het armoedebeleid dan ligt de keuze bij integrale beleidssturing of bij expertsturing. In het geval van preventief en ondersteunend beleid is het nodig om burgers te



betrekken bij het voorbereiden, uitwerken en uitvoeren van beleidsplannen. In dat geval ligt de keuze voor vraagsturing of frontlijnsturing voor de hand. In de praktijk vinden we vaak een mix van twee modellen. Zo is er in de gemeente Roosendaal gekozen voor een mengeling van vraagsturing en ketensturing.

10



Stap 4 *Ontwerp de hoofdlijnen van een plan van aanpak*

Kernonderdelen van stap 4

- ▶ Ontwerp een plan van aanpak op hoofdlijnen en laat voldoende ruimte voor de inhoudelijke inbreng van samenwerkingspartners.
- ▶ Geef de verschillende invalshoeken van de onderdelen van armoedebestrijding een plaats in het ontwerp.
- ▶ Zorg dat er verbindingen kunnen ontstaan tussen de onderdelen van het samenwerkingsverband.
- ▶ Houd bij het ontwerp van de samenwerkingsstructuur een zo licht mogelijke constructie als richtlijn aan, zodat er geen nieuw vergadercircuit kan ontstaan.
- ▶ Ontwikkel een leertraject om de opgedane ervaringen met samenwerken te verwerken en de benodigde kwalificaties geleidelijk in functieomschrijvingen op te nemen.
- ▶ Sluit aan bij de al bestaande samenwerkingsverbanden.

voelen als zij vanuit hun deskundigheid een inbreng kunnen hebben. Zowel in de uitwerking van een plan als in de uitvoering daarvan. Vermijd een te ijverige en te gedetailleerde opzet. Hoe goed dat plan ook kan zijn, de gemeente neemt dan de 'oude' rol van regelaar op zich. Het is op die manier niet mogelijk om gelijkwaardig partnerschap met maatschappelijke organisaties op te bouwen. Een goede samenwerking bij de totstandkoming van beleid kan de basis leggen voor een effectieve samenwerking in de uitvoering van dat beleid (Van Houten et al., 2008, p.24).

Flexibele structuur

Probeer te voorkomen dat de samenwerking omgeven is met zware organisatorische eisen. Het streven moet zijn dat de samenwerking voor alle partijen winst oplevert wat betreft effectieve tijdbesteding. Richt daarom de samenwerkingsstructuur op de inhoud van (een deel van) het aanbod. De aandacht voor procedurele zaken moet minimaal zijn. Een ander belangrijk punt is aan te sluiten bij al bestaande samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld rond schuldhulpverlening, de opvang van verslaafden en daklozen, ketens in de zorgverlening, enzovoorts.

Ruimte voor inbreng samenwerkingspartners

Bij het maken van een plan van aanpak gaat het nadrukkelijk om het ontwerpen van de hoofdlijnen van het samenwerken. Het zal duidelijk zijn dat de partijen rondom het armoedebeleid zich pas serieus genomen

Voorbeeld uit de praktijk

In Roosendaal is op basis van de inventarisatie en het rapport 'Wie doet wat in Roosendaal' een plan ontworpen voor een samenwerking via netwerken (Van Dongen et al., 2008). Het ging nadrukkelijk om



een lichte en flexibele netwerkaanpak. Deze netwerkaanpak houdt in dat ambtenaren uit diverse beleidssectoren en sleutelfiguren uit maatschappelijke organisaties concrete samenwerkingsverbanden aangaan. Hun doel: effectief werken aan een betere maatvoering in het aanbod voor de doelgroepen van het armoedebeleid. De Roosendaalse netwerkaanpak valt uiteen in drie onderdelen: draagvlakontwikkeling, netwerkvorming, en netwerkuitvoering.

De draagvlakontwikkeling omvat het bekendmaken van de hoofdlijnen van het plan van aanpak. De netwerkvorming bestaat ten eerste uit het houden van een bijeenkomst met relevante ambtenaren en sleutelfiguren om de resultaten van de inventarisatie te bespreken, en aanknopingspunten voor samenwerking te zoeken. De tweede stap is het opzetten van verschillende netwerken om effectief te werken aan het verbeteren van het aanbod en het beleid. Tijdens de derde fase van de netwerkuitvoering bestaat het werk van de diverse netwerken uit het zoeken naar en uitvoeren van oplossingen. Aan passende antwoorden op het onderdeel van het armoedebeleid waar problemen zijn gesignaleerd. Het werk is gericht op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. De netwerkuitvoering wordt ondersteund door een communicatietraject. Zowel binnen als buiten de gemeente moeten de netwerken bekendheid krijgen (denk aan persberichten, mail/nieuwsbrieven, website).

In Roosendaal zijn zeven netwerken opgezet. Het gaat om vier netwerken voor het verbeteren van het directe aanbod aan de minima, namelijk de netwerken activering en coaching, loketbegeleiding, laagdrempelige begeleiding geldzaken in de wijk, en de uitbreiding bestaand netwerk Kind en Armoede. Drie andere netwerken zijn meer gericht op het verbeteren van het gemeentelijk beleid, te weten effectiviteit van het beleid bij armoedebestrijding, preventie en privacy, en Wwb-Wmo.



Stap 5 Inventariseer ervaringskennis

Kernonderdelen van stap 5

- ▶ Selecteer bijstandsgerechtigden voor wijkteams aan de hand van een heldere functieomschrijving.
- ▶ Ontwikkel een opleidingstraject voor de leden van de wijkteams.
- ▶ Pas methoden toe om de leden van de doelgroepen te bereiken.
- ▶ Maak een format voor het houden van gesprekken met leden van de doelgroep.
- ▶ Maak een format voor het registreren van informatie over de leefsituatie uit deze gesprekken.
- ▶ Analyseer de geregistreerde informatie op beleidsrelevante kennis.
- ▶ Draag deze kennis over aan beleidsactoren en/of maatschappelijke organisaties in het samenwerkingsverband rond armoedebeleid.

Het belang van ervaringskennis

Ervaringskennis is een essentiële input voor het plan van aanpak. Het dagelijkse leven van mensen met een laag inkomen is een realiteit die beleidsactoren en professionals van maatschappelijke organisaties niet of slechts ten dele kennen. Hierdoor bestaat er een *missing link* tussen de beleidsmaatregelen en de

interventies voor deze groepen burgers, en hun werkelijke problemen in de dagelijkse realiteit (Spiesschaert, 2005). Spiesschaert wijst op de noodzaak om mensen in te schakelen die spreken vanuit hun eigen beleving van armoede. Zij begrijpen de logica achter de overlevingsstrategieën van mensen die van een minimum leven. Alleen door ervaringsdeskundigen in te schakelen is de kloof tussen sociale voorzieningen en de mensen die in armoede leven, te overbruggen. Voorwaarde is wel dat mensen een opleiding krijgen om de nodige inzichten, kennis en houdingen te verwerven die zij bij hun inbreng als ervaringsdeskundige nodig hebben.

Voorbeeld van een methodiek

De gemeente Roosendaal koos er in 2007 voor om bijstandsgerechtigden in te schakelen bij het armoedebeleid. Zij werken mee in de STA-teams. STA staat voor Samen Tegen Armoede. De STA-teamleden hebben recente ervaring met het leven van een minimum-inkomen. De leden van de teams hebben een heel diverse achtergrond wat betreft culturele kennis, opleiding en werkervaring. Voor het werk van de STA-teams zijn drie kwalificaties noodzakelijk:

1. Kennis over de toegang tot voorzieningen (globale inhoud regelgeving, formulieren invullen en dergelijke);
2. Methodische vaardigheden om gesprekken te voeren (bejegening, luisteren en doorvragen om goed zicht te krijgen op het gebruik van voorzieningen, de leefsituatie, de behoeften en de wensen van de minima);

3. Schriftelijke verslaglegging van de gesprekken om de kennis over de behoeften en de leefsituatie van de minima naar beleidsontwikkeling te kunnen vertalen.

Voor het aanleren van deze kwalificaties is een opleidingsprogramma opgezet.

Een STA-team lid vertelt over haar ervaringen met dit werk:

'Ik werk met plezier en ben er anders mee bezig dan met een andere baan. Doordat we luisteren en mensen de ruimte geven om zaken rustig over te brengen, horen we niet alleen wat de mensen letterlijk zeggen, maar ook wat ze bedoelen. Je doet nuttig werk, waar je voor 120% achterstaat.'

De nieuw ontwikkelde methodiek van de huisbezoeken bestaat uit het voeren van open gesprekken over de dag- en weekbesteding, aan de hand van een lijst met onderwerpen. De medewerkers doen verslag van deze gesprekken volgens een format. Ook motiveren en ondersteunen de STA-teams de mensen met wie zij in gesprek gaan om van de lokale voorzieningen gebruik te maken.

De analyse van de ervaringskennis levert waardevolle kennis op over de achtergronden van het niet-gebruik van de gemeentelijke voorzieningen. De kennis biedt een schat aan informatie over de ondersteuningbehoeften van mensen met een laag inkomen. We kunnen bij deze methodiek spreken van een kanteling van de beleidsinput: naast de al bestaande

input van professionals, ambtenaren en beleidsverantwoordelijken is er inbreng vanuit de STA-teams. En dat heeft een vergaande invloed op het uiteindelijke beleid.

Voor de komende twee jaar is het werk van de STA-teams gericht op het stimuleren van de participatie van de minima. Zo moedigen de STA-teamleden mensen met een minimuminkomen aan om naast het aanvragen van voorzieningen gebruik te gaan maken van het bestaande activiteitsaanbod. De participatiebevordering gebeurt door het maken van een participatieplan, opnieuw tijdens een huisgesprek. Ook hiervoor is een methodiek ontwikkeld. Voor een kleine groep blijkt de drempel naar activiteiten buitenshuis in eerste instantie te groot. Zij krijgen begeleiding, bijvoorbeeld om de stap te zetten naar een activiteit in de wijk, of ze krijgen een maatje. Als er meer ondersteuning nodig is, wordt er contact gelegd met professionele hulp- en ondersteuningswerkers.



Stap 6 *Organiseer de samenwerking*

Kernonderdelen van stap 6

- ▶ Zet een lichte, maar effectieve structuur op voor de aansturing van de samenwerking.
- ▶ Stel een deskundige manager aan voor deze aansturing.
- ▶ Zorg voor een heldere gemeentelijke regievoering.
- ▶ Zorg voor inzichtelijkheid wat betreft de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- ▶ Richt de aansturing vanuit de manager vooral op beleidsontwikkeling rond concrete uitvoeringstrajecten.

Het organiseren van het management

Het is de kernopgave van de overheid om in de Wmo samenwerkingsconstructies te organiseren en te managen. De taak van de manager(s) is het aansturen op een gemeenschappelijke probleemdefinitie en doelbepaling. De manager richt zich ook op het bieden van goede ondersteunende en inspirerende begeleiding tijdens de uitvoering. Goede samenwerking staat of valt met een heldere aansturing en met de garantie van actieve participatie van de betrokken samenwerkingspartners. Het gaat nadrukkelijk in eerste instantie niet om inhoudelijke sturing, maar om het creëren van optimale voorwaarden zodat de deskundigheid van de samenwerkingspartners wordt benut.

De structuur van het samenwerkingsverband is idealiter eenvoudig en voor de hand liggend. De lijnen dienen kort te zijn, zodat de verschillende samenwerkingsonderdelen op hun eigen terrein verder kunnen gaan als er elders een hapering in de voortgang is.

Voorbeeld van een projectstructuur

In Roosendaal bestaat de structuur uit drie onderdelen: een stuurgroep, een projectmanager, en een coördinator van de armoedeteams. Deze structuur biedt voldoende voorwaarden voor de inbedding van het project in de gemeentelijke organisatie en voor de inzet van menskracht om de samenwerking goed te laten verlopen.



De stuurgroep

Als eerste onderdeel van de structuur is de stuurgroep geformeerd. Aan deze stuurgroep nemen deel de wethouders van de Wwb en de Wmo, de hoofden van de afdelingen beleidsontwikkeling, beleidsrealisatie, sociale zaken, en de projectmanager. De stuurgroep bewaakt de voortgang van het project en stuurt zo nodig bij. De stuurgroep heeft de eindverantwoordelijkheid voor het project.

De manager

Een samenwerkingsverband kent wel een belangrijke voorwaarde: er is een gemeentelijke Projectmanager nodig, met een duidelijke taakomschrijving. De managementrol rond het aansturen van een samenwerkingsverband verschilt sterk van die van de traditionele manager als systeemcontroleur. Traditionele managementtaken omvatten bijvoorbeeld plannen, organiseren en leidinggeven. Deze taken vertonen weinig overeenkomsten met netwerkmanagement. De netwerkmanager vervult meer de rol van mediator, facilitator of procesmanager. De activiteiten zijn vooral gericht op het samenbrengen van verschillende actoren, het aanpassen van en tegemoetkomen aan doelen en percepties, en het creëren van organisatorische voorwaarden voor concrete stappen in de samenwerking.

16

De coördinator van de STA-teams

Het derde onderdeel van de projectstructuur is een coördinator voor het STA-teamwerk. Deze coördinator heeft de verantwoordelijkheid voor het opzetten en functioneren van de STA-teams. De concrete taken van de coördinator zijn:

- ▶ Opzetten van de STA-teams (contact leggen met en selectie van leden uit de doelgroep);
- ▶ Inhoudelijke begeleiding van de werkzaamheden van de STA-teams (inhoudelijke voorbereiding, coördinatie van de werkzaamheden van de teamleden, tweewekelijks intervisie, verslaglegging van de uitvoering en resultaten);
- ▶ Deelname aan bijeenkomsten van de netwerken om de ervaringskennis in te brengen.



Stap 7 *Stel de wijze van besluitvorming en verantwoording vast*

Kernonderdelen van stap 7

- ▶ Zorg ervoor dat de besluiten over het ontwerp en besluiten over het bijsturen van het samenwerkingsverband navolgbaar zijn voor politiek, organisaties en burgers.
- ▶ Laat een procesevaluatie uitvoeren om de leeraspecten voor de gemeenteafdelingen en betrokken organisaties te benutten.
- ▶ Meet de resultaten van het project aan de hand van heldere output- en outcome-indicatoren.
- ▶ Benut uit deze evaluaties aanknopingspunten voor de voortzetting van integraal samenhangend armoedebeleid.

De Wmo biedt gemeenten bij uitstek de kans om te zoeken naar alternatieve manieren van beleidsontwikkeling en uitvoering. Dat gaat samen met andere en nieuwe mogelijkheden voor de besluitvorming over en verantwoording van het beleid. Vaak is de besluitvorming in een samenwerkingsverband niet zo navolgbaar. Dat is al een aandachtspunt, want het kan problemen en irritaties bij samenwerkingspartners veroorzaken. Maar de vraagtekens over besluitvorming kunnen veel verder gaan. Wat is bijvoorbeeld de positie van het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad? Een van die vragen is hoe die verantwoordelijkheden van college en raad passen bij de complexe wereld van een samenwerkingsverband.

Daar zijn immers de middelen verdeeld, hebben actoren de mogelijkheid om besluiten te nemen en te blokkeren, en kunnen maatschappelijke problemen alleen worden opgelost via de betrokkenheid van een grote groep actoren (Klijn, 2005). Een andere vraag is hoe burgers bij complexe besluitvormingsprocessen van samenwerkingsconstructies betrokken kunnen worden.

Wat betreft de verantwoording is tegenwoordig in de Wmo de horizontale verantwoording een veelgebruikte term. In de gemeente Roosendaal is al aan het begin, bij het ontwerp van het samenwerkingsverband, afgesproken dat de resultaten van het project in kaart zouden worden gebracht. Het Verwey-Jonker Instituut heeft een proces- en een eindevaluatie uitgevoerd om de opbrengsten van het project te meten. De procesevaluatie is gebeurd aan de hand van output- en outcome-indicatoren. Deze evaluaties bieden aanknopingspunten voor de voortzetting van inclusief armoedebeleid. De kwantitatieve gegevens over de gevoerde gesprekken in het jaar 2008 geven een gedetailleerd overzicht van het gebruik van de verschillende voorzieningen en de redenen van het niet-gebruik. Deze uitkomsten gaat de gemeente Roosendaal in de armoedemonitor van 2010 vermelden. De analyse van de tijdens de gesprekken verzamelde gegevens over de leefsituatie van de minima, zijn te vinden in de publicatie 'Nergens in Beeld' (Bulsink et al., 2009).



In deze handreiking hebben we in zeven stappen beschreven hoe u meer samenhang kunt brengen in het lokale armoedebeleid. Het doel van deze stappen is om tot een goede samenwerking te komen met de belangrijke partijen bij het armoedebeleid, zodat de uitvoering van het beleid doelgerichter, effectiever en efficiënter wordt. Om dit te realiseren zal een gemeente tijd, inzet van menskracht en middelen moeten vrijmaken. Het uiteindelijke maatschappelijke doel, het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting, is voor de mensen die daarmee kampen niet in concrete waarden te bepalen. Voor hen is een perspectief op een inclusief leven goud waard.



Bulsink, D., Nederland, T., & Stavenuiter, M. (2009). *Nergens in beeld. De leefsituatie van de minima in Roosendaal*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dongen, M.C. van, Klein, M. van der, & Nederland, T. (2007). *Plan netwerkaanpak effectiever armoedebeleid 2007-2009. Ontwikkelingstraject samenwerkingsverbanden tussen gemeente en maatschappelijke organisaties met als doel effectiever armoedebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007*. Eerste tussenrapportage Wmo evaluatie. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Klijn, Erik-Hans (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap* 2005, 4, 32-54.

Nederland, T., Huygen, A., & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende sturingsmodellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Wentink, M. & Klein, M. van der (2008). *Wie doet wat in Roosendaal*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Spiesschaert, F. (2005). *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting. Een inleiding tot de methodiek*. Leuven/Voorburg: Acco.



Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "Beter in Meedoen". Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: [www. Invoeringwmo.nl](http://www.Invoeringwmo.nl)

**Opdrachtgever/
financier** Ministerie van VWS,
programma "Beter in Meedoen"

Auteurs Drs. Trudi Nederland;
Dr. Monique Stavenuiter

Redactie Prof. dr. Hans Boutellier;
drs. Trudi Nederland;
dr. Monique Stavenuiter

Omslag Grafitall, Valkenwaard

Uitgave Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
telefoon 030-2300799
telefax 030-2300683
e-mail secr@verwey-jonker.nl
website www.verwey-jonker.nl

19

ISBN 978-90-5830-342-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009, eerste druk.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.



Instrumenten Het lokale beleid bij het tegengaan van armoede en uitsluiting is steeds meer gericht op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. In hoeverre kunnen gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties gezamenlijk aan dit doel werken? Hoe kunnen de al bestaande aanzetten tot integraal beleid worden uitgebreid?

Deze handreiking is voor gemeenten die meer samenhang willen brengen in hun armoedebeleid. De publicatie biedt tips en aandachtspunten voor de opzet en sturing van het armoedebeleid en beantwoordt vragen als: Wat zijn de belangrijkste stappen in een samenhangend armoedebeleid? Wat is ervaringskennis over de leefsituatie van mensen met een laag inkomen, en hoe is die te gebruiken? Hoe kan een gemeente een goede match bereiken tussen het lokale aanbod en de ondersteuningsbehoeften van de doelgroepen van het armoedebeleid?

www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank

