



## **Sterk en samen tegen armoede**

*Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar  
ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*

Auteurs:

Marian van der Klein  
Jessica van den Toorn  
Trudi Nederland  
Hugo Swinnen

Met medewerking van:

Diane Bulsink  
Fabian Dekker  
Marie Christine van Dongen  
Astrid Huygen  
Rob Lammerts  
Monique Stavenuiter

Maart 2011



## *Voorwoord*

*Door Thea Meinema en Hugo Swinnen*

Toen wij in oktober 2008 het plan opvatten om het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting 2010 ook in Nederland 'te laten landen', was er nog weinig bekend over de precieze doelstellingen van dat jaar en over de middelen die zouden worden ingezet. Het was wel de tijd dat de financiële crisis was ingezet en daarmee groeide de vrees dat de armoedeproblematiek eerder zou toe- dan afnemen. Als medewerkers van twee landelijke instituten in het sociale domein, beide vanuit onze functie nauw betrokken bij Europese ontwikkelingen, vonden wij het vanzelfsprekend om een initiatief te nemen.

In de doelstellingen van het Europese Jaar benadrukte de Europese Commissie de noodzaak om zoveel mogelijk partijen te betrekken bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van armoedebeleid. Deze betrokkenheid, zo is de overtuiging, komt zowel het draagvlak als de kwaliteit van dat beleid ten goede. De Europese Commissie verwijst in de strategische notitie voor het Europese Jaar ter inspiratie naar een Europese *peer review meeting* met als onderwerp het Ierse 'Social Inclusion Forum': een jaarlijks terugkerende bijeenkomst van alle publieke en private partijen die in Ierland bij de bestrijding van armoede betrokken zijn. Het *Platform of European Social NGOs* ondersteunde deze oproep om alle maatschappelijke actoren in alle fasen van het beleid te betrekken.

Ons initiatief zou dan ook de nadruk moeten leggen op samenwerking, en waar kan je dat in Nederland beter zichtbaar maken en bevorderen dan op het lokale niveau? Temeer omdat de complexiteit van armoede en sociale uitsluiting het duidelijkst op het lokale niveau zichtbaar zijn en de lokale overheid steeds meer verantwoordelijkheid draagt voor de bestrijding ervan. Gemeenten zijn als eersten aan zet en kunnen elkaar aanmoedigen. Daarmee was het idee van een Stedenestafette geboren.

De directies van onze organisaties, MOVISIE en het Verwey-Jonker Instituut, waren meteen enthousiast, al was niet direct duidelijk hoe zo'n operatie gefinancierd zou moeten worden. Ook de Gemeente Utrecht reageerde positief op de vraag om als voortrekker mee te doen. Dat voorbeeld werd al gauw gevolgd door Divosa en de Sociale Alliantie. Dat leidde tot de samenstelling van een

stuurgroep onder leiding van Janny Udo van de gemeente Utrecht. Voor hun enthousiasme, en voor de vasthoudendheid waarmee deze vijf partners aan de voorbereiding en uitvoering van de Stedenestafette hebben gewerkt, zijn we hen bijzonder dankbaar.

Al gauw bleek immers dat het Europese Jaar - en ook onze Stedenestafette - weliswaar op de morele steun van de landelijke overheid zou kunnen rekenen, maar dat noch Europa, noch de Nederlandse overheid in financiële zin veel zou kunnen bijdragen vanuit het budget dat voor het Europese Jaar gereserveerd was. Daarom werd een beroep gedaan op het project 'Erop af: doen en delen!' (Project EDD), een samenwerkingsproject van de VNG, SZW en Divosa om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Wwb en aanverwante regelingen. EDD heeft in belangrijke mate onze Stedenestafette financieel mogelijk gemaakt. Het NIBUD, ten slotte, heeft zich bij het initiatief aangesloten met het aanbod aan de gemeenten om tegen een gunstig tarief een deel-minima effect rapportage uit te voeren.

Ook de 23 gemeenten die aan de Stedenestafette deelnamen zijn we bijzonder dankbaar dat ze niet alleen de eigen lokale initiatieven mogelijk hebben gemaakt, maar dat ze door een bescheiden bijdrage ook het onderzoek op lokaal niveau en deze landelijke rapportage hebben helpen financieren. Bovenal zijn we de deelnemende gemeenten erkentelijk voor het feit dat ze ons in de interne keuken van hun eigen samenwerkingsperikelen hebben laten kijken.

Bij het ontwikkelen van hun lokale initiatieven konden de deelnemende gemeenten rekenen op de steun van een team van medewerkers van MOVISIE onder leiding van Bora Avrić. Zij hebben mede de voorwaarden gecreëerd waarbinnen het Verwey-Jonker Instituut zich op het onderzoek kon concentreren.

Een team van onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut, onder leiding van Marian van der Klein, heeft een jaar lang in nauw contact met zeer betrokken ambtenaren uit de 23 deelnemende gemeenten interviews afgenomen, een internet enquête uitgevoerd en documenten uitgeplozen. Dat heeft geresulteerd in 23 lokale rapportages. Het heeft ons ook het materiaal opgeleverd waarvan in dit rapport verslag gedaan wordt en waarvan alle gemeenten weer kunnen leren. Wij rekenen erop dat mensen die armoede aan den lijve ondervinden de vruchten plukken van de Stedenestafette en de onderzoeksresultaten. Dan hebben we een waardevolle Nederlandse bijdrage geleverd aan het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Thea Meinema, MOVISIE Kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling / Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Instituut.

## *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 wachttijsten 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!



## *Summary: Local authorities and civil society. The European Year for Combating Poverty and Social Exclusion in the Netherlands*

In the Netherlands, poverty and social exclusion frequently cause persistent problems, which affect about 10% of the population, according to European figures. The fight against poverty and exclusion is mainly a local authorities' responsibility. Current policies are increasingly directed towards breaking dependence and promoting participation and self-reliance. How successful are these policies? How do these policies combine with adequate protection of and service to vulnerable groups? To what degree do local council services and social organizations cooperate towards integrated local antipoverty policies and to what degree are such policies widely supported by people in low-income groups and other citizens? What steps towards such integrated policies have been made and how can these be expanded? *Stedenestafette* (city estafette), a 2010 Dutch initiative to combat poverty and social exclusion, offered an opportunity to bring these questions to the public's attention, to answer them together with all people involved, and to generate elements for a local social agenda for the future.

*Stedenestafette* was initiated by MOVISIE, Verwey-Jonker Institute, the municipality of Utrecht, Divosa and Sociale Alliantie. No fewer than 23 local authorities joined the initiative: Alkmaar, Almere, Breda, Delft, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Hengelo, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Oss, Ridderkerk, Roosendaal, Rotterdam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Vlaardingen, Waddinxveen, Woerden, Zeist, and Zoetermeer. They passed on the initiative to one another, organized a local event to draw the public's attention to poverty and they gave Verwey-Jonker Institute the opportunity to study local agenda setting and collaboration between public and private actors, including people experiencing poverty. This resulted in 23 *Stedenestafette* reports on local cooperation and governance processes with regard to poverty reduction. Local initiatives became more widely known through this *Stedenestafette*. These local initiatives are elaborated in the 23 reports. The reports focus on strengthening, renewing and improving local cooperation for the sake of low income groups.

This final report provides an overview of the results. Similarities and differences between the local social inclusion policies involved are spelled out, and they are presented with opportunities to learn from one another. This final report consists of nine chapters and a number of sidebars in which the knowhow about (the cooperation on) combating poverty at the local level is presented. **The first chapter contains the introduction**, which presents a short overview of earlier research into

poverty and combat poverty policies in the Netherlands. **Chapter 2 presents the background of *Stedenestafette*:** the Dutch and European contexts are discussed in terms of figures and basic policy principles. A number of national actors of this domain are also introduced: Divosa (directors of local social services), VNG (Association of Netherlands Municipalities), Sociale Alliantie (national civil society organizations -CSO's- for combating poverty) and the G32 (32 medium sized cities) Cities Network.

**Chapter 3 reflects on the municipalities that have been participating in *Stedenestafette*.** The 23 local authorities of which the policies have been described, about over 5% of all local authorities in the Netherlands include nearly 6% of the entire population. Many local authorities taking part in *Stedenestafette* were relatively large.

We also present the most important general findings concerning the antipoverty policies of the local authorities concerned. Apart from income support, the local authorities feel that their antipoverty policies should promote social participation. Nearly all local authorities recognise the complexity of poverty and social inclusion issues. Many local authorities emphasize, at least formally, the national CSO's viewpoint that antipoverty policies can only be implemented if all parties involved cooperate at the local level. This means that the low income groups themselves must also be fully involved.

In this chapter, a number of local authorities are clustered. For instance, the three smallest municipalities (Waddinxveen, Ridderkerk, and Woerden) which have joined *Stedenestafette* are grouped together, as are the three largest ones (The Hague, Rotterdam, and Utrecht). Furthermore, we draw group portraits of the new towns involved (Almere, Lelystad, and Zoetermeer), and the former textile towns (Enschede, Hengelo, and Tilburg).

Chapter 3 is followed by a **sidebar on children and poverty**. Promoting children's participation is a priority for many *Stedenestafette* municipalities. In this respect, the relations between European, nationwide and local policies can be clearly seen. The last few years, the European Commission has given the Children and Poverty theme a major place on the political agendas of the member states. This goes for the Netherlands as well. The Netherlands harbors a worrying number of children growing up in poverty. According to the latest figures published, this involves 382,000 children, over 11% of the 0-18 year olds. These children live in families with incomes of at most 120% of the social minimum income level. Children in single parent families run a greater risk of poverty than children living with both parents. There is a 50% chance for underage children from single parent families to grow up in poverty.

**Chapter 4 concentrates on the target groups for local cooperation and the service scope of local authorities** taking part in *Stedenestafette*. Attempts to reduce the non-take-up of income support measures such as the provision for exceptional expenses (supplementary minimum income benefit) and exemption from municipal taxes have been a major focus in the fight against poverty and social exclusion for years. In the Netherlands, local authorities generally succeed reasonably well in reaching the actual minimum income benefit claimants. It turns out to be much more difficult to reach other related target groups such as the elderly, immigrant women, young people and young mothers, low income wage earners, the homeless, and the chronically ill and handicapped. For this

reason, many Stedenestafette towns employ teams to help people fill in request forms. The team members, frequently volunteers, help people to apply for municipal services and housing and care allowances.

The relative absence of cooperation at the local authority level with regard to policies for the working poor, the homeless and the chronically ill and handicapped, is worrying. With regard to the homeless, the large cities (Utrecht, Rotterdam, and The Hague) are an exception; for the chronically ill and handicapped, the exception is the city of Enschede.

The recent focus of local authorities on self-reliance and autonomy turns out to have a downside. Low income groups do not always have access to correct information about services and benefits. They are hindered by (from their point of view) incomprehensible local bureaucracy and they are ashamed about their difficult situation. The citizen may be responsible for arranging his or her own life, but the local authority still has a major task in removing impediments and facilitating self-reliance. City officials, and local Civil Society Organisations (CSO's) also indicate the need for a simple and systematic overview - a 'social map' - of municipal organizations involved in fighting poverty and social exclusion. This would be a great help in assisting low income groups to obtain support, and in preventing duplication. Citizens would also be helped by a common approach, where the services implementing the Social Support Act (WMO - social welfare and social care regulation) and the Employment and Assistance Act (WWB - minimum income and activation regulation) - can be contacted through a one-stop-shop.

This chapter is followed by a **sidebar** with information on the working poor. In the Netherlands, among the self-employed, the proportion of working poor has risen to about 12% during the last few years. They are often not eligible for income support. Local authorities' involvement in this group is just beginning. The towns of Delft, Tilburg, and Hengelo form exceptions to this rule.

**Chapter 5 focuses on the efforts of local CSO's in the fight against poverty.** Professional and volunteer organizations are examined, for instance food and clothing banks, social advisors organizations, housing associations, churches and mosques, educational institutes and health insurance organizations. Altogether, 439 staff members of social organizations in the Netherlands responded to our survey on local cooperation, twice the number of local officials joining in. Half of these organizations are subsidized structurally by the local council.

CSO's clearly play an important role, and also form essential links between low income groups and policy makers. This is especially true for the promotion of participation. In cases where local authorities focus on income support, they often work together with social organizations to promote participation among low income groups. Housing associations are active and popular partners in this area.

Slightly less than half the respondent organizations indicate that in the future more cooperation with other organizations will be necessary to help low income groups. Many of the organizations expect more local authority steering with regard to poverty reduction, and especially with regard to the necessary cooperation. For the organizations involved, debt relief is a main focus especially the long waiting lists are a gigantic obstacle.

**Chapter 6 concerns the cooperation between local CSO's and local authorities:** how do the organizations evaluate this cooperation? What is the job division between public and private partners and what aspects could be improved? Some local authorities formalize the cooperation among a large number of parties to fight poverty and social exclusion into a covenant. Many organizations and officials also set up local conferences on poverty to exchange information on activities and to attune specific action points.

Both cso's and the local authorities' social workers indicate that so far, the cooperation was often limited to exchanging information and contacts about specific individual cases. Mutual projects are also frequently organized and implemented, but expert knowledge on the problems of poverty and their solutions is generally too infrequently shared. Local CSO's and local officials rarely meet on a day-to-day basis; our enquiry shows they rarely share front offices or other services. The local CSO's we have consulted, generally rate the cooperation with local authorities about 6.7 out of 10 points.

Because of the huge numbers of organizations and groups actively combating poverty and social exclusion, and their diversity, the overall picture is often perceived to be missing, and fragmentation is seen as a real danger. Everyone agrees that many hands are needed to alleviate poverty and social exclusion, but the best way to coordinate these efforts is not always clear. What is needed is a more structural form of cooperation between local authorities and CSO's , but also the definition of realistic targets and knowledge of the outcomes and impact of interventions and initiatives to assist low income groups. An evaluation of the yields of this cooperation between local authorities and CSO's is definitely called for. This would help clarifying the division of the tasks between public and private actors - something all organizations involved desire. About half of the organizations involved, and less than half of the local officials, desire to see more cooperation in the future.

**In chapter 7, the focus shifts to cooperation within local government,** where integrated action has been a policy objective for years, but where its implementation is often hampered. Most local authorities still entrust the formulation and execution of antipoverty policies to the departments dealing also with the implementation of social welfare and minimum income regulations and measures. The local officials evaluate the cooperation between different council departments favorably (6,8 out of 10 points), but offer many suggestions for improvement. Generally, they perceive the need for decompartmentalisation and steering of integrated policies, and note that this is often not a run race. This is the reason, for instance, the town of Tilburg has commissioned an antipoverty policies programme manager.

In nearly all local *Stedenestafette* reports, the final advisory chapter includes a recommendation to start, strengthen or improve the cooperation between council departments. This is the only way of responding to the demand for integrated policies. This will also help local authorities implementing their steering role regarding a chain approach in poverty reduction. A local authority speaking with one voice, becomes a credible manager.

Poverty reduction could credibly be shaped along the interface between the Social Support Act (WMO - social care and participation) and the Employment and Assistance Act (WWB - work and income). Obviously, this should be a combination of policies for low income groups and policies for youth and other vulnerable citizens in the fields of quality of life, care and social support, informal care and volunteering.

The *Stedenestafette* towns count a number of forerunners in this area. Basically, there are three ways to link the Social Support Act domain to antipoverty policies: through projects, through the linking of services within the local administration, or through municipal aldermans' portfolios. All three are tested in the city of Eindhoven. The Hague and Eindhoven combine a wide range of services, and Breda, Zeist, and Roosendaal created links at project level.

Chapter 7 is followed by a **sidebar on participation through culture and sport**. In all *Stedenestafette* towns, inhabitants with low incomes are eligible to take part in social, cultural and sporting activities at very low cost or for free. These services are often specifically directed to the children of low income groups. Major partners for the local authorities in this area are two national foundations (the Leergeld foundation and JeugdSportfonds).

In **chapter 8**, we return to the individual local authorities. **For each municipality, we list the best 'export products'** in the area of local antipoverty measures or measures against social exclusion. We also note what practices, initiatives or policies each local authority would be advised to import. This chapter enables Dutch local authorities to learn from each other's best practices.

**Chapter 9 forms the conclusion, centering on the setting of a local social agenda for the future.** Both the local authorities and the local CSO's in the *Stedenestafette* towns do their utmost to tackle poverty and social exclusion in their municipality. Together, they fight poverty, but the government - governance shift is very complicated. The parties involved expect very much from one another. In order to promote the communication regarding these expectations, our survey identified the priorities for the near future. This results in five starting points for stronger local antipoverty policies: with special care for children's possibilities, with attention for the local authority's steering of the antipoverty chain approach, combining prevention policies and target group policies, linking antipoverty policies to Social Support Act services and a more clear appreciation of the local level. The local level is crucial in fighting poverty and social exclusion. In the social agenda setting, all people involved in *Stedenestafette* make an appeal to continue providing local authorities and local CSO's with the means to needed to fully play this role.

The European year for combating poverty and social exclusion has been vital in creating the momentum for mobilizing the support of partners to our *Stedenestafette*. The participating cities and municipalities showed their commitment with the three pillars of Active Inclusion: a decent income, labour market and social participation, delivery of adequate services. But they also share the overarching principle of stakeholder involvement being the best leverage for effective policy making.





## *Inhoudsopgave*

Voorwoord	3
Samenvatting	5
<b>Summary: Local authorities and civil society. The European Year for Combating Poverty and Social Exclusion in the Netherlands</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 De Stedenestafette-gemeenten en rapporten	19
1.2 Deze vergelijkende studie: geen ranking maar leren van elkaar	21
1.3 Eerder onderzoek naar armoede en armoedebestrijding	23
1.4 Leeswijzer	24
<b>2 Achtergrond: Europees beleid, Nederlandse cijfers</b>	<b>27</b>
2.1 Europa	27
2.2 Armoede in Nederland	30
<b>3 De 23 Stedenestafette-gemeenten: kerngegevens en beleid</b>	<b>33</b>
3.1 De S23: kerngegevens	34
3.2 De new towns: Zoetermeer, Lelystad en Almere	38
3.3 De voormalige textielsteden: Enschede, Hengelo en Tilburg	40
3.4 De kleinste gemeenten: Waddinxveen, Woerden en Ridderkerk	42
3.5 De grote drie: Den Haag, Rotterdam en Utrecht	44
Intermezzo: Kinderen en armoede	47
<b>4 Bereik doelgroepen en vergroten zelfredzaamheid</b>	<b>51</b>
4.1 Bereik van het gemeentelijk armoedebeleid in de S23	51
4.2 Vergroten voorzieningengebruik	52
4.3 Zelfredzaamheid en bereik	57
Intermezzo: Werkende armen	61
<b>5 De inzet van het maatschappelijk middenveld</b>	<b>63</b>
5.1 Grote diversiteit	63
5.2 De rol van de woningbouwverenigingen bij armoedebestrijding	64
5.3 Samenwerking binnen het maatschappelijk middenveld	66
5.4 Wensen voor de toekomst	68

<b>6 Samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld</b>	<b>71</b>
6.1 De rol van de gemeente bij armoedebestrijding	72
6.2 Visie van maatschappelijke organisaties op de huidige samenwerking	74
6.3 Verbetering van de samenwerking in de toekomst: afstemmen	78
<b>7 Samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat</b>	<b>81</b>
7.1 Visie van ambtenaren op de huidige samenwerking binnen de gemeente	82
7.2 Verbetering van de toekomstige samenwerking binnen de gemeente: gewoon doen!	85
7.3 Minimabeleid op het kruispunt van wetten: Wmo en Wwb	88
Intermezzo: Participatie door cultuur en sport	91
<b>8 Leren van elkaar: exportproducten van de S23</b>	<b>93</b>
Alkmaar, Almere, Breda, Delft, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Hengelo, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Oss, Ridderkerk, Roosendaal, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Vlaardingen, Waddinxveen, Woerden, Zeist, Zoetermeer.	
<b>9 Sterk en samen tegen armoede: de lokale sociale toekomstagenda</b>	<b>107</b>
9.1 Vijf aanknopingspunten voor een sterk lokaal armoedebeleid	108
<b>Literatuurlijst</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 1 Over het onderzoek</b>	<b>119</b>

## 1 *Inleiding*

Armoede en sociale uitsluiting zijn ook in Nederland hardnekkige fenomenen, die - volgens Europese cijfers - ongeveer tien procent van de bevolking raken. Het tegengaan van armoede en uitsluiting is vooral een lokale aangelegenheid. Het huidige beleid is steeds meer gericht op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Hoe succesvol is dat beleid? Hoe gaat dit samen met adequate bescherming van en dienstverlening aan kwetsbare groepen? In hoeverre werken gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties samen in een integraal lokaal armoedebeleid en in hoeverre wordt dit beleid breed gedragen door vertegenwoordigers van minimagroepen en andere burgers? Welke initiatieven tot een dergelijk integraal beleid zijn er en hoe zijn die uit te bouwen? De Stedenestafette in 2010 bood de gelegenheid om die vragen publiek onder de aandacht te brengen, met alle betrokkenen te beantwoorden en te laten uitmonden in elementen voor een sociale toekomstagenda.

### 1.1 *De Stedenestafette-gemeenten en rapporten*

De Stedenestafette vond plaats op initiatief van MOVISIE, het Verwey-Jonker Instituut, de Sociale Alliantie en de gemeente Utrecht. Aanleiding was het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in 2010. 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 ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Voor die lokale rapporten is bestaand, onafhankelijk onderzoek over de gemeentes in kwestie geanalyseerd, zijn beleidsdocumenten bestudeerd, zijn er interviews gehouden met drie belangrijke spelers in de gemeente op het gebied van armoede en sociale uitsluiting (regievoerders) en met drie vertegenwoordigers van minima. Daarnaast heeft het instituut een digitale enquête uitgezet onder ambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties. Hier reageerden meer dan zeshonderd respondenten op (zie Bijlage 1 voor meer details over het onderzoek).

Figuur 1.1 Overzicht 24 Stedenestafette gemeenten



Deelname aan de Stedenestafette was vrijwillig; aan de deelnemende gemeenten werd een kleine eigen bijdrage gevraagd, afhankelijk van het inwoneraantal. De Utrechtse wethouder Marka Spit zond half 2009 uitnodigingen naar haar collega's in alle gemeenten in het land. Vooral wethouders en beleidsafdelingen uit de Randstad, uit Noord-Brabant, Flevoland, Twente en een enkeling uit Limburg gaven gehoor aan die oproep. Van gemeenten in de provincie Gelderland kwam helaas geen respons, hetgeen overigens niet per se betekent dat deze provincie het armoedebeleid minder actief ter hand neemt. In het noorden toonden een aantal gemeenten wel belangstelling, maar bleek de kleine bijdrage die gevraagd werd een onoverkomelijk probleem. De collegewisselingen door de lokale verkiezingen begin februari 2010 maakten dat enkele gemeenten die zich eerder gemeld hadden zich rond mei terugtrokken.

Sommige gemeenten deden niet mee met de Stedenestafette, omdat zij juist dik tevreden waren met hun samenwerking in armoedebeleid. Zij waren van mening dat er op hun lokale niveau weinig te verbeteren was in de governance van inkomensverbetering en participatiebevordering. De 23 deelnemende gemeenten vormen uiteindelijk een vrij willekeurige selectie. In dit rapport zullen we ze de Stedenestafette-gemeenten of met enige ironie de S23 noemen; analoog aan de G32 die zich met enige regelmaat gezamenlijk over armoedebestrijding in de lokale context uitlaten. De S23 hebben niet zo'n gezamenlijke stem; het enige dat hen bindt is de actieve deelname aan het Europese jaar via de Stedenestafette. Daarvoor verdienen zij op deze plaats hulde en dank: zij hebben bij zich in de

keuken laten kijken en stonden open voor advies. Zij waren bereid om samen met het maatschappelijk middenveld de armoedeproblematiek in hun gemeente te bespreken en zijn bereid om te bedenken hoe ze bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting de minima zelf meer kunnen betrekken.

De resultaten van de Stedenestafette laten opnieuw zien dat lokale overheden de hoofdrol spelen in het vernieuwen van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In beleidsnota's is in veel gemeenten een opvallende verschuiving te lezen. Die verschuiving omvat verschillende elementen, zoals de erkenning van de complexiteit en van de relativiteit van armoede, en het activeren van de 'zelfredzaamheid' van de minima. De verschuiving gaat ook gepaard met nieuwe begrippen en maatregelen. En bij de maatregelen en aanpakken in de praktijk zien we een verschuiving van focus: niet alleen financiële ondersteuning, maar ook het stimuleren van meedoen heeft de laatste jaren een hoge vlucht genomen. Recentelijk zetten gemeenten de eerste stappen op weg naar integraal beleid.

## *1.2 Deze vergelijkende studie: geen ranking maar leren van elkaar*

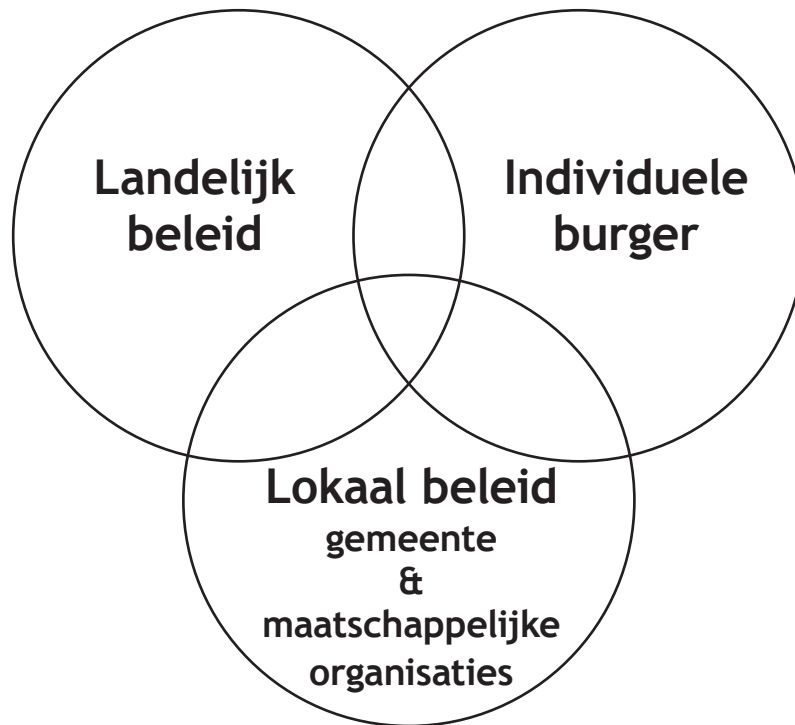
Lokale initiatieven kregen door de Stedenestafette meer bekendheid. In de 23 rapporten zijn wij uitgebreid ingegaan op deze lokale initiatieven. Vooral de versterking, vernieuwing en verbetering van de lokale samenwerking voor de minima stonden centraal. In deze vergelijkende studie maken we de balans 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. We presenteren hiermee de opbrengst van de Stedenestafette-onderzoeken aan het lokale, landelijke en Europese publiek dat daar belangstelling voor heeft. Ons motto is: hoe meer je weet hoe beter je beleid kunt maken! We bespreken onze gemeenten in wisselende samenstelling en bezien niet alleen cijfers, maar ook beleid. We onderkennen daarbij nadrukkelijk de rol van het maatschappelijk middenveld.

Op de journalistieke vraag 'Waar in Nederland kun je nu het beste wonen als je arm bent?' zult u in deze studie geen antwoord krijgen. Het is weliswaar een goede vraag, maar een die moeilijk te beantwoorden is. De positie van individuele minima is afhankelijk van het samenspel tussen verschillende niveaus: het maakt uit wie je zelf bent, welke (veer)kracht je hebt, hoe het lokale beleid eruitziet en ingrijpt in jouw situatie en wat de reikwijdte is van het landelijk beleid (zoals regelingen) voor jouw situatie. Ook 'Europa' is op de achtergrond aanwezig, al is 'Europa' voor de meeste gemeenten en individuele minima ver weg. Velen spreken tegenwoordig van eigen verantwoordelijkheid van burgers, maar er zijn grote verschillen tussen minima: een alleenstaande moeder met kinderen, een hoog- of laagopgeleide, een dakloze, een getrouwde chronisch zieke of een eenzame oudere werkende...: ze hebben allemaal een andere uitgangspositie en andere handelingsmogelijkheden, in de literatuur ook wel agency-perspectieven genoemd.

Het lokale niveau speelt een hoofdrol in armoedebestrijding, maar ook daarbinnen zijn vele factoren van belang: welke maatschappelijke organisaties zijn betrokken, hoe werken zij samen, met elkaar en met de gemeente? Weet de gemeente inkomensondersteuning aan maatschappelijke participatie te koppelen, en voor welke doelgroepen doet zij dat het best? Sommige gemeenten zijn goed in het een, andere in het ander. En daarnaast is er de landelijke overheid die bijvoorbeeld de

hoogte van de kinderbijslag of de AOW bepaalt en zo door de groepsspecifieke regelingen sommige burgers in een andere uitgangspositie brengt dan andere.

Figuur 1.2 De drie niveau's die van invloed zijn op de positie van individuele minima



Wellicht ten overvloede: de samenwerkende organisaties in de Stedenestafette gaan ervan uit dat innovatie van armoedebestrijding in de eerste plaats lokaal gebeurt. En dat het vooral het resultaat is van creatieve samenwerking tussen diverse stakeholders: gemeenten, belanghebbende burgers en civil society (zowel non-profit als profit). Beleidskundigen spreken in dit verband van een verschuiving van government naar governance. De verschuiving omvat een verscheidenheid aan samenwerkingsconstructies tussen lokale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. Deze partijen nemen het ontwikkelen en uitvoeren van beleid gezamenlijk ter hand. De situatie waarin de (lokale) overheid beleid ontwikkelt, maatschappelijke organisaties dit beleid uitvoeren en burgers object zijn van beleid, is verleden tijd. Een studie van het Verwey-Jonker Instituut naar deze verschuiving definieert governance als een op samenwerking gerichte stijl van besturen. Het is een continu proces waarin betrokken partijen op uiteenlopende manieren bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009). Gemeenten die hierin 'vooroplopen' kunnen een steun betekenen voor andere gemeenten. Gemeenten die nog weinig ervaring hebben met interactieve beleidsontwikkeling hebben behoefte aan kennis over opbrengsten van innovatieve aanpakken en over de eigen mogelijkheden om te innoveren. Ook kunnen ze steun gebruiken bij implementatie. Kennis over en uitwisseling tussen lokale samenwerkingspraktijken kan dus veel betekenen.

### 1.3 Eerder onderzoek naar armoede en armoedebestrijding

Heel veel kennis over lokale samenwerkingspraktijken rond armoedebestrijding in Nederland is er nog niet; de lokale Stedenestafette-rapporten en deze studie vormen wat dat betreft een welkome aanvulling op de literatuur. Wel is er veel statistiek over armoede in Nederland en is er geschreven over de complexiteit en relativiteit van armoede. Bij individuen die in een neerwaartse spiraal van armoede terechtkomen, kenmerkt de leefsituatie zich door het samengaan van grote en kleine problemen op verschillende levensterreinen. Langdurige armoede is bijna altijd een resultaat van meerdere factoren; de dynamiek eist dan zijn tol van leven van een minimuminkomen met risicofactoren als een slechte gezondheid, vermoeidheid, depressie, het verlies van regie door een schokkende levenservaring, een uitzichtloze schuldsituatie, sociaal isolement en het ontbreken van perspectief (Smolenaars, 2008; Nederland, Stavenuiter en Bulsink., 2010; Janssen & Kuiper, 2010).

Ook de omgeving waarin individuele minima leven beïnvloedt hun gemoedsgesteldheid. Armoede is een relatief begrip, zo concluderen ook de onderzoekers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in hun *Armoedesignalement* van 2010 (SCP/CBS, 2010). Daarmee doelen zij niet alleen op de verschillende inkomensgrenzen die de literatuur hanteert, maar ook op het fenomeen dat *'armoede zich doet gevoelen door een vergelijking met burens, familieleden en bekenden'* (Commentaar NRC Handelsblad, 16 december 2010). Armoede is geen absoluut gegeven. *'Het is niet zinvol om de huidige armoede in Nederland af te meten aan de normen uit de negentiende eeuw of die van de sloppenwijken van Mumbai.'* (SCP/CBS, 2010).

Het SCP en het CBS schrijven in het algemeen over mensen en huishoudens met een 'laag inkomen' of over mensen en huishoudens met een inkomen op of onder de 'beleidsmatige inkomensgrens'. De beleidsmatige inkomensgrens is gekoppeld aan een door de politiek afgesproken sociaal minimum (dat weer gekoppeld is aan de bijstand). De lage-inkomensgrens 'weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd' (SCP/CBS, 2010). Naast deze twee manieren om het aantal mensen in lage inkomensgroepen te bepalen is er ook een budgetbenadering (Bradshaw, 2011 en SCP/CBS, 2010)- tot stand gekomen in samenwerking met het Nibud, een organisatie die ook verantwoordelijk is voor de Minima-Effect-Rapportages bij individuele gemeenten. De budgetbenadering gaat uit van een 'basisbehoefteniveau' dat de minimale uitgaven voor bijvoorbeeld voedsel, kleding en wonen omvat. Ook Europa hanteert een eigen armoedegrens - gebaseerd op 60% van het zogeheten mediane inkomen-, maar die armoedegrens zien we in onderzoek over Nederland weinig terug. Ook de impact van het Europese beleidsniveau op armoedebestrijding in Nederland blijft bij ons tamelijk onbesproken. Dat is in België overigens anders (zie bijvoorbeeld Vranken et al., 2009).

Welke inkomensgrenzen onderzoek ook hanteert, maatschappelijke organisaties zijn er niet altijd even gelukkig mee; zij vinden over het algemeen dat de grens voor een laag inkomen vrij laag ligt.

Naast armoedestatistiek is er in Nederland onderzoek gedaan naar armoedebeleid. Het beleid van sociale diensten en het effect van de gemeentelijke regelingen staan daarbij in de aandacht. De VNG voerde in 2008 voor het eerst een Benchmark Armoedebeleid uit: Almere, Alphen aan den Rijn,



Den Bosch, Deventer, Goedereede, Heiloo, Hengelo (O.), Hoogeveen, SOZABEL (Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren), Nieuwegein, Valkenburg aan de Geul, Waddinxveen en Zaanstad deden mee. Deze benchmark maakte prestaties van sociale diensten zichtbaar door ze met elkaar te vergelijken. De resultaten van die vergelijking bieden handvatten om de uitvoering van het armoedebeleid te verbeteren. Ook deze benchmark geeft feiten en cijfers over het aantal huishoudens op het sociaal minimum.. Daarnaast bevat de benchmark gegevens over het bereik van de doelgroep en de doorlooptijden van uitkeringsaanvragen.

In hetzelfde genre presenteert Divosa met enige regelmaat de Divosa-armoedemonitor, en laat zij onderzoek doen naar de effectiviteit van re-integratiebureaus. Ook het ministerie van SZW geeft af en toe opdracht tot onderzoek dat verband houdt met armoedebeleid en -bestrijding. Nog onlangs werden de wachttijden voor schuldhulpverlening op initiatief van dit ministerie doorgelicht. Het eerder genoemde Nibud houdt zich op verzoek van gemeenten bezig met het uitrekenen van de effecten van lokale regelingen op bepaalde typen huishoudens; die effecten staan beschreven in de zogeheten MER's.

De inspanningen van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van armoede zijn niet zo heel vaak onderwerp van onderzoek. De belangrijkste publicatie op dit gebied is Armoede in Nederland, een onderzoek over en van kerken, kerkelijke instellingen en evangelische gemeenten, om na te gaan wat hun rol is bij de armoedebestrijding in Nederland. In 2010 verscheen dit onderzoek voor de vijfde keer (Crutzen, 2010). De belangrijkste conclusie dat jaar: niet de economische crisis maar de bureaucratie maakt het de minima in Nederland moeilijk. Het onderzoek krijgt altijd ruime aandacht in de kranten.

Tot slot is het een opvallend gegeven dat projecten, interventies en initiatieven ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zelden worden geëvalueerd, er is althans nauwelijks effectonderzoek op dit gebied (een uitzondering vormen de MER's van het Nibud). Dat geldt zowel voor projecten die gemeenten opstarten als voor projecten waarbij het initiatief door maatschappelijke organisaties is genomen. Om alvast een tipje van de sluier van ons onderzoek op te lichten: ook bij de projecten in 'onze' S23 ontbreken studies naar beleidsrendement, evaluaties en effectonderzoeken. Daardoor kunnen we op dit moment weinig zeggen over bijvoorbeeld het rendement van goede praktijken.

## *1.4 Leeswijzer*

In deze vergelijkende studie geven we zoals gezegd gemeenten de mogelijkheid om van elkaar te leren. Dat geldt niet alleen voor de S23: alle gemeenten in Nederland kunnen hun voordeel doen met de kennis opgedaan in de Stedenestafette. Er zijn negen hoofdstukken en een aantal intermezzo's waarin we de knowhow over (de samenwerking op) het lokale niveau van armoedebestrijding presenteren. Dit eerste hoofdstuk is de inleiding. Hoofdstuk 2 schetst de Nederlandse en Europese context van de S23 in cijfers en uitgangspunten van beleid. We bespreken de landelijke woordvoerders op dit gebied en reflecteren op de verzameling gemeenten die wij in de Stedenestafette hebben kunnen onderzoeken. Ook presenteren we in dit hoofdstuk de belangrijkste algemene bevindingen over het armoedebeleid in 'onze' gemeenten. In hoofdstuk 3

groeperen we een aantal gemeenten: we vergelijken de kleinste drie (Waddinxveen, Ridderkerk en Woerden) die hebben meegedaan met 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 lichten we de voormalige textielsteden eruit (Enschede, Hengelo en Tilburg).

Hoofdstuk 4 concentreert zich op de doelgroepen en het bereik van de gemeentelijke voorzieningen in de S23. We gaan daar ook nader in op de voetangels en klemmen van de lokale bureaucratie. Veel minima kunnen slecht hun weg vinden in regelingen en formulieren; welke oplossingen proberen gemeenten en maatschappelijk middenveld te bieden? Twee doelgroepen krijgen extra aandacht in de intermezzo's die daarop volgen: kinderen in armoede hebben in vrijwel al 'onze' gemeenten speciale aandacht; de aandacht voor werkende armen daarentegen staat in de kinderschoenen. In hoofdstuk 5 staat de inzet van maatschappelijke organisaties - het maatschappelijk middenveld - bij armoedebestrijding centraal. Er is aandacht voor organisaties van professionals en van vrijwilligers. 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. Hoofdstuk 6 gaat over de samenwerking tussen de verschillende partijen: hoe beoordelen maatschappelijke organisaties de samenwerking met de gemeente? Hoe is de taakverdeling en wat kan er volgens de betrokkenen beter? Hoofdstuk 7 verlegt de focus naar de samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat, waar integraal werken al jaren een beleidsdoel is, maar waar de praktijk weerbarstiger is dan het streven.

In hoofdstuk 8 keren we opnieuw terug naar de individuele gemeenten. Voor elke gemeente boekstaven we wat het beste lokale exportproduct is voor de bestrijding van armoede of sociale uitsluiting van minima. We noteren ook wat voor praktijk, initiatief of beleid de desbetreffende gemeente het best zou kunnen binnenhalen. In hoofdstuk 9 tot slot vatten we conclusies van de Stedenestafette-onderzoeken kort samen en presenteren we vijf aanknopingspunten voor een sterk lokaal armoedebeleid. Voor het niet-Nederlandstalige Europese publiek hebben we een Engelse samenvatting van deze vergelijkende studie toegevoegd.



## 2 *Achtergrond: Europees beleid, Nederlandse cijfers*

De 23 Stedenestafette-gemeenten en hun lokale sociale agenda's kunnen we bezien in de context van Europees beleid en het landelijk niveau. Voordat we ingaan op de eerste bevindingen uit de lokale rapporten schetsen we de achtergrond waartegen de Stedenestafette plaatsvond.

In vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie heeft Nederland één van de laagste armoedecijfers. In 2009 bedroeg dat volgens Eurostat 11,1 procent, terwijl het gemiddelde voor de 27 EU-landen 16,3 procent was. Deze cijfers betekenen een lichte stijging ten opzichte van vorige jaren. De punten waarop Nederland vergelijkenderwijs eerder zwak scoort zijn het aantal kinderen dat in arme gezinnen leeft (circa 14 procent), de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, het opleidingsniveau van jongeren en het aantal vroegtijdige schoolverlaters.

### 2.1 *Europa*

Het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting kwam op een voor Europa belangrijk moment. Het uitbrengen van een Europese Aanbeveling over 'Active Inclusion', aan het einde van 2008, ging eraan vooraf. Het jaar 2010 was tevens het jaar waarin de zogeheten 'Europe 2020'-strategie werd uitgetekend.

Volgens de 'Active Inclusion'-aanbeveling dient adequate bestrijding van armoede en sociale uitsluiting te steunen op drie gelijkwaardige pijlers:

1. Een menswaardig inkomen (beleid inkomensondersteuning).
2. Toeleiding naar arbeid of maatschappelijke activiteiten (activerings- en werkgelegenheidsbeleid).
3. Adequate dienstverlening (toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid) op terreinen als huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en sociale zorg.

Ook legt deze Aanbeveling er de nadruk op dat alle relevante maatschappelijke partijen bij de formulering, uitvoering en evaluatie van het beleid betrokken moeten worden. Dat geldt a fortiori voor de (vertegenwoordigers van de) minima zelf. Hun ervaringsdeskundigheid dient hierin een rol te spelen.

Ook de 'Europe 2020'-strategie steunt op drie pijlers: smart growth, sustainable growth, inclusive growth. Economische groei wordt verbonden met kennis, duurzaamheid en sociale cohesie. Het sociale komt daarmee meer in de kern van het Europese beleid te staan dan voorheen. Het is nog onduidelijk hoe het Europese armoedebeleid exact vorm gaat krijgen. Wel hebben de lidstaten inmiddels als gemeenschappelijke doelstelling afgesproken het aantal personen dat in armoede leeft ('at risk of poverty or exclusion') tegen 2020 met 20 miljoen te verminderen. Als indicator is gekozen voor een combinatie van laag inkomen (at risk of poverty rate), werkloosheid (living in a jobless household) en het ontbreken van belangrijke goederen (material deprivation on at least four criteria). In Nederland viel in 2009 15,1 procent van de bevolking binnen deze definitie van armoede en sociale uitsluiting. Ook dit cijfer is overigens één van de laagste van de 27 EU-lidstaten. Het gemiddelde is 23,1 procent.

### **Eerste bevindingen van de Stedenestafette in het kader van het Europese beleid**

Met de Stedenestafette wilden we aansluiten bij de Europese sociale agenda. We hebben daarbij de nadruk gelegd op lokale samenwerking voor bestrijding van sociale uitsluiting. Op landelijk niveau is er niet echt sprake van een structurele inbreng van de minima in alle stadia van het beleid. De verwachting was dat het op lokaal niveau anders (beter) zou zijn, maar systematische informatie hierover ontbrak tot nu toe. Onze veronderstelling was dat gemeenten juist op dat terrein veel van elkaar kunnen leren.

De uitkomsten van de Stedenestafette hebben aan deze verwachtingen beantwoord. Bovendien laten ze zien dat vele gemeenten - wellicht meer dan het landelijk niveau - ook inhoudelijk aansluiten bij de Europese sociale agenda. We geven hier een eerste impressie.

#### *Drie pijlers van Active Inclusion*

Verschillende gemeenten voeren een armoedebeleid waarin de Europese pijlers in hun samenhang zijn te herkennen. Zij zeggen actief en stimulerend te willen zijn in hun beleid, zowel met inkomensondersteunende maatregelen, als voor maatschappelijke participatie. De gemeente Hengelo bijvoorbeeld, concretiseert dit met een pakket van maatregelen in vier categorieën: inkomensversterking, bevordering van participatie, verbetering van de dienstverlening en bestrijding van het niet-gebruik. Vergelijkbare doelstellingen vinden we in Tilburg en Vlaardingen. Almere heeft instrumenten ontwikkeld waarmee gegevens over inkomen te koppelen zijn aan gegevens over participatie. En Delft formuleert het beleid in termen van empowerment, emancipatie en participatie.

Den Haag verwijst naar het multidimensionale karakter van armoede (het hebben van een laag inkomen, een relatief minder goede gezondheid en een relatief minder goede positie op de arbeidsmarkt) en probeert via een activerende benadering en inkomensondersteunende regelingen armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Over Eindhoven concludeerden we dat deze gemeente, met haar eigen specifieke visie op armoede als participatieprobleem, er bij de plannen en projecten in slaagt om inkomensbevordering te combineren met het tegengaan van sociale uitsluiting. De gemeente Roosendaal wil in haar armoedebeleid rekening houden met zowel de oorzaken als de gevolgen van armoede. Naast aandacht voor arbeidsparticipatie heeft de gemeente bij armoedebestrijding aandacht voor preventie en het terugdringen van niet-gebruik van regelingen en activering van de minima. In meer gemeenten zien we aandacht voor preventiemaatregelen. Zo is er een gemeente die in de ondersteuningsaanpak van de schuldhulpverlening niet alleen werkt aan het reduceren van de

bestaande schulden, maar ook aan het voorkomen van het ontstaan van schulden in de toekomst.

In Sittard-Geleen ligt de nadruk op maatschappelijke participatie en het verhogen van de zelfredzaamheid van de burgers. Het door de gemeente in het leven geroepen Participatiehuis is daar de concretisering van. De kern van het gemeentelijke armoedebeleid in Waddinxveen is inkomensondersteuning voor de uitkeringsgerechtigden in combinatie met toeleiding naar werk. Ook Zoetermeer formuleert een dergelijke beleidsdoelstelling. Andere gemeenten zetten inkomensondersteuning en participatie in betaalde arbeid voorop en maken andere beleidsdoelstellingen daaraan ondergeschikt. Niettemin is het streven ook in die gemeenten vaak gericht op integraal beleid en op het ontkokeren tussen de verschillende beleidssectoren. Soortgelijke benaderingen vinden we in Breda, Ridderkerk, Rotterdam en Woerden.

Ook komt het voor dat gemeenten meer de nadruk leggen op inkomensondersteuning dan op maatschappelijke participatie. Schiedam is daar een voorbeeld van. Volgens de Divosa-monitor is inkomensondersteuning in Nederland het meest voorkomende doel van gemeentelijk armoedebeleid in Nederland. Voor 41 procent van de sociale diensten is dat zelfs het enige doel, terwijl voor bijna de helft daarnaast activerend en/of preventief armoedebeleid een belangrijke plaats heeft. Als we onze Stedenestafette-gemeenten naast deze gegevens leggen, zien we dat de meeste expliciet inzetten op maatschappelijke participatie van minima.

#### *Maatschappelijke partners betrekken*

In de gemeenten die aan de Stedenestafette deelnamen wordt veel samengewerkt tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties en tussen deze organisaties onderling. Maatschappelijke organisaties zijn uitvoerders van beleid, maar ook beleidsvernieuwers. Vele organisaties hebben vaak hun eigen bemoeienis met vraagstukken van armoede en sociale uitsluiting. Ook hier sluiten deze gemeenten dus aan bij de Europese agenda. Het type organisaties waarmee samenwerking plaatsvindt verschilt nogal per gemeente. Dat heeft uiteraard te maken met de lokale context, maar ook met de mate waarin de gemeente voor een originele benadering kiest. Op dit punt kunnen gemeenten nog veel van elkaar leren. In het algemeen valt bij de betrokkenen te beluisteren dat ze voor de toekomst niet zozeer uit zijn op meer samenwerking, maar de nadruk willen leggen op het verbeteren van de kwaliteit ervan. Ze pleiten bijvoorbeeld voor een betere, heldere rol- en taakverdeling tussen gemeente en organisaties. Daarbij wijzen zij op de behoefte aan een duidelijkere regierol van de gemeente. Ook willen organisaties graag meer betrokken zijn bij alle fasen van de beleidscyclus: vanaf de probleemanalyse, over de beleidsvorming en uitvoering, tot en met de evaluatie van het beleid.

Dat laatste geldt uitdrukkelijk ook voor de (vertegenwoordigers van de) minima zelf. In alle gemeenten worden zij gehoord en vindt overleg met hen plaats - bijvoorbeeld via de cliëntenraden van het lokale Sociale Zaken -, maar lang niet overal zijn zij een partner in de hele beleidscyclus.<sup>1</sup> Het systematisch inbouwen van een openbaar debat - liefst met een creatieve aanpak - over het gemeentelijk armoedebeleid met alle relevante partijen, waarbij de gemeente ook verantwoording aflegt over de gemaakte keuzes, is daarvoor een prima hulpmiddel. De manifestatie binnen de Stedenestafette heeft in een aantal gemeenten die functie gehad.

---

1 In Vlaanderen - is de landelijke overheid duidelijk actiever in het organiseren van die betrokkenheid via de Open Coördinatie methode (Vranken et al., 2009).

## 2.2 *Armoede in Nederland*

Nederland mag in vergelijking met de andere Europese lidstaten lage armoedecijfers hebben, uit de cijfers van SCP en CBS blijkt dat armoede ook in ons land hardnekkig is en de laatste jaren toeneemt. Halverwege de jaren negentig bedroeg het aandeel van huishoudens met een laag inkomen in Nederland tussen de 15 en 16 procent (CBS) op het totaal van de huishoudens. Na een constante daling tot circa 7 procent in 2009 is dat percentage nu weer aan het stijgen. Ongeveer 546.000 huishoudens moesten in 2008 rondkomen met een laag inkomen; 460.000 daarvan zaten onder de beleidsmatige inkomensgrens (CBS, 2009 Lage inkomens).

Volgens het *Armoedesignalement 2010* van het SCP steeg in 2009 het aantal arme huishoudens en personen in Nederland. Ook het aantal mensen in langdurige armoede en het aantal kinderen dat opgroeit in een huishouden onder de armoedegrens steeg dit jaar volgens het signalement. Tot slot is ook het aantal bijstandsuitkeringen in 2009 gestegen: 280.830 mensen in dat jaar (Westerhof & Schudde, 2010). Crutzen (2010) vond dezelfde stijgende trend in armoede en wijt deze aan de kredietcrisis en de economische neergang.

Zorgwekkend is daarnaast het grote aantal kinderen dat in Nederland als sociaal uitgesloten aan te merken is. Het gaat om 273.000 kinderen (11 procent van het totale aantal kinderen in Nederland tussen de 5 en 17 jaar) die enigszins tot zeer uitgesloten worden (Roest, Lokhorst & Vrooman, 2010). Sociale uitsluiting onder kinderen komt vooral voor in arme gezinnen die bijstandsafhankelijk zijn. Daarnaast hebben kinderen van niet-westerse herkomst, die in een eenoudergezin leven en ouders hebben met een laag opleidingsniveau of zonder betaald werk een grotere kans op sociale uitsluiting (Roest, Lokhorst & Vrooman, 2010).

Armoede treft eenoudergezinnen, huishoudens met bijstand, niet-westerse allochtonen en kinderen relatief gezien het meest (SCP, 2010). Volgens Crutzen (2010) kunnen we hier mensen zonder betaald werk, ouderen, asielzoekers, mensen met psychische problemen, mensen met een chronische ziekte of handicap en gezinnen waarin slechts één persoon betaald werk verricht aan toevoegen.

De meest voorkomende problemen onder minima in Nederland zijn het hebben van schulden en een langdurig laag inkomen (Crutzen, 2010). Verder blijken vier op de vijf mensen die een bijstandsuitkering ontvangen belemmeringen te ondervinden om te re-integreren op de arbeidsmarkt. In de meeste gevallen zijn een lage of verouderde opleiding of fysieke belemmeringen hiervan de oorzaak. Mede hierom hebben gemeenten in 2009 1,5 miljard aan re-integratiegeld ontvangen van het Rijk (Westerhof & Schudde, 2010), maar de re-integratiebureaus die gemeentes inhuren zijn over het algemeen niet bijzonder succesvol (Bosselaar & Prins, 2010).

De landelijke en de lokale overheid ondersteunen huishoudens met een laag inkomen. Het rijk zorgt via de belastingen voor bijvoorbeeld huur- en zorgtoeslagen, bepaalt de hoogte van de AOW en (bijstands)uitkeringen en heeft vanaf 2008 het zogeheten kindgebonden participatiebudget (kgpb) ter beschikking gesteld (circa 1200 euro per jaar).<sup>2</sup> Het zwaartepunt van het armoedebeleid ligt in Nederland op lokaal niveau bij de 430 gemeenten, daar zijn gemeenten en het rijk het roerend

---

2 Vergelijk Vrijheid en verantwoordelijkheid, Bijlage regeerakkoord 2010: *'De verhoging van de tegemoetkoming van het kindgebonden budget (WKB) in 2011 wordt per 1 januari 2012 teruggedraaid.*

over eens. Onder het lokale armoedebeleid vallen de uitvoering van de Wwb, de toekenning van bijzondere bijstand, kwijtschelding van lokale lasten, maar ook participatieregelingen als korting op het lidmaatschap van een club. Gemeenten kunnen meer maatwerk leveren dan de landelijke overheid, omdat zij dichterbij de burger staan en dus beter kunnen beoordelen wat iemand op of rond het minimum nodig heeft (Westerhof, 2010).

*Landelijke woordvoerders over lokaal armoedebeleid: Divosa, VNG, Sociale Alliantie en G32*

De VNG en Divosa en de G32 zijn de landelijk actieve informanten van het lokale armoedebeleid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) fungeert als belangenbehartiger, dienstverlener en platform voor alle gemeenten in Nederland. In die hoedanigheid houdt de VNG zich bezig met sociale voorzieningen die het lokale niveau uitvoert: Wwb, WIJ, en de Wsw. Daarbij hoort ook de re-integratieproblematiek. Veel minima maken gebruik van de regelingen die gemeenten uitvoeren. De VNG pleit voor het vervangen van de losse regelingen Wwb, WIJ, Wsw en Wajong door één samenhangende regeling die het mogelijk maakt om het potentieel van veel meer werklozen te ontsluiten. De VNG pleit daarnaast voor een integrale benadering van de participatieproblematiek door gemeenten: *'De opgave voor gemeenten de komende jaren is het leggen van verbindingen met onder meer zorg, onderwijs en economie.'*

Divosa, de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen (voorheen de vereniging van directeurs van sociale diensten), zet zich ook in voor participatie in de samenleving, het liefst door betaalde arbeid. Net als de VNG pleit Divosa daarbij voor meer integraal beleid, samenwerking met maatschappelijke partijen en vereenvoudiging van beleid: *'We moeten niet vasthouden aan 431 soorten minimabeleid. Zeker in tijden van economische krapte is vindingrijkheid een belangrijk goed. Zoek partners, benut ICT-mogelijkheden, vereenvoudig formulieren en leer ook van elkaar.'* De gemeente zou hier volgens Divosa een regierol in moeten vervullen (Westerhof, 2010).

De G32, belangennetwerk van bestuurders van grote Nederlandse gemeenten, bestaat uit drie pijlers: de fysieke, de economische en de sociale pijler. In deze laatste pijler staan armoedebestrijding en participatiebevordering hoog op de agenda (zie de Bouwstenen voor een brede participatievisie 2009) Participatie is misschien wel hét overkoepelende thema van alle dossiers binnen de 'sociale pijler'. Meedoen aan de samenleving en waardering krijgen van anderen is volgens de G32 een fundamentele levensbehoefte. Daarom moet het mogen en kunnen meedoen als een basisrecht worden beschouwd. Daarnaast brengt participatie collectieve welvaart, aldus de G32. Ze pleiten dan ook voor een verruiming van het armoedebeleid en meer integraal beleid (minder schotten tussen de Wwb, de WIJ en de Wmo bijvoorbeeld). De invoering van het Participatiebudget in 2009 past in deze ontwikkeling.

Bij het bevorderen van participatie benadrukt de G32 expliciet dat de eigen 'kracht' en verantwoordelijkheid van de burgers het uitgangspunt moeten zijn. Dit blijkt ook uit de titel van de handreiking voor G32-wethouders betreffende de sociale pijler uit 2010: *'Mensen maken de Stad.'* Het draait uiteindelijk om de burger en zijn of haar rol en plek in de lokale samenleving.

Daarnaast zijn de onderbenutting van inkomensondersteunende regelingen en samenwerking tussen gemeentelijke instellingen en particuliere initiatieven belangrijke thema's waar de G32 zich

---

*Daarnaast wordt met deze maatregel het kindgebonden budget vanaf 2012 tot en met 2015 niet jaarlijks geïndexeerd en vervalt per 2012 de oploop in het kindgebonden budget vanaf het derde kind.'*



op richt. In 2009 heeft de G32 het Nicis Institute gevraagd de meest inspirerende projecten op het gebied van armoedebestrijding te verfilmen om kennis te verspreiden en stedelijke professionals te inspireren.

Opvallend is dat alle drie de partijen armoedebestrijding bijna in één adem noemen met participatie. Meedoen aan verschillende domeinen in de samenleving staat centraal. Allen pleiten dan ook voor integraal beleid en meer onderlinge samenwerking. Zij kennen de gemeente hierin een regierol toe, hoewel zij de eigen kracht van burgers en de verantwoordelijkheid van alle partijen benadrukken. Het is nog maar de vraag in hoeverre deze ideaalplaatjes voet aan de grond krijgen in de lokale werkelijkheid. De Sociale Alliantie, de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de FNV, ook belangrijke woordvoerders over lokaal armoedebeleid maar dan namens maatschappelijke organisaties en groeperingen, uiten daar regelmatig twijfels over. De manifesten van de Sociale Alliantie en de Lokale monitor Werk inkomen en zorg zijn wat dat betreft illustratief (meest recente versies Sociale alliantie, 2010; FNV, Jorissen et al., 2009).

De Sociale Alliantie is een thematisch netwerk waarin een groot aantal landelijke en provinciale organisaties participeren. De Sociale Alliantie heeft onderzoeken en publicaties over armoede en sociale uitsluiting gepubliceerd. In april 2010 presenteerde het netwerk zijn vierde (eerdere manifesten verschenen in 2000, 2002 en 2006) manifest tegen armoede en uitsluiting: *Nederland armoedevrij!; met solidariteit en eigen kracht* Hierin roept de Sociale Alliantie de Nederlandse samenleving op zich in te zetten voor een armoedevrij Nederland over tien jaar. Hierbij noemen zij tien actiepunten: 1) een duurzame overheidsgarantie op betaalbare, toegankelijke en goede sociale voorzieningen, 2) een rechtvaardige inkomensverdeling en een evenwichtige lastenverdeling, 3) meer aansluiten bij de eigen mogelijkheden van mensen en meer maatwerk verrichten, 4) alle stakeholders moeten de dialoog aangaan met armen, 5) consulenten van werkpleinen en sociale diensten opereren als 'mogelijkheidsmakelaars', 6) meer aandacht voor de scholing van dienstverleners in invoelingsvermogen en respectvolle bejegening van kwetsbare mensen, 7) het sociaal minimum moet gekoppeld blijven aan de algemene en incidentele loonontwikkeling, 8) iedereen moet werk kunnen krijgen met een beloning die een menswaardig bestaan verzekert, 9) snelle en werkzame hulp bij schuldsituaties en voorkomen dat verdere schulden ontstaan, en 10) extra aandacht en ondersteuning voor kinderen die moeten opgroeien in een situatie van armoede en sociale uitsluiting.

De S23 sluiten in grote lijnen aan bij dat wat de grotere landelijke vertegenwoordigers naar voren brengen. Naast inkomensondersteuning vinden de gemeenten dat hun armoedebeleid de deelname aan de samenleving moet bevorderen. Bijna alle gemeenten hebben hierbij oog voor de gelaagdheid van armoede.

### 3 *De 23 Stedenestafette-gemeenten: kerngegevens en beleid*

Langdurige armoede is een vorm van sociale uitsluiting waarin meerdere risico's als een laag inkomen, een slechte arbeidsmarktpositie, problematische schulden, een laag opleidingsniveau, dakloosheid en gezondheidsproblemen samenkomen. Dit gebeurt vooral in situaties waarin nauwelijks uitzicht is op werk of een verandering in leefsituatie. Huishoudens kunnen hierdoor niet volwaardig meedoen in de maatschappij. Uit de omschrijvingen in het armoedebeleid van de S23 blijkt dat de Stedenestafette-gemeenten hierover voldoende kennis hebben om goed armoedebeleid te realiseren. In iedere beleidsnota staat wel een zin over het verlaten van de aanname dat armoede alleen gaat over te weinig financiële middelen. In plaats daarvan is er veel aandacht voor de complexiteit van armoede. Een paar voorbeelden hiervan:

*'Armoede is een complex verschijnsel van veelal met elkaar samenhangende factoren (inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, woon- en leefomgeving), waardoor er kans is op sociale uitsluiting.'* (Uit de beleidsvisie van de gemeente Alkmaar).

*'Armoede is een complex verschijnsel, waarbij meerdere aspecten een rol spelen. Daarom benaderen we armoede altijd vanuit een breed perspectief. Mensen kunnen bijvoorbeeld inkomensproblemen hebben die gekoppeld zijn aan een slechte lichamelijke en/of geestelijke gezondheid. Als het om armoede gaat, dan moet naar de totale leefsituatie van mensen worden gekeken. Armoede in 'enge zin' richt zich uitsluitend op de financiële situatie van mensen.'*

Veel gemeenten onderstrepen daarbij op papier de opvatting van de landelijke partijen dat effectieve armoedebestrijding alleen te bereiken is als alle betrokken partijen in de gemeente samenwerken. Dit houdt ook in dat minima er zelf sterk bij betrokken moeten worden. Hierbij zien gemeenten zichzelf wel eens als samenbrenger van belangrijke partijen in de gemeente, maar ze bedelen zichzelf in heel weinig gevallen een regierol toe in deze samenwerking, zoals Divosa graag zou zien.

### 3.1 *De S23: kerngegevens*

Daarnaast onderkennen veel gemeenten in hun beleidsnotities het belang van integraal beleid, waar bovenstaande partijen zo sterk voor pleiten. Maar, zo blijkt uit de Stedenestafette-rapporten, de praktijk is vaak weerbarstiger dan de beleidsnotitie. In de praktijk van de S23 lijkt er nog weinig ervaring opgedaan te zijn met de ontwikkeling van breder integraal beleid. En er is eigenlijk weinig aanleiding om aan te nemen dat dat in andere gemeenten anders zou zijn.

In de eerste plaats valt op dat de aandacht bij de meeste gemeenten vooral uitgaat naar inkomensondersteuning en maatschappelijke participatie en minder naar het aspect van adequate dienstverlening. Althans voor zover die niet automatisch de andere twee pijlers dient. Verder geven vele ambtenaren aan dat er nog een wereld te winnen valt in de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten en afdelingen. Terwijl samenwerkingsverbanden met maatschappelijke organisaties sterk toenemen, is er intern binnen de gemeente terughoudendheid om meer verbanden te leggen tussen armoedebeleid en bijvoorbeeld het Wmo-beleid. Dit neemt niet weg dat een aantal S23 gemeenten zich sterk bezighoudt met de vormgeving van deze koppeling. Overigens is wat ons betreft niet alleen de link met de Wmo onontbeerlijk bij integraal beleid betreffende armoedebestrijding. De relatie tussen participatie en gezondheid is immers uitgebreid aangetoond. Zo zijn gezondheidsproblemen, zowel lichamelijke als geestelijke, een belangrijke oorzaak van sociaal isolement en het ontbreken van perspectief (Nederland, Stavenuiter & Bulsink, 2010) Het betrekken van het lokale gezondheidsbeleid, gericht op het verminderen van sociaal-economische gezondheidsverschillen bij het armoedebeleid, is daarom een even noodzakelijke stap in de richting van samenhangend, integraal beleid. Activiteiten voor de gezondheidsbevordering zijn een goede aanvulling op het ontwikkelen van een perspectief op meedoen in de samenleving. In de praktijk valt de integratie van de verschillende beleidssectoren vaak nog tegen.

Tabel 1 geeft een overzicht van belangrijke kerngegevens over armoede van alle 23 Stedenestafette-gemeenten. De tabel laat zien dat uiteenlopende gemeenten hebben deelgenomen. Ons corpus bestaat uit drie G4-gemeenten (Utrecht, Den Haag en Rotterdam) en drie kleine gemeenten (Waddinxveen, Woerden en Ridderkerk). Er zijn elf gemeenten van de G32 (Alkmaar, Almere, Breda, Eindhoven, Enschede, Hengelo, Lelystad, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg en Zoetermeer) en zes middelgrote gemeenten (Delft, Leidschendam-Voorburg, Oss, Roosendaal, Vlaardingen en Zeist).

Tabel 3.1 Percentage van alle huishoudens naar (besteedbaar) inkomensgroepen

Gemeente	Inwoners-aantal*	Percentage laagste inkomens-groep**	Percentage hoogste inkomens-groep**	Aantal uitkerings-gerechtigden***	Aantal kinderen in een bijstands-situatie****
Alkmaar	93.876	10	8	7.630	900
Almere	183.270	7	10	13.630	3.300
Breda	170.960	13	10	13.020	2.210
Delft	96.168	22	8	6.360	1.550
Den Haag	475.681	14	9	47.680	
Eindhoven	210.333	14	7	20.060	3.200
Enschede	154.753	17	5	18.030	3.120
Hengelo	81.088	9	6	7.880	1.120
Leidschendam-Voorburg	72.862	6	14	4.740	860
Lelystad	73.063	10	9	7.810	1.100
Oss	76.732	7	10	7.600	600
Ridderkerk	44.689	5	10	2.400	320
Roosendaal	77.277	8	9	5.810	590
Rotterdam	582.951	15	6	67.200	23.350
Schiedam	74.947	9	7	6.320	1.570
Sittard-Geleen	95.691	11	8	11.070	1.360
Tilburg	202.091	16	7	18.450	3.090
Utrecht	294.737	23	9	24.420	4.870
Vlaardingen	70.860	8	7	5.310	1.190
Waddinxveen	25.638	5	14	1.310	130
Woerden	48.383	5	16	2.790	210
Zeist	60.488	11	15	5.040	620
Zoetermeer	119.504	6	12	9.000	2.090
<b>Totaal</b>	2.890.342 (5.7% van het totaal aantal inwoners in NL)			313.560	55.950
<b>In Nederland</b>	<b>16.405.399</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>1.307.790</b>	

\* Gemeente op Maat 2009, cijfers per 01-01-2008

\*\* CBS 2006

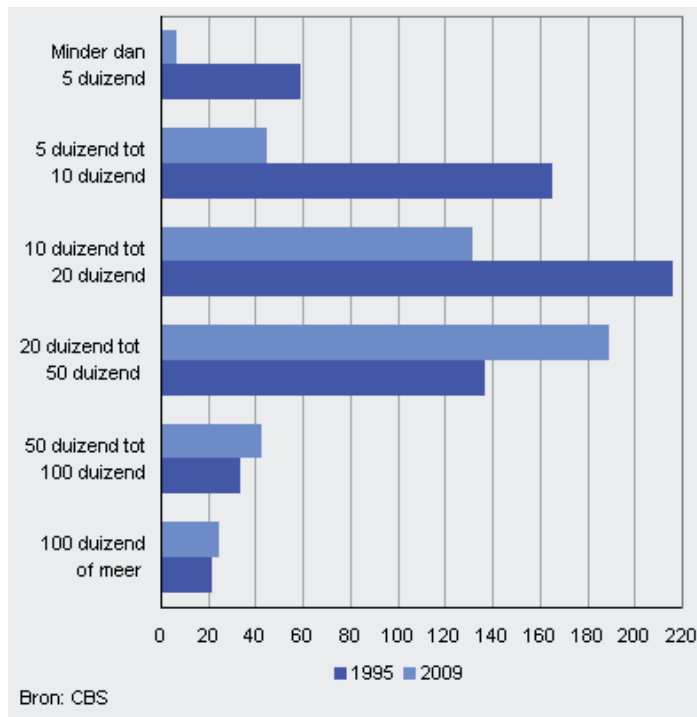
\*\*\* CBS 2009 3e kwartaal (Ww, bijstand en arbeidsongeschikt)

\*\*\*\*Kinderen In Tel. Databoek 2010

**Ons corpus: relatief grote gemeenten van diverse pluimage**

Met 'onze' 23 gemeenten, een ruime vijf procent van alle gemeenten (441 in 2009, 431 in 2010 volgens het CBS) in Nederland, hebben we het beleid over bijna zes procent van de totale bevolking kunnen beschrijven. De Stedenestafette-gemeenten waren relatief grotere gemeenten. Onderstaande figuur laat zien dat de meeste gemeenten tussen 10.000 en 20.000 inwoners tellen. Als we dit afzetten tegen het inwonersaantal van de Stedenestafette-gemeenten, zien we dat Waddinxveen, de kleinste gemeente in ons corpus, nog altijd meer dan 25.000 inwoners heeft.

Figuur 3.1 Inwoneraantal Nederlandse gemeenten



Aangezien de beleving van armoede erg afhankelijk is van de omgeving waarin iemand zich bevindt - armoede is een relatief verschijnsel, zoals het SCP en het CBS al constateerden (2010) - vinden we het ook belangrijk om iets te zeggen over de inkomensverdeling binnen de gemeenten waar wij uitgebreid onderzoek hebben kunnen doen. In inkomensverdeling is de S23 een mooie mix. Gemiddeld bevindt tien procent van de Nederlandse huishoudens zich in de laagste inkomensgroep die minder dan 11.700 per jaar te besteden heeft, en tien procent in de hoogste inkomensgroep, die meer dan 52.200 euro per jaar te besteden heeft (cijfers CBS, 2006). 'Onze' gemeenten wijken daar op allerlei manieren vanaf.

Er zijn vier gemeenten binnen ons corpus waar twee keer zoveel huishoudens in de hoogste inkomensgroep vallen dan in de laagste: Leidschendam-Voorburg, Waddinxveen, Woerden en Zoetermeer. Dit zijn de gemeenten met relatief de rijkste bevolking. Wat betreft het gevoerde beleid hebben we geen opvallende overeenkomsten tussen deze drie gemeenten kunnen vinden die te herleiden zijn tot de gedeelde inkomensverdeling binnen de gemeente. De gemeente met de 'allerrijkste' bevolking, dus met het hoogste percentage huishoudens in de hoogste inkomensgroep en het laagste percentage in de laagste inkomensgroep, is Woerden. Woerden hanteert de volgende relatieve definitie van armoede als uitgangspunt voor haar beleid: *'Armoede is de situatie waarbij de financiële middelen van een persoon of gezin zo beperkt zijn dat de betrokkenen materieel, cultureel en sociaal uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen*

*in Nederland.* Dit soort definities vinden we echter ook in andere gemeenten met heel andere inkomensverdelingen. Een voorbeeld: *'Armoede is een structureel gebrek aan materiële, sociale en culturele middelen of vaardigheden waardoor mensen noodgedwongen niet kunnen leven volgens de in de maatschappij geldende minimale normen.'* (Roosendaal)

Daarnaast zijn er in ons corpus zes gemeenten waar de verhoudingen precies andersom liggen: daar zijn er twee tot drie keer zoveel huishoudens binnen de laagste inkomensgroep als binnen de hoogste. Het gaat hier om Delft, Eindhoven, Enschede, Rotterdam, Tilburg en Utrecht: allemaal gemeenten die een hoog percentage studenten kennen die het aantal huishoudens binnen de laagste inkomensgroep flink omhoogtrekken. Gemeenten zien studenten over het algemeen niet als een groep minima waarvoor ze beleid moeten maken. Het toekomstperspectief van studenten is over het algemeen goed. Het is opvallend dat Den Haag - met toch ook een redelijk aantal hbo-opleidingen - niet in deze categorie valt in te delen (14 procent in de laagste inkomensgroep; 9 procent in de hoogste inkomensgroep). Voor een grote stad is daar het verschil in inkomen dus niet extreem groot. Rotterdam en Den Haag vallen overigens wel onder de tien gemeenten met het grootste aandeel huishoudens met een inkomen onder de beleidsmatige inkomensgrens (respectievelijk 11.7 en 10.6 procent) (SCP, 2010).

Vanuit ons onderzoek zien wij dat deze zes gemeenten, waar relatief veel huishoudens met lage inkomens wonen, drie kenmerken gemeen hebben. Alle bij armoedebestrijding betrokken partijen zijn zich in deze gemeenten uitdrukkelijk bewust van de noodzaak van samenwerking tussen maatschappelijk middenveld en gemeente. De samenwerking bevindt zich er over het algemeen in een vergevorderd stadium. Delft, Eindhoven, Enschede, Rotterdam en Tilburg zijn ook zeer tevreden over die samenwerking en er is een gedeelde visie op de prioriteiten. Het lijkt erop dat deze zes gemeenten nog meer dan de andere gemeenten in de Stedenestafette de expliciete intentie hebben om 'empowerment' en 'eigen kracht' van minima te bevorderen. Zij lijken ook meer dan de andere gemeenten te reflecteren op wat dat voor de uitvoeringspraktijk van gemeente en organisaties betekent.

Tot slot hebben we in ons corpus vijf gemeenten waar het verschil tussen het percentage huishoudens in de hoogste en in de laagste inkomensgroep twee procent of minder bedraagt. Over het algemeen lijken dit ook verder gemeenten met een evenwichtige verdeling in inkomensgroepen. De gemeenten in kwestie zijn: Alkmaar, Lelystad, Roosendaal, Schiedam en Vlaardingen. Het is opvallend dat deze gemeenten actief en tevreden zijn met hun beleid op het gebied van inkomensondersteuning en re-integratie naar de arbeidsmarkt. Onze adviezen aan deze groep bevatten als vast element de suggestie om het armoedebeleid verder te ontwikkelen naar maatschappelijke participatie. Binnen deze groep is Lelystad de uitzondering die de regel bevestigt: het voorkomen van armoede heeft in Lelystad meer aandacht dan inkomensondersteuning. Bij alle vijf gemeenten spreken onze onderzoeksrapporten van de noodzaak tot investering in samenwerking binnen de gemeente en in duurzame (structurele) samenwerking met maatschappelijke organisaties, waarbij de gemeente meer de rol van regisseur kan vervullen. Die constatering doen we echter vaker en kunnen we op geen enkele manier terugvoeren op de evenwichtige inkomensverdeling binnen de gemeente.

### 3.2 *De new towns: Zoetermeer, Lelystad en Almere*

Zoetermeer, Lelystad en Almere zijn de new towns bij onze S23. New towns zijn letterlijk vertaald nieuwe steden: geplande gemeenten in een buitengebied waar eerst niets of alleen maar een klein dorp was. New towns beginnen vaak als overloop of buitenwijk van een grote stad waar mensen hun werk en hun sociale leven hebben. New towns kenmerken zich door een begin als slaapstad, maar Zoetermeer, Lelystad en Almere zijn inmiddels doorontwikkelde woonsteden waar zich op hun beurt een grotestedenproblematiek aandient. Bij de armoedebestrijding hebben ze alledrie bijvoorbeeld te maken met een relatief grote groep tienermoeders; in alle drie de gemeenten is een gerespecteerde voedselbank die vrijwilligers draaiende houden. De bevolking in deze gemeenten groeit in tegenstelling tot die in vele andere gemeenten in Nederland nog steeds. Lelystad heeft nu circa 75.000 inwoners, Zoetermeer ongeveer 120.000 en Almere is van de drie verreweg het grootst met 180.000 inwoners.

#### **Bewoners**

De bewoners van Almere en Zoetermeer zijn over het algemeen iets welgestelder dan bewoners in een gemiddelde Nederlandse gemeente. De hoogste drie (van de tien) inkomensgroepen vormen daar ongeveer een derde van de huishoudens; meestal is dat minder dan een kwart. In Lelystad vormen daarentegen de laagste drie inkomensgroepen meer dan een derde van de huishoudens. Lelystad heeft echter ook het laagste percentage - door ons opgetekende - uitkeringsgerechtigden van deze drie, namelijk rond de 9 procent. Zoetermeer kent circa 11 procent bijstandsgerechtigden en burgers met een Ww- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering; Almere circa 13 procent.

In new towns wonen relatief veel jonge gezinnen en veel tweeverdieners. Het is de verwachting dat het aantal en aandeel allochtone Nederlanders in Zoetermeer, Almere en Lelystad het komende decennium zal groeien. Lelystad en Almere - en Zoetermeer in iets mindere mate - kennen grote gemeenschappen met een Antilliaanse of Surinaamse achtergrond. Het is bovendien de verwachting dat het aandeel ouderen in de bevolking van new towns de komende jaren minder snel zal stijgen dan elders in Nederland. New towns blijven relatief jonge steden.

De minima in deze steden hebben te maken met relatief hoge woonlasten omdat de huizen meestal in de jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn gebouwd en de beginhuren toen zijn vastgesteld. Omdat de huizen niet ouder zijn dan dertig jaar ligt de huurprijs in Almere hoog. Dat maakt veel mensen met een laag inkomen afhankelijk van huurtoeslag. Almere heeft vanwege die hoge huren het Woonlastenfonds in het leven geroepen. Meer dan 10.000 minimahuishoudens tot 140 procent van het sociaal minimum ontvangen in Almere via de belastingdienst een huurtoeslag (ongeveer 80 procent van de huishoudens die hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen in Almere). Het Woonlastenfonds zorgt ervoor dat mensen die drie jaar 'in die situatie zitten' een extra toelage ontvangen. Het gaat dan om minimahuishoudens tot 105 procent van het sociaal minimum. In deze new towns wonen relatief veel minima met een koophuis, 'met een huis aan hun kont', zoals een van de respondenten het uitdrukte. Het gaat dan vaak om tweeverdieners waarbij om de een of andere reden één inkomen is weggefallen.

### **Verwachtingen van het maatschappelijk middenveld**

De new towns verwachten veel van het maatschappelijk middenveld in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Zo verwoordt B&W van Almere dit kernachtig door te stellen: *'We doen het samen met de organisaties in de stad.'* En ook Zoetermeer geeft in haar collegeprogramma 2010-2014 aan: *'Wij hebben het advies en de steun van anderen nodig, en sommige zaken kunnen burgers of bedrijven beter zelf doen. Niet om 'ervan af te zijn', maar omdat ze dan eenvoudiger, sneller, herkenbaarder en dichterbij worden verricht.'* Van deze drie is Lelystad het verst in daadwerkelijke samenwerking met dat middenveld. Vooral aan de preventieve kant van het armoedebeleid, het beleid rond kinderen en armoede, zijn daar goede resultaten geboekt.

In Lelystad is het een breed gedeeld uitgangspunt dat mensen met een minimuminkomen niet alleen behoefte hebben aan inkomensondersteuning, maar juist ook aan preventieve maatregelen en gerichte voorlichting. Het is vooral deze preventieve kant van het armoedebeleid die het grootste gewicht krijgt in Lelystad, zowel bij de gemeente als bij maatschappelijke organisaties. Het 'Kanspunt' binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en 'School 's cool' zijn projecten waarin dit beleid zich uitkristalliseert. Het Kanspunt is een plaats waar professionals en vrijwilligers terecht kunnen wanneer zij opmerken dat kinderen of hun ouders vanwege armoede niet volwaardig kunnen meedoen aan de samenleving. Het Kanspunt zoekt dan naar oplossingen. Op het kanspunt zitten bijvoorbeeld een medewerker van het CJG, een medewerker vanuit het schoolmaatschappelijk werk en twee medewerkers van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg van de gemeente Lelystad.

In Almere is het verbeteren van de maatschappelijke participatie van minima - buiten de inkomensondersteuning en re-integratie via de Wwb om - neergelegd bij het maatschappelijk middenveld, via subsidiëring van maatschappelijke organisaties met dat doel (het Stadsfonds). De Schoor is een van de belangrijkste organisaties in Almere op dat terrein. De Schoor werkt bijvoorbeeld samen met woningcorporatie Ymere bij huisbezoeken. Een deel van de woningvoorraad in Almere wordt gerenoveerd. Voorafgaand aan de renovatie gaat een medewerker van Ymere samen met een medewerker van de Schoor op huisbezoek bij bewoners van de huizen die gerenoveerd worden. Tijdens dit bezoek spreken zij met de bewoners hun wensen over de woning door, en praten zij eventueel over andere problemen waar de bewoners mee te maken hebben. Praten daarover in de eigen omgeving gaat gemakkelijker. Op die manier komen de bezoekers bij bewoners zaken op het spoor die om aandacht vragen, maar waar mogelijk nog geen aandacht voor is.

In Zoetermeer heeft het middenveld aangegeven een meer praktische invulling voor te staan van de rolverdeling tussen maatschappelijk middenveld en gemeente: wie doet nu eigenlijk wat op dit terrein? En waarom? Er is behoefte aan een meer beredeneerde taakverdeling dan nu het geval is. Meer rolvastheid van de gemeente is daarbij een punt van aandacht. Het veld en de ambtenarij hebben behoefte aan een gemeente die kijkt naar 'wat we gezamenlijk zouden kunnen doen', meer bundeling van krachten, en over het geheel genomen een meer sturend optreden van de gemeente. Om te weten op welke terreinen die regie en bundeling van krachten het meest urgent is, is het wel belangrijk om te weten wie de minima in Zoetermeer zijn. Tot op heden heeft de gemeente daar nog weinig zicht op. De Armoedemonitor die in ontwikkeling is, heeft hierin een belangrijke rol te vervullen, maar Zoetermeer zou wat dit betreft ook kunnen leren van collega new town Almere. Almere heeft twee eenvoudige en goede meetinstrumenten ontwikkeld om te peilen of de



beleidsaanpak van armoede en sociale uitsluiting werkt: de Meedoen- en BelemmeringsIndex. Almere zou op haar beurt weer van Zoetermeer kunnen leren bij de pr rond de inkomensvoorziening. Het boekje *Zo meer doen* is in Zoetermeer een succes, terwijl *Rondkomen in Almere* maar bij een enkeling in Almere bekend is.

### 3.3 *De voormalige textielsteden: Enschede, Hengelo en Tilburg*

In Enschede, Hengelo en Tilburg vormen de drie laagste inkomensgroepen (meer dan) een derde van de gemeentebevolking (landelijk vormen ze ongeveer dertig procent van de bevolking) terwijl de drie hoogste inkomensgroepen nog geen kwart daarvan vormen: het zijn niet de rijkste inwoners van Nederland die hier wonen. Tilburg en Enschede spannen de kroon. In deze voormalige textielsteden binnen onze S23 spelen de consequenties van het proces van de-industrialisering. De textielindustrie is er van oudsher een belangrijke bron van werkgelegenheid, maar met het wegvallen van de banen in deze sector zijn verschillende groepen, veelal laaggeschoolden, al sinds de jaren zeventig geconfronteerd met werkloosheid en armoede. Op grond van CBS-cijfers constateren we dat de werkgelegenheid in de textielindustrie in Nederland in omvang is gedaald van 223.000 arbeidsjaren in 1950 naar 23.500 arbeidsjaren in 2002. Hoewel de 'moderne' dienstensector die hiervoor in de plaats komt werkgelegenheid genereert, blijven specifieke groepen arbeiders zonder emplooi. In de drie steden die we in dit deel beschrijven zien we dat er een onderklasse lijkt te ontstaan waarin de voormalige textielarbeiders en hun gezinnen te maken hebben met een grote mate van inkomensonzekerheid en te maken krijgen met wat tegenwoordig heet 'overerfbare armoede'. Zoals een van de respondenten in Enschede het verwoordt: *'Enschede was de stad van de textiel. Met het wegtrekken van deze sector kwamen veel gezinnen in de problemen. Je ziet dat deze problemen worden doorgegeven naar jongere generaties. Kinderen in deze gezinnen komen dan ook in de problemen, dat begint al in het onderwijs.'* We lezen in het rapport Staat van de stad. Enschede anno 2009: '(...) de textielindustrie is verdwenen, en daar is of zijn nog geen andere drager(s) (...) voor in de plaats gekomen.' De vraag is of de vergelijkbare werkgelegenheids geschiedenis heeft geleid tot een vergelijkbare aanpak van armoede in de drie steden (Gemeente Enschede, 2009).

#### **De werkgelegenheid maakt het verschil**

Sinds de textielindustrie is verhuisd naar lagelonenlanden is het aandeel langdurig werklozen en de jeugdwerkloosheid in de gemeente Enschede bovengemiddeld hoog (Gemeente Enschede, 2007). De mensen die moeten rondkomen van een minimuminkomen zijn in bepaalde wijken oververtegenwoordigd, zoals in Boswinkel/Stadsveld en Tweekelerveld. Deze mensen hebben hun baan verloren en kunnen moeilijker meedoen aan diverse maatschappelijke activiteiten. De jeugdwerkloosheid komt gedeeltelijk voort uit de 'overerving' van armoede binnen gezinnen: armoede wordt van generatie op generatie doorgegeven. Dit bestendigt de al kwetsbare positie van bepaalde gezinnen.

In Hengelo en Tilburg is de situatie anders omdat daar van oudsher ook andere industrieën aanwezig zijn: denk aan de metaalindustrie in Hengelo en de sigaren en gloeilampen in Tilburg. Beide gemeenten herbergen nu ook moderne nijverheid (Tilburg daarnaast ook verzekeringen), maar hebben niettemin te maken met een 'harde kern' waarbij meerdere generaties in armoede leven. Maar net

als in de gemeente Tilburg heeft de groep minima in Hengelo een meer diverse samenstelling dan in Enschede. Een beleidsambtenaar zegt hierover: *'Het is moeilijk om het te groeperen. Het is zo divers.'* In alledrie de gemeenten zijn beroepen verdwenen, maar in Enschede zijn er in vergelijking met Tilburg en Hengelo relatief minder bloeiende beroepen voor in de plaats gekomen.

#### **Doorwerking in het lokale armoedebeleid?**

De gemeente Enschede besteedt begrijpelijkerwijs verreweg de meeste aandacht aan de situatie van de voormalige textielarbeiders. Het aantal banen is er lager dan in referentiegemeenten, relatief meer huishoudens bevinden zich in de laagste inkomensgroep en vervangende werkgelegenheid is er minder (Gemeente Enschede, 2008; CBS, 2006). Doorbreking van achterstandssituaties is in deze gemeente een expliciet speerpunt. Volgens verschillende gesprekspartners in de gemeente Enschede zijn er door de voortdurende uitkeringsafhankelijkheid specifieke gedragspatronen ontstaan, zoals een 'afwachtend' arbeidsethos onder minima. Om dit te doorbreken is er een roep onder ambtenaren en maatschappelijke organisaties om de ingezette samenwerking te intensiveren en integraal of integraler met elkaar te gaan samenwerken. Accenten kunnen in de toekomst bijvoorbeeld gelegd worden op een verdere afstemming tussen de Wmo en het terrein van werk & inkomen.

Alle drie de gemeenten hebben een brede visie op armoede. Zij zien armoede niet alleen als een financiële, maar ook als een sociale en cultureel-economische kwestie. De drie voormalige textielsteden richten zich nog meer dan de andere stedenestafette-gemeenten op preventie (Hengelo en Enschede) en 'sociale stijging' (Tilburg). Bij preventie denken de respondenten in deze gemeenten aan het beter en meer aanbieden van schuldhulpverlening, maar ook aan aandacht voor het doorbreken van de overdracht van armoede naar de volgende generatie. Zij spreken vaker over het 'doorbreken van achterstandssituaties' dan andere gemeenten. Zo is Hengelo een alliantie aangegaan met het bedrijfsleven: Hengelo maakt werk van dienstverlening aan werkende armen, heeft een 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid' en een Pact Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, een netwerk van meer dan 150 werkgevers die zich intensief inzetten voor maatschappelijke vraagstukken.

Voor het voorkomen van de schuldenproblematiek is er in Oost-Nederland de Stadsbank, die de gemeente Enschede met 21 andere gemeenten in Oost-Nederland organiseert en financiert. In Enschede krijgt iedereen met een uitkering een budgetteringscursus aangeboden. Daarnaast hebben het Meldpunt Huurschulden en het inloopsprekuur Werkplein in deze gemeente een functie in het 'voorkomen van erger'. In 2009 is een regeling wanbetalers zorgpremie in het leven geroepen. Bij notoire wanbetalers houdt de gemeente Enschede de premie verplicht in. Tilburg kan wat betreft preventie leren van Enschede en Hengelo. Hengelo kan op haar beurt weer leren van Enschede en Tilburg als het gaat om samenwerkingsprocessen met het maatschappelijk middenveld.

Wat de inkomensnormen betreft die gelden om in aanmerking te komen voor de regelingen voor minima kan Enschede gaan kijken hoe Tilburg en Hengelo het voor elkaar krijgen om veelal 120 procent van het bijstandsniveau aan te houden. Hiermee is het armoedebeleid in Tilburg en Hengelo wat ruimhartiger dan in Enschede. Enschede gaat grotendeels uit van 100 procent; met uitzondering van chronisch zieken en gehandicapten: voor hen geldt 150 procent van het bijstandsniveau.

### 3.4 *De kleinste gemeenten: Waddinxveen, Woerden en Ridderkerk*

Van de 23 gemeenten die hebben deelgenomen aan de Stedenestafette zijn drie gemeenten aan te merken als klein: Ridderkerk en Woerden met net geen 50.000 inwoners, en als kleinste gemeente Waddinxveen met iets meer dan 23.000 inwoners. In al deze drie gemeenten bevindt vijf procent van de huishoudens zich in de laagste inkomensgroep, die minder dan 11.700 euro per jaar te besteden heeft. Landelijk varieert het aandeel van de laagste inkomensgroep van de gemeentebevolking van 5 procent tot 23 procent (CBS, 2006). In vergelijking met de andere S23 gemeenten lijkt de omvang van het armoedeprobleem in deze kleine gemeenten dus mee te vallen. In Waddinxveen nemen we zelfs een 'onderstroomdebat' waar over de vraag of er eigenlijk wel armoede is. Cijfers laten echter wel degelijk zien dat deze gemeente armoede kent. Bijna zeshonderd mensen moeten rondkomen van een inkomen onder 120 procent van het bijstandsniveau en 130 kinderen bevinden zich in een bijstandssituatie.

Wie zijn nu die minima in de drie kleine gemeenten? In Ridderkerk, Woerden en Waddinxveen blijken dit vooral eenoudergezinnen, nieuwe Nederlanders, ouderen - vooral in Ridderkerk speelt de snelle vergrijzing een rol - en kleine zelfstandigen te zijn. Ook vermoeden respondenten verborgen armoede. Schaamte kan daarbij een rol spelen. Respondenten constateren schroom om gebruik te maken van voorzieningen. Om die reden houden mensen hun inkomenssituatie liever verborgen. De respondenten uit de gemeente zien wel een daling in deze schroom, onder andere door tv-programma's waarbij het werk van de voedselbank onder de aandacht is gebracht. Armoede mag in de kleine gemeenten in ons onderzoek niet zo omvangrijk of zichtbaar zijn, zij hebben zonder uitzondering een voedselbank waarvan minima volop gebruikmaken.

#### **Lokaal armoedebeleid**

Het armoedebeleid van de kleine gemeenten richt zich in eerste instantie op inkomensondersteuning. De gemeenten bieden regelingen waarop mensen met een kleine beurs een beroep kunnen doen. Ook activering van uitkeringsgerechtigden, bij voorkeur leidend tot betaald werk, staat centraal. Deze laatste doelstelling is in een sterk vergrijzende gemeente als Ridderkerk van beperkte betekenis. Voor ouderen (zeker vanaf 65 jaar) is deelname aan betaalde arbeid geen concrete optie. In de kleine gemeenten is er minder beleidsaandacht gericht op participatiebevordering, ondanks intenties in die richting die door deze drie gemeenten in beleidsnota's zijn opgenomen. Een onderdeel dat ronduit weinig aandacht krijgt, is preventie van armoede.

De regelingen waarop minima een beroep kunnen doen, zijn dan ook vooral inkomensondersteunende regelingen: bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en collectieve ziektekostenverzekering. Dat neemt niet weg dat de kleine gemeenten ook regelingen voor tegemoetkoming in de kosten voor maatschappelijke participatie hebben. Wat opvalt is dat minima slechts beperkt gebruikmaken van de regelingen. De kwijtschelding bereikt ongeveer de helft van de rechthebbenden. Het bereik van de bijzondere bijstand varieert van 11 procent in Ridderkerk tot 54 procent in Woerden. Ook het bereik van de collectieve ziektekostenverzekering loopt nogal uiteen, van 22 procent in Ridderkerk tot 60 procent in Woerden. Het bereik van de overige regelingen komt over het algemeen niet hoger uit dan een derde.

De drie gemeenten willen dan ook het niet-gebruik tegengaan. Om het gebruik van de regelingen te stimuleren, zetten zij zich in voor het vergroten van kennis over regelingen. Dit doen ze door betere informatievoorziening voor mensen met een laag inkomen, maar ook voor de maatschappelijke organisaties. Daarnaast streven de gemeenten naar een verlichting van de administratieve lasten voor de aanvragers.

### **Samenwerking**

Vanwege hun beperkte omvang zoeken de kleine gemeenten vaak samenwerking met nabijgelegen buurgemeenten om efficiënter te kunnen werken en om kennis te kunnen delen. Zo werkt Woerden intensief samen met vier buurgemeenten rondom armoedebeleid. Maar ook het Intergemeentelijke samenwerkingsverband Midden-Holland, waar Waddinxveen onder valt, pakt kennisuitwisseling en voorbereiding van beleid gezamenlijk aan. In Ridderkerk lijkt dit nog het minst te gebeuren, daar is de wens geuit meer samenwerking te zoeken met de buurgemeenten.

Daarnaast vinden de kleine gemeenten dat armoedebestrijding niet alleen een zaak van de gemeente is. Het maatschappelijk middenveld krijgt hierin (in ieder geval op papier) ook een voorname rol toebedeeld. De maatschappelijke organisaties en vrijwilligers in kleine gemeenten richten zich, net als in veel andere gemeenten, vooral op het attenderen van mensen op de regelingen en het helpen met formulieren, maar ook op het stimuleren van maatschappelijke participatie. We zien in de kleine gemeenten vooral een grote betrokkenheid van kerkelijke gemeenschappen. Dit geldt in het bijzonder voor Waddinxveen. Een grote(re) rol van het particulier initiatief sluit aan bij ambities van de gemeenten om het voor alle inwoners mogelijk te maken mee te doen en daarbij ieders kracht en kennis in te zetten.

De geïnterviewde minima in de kleine gemeenten zijn er doorgaans van overtuigd dat de gemeente 'het hart op de goede plek' heeft. Tegelijkertijd verschillen ze van mening over de mate waarin ze betrokken worden bij het ontwikkelen van en invloed hebben op het gemeentelijke beleid. Sommigen voelen zich serieus genomen en hebben de indruk dat de gemeente zeker naar ze luistert. Anderen twijfelen over de invloed die ze hebben. Sterke kanten vinden zij doorgaans de regelingen en voorzieningen die er zijn. Tegelijkertijd vinden zij dat het onder de aandacht brengen van deze regelingen, maar ook het taalgebruik op dat gebied, voor verbetering vatbaar is. De samenwerking in kleine gemeenten vindt vooral op informele wijze plaats. Overzichtelijkheid en kleinschaligheid van een kleine gemeente lijken de informele samenwerking te bevorderen. Uit verschillende hoeken klinkt echter de roep om meer geformaliseerde overleggen. De maatschappelijke organisaties zien een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten bij het samenbrengen van partijen die armoede en sociale uitsluiting bestrijden. In Woerden blijkt het merendeel van de ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties positief over een nieuw te vormen samenwerkingsverband. Waddinxveen kent al zo'n breed samenwerkingsverband, waarbij zo'n dertig organisaties betrokken zijn. Ridderkerk heeft onlangs een convenant gesloten, met als doel de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties en maatschappelijke organisaties onderling te versterken.

Het versterken van de samenwerking zou volgens de ambtenaren en organisaties in de drie gemeenten vooral gericht moeten zijn op het verminderen van het niet-gebruik, de uitwisseling van kennis en het vergroten van draagvlak voor armoedebestrijding.

### 3.5 *De grote drie: Den Haag, Rotterdam en Utrecht*

Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn de drie grote steden die meededen aan de Stedenestafette ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Met elkaar hebben ze gemeen dat ze niet alleen in absolute aantallen de meeste minima onder hun inwoners tellen, maar ook verhoudingsgewijs. Utrecht heeft relatief gezien het grootste aandeel huishoudens met een minimuminkomen: 23 procent tegenover 15 procent in Rotterdam en Den Haag. In elk van deze drie steden is er een concentratie van armoedeproblematiek in enkele grotere wijken. Voorbeelden zijn de Schilderswijk in Den Haag, Feijenoord in Rotterdam en Overvecht en Kanaleneiland in Utrecht. Het zijn tevens wijken met grote concentraties inwoners met een niet-Nederlandse achtergrond. In elk van deze gemeenten bestaat het aantal minimahuishoudens voor meer dan de helft uit nieuwe Nederlanders. Deze grote drie hebben een diverse bevolkingssamenstelling.

Utrecht wijst op de snel groeiende groep allochtone ouderen die onder het bestaansminimum leven vanwege onvoldoende opgebouwde AOW-rechten en duidt deze groep expliciet aan als nieuwe doelgroep van het armoedebeleid. Voor deze specifieke groep is er landelijk de uitkering inkomensvoorziening ouderen (AIO) georganiseerd. Voordat iemand de 65-jarige leeftijd bereikt, berekent de Sociale Verzekeringsbank hoeveel AOW iemand krijgt. Als blijkt dat het inkomen onvoldoende is informeert de Sociale Verzekeringsbank de betreffende persoon daarover. Als deze aan de voorwaarden voldoet heeft deze persoon recht op aanvullende bijstand voor levensonderhoud, en op minimavoorzieningen van de sociale dienst.

Rotterdam wijst op de grotere armoede onder de eerste generatie allochtonen in vergelijking tot de tweede generatie en autochtonen.

Opvallend is verder het grote aantal kinderen dat in Rotterdam in armoede opgroeit. Afgezet tegen het aantal inwoners onder de armoedegrens van 120 procent, ligt het percentage kinderen dat dit in Rotterdam betreft met 40 procent beduidend hoger dan in de twee andere grote steden. Huishoudens met kinderen al dan niet van alleenstaande ouders zijn in alle drie de steden belangrijke aandachtsgroepen van het armoedebeleid. Een andere belangrijke aandachtsgroep vormen jongeren, waarbij de focus gericht is op het tegengaan van problematische schulden bij deze groep.

Tot slot zijn de dak- en thuislozen een belangrijke doelgroep in de grote steden. Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang (dat in 2006 van start is gegaan) heeft ertoe geleid dat in de vier grote steden nog nauwelijks mensen op straat leven, een groot aantal dak- en thuislozen een beter (integraal) hulpaanbod hebben gekregen en dat een merkbare afname van de overlast te constateren is (Maas & Planije, 2010). Het plan is een intensivering van de gezamenlijke aanpakken die al aanwezig waren in de steden en heeft een extra impuls gegeven aan de aanpak van problematiek van dak- en thuislozen. Speerpunten van het plan zijn persoongerichte en sluitende ketenaanpak, uitbreiding van de capaciteit van voorzieningen en het organiseren van zorgnetwerken en maatschappelijke steunsystemen in de wijken rond sociaal kwetsbare mensen.

#### **Visie en beleid**

De drie grote steden zien, net als de meeste andere Stedenestafette-gemeenten, armoede als een multidimensioneel probleem. Met inkomensondersteuning vormen het bevorderen van participatie en het voorkomen van problematische schulden daarom de belangrijkste pijlers van

het armoedebeleid. Bij participatie ligt de focus op arbeidsparticipatie, omdat in de visie van deze gemeenten het hebben van werk de beste manier is om uit de armoede te geraken. De belangrijkste ondersteuningsbehoeften van de minima in de grote gemeenten zijn voorlichting over ondersteuningsmogelijkheden, mogelijkheden voor sociaal contact en ondersteuning bij participatie.

In de vertaling van de beleidsvisie naar de uitvoering van het armoedebeleid doen zich tussen de drie grote steden enkele opmerkelijke verschillen voor. Als eerste is dat de inkomensgrens voor ondersteuning. Elk van deze gemeenten hanteert een hogere grens dan de landelijk geldende norm. Den Haag is hierin het meest ruimhartig met een grens van 130 procent van het sociaal minimum, gevolgd door Utrecht met 125 procent en Rotterdam met 120 procent.

Rotterdam valt op door zijn preventieve benadering bij het tegengaan van problematische schulden. De kern hiervan bestaat uit het verstrekken van giften bij het aanvragen van financiële ondersteuning voor duurzame gebruiksgoederen. Daarmee wordt voorkomen dat mensen moeten gaan lenen als de wasmachine bijvoorbeeld kapot is, en zo verder in de financiële problemen raken.

In Utrecht is de focus gericht op het vergroten van het voorzieningengebruik door de minima. Momenteel bereikt de gemeente hier 90 procent van de huishoudens met een laag inkomen mee. Een belangrijk instrument hiervoor is de U-pas. De U-pas is onder andere gekoppeld aan de collectieve ziektekostenverzekering en een reeks vergoedingen voor cursussen en lidmaatschappen van sportverenigingen. In Utrecht heeft 70 procent van de minimahuishoudens een collectieve ziektekostenverzekering via de gemeente afgesloten. Ter vergelijking: in Den Haag blijft dit steken op 30 procent. Het beleid in Utrecht is nu gericht op het bereiken van de laatste 10 procent aan huishoudens die voor ondersteuning in aanmerking komen. Om dit te bewerkstelligen is in Utrecht onder andere het V-team (voorlichtingsteam) actief, een samenwerkingsverband van gemeente, belastingdienst, zorgverzekeraar en sociale verzekeringsbank. Dit team geeft op een outreachende manier voorlichting aan groepen in wijkcentra, de vestigingen van Werkplein en verzorgingshuizen.

De inzet van Utrecht sluit aan bij de constatering van de Divosa-monitor dat grotere gemeenten vaker innovatieve middelen inzetten om minima te bereiken dan kleinere gemeenten. Zij maken meer gebruik van automatisering en het koppelen van bestanden. Grotere gemeenten zoeken daarnaast meer samenwerking met het maatschappelijk middenveld, zoals voedselbanken en welzijnsinstellingen. Mede door deze extra maatregelen en het feit dat zij meer inwoners hebben met een laag inkomen, geven grote gemeenten bijna twee keer zoveel geld uit aan armoedebeleid als kleine gemeenten (Westerhof, 2010).

Den Haag heeft een vergelijkbaar instrument, de Ooievaarspas. Dit instrument biedt inwoners met een laag inkomen tal van kortingen voor sociaal-culturele activiteiten en is daarmee een sleutelinstrument in het bevorderen van de maatschappelijke participatie. Tachtig procent van de minimahuishoudens beschikt over tenminste één Ooievaarspas. De pas is niet zoals in Utrecht gekoppeld aan voorzieningen als de collectieve ziektekostenverzekering, maar wordt wel als *'locomotief'* van het Haagse armoedebeleid gezien. Meer nog dan het niet-gebruik van regelingen ligt de focus van het gemeentelijk beleid van Den Haag op werk als belangrijkste uitstroomroute uit een armoedesituatie. Of dit beleid ook succesvol is kunnen we met onze onderzoeksgegevens niet aantonen.

### **Samenwerking**

Alle drie de gemeenten werken bij armoedebestrijding samen; samenwerking vindt plaats tussen verschillende gemeentelijke afdelingen en met tal van maatschappelijk organisaties. De samenwerking gebeurt veelal in lokale samenwerkingsverbanden, zoals stichting Rosa in Rotterdam, de Armoedecoalitie in Utrecht en de Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen in Den Haag. De kwaliteit van de samenwerking ervaren betrokkenen over het algemeen als goed, maar ook voor verbetering vatbaar. Deze verbetering betreft vooral de uitwisseling van informatie, het stellen van doelen en het oppakken van de regierol door de gemeente. Rotterdam pleit specifiek voor meer overleg op deelgemeentelijk niveau. In Rotterdam zijn verschillende beleidsonderdelen gedecentraliseerd naar de deelgemeentes, zoals het Wmo-beleid. Hoewel dat niet voor het gemeentelijk armoedebeleid geldt, vinden er wel verschillende initiatieven op deelgemeentelijk niveau plaats, zoals het gemeentelijke project 'Energiebesparing minima' en het armoedeplatform BLUT in de deelgemeente Prins Alexander.

## *Intermezzo: Kinderen en armoede*

Het bevorderen van de participatie van kinderen is in veel gemeenten van de Stedenestafette een prioriteit. Bij dit onderwerp 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 weten te krijgen. Zo ook in Nederland.

Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit is verontrustend hoog. Volgens de laatst gepubliceerde cijfers gaat het om meer dan 11 procent van de kinderen tot 18 jaar (CBS, 2010). Deze kinderen leven in een gezin met een inkomen tot maximaal 120 procent van het sociaal minimum. Het gaat om 382.000 minderjarige kinderen. 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.

### **Aantoonbare noodzaak**

De Nederlandse overheid onderzoekt sinds een paar jaar de leefsituatie van deze kinderen. Het eerste onderzoek in Nederland in 2007 laat zien dat kinderen uit arme gezinnen beperkingen hebben in hun mogelijkheden tot maatschappelijke deelname (SCP, 2007). Deze rapportage is aanleiding voor een motie van de Tweede Kamer om een financiële impuls aan het armoedebeleid te geven. Het kabinet stelde in 2008 en 2009 jaarlijks 40 miljoen euro ter beschikking aan gemeenten (Abutaleb-gelden).

Daarnaast zijn er convenanten afgesloten tussen het ministerie van Sociale Zaken en meer dan honderd gemeenten. In deze convenanten staat concreet hoe een gemeente het bevorderen van de participatie van kinderen gaat aanpakken. Het doel van de financiële impuls van de landelijke overheid is om meer kinderen uit arme gezinnen te laten deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten. Concreet moet het aantal kinderen dat maatschappelijk niet deelneemt om redenen van armoede in de periode 2007-2010 met de helft afnemen.

### **Blijvende aandacht op lokaal niveau**

Het SCP volgt of het aantal kinderen dat participeert toeneemt. Een studie van dit jaar laat zien dat het hard nodig is om concrete maatregelen te blijven nemen (SCP, 2010). Drie soorten van sociale uitsluiting onderscheidt het SCP: materiële achterstelling, gebrek aan sociale participatie en onvoldoende sociale rechten. Vijf procent van alle kinderen heeft te maken met materiële achterstelling. Dat houdt in dat kinderen om financiële redenen geen nieuwe kleren of schoenen krijgen, ze kunnen geen verjaardagfeestje geven en hun ouders kunnen de schoolkosten met moeite



betalen. Elf procent van alle kinderen lijdt onder een gebrek aan sociale participatie. Ze zitten niet op een sport- of hobbyclub, maken vrijwel nooit een uitstapje, gaan niet op vakantie, en ze spreken niet thuis af met vrienden. En bij 5 procent van alle kinderen zijn hun sociale rechten niet verzekerd. Ze leven in een buurt met veel overlast en weinig saamhorigheid. De buurt is niet veilig en er zijn weinig of slecht onderhouden speelplekken.

Uit de Stedenestafette blijkt dat deze gemeenten en maatschappelijke organisaties na de financiële impuls van de landelijke overheid zelf de extra aandacht en financiën voor kinderen in het jaar 2010 doorzetten. De gemeenten zijn via twee invalshoeken aan het werk, namelijk via participatie en via preventie.

#### **Meer kinderen doen mee**

Anno 2010 zijn er op lokaal niveau heel veel inspanningen om de leefsituatie van kinderen uit arme gezinnen te verbeteren. De meeste aandacht gaat uit naar het vergroten van de participatie van kinderen aan sport, cultuur en andere activiteiten. We geven een paar voorbeelden.

De gemeente Den Haag heeft afspraken met scholen en sport- en cultuurverenigingen waar de kinderen direct baat bij hebben. De gang van ouders naar de gemeente voor het aanvragen van een voorziening is niet nodig. Kinderen kunnen mee op schoolreisje, krijgen toegang tot een sport- of cultuurvereniging, krijgen geld voor sportkleding of andere materiële benodigdheden of krijgen een computer met internetaansluiting. In de evaluatie van dit 'Kinderen doen mee'-programma zien we dat scholen, kinderen en ouders over het algemeen bijzonder tevreden zijn over de uitvoering en resultaten: zowel de sportdeelname van kinderen als hun deelname aan culturele activiteiten is in de periode 2008-2009 aanzienlijk gestegen.

In Roosendaal is er een netwerk 'Kinderen doen mee'. De sleutelorganisaties zijn Dekenaat het Markiezaat en de Stichting Don Bosco. Het netwerk organiseert concrete activiteiten voor kinderen uit arme gezinnen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar. Zo organiseren ze een verwendag, een dagje naar de speeltuin en cursussen over bijvoorbeeld fietsen maken. De gemeente subsidieert de activiteiten. De gemeente Zeist heeft het KunstExpress Maatjesproject. Dit project is voor kinderen van minima in de leeftijd van 9 tot en met 13 jaar die een talent hebben op het gebied van bijvoorbeeld muziek, toneel of beeldende kunst. Deze kinderen krijgen een schooljaar lang een maatje (jonge mensen van 19 tot 30 jaar) dat met hen op stap gaat in de kunstwereld. Samen kunst maken, samen een kunstenaar bezoeken, kunst bekijken in een museum of voorstellingen bezoeken.

Als laatste voorbeeld noemen we de gemeente Hengelo, die samenwerkt met het onderwijs en het bedrijfsleven om te voorkomen dat jongeren thuis komen te zitten. Dit gebeurt onder meer via het aanbieden van leerwerkplekken en traineeplaatsen.

#### **Het voorkomen van achterstanden**

Bij preventie staat het terugdringen van de overerving van armoede centraal. Het gaat om het bieden van kansen aan kinderen om te voorkomen dat ze in een achterstandspositie terechtkomen. Opnieuw geven we een paar voorbeelden.

De gemeente Lelystad is hierin de rest van de S23 ver vooruit. De gemeente werkt intensief samen met partners uit het veld om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, zoals scholen, consultatiebureaus, huisartsen, welzijnsorganisaties en Stichting Kinderopvang. Er zijn veel verschillende trajecten gestart: kinderen uit de doelgroep vanaf 2 jaar kunnen gratis naar de peuterspeelzaal; voor oudere kinderen (4 t/m 12 jaar) is er 100 procent bijlesvergoeding voor

ouders en begeleiding thuis door een vrijwillige mentor. Een geïnterviewde vertelt dat er speciale aandacht is voor het nemen van de drempel naar het voortgezet onderwijs: *'Een thuismentor helpt leerlingen van groep 8 die de stap naar het voortgezet onderwijs gaan maken en die begeleiding van huis uit minder meekrijgen.'* En er zijn concrete instrumenten gericht op ouders met jonge kinderen: diverse voorlichtingscampagnes, ondersteuning bij het maken van huiswerk, extra inzet op taalbeheersing, of het bezoeken van jongeren die zijn uitgevallen of dreigen uit te vallen in het onderwijs. Ook zijn er opvoedings- en ondersteuningscursussen.

In Rotterdam is de aandacht meer gericht op de schuldpreventie onder jongeren. De Kredietbank Rotterdam richt zich in samenwerking met scholen en maatschappelijke organisaties op deze groep. Het gaat om de ontwikkeling van lespakketten over de omgang met geld en afspraken om de kredietverstrekking aan mbo-studenten te beperken. Verder wordt met een aantal banken gewerkt aan financiële buddy's voor ROC-leerlingen. Jongeren waarvoor de Kredietbank nog een brug te ver is, kunnen zich dan laten helpen door een financiële coach om hun financiën op orde te brengen en te houden.

### **Voortgang**

Uit de Stedenestafette blijkt dat veel gemeenten in staat zijn om met lokale partners samen te werken aan specifiek beleid gericht op kinderen uit een arm gezin. Wel is het zo dat gemeenten zich vooral richten op het bevorderen van de sociale participatie van kinderen. Het verbreden van het beleid met concrete preventieve maatregelen tegen andere vormen van sociale uitsluiting staat nog in de kinderschoenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen om de leerachterstanden bij kinderen te voorkomen en om de leefbaarheid in hun woonomgeving te vergroten: meer speelruimte en een veilige buurt. In de voortgang van het lokale beleid gericht op kinderen gaat het daarom in de nabije toekomst om meer aandacht voor preventie en voor een vroegtijdige signalering van problemen.



## 4 *Bereik doelgroepen en vergroten zelfredzaamheid*

Een belangrijk punt van aandacht in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is al jaren het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen, zoals de bijzondere bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het 'niet-gebruik' vormt al jaren een punt van zorg (Westerhof, 2010). Veel van de S23-gemeenten noemen het vergroten van het bereik van armoede- en participatieregelingen ook expliciet als een van de speerpunten in hun beleidsvisie. Daarnaast kozen meerdere gemeenten in dit Stedenestafettejaar het niet-gebruik als (een van de) thema('s) van hun manifestatie (Hengelo, Oss, Utrecht en Woerden) en voegden een aantal van hen een expliciete vraag hierover toe aan de enquête (Almere, Breda en Enschede).

### 4.1 *Bereik van het gemeentelijk armoedebeleid in de S23*

#### **Bereik van verschillende voorzieningen**

Ongeveer de helft van de S23 maakt gebruik van de armoedemonitor van KWIZ (Alkmaar, Den Haag, Eindhoven, Leidschendam-Voorburg, Ridderkerk, Utrecht) of van een eigen monitor die zo om de twee jaar wordt vernieuwd (Almere, Breda, Delft, Roosendaal, Rotterdam). Deze rapportages brengen vaak in kaart wat het bereik van voorzieningen is in de gemeente. Onze lokale rapportages laten zien dat de mate waarin inwoners gebruikmaken van inkomensondersteunende en participatiebevorderende maatregelen sterk verschilt per gemeente. Tijdens het onderzoek in de 23 Stedenestafette-gemeenten viel op dat over het algemeen veel minima (vaak zo rond de 80 procent) in het bezit zijn van een stadspas, als die er is in de gemeente. Te denken valt aan de AlkmaarPas, de BredaPas, de Ooievaarspas of de U-pas, waarmee minima allerlei kortingen ontvangen op culturele en sportactiviteiten in de gemeente. De gemeentelijke cijfers geven echter slechts weer hoeveel mensen in het bezit zijn van zo'n pas. Over het gebruik is vaak weinig bekend. Een andere regeling waar minima relatief veel gebruik van maken is van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Hierbij speelt mee dat veel gemeenten deze belastingen automatisch kwijtschelden. De bijzondere bijstand vertoont in veel gemeenten het laagste bereik; soms bereikt deze regeling maar 15 procent van de doelgroep.

#### **Bereik van verschillende doelgroepen**

Gemeenten verschillen in het afbakenen van de doelgroep van het armoede- en participatiebeleid. Allereerst hanteren zij verschillende inkomensgrenzen. De Divosa-monitor laat zien dat de

inkomensgrens om in aanmerking te komen voor het armoedebeleid van gemeenten uiteenloopt van 100 tot 130 procent van de bijstandsnorm. De meest voorkomende grens is 115 procent. Bij de 23 Stedenestafette-gemeenten zien we ongeveer hetzelfde beeld. Zo hanteren Delft en Den Haag een inkomensnorm van 130 procent en heeft Enschede een norm van 100 procent. De meest voorkomende grens ligt bij deze groep gemeenten iets hoger dan landelijk, namelijk op 120 procent.

Maar ook is er een verschuiving waar te nemen in de aanduiding van de doelgroepen van het armoedebeleid. Zo is de aanduiding minima voor een aantal gemeenten taboe. We lezen in de nota's en horen in de gesprekken termen als: mensen met een minimuminkomen, mensen met een laag inkomen, kwetsbaren, of mensen met een risico op uitsluiting.

Over het algemeen blijken de Stedenestafette-gemeenten van alle minimagroepen de bijstandsgerechtigden het beste in beeld te hebben. Ambtenaren en organisaties geven in de enquête ook aan dat de onderlinge samenwerking zich in de meeste gevallen richt op deze groep. Dit geldt zowel voor de samenwerking binnen de gemeente, als voor de samenwerking tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld en voor de samenwerking van organisaties onderling. Regelingen blijken mede hierdoor meer toegankelijk voor deze doelgroep en bijstandsgerechtigden maken dan ook naar verhouding veel gebruik van inkomensondersteunende maatregelen. Daarnaast bleek uit de onderzoeken dat minima die langer van het minimum moeten rondkomen eerder geneigd zijn van gemeentelijke regelingen gebruik te maken dan mensen die kortstondiger in deze situatie verkeren.

Lastig te bereiken blijken ouderen, allochtone vrouwen, jongeren en jonge moeders, minima met een baan, dak- en thuislozen en chronisch zieken en gehandicapten. Zorgelijk is dat ook de minste samenwerking plaatsvindt rond 'werkende armen', dak- en thuislozen en chronisch zieken en gehandicapten. Dit is zowel binnen de gemeente het geval als tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties en tussen organisaties onderling. Uitzondering op deze regel vormen binnen de S23 Hengelo (werkende armen) en Utrecht en Den Haag (dak- en thuislozen). Chronisch zieken en gehandicapten lijken in 'onze' gemeenten wat betreft hun inkomenspositie vooralsnog te vaak buiten het blikveld van gemeenten, buiten het bereik van gemeentelijke inkomensondersteuning en buiten de lokale samenwerkingsverbanden te vallen. Zij zijn vaak afhankelijk van landelijke regelingen. In Enschede heeft de gemeente een opvallend ruimhartig doelgroepenbeleid chronisch zieken en gehandicapten: ze biedt categoriale bijstand aan burgers in deze groep met een inkomen tot 150 procent van de Wwb-norm. De gemeente Waddinxveen schrijft Wmo-cliënten aan om hen expliciet te wijzen op inkomensondersteunende maatregelen die mogelijk op hen van toepassing zijn.

## *4.2 Vergroten voorzieningengebruik*

Met de 23 lokale rapporten in handen kunnen we een aantal hoofdredenen onderscheiden waarom minima geen gebruik maken van de regelingen waar zij recht op hebben: gebrek aan informatie, bureaucratie en regelgeving en schaamte. Dit zijn ook de domeinen waar gemeenten expliciet op inzetten om het bereik van de regelingen te vergroten.

### Gebrek aan informatie

De belangrijkste en meest voor de hand liggende reden is dat mensen simpelweg niet op de hoogte zijn van de regelingen waar zij een beroep op kunnen doen. Als we minima vragen wat volgens hen belangrijk is om de komende jaren bij armoedebestrijding aan te werken ('Welke punten moeten volgens u zeker op de lokale sociale toekomstagenda komen?'), noemen ze het verbeteren van de voorlichting aan minima als belangrijk aandachtspunt. Zie onderstaande woordenwol voor een indruk van alle geuite wensen door deze groep, waarbij geldt dat hoe groter het woord is, hoe vaker het is genoemd.

Figuur 4.1 Wordenwol agendapunten vertegenwoordigers van minima



Lang niet altijd bereiken gemeenten alle minima met de voorlichting die zij inzetten. Zo wordt veel informatie tegenwoordig verspreid via het internet. Mensen van boven de 70 weten echter vaak weinig van computers, waardoor ze de website van de gemeente niet snel als hulpbron zullen aanboren. Daarnaast zijn er vooral onder allochtone senioren veel mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn of die analfabeet zijn, terwijl bijna alle gemeenten vooral schriftelijk communiceren. Tot slot blijkt dat veel mensen met schulden hun post niet lezen.

Veel gemeenten investeren in de intensivering van de voorlichting over bestaande regelingen, door folders, flyers, brochures en posters in openbare gelegenheden: bibliotheek en buurthuizen, advertenties in huis-aan-huisbladen, publiciteitscampagnes en het houden van spreekuren en voorlichtingsbijeenkomsten. Hierbij is het van groot belang dat regelingen in begrijpelijke taal worden uitgelegd, op een overzichtelijke manier die aansluit bij de doelgroep. Sommige gemeenten zorgen ook voor vertalingen, andere gemeenten stellen dat in Nederland de voertaal Nederlands moet zijn. Verder richten verschillende gemeenten zich in hun voorlichting specifiek op moeilijk bereikbare groepen. Zo vinden er in Delft gedurende de Week tegen Armoede verschillende informatiebingo's plaats. Tijdens een bingobijeenkomst, bijvoorbeeld gehouden in

een verzorgingshuis of een buurthuis, krijgen ouderen informatie over inkomensondersteuning en andere voorzieningen waar zij een beroep op kunnen doen. In Vlaardingen leggen ouderenadviseurs van de Stichting Seniorenwelzijn huisbezoeken af bij ouderen vanaf 65 jaar die een aanvullende bijstandsuitkering hebben. Ook zijn alle werkenden met een laag inkomen aangeschreven en geïnformeerd over inkomensondersteuning. De minima zien een grote rol weggelegd voor vrijwilligers in het geven van voorlichting.

### **Bureaucratie en regelgeving**

Een tweede reden voor niet-gebruik zijn de vele en ingewikkelde formulieren die moeten worden ingevuld om gebruik te kunnen maken van inkomensondersteunende regelingen. Dit maakt dat veel mensen vroegtijdig afhaken. Verschillende gemeenten zoeken de aanpak van het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen dan ook in het verlichten van de administratieve lasten voor aanvragers. In bijna alle gemeenten waar dit jaar onderzoek plaatsvond naar het beleid en de samenwerking omtrent armoede en sociale uitsluiting staat het thema 'ontbureaucratisering' op de agenda. Zowel ambtenaren als maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van minima spreken over de complexiteit van het aanbod, de 'ondoorzichtigheid' van het systeem, en de bureaucratische procedures die minima moeten doorstaan als zij gebruik willen maken van het aanbod. Hierbij overheerst het idee - bij zowel ambtenaren als organisaties - dat de 'klant' centraal moet staan en niet de regel, de procedure of het formulier. Een respondent in Utrecht vat dit kernachtig samen: *'Mensen worden geregisseerd en de bureaucratie overheerst.'*

De respondenten tezamen pleiten voor minder regels, eenvoudigere regels, snellere en efficiëntere procedures, minder formulieren en papierwerk, transparantie in beleid en regelgeving, één loket voor het aanvragen van minimaregelingen en meer ruimte voor lokale ambtenaren en maatschappelijke organisaties om 'creatief' om te springen met (landelijke) regelingen opdat meer 'maatwerk' te leveren is. Voor een deel hebben de gemeenten daar de landelijke overheid bij nodig.

Hoewel ook ambtenaren en maatschappelijke organisaties behoefte hebben aan een overzichtelijke structuur van armoederegelingen en aan minder uren die zij moeten besteden aan het schrijven van (veel en lange) verslagen, blijken vooral de minima 'het slachtoffer' van deze 'veradministratering'. Het armoederapport van het Samenwerking Minima Eindhoven (SME) noemt 'de verlamme werking van bureaucratische processen' een van de grootste, veel voorkomende knelpunten voor de minima. Concreet zorgen de hoeveelheid en complexiteit aan regelingen soms voor 'benarde situaties' voor de minima. Zo leiden de lange wachttijden die vaak gepaard gaan met de bureaucratie regelmatig tot (oplopende) schulden of zelfs noodsituaties. Mensen die recht hebben op aanvullende inkomsten hebben deze uitkeringen vaak direct nodig. De wachttijd betekent dat deze mensen soms aangewezen zijn op de voedselbank om 's avonds een warme maaltijd te kunnen eten. Daarnaast kunnen energieafsluiting of woningontuiming dreigen als mensen hun vaste lasten niet meer kunnen betalen. Volgens Barend Rombout - hoofd van Bureau Frontlijn, een projectorganisatie van honderd Rotterdamse ambtenaren die naast hun reguliere baan achterstandswijken intrekken om eigenhandig problemen op te lossen - ontstaan zelfs de grootste schulden als mensen een beroep doen op een uitkering, een schuldhulpverleningstraject of andere voorzieningen. *'Deze mensen zijn bureaucratisch niet heel vaardig, kennen de regels niet, kunnen formulieren vaak niet goed lezen. Daardoor gaat er veel mis bij de intake, waardoor het allemaal*

*extra lang duurt. Er zit een domheid in het systeem die problemen eerder groter maakt dan oplost. Als ergens een kruisje niet goed is ingevuld, dan krijgt de cliënt het formulier terug en begint de aanvraagprocedure opnieuw. Ook andere aanvragen van die cliënt komen dan stil te liggen. Als die cliënt bij aanmelding een betalingsachterstand had van een paar honderd euro, dan loopt dat door de wachttijd en boetes al snel op naar duizenden euro's schuld. Dat een intake stil komt te liggen vanwege een verkeerd ingevuld kruisje moet je zo snel mogelijk wegnemen. Gelukkig is de sociale dienst in Rotterdam daar nu mee bezig.'* (Welten, 2011)

Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel minima de wens hebben geuit (zie wederom de woordenwolk) dat er in de toekomst meer aandacht komt voor persoonlijke situaties en maatwerk. Het gaat tenslotte om mensen die allemaal hun eigen verleden en behoeften hebben en recht hebben op een menselijke benadering. Gelukkig is in een aantal gemeenten een Noodfonds aanwezig, zoals in Almere en Eindhoven, dat in deze situaties te hulp kan schieten. Maar de schulden blijven.

Een tweede gevolg van de hoeveelheid en complexiteit van regelingen is dat minima niet altijd weten waar ze recht op hebben en vaak opzien tegen de 'papierwinkel' die het aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen met zich meebrengt. Hierdoor wordt het niet-gebruik van regelingen groter en bereiken ze een deel van de minima dus niet.

Een derde gevolg is dat veel minima te maken krijgen met meerdere contactpersonen van de gemeente. Er is iemand voor de re-integratie, iemand voor de schuldhulpverlening, et cetera. We zijn in de gemeenten voorbeelden tegengekomen van mensen die vijf verschillende contactpersonen hebben. Vaak hebben minima dan wel een case- of klantmanager, maar ook deze verliest vaak het overzicht en er vinden onder deze managers veel wisselingen plaats, wat het lastig maakt om een band op te bouwen. Minima die hiermee te maken hebben, geven aan het gevoel te hebben dat niet vanuit het probleem van de cliënt wordt gedacht maar dat gemeenten zich vooral bezighouden met de vraag of alles wel 'binnen de regels past'. In dit alles is een zekere paradox te ontdekken: het lijkt wel of hoe meer mensen zich bezighouden met iemands problematiek, hoe meer deze persoon het gevoel heeft er alleen voor te staan.

Ook blijkt uit onze lokale rapporten dat de 'bureaucratische drempel' het voor veel minima lastig maakt het werk te gaan doen dat zij zelf willen of om een eigen bedrijfje te starten. Tot slot hebben veel cliëntenraden last van het vele papierwerk dat op hen afkomt, waardoor ze het gevoel hebben dat er veel minder tijd is voor actie. '*Je moet veel snappen voordat je daadwerkelijk iets kunt doen*' (lid van de cliëntenraad in Breda).

Een aantal gemeenten is concreet aan de slag om de bureaucratie omtrent armoede- en sociale-uitsluitingsregelingen tegen te gaan. Zo heeft Sittard-Geleen haar manifestatie binnen de Stedenestafette aangegrepen om dit thema met alle partijen grondig door te spreken. Uit deze gesprekken bleek vooral dat de gemeente medewerkers achter het loket moet trainen en coachen en dat processen beter moeten worden gestroomlijnd en op elkaar afgestemd moeten worden. Ook de gemeente Schiedam is een traject gestart om procedures te versnellen en vereenvoudigen. In de gemeente Almere heeft het nieuwe college gekozen voor een wijkgerichte aanpak als een van de oplossingen: '*Sterke wijkgerichte samenwerking vergroot de slagvaardigheid en vermindert de bureaucratie.*' De gemeente Leidschendam-Voorburg wil de dienstverlening naar cliënten efficiënter



maken door een klantencontactcentrum (KCC) te ontwikkelen. Dit betekent dat burgers op één centraal punt terecht kunnen met al hun vragen over de gemeente. Hierdoor neemt de administratieve lastendruk af, *'en minima gaan minder van het kastje naar de muur.'* Een ander voorbeeld vinden we in Den Haag. Het uitgangspunt van de gemeente is dat kinderen niet afhankelijk moeten zijn van ouders om mee te doen aan sport en cultuur. De gemeente heeft uitgebreide afspraken met scholen en sport- en cultuurverenigingen waar de kinderen direct baat bij hebben. Scholen ontvangen hiertoe een participatiebudget. De bureaucratische gang van het aanvragen van een voorziening door de ouders wordt overgeslagen. Tot slot zijn verschillende gemeenten bezig met (het verkennen van) het koppelen van databestanden, waaronder Rotterdam en Oss. Op deze manier zijn formulieren al grotendeels in te vullen met gegevens die al bekend zijn van een cliënt. Daarnaast is door deze koppeling beter na te gaan wie voor welke regelingen in aanmerking komt en zijn mensen hier specifiek voor te benaderen. Aandachtspunt hierbij is wel de privacy van burgers. Zo stelt een respondent uit Woerden dat de gemeente daar teveel uitgaat van haar eigen adressen: *'Ze hebben een bestand van 300-400 adressen, maar het bestand van de voedselbank kennen ze nauwelijks. Dat is ook lastig want dat heeft met privacy te maken. Maar de gemeente zou nog meer met andere partijen in gesprek kunnen. Kijk naar de gemeente Oss. Daar heeft de gemeente volgens mij een verregaande samenwerking met de voedselbank, dus het kan wel degelijk.'*

### **Schaamte**

Tot slot zien we bij verschillende minima een vorm van schaamte om hulp te vragen bij de gemeente en daarmee te onderkennen dat zij niet in staat zijn hun eigen boontjes te doppen. Dit zien we vooral bij kleine gemeenten met een relatief kleine groep minima. Het gaat hierbij om een meer 'psychologische drempel'. Dit zien we terug bij onder andere oudere minima, maar ook bij verschillende allochtone groepen. Zo zegt een geïnterviewde over de Kaapverdische gemeenschap, maar dit geldt voor meerdere gemeenschappen: *'Pas als de situatie heel slecht is, gaan mensen op zoek naar hulp.'* De maatschappelijk werker, die vaak de eigen taal spreekt, is dan meestal het eerste aanspreekpunt.

### **Oplossingen**

Mede hierom blijkt het maatschappelijk middenveld onmisbaar bij het terugdringen van het niet-gebruik. Meerdere ambtenaren en organisaties gaven tijdens de lokale onderzoeken 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. Zo stelt een respondent uit Ridderkerk: *'Elke organisatie is individueel bezig zonder samen te werken. Maar als onderling informatie wordt uitgewisseld kan het niet-gebruik worden tegengegaan, en problemen kunnen beter worden gesignaleerd.'* Belangenorganisaties, kerken en moskeeën, organisaties die zich richten op specifieke groepen zoals etnische minderheden, vluchtelingen of dak- en thuislozen en vooral ook voedselbanken beschikken door hun directe contacten over veel kennis over manieren ter benadering van de doelgroep, maar ook over wat er speelt. Ook de minima zelf zijn uiteraard een belangrijke partner voor de gemeente. Door (nog) meer in gesprek te gaan met de doelgroepen van het armoedebeleid neemt het niet-gebruik van regelingen mogelijk af en de herkenning van het armoedebeleid toe.

Daarnaast proberen meerdere gemeenten moeilijk bereikbare groepen te bereiken door 'outreaching werken'. Veel Stedenestafette-gemeenten maken gebruik van een zogeheten Formulierenbrigade (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. In Enschede is daarnaast een Formulierencoach in het leven geroepen. Deze aan de Formulierenbrigade verbonden coach richt zich niet alleen op ondersteuning bij het invullen van allerlei formulieren, maar leert mensen vooral zelf de formulieren in te vullen en zelf hun weg te vinden naar ondersteunende maatregelen. Interessant is het gegeven dat in sommige gemeenten de formulierenbrigadiers (voormalige) minima zijn. Een mooi voorbeeld zijn de STA (Samen Tegen Armoede)-teams in Roosendaal. STA is een project dat minima (Wwb'ers) expliciet betreft bij het zoeken en bezoeken van verborgen minima. Deze ex-bijstandsgerechtigden zijn bij een welzijnsinstelling in dienst: in tweetallen gaan zij op verzoek van de mensen bij hen thuis op bezoek, om niet-gebruik terug te dringen en participatie te bevorderen. Het is een outreachende aanpak die de ervaringsdeskundigheid en eigen kracht van de minima zelf serieus neemt. De STA-teamleden geven informatie over de beschikbare gemeentelijke voorzieningen, begeleiden de mensen waar nodig naar loketten, en verwijzen de klant door naar professionele hulp als dat aan de orde is.

Daarnaast zijn we outreachende methoden tegengekomen die zich op een specifieke doelgroep binnen de minima richten. Voorbeelden zijn huisbezoeken om voornamelijk ouderen en kinderen te bereiken, het vergroten van budgetteringskennis onder jongeren door les te geven op scholen (met de Nibud Geldkoffer) en zogeheten 'exitgesprekken' bij de uitstroom uit de bijstand om te benadrukken dat mensen na uitstroom uit de bijstand nog steeds gebruik kunnen maken van (een deel van) de regelingen. Tot slot willen we hier de wijkgerichte aanpak van Almere noemen. Almere wijst 'armoedehotspots' aan. Integrale wijkteams gaan op huisbezoek en geven informatie over het gebruik van voorzieningen voor inkomensondersteuning, sociale hulpverlening en participatie.

### 4.3 *Zelfredzaamheid en bereik*

In de doelstellingen van het armoedebeleid van gemeenten draait het vooral om het 'meedoen'. Het vergroten van de participatie koppelen gemeenten aan het verhogen van de zelfredzaamheid van de burgers. Een enkele gemeente geeft aan dat het hierbij niet alleen gaat om het stimuleren van de concrete participatie van de minima, maar ook om hun gemoedstoestand: *'Alle burgers, maar in het bijzonder de meest kwetsbare burgers, dienen te voelen en ervaren dat ze erbij horen. Het wegnemen van zowel sociale als financiële drempels moet leiden tot een afname van het aantal mensen dat zich eenzaam en uitgesloten voelt.'*

In de meeste beleidsnota's gaat het om het bevorderen van de deelname van mensen aan het sociale leven, om meedoen. Een paar voorbeelden van concrete doelstellingen:

- Het vergroten van de deelname aan het sociale leven.
- Mensen actief betrekken bij allerlei activiteiten.
- Het verbeteren van de toegang tot en beschikbaarheid van voorzieningen als onderwijs, zorg, maatschappelijke instanties, huisvesting en veiligheid.
- Het vergroten van de zelfredzaamheid van mensen.

- Meedoen en zelf in actie komen is beter dan financiële ondersteuning krijgen.
- Werk gaat vóór inkomen. Armoedebeleid moet bevorderen dat mensen hun positie verbeteren en aan het werk gaan. Succesvol armoedebeleid leidt tot een verminderde noodzaak voor een kleinere groep burgers om gebruik te maken van de maatregelen.

De verschuiving naar 'meedoen' draait niet alleen om participatie in betaalde arbeid, maar ook om het bevorderen van sociale zelfredzaamheid. Een gemeente aan het woord: *'We willen als lokale overheid mensen ook leren hoe ze zelf uit de armoede moeten komen of blijven. Armoedebeleid is dan geen inkomensbeleid, maar specifiek maatwerk, gericht op het tegengaan van sociale uitsluiting onder mensen met een laag inkomen.'* En een andere gemeente stelt: *'Of het nu gaat om re-integratie, participatie, zorg of diverse vormen van armoedebestrijding, we doen, waar nodig, niets anders dan het bevorderen van de (maximaal mogelijke) zelfredzaamheid van onze burgers.'* Veel gemeenten gebruiken dan ook het begrip minimabeleid in plaats van armoedebeleid. In een gemeente is zelfs de aanduiding minimabeleid verdwenen, en zijn de maatregelen opgenomen in de Wmo-nota. De verschuiving naar zelfredzaamheid is in deze gemeente erg duidelijk. In de Wmo-nota is zelfredzaamheid het eerste speerpunt. Het gaat ook om onderlinge ondersteuning: een burger heeft niet alleen verantwoordelijkheid voor zijn of haar eigen leven, maar ook voor burgers in de omgeving. Toen we minima vroegen naar hun wensen voor de toekomst (zie woordenwolk hierboven) werd duidelijk dat ook zij pleiten voor een verruiming van het begrip participatie. Veel gemeenten focussen nog altijd sterk op het toeleiden naar betaalde arbeid, terwijl ook vrijwilligerswerk sterk kan bijdragen aan het ontwikkelen van competenties en aan het 'meedoen' van minima in de maatschappij. Vrijwilligerswerk kan hierbij zowel een opstapje zijn naar betaald werk als een eindstation waarbij minima een zinvolle dagbesteding hebben die bijdraagt aan hun gevoel van welzijn.

Halverwege 2010 zijn de beleidsvoornemens van de nieuwe colleges van Burgemeester en Wethouders bekendgemaakt. De nadruk op zelfredzaamheid komt van pas nu gemeenten voor de enorme taak staan fiks te bezuinigen op het sociale beleid. Een gemeente zegt hierover: *'We zitten als gemeente op een keerpunt. In het nieuwe coalitieakkoord is een verantwoordelijkheidsladder opgenomen. Het veronderstelt 'andersom' denken. Beginnen bij wat je (als individu, maar ook als maatschappelijke organisatie) zelf kan doen, voordat je 'aanklopt' bij de gemeente.'*

In de discussie over niet-gebruik van regelingen en bureaucratie wordt echter ook gepleit voor bescherming van mensen tegen de complexiteit aan regels. Verschillende organisaties, maar ook ambtenaren, vragen aandacht voor de grenzen aan zelfredzaamheid. Zo stelde Tilburg in de extra vragen die de gemeente mocht toevoegen aan de enquête expliciet de vraag: *Maar mogen wij wel verwachten dat burgers in een financieel, sociaal en vaak emotioneel benarde situatie zich als zelfredzame klant een weg weten te vinden door het woud van overheidsregelingen?*

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. Een manier waarop de gemeente dit kan realiseren is door een gezamenlijke aanpak van de frontoffice: één loket voor zowel de Wwb als de Wmo. Het Loket Z in Tilburg is zo'n voorbeeld waarin inkomensondersteuning en zorg bij elkaar komen. Deze integrale aanpak maakt het mogelijk kritisch te kijken naar de zelfredzaamheid van burgers op verschillende terreinen (financieel, sociaal en in de privé-sfeer). Is er op financieel

gebied een probleem, dan kan het loket doorverwijzen naar inkomensvoorzieningen of bijvoorbeeld schuldhelpverlening. Ligt het probleem in de sociale of privé-sfeer dan zijn oplossingen meer in het Wmo-kader te vinden. In veel gevallen zullen burgers behoeften op verschillende terreinen hebben. Deze eenloketbenadering vraagt om een bredere visie van het beleid, maar ook om een andere houding van professionals. Het is hun taak op zoek te gaan naar mogelijke vragen achter de vraag waarmee burgers bij het loket komen.



## *Intermezzo: Werkende armen*

In 2010 nam de vakbeweging FNV het initiatief tot een fototentoonstelling over werkende armen die haar weg vond naar menig gemeentehuis (Oss, Roosendaal, Hengelo). Met de expositie, genaamd 'Onzeker bestaan', vroeg de FNV aandacht voor armoede onder de werkende bevolking.

Volgens de vakbond is het juist nu, in tijden van economische crisis, belangrijk hier aandacht voor te hebben. De FNV was bang dat deze bevolkingsgroep het door de crisis en de aankomende bezuinigen extra moeilijk zou krijgen, een zorg die aan het eind van het Europese Jaar uit onverdachte hoek bijval kreeg van het SCP.

In het recente *Armoedesignalement 2010* van het SCP (2010:11) lezen we dat in Nederland weliswaar 'slechts' drie procent van de werknemers arm is, maar dat het aandeel werkende armen onder zelfstandigen de laatste jaren is opgelopen tot circa twaalf procent. Dit komt vooral doordat deze laatste groep bovengemiddeld is getroffen door de economische teruggang. Alle reden om in te gaan op de aandacht die de verschillende gemeenten binnen de S23 schenken aan de groep 'werkende armen'.

Onze gemeenten hebben de meeste aandacht voor uitkeringsgerechtigden: de niet-werkenden met een duurzaam laag inkomen. Maar ook mensen die wel een baan hebben kunnen met armoede te maken hebben (het gaat hierbij om mensen die werken en rond de armoedegrens leven). De 'werkende armen' werken in het algemeen een substantieel aantal uren maar kunnen toch maar moeilijk rondkomen. Ook komen zij vaak niet in aanmerking voor allerlei inkomensondersteunende regelingen.

In verschillende Stedenestafette-gemeenten staat deze groep centraal in het armoedebeleid, zoals in de gemeenten Delft, Tilburg en Hengelo. Naast de meer traditionele doelgroepen als ouderen, jongeren, eenoudergezinnen en gehandicapten, benoemde deze gemeenten de 'werkende armen' als specifieke doelgroep in hun armoedebeleid. In de gemeente Tilburg valt bovendien op dat de gemeenteraad de zogenaamde '*Taskforce armoede II*' heeft ingesteld om de leefsituatie van werkenden met een laag inkomen nog beter in beeld te krijgen. Maar ook respondenten uit Breda, Delft, Hengelo, Lelystad, Oss, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Utrecht en Zeist zijn van mening dat werkenden met een laag inkomen in de toekomst meer aandacht verdienen. In het bijzonder in de gemeente Eindhoven is meer aandacht voor 'werkende armen' van belang aangezien hier de groep zzp'ers met een laag inkomen de laatste jaren in omvang toeneemt.

De gemeenten Breda en Utrecht hebben tijdens de Stedenestafette aan ambtenaren en maatschappelijke organisaties specifiek een aantal vragen gesteld over de 'werkende armen'. In

Breda kwam onder meer naar voren dat regelingen voor deze groep als matig tot slecht toegankelijk werden ervaren. In Utrecht gaven de respondenten aan dat een betere signalering en versterking van het contact met de 'werkende armen' in de toekomst nodig is. In de gemeente Oss vragen sommige ambtenaren zich af of deze groep wel voldoende op de hoogte is van regelingen waar ze eventueel voor in aanmerking komen. Verschillende deelnemers aan de Stedenestafette realiseren zich dat het feit dat deze armen vaak niet in aanmerking komen voor sociale regelingen een serieus probleem is dat meer aandacht vraagt in de toekomst. Er zijn ook gemeenten die aanzienlijk minder aandacht besteden aan armen met een baan. Dit is deels te verklaren doordat er dan in de gemeente relatief minder werkenden met een laag inkomen zijn, zoals in de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Naast de aandacht die er in de diverse gemeenten bestaat voor de groep 'werkende armen', zijn we ook een aantal specifieke projecten en initiatieven tegengekomen over de bestrijding van armoede onder deze groep. Zo is in de gemeente Den Haag de FNV, in samenwerking met diverse maatschappelijke organisaties, actief om de positie van de 'werkende armen' onder de aandacht te brengen van beleidsmakers. In de gemeente Schiedam werkt de gemeentelijke afdeling Werk & Inkomen intensief samen met de afdeling Economische Zaken om deze werkenden met een laag inkomen (en in het bijzonder zelfstandigen) te bereiken. In de gemeente Tilburg is een publiciteitscampagne ontwikkeld (*'t komt u tegemoet'*) om het niet-gebruik van sociale regelingen onder 'werkende armen' terug te dringen. Zoals gezegd legt ook de gemeente Hengelo, via de ROZ (Regionale Organisatie Zelfstandigen), een stevig accent op 'werkende armen'. Hiermee is Hengelo verder dan veel andere deelnemers aan de Stedenestafette in het bereiken van deze groep. De ROZ is een publieke organisatie en wil een groot deel van de kleine ondernemers bereiken die op of net onder het sociaal minimum leven. De ROZ voert onder meer verschillende regelingen voor ondernemers uit en houdt zich bezig met advisering aan (startende) ondernemers, coaching bij de opstelling van ondernemersplannen en preventie van armoede onder ondernemers.

Over het algemeen hebben de meeste Stedenestafette-gemeenten wel benul van de categorie 'werkende armen'. In een aantal gevallen is deze groep als specifieke doelgroep benoemd in het lokale armoedebestuur. Om de 'werkende armen' in de toekomst beter tegemoet te komen zijn verschillende gemeenten bezig met het nauwkeuriger in beeld krijgen van de omvang en de knelpunten waar deze personen tegenaan lopen. Ondanks deze inspanningen blijft het voor veel werkenden met een laag inkomen voornamelijk moeilijk om de weg te vinden naar de gemeente. Mogelijk uit onbekendheid of uit schaamte is het maar de vraag of werkenden met een laag inkomen gebruikmaken van sociale regelingen, terwijl zij hier in een aantal gevallen wel degelijk aanspraak op kunnen maken. Op beleidsniveau is dan ook verbetering mogelijk. 'Werkende armen' zijn meestal geen specifiek onderwerp van beleid of onderzoek. Werkenden die zich duurzaam rond het sociaal minimum bevinden vallen zo te vaak buiten de gemeentelijke aandacht.

## 5 *De inzet van het maatschappelijk middenveld*

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is ook een zaak van maatschappelijke organisaties. In totaal deden 439 medewerkers van maatschappelijke organisaties mee aan onze enquête voor de lokale onderzoeken, ruim twee keer zoveel als het aantal ambtenaren. In elke gemeente zijn tal van maatschappelijke organisaties te vinden die actief zijn op een of meerdere van de deelterreinen van armoedebestrijding. Het aantal maatschappelijke organisaties per gemeente varieert, maar het gaat zonder uitzondering om tientallen organisaties op lokaal niveau. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen spelen zij onder andere een grote rol bij het bereiken van moeilijk bereikbare minimagroepen. 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 voor participatiebevordering. De maatschappelijke organisaties blijken zich in het veld van armoedebestrijding vooral bezig te houden met signaleren van sociale uitsluiting door armoede (bijvoorbeeld het signaleren van een armoedesituatie bij kinderen) en het doorverwijzen naar de juiste instanties om het inkomen te bevorderen. Ze informeren de minima en zien dat vaak ook uitdrukkelijk als hun taak. Tenslotte behoort ook activering (activering naar participatie in sociale netwerken, activering naar sociaal-culturele participatie en activering naar opleiding/werk/vrijwilligerswerk) relatief vaak tot hun takenpakket.

### 5.1 *Grote diversiteit*

Het soort maatschappelijke organisaties dat in de gemeenten actief is loopt uiteen van zorg- en welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties tot belangengroepen voor mensen met een laag inkomen. Organisaties die vaak worden genoemd zijn voedsel- en kledingbanken, sociaal raadslieden, re-integratiebedrijven, woningcorporaties, levensbeschouwelijke organisaties (kerken en moskeeën), onderwijsinstellingen en zorgverzekeraars. Daarnaast noemen de respondenten veel particuliere initiatieven in buurten en wijken, ontstaan vanuit een specifieke wens of behoefte van bewoners. Veel van deze belangrijke initiatieven draaien op vrijwilligers.

Organisaties opereren daarnaast op verschillende niveaus. Sommige organisaties opereren ook landelijk (zoals Humanitas en Stichting Leergeld), andere alleen op stedelijk of regionaal niveau. Deze organisaties hebben in sommige gevallen echter wel weer personeel in dienst dat speciaal in buurten en wijken werkzaam is. Zo heeft het Instituut voor Maatschappelijk Werk in Tilburg een buurtregiegroep en heeft een woningcorporatie in dezelfde stad buurtconsulenten in dienst. Andere



organisaties zijn verbonden aan een specifieke buurt of wijk, waar zij heel laagdrempelig werkzaam kunnen zijn en hun aanbod kunnen afstemmen op de specifieke wensen van wijkbewoners. Veel particuliere initiatieven ontstaan of opereren ook op wijk- of buurniveau. Deze laagdrempelige manier van werken is uitermate belangrijk, omdat op deze manier veel minima te bereiken zijn en omdat het veel inzicht in de problematiek van minima verschaft. Voorbeelden van wijkgerichte organisaties of initiatieven zijn: het wijkrestaurant in de Kruidenbuurt in Eindhoven, het Fatima buurthuis in Roosendaal of de activiteiten van Stichting Piëzo in vier wijkcentra in Zoetermeer.

Verder valt op dat een gedeelte van de maatschappelijke organisaties zich richt op alle minima in de betreffende gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om zorg- en welzijnsinstellingen. Andere organisaties zijn gericht op een specifieke doelgroep: verslaafden, allochtonen, dak- en thuislozen, ouderen of kinderen. Dit laatste is van groot belang, omdat deze maatschappelijke organisaties een belangrijke rol kunnen vervullen in het bereiken van de verschillende doelgroepen. Ze beschikken over specifieke kennis, ze hebben veel contacten en weten daarom als geen ander wat er speelt binnen deze doelgroepen. Een voorbeeld is de aanpak van armoede onder jongeren. Een maatschappelijke organisatie in de gemeente Hengelo geeft aan: *'Armoede onder jongeren, daar moet je vroeg bij zijn. Zeker als ze erin opgroeien (...). Daar moet je alert op zijn, zeker nu. De economische teruggang raakt iedereen, maar als je je als jongere al op de rand bevindt, kun je er net vanaf vallen.'*

## 5.2 *De rol van de woningbouwverenigingen bij armoedebestrijding*

Binnen de veelvoud aan initiatieven van het maatschappelijk middenveld springt de grote rol van de woningbouwverenigingen in het oog. Armoedebestrijding en sociale woningbouw gaan al sinds het eind van de negentiende eeuw hand in hand. Het voorzien in goede huisvesting is van meet af aan een belangrijke pijler in het bestrijden van armoede. Het is daarom niet verwonderlijk dat in vrijwel alle Stedenestafette-gemeenten de woningcorporaties een gezochte samenwerkingspartner zijn van zowel de gemeente als andere maatschappelijk organisaties. In de meeste gemeenten heeft de samenwerking het voorkomen van schuldproblematiek onder de minima door oplopende huurachterstanden tot doel. De samenwerking betreft dan signalering en informatie-uitwisseling. In Leidschendam-Voorburg hebben de gemeente en de woningcorporaties hiertoe een convenant afgesloten. Als de corporaties de gemeente vroegtijdig informeren bij dreigende huurachterstand is de gemeente in staat snel ondersteuning te bieden.

Woningcorporaties zijn vaak partner in lokale zorgnetwerken, zoals in Ridderkerk. Het zorgnetwerk in deze gemeente biedt zorg aan mensen met complexe problematiek, aangezien veel minima hier mee te maken hebben. De hulpverlening in de wijk vormt het uitgangspunt. De primaire doelgroep betreft mensen die de hulpverlenende instellingen of organisaties afzonderlijk niet of onvoldoende bereiken. Het netwerk bestaat uit een coördinator en een kerngroep van hulpverleners uit de wijk. De cliënt wordt zoveel mogelijk bij één instelling ondergebracht.

De deelnemende partijen zijn: gemeente, woningbouw, ouderenzorg, thuiszorg, GGD, ambulante GGZ, verslavingszorg, algemeen maatschappelijk werk en politie.

In verschillende gemeenten strekt de inzet van woningcorporaties zich uit tot het mee uitvoeren van allerlei projecten. Soms gaat het ook om projecten waarvoor het initiatief genomen is door een woningcorporatie of waarvan de woningcorporatie een van de initiatiefnemers is. Een mooi voorbeeld hiervan is Eindhoven, waar woningcorporatie Trudo initiatiefnemer of partner is in verschillende projecten, zoals een wijkrestaurant, de aanpak 'Achter de voordeur', een taalstimuleringsproject in de kinderopvang, het eigen emancipatiefonds voor ondersteuning van talentvolle jongeren uit gezinnen met een laag inkomen en het project 'DOOR', gericht op het bieden van huisvesting aan personen die woonbegeleiding nodig hebben als laatste stap van een begeleidingstraject.

Een ander mooi voorbeeld van inzet door een woningcorporatie is te vinden in Almere, waar woningcorporatie Ymere samen met welzijnsorganisatie de Schoor het project huisbezoeken heeft ontwikkeld. In de visie van Ymere is wonen verbonden met leefbaarheid, sociale samenhang en veiligheid. Op dit gebied heeft Ymere een lange traditie: het creëren van betere woon- en leefomstandigheden voor mensen die dit nodig hebben. Een deel van de woningvoorraad in Almere wordt gerenoveerd. Voorafgaand aan de renovatie gaat een medewerker van Ymere samen met een medewerker van de Schoor op huisbezoek bij bewoners van de huizen die gerenoveerd worden. Tijdens dit bezoek bespreken ze met de bewoners hun wensen aangaande de woning, en praten ze ook over andere problemen waar de bewoners eventueel mee te maken hebben. Praten daarover in de eigen omgeving gaat gemakkelijker. Op die manier komen de bezoekers bij bewoners zaken op het spoor die om aandacht vragen, maar waar mogelijk nog geen aandacht voor is. Vervolgens kunnen ze deze bewoners in contact brengen met instanties die hen verder kunnen helpen.

In Delft is woningcorporatie Woonbron - een grote verhuurder in Zuid-Holland-Zuid - op een heel andere, maar niet minder tot voorbeeld strekkende wijze actief. Het doel van Woonbron is om bewoners niet alleen een goede woning en woonomgeving te bieden, maar ook kansen op ontplooiing en economische zelfstandigheid. Woonbron vindt dat armoedebestrijding begint met het kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften: voeding, kleding en een dak boven je hoofd. Zelf een inkomen verdienen uit werk is daarvoor een belangrijke voorwaarde, maar ook het wonen in een kwalitatief goede woning, passend bij het huishouden van de klant. Deze visie brengt Woonbron onder andere in de praktijk in het project 'Pimp je huis'. In dit project stimuleert Woonbron samen met stichting Stunt (kunstenaars) ondernemers en bewoners om hun woonsituatie te verbeteren. Bewoners krijgen de gelegenheid hun woning op te knappen, waardoor zij een belangrijke basisbehoefte in vervulling zien gaan.

In Roosendaal is woningcorporatie Aramis actief betrokken bij het project Woonservice. Dit project bevindt zich op het snijvlak van armoedebestrijding en Wmo. Het project is gericht op het zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen van mensen die zorg behoeven. Doelgroep van Woonservice zijn mensen die niet altijd meer een beroep kunnen doen op familie, kennissen of buren en die soms behoefte hebben aan hulp of aandacht. Woonservice kan, tegen geringe kosten, deze mensen op vele manieren ondersteunen. De service kan zorg, woon- en welzijnsdiensten aanbieden, van klusjes in en rond het huis en samen boodschappen doen tot hulp bij de administratie. Dit doen zij met twaalf Woonserviceverleners. Woonservice werkt met een dienstencheque (kosten €5). Hiervoor kunnen mensen één uur dienstverlening afnemen.

Tot slot noemen we de gemeente Tilburg, waar drie woningcorporaties (TBV Wonen, Tiwos en Wonen Breburg) in verschillende samenwerkingsverbanden actief zijn met het bestrijden van armoede in deze voormalige textielstad. Dit doen zij bijvoorbeeld in het Tilburg Akkoord, waarin zij samen met de gemeente een extra impuls geven aan de wijken die dit hard nodig hebben. Dit gebeurt in de vorm van een geconcentreerde aanpak op thema's die bewoners zelf het afgelopen jaar hebben benoemd: werk, inkomen en onderwijs. De deelnemende partijen verbinden zich door het sluiten van het akkoord, dat aanhaakt bij de doelstellingen van de zogenaamde impuls wijken:

- Jongeren doen het goed op school en halen een diploma.
- Elk huishouden heeft een kostwinner.
- Inwoners leven boven de armoedegrens.

Woningcorporatie TBV Wonen heeft de ambitie om over vijf jaar geen huurders meer in het bestand te hebben die in armoede leven. Om deze naar eigen zeggen waarschijnlijk té ambitieuze doelstelling te bereiken, heeft TBV Wonen de volgende beleidsmaatregelen ontwikkeld:

- Alle huismeesters en buurtconsulenten hebben een cursus signaleren gevolgd. Zo worden ze zich ervan bewust dat als zij een armoedesituatie tegenkomen, ze dit kunnen melden bij een organisatie die ze kan helpen of ondersteunen.
- Vóór het afsluiten van een huurovereenkomst geeft TBV standaard een woonadvies om te bepalen of de woonlasten wel passen bij de situatie van de (potentiële) huurder.
- Bij een betalingsachterstand (vanaf 1 maand) worden mensen meteen benaderd.
- TBV is in de wijk De Reeshof een experiment gestart in samenwerking met de Twern (Welzijnsorganisatie): Thuisadministratie. Op deze manier wil TBV Wonen preventief werken en trachten huisuitzettingen te voorkomen.

Op wijkniveau organiseert TBV Wonen talentenjachten om erachter te komen welke talenten er zijn in de wijk. Dit bereikt volgens de geïnterviewde echter de mensen die toch al actief zijn.

### *5.3 Samenwerking binnen het maatschappelijk middenveld*

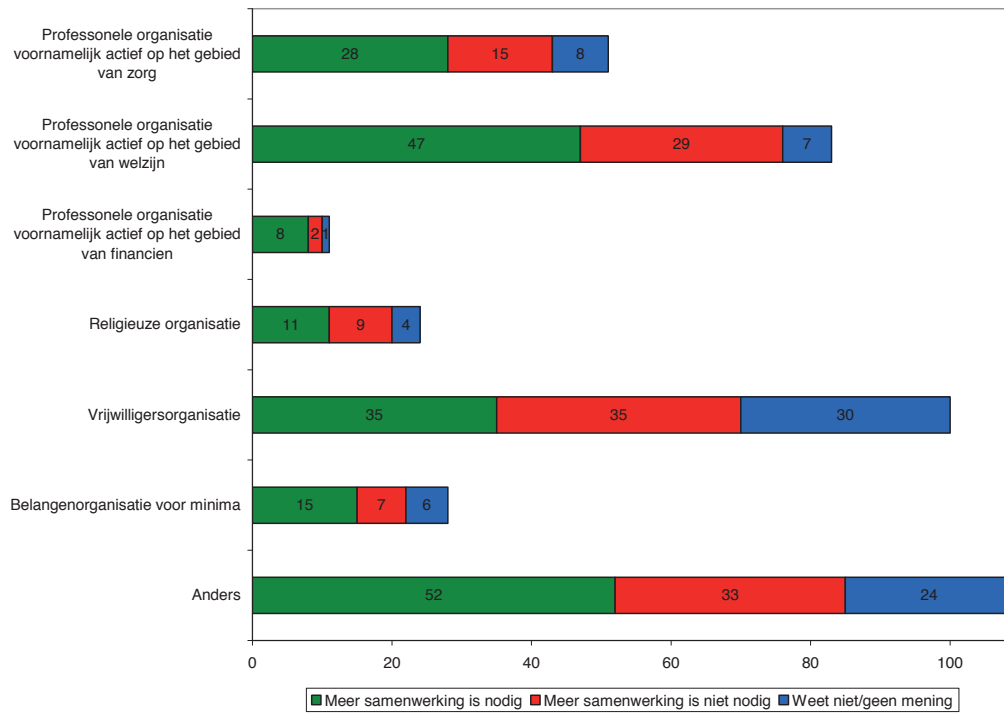
Aan het eind van dit Stedenestafette-jaar kunnen we vaststellen dat we een groot aantal lokale samenwerkingsverbanden zijn tegengekomen waarin organisaties onderling samenwerken, soms ook met de gemeente. Zo zijn er in gemeenten cliëntenraden van SoZaWe en Wmo-raden waar vertegenwoordigers van organisaties elkaar vaak tegenkomen. Ze bestaan uit een divers gezelschap van ervaringsdeskundigen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en soms ook ambtenaren. Onder dezelfde categorie kunnen we de adviesorganen scharen, zoals het 'adviesorgaan senioren Almere'. Maar we zijn ook diverse andere initiatieven tegengekomen. Werkgroepen, zoals 'Meedoen in Almere' en 'Achter de voordeur' in krachtwijken in Eindhoven. Projectgroepen, zoals het project 'Geschikt Wonen voor Iedereen' in Breda, platforms, zoals het 'platform Sociale zekerheid' in Alkmaar en het 'Platform Informele Ondersteuning Enschede'. Overleggen, zoals het 'Overleg Preventie en Vroeghulp' in Lelystad en het ketenoverleg in Tilburg. En netwerkorganisaties, zoals de Rotterdamse Sociale Alliantie of lokale zorgnetwerken. Ook zagen we onderlinge samenwerking tussen religieuze organisaties (zoals de Raad van Kerken en het 'Diaconaal Overleg Zoetermeerse Kerken'), tussen fondsen (zoals de 'Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen' in Den Haag) of omtrent een 'participatiepas';

een kortingspas die (kinderen van) minima de mogelijkheid biedt om gratis of goedkoper te sporten, lid te worden van een bibliotheek of te participeren in of toeschouwer te zijn van culturele activiteiten. Een ander belangrijk samenwerkingsverband dat in meerdere gemeenten voorkomt is samenwerking in het zogeheten 'Stedelijk Kompas'. Dit betreft een intensivering van de aanpak in de maatschappelijke opvang, verslavingszorg en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz). Tot slot zijn verschillende activeringscentra, multifunctionele accommodaties, zoals buurthuizen en activiteitencentra, en de centra voor Jeugd en Gezin genoemd als belangrijke locaties van samenwerking.

Slechts 82 van de 439 geënquêteerde organisaties gaven aan niet samen te werken met andere organisaties op dit terrein. Relatief gezien waren dit vooral vrijwilligersorganisaties. Dit is een interessant gegeven en lijkt erop te duiden dat vrijwilligersorganisaties op lokaal niveau nog (te) sterk op eigen activiteiten gericht zijn. Dit kan een bewuste keuze zijn, maar kan ook voortkomen uit gebrek aan capaciteit en financiële middelen om contacten met andere organisaties op te zetten en/of te onderhouden (Van der Klein & Oudenampsen, 2010).

De samenwerking van het maatschappelijk middenveld onderling bestaat vooral uit het uitwisselen van informatie en contact over individuele cases. Daarnaast worden relatief vaak gezamenlijk projecten georganiseerd en uitgevoerd. Iets minder dan de helft van de geënquêteerde organisaties geeft aan dat in de toekomst meer samenwerking nodig is met andere organisaties omtrent minima. Ongeveer een derde vindt dit niet nodig en de rest weet het niet of heeft hierover geen mening. Figuur 4.7 laat zien dat meningen hierover verdeeld zijn binnen elk type organisatie. Als we specifiek naar de vrijwilligersorganisaties kijken, waarvan we zojuist hebben gezien dat zij relatief minder samenwerken dan andere typen organisaties, zien we ook duidelijk die verdeeldheid. Een derde wil meer samenwerking, een derde juist niet en weer een derde weet het niet of heeft hier geen mening over.

Figuur 5.1 Behoefte aan meer samenwerking met andere organisaties in de toekomst (n:406)



#### 5.4 Wensen voor de toekomst

Aan iedereen die meewerkte aan de lokale onderzoeken hebben we gevraagd wat hun wensen voor de toekomst zijn als het gaat om het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Zo ook aan de maatschappelijke organisaties ('Welke punten moeten volgens u zeker op de lokale sociale agenda komen?'). Onderstaande woordenwolke geeft een indruk van deze wensen, waarbij geldt dat hoe groter het woord is, hoe vaker het is genoemd.



*zijn van overlappingen.* Er zijn vele handen nodig om armoede en sociale uitsluiting te verlichten, maar hoe deze inspanningen te coördineren vallen, daar zijn de partijen op lokaal niveau niet altijd even goed uit. Schiedam geeft dit treffend weer: *'Gezien de diversiteit van de problemen en risico's die samenhangen met armoede en sociale uitsluiting, is er vanuit veel verschillende sectoren en organisaties inzet nodig. Het is noodzakelijk dat organisaties en beroepsgroepen uit verschillende sectoren samenwerken en dat er samenhang is tussen de activiteiten.'* Gemeenten als Utrecht, Almere, Delft, Zoetermeer en Waddinxveen zouden hier in het voordeel kunnen zijn, gezien de aanwezigheid van een sterk geformaliseerd samenwerkingsverband. Zeker als zij met dit samenwerkingsverband zo'n sociale kaart zouden kunnen maken.

## 6 *Samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld*

In onze lokale Stedenestafette-rapporten is er veel aandacht voor governance, taakverdeling en samenwerking bij bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: de (aansturing van de) samenwerking tussen afdelingen binnen de gemeente, de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke organisaties en de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties onderling. Via digitale enquêtes en in interviews hebben we alle betrokkenen in de 23 gemeenten gevraagd naar de sterke kanten en naar de verbeterpunten in deze samenwerking. De circa 640 respondenten - medewerkers van maatschappelijke organisaties en ambtenaren - formuleerden wensen voor de toekomstige samenwerking in armoedebestrijding.

Sommige gemeenten leggen de samenwerking omtrent armoede en sociale uitsluiting vast in een convenant dat alle deelnemende partijen, zowel de gemeente als het maatschappelijk middenveld, ondertekenen. Voorbeelden zijn het 'Pact tegen Armoede' in Delft, het 'Tilburg Akkoord' en de 'Armoede Coalitie' in Utrecht. Andere gemeenten houden het op een jaarlijkse of tweejaarlijkse (en soms zelfs vierjaarlijks, zoals in Enschede) armoedeconferentie met het veld; Enschede, Schiedam, Vlaardingen en Ridderkerk ('Carrouselbijeenkomsten') zijn wat dat betreft exemplarisch. In Eindhoven organiseert de Armoedegezant zo'n ontmoetingsbijeenkomst. De gemeente financiert weliswaar de Armoedegezant, maar deze is nadrukkelijk geen vertegenwoordiger van de gemeente. In Tilburg zijn op initiatief van de gemeente tweehonderd gesprekken met professionals en mensen in armoedesituaties gevoerd, die hebben geleid tot het actieprogramma *De cirkel doorbreken*.

Voor veel organisaties en ambtenaren is een lokale armoedeconferentie een manier om van elkaars activiteiten op de hoogte te blijven en speerpunten af te stemmen. Wanneer de gemeente organisator is van dit soort initiatieven lijkt de stap naar de rol van regisseur van een breed armoedebeleid gemakkelijker dan in gemeenten waar de lokale overheid wel veel van het middenveld verwacht, maar nauwelijks communiceert over die verwachtingen.

In het voorgaande hoofdstuk is de onderlinge samenwerking tussen organisaties en groepen al uitvoerig aan bod gekomen. In dit hoofdstuk bespreken we in twee paragrafen de stand van zaken van de lokale samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld. Eerst nemen we de rol van de gemeente onder de loep. Daarna bespreken we de visie van de maatschappelijke organisaties op deze samenwerking. In paragraaf 3 komen de verbeterpunten aan de orde, waar volgens de respondenten in de toekomst aan moet worden gewerkt.



In het volgend hoofdstuk concentreren we ons op samenwerkingsprocessen binnen de gemeenten die we onderzocht hebben. 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 frontoffices of andere voorzieningen, zo blijkt uit de respons op onze enquête.

## 6.1 *De rol van de gemeente bij armoedebestrijding*

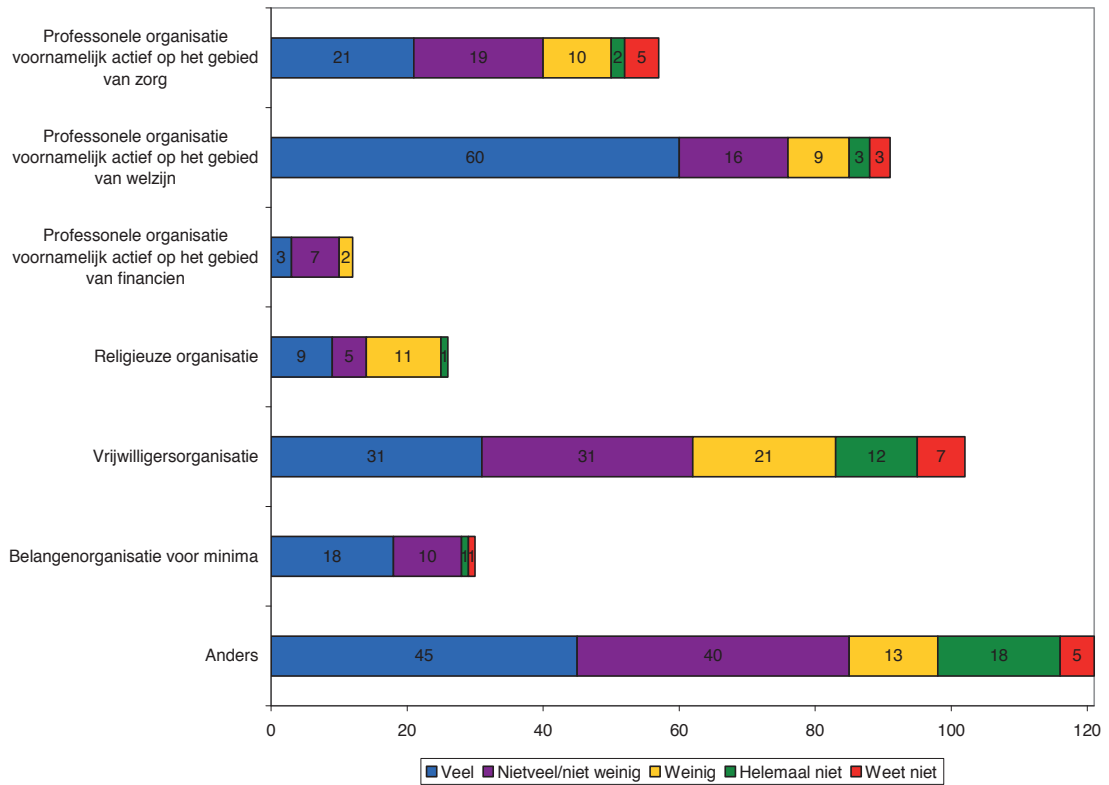
Veel gemeenten stellen expliciet in hun Armoede- of Wmo-nota dat beleidsdoelen op het terrein van armoede en sociale uitsluiting alleen te realiseren zijn door samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Zo verwoordt Almere dit kernachtig door te stellen: *'We doen het samen met de organisaties in de stad.'* En ook Zoetermeer geeft in haar collegeprogramma 2010-2014 aan: *'Wij hebben het advies en de steun van anderen nodig, en sommige zaken kunnen burgers of bedrijven beter zelf doen. Niet om 'er vanaf te zijn', maar omdat ze dan eenvoudiger, sneller, herkenbaarder en dichterbij worden verricht.'* Bij de gemeente Ridderkerk staat: *'De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting moet gemeentebreed worden gedragen met een evenwichtige verdeling van publieke en persoonlijke verantwoordelijkheid. In de uitvoering gaat het er om, om samen met de maatschappelijke organisaties naast de inwoners te gaan staan, en niet om de regie over hun leven over te nemen.'* Van deze drie gemeenten bespreekt alleen Ridderkerk met het maatschappelijk middenveld hoe zo'n gemeentebrede samenwerking het beste vorm kan krijgen.

Meestal zien (de ambtenaren in) gemeenten hun gemeente vooral als de instantie die burgers informeert over de beschikbare voorzieningen en regelingen voor minima, en - uit de aard der zaak - als de instantie die armoedebeleid maakt en bewaakt. Daar horen schuldhulpverlening, de uitvoering van de Wwb en de verstrekking van bijzondere bijstand bij. Daarnaast is het een belangrijke en ook wel vaak zelfbenoemde rol van gemeenten om organisaties te subsidiëren die de financiële positie en maatschappelijke participatie van minima trachten te bevorderen. Al kruisen ambtenaren deze rol als subsidiegever minder aan, de meeste gemeenten vullen hun rol als regisseur van het armoedebeleid wel via het subsidiegeverschap in. Soms is er irritatie bij het gemeentelijk apparaat: *'Maatschappelijke organisaties doen soms wel veel van hetzelfde'* klinkt het dan, of: *'Iedereen signaleert maar en verwijst maar door, maar daadwerkelijk zorgen dat iemands hulpvraag beantwoord wordt is een ander verhaal.'* De gemeente zet dan haar rol van subsidiegever in om (bij)sturing te geven. Vlaardingen stelt in haar Wmo-nota 2008-2012: *'Vooral daar waar het gaat om het bevorderen van de zelfredzaamheid van de burgers en de leefbaarheid van hun woonomgeving heeft de gemeente als regisseur een belangrijke rol. De gemeente spreekt alle partijen aan op hun eigen verantwoordelijkheid en maakt afspraken over wie wat doet.'*

Van de 439 maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van armoede en sociale uitsluiting in hun gemeente en hebben deelgenomen aan de enquête, geeft ongeveer de helft ( 221) aan dat de gemeente hen structureel subsidieert. Verder krijgen 87 organisaties subsidies per

project. Van de overige 131 organisaties geven er 121 aan dat ze helemaal geen subsidie ontvangen en tien weten het niet. Zie figuur 4.1 voor een uitsplitsing naar type organisatie.

Figuur 6.1 Subsidiering van maatschappelijke organisaties (N:439)



Ook hebben we gemeenteambtenaren gevraagd of zij de gemeente als initiatiefnemer zien van projecten op het gebied van armoedebestrijding. Dat verschilt sterk per gemeente. In Eindhoven en Roosendaal is de gemeente nadrukkelijk aanwezig als initiator van nieuwe projecten, al dan niet in samenwerking met partners in het veld. Nieuwe wethouders en/in nieuwe colleges hebben daar de neiging bij aanvang van een nieuwe periode weer nieuwe projecten te starten. In Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg of Woerden is de gemeente veel minder aanwezig als initiator van projecten.

Verder valt op dat ongeveer een derde van de ambtenaren die aan onze enquête deelnamen aangeeft dat zij de gemeente niet als samenbrenger zien van belangrijke partijen die zich lokaal bezighouden met armoede en sociale uitsluiting. Twee derde beschouwt dat wel als een rol van de gemeente. Sommige gemeenten zien het als hun taak om hun burgers te informeren over deze organisaties, maar verder dan een stadsgids of een vermelding op de website gaat dat vaak niet. Zoals we in ons vorige hoofdstuk al constateerden is er zelden een sociale kaart beschikbaar.

Gezien de intentie die vele gemeenten uitspreken om samen met het veld het armoedeprobleem lokaal aan te vatten is het opmerkelijk dat ambtenaren deze faciliterende rollen van de gemeente

minder aankruisen. Samenwerking met het maatschappelijk middenveld is natuurlijk geen heilig moeten, maar als dat maatschappelijk middenveld - zoals nu- essentieel blijkt bij de bestrijding van armoede, dan is het samenbrengen van belangrijke partijen op dit thema ook essentieel. Zeker als de verwachting is dat die partijen met de gemeente in een keten samenwerken rond armoedebestrijding. Governance - het nieuwe sturingsprincipe - heeft op het gebied van armoedebestrijding alleen maar een kans als gemeenten zich meer gaan opstellen als gastvrouw van particuliere initiatieven; als een gastvrouw die bovendien benieuwd is naar de lokale deskundigheid van deze particuliere initiatieven. Alleen zo kunnen gemeenten geïnformeerd en breed gedragen armoedebeleid formuleren en uitdragen, met lokaal gedragen prioriteiten.

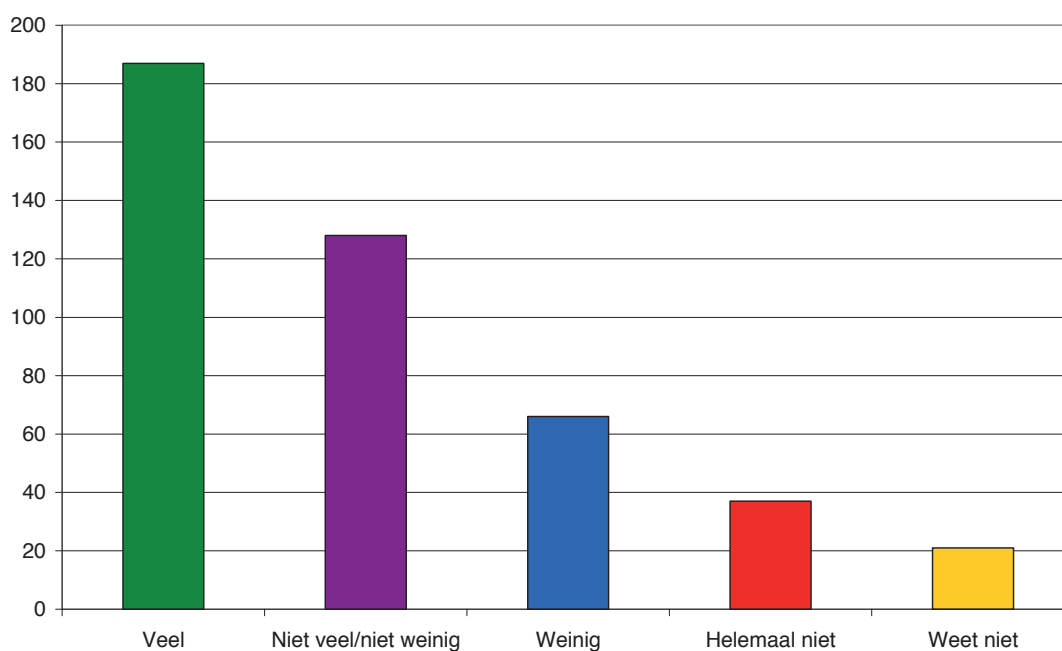
In de woorden van een maatschappelijke organisatie in Alkmaar: *'De gemeente zou moeten organiseren en faciliteren richting de maatschappelijke organisaties om zodoende een betere samenwerking van de grond te krijgen.'* Wat er volgens sommige organisaties nu gebeurt, is dat de gemeente Alkmaar armoedebestrijding 'te sterk naar zich toe trekt', terwijl het beter zou zijn bepaalde uitvoeringstaken of initiatieven aan de maatschappelijke organisaties over te laten.

Het middenveld in onze S23 expliciteert deze behoefte aan een betrokken, nieuwsgierige en geïnformeerde gemeente regelmatig. Cruciaal voor een goede samenwerking is volgens veel organisaties dat de gemeente het belang en de mogelijkheden, kennis en kunde van maatschappelijke organisaties inziet en deze ook benut. De vrijwilligers en organisaties in het veld *'pikken de signalen in de samenleving op'* en zouden dan ook meer een functie moeten krijgen op het lokale niveau van armoedebestrijding. Het gaat dan om een functie in signalering van armoede, tijdens de besluitvorming over beleid en in de uitvoering van beleid.

## 6.2 *Visie van maatschappelijke organisaties op de huidige samenwerking*

Van alle deelnemende maatschappelijke organisaties in onze enquête gaf het overgrote deel aan in het afgelopen jaar in meer of mindere mate te hebben samengewerkt met de gemeente ter bevordering van het inkomen of de maatschappelijke participatie van minima (zie figuur 4.2). Slechts 37 organisaties hebben het afgelopen jaar helemaal niet samengewerkt. Iets minder dan de helft van de organisaties geeft aan betrokken te worden bij de beleidsvorming van de gemeente.

Figuur 6.2 Mate van samenwerking met de gemeente in het afgelopen jaar (n:439)



Het bevorderen van de maatschappelijke participatie van minima als thema van de samenwerking noemen de betrokkenen bijna twee keer zo vaak als de inkomensverbetering van minima. Inkomensverbetering is een taak die gemeenten over het algemeen als gemeente op zich nemen, maar voor participatie zijn maatschappelijke organisaties nodig. Armoede maakt het niet alleen moeilijk om in primaire levensbehoeften als voeding, kleding en woongelegenheden te voorzien. Het beperkt ook de mogelijkheden voor deelname aan sociale en maatschappelijke activiteiten.

Het maatschappelijk middenveld beoordeelt de samenwerking met 'de gemeente' in de S23 gemiddeld met een 6.75, een ruime voldoende. Hoewel in elk van de 23 gemeenten de samenwerking een voldoende scoort, zien we grote verschillen tussen de gemeenten, variërend van een 5.8 tot een 7.5 (zie tabel 4.1).

Tabel 6.1 Gemiddelde beoordeling van de samenwerking met de gemeente

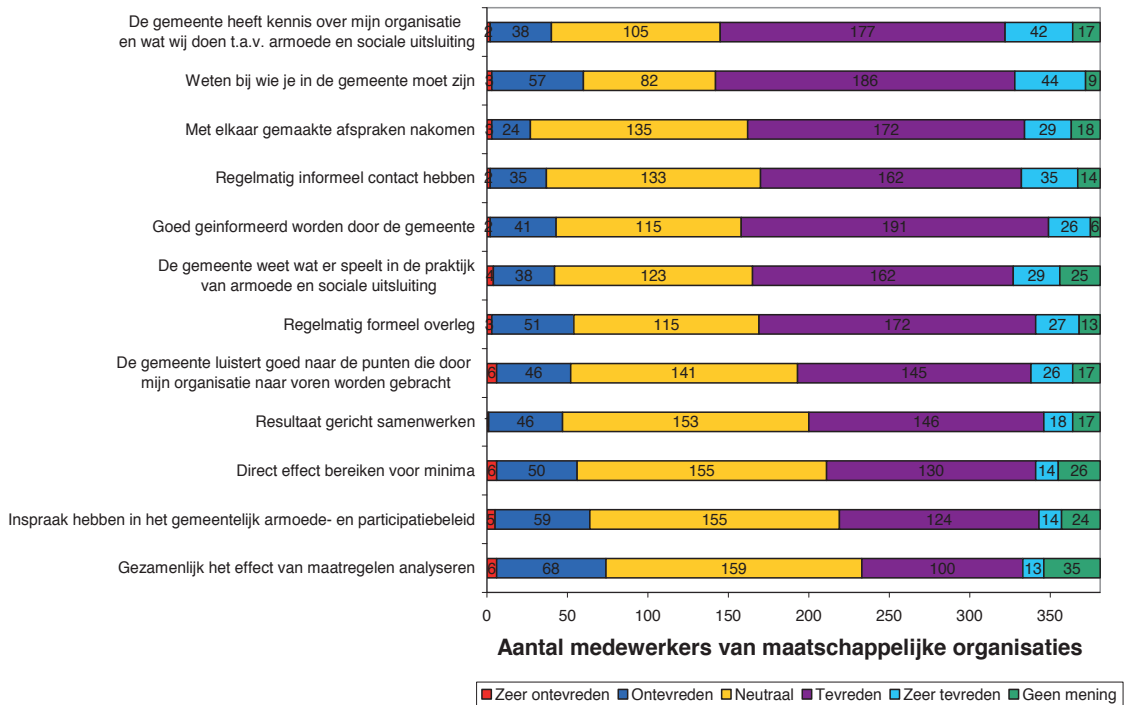
Gemeente	Gemiddelde beoordeling
Den Haag	7.5
Sittard-Geleen	7.4
Breda	7.3
Hengelo	7.2
Tilburg	7.1
Lelystad	7.1
Enschede	7.1
Vlaardingen	7
Oss	7
Delft	7
Alkmaar	7
Leidschendam-Voorburg	6.9
Almere	6.8
Woerden	6.7
Zoetermeer	6.6
Zeist	6.6
Schiedam	6.5
Rotterdam	6.4
Ridderkerk	6.3
Waddinxveen	6.3
Utrecht	6.2
Eindhoven	6.2
Roosendaal	5.8

De organisaties zijn niet over alle aspecten van de samenwerking even tevreden. Uit onze analyses blijkt dat de algemene tevredenheid van de organisaties over de samenwerking met de gemeente vooral wordt beïnvloed door de mate waarin de gemeente de organisatie goed informeert en door de mate waarin de gemeente luistert naar de punten die de organisatie naar voren brengt. Op beide aspecten valt winst te behalen, aangezien respectievelijk 43 en 52 organisaties hierover (zeer) ontevreden zijn.

Organisaties vinden het belangrijk dat gemeenten met elkaar gemaakte afspraken nakomen, maar opvallend genoeg vinden zij formeel overleg daarvoor niet per se nodig. Sterker nog: *'Meer bureaucratische besluitvorming werkt vertragend; liever niet te veel onnodig overleg.'* En zoals een organisatie uit Eindhoven laat weten: *'Wij kunnen niet aan alles deelnemen. Het werken met onze doelgroep heeft voor ons de hoogste prioriteit.'* - een geluid dat we vaker hebben gehoord van het middenveld in deze Stedenestafette.

Figuur 4.3 laat zien dat de organisaties gemiddeld het meest tevreden zijn over de mate waarin de gemeente kennis heeft van de organisaties en wat zij doet om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. De organisaties zijn gemiddeld het minst tevreden over de mate waarin zij gezamenlijk het effect van maatregelen analyseren.

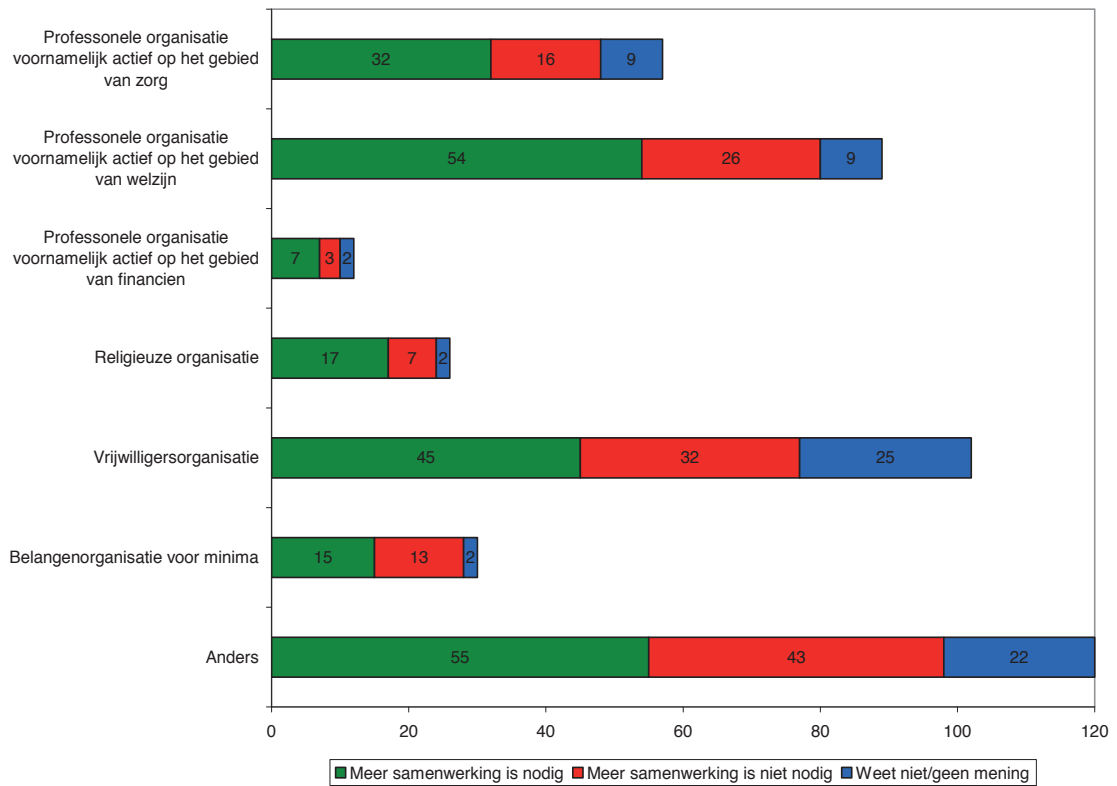
Figuur 6.3 Tevredenheid van de organisaties met de verschillende aspecten van de samenwerking met de gemeente (n: 381)



### Meer samenwerking in de toekomst gewenst?

Ongeveer de helft van de geënquêteerde organisaties geeft aan dat in de toekomst meer samenwerking nodig is met de gemeente omtrent minima. Ongeveer een derde vindt dit niet nodig en de rest weet het niet of heeft hierover geen mening. Figuur 4.4 laat zien dat meningen hierover binnen elk type organisatie verschillen.

Figuur 6.4 Behoefte van organisaties aan meer samenwerking met de gemeente in de toekomst (n:436)



De 255 organisaties die aangeven dat meer samenwerking gewenst is, denken hierbij vooral aan het signaleren, informeren en doorverwijzen van minima. Ook samenwerking rond begeleiding op financieel terrein en financiële hulp noemen zij vaak. Aan samenwerking met de gemeente op gebieden als hulp in natura, meegaan naar organisaties, psychosociale hulpverlening en gezondheidsbevordering is veel minder behoefte.

Van de ambtenaren zou iets minder dan de helft in de toekomst graag meer samenwerken met het maatschappelijk middenveld. Ongeveer een vierde vindt dit niet nodig en de rest weet het niet of heeft hier geen mening over.

### 6.3 *Verbetering van de samenwerking in de toekomst: afstemmen*

Aan alle deelnemende maatschappelijke organisaties is gevraagd hoe de samenwerking met de gemeente te verbeteren zou zijn. De verbeterpunten die door de organisaties zijn aangedragen richten zich vooral op het uitbreiden en 'finetunen' van het bestaande.

De maatschappelijke organisaties vinden het vooral belangrijk dat gemeenten de met elkaar gemaakte afspraken nakomen; ze zijn het minst tevreden over het gezamenlijk analyseren van het

effect van maatregelen. Ook in de suggesties voor verbetering noemen zij deze aspecten. Maar eerst en vooral hebben de organisaties behoefte aan het meer en beter informeren van elkaar. De maatschappelijke organisaties zouden enerzijds duidelijker kunnen laten zien wat de (on)mogelijkheden van de uitvoering van beleid in de praktijk zijn, terwijl anderzijds de gemeente de maatschappelijke organisaties beter zou kunnen informeren over de uitvoering van het beleid. Zo zouden veel organisaties graag meer informatieverstrekking vanuit de gemeente zien over de mogelijkheden op het gebied van voorzieningen en over regionale ontwikkelingen. Een middel hiervoor zou volgens een organisatie uit Breda kunnen zijn om *'eens per jaar een bijeenkomst [te] houden over een thema rond armoede en minima, met ruime mogelijkheden van informeel contact met mensen uit het werkveld van de gemeente en andere (vrijwilligers)organisaties die actief zijn op dit terrein.'* Maar er is vooral behoefte aan structurele uitwisseling, actuele informatie door de gemeente bij veranderingen en kennisoverdracht van de gemeente naar de organisaties in het veld, bijvoorbeeld door cursussen.

#### **Structurele afspraken, haalbare doelen**

Veel organisaties zouden graag meer en intensiever overleg hebben met de gemeente. Zowel informeel (in bijvoorbeeld 'koffiebijeenkomsten') als formeel en op verschillende niveaus (gemeente, deelgemeente, wijk). In deze overleggen is het mogelijk concrete situaties te bespreken en gezamenlijk te analyseren wat mogelijk is en wat bereikt is. Het is ook hier dat organisaties pleiten voor het maken en nakomen van duidelijke afspraken en voor het formuleren van haalbare doelen. Hierbij benadrukken zij het belang van structurele, langdurige afspraken en samenwerkingsverbanden en continuïteit in de personeelsbezetting. De politieke kleur van het college zou hier weinig invloed op moeten hebben. *'Structurele afspraken bevorderen de continuïteit en maken een eind aan de jaarlijkse onzekerheden over de voortgang van de projecten in de komende jaren.'* (Organisatie uit Den Haag). Een organisatie uit Roosendaal sluit hierop aan: *'Op dit moment werken we samen binnen een groot project en die samenwerking verloopt goed. Het is echter alleen weer voor twee jaar. Het zou beter zijn om samen met elkaar een langere-termijnvisie te ontwikkelen met daaraan gekoppeld een meerjaren-activiteitenplan.'*

#### **Evaluatie en zicht op het effect voor de minima**

Gemaakte afspraken en initiatieven vragen een goede evaluatie. *'Het gaat niet om de vraag of er samenwerking is, maar om de vraag of samenwerking leidt tot resultaten voor de doelgroep en effectief is. Nu is er veel overleg en soms weinig zicht op de meerwaarde.'* (Organisatie uit Eindhoven).

Om tot structurele, effectieve samenwerking te komen is het volgens veel organisaties van groot belang dat de gemeente functioneert als eenheid, zowel in het gevoerde beleid als in de visie erachter. *'Het heen en weer schuiven van onderwerpen tussen verschillende diensten van de gemeente werkt belemmerend bij het oppakken van problemen en het bereiken van resultaten.'* (Organisatie uit Utrecht). Ook een organisatie in Eindhoven ziet dit probleem: *'Verschillende beleidsterreinen binnen de gemeente lopen langs en door elkaar heen. Dit leidt tot heel veel verschillende potjes met geld, veel verschillende contactpersonen/ambtenaren, weinig vertrouwen, weinig keuzes, en heel veel tijdelijke projecten.'* De organisaties pleiten voor een gedeelde visie binnen de gemeente, waarbij de cliënt centraal staat en beslissingen worden



genomen vanuit een 'helikopterblik': over beleidsvelden heen. Beleidsregels staan nu nog teveel centraal, terwijl het uiteindelijk om te behoefte van de doelgroep moet gaan. Daarmee geeft het maatschappelijk middenveld een duidelijke opdracht aan het gemeentelijk apparaat. Volgens sommige organisaties zou de gemeente meer inzicht kunnen krijgen in de (on)mogelijkheden van de doelgroep en de praktijk door meer 'de wijk in te gaan' en meer werkbezoeken af te leggen.

#### **Behoefte aan (visie op) taakverdeling tussen gemeente en maatschappelijke organisaties**

Ook wijzen de organisatie op de behoefte aan een duidelijke visie binnen de gemeente op de verhouding van betaalde en onbetaalde arbeid: hoe kan het vrijwilligerswerk aansluiten bij of op de professionele hulpverlening? *'Je hebt professionele organisaties, vrijwilligersorganisaties en soms tussenvormen. Dit zijn verschillende typen organisaties waarvan het werk elkaar nauw raakt. Maar er zijn te weinig knooppunten tussen deze organisaties. De gemeente zou hier een regierol in moeten hebben. Maar zij hebben geen visie en geen beleid op de verhouding tussen betaalde en onbetaalde activiteiten rond armoedebestrijding.'* (Regievoerder uit Alkmaar). Meerdere organisaties spreken over de regierol die de gemeente in het algemeen zou moeten oppakken. Er is behoefte aan duidelijke, transparante en langetermijnregie op de samenwerking rond en de inhoud van armoedebestrijding. *'Iedereen is van goede wil, maar we worstelen nog met hoe we de aansturing precies kunnen vormgeven. Wie bewaakt de afspraken?'* (Regievoerder uit Tilburg). Om integraal beleid te kunnen bepalen en een samenhangende regie te kunnen voeren over maatschappelijke participatie van minima is goede interne communicatie tussen gemeentelijke afdelingen onmisbaar, zo stelt het maatschappelijk middenveld. Nu zijn bijvoorbeeld in sommige gemeenten nog lang niet alle gemeentelijke belanghebbenden goed op de hoogte van gemaakte prestatieafspraken met organisaties. Een groot probleem is ook dat organisaties vaak geen vast aanspreekpunt of vaste contactpersoon hebben bij de gemeente. Het komt echter ook geregeld voor dat gemeenten geen contactpersoon bij de organisaties hebben.

Deze verbeterpunten brengen ons vanzelf op de samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat. In het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in.

## 7 *Samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat*

Dit hoofdstuk gaat over de samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat. Die is bijna overal in onze S23 voor verbetering vatbaar, zo vinden de ambtenaren zelf, zo vinden de maatschappelijke organisaties en zo concluderen wij naar aanleiding van de lokale onderzoeken. De meeste gemeenten zetten de formulering en uitvoering van het armoedebeleid primair weg bij de afdeling die ook de uitvoering van de Wwb en de bijzondere bijstand organiseert. Vandaar ook de focus op bijstandsgerechtigden in het reguliere armoedebeleid. Ondanks de bredere inzet van collegeprogramma's, beleidsnotities en projecten, kregen wij tijdens de Stedenestafette steeds contactpersonen van deze ene beleidsafdeling, meestal Sociale Zaken geheten, soms aangevuld met een medewerker van schuldhulpverlening. Uitzonderingen op deze regel waren Alkmaar, Breda, Eindhoven, Lelystad, Schiedam en Woerden. Verreweg de meeste ambtenaren die onze enquête invulden werken bij zo'n afdeling Sociale Zaken, ook wel Werk en inkomen geheten.

Inkomensondersteuning en re-integratie naar de arbeidsmarkt zijn de kerntaken van de lokale afdelingen Sociale Zaken. Volgens de Divosa-monitor is inkomensondersteuning het meest voorkomende doel van gemeentelijk armoedebeleid in Nederland. Voor 41 procent van de sociale diensten is dat zelfs het enige doel. Dat betekent soms, ook bij de S23, dat maatschappelijke participatie niet of nauwelijks aan de orde komt (Waddinxveen, Zoetermeer, Schiedam). Meestal echter is er bij deze afdelingen van onze S23 wel aandacht voor activering van minima: dagbesteding, scholing en vrijwilligerswerk staan dan in de belangstelling (Almere, Woerden, Enschede, Oss en Vlaardingen). In andere gemeenten gaan de afdelingen Sociale Zaken nog een stap verder en zoeken zij actief naar manieren om minima en hun kinderen mee te laten doen op alle fronten in de lokale samenleving (Den Haag, Breda, Tilburg, Utrecht). Bij dit soort gemeenten ligt samenwerking van Sociale Zaken met de Wmo-, Welzijns- of Zorgafdeling voor de hand, maar is die samenwerking nog niet altijd een feit. In Utrecht bijvoorbeeld zijn sommige ambtenaren Sociale Zaken zeer positief verbonden met maatschappelijke participatiethema's, maar participatieambtenaren daarentegen blijken in Utrecht meestal niet heel direct verbonden aan minimathema's.

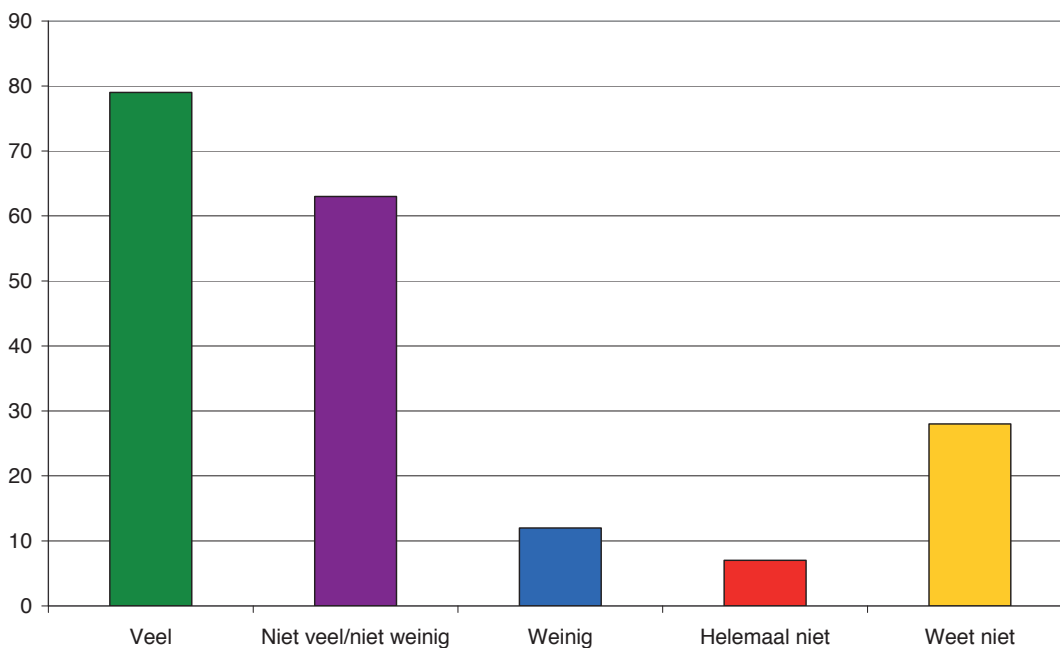
In bijna alle lokale Stedenestafette-rapporten bevelen wij in het laatste advieshoofdstuk aan de samenwerking met andere afdelingen te starten, te versterken dan wel te verbeteren. Alleen zo is het streven naar integraal beleid te concretiseren. Het zal gemeenten ook helpen om de regie over de gewenste ketensamenwerking in armoedebestrijding te verwezenlijken. In dit hoofdstuk

vertellen we, vooral via de enquêteresultaten van onze lokale onderzoeken, waar we deze adviezen op gebaseerd hebben. De respons van de ambtenaren (189) in de S23 staat hier centraal. Deze respondenten hebben suggesties gegeven ter verbetering van de samenwerking binnen de gemeente en ter bevordering van integrale beleidsvorming; deze komen in de tweede paragraaf aan bod. Tot slot lichten we er een voorbeeld van meer integrale beleidsvorming uit: op het kruispunt van twee wetten, de Wwb en de Wmo, zijn gemeenten op verschillende manieren actief.

### 7.1 *Visie van ambtenaren op de huidige samenwerking binnen de gemeente*

Figuur 4.5 laat zien dat veel gemeenten al samenwerken: voor iets minder dan de helft van de ambtenaren (79) geldt dat zij zeggen veel te hebben samengewerkt met andere afdelingen binnen de gemeente. Deze ambtenaren komen voornamelijk uit Delft, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. Slechts zeven van de 189 ambtenaren geven aan dat hun afdeling helemaal niet heeft samengewerkt met andere afdelingen het afgelopen jaar, maar hierbij gaat het bijna altijd om maar één ambtenaar per gemeente. Saillant detail is dat ongeveer dertig ambtenaren aangeven helemaal niet te weten of er samengewerkt wordt met andere afdelingen. Ook geven veel respondenten aan niet veel of niet weinig samen te werken binnen het gemeentelijk apparaat.

Figuur 7.1 Mate van samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat het afgelopen jaar (n:189)



Net als bij de externe samenwerking is de interne samenwerking binnen de gemeenten vaker gericht op de bevordering van de maatschappelijke participatie van minima dan op hun inkomensverbetering. Inkomensverbetering is een zaak die de afdeling Sociale Zaken (ook wel Werk en Inkomen genoemd) of de dienst Schuldhulpverlening vaak alleen afdoet. Daarnaast bestaat de samenwerking vooral uit uitwisseling van informatie en overleg over de grote lijnen van het beleid. Ook is er vaak contact over individuele cases en worden gezamenlijk projecten geïnitieerd, georganiseerd en/of uitgevoerd. Het komt relatief minder vaak voor dat afdelingen worden betrokken bij de beleidsvorming van andere gemeentelijke afdelingen of dat afdelingen een frontoffice, deskundigheid of faciliteiten delen.

Alle ambtenaren tezamen beoordelen de interne samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen gemiddeld met een 6.82. Ook hier zien we dat de gemiddelde beoordeling van de samenwerking binnen de 23 gemeenten varieert, hier van een 6 tot een 7.8 (zie tabel 4.2). Bij deze beoordeling moeten we wel aantekenen dat er een groot verschil in respons was per gemeente: in sommige gemeenten hebben erg weinig ambtenaren de enquête ingevuld.

Tabel 7.1 Gemiddelde beoordeling door de ambtenaren van de interne samenwerking

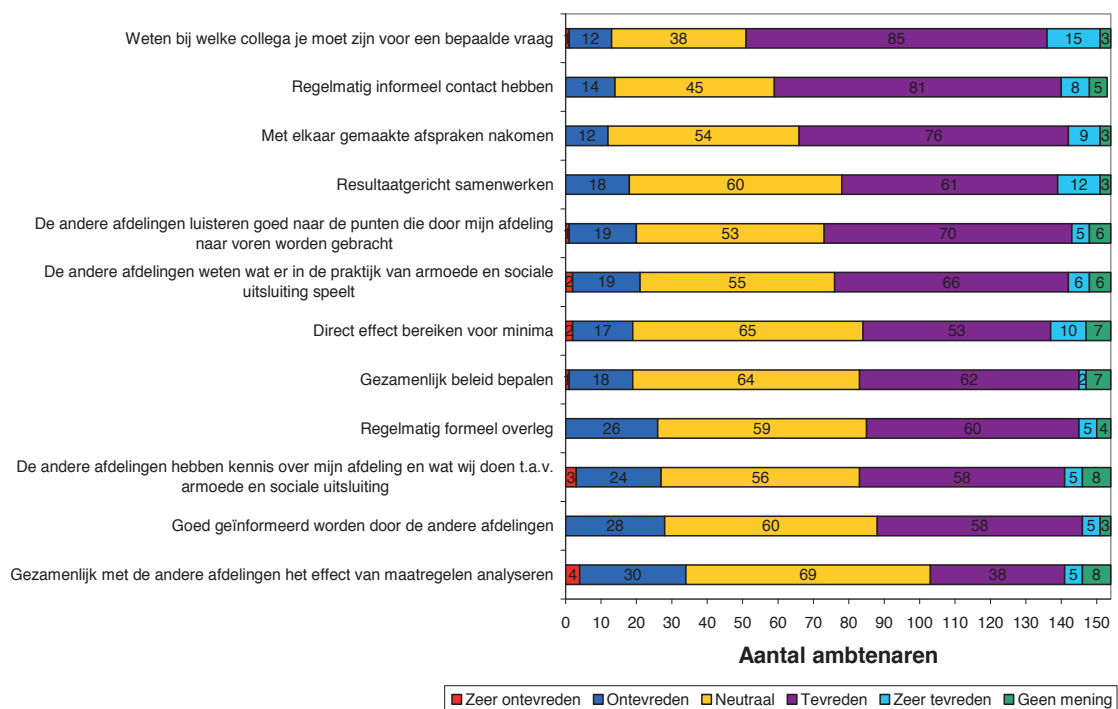
Gemeente	Gemiddelde beoordeling
Woerden	7.8
Vlaardingen	7.6
Tilburg	7.3
Lelystad	7.2
Delft	7.1
Zeist	7.1
Breda	7
Enschede	7
Oss	7
Rotterdam	7
Alkmaar	6.9
Zoetermeer	6.9
Den Haag	6.8
Eindhoven	6.8
Sittard-Geleen	6.8
Waddinxveen	6.8
Utrecht	6.7
Hengelo	6.6
Schiedam	6.4
Roosendaal	6.3
Leidschendam-Voorburg	6.2
Almere	6

\*data over Ridderkerk niet beschikbaar

Ambtenaren geven, net als de organisaties, aan het in de samenwerking vooral belangrijk te vinden dat gemaakte afspraken worden nagekomen. Nederlandse armoedebestrijding blijkt een kwestie van afspraken, maar ook hier is regelmatig formeel overleg opmerkelijk genoeg het minst belangrijk volgens de betrokkenen. Er is bij ambtenaren geen behoefte aan een nieuwe vergadercultuur. Gemiddeld genomen zijn de ambtenaren het meest tevreden met het feit dat ze weten bij welke collega ze moeten zijn voor een bepaalde vraag. In kleine gemeenten is dat vaker het geval dan in grote.

Net als bij de externe samenwerking blijken de ambtenaren bij de interne samenwerking gemiddeld ook het minst tevreden over het gezamenlijk analyseren van het effect van maatregelen. Dit is dus een belangrijk signaal dat gemeenten dienen op te pakken; intern of met externen, want ook externen uit het maatschappelijk middenveld signaleren dit probleem. Het gevoel van ambtenaren en maatschappelijke organisaties sluit aan bij onze eerdere constatering in de inleiding dat er weinig bekend is over het beleidsrendement en de effectiviteit van concrete interventies op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting van minima. Dit thema verdient nader onderzoek. Op lokaal niveau zouden gemeenten het initiatief kunnen nemen om effectevaluaties op te zetten, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld en de afdeling onderzoek, indien aanwezig.

Figuur 7.2 Tevredenheid met de verschillende aspecten van de samenwerking binnen de gemeente (n:154)



Uit onze analyse blijkt dat de algemene tevredenheid met de samenwerking vooral wordt beïnvloed door de tevredenheid met de mate waarin andere afdelingen de ambtenaar goed informeren en door de mate waarin met elkaar gemaakte afspraken worden nagekomen. Vooral op het eerste valt grote winst te behalen: dit aspect staat op de een na laatste plek, met 28 ambtenaren die er ontevreden over zijn.

### **Meer samenwerking in de toekomst gewenst?**

Het overgrote deel van de geënquêteerde ambtenaren geeft aan dat in de toekomst meer samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen nodig is omtrent minima. Slechts 31 van de 189 ambtenaren vinden dit niet nodig en 33 weten het niet of hebben geen mening. De ambtenaren willen vooral meer onderling samenwerken binnen de afdeling Sociale Zaken, maar ook met de afdeling Wmo (inclusief zorg) en Onderwijs. Het minst noemen de ambtenaren de afdeling Onderzoek.

## **7.2 *Verbetering van de toekomstige samenwerking binnen de gemeente: gewoon doen!***

Aan alle deelnemende ambtenaren is gevraagd hoe volgens hen de samenwerking binnen de gemeente te verbeteren is. Velen van hen pleiten voor het maken van resultaatgerichte afspraken, die ook daadwerkelijk worden nagekomen en waarvan de resultaten worden geëvalueerd.

Maar er is primair ook gewoon behoefte aan betere uitwisseling van informatie tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen. *'We moeten van elkaar weten wat we doen'*, zo stelt een ambtenaar uit Zoetermeer. De ambtenaren noemen uiteenlopende middelen om de uitwisseling te vergemakkelijken, zoals een gezamenlijke database, een jaarlijkse voorlichting voor beleidsmedewerkers over het beleid en de uitvoering daarvan, het instellen van een interne nieuwsbrief en het opstellen van een handzaam overzicht van welke ambtenaar zich met welk onderwerp bezighoudt.

### **Ontkokering**

Naast de uitwisseling van informatie zouden veel ambtenaren graag zien dat er concreet meer samenwerking komt tussen gemeentelijke afdelingen. Zij willen een integrale beleidsvoering met minder verkokering en fragmentatie. Krachten zouden meer moeten worden gebundeld en afdelingen zouden gezamenlijk opdrachten moeten formuleren en subsidierichtlijnen bepalen. *'Als Sociale Zaken een aanbesteding sociale activering doet, dan moet je weten wat dit betekent voor wijkgericht werken, het vrijwilligerswerk, de ouders van kinderen die ook betrokken worden vanuit het onderwijs, en zorgaspecten van gezinnen met een hulpvraag.'* (Ambtenaar uit Tilburg). Nu werken in veel gemeenten afdelingen nog te veel langs elkaar heen, zoals ook een ambtenaar uit Schiedam in zijn gemeente signaleert: *'De afdeling Werk & Inkomen en de afdeling Welzijn & Onderwijs zijn twee verschillende werelden.'* Concreet zouden ambtenaren meer samenwerking willen zien tussen het armoedebeleid (afdeling Sociale Zaken, sociale dienst of Afdeling Werk en Inkomen) en participatiebeleid (afdeling Wmo). Hiermee pleiten zij indirect voor een bredere aanpak van 'kwetsbaren' en het voorkomen van sociale uitsluiting. Ook zouden volgens velen uitvoerende afdelingen tijdig en beter moeten worden betrokken bij de voorbereiding en ontwikkeling van beleid, om zo beleid dichter bij de praktijk te brengen.

### **Management en evaluatie integraal functioneren**

De ambtenaren noemen verschillende manieren om tot een meer integraal beleid te komen. Zo zou er vaker en beter overleg moeten plaatsvinden tussen verschillende afdelingen en dan het liefste via face-to-facecontact. Een keer in de zoveel tijd zouden deze overleggen ook specifiek moeten ingaan op de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en hoe deze eventueel te verbeteren is. Met andere woorden: er is behoefte om het eigen integrale functioneren zo nu en dan te

evalueren. Afdelingen zouden meer gezamenlijk in projecten of programma's moeten opereren en dan het liefste via een gebiedsgerichte benadering met een focus op de wijk. In de woorden van één van de respondenten: *'Gewoon doen dus'*. Bij de onderlinge samenwerking is dan echter wel meer duidelijkheid nodig over wie wat doet en waar de verantwoordelijkheden liggen, en aan een duidelijke lijn en visie in beleid. Veel ambtenaren zien hierbij een regierol weggelegd voor het hoger management, bijvoorbeeld één aparte manager, om de interne samenwerking rond armoede en sociale uitsluiting te sturen en te ondersteunen. In Tilburg is zo'n Programmamanager Armoedebeleid al ingesteld. Meer sturing en een duidelijker protocol maakt de samenwerking structureler, meer onderdeel van de werkwijze en minder ad hoc, zoals nu vaak het geval is. Hierdoor zal de samenwerking ook minder gaan afhangen van individuele personen.

#### **Mentaliteitsverandering**

Hoezeer ambtenaren ook hameren op de noodzaak van management in dit kader, eerst zal volgens hen de mentaliteit van de ambtenaren zelf moeten veranderen. *'De integrale benadering moet door iedereen omarmd worden, niet in de koker denken maar over de grenzen heen kijken'*, aldus een regievoerder uit Breda. Ambtenaren van verschillende afdelingen zouden meer de tijd moeten nemen om goed naar elkaar te luisteren en elkaar te begrijpen. Met andere woorden: breder denken en kijken dan de eigen afdeling, en een gezamenlijke cultuur ontwikkelen om de problemen gezamenlijk aan te pakken. Dit vraagt om een 'open blik' van ambtenaren, minder 'hokjesdenken' en meer respect voor elkaars werk.

#### **Thematische wensen van ambtenaren**

Aan iedereen die meewerkte aan de lokale onderzoeken hebben we gevraagd wat hun wensen voor de toekomst zijn als het gaat om het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Zo ook aan de ambtenaren (De vraag zoals deze geformuleerd is in de enquête: De Stedenestafette wil de lokale samenwerking in gemeenten versterken. Het is de bedoeling dat elke gemeente met alle betrokken organisaties en groepen een lokale sociale toekomstagenda opstelt. In de lokale sociale toekomstagenda leggen de partijen gezamenlijk vast wat in uw gemeente de prioriteiten zijn als het gaat om bestrijding van armoede en bevordering van maatschappelijke participatie van minima. Welke punten moeten volgens u dit jaar zeker op deze agenda komen?). Onderstaande woordenwolk geeft een indruk van de wensen die er leven binnen het gemeentelijk apparaat, waarbij geldt dat hoe groter het woord is, hoe vaker het is genoemd.

Figuur 7.3 Woordenwolk agendapunten ambtenaren



De woorden 'aandacht', 'armoede', 'participatie' en 'kinderen' zijn in deze woordenwolk het grootst. De 'mensen' die er bij de woordenwolken van maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van minima levensgroot uitspringen, zijn bij de ambtenaren mensen, minima en burgers geworden. Met het hele veld (zie hoofdstuk 9) delen de ambtenaren in 2010 de zorg over de komende 'bezuinigingen'. In een aantal gemeenten is in de collegeakkoorden weliswaar afgesproken dat het niveau van de inkomensvoorzieningen onaangetast blijft (in Hengelo, Utrecht, en Zoetermeer bijvoorbeeld), maar over de subsidies aan maatschappelijke organisaties die belangrijk zijn bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting zegt dat niets. Ondanks de aankomende bezuinigingen blijft een beter bereik van doelgroepen een cruciaal aandachtspunt voor ambtenaren: 'kinderen', 'jongeren', 'werkende' (armen), en alleenstaanden zijn daarbij vaak genoemd. In deze woordenwolk zien we ook weer de preoccupatie met 'eigen' kracht en 'zelfredzaamheid' terug. Via aandacht voor 'preventie' (voorkomen) en (integrale) 'schuldhulpverlening', die vooral financiële zelfredzaamheid vergroten.

De S23-ambtenaren van Sociale Zaken zijn begaan met 'participatie'. Zij brengen participatie vaak in verband met de regelingen en voorzieningen die de gemeente minima te bieden heeft; die zijn in het leven geroepen om participatie te bevorderen. Op de lokale sociale toekomstagenda van ambtenaren staat ook de Wmo genoemd (links in de woordenwolk, boven 'elkaar'). Vaak benoemen de ambtenaren in hun wensen voor de lokale sociale agenda's de noodzaak om beleid en uitvoering van de Wwb en de Wmo nog meer met elkaar in verband te brengen. Minimabeleid dient intensiever vorm te krijgen op het kruispunt van deze twee wetten; ambtenaren van de afdelingen Sociale Zaken werken al samen met Wmo-ambtenaren, maar willen dat nog meer op de diverse beleidsterreinen van de Wmo: leefbaarheid, jeugd, kwetsbare burgers, opvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk komen daarbij in aanmerking.



### 7.3 *Minimabeleid op het kruispunt van wetten: Wmo en Wwb*

De Wwb en de Wmo zijn beide het resultaat van een lang proces van decentralisatie. Met de invoering van de Wmo in 2007 is de verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen van zorg en welzijn verschoven van het landelijke naar het lokale niveau. De Wwb, ingevoerd in 2004, biedt gemeenten meer eigen financiële verantwoordelijkheid en meer autonomie bij het inschakelen van werklozen. Beide wetten hebben participatie hoog in het vaandel staan. De Wmo is een participatiewet (meedoen); activering en re-integratie zijn thema's waar de uitvoerders van de Wwb zich al jaren mee bezighouden (Stavenuiter & Van der Klein, 2010).

De brede definities van armoede bij 'onze' S23 - niet alleen financiële armoede maar ook sociale uitsluiting worden gesignaleerd - geven aanleiding om armoedebeleid nadrukkelijk op het kruispunt van deze twee wetten vorm te geven. Daarnaast speelt bij de Stedenestafette-gemeenten het besef dat de twee wetten voor een deel dezelfde doelgroepen bedienen (zie bijvoorbeeld beleidsdocumenten van de gemeente Oss). 'Armoedebeleid moet de deelname aan de samenleving bevorderen', aldus de hoofddoelstelling van de nota *Armoedebeleid Almere 2007*. Delft noemt de verbinding tussen de Wmo en het anti-armoedebeleid vooral belangrijk bij 'cliëntondersteuning' en 'meedoen'. Over het algemeen constateren gemeenten dat 'het granieten bestand' in de bijstand over onvoldoende vaardigheden beschikt, te maken heeft met complexe problematiek en tot de (zeer) kwetsbare burgers behoort die de Wmo tot meedoen dient te verleiden.

Eindhoven spreekt in dit verband liever helemaal niet meer van minima en minima- of armoedebeleid, maar benadrukt dat het gaat om kwetsbare burgers, in welke zin dan ook. Verwijzend naar het programma *Meedoen, daar maken wij ons sterk voor* is in Eindhoven armoedebestrijding primair gericht op het bevorderen van participatie. Deze focus vloeit voort uit de opvatting dat armoede vooral bestaat door uitsluiting van sociale en maatschappelijke verbanden. Inkomensondersteuning en preventie zijn hier weliswaar onlosmakelijk mee verbonden, maar vormen niet de kern van de zaak. Ook Zeist heeft het financiële criterium losgelaten. De gemeente heeft geen beleidsnota minima- of armoedebeleid, maar omschrijft het minimabeleid summier in de kadernota *WMO Wisselspoor*. In deze nota is zelfredzaamheid het eerste speerpunt binnen de Wmo.

Sommige gemeenten brengen vanwege de overlap in doelgroepen en doelstelling de twee portefeuilles in de hand van één wethouder. Eindhoven en Almere zijn daar voorbeelden van. In Waddinxveen is dat ook het geval, al speelt daar ook de grootte van de gemeente en dus van het college een rol. Andere gemeenten zoeken het in de integratie van de diensten binnen het gemeentelijk apparaat. Den Haag en wederom Eindhoven zijn koplopers daarbij. Den Haag kent een brede dienst SZW waar ook de Wmo onder valt en in Eindhoven is er sinds 1 januari 2009 één sector Zorg en Inkomen, waaronder de schuldhulpverlening, inkomensondersteuning, de dagbesteding en de Wmo-voorzieningen vallen.

Andere gemeenten houden het op de verbinding tussen Wmo en Wwb op projectniveau. Breda, Zeist en Roosendaal zijn daar goede voorbeelden van met respectievelijk de digitale sociale kaart wonen, werken en welzijn (in de eerste twee gemeenten) en de Samen tegen Armoede (STA)-teams. De STA-teams in Roosendaal zijn overigens wel het resultaat van initiatief van politiek

(de wethouder Wmo), beleid (de ambtenaar Armoedebeleid) en uitvoering (de directeur Sociale Zaken). Deze driehoek heeft de afgelopen jaren veel initiatief genomen om armoedebestrijding in Roosendaal te innoveren. De meest concrete van deze plannen kregen landelijke bekendheid (zie bijvoorbeeld Bussemaker, 2008; Nederland et al., 2010; Van der Klein, Bultink en Dekker, 2011; Van der Loo, 2007).

In Eindhoven komt dankzij de brede, enigszins ongebruikelijke opvatting van armoedebeleid als kwetsbarenbeleid de combinatie van Wwb- en Wmo-beleid beter op gang dan in menige andere gemeente. Naast de wethouder en de diensten zijn er combinatieprojecten. Een voorbeeld is het project Dienstencheque Eindhoven, dat net van start is gegaan. Dit is gericht op het inschakelen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voor ondersteunende diensten aan zelfstandig wonende mensen met een beperking en een laag inkomen. Dienstencheque Eindhoven werkt wijkgericht.

### **Integraal beleid ontstaat niet vanzelf**

Verbinding tussen Wwb- en Wmobeleid is een mogelijkheid om gezamenlijk intern het armoedebeleid voor te bereiden. Zo kunnen de betrokken ambtenaren beter toewerken naar één gemeentelijk beleid, naar integraal beleid, een beleid dat als aanvullend overkomt op de cliënt. En zo kan de gemeente de regie over het minimebeleid meer naar zich toetrekken. Gezamenlijke beleidsvoorbereiding kan het best in formeel overleg plaatsvinden, bijvoorbeeld naar aanleiding van één van de documenten die de gemeente produceert. Daarnaast zou de gemeente op intranet een plaats kunnen creëren om formeel en informeel gedachten over hoofdlijnen van beleid uit te kunnen wisselen en te vormen. Die input is dan weer te gebruiken in het formele overleg. Duidelijk moet hier zijn wie waar mee bezig is. Een andere belangrijke voorwaarde is bereidheid om elkaars inbreng te waarderen; nu geven de ambtenaren aan dat ze over het algemeen nog te weinig naar elkaars deskundigheid luisteren. Afhankelijk van het thema of de te bereiken doelgroep volgen gerichte uitnodigingen.

We willen hier benadrukken dat meer integrale samenwerking tussen ambtenaren en afdelingen niet zomaar tot stand komt. Hiervoor is interne sturing noodzakelijk en volgens de betrokkenen in ons onderzoek ook wenselijk. Vanuit de ontwikkeling van een bredere interne samenwerking kan de gemeente ook de samenwerking met de andere organisaties beter aansturen. Ook daar geldt overigens dat de verwachtingen over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de organisaties voor het hulpverleningsproces aan minima niet als vanzelf realiteit zullen worden.

De aanzetten voor integraal beleid tussen het Wmo- en het Wwb-beleid kunnen gemeenten in de nabije toekomst verder uitbouwen om de complexiteit van het armoedeprobleem aan te pakken. Door meer samen te werken tussen afdelingen is de versnippering van het beleid om te buigen in een versterking van het armoedebeleid, zeker als ook de samenwerking met maatschappelijke organisaties daarmee beter wordt.



## *Intermezzo: Participatie door cultuur en sport*

Armoede gaat vaak samen met het niet kunnen deelnemen aan de maatschappij, zoals niet-lid zijn van een sportvereniging. Arme volwassenen zijn maatschappelijk minder actief (CBS, 2009) en ook veel kinderen van minima zijn uitgesloten van vrijetijdsvoorzieningen die geld kosten. Zo blijkt uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2009) dat een groot deel van de kinderen van minima om financiële redenen niet deelneemt aan sport.

Sport heeft echter belangrijke maatschappelijke functies; zo brengt sport mensen bij elkaar, geeft het invulling aan participatie en verhoogt het de zelfredzaamheid. Samen iets doen waar je trots op kunt zijn geeft een gevoel van saamhorigheid en draagt bij aan de sociale kwaliteit en weerbaarheid van mensen en wijken. Hiernaast draagt regelmatig sporten en bewegen bij aan een goede gezondheid. Binnen de overheid is er dan ook een tendens om te investeren in de maatschappelijke functie en meerwaarde van sport voor de samenleving. In de Beleidsprogramma's 2007-2011 (*Samen werken, samen leven* en *Alle kansen voor alle kinderen*) van het kabinet is te lezen dat het sport van groot belang acht voor de samenleving. In de *Beleidsbrief Sport* van oktober 2007 staat hierover het volgende: '*Het kabinet steunt de sport vooral om de maatschappelijke waarden waaraan sport een bijdrage levert. De maatschappelijke functie maakt de sport gewild én kansrijk voor het realiseren van belangrijke kabinetsdoelen: op het gebied van preventie en gezondheid, jeugdbeleid, onderwijs, waarden en normen, integratie, wijken, veiligheid en internationaal beleid.*' Deze landelijke aandacht voor de maatschappelijke functies van sport zien we terug op lokaal niveau. In het lokale armoedebeleid is er veel aandacht voor participatie door sport en cultuur.

Zo lezen we in de *Nota regionaal armoedebeleid* uit 2009 van de gemeente Woerden en omstreken bij de definitie van armoede: '*Ook de beschikking over moderne informatievoorzieningen en communicatiemiddelen horen bij het leven van vandaag, net als het kunnen deelnemen aan sportieve en culturele activiteiten.*' Er is tegenwoordig veel aandacht voor de rol van sport bij armoedebestrijding. Een aantal gemeenten noemt sportverenigingen of het Jeugdsportfonds dan ook als partijen waarmee andere organisaties meer zouden willen samenwerken.

### **Sport en culturele activiteiten**

In alle gemeenten die hebben meegedaan aan de Stedenestafette 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 meeste gemeenten van de S23 vatten participatie dus zeer breed op: hobby's horen bij meedoen en niet alleen sport is hierbij belangrijk. Soms gaat het om een specifieke regeling waarmee minima korting krijgen op sport, maar meestal gelden de regelingen voor allerlei recreatieve activiteiten. Zo is er in Den Haag en Leidschendam-Voorburg de Ooievaarspas, waarmee minima korting krijgen op cursussen en activiteiten. En in Utrecht is er de U-pas. Deze pas voorziet onder meer in vergoedingen voor deelname aan sportverenigingen en

cursussen, een gereduceerde prijs bij voorstellingen, en reductie op de kostprijs voor deelname aan bijvoorbeeld eettafels. In andere gemeenten is er een fonds waaruit kosten voor verschillende activiteiten betaald kunnen worden. Zo kunnen minima uit Vlaardingen een beroep doen op het Sociaal Cultureel Fonds om hun deelname aan sport, recreatie, culturele activiteiten, cursussen, activiteiten op school en lidmaatschappen van verenigingen te betalen. Minima uit Ridderkerk kunnen een beroep doen op het participatiefonds. Hieruit kunnen zij kosten betalen voor de deelname aan sociale en culturele activiteiten, zoals een abonnement op een dagblad of de contributie van een sportclub.

In een paar van 'onze' gemeenten zijn er echter regelingen die specifiek gericht zijn op sport. Zo is er in Alkmaar het Sportpaspoort dat minima met korting kunnen aanschaffen en waarmee ze korting krijgen op sporten. In Delft is er de sportregeling, minima krijgen compensatie voor de kosten van contributie en/of materialen. En in Hengelo is er het Sport- en cultuurfonds, een voorziening ter bevordering van de deelname aan sportieve en culturele activiteiten voor mensen met een minimuminkomen. Ook is er een regeling voor zwemlessen in deze gemeente.

### **Kinderen van minima en sport**

Het SCP-onderzoek naar maatschappelijke participatie van kinderen (Jehoel-Gijsbers, 2009) concludeert dat mensen vaak financiële redenen aangeven voor niet-deelname aan sport. Voor bijstandskinderen geldt dit nog sterker. In veel gemeenten zijn er dan ook projecten of regelingen die er specifiek op gericht zijn om sporten voor kinderen van minima mogelijk te maken.

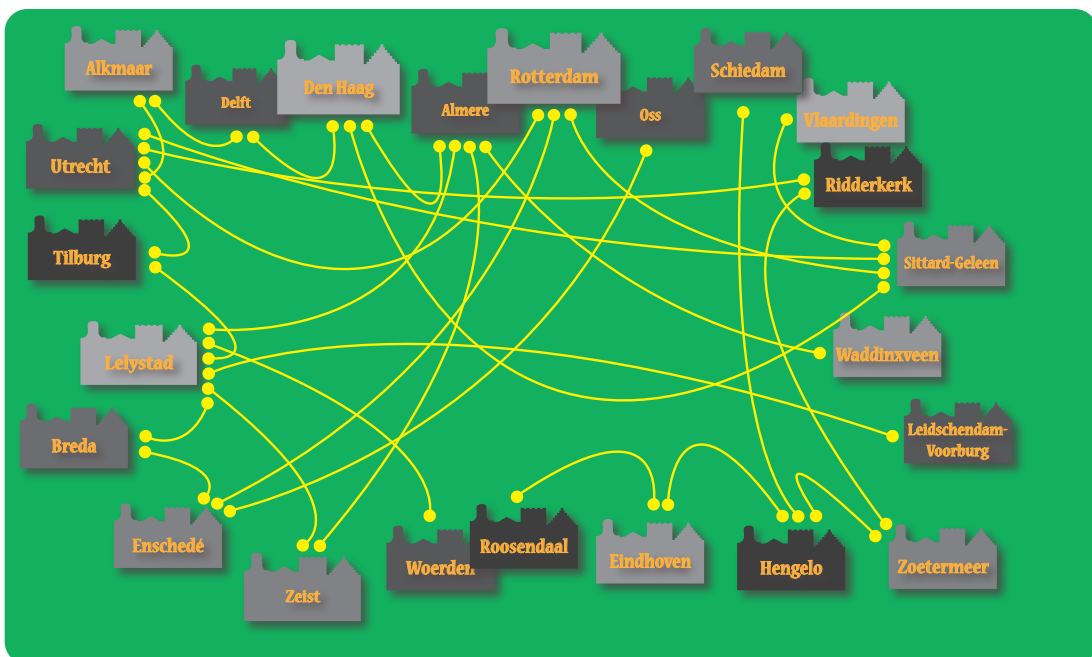
De bekendste organisatie op dit gebied is het Jeugd sportfonds. Dit fonds is in verschillende Nederlandse gemeenten actief, bij 'onze' S23 bijvoorbeeld in Almere, Eindhoven, Hengelo en Oss. Kinderen tot 18 jaar die in gezinnen leven met weinig geld kunnen in aanmerking komen voor ondersteuning. De leeftijdsgrens kan per lokaal fonds verschillen. Het Jeugd sportfonds betaalt contributies en benodigde sportattributen tot een maximumbedrag van € 225 per jaar. Een beroep op het Jeugd sportfonds kan alleen een intermediair doen. In 2010 heeft het Jeugd sportfonds ertoe bijgedragen dat 19.640 kinderen in Nederland zijn gaan sporten

Ook biedt de Stichting Leergeld in een aantal gemeenten ondersteuning zodat kinderen kunnen sporten, bijvoorbeeld in Den Haag, Sittard-Geleen en Enschede. Hiernaast kennen sommige gemeenten een lokale organisatie die zich bezighoudt met sport voor kinderen van minima, bijvoorbeeld de Stichting Sport & Jeugd in Zeist. De doelstelling van Stichting Sport & Jeugd is om kinderen van financieel niet-draagkrachtige ouders de mogelijkheid te bieden bij verenigingen sport te bedrijven. Om dit mogelijk te maken zoeken zij naar geld bij bedrijven en organisaties die dit idee een warm hart toedragen. Daarnaast trachten zij subsidies te verkrijgen. Met het zo verkregen geld financieren zij 'sportpakketten', bestaande uit het lidmaatschap van een vereniging én de spullen die minimaal nodig zijn om de sport naar keuze te kunnen doen.

Tot slot heeft het convenant 'Kinderen Doen Mee' van staatssecretaris Aboutaleb in een aantal gemeenten een extra impuls gegeven aan de mogelijkheden voor kinderen van minima om te kunnen sporten. Gemeenten als Breda, Leidschendam-Voorburg en Roosendaal hebben het convenant 'Kinderen Doen Mee' getekend en zo de intentie uitgesproken om concrete afspraken te maken over extra ondersteuning voor kinderen uit minimagezinnen. Het gaat daarbij om buitenschoolse activiteiten op het gebied van sport, cultuur en algemene ontwikkeling. Zo organiseert het netwerk 'Kinderen doen mee' in Roosendaal diverse activiteiten voor de kinderen van mensen met een laag inkomen, bijvoorbeeld sport en fruit op school na schooltijd. De 'Aboutaleb-gelden' bekostigen dit. De Aboutaleb gelden waren echter niet geormerkt en zijn daarom in sommige gemeenten ook weer 'verdamp't'.

## 8 *Leren van elkaar: exportproducten van de S23*

Tijdens de lokale onderzoeken zijn wij veel mooie projecten, samenwerkingsverbanden, initiatieven en beleidsaanpakken tegengekomen die andere gemeenten kunnen inspireren. Het zijn initiatieven die het lokale armoedebeleid kunnen verbeteren en zo de inkomenspositie of participatie van minima kunnen ondersteunen. In dit hoofdstuk zetten we een aantal van deze zogeheten 'exportproducten' op een rij en bieden we de betrokken partijen aanknopingspunten om te leren van elkaar. Voor elke gemeente noteren we één exportproduct en één thema waarop de gemeente zou kunnen leren van een andere gemeente in de S23. De meeste gemeenten hebben natuurlijk meerdere sterke en zwakke kanten in hun armoedebeleid. Dit is een selectie van suggesties; wie meer wil weten verwijzen we naar de lokale Stedenestafette-rapporten.



## **Alkmaar**

### *Export: Het Schuldpreventieteam*

Door mensen actief op te zoeken via een 'achter de voordeur'-aanpak, probeert de afdeling Schuldpreventie van de gemeente Alkmaar (sector Samenleving) verborgen schulden op het spoor te komen. Het schuldpreventieteam geeft kosteloos voorlichting aan inwoners, professionals, vrijwilligers en jongeren in Alkmaar. Zij bieden op maat gemaakte voorlichting, trainingen en workshops aan. Tevens organiseert het schuldpreventieteam netwerkavonden, zijn zij met een stand aanwezig bij diverse informatiemarkten en organiseren zij activiteiten naar aanleiding van verkregen signalen. Ook beheren zij de website [www.socialekaart-shv-nh.nl](http://www.socialekaart-shv-nh.nl), die een overzicht biedt van alle gemeentelijke activiteiten en instellingen voor schuldhulpverlening in Noord-Holland.

### *Alkmaar kan leren op het gebied van intensievere samenwerking met het veld*

De verschillende partijen in Alkmaar hebben behoefte aan meer samenwerking en afstemming bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor de minima. De samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties is voor verbetering en intensivering vatbaar. Hierbij zou Alkmaar kunnen leren van de ervaringen van Delft met het Armoedepact of van die van Utrecht met hun Armoedecoalitie. Ook de armoedeconferenties in Enschede kunnen als inspiratiebron dienen.

## **Almere**

### *Export: De Meedoen- en Belemmeringsindex in combinatie met een wijkaanpak*

De gemeente Almere ontwikkelde de zogeheten Meedoenindex en daaraan gekoppeld de Belemmeringsindex om (mede) te bepalen of het armoedebeleid van de gemeente bijdraagt aan de sociale en maatschappelijke participatie van haar inwoners met een laag inkomen. Het meedoen indexcijfer is gebaseerd op zestien activiteiten waarvan respondenten hebben aangegeven hoe vaak ze deze activiteiten doen. Het gaat om sport en beweging, cultuur, uitgaan en uitstapjes, ontmoeting en inzet voor anderen. Door de index weet Almere per wijk hoe het is gesteld met het meedoen van de burgers. Dat versterkt de wijkgerichte armoedeaanpak in de stad.

### *Almere kan leren op het gebied van gezamenlijke beleidsvoorbereiding op het kruispunt tussen Wmo- en armoedebeleid (bijvoorbeeld rond jeugd of zorg en welzijn)*

Beleidsvorming over armoede lijkt in Almere nu enigszins op eilandjes en soms solistisch tot stand te komen. De participatie van kinderen is een thema dat veel betrokkenen in Almere bezighoudt en dat zich dus goed leent voor gezamenlijk beleidsvoorbereiding. Almere zou hiervoor kunnen kijken naar het beleid van Lelystad. Dat richt zich sterk op het voorkomen van het doorgeven van armoede van ouders op kinderen en zoekt hiervoor samenwerking met scholen, consultatiebureaus, huisartsen en Stichting Kinderopvang. Ook in Breda zou Almere op werkbezoek kunnen om de samenwerking rond zorg, welzijn en armoede in werking te zien.

## **Breda**

### *Export: Koppeling tussen minimabeleid en geschikt wonen voor iedereen (GWI-Project)*

Gemeente en maatschappelijke partners maken zich in Breda samen sterk voor een stad waarin wonen, welzijn en zorg goed geregeld en voor iedereen bereikbaar zijn (Geschikt Wonen voor Iedereen: GWI-Project). Dat gebeurt door te werken aan voldoende geschikte huisvesting, een

toegankelijke woonomgeving, de aanwezigheid van basisvoorzieningen (winkels, openbaar vervoer, een bank/postkantoor en dergelijke) en de aanwezigheid van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Breda is verdeeld in vijftien GWI-gebieden. Deze gebieden zijn opgebouwd uit meerdere wijken en hebben een gemiddelde omvang van ongeveer 10.000 inwoners. Breda heeft de koppeling tussen minimabeleid en geschikt wonen ook vorm gegeven in een zogeheten digitale sociale kaart wonen, werken en welzijn.

#### *Breda kan leren op het gebied van het organiseren van netwerkbijeenkomsten*

Gebleken is dat uiteenlopende partijen in Breda behoefte hebben aan meer samenwerking en afstemming bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor de minima. De startmanifestatie in dit Europese jaar is door gemeente en betrokkenen in Breda als een prima begin van samenwerking ervaren. De onderlinge bekendheid met elkaar is er vergroot, maar de behoefte bestaat om elkaar beter te leren kennen en de samenwerking nadrukkelijker vorm te geven. Hiervoor zou Breda eens te raden kunnen gaan bij de gemeente Enschede. Deze gemeente organiseert sinds 2007 elk jaar vier armoedeconferenties, waarbij zij het hele netwerk aan organisaties uitnodigen dat zich op lokaal niveau met armoedebestrijding bezighoudt.

#### **Delft**

##### *Export: Bundeling van lokale krachten in het Delfts Pact tegen Armoede*

Het Pact tegen Armoede Delft is een actief netwerk en een bundeling van krachten door Delftse bedrijven en instellingen. Ze pakken gezamenlijk problemen aan rond armoede. In 2007 is het pact op initiatief van de gemeente opgericht. De ruim 75 ondertekenaars vormen met elkaar een netwerk van particuliere ondernemingen, zorg- en welzijnsorganisaties, en de gemeente. Een groeiend aantal organisaties in Delft is aangesloten, waaronder allochtone en levensbeschouwelijke organisaties. De gemeente vervult bij dit pact zowel de rol van partner als die van faciliteerder.

#### *Delft kan leren op het gebied van het uitbreiden van samenwerken omtrent kinderen en jongeren*

De bestaande samenwerking tussen de afdelingen Sociale Zaken en Onderwijs in Delft is een goed aanknopingspunt voor het bereiken van kinderen en jongeren. Als eerste kan de bestaande samenwerking dienen om een creatieve aanpak te bedenken om kinderen en jongeren gebruik te laten maken van de bestaande inkomensondersteuning. Inspirerend is de praktijk in Den Haag, waar het uitgangspunt is dat kinderen niet afhankelijk zijn van hun ouders om 'mee' te kunnen doen aan sport en cultuur. Scholen krijgen voor kinderen met een stadspas rechtstreeks een participatiebudget, zodat zij mee kunnen op culturele uitstapjes en schoolreisjes.

#### **Den Haag**

##### *Export: Integraal armoedebeleid door brede gemeentelijke diensten*

De gemeente Den Haag kent twee brede diensten: SZW waar zowel het armoedebeleid als het Wmo-beleid onder valt, en OCW waar onderwijs, welzijn, cultuur en sport onder vallen. Zulke brede diensten blijken de afstemming binnen de gemeente te vergemakkelijken. Een duidelijke link is onder andere te signaleren tussen het sport- en het armoedebeleid, waarbij veel aandacht is voor de participatie van minima in sportactiviteiten.



### *Den Haag kan leren waar het gaat om een meer gebiedsgerichte aanpak*

In het nieuwe collegeprogramma staat dat de gemeente Den Haag meer gaat inzetten op het 'gebiedsgerichte werken'. Door de inzet te richten op de gebieden waar de problemen het meest urgent zijn, zijn duurzame armoedesituaties mogelijk terug te dringen. Hierbij zou het voor de gemeente interessant kunnen zijn om naar de Meedoen-index en de wijkgerichte aanpak van Almere te kijken. Met de wijkgerichte aanpak richt de gemeente Almere zich vooral op wijken met een hoge concentratie minima. Zij zetten zich in voor de ontwikkeling van integrale netwerken: gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden tussen wonen, welzijn en zorg.

### **Eindhoven**

#### *Export: De Armoedegezant - ombudsman tussen gemeente en maatschappelijk middenveld*

De Armoedegezant is in Eindhoven in 2009 ingesteld na aanbevelingen van de Taskforce Armoede, op initiatief van de gemeente en in nauwe samenwerking met de stad en maatschappelijke organisaties. De Armoedegezant signaleert problemen en prikkelt organisaties om samen te werken aan een duurzame oplossing. Daarnaast moet de Armoedegezant instanties confronteren met hun eigen, vaak conflicterende regels. In feite betekent de Armoedegezant de operationalisering van het uitgangspunt dat armoedebestrijding geen zaak van de gemeente alleen is.

#### *Eindhoven kan leren op het gebied van het opsporen van verborgen minima*

De gemeente en maatschappelijke organisaties werken veel samen aan armoedebestrijding in Eindhoven. Gevraagd naar de onderwerpen waarop de partijen meer samenwerking in de toekomst gewenst vinden, noemen zij: preventie, signalering, informatieverstrekking, begeleiding op financieel terrein en begeleiding naar instanties. Het zijn thema's die bij individuele organisaties of gemeentelijke afdelingen al in beeld zijn, maar waarvan de verschillende partijen kennelijk vinden dat samenwerking daarop een meerwaarde biedt. Wij kunnen ons voorstellen dat de STA-teamaanpak, zoals die in Roosendaal ontwikkeld is, ook hier passend is. STA (Samen Tegen Armoede) is een project dat minima (Wwb'ers) expliciet betreft bij het zoeken en bezoeken van de verborgen minima. De STA-teamleden geven informatie over de beschikbare gemeentelijke voorzieningen, begeleiden de mensen waar nodig naar loketten, en verwijzen de klant door naar professionele hulp als dat aan de orde is. STA is een voorbeeld van een initiatief op het kruispunt van Wmo en Wwb, een kruispunt waar Eindhoven zich al mee bezighoudt.

### **Enschede**

#### *Export: Ontmoeting van lokale partijen op de armoedeconferenties*

De gemeente Enschede organiseert sinds 2007 elk jaar vier armoedeconferenties. De gemeente nodigt dan het gehele netwerk aan organisaties uit dat zich op lokaal niveau met armoedebestrijding bezighoudt. Naast de gemeente nemen verschillende kerkelijke en maatschappelijke groepen aan deze bijeenkomsten deel. Bijzonder is dat de deelnemers zelf de onderwerpen aandragen voor de bijeenkomsten. De wethouder zit deze conferenties voor. Op deze manier kunnen organisaties zich aan elkaar presenteren en blijven ze goed op de hoogte van wat iedereen doet en te bieden heeft binnen de gemeente.

### *Enschede kan leren op het gebied van het doorbreken van een intergenerationele armoedecultuur*

Een belangrijke ambitie van de gemeente Enschede is het doorbreken van de armoedecultuur. Een consequentie van het wegtrekken van de textielindustrie uit de gemeente is dat verschillende personen hun werk verloren en gezinnen moesten rondkomen van een laag inkomen. Volgens de vertegenwoordigers van de minima zijn dit de ingrediënten voor een duurzame uitkeringsafhankelijkheid en het ontstaan van armoedeculturen. Armoede wordt daarin overgedragen van generatie op generatie, en jongere generaties gaan een 'afwachtend' arbeidsethos vertonen. Wellicht kan de gemeente Enschede op dit thema leren van Rotterdam, een gemeente die de afgelopen jaren fors heeft geïnvesteerd in de bestrijding van duurzame armoede en gevoelens van 'berusting' onder kwetsbare groepen. Naast een uitgebreid onderzoek naar de situatie van mensen die in duurzame armoede leven heeft de gemeente Rotterdam een integrale jeugdaanpak en activerende zorgtrajecten ontwikkeld om de zogenoemde intergenerationele armoedecultuur te doorbreken.

### **Hengelo**

#### *Export: Laagdrempelige voorlichting aan minima via de Geldzoeker en het ROZ*

Op initiatief van de gemeente Hengelo is de Geldzoeker ontwikkeld: [www.degeldzoeker.nl](http://www.degeldzoeker.nl). Het betreft een computerprogramma dat alle inwoners, maar ook intermediairs, de mogelijkheid biedt om na te gaan of zij in aanmerking komen voor landelijke dan wel gemeentelijke financiële regelingen. De Geldzoeker wordt doorontwikkeld om het in de toekomst mogelijk te maken digitaal een aanvraag in te dienen. Daarnaast kent Hengelo de Regionale Organisatie Zelfstandigen (ROZ). Dit is een organisatie die zich inzet voor het bereiken van een specifieke doelgroep van het armoedebeleid: kleine zelfstandigen. In de gemeente Hengelo zijn er veel kleine zelfstandigen met inkomensproblemen en dit aantal neemt de laatste jaren toe door de economische crisis. *Hengelo kan leren het contact te verbeteren met maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met armoedebestrijding*

Binnen de gemeente Hengelo is er behoefte aan betere informatie-uitwisseling en afstemming. Daarnaast leeft bij het maatschappelijk middenveld de behoefte om meer betrokken te worden bij alle fasen van het beleidsproces. Zij pleiten voor meer transparantie van beleid en heldere feedback. Dit is te realiseren door een vorm van structureel overleg in te stellen. Maar veel betrokken partijen hebben al overleg met elkaar, bilateraal of in wisselende samenstelling. Het verdient dan ook aanbeveling om te zoeken naar een andere, dynamische en creatieve werkwijze. Het is voor Hengelo wellicht interessant om hiervoor te rade te gaan bij Eindhoven. Zij werken sinds 2009 met een zogeheten Armoedegezant, die een schakel vormt tussen alle belangrijke partijen in de gemeente die zich bezighouden met armoedebestrijding.

### **Leidschendam-Voorburg**

#### *Export: Activering via de Wwb in samenwerking met het middenveld - de Vlietbanen*

Het doel van de zogenoemde 'Vlietbanen' in Leidschendam-Voorburg is om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt - het gaat vaak om mensen die al een langere periode een bijstandsuitkering ontvangen - te laten participeren in de samenleving. De minima zijn gedurende een periode van zes maanden voor circa twintig uur per week bezig met een maatschappelijke activiteit die meerwaarde heeft voor zowel de deelnemer als de samenleving als geheel. Dit kunnen activiteiten zijn op de terreinen zorg, welzijn, kinderopvang, onderwijs, cultuur, sport of milieu.

De minima kunnen zelf uit een 'activiteitenmap' een keuze maken voor een type activiteit. De gemeente ontwikkelt de Vlietbanen samen met lokale aanbieders van activiteiten.

#### *Leidschendam-Voorburg kan leren op het gebied van signalering van armoede in de eerste levensfasen*

Uit de lokale studie in deze gemeente kwam sterk naar voren dat ambtenaren en organisaties van mening zijn dat in de toekomst het armoedebeleid prioriteit moet geven aan kinderen binnen gezinnen met een inkomen rond het sociaal minimum. Hierbij noemen zij expliciet onderwijsondersteuning aan kinderen uit minimagezinnen en het terugdringen van schooluitval. Bovendien wezen meerdere partijen op het belang van een signalering van risico's in de eerste levensfase om problemen in de toekomst te voorkomen. Op deze thema's zou het tweesporenbeleid van Lelystad (vroegtijdig opsporen van armoede en sociale uitsluiting naast inkomensondersteuning) bij uitstek tot voorbeeld kunnen dienen.

#### **Lelystad**

##### *Export: Armoedebeleid met een sterke focus op kinderen en jeugd*

De gemeente Lelystad is van mening dat het gevaar van armoede zo vroeg mogelijk moet worden bestreden. Dit begint al bij kinderen op zeer jonge leeftijd. De ondersteuning van de mensen met een minimuminkomen vindt daarom plaats via tweesporenbeleid: 1) het vroegtijdig opsporen van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen en 2) inkomensondersteuning. Deze gerichtheid op het voorkomen van het doorgeven van armoede, en vooral de concrete uitwerking van dit beleid, is een voorbeeld voor andere gemeenten. Bij alle betrokkenen is er consensus over de wijze waarop samengewerkt kan worden aan de twee sporen van het armoedebeleid. Het is opmerkelijk dat deze consensus is ontstaan zonder veel tijd te besteden aan een vergadercircuit om uitgangspunten te delen, problemen te signaleren, doelstellingen te formuleren en maatregelen te plannen.

##### *Lelystad kan leren op het gebied van het ontwerpen van een sociale kaart*

Lelystad heeft behoefte aan een meer duurzame (structurele) samenwerking met maatschappelijke organisaties, waarbij de gemeente de rol van regisseur kan vervullen. Om de samenwerking rond armoedebestrijding in Lelystad vanuit een praktische invalshoek verder uit te werken, verdient het aanbeveling na te denken over de ontwikkeling van een (digitale) sociale kaart. Daardoor raken verschillende partijen op het brede terrein van armoedevraagstukken in Lelystad op de hoogte van elkaars (succesvolle) praktijken en dienstverlening en kunnen zij van elkaar leren. Dit betekent dus niet het opzetten van een nieuw vergadercircuit, maar wel het gebruikmaken van nieuwe technologieën om digitaal te communiceren. Hierbij zou Lelystad de digitale kaarten voor wonen, werken en welzijn van Breda en Zeist (ontwikkeld door Disk) als voorbeeld kunnen gebruiken.

#### **Oss**

##### *Export: Bloeiend particulier initiatief voor en door minima: de Ruilkring*

Al enkele jaren heeft Oss een Ruilkring. Dit is een groep mensen die onderling goederen en diensten ruilen zonder dat er geld aan te pas komt. De betaling vindt plaats in talenten. Een Ruilkring bereikt hierbij twee doelen: het koppelt vriendenkringen aan elkaar en zet er een verrekenings- en administratiesysteem tussen. Dit maakt ingewikkelde ruilrelaties mogelijk: ik doe iets voor jou,

jij doet iets voor iemand anders en iemand anders doet weer iets voor mij. Deelnemers vergroten hierdoor hun mogelijkheden en ontplooiën verborgen talenten. Daarnaast bouwen ze een uitgebreid netwerk op van sociale contacten. In Amsterdam (betaling in 'Noppes'), Den Bosch ('Niksen') en in Nijmegen ('Zonnetjes') zien we ditzelfde fenomeen.

#### *Oss kan leren op het gebied van het organiseren van netwerkbijeenkomsten*

Maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van minima in Oss geven aan behoefte te hebben aan meer afstemming met elkaar en de gemeente waar het gaat om armoedebestrijding. Hierbij zien ze de gemeente als belangrijke samenbrenger van alle relevante partijen. De gemeente heeft deze omslag weliswaar al in gang gezet, maar daar valt nog het nodige te winnen. Bijvoorbeeld door het organiseren van jaarlijkse netwerkbijeenkomsten. Verschillende S23-gemeenten organiseren al een aantal jaren dit soort bijeenkomsten. Enschede is hierin erg actief met maar liefst vier armoedeconferenties per jaar, maar ook Schiedam en Vlaardingen organiseren armoedeconferenties voor de betrokken lokale partijen.

#### **Ridderkerk**

##### *Export: Met vrijwilligers oudere minima beter bereiken - de belastingsservice van Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR)*

Van de belastingsservice van Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR) kunnen alle inwoners van Ridderkerk boven de 55 jaar gebruikmaken. Deskundige vrijwilligers voeren de dienstverlening uit. Deze is primair gericht op het helpen van oudere mensen bij het invullen van de jaarlijkse belastingaangifte en andere belastingzaken. Daarnaast bieden de adviseurs hulp bij het aanvragen van kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen en heffingen. Het laatste is vooral van belang voor die ouderen met een laag inkomen, die schromen om een aanvraag voor inkomensondersteuning te doen. Veel van deze ouderen zijn alleenstaand en beschikken niet over hulp uit de eigen omgeving.

##### *Ridderkerk kan leren op het gebied van het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen*

Een belangrijk punt van aandacht in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Ridderkerk is het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen. Uit de *Armoedemonitor* (2009) blijkt dat bijna een derde (31.4 procent) van de huishoudens met een laag inkomen van geen enkele regeling gebruikmaakt. Om meer groepen te bereiken heeft de gemeente Ridderkerk samen met maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren al verschillende initiatieven ondernomen ter informatie en voorlichting. Voorbeelden zijn de verbetering van folders en brochures, meer directe contacten met minima en het informeren van scholen over participatievoorzieningen voor huishoudens met kinderen. Het kan voor Ridderkerk interessant zijn om eens te kijken naar de aanpak van Utrecht. Deze gemeente slaagt erin om 90 procent van de huishoudens met een laag inkomen te bereiken. Dit bereik is onder meer gerealiseerd door bezit van de U-pas (voor mensen met 125 procent van het wettelijk sociaal minimum) te koppelen aan het recht op de collectieve zorgverzekering en een aantal regelingen voor kinderen.

## **Roosendaal**

*Export: Met de doelgroep verborgen armoede opsporen: de Samen Tegen Armoede-teams*

De Samen Tegen Armoede (STA)-teams startten in 2007 in Roosendaal. Deze teams zijn in verschillende wijken actief in het opsporen van armoede en voeren gesprekken met mensen die moeten rondkomen van een laag inkomen. De leden van de STA-teams hebben zelf ook een laag inkomen en staan daardoor dicht bij de doelgroep. Het doel van de gesprekken is tweeledig. Enerzijds geven de teams voorlichting over de gemeentelijke voorzieningen. Dit draagt bij aan de reductie van armoede: zoveel mogelijk burgers op of onder de bijstandsnorm moeten gebruik gaan maken van de voor de doelgroep beoogde regelingen. Anderzijds gaan de gesprekken over de bevordering van participatie en het leven van een minimuminkomen. De STA-teams hebben dus ook een activerende functie en functioneren daarmee op het kruispunt van Wwb en Wmo.

*Roosendaal kan leren op het gebied van het versterken van de lokale samenwerkingsprocessen*

Verschillende partijen in Roosendaal geven aan dat de samenwerking met de gemeente en tussen maatschappelijke organisaties te kortstondig en ad hoc is bij armoedebestrijding. Een langere-termijninzet en regie van de gemeente op lokale samenwerkingsprocessen en op de haken en ogen die zich daarbij voordoen zal het middenveld zeker waarderen. Ambtenaren vinden dat de maatschappelijke organisaties meer van elkaar moeten weten en vinden het belangrijk dat hiaten en doublures in het aanbod naar boven komen. Er is in deze gemeente dus behoefte aan iemand die de regie neemt, overzicht houdt en partijen samenbrengt. Een concept als de Armoedegezant, dat Eindhoven in het leven heeft geroepen, zou wellicht een oplossing zijn; een Programmamanager Armoedebeleid als in Tilburg is ook een mogelijkheid.

## **Rotterdam**

*Export: Schuldpreventie onder jongeren via het beroepsonderwijs*

In 2008 constateerden bewindslieden van diverse ministeries tijdens een werkbezoek aan Rotterdam dat een relatief grote groep (mbo-)jongeren te maken heeft met meervoudige problematiek, waardoor maatschappelijke uitval dreigt. Dit heeft (mede) geleid tot het zogenoemde 'Rotterdams offensief' (ook wel 'Zorg op het mbo' genoemd), waarin 'Inkomen en Schulden' één van de vijf deelgebieden is. Binnen dit offensief trekken de betrokken ministeries (SZW, VWS, Jeugd & Gezin en Financiën) gezamenlijk op met de gemeente Rotterdam en de Regionale Opleidingscentra (ROC's) in Rotterdam om de samenwerking tussen hulpverlenende instanties en het beroepsonderwijs te versterken. Er zijn verschillende afspraken gemaakt, zoals de ontwikkeling van lespakketten over de omgang met geld en afspraken om de kredietverstrekking aan mbo-studenten te beperken. Verder werkt een aantal banken mee aan financiële buddy's voor ROC-leerlingen.

*Rotterdam kan leren op het gebied van de koppeling tussen het lokale armoedebeleid, gezondheidsbeleid en de Wmo*

In Rotterdam is het de komende jaren een uitdaging om tot een integrale benadering van armoedebeleid te komen. Verschillende afdelingen van de gemeente gaan samen met betrokken partijen in het veld werken aan een aanpak van concrete participatiebevordering, gerelateerd aan gezondheidsbevordering. De bezuinigingen op de AWBZ maken deze ontwikkelingslijn ook noodzakelijk. Allerlei wegen staan hiervoor open. Een voorbeeld is het bereiken en activeren

van kwetsbare burgers via de aanbestedingsregels voor thuiszorgorganisaties (zij komen achter de voordeur). Een andere ingang is om kwetsbare burgers via het lokale gezondheidsbeleid te activeren tot sporten en bewegen. Een voorbeeld is het bewegings- en gezondheidsproject GROSSO in de wijk Hooggraven in Utrecht. De GROSSO-methode (Geïntegreerde en Revitaliserende Ondersteuningsaanpak voor Sociale en gezondheids- Stimulering van Ouderen met een lage sociaal-economische status (SES)) is een wijkgerichte aanpak, met als doelstelling het gecombineerd verbeteren van de leef- en gezondheidssituatie van ouderen met een lage SES. GROSSO zet bewegen in als middel om de sociale positie van senioren te verbeteren.

### **Schiedam**

*Export: Op het kruispunt van leefbaarheid, werkgelegenheid en armoedebeleid: het Fietsenproject*  
In 2008 is Schiedam gestart met een zogenoemd 'fietsenproject'. In dit project worden fietsen opgeknapt die door politie en stadswachten uit het straatbeeld zijn verwijderd en waarvoor zich geen rechtmatige eigenaar heeft gemeld. Mensen die een leer- en werktraject volgen knappen deze fietsen op. Sinds de start van dit project (op 1 januari 2008) zijn al bijna tweehonderd fietsen uitgegeven. De gemeente heeft met de Stichting Leergeld de afspraak gemaakt dat zij de opgeknapte fietsen ook beschikbaar gaan stellen aan gezinnen met kinderen. Dit fietsenproject dient dus twee doelen. Het is in de eerste plaats een werkgelegenheidsproject, maar het draagt tevens bij aan het vergroten van de participatie van kinderen in minimagezinnen.

### *Schiedam kan leren kleine zelfstandigen te bereiken die leven op het sociaal minimum*

In het armoedebeleid schenkt de gemeente Schiedam sinds 2008 extra aandacht aan werkende armen als doelgroep. De gemeente gaat ervan uit dat op dit moment slechts een klein deel van deze groep wordt bereikt, waardoor velen van hen geen gebruikmaken van de regelingen waar ze recht op hebben. De afdelingen Werk & Inkomen en Economische zaken gaan op dit punt met elkaar samenwerken. Dit is een positieve ontwikkeling. Ook zou het wellicht interessant zijn om de aanpak van de Regionale Organisatie Zelfstandigen (ROZ) in Hengelo nader te bekijken. Deze organisatie zet zich in voor het bereiken van kleine zelfstandigen, een belangrijke groep onder de werkende armen.

### **Sittard-Geleen**

#### *Export: Aanpak complexe armoede onder gemeentelijke regie: het Participatiehuis*

Het Participatiehuis is een inspirerend project van de gemeente Sittard-Geleen, in samenwerking met de gemeenten Beek, Stein en Schinnen. Het Participatiehuis is in 2008 geopend voor alle burgers voor wie direct in loondienst gaan werken (nog) geen reële optie is. Vooral de mensen die te maken hebben met combinaties van problemen krijgen op meerdere gebieden intensieve begeleiding (wonen, inkomen, sociale vaardigheden, psychosociale problematiek). De gemeente werkt samen met diverse partners op het gebied van welzijn, zorg, wonen en re-integratie, maar de regierol ligt bij de gemeente. De medewerkers van het Participatiehuis zorgen er samen met de cliënten voor dat zij zich zo snel mogelijk weer beter kunnen redden in de samenleving en klaar zijn om mee te doen aan de maatschappij. Het Participatiehuis loopt als een rode draad door het gemeentelijke beleid en heeft hiermee verschillende dwarsverbanden binnen de gemeente gecreëerd.

### *Sittard-Geleen kan leren op het gebied van de aanpak van bureaucratie*

Het aanpakken van de bureaucratie rondom inkomensondersteunende regelingen is een belangrijk aandachtspunt in Sittard-Geleen. Klanten hebben te maken met ellenlange, demotiverende wachttijden en moeten teveel gegevens verstrekken. Er zijn verschillende concrete actiepunten genoemd, zoals de training van de loketmedewerkers. Ook het exploreren van de mogelijkheid om bestanden te koppelen is interessant. Dit kan voorkomen dat mensen dezelfde gegevens verschillende malen moeten invullen. Volgens de Divosa-monitor maken vooral de grote gemeenten gebruik van automatisering en het koppelen van bestanden. Een werkbezoek aan Utrecht, Rotterdam of Den Haag zou wellicht meer inzicht bieden in de mogelijkheden.

### **Tilburg**

#### *Export: Ketensamenwerking in wording: de Programmamanager Armoedebeleid*

In Tilburg is het armoedebeleid een gemeentelijk programma dat nadrukkelijk verbindingen zoekt met andere beleidsterreinen. Het is voornamelijk de programmamanager die dit realiseert en die financieel en inhoudelijk verantwoordelijk is voor de doelstellingen van het armoedebeleid. Er vindt nauwe samenwerking en afstemming plaats tussen de beleidsterreinen Sociale Zaken, Onderwijs en Jeugd, Maatschappelijke Organisatie (cultuur, integratie, zorg, wonen en welzijn) en Gebiedsontwikkeling (wijkenaanpak).

### *Tilburg kan leren op het gebied van de aanpak van de overdracht van armoede naar volgende generaties*

Het bevorderen van sociale stijging en het doorbreken van achterstandssituaties hebben in het armoedebeleid van Tilburg een hoge prioriteit; de gemeente wil 'de cirkel doorbreken'. Samenwerking daarbij hebben alle partijen in Tilburg hoog in het vaandel en aan goede wil en intenties lijkt het niet te ontbreken. Het verdient de aandacht om mogelijkheden te verkennen om vooral de samenwerking met onderwijsinstellingen en jongerenwerk uit te breiden en te intensiveren. Op deze manier is armoede onder kinderen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken, hetgeen de overdracht van armoede naar volgende generaties verkleint. Zoals we al eerder vermeldden is Lelystad op dit gebied bij uitstek een gemeente om van te leren.

### **Utrecht**

#### *Export: Groot bereik van gemeentelijke voorzieningen: koppeling met U-pas en de voedselbank PLUSpunten*

De gemeente Utrecht slaagt erin om 90 procent van de huishoudens met een laag inkomen te bereiken, onder andere door het bereik van de U-pas (voor mensen met 125 procent van het wettelijk sociaal minimum) te koppelen aan voorlichting over de collectieve zorgverzekering en een aantal regelingen voor kinderen. Daarnaast spelen de voedselbanken en het V-team een belangrijke rol. Het project PLUSpunten is onderdeel van Stichting De Tussenvoorziening en bestaat bij zes voedselbanklocaties in Utrecht. De PLUSpunten zijn er voor gratis voedselverstrekking aan mensen in financiële nood, voor ontmoeting, en voor de structurele verbetering van het financiële huishouden met hulp van sociaal-juridische dienstverleners. De gemeente Utrecht subsidieert 24 uur sociaal-juridische dienstverlening per week. De dienstverleners zijn bij de uitgifte van voedsel aanwezig of komen bij mensen thuis. Vrijwilligers schenken koffie en thee en er is tijd voor een

gesprek. In sommige wijken zijn er ook mogelijkheden om deel te nemen aan verwante activiteiten. Op deze manier treffen lotgenoten elkaar en wordt sociale uitsluiting tegengegaan.

#### *Utrecht kan leren op het gebied van integrale samenwerking binnen de gemeente op het gebied van armoedebestrijding*

In Utrecht delen alle partijen de behoefte aan meer samenwerking. De betrokkenen geven bijna allemaal aan op meer terreinen intensiever te willen samenwerken. Dat geldt zowel voor de samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijk organisaties als tussen de gemeentelijke afdelingen. Integrale samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat dient verschillende beleidsterreinen te betrekken bij het beleid: natuurlijk de afdeling die zich bezighoudt met de Wwb, maar ook de ambtenaren die de Wmo vormgeven (participatie), en collega's van gezondheidsbeleid en welzijn (voor Wajongers en/of ouderen). Afhankelijk van het thema of de doelgroep waarvoor de gemeente direct effect voor de minima wil bereiken, volgen er gerichte uitnodigingen. We willen hier benadrukken dat meer samenwerking tussen ambtenaren en afdelingen niet zomaar tot stand komt. Een optie is om net als Tilburg een Programmamanager Armoedebeleid in te stellen, die over de gemeentelijke afdelingen heen zoekt naar de beste beleidsaanpak van de armoedeproblematiek in de gemeente.

#### **Vlaardingen**

##### *Export: Netwerk voor het signaleren en bestrijden van armoede*

In Vlaardingen is sinds vier jaar een netwerk van organisaties actief bezig met het signaleren en bestrijden van armoede. Hiertoe behoren vertegenwoordigers van scholen, jeugdzorg, de kinderopvang, sportclubs, kerkenraden, huisartsen, gemeenteambtenaren en leden van de Cliëntenraad. De jaarlijkse armoedeconferentie biedt een platform aan dit netwerk om ideeën en ervaringen uit te wisselen.

#### *Vlaardingen kan leren op het gebied van de samenhang tussen het verstrekken van inkomensondersteuning en het vergroten van de participatie van minima*

In Vlaardingen is de wens geuit dat er meer samenhang komt tussen het verstrekken van inkomensondersteuning, het vergroten van de zelfredzaamheid en participatie. Dit benadrukt de noodzaak voor een meer integrale benadering, waarin activering en participatie verbonden worden met zelfredzaamheid en die daardoor vooral gericht is op het versterken van de eigen kracht van mensen met een minimuminkomen. Uitgangspunt van deze vorm van participatiebevordering is het inspelen op de behoeften en problemen die groepen mensen met een laag inkomen in hun eigen leefsituatie tegenkomen. Een goede integrale benadering waar Vlaardingen van zou kunnen leren is het Participatiehuis in Sittard-Geleen. Diverse partners in welzijn, zorg, wonen en reïntegratie werken hier samen aan de participatie van minima.

#### **Waddinxveen**

##### *Export: Bloeiend particulier initiatief: Care for Family*

Een particulier initiatief dat een aanzienlijk deel van de huishoudens in Waddinxveen bereikt die met een minimuminkomen moeten rondkomen, is Care for Family. De stichting Care for Family biedt praktische hulp aan (kansarme) gezinnen en personen die om wat voor reden dan ook in de



(financiële) problemen zijn geraakt. Care for Family is een vrijwilligersorganisatie en is volledig afhankelijk van donaties van geld en goederen. De organisatie ontvangt geen subsidie van de gemeente. Care for Family distribueert voedseltassen, heeft een inloophuis en verzorgt cursussen. Daarnaast bemiddelt de organisatie bij de uitwisseling van spullen.

*Waddinxveen kan leren op het gebied van het bespreekbaar maken van armoede*

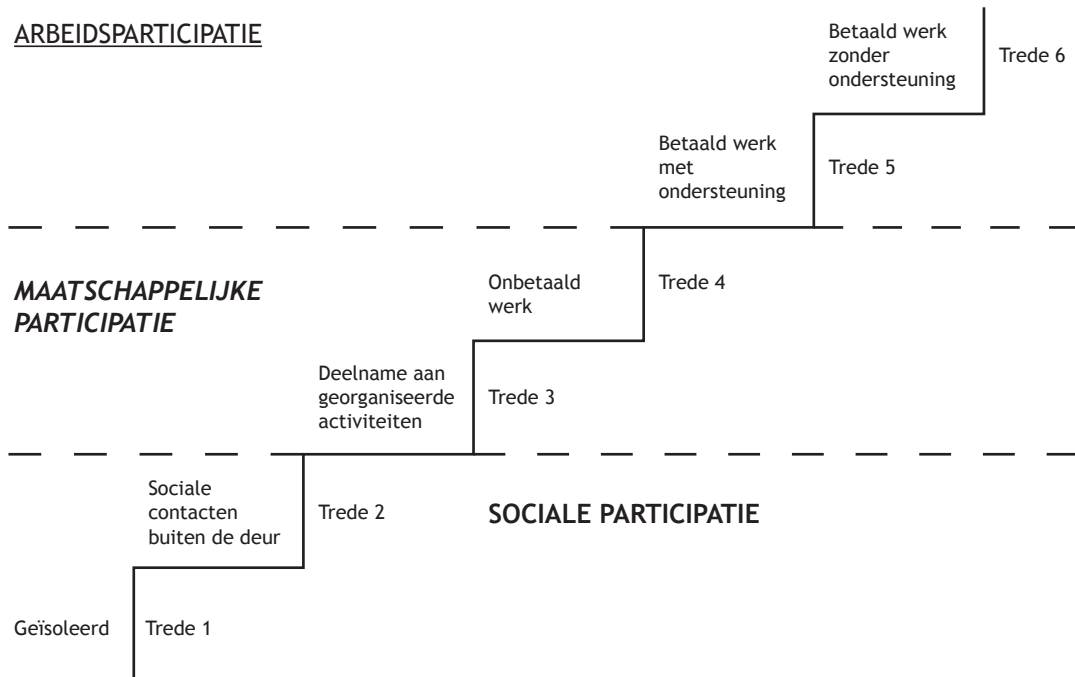
Veel maatschappelijke organisaties in Waddinxveen achten het waarschijnlijk dat het hoge niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen verband houdt met de schaamte over armoede die in het dorp heerst. Gemeente en maatschappelijke organisaties kunnen gezamenlijk naar manieren zoeken om aan die schaamte voorbij te komen. Een mooie manier om leven in armoede bespreekbaar te maken is bijvoorbeeld via een project als dat in Tilburg, dat geleid heeft tot het gemeentelijke beleidsprogramma *De cirkel doorbreken*. Op initiatief van de gemeente Tilburg zijn tweehonderd gesprekken met professionals en mensen in armoedesituaties gevoerd. Een ander voorbeeld zijn de Bezoekvrouwen van Stichting Piëzo uit Zoetermeer.

**Woerden**

*Export: Inzet van Wmo-gedachtegoed in re-integratiebeleid: de Participatieladder*

Onderdeel van de re-integratie-uitvoering van Woerden is de participatieladder. In theorie kan het participatietraject langs deze ladder verlopen, waarbij iemand steeds een stapje hoger klimt en zelfstandiger wordt op weg naar regulier werk. Dit laatste zal echter niet voor iedereen weggelegd zijn. De ladder bestaat uit zes treden: betaald werk (niveau 6), betaald werk met ondersteuning (niveau 5), onbetaald werk (niveau 4), deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging) (niveau 3), sociale contacten buitenshuis (niveau 2) en geïsoleerd levend (niveau 1). Nadat is vastgesteld op welke trede van de participatieladder een cliënt zich bevindt, wordt een bijbehorend instrument ingezet. Zo is er 'Care First' voor mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt door multiproblematiek (trede 1 of 2) en arbeidstraining voor cliënten die zich op de treden 3 en 4 van de participatieladder bevinden.

Figuur 8.1 De Participatieladder (Radar)



Bron: *Nota Participatiebeleid 2010* van Woerden, Breukelen, Loenen, Montfoort en Oudewater

We zijn de Participatieladder ook tegengekomen in Almere, Breda, Enschede, Oss en Vlaardingen. Sinds begin 2009 werken inmiddels 25 gemeenten in Nederland met de Participatieladder en een groot aantal gemeenten implementeren de ladder.

*Woerden kan leren op het gebied van samenwerking omtrent armoedebestrijding onder kinderen*

In Woerden worden kinderen van minima niet vaak als doelgroep van samenwerking genoemd; niet door de ambtenaren en niet door de maatschappelijke organisaties. Dat is opvallend, want kinderen staan in deze gemeente wel hoog op de agenda van het armoedebeleid. Ook geven veel ambtenaren aan dat zij helemaal niet samenwerken met onderwijsinstellingen, kinderopvanginstellingen en het jongerenwerk. Tegelijkertijd noemen de ambtenaren wel de wens tot meer samenwerking met consultatiebureaus en scholen. Kortom: de gemeente zou meer samenwerking kunnen zoeken met onderwijsinstellingen, kinderopvang en het jongerenwerk om iets voor kinderen van minima te betekenen. Wederom presenteren wij het tweesporenbeleid van de gemeente Lelystad als mooi voorbeeld voor deze aanpak.

**Zeist**

*Export: Vrijwilligers, minima, jeugd en kunst: het KunstExpress Maatjesproject*

Het KunstExpress Maatjesproject in Zeist is een origineel project met een positieve insteek, want de focus ligt op talentontwikkeling. De gemeente Zeist, de provincie, het KF Hein Fonds en de

Rabobank financieren het project, dat is bedoeld voor kinderen in de leeftijd van 9 tot en met 13 jaar uit gezinnen waar niet genoeg geld is voor kunsteducatie. In het project kunnen deze kinderen hun talent op het gebied van muziek, toneel of beeldende kunst verder ontwikkelen. Ze krijgen een schooljaar lang een maatje (jonge mensen van 19 tot 30 jaar) dat met hen op onderzoek uitgaat in de kunstwereld. Samen kunst maken, samen een kunstenaar bezoeken, kunst bekijken in een museum of voorstellingen bezoeken.

*Zeist kan leren op het gebied van samenwerking rond participatie van minima*

In Zeist heerst het idee dat de samenwerking in de gemeente tot op heden nog teveel gericht is op inkomensondersteuning, en te weinig op maatschappelijke participatie en meedoen. Een goede manier om aan deze samenwerking een impuls te geven is de werkgroep 'Meedoen in Almere'. Organisaties in Almere die aan deze werkgroep deelnemen zijn het Cliëntenberaad Almere (CBA), het Fonds Bijzondere Noden (FBN), maatschappelijk actieve kerken, het Leger des Heils, fondsen als het Jeugd Sport Fonds en het Jeugd Cultuur Fonds, Stichting Jeugd in Beweging (SJIB), Kindervakantieland, de Kunstlinie, Zorggroepen Almere (algemeen maatschappelijk werk en sociaal raadslieden), De Schoor, Budget Bureau Almere (BBA), het inloopcentrum 'De Ruimte', de Vrijwilligers en Mantelzorg Centrale Almere (VMCA), de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO), de Katholieke Bond voor Ouderen (KBO), de Federatie Nederlandse Vakverenigingen (FNV), de Arme Kant Almere (AKA), de Multi Etnische Vrouwengroep Partij van de Arbeid (MEV) en Humanitas.

**Zoetermeer**

*Export: Laagdrempelige armoedebestrijding door welzijnswerk: Bezoekvrouwen van Piëzo*

Stichting Piëzo is een van de welzijnsinstellingen in Zoetermeer die een belangrijke rol spelen in de armoedebestrijding in de gemeente. Met het project 'Bezoekvrouwen' richt Piëzo zich op het doorbreken van het isolement onder vrouwen met kinderen, autochtoon en allochtoon, door hen wegwijs te maken in de Zoetermeerse samenleving. De bezoekvrouwen opereren niet alleen vanuit Piëzo, maar ook op verzoek van andere organisaties als scholen, de schuldhulpverlening, het maatschappelijk werk en de politie. Het project heeft een laagdrempelig karakter: de vrouwen hebben dezelfde achtergrond als de mensen bij wie zij op bezoek gaan en komen daarom gemakkelijk bij de mensen binnen. Naast het tegengaan van sociale uitsluiting neemt dit project een sleutelpositie in bij het tegengaan van het niet-gebruik van voorzieningen.

*Zoetermeer kan leren op het gebied van voorlichtingsmateriaal dat de doelgroep bereikt*

Het voorlichtingsmateriaal over inkomensondersteunende maatregelen in Zoetermeer bevat vaak nog te moeilijke taal en bereikt lang niet alle doelgroepen. De vertegenwoordigers van de minima raden de gemeente daarom aan om voorlichting meer persoonlijk te laten verstrekken door consulenten en ambtenaren. Hierbij is het inlevingsvermogen van deze informatieverstrekkers erg belangrijk: aan welke informatie hebben de cliënten echt behoefte? Bij dit thema kan Zoetermeer leren van gemeenten die zich inzetten voor laagdrempelige informatieverstrekking aan specifieke doelgroepen, zoals kleine zelfstandigen in Hengelo en ouderen in Ridderkerk.

## 9 *Sterk en samen tegen armoede: de lokale sociale toekomstagenda*

Zowel gemeenteambtenaren als het maatschappelijk middenveld in de Stedenestafette-gemeenten zetten zich in om armoede en sociale uitsluiting in hun gemeente aan te pakken. Zoveel is wel duidelijk. 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 (Nederland, Huygen & Boutellier, 2009). Een aantal factoren speelt daarbij op de achtergrond mee. Armoede is een complex fenomeen dat altijd het resultaat is van meerdere factoren. Armoede en sociale uitsluiting houden verband met inkomen en opleiding, met gezondheid en veerkracht, en ook met familiecultuur en inbedding in sociale netwerken. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is (dan ook) steeds meer een kwestie van samenwerking van partijen die zich met deze aandachtgebieden bezighouden: samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen, tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld en tussen maatschappelijke organisaties onderling. Al deze partijen hebben hoge verwachtingen van elkaar, maar communiceren niet altijd even duidelijk over die verwachtingen. Daarbij moet deze samenwerking steeds meer op maat van de cliënt zijn (Van Regenmortel, 2002); zijn of haar hulpvraag dient centraal te staan, als we de geluiden van de betrokkenen serieus nemen. Werk aan de winkel dus voor de gemeente en maatschappelijke organisaties. Maar waar moeten ze beginnen bij het verbeteren en effectiever maken van armoedebestrijding? Een panklaar recept bestaat niet, maar er is wel een aantal ingrediënten die als onmisbaar gelden.

We hebben de vraag door interviews en een digitale enquête voorgelegd aan alle circa 600 respondenten uit de S23. De inzet van de Stedenestafette is dat elke deelnemende gemeente samen met alle betrokken organisaties en groepen een zogeheten sociale lokale toekomstagenda opstelt. Daarin leggen zij gezamenlijk vast wat in hun gemeente de prioriteiten zijn bij de bestrijding van armoede en bevordering van maatschappelijke participatie van minima. We vroegen de respondenten dan ook: Welke punten moeten volgens u dit jaar zeker op deze agenda komen?

In verschillende hoofdstukken bent u al een aantal agendapunten tegengekomen, uitgesplitst naar een specifieke groep respondenten: ambtenaren, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van minima. In dit slothoofdstuk verzamelen we de wensen van alle respondenten en presenteren we die wederom in een woordenwolk. Het computerprogramma ([www.wordle.net](http://www.wordle.net)) maakt zichtbaar welke woorden het vaakst voorkomen op de verlanglijstjes: hoe groter het woord, hoe vaker het is genoemd. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting is vooral gebaat bij 'aandacht' voor 'mensen'.

Figuur 9.1 Woordenwolk agendapunten van alle respondenten tezamen



Aan de hand van deze woordenwolk en alle 23 lokale onderzoeken presenteren we nu de vijf aanknopingspunten voor een nog sterker lokaal armoedebeleid in de toekomst.

## 9.1 Vijf aanknopingspunten voor een sterk lokaal armoedebeleid

### 1. Aandacht voor de mogelijkheden van kinderen

De kinderen hebben de toekomst en zouden daarom optimale kansen moeten krijgen om zich te ontwikkelen en ontplooiën. 'Kinderen' en 'jongeren' zijn prominent aanwezig op de lokale sociale agenda's. Zorgwekkend is dan ook het grote aantal kinderen dat in Nederland als sociaal uitgesloten aan te merken is. Het gaat om 273.000 kinderen (11 procent van het totaal aantal kinderen in Nederland tussen de 5 en 17 jaar) die enigszins tot zeer uitgesloten worden (Roest, Lokhorst & Vrooman, 2010). Sociale uitsluiting onder kinderen komt vooral voor in arme gezinnen die bijstandsafhankelijk zijn; in de 23 Stedenestafette-gemeenten gaat het dan om circa 56.000 kinderen (Steketee & Tierolf, 2010). Deze gezinnen kunnen een lidmaatschap van een sportclub of muzieklessen vaak niet betalen.

Veel gemeenten hebben daarom regelingen in het leven geroepen die de participatie of het meedoen van kinderen mogelijk maken (Ooievaarspas, U-pas, Sociaal Culturele Fondsen, sportregelingen). Een aantal gemeenten gaat verder, en legt in beleidsvorming en uitvoering een expliciet verband tussen armoedebeleid en jeugdbeleid. Lelystad is een voorloper op dit gebied, maar ook Rotterdam en Tilburg zijn er mee bezig. Lelystad heeft het Kanspunt waar gemeente,

scholen, consultatiebureaus, huisartsen en de Stichting Kinderopvang zich samen richten op het voorkomen en het doorgeven van armoede van ouders op kinderen.

## **2. Koppel preventiebeleid aan doelgroepenbereik**

Voorkomen is beter dan genezen. Het is een cliché maar zeker in het geval van armoede en sociale uitsluiting één van de belangrijkste uitgangspunten. Preventie is dan ook een belangrijk thema waar gemeenten op zouden moeten inzetten volgens de respondenten van de S23. Ambtenaren, belangengroeperingen en maatschappelijke organisaties zijn het daarover eens. Vandaar dat het woord 'voorkomen' op de gemeenschappelijke sociale agenda terugkomt. Vaak komt dat woord ook voor in combinatie met voorzieningen, regelingen, voorlichting en schuldhulpverlening. Wat betreft dat laatste is het niet verwonderlijk dat veel betrokkenen pleiten voor minder wachtlijsten bij schuldhulpverlening, voorlichting over budgetbeheer en een betere integrale schuldhulpverlening zodat nieuwe schulden te voorkomen zijn.

De betrokkenen van de S23 vinden het belangrijk om bij preventie van armoede en sociale uitsluiting de mogelijkheid te hebben bepaalde doelgroepen te ondersteunen. Dat gaat verder dan het categoriaal beleid dat nu mogelijk is binnen de bijzondere bijstand. Gemeenten mogen collectieve regelingen treffen voor inkomensondersteuning van ouderen, chronisch zieken en/of mensen met een handicap; en er mag een participatieregeling zijn voor bijstandsgezinnen (Stimulanz, 2010). De wens om preventief armoedebeleid te voeren gaat echter ook over het *bereiken* van deze en andere doelgroepen, zoals werkende armen, alleenstaanden, laaggeletterden en bewoners van achterstandswijken. Een aantal Stedenestafette-gemeenten is daar actief mee bezig, soms expliciet samen met het bedrijfsleven, voedselbanken of woningcorporaties; soms als specifieke opdracht voor het gemeentelijk apparaat.

Bij preventie en een beter bereik van minima is de ervaringsdeskundigheid van de doelgroep van essentieel belang. De minima kunnen geïnformeerde feedback geven op de (methoden van) voorlichting die gemeenten hanteren: zelf of via maatschappelijke organisaties die veel contact hebben met minima - zowel professionele als vrijwilligersorganisaties. De betrokkenheid van de minima is een zaak/een verantwoordelijkheid van de drie grote spelers op het gebied van armoedebestrijding: de landelijke overheid, de lokale overheid en het maatschappelijk middenveld (landelijk en lokaal georganiseerd).

## **3. Koppel armoedebeleid aan Wmo- (participatie)beleid**

Bij verschillende gemeenten zit het al tussen de oren: armoede maakt het niet alleen moeilijk om in primaire levensbehoeften als voeding, kleding en woongegelegenheid te voorzien, maar beperkt ook de mogelijkheden voor deelname aan sociale en maatschappelijke activiteiten. Andersom kan het gebrek aan sociale contacten de mogelijkheden beperken tot bijvoorbeeld het vinden van een goede baan. Toch zetten de meeste gemeenten het reguliere armoedebeleid exclusief weg bij de afdeling die ook de uitvoering van de Wwb en de bijzondere bijstand organiseert: Sociale Zaken of Werk en Inkomen. Dit ondanks de bredere inzet van collegeprogramma's, beleidsnotities en projecten.

'Participatie' staat evenwel hoog op de lokale sociale agenda van de betrokkenen, vaak in direct verband met de roep om meer kruisbestuiving tussen Wmo en Wwb. Op het verlanglijstje van alle respondenten staat ook de verbinding van armoedebeleid met de Wmo (tussen 'voorkomen' en 'schuldhulpverlening'). Minimabeleid dient intensiever vorm te krijgen op het kruispunt van de Wwb

en de Wmo; ambtenaren van de afdelingen Sociale Zaken werken al samen met Wmo-ambtenaren, maar willen dat nog meer op de diverse beleidsterreinen van de Wmo: leefbaarheid, jeugd, kwetsbare burgers, opvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk komen daarbij in aanmerking.

Onder 'onze' Stedenestafette-gemeenten is er een aantal koplopers wat betreft deze koppeling. Er zijn grosso modo drie manieren om de koppeling te maken tussen beleid voor inkomensondersteuning en participatie: via projecten, via een koppeling van diensten binnen het gemeentelijk apparaat, of via de portefeuilles van de wethouders. Eindhoven beproeft deze manieren alledrie. Den Haag en Eindhoven combineren brede diensten en in Breda, Zeist en Roosendaal is er een verbinding op projectniveau.

Bij het bevorderen van participatie van minima hebben gemeenten de organisaties in het veld nodig. De maatschappelijke organisaties die zich hiermee bezighouden zijn talrijk en op vele fronten deskundig.

Gemeentelijke ambtenarij en professionele instellingen kunnen knooppunten organiseren om hun deskundigheid op dit gebied te delen, ook met de vrijwilligersorganisaties die hierin actief zijn.

#### **4. Een goede interne samenwerking versterkt de gemeentelijke regie over de keten van armoedebestrijding**

Governance op het gebied van armoedebestrijding is gebaat bij goede relaties tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld. Deze partijen werken al veel samen. In zijn algemeenheid valt bij de betrokkenen dan ook te beluisteren dat ze voor de toekomst niet zozeer uit zijn op *meer* samenwerking, maar de nadruk willen leggen op het verbeteren van de *kwaliteit* ervan. 'Samenwerking maken' staat er in de woordenwolk. Er is behoefte aan structurelere samenwerking, haalbare doelen, zicht op het effect van interventies en initiatieven voor de minima, evaluatie van het rendement van de samenwerking en een heldere taakverdeling tussen gemeente en maatschappelijke organisaties.

Governance op het gebied van armoedebestrijding heeft ook regie van de gemeente nodig. Dat brengt met zich mee dat goede samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat noodzakelijk is, een punt van aandacht dat de nodige verbetering behoeft. Bij ambtenaren (en middenveld) is er behoefte aan ontkokering en management van integraal beleid. In Tilburg is daartoe al een Programmamanager Armoedebeleid ingesteld. Meer sturing en een duidelijker protocol voor de samenwerking maakt deze structureler, meer onderdeel van de werkwijze en minder ad hoc zoals nu vaak het geval is. Hierdoor zal de samenwerking ook minder gaan afhangen van individuele personen.

Een gemeente die met één mond spreekt is nu eenmaal geloofwaardiger als regisseur dan een gemeente die dat niet doet. 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 is het mogelijk het streven naar integraal beleid te concretiseren. Het zal gemeenten ook helpen om de regie over de gewenste ketensamenwerking in armoedebestrijding te wezenlijken.

Gezien de regierol van gemeenten is het belangrijk dat zij allereerst de interne samenwerking op orde hebben. Als zij een integrale, gezamenlijke visie op het armoedeprobleem en op de te zetten stappen kunnen creëren, is het mogelijk de samenwerking met het middenveld en met de doelgroep gericht vorm te geven.

## 5. Houd het lokaal niveau in ere

Het lokaal niveau is voor iedereen belangrijk bij de bestrijding 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 en niet teveel vast te zetten in bureaucratische eisen. 'Houd de lokale beleidsvorming en daadkracht in ere!' lijkt de gezamenlijke agenda te willen zeggen. De woorden 'houden', 'zorg' en 'bezuinigingen' duiden op zorgen daaromtrent.

De oproep geldt voor de gemeenten - die als een gastvrouw de lokale initiatieven zouden kunnen verwelkomen en waarderen. Maar nu het kabinet Rutte van plan is de vrijheid van gemeenten in het inkomensondersteuningsbeleid in te perken, is de oproep ook een signaal naar het landelijk niveau (Vrijheid en verantwoordelijkheid - Bijlage, 2010). Gemeenten zouden alleen huishoudens tot maximaal tot 110 procent (van het wettelijk minimumloon) aanvullend mogen ondersteunen in inkomen, stelt de regering in een bijlage van het regeerakkoord. De meeste deelnemers aan de stedenestafette ondersteunen inkomens boven deze grens (tussen de 100 en 130 procent van de bijstandsnorm) vooral om de armoedeval tegen te gaan en participatie van kinderen uit minimagezinnen te bevorderen. De *Armoedemonitor* van Divosa meldt dat de norm van de gemeentelijke regelingen in Nederland gemiddeld 116 procent is (Westerhof 2010). Gemeenten kiezen hun eigen normen en grenzen niet voor niets: deze sluiten aan bij de samenstelling van de lokale bevolking en zijn gegroeid uit feeling met de lokale noden. Sommige nieuwe colleges van burgemeester en wethouders hebben er lokaal zelfs over onderhandeld en er afspraken over vastgelegd in hun collegeakkoorden. Het is voor de effectiviteit van de armoedebestrijding cruciaal dat deze lokale beleidsvrijheid en lokale armslag in stand blijven. De aanstaande bezuinigingen op gemeentelijk niveau zullen de prioriteiten van het lokale armoedebeleid al genoeg op de proef stellen.





## *Literatuurlijst*

Bleeker, D., Kerckhaert, A., & Westhof, F. (2010), *Wachttijden voor schuldhulpverlening bij gemeenten. Quickscan*. Zoetermeer: Panteia.

Bosselaar, H., & Prins, R. (2010). *In eigen hand. Persoonsgebonden budgetten bij re-integratie*. Utrecht: Divosa.

Bradshaw, J. and Mayhew, E. (2011) *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Bulsink, D., Dongen, M. van, & Huygen, A. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Schiedam. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bulsink, D., Toorn, J. van den, Dekker, F., & Hermens, F. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Woerden en omgeving. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bussemaker, M. (2008), *Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag, 2 juni 2008. (29 538 Zorg en maatschappelijke ondersteuning nr. 82).

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Gemeente Op Maat*. Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting 2009*. Den Haag: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Cijfers van Statline uit 2006, 2009 en 2010*. Den Haag: CBS.

Commentaar NRC Handelsblad, 16 december 2010

Crutzen, O. (2010). *Armoede in Nederland 2010. Onderzoek naar hulpverlening door diaconieën, parochiële caritas instellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland*. Bunnik: Libertas.

Dekker, F., Klein, M. van der, & Huygen, A. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Enschede. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dekker, F., & Nederland, T. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Leidschendam-Voorburg. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Divosa (2009). *Sprank. Armoede- Wie is er behoeftig in 2020?* Jaargang 3, nr. 10 - december 2009.

Dongen, M. van, Bulsink, D., & Huygen, A. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Sittard-Geleen. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dongen, M. van, Huygen, A., & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Alkmaar. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dongen, M. van, Huygen, A., & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Oss. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dongen, M. van, Huygen, A., & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Zeist. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gemeente Enschede (2007). *Blauwe nota armoede; kaderstellende nota t.b.v. debat in het randprogramma op 29 oktober 2007*. Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente Enschede (2008). *Niemand aan de kant! Samen de schouders eronder 2008-2010*. Enschede: Gemeente Enschede.

Gemeente Enschede (2009). *Staat van de stad. Enschede anno 2009*. Enschede: Gemeente Enschede.

Hoff, S. (2010). *Uit de armoede werken; omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Huygen, A., Dongen, M. van, & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Breda. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Huygen, A., Dongen, M. van, & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Tilburg. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Janssen & Kuiper (2010). *Aan de keukentafel. Verslag van gesprekken met arme huishoudens in Zwolle*. Utrecht: Stichting Clip.

Jehoel-Gijsbers, G. (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jorissen, P., Akyar, G., & Kloosterboer, D. (FNV Afdeling Lokaal Beleid) (2009). *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg 2009. Het sociaal beleid van tweehonderd gemeenten*. Amsterdam: Stichting FNV Pers.

Klein, M. van der, Huygen, A., & Bulsink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Waddinxveen. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Lammerts, R., & Toorn, J. van den (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Eindhoven. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Lammerts, R., & Toorn, J. van den (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Utrecht. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Lammerts, R., & Toorn, J. van den (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Zoetermeer. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der & Oudenampsen, D. (2010). *Lokale coördinatie: de onmisbare schakel. Adviezen aan vrijwilligersorganisaties in zorg en welzijn*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Toorn, J. van den, & Lammerts, R. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Almere. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Bulsink, D. & Dekker, F. (2011). *Op naar sociale activering en participatie. Tussenevaluatie van het vervolgtraject STA-teams in Roosendaal*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Landelijke Cliëntenraad, Armoedemagazine 2010. Zwolle: Else Roetering, LCR.

Loo, E. van der (2007). 'Roosendaal: alleen bijstand voor 'niet-kunners'.' In *Sociaal Bestek 3, 2007*, 2-6.  
Maas, M., & Planije, M. (2010) *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang; rapportage 2009 Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.

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

Nederland, T., Dekker, F., & Toorn, J. van den (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Den Haag. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Dekker, F., & Toorn, J. van den (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Lelystad. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Lammerts, R., & Toorn, J. van den. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Delft. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland T., Stavenuiter, M. & Bultink, D. (2010). *Nergens in beeld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Toorn, J. van den, & Dekker, F. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Rotterdam. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Toorn, J. van den, & Lammerts, R. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Vlaardingen. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Toorn, J. van den, & Lammerts, R. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Ridderkerk. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Regenmortel, T. van (2002). Empowerment en maatzorg. In J. Vranken (Red.), *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001*. Leuven: Acco.

Roest, A., Lokhorst, A.M., & Vrooman, C. (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden*. Den Haag: SCP.

Smolenaars, E. (2008), *Armoede live!; analyse in beeld, woord en geluid van vijf trends in een rijke samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Sociaal Cultureel Planbureau (2010). *Armoedesignalement 2010*. Den Haag: SCP.
- Stavenuiter, M., & Klein, van der, M. (2010). Op het kruispunt van twee wetten; gemeentelijke samenhang van Wmo en Wwb. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.
- Steketee, M., Mak, J., & Tierolf, B. (red.) (2010). *Kinderen in Tel. Databoek 2010*. Ongepubliceerde absolute cijfers over kinderen in bijstandsgezinnen uit 2008. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- StimulanSZ (2008). *Minimascan 2008*. Utrecht: StimulanSZ.
- StimulanSZ (2010). *Gemeentelijk armoedebeleid*. Utrecht: StimulanSZ.
- Stuurgroep Armoede in Nederland (2010). *Armoede in Nederland 2010; onderzoek naar hulpverlening door diaconieën, parochiële caritas instellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland*. Utrecht: Kerk in Actie.
- Swinnen, H., Dekker, F., & Hermens, F. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Hengelo. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Toorn, J. van den, Klein, M. van der, Dekker, F., Bultink, D., & Hermens, F. (2011). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Roosendaal. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA (2010) BIJLAGE REGEERAKKOORD, F. Inkomensoverdrachten.
- Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., & Haarlem, A. van (red.) (2009). *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Vrooman, C., Hoff, S., Otten, F., & Bos, W. (2007). *Armoedemonitor 2007*. Den Haag: SCP/CBS.
- Welten, A. (2011), *Geen geld voor de energierekening*. In: *Zorg en Welzijn*, januari 2011.
- Westerhof, E. (2010). *Divosa-monitor 2010 deel 2. Maatwerk zonder meerwerk*. Utrecht: Divosa.
- Westerhof, E., & Schudde, B. (2010). *Divosa-monitor 2010 deel 1. Scherp aan de wind*. Utrecht: Divosa.

**Websites:**

<http://www.2010againstopoverty.eu/?langid=en>  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)  
[www.degeldzoeker.nl](http://www.degeldzoeker.nl)  
<http://www.divosa.nl/dossiers/armoede-en-sociale-uitsluiting>  
<http://www.disk-breda.nl/startscherm.php>  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_50](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50)  
[http://g32.nl/programma/sociale\\_pijler](http://g32.nl/programma/sociale_pijler)  
<http://www.jeugdsportfonds.nl>  
<http://www.landelijkeklantenraad.nl>  
<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/the-napinclusion-social-inclusion-forum>  
<http://www.nibud.nl>  
[http://www.nicis.nl/Wat\\_doen\\_wij/Verspreiding/Nicis\\_TV/Armoedebestrijding](http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Nicis_TV/Armoedebestrijding)  
<http://www.socialealliantie.nl/Armoedevrij%5bWEB-leesversie%5d.pdf>  
[www.socialekaart-shv-nh.nl](http://www.socialekaart-shv-nh.nl)  
[www.stedenestafette.nl](http://www.stedenestafette.nl)  
[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/werk\\_en\\_inkomen\\_2010/re\\_integratie/20100305\\_vng-notitie\\_heroverweging\\_sociale\\_zekerheid.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/werk_en_inkomen_2010/re_integratie/20100305_vng-notitie_heroverweging_sociale_zekerheid.pdf)  
<http://www.verwey-jonker.nl/stedenestafette>  
[http://www.wvbinvoering.nl/show\\_sub\\_theme?uid=97b4be1306bf411a8755d4487aebc960](http://www.wvbinvoering.nl/show_sub_theme?uid=97b4be1306bf411a8755d4487aebc960)  
[www.wordle.net](http://www.wordle.net)

## *Bijlage 1 Over het onderzoek*

Deze vergelijkende studie is gebaseerd op 23 gemeentelijke onderzoeken die het Verwey-Jonker Instituut in 2010 heeft uitgevoerd binnen de Stedenestafette. In deze onderzoeken is gebruik gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen en methoden. Wij hebben:

- Bestaand onafhankelijk onderzoek over de gemeenten geanalyseerd (waaronder CBS statistieken).
- Relevante beleidsdocumenten bestudeerd.
- Interviews gehouden met de drie belangrijkste spelers van elke gemeente op het gebied van armoede en sociale uitsluiting (regievoerders).
- Interviews gehouden met drie vertegenwoordigers van de minima in elke gemeente.
- Een digitale enquête gehouden onder ambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties in alle gemeenten.

### *Over de enquête*

#### **Methode**

Aan zoveel mogelijk gemeenteambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting in de 23 gemeenten is via e-mail een uitnodiging verstuurd voor deelname aan het onderzoek naar samenwerking op dit gebied. De lijst met organisaties en e-mailadressen stelde de gemeente zelf samen.

Via een link in de uitnodigingsmail kwamen de respondenten terecht bij een vragenlijst. De vragenlijst bestond voor de deelnemers van maatschappelijke organisaties uit 29 vragen en voor de gemeenteambtenaren uit 34 vragen. De vragenlijst was online in te vullen. Als eerste werd een korte introductie gegeven op het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, op de deelname van de eigen gemeente aan de Stedenestafette, en op het onderzoek. Hierna konden de respondenten beginnen met het beantwoorden van de vragen. Aan de organisaties en gemeenteambtenaren is na drie weken een herinnering verstuurd.

#### **Resultaten**

In totaal hebben 439 medewerkers van maatschappelijke organisaties en 189 gemeenteambtenaren de vragenlijst ingevuld (zie tabel 1 voor het type organisaties en tabel 2 voor de respons per gemeente). Deelnemers die minder dan de helft van de vragen hebben beantwoord zijn hierbij niet meegerekend.



Tabel 1 Deelnemers aan de digitale enquête

Type organisatie	Aantal deelnemers
Gemeente	189
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van zorg	57
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van welzijn	91
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van financiën	12
Religieuze organisatie (bijv. een kerkelijke organisatie of moskee)	26
Vrijwilligersorganisatie	102
Belangenorganisatie voor minima	30
Ander type organisatie	121
<b>Totaal aantal deelnemers</b>	<b>628</b>

Onder 'ander type organisatie' valt bijvoorbeeld een basisschool of een professionele organisatie op het gebied van sport of cultuur.

Tabel 2 Respons per gemeente

Gemeente	Aantal ambtenaren	Aantal maatschappelijke organisaties en/of groepen
Alkmaar	9	11
Almere	10	35
Breda	15	25
Delft	8	14
Den Haag	12	5
Eindhoven	16	36
Enschede	3	8
Hengelo	10	20
Leidschendam-Voorburg	15	20
Lelystad	10	55
Oss	5	9
Ridderkerk	2	3
Roosendaal	3	31
Rotterdam	3	17
Schiedam	8	14
Sittard-Geleen	4	9
Tilburg	3	24
Utrecht	14	22
Vlaardingen	7	15
Waddinxveen	4	8
Woerden	9	29
Zeist	9	15
Zoetermeer	10	14
<b>Totaal aantal deelnemers</b>	<b>189</b>	<b>439</b>



## Colofon

Opdrachtgever/financier	Project Erop af: doen en delen! en de deelnemende gemeenten
Auteurs	Dr. M. van der Klein Drs. J. van den Toorn Drs. T. Nederland Drs. H.R.A.M. Swinnen
Met medewerking van	Drs. D. Bulsink Drs. F.P.S. Dekker Drs. M.C.A.M. van Dongen Drs. A. Huygen Drs. R. Lammerts Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag	Grafital, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> Website <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie

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

ISBN 978-90-5830-441-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2011.

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

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

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Het huidige armoedebelief is steeds vaker gericht op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie, zelfredzaamheid en eigen kracht van minima. Hoe succesvol is dat beleid? In 2010, het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, kreeg het Verwey-Jonker Instituut met de Stedenestafette de kans om dat te onderzoeken in 23 gemeenten. Het instituut nam vooral de broodnodige samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld onder de loep en gaf advies om die samenwerking te verbeteren. In deze overkoepelende studie brengen we de resultaten van 23 lokale onderzoeken bijeen. We maken de balans op, vergelijken de deelnemende gemeenten en geven ze de gelegenheid om van elkaar te leren. *Sterk en samen tegen armoede* biedt vijf aanknopingspunten om de lokale sociale agenda voor armoedebestrijding te versterken.

