

*Van inkomens-  
ondersteuning  
tot Wmo*

Twintig jaar  
armoedebeleid in Nederland

*Essay*

---

Trudi Nederland  
Monique Stavenuiter  
Hugo Swinnen

## **Van inkomensondersteuning tot Wmo**

*Twintig jaar armoedebeleid in  
Nederland*

Trudi Nederland  
Monique Stavenuiter  
Hugo Swinnen

Utrecht, april 2011



## *Inhoud*

1	De noodzaak tot vernieuwing	5
2	Van bescherming naar participatie	11
3	De eigen verantwoordelijkheid om mee te doen	17
4	De Europese sociale agenda	25
5	Aanknopingspunten voor lokaal armoedebeleid	29
	Literatuur	35



## *1 De noodzaak tot vernieuwing*

### **Waarom vernieuwing?**

Het jaar 2010 was het Europese jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: tijd voor een terugblik op het armoedebeleid in Nederland.<sup>1</sup> Die terugblik leert ons dat het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in Nederland toe is aan vernieuwing. De afgelopen twintig jaar zijn er enorme inspanningen verricht om het probleem van armoede en sociale uitsluiting aan te pakken. Waarom is er dan vernieuwing nodig? Alleen al om de simpele reden dat nog steeds veel te veel mensen in de negatieve cirkel van armoede terechtkomen. Het percentage van mensen die onder de Europese armoedegrens leven, bedraagt in Nederland tien procent. Onder kinderen en jongeren is dit percentage zelfs veertien procent.<sup>2</sup> De Emancipatiemonitor 2008 stelt bovendien vast dat

- 
- 1 Het Verwey-Jonker Instituut was zes jaar lang (2003 t/m 2008) de expert op het gebied van armoedebeleid in Nederland voor de Europese Unie. In die jaren heeft het instituut het armoedebeleid op zowel nationaal als lokaal niveau gevolgd en daarover gerapporteerd aan de Europese Unie.
  - 2 Wat kinderarmoede betreft schaart Nederland zich in de rij van de meerderheid van Europese landen waar het percentage kinderen dat onder de armoedegrens moet leven hoger is dan het gemiddelde van de bevolking. Er zijn maar een paar landen waar dat niet het geval is.

van de personen die in een huishouden leven met een (langdurig) laag inkomen, meer dan de helft vrouw is (55 procent). Het hoogste risico op armoede lopen eenoudergezinnen met kinderen beneden de 18 jaar. Ook onder alleenstaanden boven de 65 jaar is het risico op armoede groot.

Het beleid van overheden richtte zich in de afgelopen tien jaar vooral op deelname aan betaalde arbeid als dé oplossing voor het armoedeprobleem. Dat is echter niet afdoende gebleken en we moeten de eenrichtingsweg van 'werk, werk, werk' verlaten. We zullen laten zien waarom de noodzaak tot vernieuwend beleid aanwezig is. Het is tijd voor een breder integraal beleid, waarin alle betrokken partijen samenwerken. Hier ligt een belangrijke rol voor de gemeenten.

Hoe ziet die vernieuwing eruit? We betogen dat de nieuwe weg bestaat uit het benaderen van armoede als een meervoudig sociaal probleem. Bij ieder individu die in de neerwaartse spiraal van armoede is terechtgekomen, kenmerkt de leefsituatie zich door het samengaan van grote en kleine problemen op verschillende levenssterreinen. Armoede is niet alleen een financieel probleem, maar gaat samen met andere risicofactoren. Bij alle mensen die in de spiraal van armoede terechtkomen is er de dynamiek van het samengaan van leven van een minimuminkomen met risicofactoren. Dit zijn bijvoorbeeld een slechte gezondheid, vermoeidheid, depressie, het verlies van regie door een schokkende levenservaring, een uitzichtloze schuldensituatie, sociaal isolement en het ontbreken van perspectief. Armoede is altijd het resultaat van meerdere factoren.

### Inspiratiebronnen voor vernieuwend beleid

Vernieuwend beleid rondom de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting speelt zich vooral af op het lokale en het Europese niveau. De landelijke overheid maakt de laatste tien jaar een terugtrekkende beweging en wil veel minder verantwoordelijkheid dragen voor coherent armoedebeleid. De Europese Commissie speelt daarentegen een actieve rol gericht op vernieuwend beleid rond de sociale insluiting van mensen. Zo wist de Commissie het thema kinderen en armoede hoog op de politieke agenda van de lidstaten te krijgen. Dit gebeurde ook in Nederland. Een onderzoek in 2007 was de eerste stap. De uitkomsten lieten zien dat kinderen in arme gezinnen beperkt worden in hun mogelijkheden tot maatschappelijke deelname (SCP, 2007). Deze rapportage was aanleiding voor een motie van de Tweede Kamer om een financiële impuls aan het armoedebeleid te geven. Het kabinet stelde vervolgens in 2008 en 2009 jaarlijks 40 miljoen euro ter beschikking aan gemeenten, met als doel meer kinderen uit arme gezinnen te laten deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten. Concreet moest het aantal kinderen dat door armoede niet maatschappelijk deelneemt in de periode 2007-2010 met de helft afnemen. Het Sociaal Cultureel Planbureau volgde met metingen of het aantal kinderen dat participeert toeneemt (Roest e.a., 2010).

In maart 2010 heeft Europa nieuwe doelstellingen voor het sociaal beleid van de lidstaten vastgesteld die als inspiratiebron voor verdere vernieuwing kunnen dienen. De doelstellingen zijn: meer onderzoek en ontwikkeling, meer werkgelegenheid, het bevorderen van sociale insluiting en het verhogen van het onderwijsniveau. Deze doelstellingen vertalen de lidstaten in nationale doelen. Het Nederlandse kabinet reageerde in maart



2010 positief op de presentatie van de EU 2020-strategie, maar had wel een aantal kritische kanttekeningen. Het kabinet verzette zich vooral tegen speciale doelstellingen op het terrein van armoedebestrijding en sociale insluiting. 'Het beste middel tegen armoede is werk,' aldus het kabinet. Volgens toenmalig premier Balkenende is de strijd tegen armoede een zaak van lidstaten zelf en niet van de Europese Unie.

Ook de lokale overheden spelen een hoofdrol in het vernieuwen van het beleid rondom het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Meerdere gemeenten richten zich op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid door mensen met een minimuminkomen. Maar in hoeverre werken gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties samen aan dit doel in een integraal lokaal armoedebeleid? Naar onze mening zijn de aanzetten voor integraal beleid verder uit te bouwen om de complexiteit van het armoedeprobleem aan te pakken. Veel verschillende beleidsterreinen en maatschappelijke organisaties hebben een aanbod voor deze groep, maar in bijna iedere gemeente zijn er overlappingsen. Door meer samen te werken is de versnippering van het lokale armoedebeleid om te buigen naar een versterking van de inzet van lokale partijen.

Naast nauwere samenwerking onderscheiden we op het lokale niveau een tweede essentieel onderdeel van de vernieuwing naar een gezamenlijke integrale aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Deze bestaat uit het geven van een actieve rol aan de mensen met een minimuminkomen. Zij hebben zelf niet altijd invloed op de oorzaken van hun armoede, maar zij zijn wel het beginpunt van het ontwikkelen van een beter toekomstperspectief (Nederland, Stavenuiter & Wentinck, 2007).

## Leeswijzer

De bovenstaande contouren van een vernieuwende aanpak werken we in dit essay verder uit. We beginnen met een terugblik op het beleid rond de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in de afgelopen drie decennia. We kunnen de ontwikkelingen in de laatste twee decennia van de twintigste eeuw samenvatten als 'van bescherming naar participatie' (paragraaf 2). In het begin van de eenentwintigste eeuw kwamen verschillende nieuwe wetten tot stand die te maken hebben met armoedebestrijding en het bestrijden van sociale uitsluiting. Al hebben deze wetten betrekking op de verschillende domeinen van werk en inkomen, zorg en welzijn, ze hebben gemeenschappelijk dat ze de nadruk leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger (paragraaf 3). Vervolgens gaan we in op de Europese sociale agenda en vooral op de vraag hoe het Europese beleid een inspiratiebron kan zijn voor het Nederlandse lokale sociale beleid (paragraaf 4). Tot slot gaan we in op een vijftal aanknopingspunten voor een vernieuwende en effectievere aanpak van armoede. In deze aanpak beschouwen we armoede en sociale uitsluiting niet alleen als een inkomens- of participatieprobleem, maar als een meervoudig sociaal probleem. De vijf aanknopingspunten sluiten nauw aan bij de uitgangspunten van het Europees beleid (paragraaf 5).



## 2 *Van bescherming naar participatie*

### **Bescherming tegen sociale risico's**

De ontwikkeling van het sociale beleid in Nederland heeft als uitgangspunt het beschermen van de meest kwetsbaren. Met de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) in 1963-1965 lag de nadruk op inkomensbeleid voor een kleine groep van uitkeringsgerechtigden. Gaandeweg werd de ABW ook een inkomensregeling voor alleenstaande vrouwen met jonge kinderen voor wie deelname aan het arbeidsproces niet nodig werd geacht zolang ze de zorg hadden voor kinderen in de lagere-schoolleeftijd. Het paradigma was er een van bescherming. De uitgangpunten van het beschermen hielden verband met individuele rechten en gelijkheid.

In de jaren die volgden werd het socialezekerheidsstelsel van Nederland verder uitgebreid vanuit dezelfde invalshoek van het beschermen van kwetsbaren. Lange tijd is de belangrijkste functie van de sociale zekerheid geweest het beschermen van mensen tegen de sociale risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Deze situaties werden beschouwd als maatschappelijke risico's die individuen niet aan te rekenen waren. Er kwamen wettelijke standaardregelingen om deze risico's te dekken.

De groeiende overheidsuitgaven in de jaren tachtig van de vorige eeuw zetten die beschermende functie

onder druk. Tijdens de werkgelegenheids crisis in die jaren groeide het beroep op de bijstand dramatisch. De overheid besteedde veel aandacht aan collectieve aanpakken van het werkloosheidsprobleem. Het was de tijd van de werkgelegenheidsprojecten en het 'terugploegen van uitkeringen'. Ook het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen steeg in de jaren tachtig fors: lag dit aantal eind jaren zeventig rond de 300.000, tien jaar later was dit gestegen naar 800.000. De omslag kwam in 1987 met de zogenoemde Stelselherziening sociale zekerheid. Vanaf dat moment verschuift in de sociale zekerheid het paradigma definitief van bescherming naar re-integratie en participatie.

#### **Overgang naar participatie**

Door deze ontwikkelingen kwam er ook in het armoedebeleid meer aandacht voor activering en participatie. De jaren negentig kenmerkten zich door een duidelijke politieke prioriteit voor beleid rond armoedebestrijding. Vanaf het midden van de jaren tachtig oefende het maatschappelijk middenveld, en in het bijzonder de kerken, concrete druk op de nationale overheid uit om dit beleid op te zetten en uit te voeren. Deze ontwikkelingen resulteerden in een prominente plaats van het armoedevraagstuk op de politieke agenda.

In het jaar 1995 verscheen de eerste beleidsnota '*De andere kant van Nederland. Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*' (TK 1995-1996, 24515, nr. 2). Armoede werd door de overheid gezien als een probleem van mensen zonder sociaal en economisch perspectief (Nederland, 2000). Maatregelen richtten zich echter al snel op het 'herintreden' in betaalde arbeid. In de vijf jaar die volgden verscheen er regelmatig een

‘voortgangsnota’ over het ingezette beleid. Ook vanaf 1995 werd er vijf jaar op rij een Sociale Conferentie georganiseerd waar beleidsmakers, professionals, maatschappelijke organisaties en organisaties van uitkeringsgerechtigden met elkaar in debat gingen over huidig en toekomstig armoedebeleid.

### **Individuele begeleiding**

In de loop van de jaren negentig zien we een verdere verschuiving van het beschermen van kwetsbare mensen naar het bevorderen van de deelname aan betaalde arbeid. Dit alles ging gepaard met een dubbele verschuiving in de uitgangspunten en de uitvoering van armoedebeleid. Niet alleen verschoof de nadruk in het beleid van bescherming naar participatie, maar ook van een collectieve aanpak van het werkloosheidsvraagstuk naar individuele begeleiding van baanlozen naar de arbeidsmarkt.

In feite werd deze verschuiving al ingezet met de economische crisis van de jaren tachtig. Alle aandacht van de Nederlandse overheid ging naar economisch herstel door lagere belastingen, drastische beperking van de uitgaven en vermindering van openbare schulden. Ook op sociaal terrein betekende dit afslanking van het overheidsapparaat en snijden in sociale uitgaven. De politieke discussie spitste zich toe op het (slecht) functioneren van het arbeidsmarktinstrumentarium, op de (onjuiste) statistische informatie over werkloosheid en op het onderwijs- en opleidingsprobleem. De focus van het beleid kwam daarmee op de individuele werkloze te liggen. Employability stond centraal. Het Jeugdwerkgarantieplan, de Banenpool en de Heroriënteringoperatie waren uitkomsten van die discussie (Tilbusscher, 1988).

Daarnaast groeide de consensus dat uitkeringen 'om niet' voor niemand goed zijn. Niet voor de samenleving, omdat het onproductieve uitgaven zijn. Niet voor de ontvangers, omdat ze hen bevestigen in inactiviteit. Niet voor het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid, omdat de werkende bevolking steeds minder bereid zou zijn bij te dragen aan de groeiende last van inactiviteit. Dit leidde tot een debat over *workfare* en tot het afbrokkelen van het beschermingsuitgangspunt in de sociale zekerheid en in het sociaal beleid in het algemeen.

### **Werk, werk, werk**

In het politieke discours werden de slogans 'werk, werk, werk' en 'werk boven inkomen' leidend. Politici namen de kritiek serieus dat het Nederlandse sociaal beleid te passief was: een te groot deel van het budget zou naar uitkeringen gaan en een te klein deel naar het stimuleren van arbeidsparticipatie (Therborn, 1989). Eén van de maatregelen om daar iets aan te doen waren de zogeheten Melkertbanen (genoemd naar de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid): een parallelle gesubsidieerde arbeidsmarkt. Ook de arbeidsbureaus en Divosa mengden zich in de discussie. Divosa zette het probleem van langdurige uitkeringsgerechtigden ofwel de 'blijvers in de bijstand' op de agenda. Niet voor iedereen zou het mogelijk zijn om in reguliere arbeid te participeren. Het participatiebegrip moest dus worden verbreed naar maatschappelijk nuttige activiteiten voor diegenen die een te grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daarmee was ook het categoriseren van baanlozen geboren (Edzes & Van Bruggen, 1998) en werd de vraag gesteld van het vrijwillige of verplichtende

karakter van maatschappelijk nuttige activiteiten: de sociale activering.

De economische opleving in het begin van de jaren negentig leidde niet tot een evenredige daling van langdurige werkloosheid. Deels werd dit toegeschreven aan het nog steeds onvoldoende activerende karakter van de sociale zekerheid, deels aan het ontbreken van een bepaald type werkgelegenheid, en deels aan persoonlijke en maatschappelijke tekortkomingen (Jehoel-Gijsbers, 1993). En zo kreeg het uitgangspunt van participatie steeds meer vorm: werk gaat boven inkomen. En als betaald werk niet tot de mogelijkheden behoort, dan kan of moet sociale activering ervoor zorgen dat sociale uitsluiting voorkomen of bestreden wordt. Elke uitkeringsgerechtigde heeft dan ook de plicht om aan programma's voor sociale activering mee te werken. In de huidige trend van persoonlijke zeggenschap en individualiteit worden de risico's op werkloosheid en sociale uitsluiting eerder beschouwd als risico's die het individu kan beïnvloeden. Door deze verschuiving bestaan de recente aanpassingen in de sociale zekerheid voor een groot deel uit financiële prikkels om mensen te activeren deze individuele verantwoordelijkheid op zich te nemen. Er is een heel stelsel ontstaan van kortingen op uitkeringen als mensen de aangescherpte verplichtingen niet voldoende nakomen, bijvoorbeeld de verplichting voor werkzoekenden om één keer per week te solliciteren.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling concludeert dat de generieke uitbreiding van de verzorgingsstaat in de vorige eeuw leidde tot overmatig gebruik, maar dat de huidige problemen van de meest behoeftige burgers een gevolg zijn van een generieke korting van het voorzieningenniveau (RMO Advies 30, 2004).



De huidige uitvoeringsregelingen rond het ondersteunen van uitkeringsgerechtigden spitsen zich daarom toe op de mensen die het echt nodig hebben: mensen waarvan uitkeringsinstanties legitimeren dat zij de individuele verantwoordelijkheid niet kunnen dragen.

### 3 *De eigen verantwoordelijkheid om mee te doen*

De eerste tien jaren van het nieuwe millennium kenmerken zich door een verdere verschuiving naar de individuele verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden en naar het benadrukken van de mogelijkheden die mensen hebben. Het gaat niet meer om mensen met beperkingen, maar om kansen en mogelijkheden. Dit blijkt uit de aanpassingen van verschillende onderdelen van het socialezekerheidsstelsel. We zien deze ontwikkeling terug in de wetgeving voor arbeidsongeschikten, Wajongers, werklozen en bijstandgerechtigden. De gezondheidszorg heeft te maken met een overgang naar meer marktwerking. Het is de vraag wat de gevolgen hiervan zijn voor de meest kwetsbare groepen in de gezondheidszorg, zoals gehandicapten en chronisch zieken. De Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heeft gevolgen voor het risico dat groepen burgers lopen op sociale uitsluiting.

#### **Wetgeving voor arbeidsongeschikten**

Het verzekeringsstelsel voor arbeidsongeschiktheid is per 29 december 2005 ingrijpend gewijzigd. Vanaf dat moment is de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) overgegaan in de Wet Werk en Inkomen naar

Arbeidsvermogen (WIA). De WIA regelt de rechten en plichten van werknemers en ambtenaren die langer dan twee jaar wegens ziekte of gebrek niet kunnen werken. Alleen mensen die helemaal niet meer in staat zijn om te werken, komen in aanmerking voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het doel van de WIA is het aantal arbeidsongeschikten te verminderen. Deze nieuwe regels gelden voor mensen die op of na 1 januari 2004 ziek zijn geworden. Vanaf 1 januari 2004 zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd in de wetgeving voor arbeidsongeschikten. Zo moet een werkgever de eerste twee jaar het loon doorbetalen. Bovendien zijn werkgever en werknemer samen verantwoordelijk om de werknemer weer zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Daarnaast worden mensen die al in de WAO zitten en jonger zijn dan 50 jaar, vanaf 1 oktober 2004 door het UWV herkeurd volgens de scherpere arbeidskundige keuringsregels voor de WAO. Zo wordt strenger gekeken naar psychische klachten. Mensen die de grootste kans hebben op werkhervatting komen als eerste aan de beurt.

### **Wajong**

Op 1 januari 2010 is de nieuwe wet Wajong in werking treden. Het uitgangspunt van de wet is dat werken meer gaat lonen. De Wajong is nu vooral een inkomensregeling. Jonggehandicapten krijgen haast automatisch een Wajong-uitkering en werken is dan financieel niet altijd lonend. Het is de bedoeling van de nieuwe wet dat vooral jongeren met een beperking meer uitzicht krijgen op werk en minder afhankelijk worden van een uitkering. Jongeren met een beperking zullen maximale ondersteuning krijgen bij het vinden van een baan. Met de werkre-

geling jonggehandicapten van de nieuwe Wajong beoogt het kabinet bovendien dat jonggehandicapten meer dan nu bij *reguliere* werkgevers aan de slag gaan. De nieuwe wetgeving vergroot daarmee de urgentie om Wajongers op de werkvloer alle kansen te geven.

#### **Wetgeving voor werklozen**

Per 1 oktober 2006 is een nieuwe werkloosheidswet in werking getreden die de rechten van werknemers heeft aangescherpt. Om voor een WW-uitkering in aanmerking te komen moeten werklozen in de 36 weken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag ten minste 26 weken gewerkt hebben (dit was 39 weken). Bij voormalig arbeidsongeschikten wordt uitgegaan van de periode voorafgaande aan de eerste ziektedag. Om voor een langere uitkering dan drie maanden in aanmerking te komen, moet iemand ook voldoen aan de 4 uit 5 jaren-eis: in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin de eerste werkloosheidsdag valt, moet een werkloze vier kalenderjaren lang over ten minste 52 dagen per jaar loon hebben ontvangen. De hoogte van de uitkering is loongerelateerd: de eerste twee maanden 75 procent van het laatste loon en daarna 70 procent van het loon. De duur van de uitkering is beperkt van maximaal vijf jaar tot maximaal drie jaar en twee maanden. De duur is afhankelijk van het arbeidsverleden. Voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden krijgt iemand één maand een uitkering. Het UWV verwacht dat door de aanscherping van de uitkeringsduur meer mensen een beroep gaan doen op de bijstand. Groepen met een achterstand op de arbeidsmarkt zullen niet gemakkelijk kunnen voldoen aan de aangescherpte voorwaarden van de WW.

### **Wetgeving voor bijstandsgerechtigden**

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) in werking getreden. De WWB is bedoeld voor mensen die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en geen beroep kunnen doen op een andere sociale voorziening. Voor de hoogte van de (maandelijkse) uitkering zijn landelijke normen vastgesteld. De nieuwe wet legt meer verbinding met het zoeken naar betaald werk. Gemeenten hebben een budget gekregen om de uitkeringen te betalen (bijstandsbudget) en een budget om mensen te begeleiden naar een baan (re-integratiebudget). Het begeleiden naar betaald werk staat centraal in de nieuwe bijstandswet. Het vertrekpunt van de wet is dat iedereen moet proberen zoveel mogelijk in zijn eigen onderhoud te voorzien. Het is de taak van de gemeente om iedere bijstandsgerechtigde daarbij te helpen. Het gemeentebestuur moet in een verordening vastleggen hoe de gemeente mensen met een uitkering begeleidt bij het zoeken naar werk.

Alle uitkeringsgerechtigden moeten proberen zo snel mogelijk werk te vinden en ze zijn verplicht om te solliciteren. Voor ouderen boven de 57,5 jaar en alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar is een persoonlijke tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht mogelijk. Gemeenten mogen deze ontheffing niet aan bepaalde groepen verlenen; ze moeten per persoon beoordelen of er dringende redenen zijn voor een ontheffing.

Anno 2006 hebben veel gemeenten een werkplicht voor bijstandsgerechtigden ingesteld. Om een bijstandsuitkering te kunnen krijgen, moeten de aanvragers eerst twee weken solliciteren, daarna neemt de gemeente hun uitkeringsaanvraag in behandeling en worden zij gedurende twintig uur per week aan het werk gezet. Vaak is

dit vrijwilligerswerk. Opmerkelijk zijn echter de eerste cijfers over de besteding van de gelden die gemeenten hebben voor de re-integratie van mensen in betaalde arbeid (*WWB in cijfers*, 2006). De gemeenten houden in het jaar 2005 een kleine 600 miljoen euro over: dit wijst op het achterblijven van de ondersteuning van bijstandsgerechtigden naar een reguliere arbeidsplek.

### **De Zorgverzekeringswet (Zvw)**

De Zorgverzekeringswet uit 2006 garandeert de toegankelijkheid van de zorg door drie regels:

1. De acceptatieplicht (voor de basisverzekering moeten de verzekeraars alle verzekerden accepteren).
2. Het verbod op differentiatie in premies van gelijke polissen tussen verzekerden.
3. Een risicovereveningssysteem. Dit zorgt ervoor dat de Nederlandse overheid verzekeraars met relatief veel verzekerden met een hoog risico financieel compenseert. Dit betreft echter alleen de basisverzekering en niet de aanvullende verzekeringen.

Vier jaar na de invoering van de Zvw zien we een aantal ontwikkelingen. De marktwerking in de gezondheidszorg heeft in eerste instantie de verzekerden in beweging gebracht. In het jaar 2006 stapten veel verzekerden over naar een andere zorgverzekeraar, vooral onder invloed van nieuwe collectieve zorgverzekeringen. Het aantal mensen dat verzekerd is via een collectiviteit is verder toegenomen. Toch is er ook reden tot zorg. Er blijft een grote groep kwetsbare burgers over die niet in staat zijn hun verplichtingen als verzekerden na te komen. Een schatting is dat het aantal mensen met een premieschuld groeit. Eind 2007 waren er 240.000 wanbetalers voor de Zvw. Het terugdringen van het aantal

premieschulden en het aantal onverzekerden blijft een aandachtspunt voor lokale overheden.

### **De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**

Sinds 1 januari 2007 zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor een integraal aanbod aan ondersteuning en zorg. In de Wmo zijn de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en delen van de AWBZ samengevoegd. Met de Wmo is de verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen van zorg en welzijn verschoven van het landelijke naar het lokale niveau. De wet beoogt onder meer een inperking van de AWBZ-aanspraken, het realiseren van een keten van ondersteuning op lokaal niveau en het stimuleren van het 'probleemoplossend vermogen' van burgers zelf. Met dat laatste wordt bedoeld dat burgers eerst zelf hun probleem moeten proberen op te lossen; als dat niet lukt wordt de nabije omgeving geacht in te springen. Als ook dat niet lukt, kan de burger een beroep doen op de overheid. Het kabinet hecht daarom sterk aan de inzet van mantelzorgers en vrijwilligers. Het maatschappelijke doel van de Wmo is: meedoen. Meedoen van alle burgers aan alle facetten van de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Het eindperspectief van de Wmo is een samenhangend lokaal beleid voor de maatschappelijke ondersteuning en aangrenzende gebieden. Een belangrijke vraag voor de komende jaren is: hoe kunnen gemeenten kwetsbare groepen blijven ondersteunen en activeren? Kwetsbare groepen zijn mensen die vanwege een beperking bepaalde dingen niet meer zelf kunnen, en de zogenoemde zorgmijders die geen hulpverlening willen of weten te vinden. Tegelijkertijd krijgt in de Wmo in principe elke burger te maken met een grotere verantwoordelijkheid.

### **Op het kruispunt van Wmo en Wwb**

Zowel de WwB (2004) als de Wmo (2007) heeft gemeenten een grotere autonomie gegeven ten opzichte van de regels van het rijk. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geven gemeenten bovendien de kans lokaal een koppeling te maken tussen de Wmo en de WwB. De Wmo is immers een participatiewet, en participatie in brede zin staat al lange tijd hoog in het vaandel van de uitvoerders van de bijstand. Activering en participatie zijn ook thema's waar sociale diensten zich mee bezighouden, en niet alleen om re-integratie naar betaalde arbeid te bewerkstelligen. Over het algemeen constateren gemeenten dat mensen die langdurig in de bijstand zitten over onvoldoende vaardigheden beschikken om zonder meer toe te treden tot de arbeidsmarkt. Het betreft mensen met complexe problematiek die tot de (zeer) kwetsbare burgers behoren. De Wmo kan deze mensen tot meedoen verleiden, maar dat is niet eenvoudig. Om voor de kwetsbare burger kansen te scheppen moet niet alleen de individuele uitkeringsgerechtigde geactiveerd worden, maar ook de sociale instellingen en organisaties en de hele lokale civil society. Zij kunnen immers bijdragen aan het perspectief op participatie van deze kwetsbare groepen. Naast het absorptievermogen van de arbeidsmarkt is ook het absorptievermogen van de lokale samenleving in haar geheel aan de orde. Dit brengt op lokaal niveau het lokale armoedebeleid en het welzijnsbeleid noodzakelijkerwijs dichterbij elkaar, met andere woorden: armoedebestrijding verandert in Wmo-beleid.





#### 4 *De Europese sociale agenda*

Ook op Europees niveau is de afgelopen tien jaar een groeiende aandacht voor de complexiteit van armoede ontstaan. Wellicht zijn uit die Europese ontwikkelingen ook voor Nederland lessen te trekken. In maart 2000, bij de start van de zogeheten Strategie van Lissabon, kwamen de regeringsleiders van alle EU-lidstaten overeen dat zij tegen 2010 een substantiële bijdrage wilden hebben geleverd aan de uitroeiing van armoede. De Europese Unie heeft sindsdien het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting van de lidstaten ondersteund en gecoördineerd via de Open Coördinatie Methode (OMC). Dit is gebeurd met gemeenschappelijk bepaalde doelstellingen, gemeenschappelijke indicatoren en rapportageafspraken. Toch moeten we vaststellen dat de armoede in de EU in de afgelopen tien jaar niet is verminderd (Frazer, Marlier & Nicaise, 2010). Economische groei en de algemene verbetering van de arbeidsmarkt hebben slechts beperkte impact gehad op armoedecijfers en op de situatie van degenen die het meest sociaal uitgesloten zijn. Ondanks alle inspanningen leeft een belangrijk deel van de Europese bevolking nog steeds onder de armoedegrens en heeft ze geen of onvoldoende toegang tot essentiële diensten als huisvesting en gezondheidszorg. En dat terwijl er een almaar groeiende schat aan informatie en kennis is verzameld over (veelal lokale) succesvolle praktijken en strate-

gieën om sociale uitsluiting te bestrijden. Hoe komt het dat die kennis en ervaring onvoldoende gebruikt worden? Wellicht omdat de beleidsdoelen onvoldoende integraal zijn. De Europese Unie wil daarin meer dan in het verleden sturend zijn.

Het Europees Jaar ter bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting kwam op een voor Europa belangrijk moment. Het werd voorafgegaan door het uitbrengen van een Europese aanbeveling over 'Active Inclusion' (aan het einde van 2008), terwijl het jaar 2010 ook het jaar was waarin de zogeheten Europe 2020-strategie werd uitgezet. 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.

Deze aanbeveling legt de nadruk op betrokkenheid van alle relevante maatschappelijke partijen bij de formulering, uitvoering en evaluatie van het beleid. Dat geldt a fortiori voor de (vertegenwoordigers van de) minima zelf. Hun ervaringsdeskundigheid dient te worden gebruikt.

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 gaat daarmee meer dan voorheen de kern uitmaken van het Europese beleid. Het is voor het eerst dat de EU het terugdringen

van armoede tot één van haar hoofddoelstellingen maakt. De lidstaten zijn overeengekomen dat ze binnen dit kader op landelijk niveau aanvullende doelen gaan formuleren. Ook heeft de EU tien geïntegreerde richtlijnen geformuleerd om de Europa 2020-strategie te implementeren. Richtlijn nummer 10 betreft het bevorderen van sociale inclusie en het bestrijden van armoede.

Om dit armoedebeleid te realiseren werkt de Europese Commissie aan een 'European Platform against Poverty and Social Exclusion'. Dit platform moet een raamwerk voor actie worden dat de lidstaten, de Europese instellingen en centrale stakeholders verbindt.<sup>3</sup> Het is nog onduidelijk hoe dit Platform en het Europese armoedebeleid precies vorm gaan krijgen. Wel hebben de lidstaten inmiddels als gemeenschappelijke doelstelling afgesproken dat ze het aantal personen dat in armoede leeft (at risk of poverty or exclusion) tegen 2020 met 20 miljoen willen 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 out of nine criteria). In Nederland viel in 2009 15,1 procent van de bevolking binnen deze definitie van armoede en sociale uitsluiting.

In de praktijk zal de Open Coördinatie Methode op de een of andere wijze behouden blijven. Dat wil zeggen dat lidstaten gezamenlijk de doelen afspreken, maar dat elke lidstaat vrij is om daar de middelen bij te bedenken. In haar opzet had de Open Coördinatie Methode daarnaast ook de achterliggende doelstelling om stap voor stap strategieën en werkwijzen als vanzelf meer op elkaar af te stemmen. Dat zou echter veronderstellen dat

---

<sup>3</sup> European Commission's Communication on the Platform against Poverty and Social Exclusion (16 December 2010).

de Europese afspraken, aanbevelingen en richtlijnen niet alleen de meetlat vormen om het succes van landelijk beleid aan af te meten, maar dat deze Europese afspraken ook sturend zouden zijn bij het vormgeven en uitvoeren van het beleid. Dat is totnogtoe in Nederland - evenmin als in een aantal andere EU-lidstaten - niet of nauwelijks het geval.

## 5 *Aanknopingspunten voor lokaal armoedebeleid*

Op de drempel van het tweede decennium van de eenentwintigste eeuw staan we voor de vraag hoe armoede als meervoudig sociaal probleem aan te pakken is. Veel gemeenten hanteren al een brede definitie van armoede en armoedevraagstukken blijkens de verschoven aandacht in de richting van participatie en activering. Meer en meer komt er ook aandacht voor multiprobleemgezinnen, mensen met meervoudige problematiek en gezondheidsproblemen. Hoe is een dergelijke brede integrale aanpak te bereiken?

De lokale overheden in Nederland sluiten inhoudelijk goed aan bij de hierboven geschetste Europese sociale agenda. Gemeenten leggen de nadruk op een integrale benadering van de complexe armoedeproblematiek en op het belang van samenwerking tussen alle relevante publieke en private partijen. De Stedenestafette die in 2010 werd gehouden, bevestigde dit beeld (Van der Klein et al., 2011). 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. Volgens de Divosa-monitor is inkomensondersteuning in Nederland het meest voorkomende doel van gemeentelijk armoedebeleid in Nederland,

terwijl bijna de helft van de gemeenten activerend en/of preventief armoedebeleid belangrijk vindt. Dit betekent dat zich na de paradigmawisseling van bescherming naar participatie (die tussen 1980 en 2000 haar beslag kreeg) een nieuwe paradigmawisseling aandient, namelijk die van participatie naar voorzorg. De participatiedoelstelling wordt niet verlaten, evenmin als eerder de beschermingsdoelstelling feitelijk werd verlaten (zie de nadruk op inkomensondersteuning bij gemeenten). Maar participatiebevordering wordt aangevuld met aandacht voor andere aspecten van het gestapelde probleem van armoede: de zorg voor fysieke en psychische gezondheid en voor de draaglast van mantelzorgers, het ondersteunen van het voeren van regie in het dagelijks leven.

In onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut voor de Stedenestafette is gepeild naar elementen voor een brede lokale sociale toekomstagenda. Zowel de gemeenteambtenaren als het maatschappelijk middenveld willen zich inzetten om armoede en sociale uitsluiting in hun gemeente gezamenlijk aan te pakken. Ze maken zich samen sterk tegen armoede, maar deze strijd heeft heel wat voeten in 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 vroegen we naar de prioriteiten voor de komende tijd. Dat resulteert in vijf aanknopingspunten voor een nieuw lokaal armoedebeleid.

## **1 Armoedebeleid als Wmo-beleid**

De meeste gemeenten voeren al jaren een breed gedefinieerd armoedebeleid, niet alleen gericht op primaire levensbehoeften maar ook op het bevorderen van deelname aan sociale en maatschappelijke activiteiten. Andersom kan het gebrek aan sociale contacten van mensen hun mogelijkheden beperken tot bijvoorbeeld het vinden van een goede baan. Ondanks de brede inzet van collegeprogramma's, beleidsnotities en projecten voert in de meeste gemeenten de afdeling Sociale Zaken of Werk en Inkomen, die ook de uitvoering van de Wwb en de bijzondere bijstand organiseert, het reguliere armoedebeleid uit. De geïnterviewden uit de steden van de Stedenestafette geven aan dat ze een steviger verbinding willen tussen het armoedebeleid en de Wmo. Minimabeleid kan veel intensiever vorm krijgen op het kruispunt van de Wwb en de Wmo. Ambtenaren van de afdelingen Sociale Zaken die al samenwerken met Wmo-ambtenaren willen dat doen op de diverse beleidsterreinen van de Wmo: leefbaarheid, jeugd, kwetsbare burgers, opvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk. 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.

## **2 Knooppunten in het maatschappelijk middenveld**

Het jarenlange debat over het bestrijden van sociale uitsluiting ging gepaard met een overgang van government naar governance. Bij government bepaalt één dominante partij, de rijksoverheid of de gemeente,



het beleid, terwijl de inbreng van andere partijen nihil is. Bij governance is er een veelheid van partijen en verbindingen tussen partijen, waarbij alle de mogelijkheid tot inbreng hebben. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is gebaat bij samenwerking tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld. Deze partijen werken al veel samen. Er is op het lokale niveau behoefte aan meer structurele 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. Maar governance op het gebied van armoedebestrijding is niet vrijblijvend. Het vraagt regie van de gemeente, een goede samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat en een nauwe samenwerking met de organisaties in het veld. Gemeentelijke ambtenarij en professionele instellingen kunnen bijvoorbeeld knooppunten organiseren om hun deskundigheid op dit gebied te delen, ook met de vrijwilligersorganisaties die hierin actief zijn.

### **3 Kansen voor kinderen**

Kinderen en jongeren zijn prominent aanwezig op de lokale sociale agenda's. In Nederland kunnen we 273.000 kinderen (elf procent van het totaal aantal kinderen in Nederland tussen de 5 en 17 jaar) beschouwen als enigszins tot zeer uitgesloten (Roest, Lokhorst & Vrooman, 2010). Sociale uitsluiting onder kinderen komt vooral voor in gezinnen die bijstandsafhankelijk zijn. Deze gezinnen kunnen bijvoorbeeld een lidmaatschap van een sportclub of muzieklessen niet betalen. Veel gemeenten hebben regelingen in het leven geroepen die de participatie of het meedoen van kinderen mogelijk

maken (voorbeelden zijn de Ooievaarspas, de 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 ermee bezig. Zo heeft Lelystad het Kanspunt: gemeente, scholen, consultatiebureaus, huisartsen en de Stichting Kinderopvang richten zich hierin samen op het voorkómen van het doorgeven van armoede van ouders op kinderen.

#### **4 Gebruik ervaringskennis**

Het dagelijks leven van mensen met een uitkering is een realiteit die beleidsmakers en professionals van maatschappelijke organisaties niet of slechts ten dele kennen. Hierdoor bestaat er een missing link tussen de beleidsmaatregelen en de interventies voor deze groepen burgers en hun problemen. Voor een beter bereik van de 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 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). Op deze manier komen naast bekende doelgroepen als ouderen met een laag inkomen, chronisch zieken en/of mensen met een handicap ook andere doelgroepen in beeld: werkende armen, alleenstaanden, laaggeletterden en bewoners van achterstandswijken.

## 5 Zo dicht mogelijk bij de burger

De balans tussen de verantwoordelijkheid van de lokale overheid, het maatschappelijk middenveld en de burger vraagt om maatwerk en kwaliteit, maar ook om een overheid die toegankelijk en communicatief is. 'Dichter bij de burger' vormt de basis van het Nederlandse armoedebeleid en participatiebeleid (de Wmo en de Wwb zijn verregaand gedecentraliseerd). Toch lijkt het kabinet de vrijheid van gemeenten bij het inkomensondersteuningsbeleid te willen inperken. Zo zouden volgens het Regeerakkoord gemeenten alleen nog die huishoudens aanvullend mogen ondersteunen die een inkomen tot maximaal 110 procent van het wettelijk minimumloon hebben. Veel gemeenten uit de Stedenestafette ondersteunen inkomens boven deze grens (tussen de 100 en 130 procent van de bijstandsnorm), vooral om de armoedeval tegen te gaan en om de participatie van kinderen uit minimagezinnen te bevorderen. Gemeenten kiezen hun eigen normen en grenzen niet voor niets: deze sluiten aan bij de samenstelling van de lokale bevolking en zijn gegroeid uit bekendheid met de lokale noden. Het is voor de effectiviteit van de armoedebestrijding van groot belang dat deze lokale beleidsvrijheid in stand blijft. Gemeenten kunnen zich hierin gesteund weten door Europa. Decentralisatie is al ruim tien jaar een belangrijk kenmerk van het Europese 'social inclusion'-beleid. In het Verdrag van Nice (2001) onderstreept de Europese Unie bovendien nog eens expliciet dat zij haar instellingen dichterbij de burger moet brengen.

## *Literatuur*

Bradshaw, J., & Mayhew, E. (2011). *The measurement of extreme poverty in the European Union*. University of York: Social Policy Research Unit.

European Commission (2008). *Commission Recommendation of 3.10.2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels: European Publications.

Edzes, A.J.E., & Bruggen, A.C. van (1998). *Fase 4 gefaseerd*. Den Haag: Taskforce Kwaliteit Bijstand.

Frazer, H., Marlier, E., & Nicaise, I. (2010). *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerpen: Garant.

Jehoel, G. (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen?* Den Haag: SCP.

Jehoel-Gijsbers, G.J.M. (1993). *Blijvers in de bijstand*. Tilburg: IVA.

Klein, M. van der, Toorn, J. van den, Nederland, T., & Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europees jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Marlier, E., & Natali, D. (eds.) (2010). *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brussels: Peter Lang.

Merens, A., & Hermans, B. (2009). *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: SCP en CBS, p. 181-186.

Nederland, T. (2000). Participatie. In: *Om sociale rechtvaardigheid. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Wentink, M. (2007). *Verborgene armoede. De inkomenspositie van 65-plussers met een onvolledige AOW*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., & Stavenuiter, M. (2008). *De gezondheid van kwetsbare burgers. Innovatief preventiebeleid door lokale overheden en zorgverzekeraars - een verkenning van het speelveld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut i.s.m. Bureau BS&F.

Nederland, T., & Stavenuiter, M. (2009). *Samenhang in armoedebeleid. Handreiking voor preventief en ondersteunend armoedebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2008). *Assessment of the 2008-2010 National Reform Programme for Growth and Jobs from a social inclusion perspective - The Netherlands - second semester report*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2008). *A step forward towards the goal. Assessment of the social inclusion strand of the 2008-2010 National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion (NSRSPSI) - The Netherlands*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Mak, J., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2007). *Aanpak kinderarmoede en bevordering sociale insluiting van kinderen. Onderzoek van het landelijke beleid. Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2006). *Assessment of the Social Inclusion strand of the National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2006). *Second 2006 semester report: "Feeding in" and "Feeding out", and Integrating Immigrants and Ethnic Minorities. A Study of National Policies*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M.M.J., & Swinnen, H. (2005). *Assessment of the NAP Implementation Report 2003-2005*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2004). *Freedom in restraint, Local Social Inclusion Policy in the Netherlands. The second report on the Implementation of the National Action Plan Inclusion 2003-2005*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2004). *Implementation of the NAP Inclusion 2003-2005. The first report on the Implementation of the National Action Plan Inclusion in the Netherlands 2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2003). *NAP 2003 Development, objectives and contents: An evaluation of the National Action Plan in the Netherlands for the prevention of poverty and social exclusion*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T., Stavenuiter, M., & Swinnen, H. (2003). *Totstandkoming en implementatie van NAP 2001: Een evaluatie van het Nationaal Actieplan Nederland ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Vershil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30*. Den Haag: RMO.

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

Stavenuiter, M., & Van der Klein, M. (2010). *Op het kruispunt van twee wetten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Essay nr. 5.

Stavenuiter, M., Dekker, F., & Klein, M. van der (2011). *Kansen voor het kruispunt Wmo-Wwb. Tien overwegingen bij integraal participatiebeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Instrumenten.

Swinnen, H. (1998). 'Lokaal Sociaal Beleid'. In *Dynamiek in Drievoud*, Utrecht: Jan van Arkel, (pp. 159-177).

Therborn, G. (1989). Nederland en de falende arbeidsmarkt. In: P. Broertjes (red.). *Getto's in Holland, visies op armoede en werkloosheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Tillbusscher, J. (1988). *Een sluitende aanpak. De begeleiding van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt*. [S.l.]: Landelijk Overleg Werkloosheid.

Vrooman, C., Hoff, S., Otten, F., & Bos, W. (2007). *Armoedemonitor 2007*. Den Haag: SCP/CBS.



## Colofon

Auteurs	Drs. T. Nederland Dr. M.M.J. Stavenuiter Drs. H.R.A.M. Swinnen
Omslag Uitgave	Grafitall, Eindhoven Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

### De publicatie

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

ISBN 978-90-5830-442-1

© 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.



## *Essay*

Dit essay blikt terug op twintig jaar armoedebestrijding in Nederland.

Het armoedebeleid ontwikkelde zich van bescherming naar participatie en van landelijk naar lokaal beleid. 'Participeren' en 'Dichter bij de burger' zijn nog steeds sleutelwoorden in het huidige armoedebeleid, maar ze zijn niet langer voldoende. Het lokale armoedebeleid is toe aan herbezinning. Armoede is niet meer een kwestie van alleen een laag inkomen, maar van multiproblematiek, zoals een slechte gezondheid, depressie, een uitzichtloze schuldensituatie, sociaal isolement en het ontbreken van een toekomstperspectief.

Nieuw lokaal beleid sluit aan bij deze gestapelde armoedeproblematiek. Het Europees 'social inclusion' beleid biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

