

# Samen voor succes in armoedebestrijding: Utrecht

*Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse  
Stedenestafette 2010*

Marian van der Klein  
Rob Lammerts  
Jessica van den Toorn

Juni 2010



## Inhoud

<b>1</b>	<b>De Stedenestafette in Utrecht</b>	<b>5</b>
1.1	De Stedenestafette	5
1.2	De manifestatie van Utrecht	5
1.3	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>De minima en inkomensondersteuning in Utrecht</b>	<b>7</b>
2.1	Kerncijfers over de gemeente	7
2.2	De gemeentebevolking in 10 inkomensgroepen verdeeld	8
2.3	Wie zijn de minima in Utrecht?	9
2.4	De regelingen voor minima in Utrecht	10
<b>3</b>	<b>Armoedebeleid in Utrecht: gemeente en maatschappelijke organisaties</b>	<b>13</b>
3.1	Inzet van de gemeente	13
3.2	Inzet van maatschappelijke organisaties	16
3.3	Minima over het minimabeleid in Utrecht	18
3.4	Mooie projecten voor de minima	19
<b>4</b>	<b>Samenwerken aan armoedebeleid</b>	<b>23</b>
4.1	Inkomensverbetering en maatschappelijke participatie van de minima	23
4.2	Samenwerking binnen het gemeentelijke apparaat	24
4.3	Samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties	26
4.4	Samenwerking van maatschappelijke organisaties en groepen onderling	29
4.5	Lokale samenwerkingsverbanden	29
<b>5</b>	<b>Versterking van de lokale sociale agenda</b>	<b>33</b>
5.1	Respons op de vragen van de gemeente Utrecht aan het veld	33
5.2	Wensen voor de lokale sociale agenda	34
5.3	Wij willen meer samenwerken	35
<b>6</b>	<b>Samen verder werken aan succes: conclusies en aanbevelingen</b>	<b>37</b>
6.1	Inleiding: behoefte aan meer samenhang in beleid en uitvoering	37
6.2	Beleidsvoorbereiding	38
6.3	Uitvoerend armoedebeleid: het bereiken van de doelgroep	39
	Bijlage 1 Wensen voor de lokale sociale agenda	43
	Bijlage 2 Over het onderzoek in Utrecht	45



## **1 De Stedenestafette in Utrecht**

### **1.1 De Stedenestafette**

2010 is het Europees Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en Nederland doet mee. Armoede en sociale uitsluiting zijn ook in Nederland hardnekkige fenomenen die, volgens Europese cijfers, ongeveer 10% van de bevolking raken. Het tegengaan van armoede en uitsluiting gebeurt vooral lokaal. Het huidige beleid is steeds meer gericht op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid.

Op initiatief van MOVISIE en het Verwey-Jonker Instituut is er dit jaar een Stedenestafette: dertig gemeenten zullen elkaar het stokje doorgeven om aandacht te creëren voor armoede in Nederland. Lokale initiatieven krijgen door de Stedenestafette meer bekendheid, gemeenten kunnen leren van elkaar, en op lokaal niveau wordt de samenwerking tussen verschillende partijen versterkt.

De gemeente Utrecht heeft het initiatief van de Stedenestafette al in 2009 ondersteund, onder andere door de Estafette onder de aandacht te brengen bij collega-gemeenten. Utrecht is dus een van de trekkers van de Stedenestafette. Daarnaast neemt de gemeente zelf ook deel. In die hoedanigheid organiseert Utrecht in 2010 een lokale manifestatie en maakt de gemeente met betrokkenen bij het armoedebeleid een lokale sociale toekomstagenda. Het gaat in de Stedenestafette om versterking, vernieuwing en verbetering van de lokale samenwerking ten behoeve van de minima. Aan het eind van het jaar zal de opbrengst van de Stedenestafette gepresenteerd worden aan landelijke en Europese overheden en organisaties.

In dit kader heeft het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking op het gebied van armoede en sociale uitsluiting in de gemeente Utrecht. Voor dit onderzoek is bestaand onafhankelijk onderzoek over de gemeente 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 de minima, en is een digitale enquête onder ambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties uitgezet. (Zie Bijlage 2 voor meer details over het onderzoek). De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt tot dit rapport. Een eerste indruk van de resultaten is gepresenteerd op de manifestatie die de gemeente Utrecht organiseerde in het kader van het Europees jaar: *Armen uit de mouwen!*

### **1.2 De manifestatie van Utrecht**

De gemeente Utrecht organiseerde op 22 maart de manifestatie *Armen uit de mouwen!* in het Geldmuseum. Met de manifestatie stimuleerde de gemeente de samenwerking rond diverse thema's in de stad. De thema's die de deelnemers behandelden waren: ouderen en armoede, jongeren en armoede, werkende armen, en het bestrijden van niet-gebruik van gemeentelijke en andere

regelingen. Utrecht kent sinds eind 2009 een Armoedecoalitie, waaraan zo'n dertig maatschappelijke organisaties deelnemen. Deze maatschappelijke organisaties en een aantal gemeenteambtenaren brainstormden in thematische werkgroepen over mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren en over de inhoud van de lokale sociale agenda op hun specifieke thema. Aan het eind van de besloten middag voerden de aanwezigen een Lagerhuisdiscussie over de thema's 'verborgen armoede' en 'de lijn doorbreken'. Een uitgebreid verslag over de manifestatie is te vinden op [www.stedenestafette.nl](http://www.stedenestafette.nl)

### ***1.3 Leeswijzer***

In dit rapport brengen we het beleid en de praktische initiatieven rond armoede en sociale uitsluiting in Utrecht op hoofdlijnen in kaart. Er zijn zes hoofdstukken, opgebouwd uit een aantal korte paragrafen. Voor de andere gemeenten die deelnemen aan de Stedenestafette zal het rapport op dezelfde manier worden opgezet. De citaten in de tekst zijn afkomstig uit de interviews en de enquête. Het eerste hoofdstuk is de inleiding, met informatie over de manifestatie. Hoofdstuk twee concentreert zich op de vraag wie de minima in Utrecht zijn en hoe hun inkomensondersteuning geregeld is. In Hoofdstuk 3 gaan we nader in op het armoedebeleid; zowel de inzet van de gemeente als die van de maatschappelijke organisaties komt aan bod. In Hoofdstuk vier staat de samenwerking tussen de verschillende partijen centraal. Hoofdstuk vijf heeft de wensen voor de lokale sociale agenda als onderwerp. In Hoofdstuk 6, tenslotte, presenteren we de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.

## ***2 De minima en inkomensondersteuning in Utrecht***

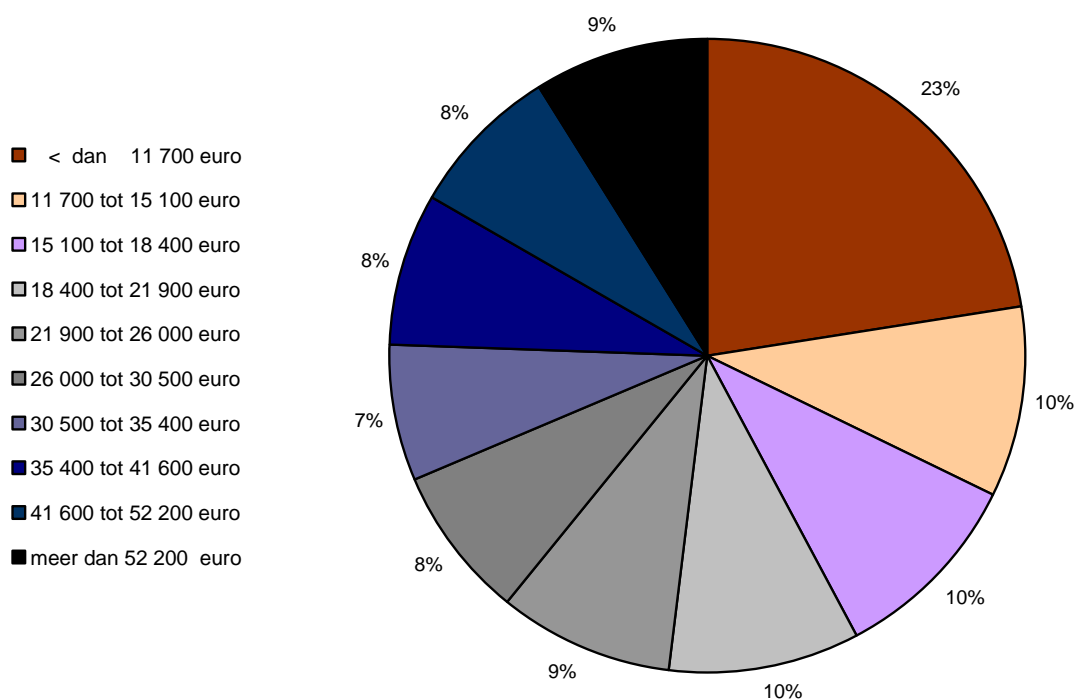
### ***2.1 Kerncijfers over de gemeente***

<b>Aantal inwoners</b>	<b>299.891</b>
<i>bron: CBS per 1 januari 2009</i>	
<b>Aantal uitkeringsgerechtigden</b>	<b>24.420</b>
<i>bron: CBS 2009, 3e kwartaal</i>	12.520 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen + 4.550 Ww-uitkeringen + 7.350 bijstandsgerechtigden
<b>Aantal huishoudens onder 120% bijstandsniveaugrens</b>	<b>16.361</b>
<i>bron: StimulanSZ, 2008</i>	
<b>Aantal kinderen in bijstandssituatie</b>	<b>4.870</b>
<i>bron: Kinderen in Tel. Databoek. Cijfers uit 2008</i>	

## 2.2 De gemeentebevolking in 10 inkomensgroepen verdeeld

### Inkomensverdeling Utrecht

Besteedbaar inkomen (netto) per huishouden per jaar



Drieëntwintig procent van de huishoudens in Utrecht bevindt zich in de laagste inkomensgroep, die minder dan 11.700 euro per jaar te besteden heeft. Landelijk varieert het aandeel van de laagste inkomensgroep in de gemeentebevolking van 5% tot 23% (CBS, 2006). In Utrecht bestaat een groot deel van de laagste inkomensgroep uit studenten.



### **2.3 *Wie zijn de minima in Utrecht?***

Uit de Armoedemonitor van 2008 blijkt dat in Utrecht meer dan de helft van de huishoudens rond of onder het sociaal minimum alleenstaand is. Eenoudergezinnen lopen daarbij het meeste risico op armoede, omdat 28% van hen onder of rond het wettelijk sociaal minimum leeft. Gezinnen met kinderen en een inkomen op bijstandsniveau blijken het minste geld over te houden om vrij te besteden, vooral grote gezinnen. Voor hen komen vooral de sociaal-recreatieve, sportieve en culturele activiteiten in het gedrang. Daarnaast groeit het aantal huishoudens van 65-plussers met een (aanvullende) bijstandsuitkering in Utrecht langzaam, omdat er steeds meer van deze huishoudens komen die onvoldoende Aow-rechten hebben opgebouwd. In 2008 ging het om 1.071 huishoudens. Ook het aantal jongeren met een Wajong-uitkering is toegenomen, tot 2.617 personen in 2008. (Armoedemonitor 2008)

Volgens de geïnterviewden in ons onderzoek bestaat de groep minima in Utrecht voornamelijk uit nieuwe Nederlanders, alleenstaanden en eenoudergezinnen. De studenten in de stad worden zowel door de gemeente als de maatschappelijke organisaties niet als minima benoemd. Hun perspectieven zijn zoveel beter dan dat van de minima-huishoudens dat het beleid hen niet tot doelgroep rekent.

Ongeveer driekwart van de kern van minima-huishoudens heeft een bijstandsuitkering. Bij de nieuwe Nederlanders valt op dat het vaak om jongere vrouwen gaat (rond de dertig jaar) die in Nederland zijn geboren en om wat voor reden dan ook geen afgeronde opleiding hebben. 'Er zit heel veel potentie in deze vrouwen, maar ze weten de wegen niet'.

Verder vormen volgens de geïnterviewden de nieuwe Nederlanders van 65 jaar en ouder een kwetsbare groep, die aandacht verdient omdat de groep groeit. Ook mensen zonder verblijfsvergunning vormen een kwetsbare groep in de gemeente.

Volgens de vertegenwoordigers van de minima zijn er wat betreft de minima in Utrecht een aantal gemeenschappelijke kenmerken te noemen. Zo is gezondheid een belangrijke factor bij leven in armoede. 'Veel mensen hebben wat'. Dit kan zowel psychisch als lichamelijk zijn. De minima leven vaak onder grote stress. Bij de kinderen van minima is vooral ongezond eten een probleem. Daarnaast hebben veel minima schulden, een groot deel van hen zit in de schuldsanering. Desalniettemin kunnen niet alle minima over één kam worden geschoren, zeggen de betrokkenen: 'Ieder mens is uniek, maar als dit ergens waar is dan is het wel bij de minima'.

Volgens de geïnterviewde regievoerders zijn armoede en uitsluiting in het openbare leven van Utrecht nauwelijks te zien. Dat komt, denken zij, omdat mensen door geldgebrek niet of heel weinig deelnemen aan sociale en maatschappelijke activiteiten, van verjaardagen tot lidmaatschappen van verenigingen. Daarnaast geven de geïnterviewde vertegenwoordigers van de minima aan dat mensen zich vaak schamen of bang zijn om aan te kloppen bij hulpinstanties, waardoor ze uit het zicht blijven.

De belangrijkste behoeften van de minima zijn volgens die vertegenwoordigers: contact en zingeving, voorlichting en kennis over het armoedebeleid, en de mogelijkheden tot hulp, 'iemand die actief meeloopt' om orde op zaken te stellen, en uiteraard geld.

## 2.4 De regelingen voor minima in Utrecht

De gemeente Utrecht hanteert als norm voor ondersteunende maatregelen binnen het armoedebeleid 125% van het sociaal minimum. Ten opzichte van andere gemeenten is deze norm vrij ruimhartig. Tabel 1 geeft een overzicht van de ondersteunende maatregelen in Utrecht.

Tabel 1: Armoederegelingen in Utrecht

Regeling	Doelgroep	Bereik* regelingen in 2008
Kwijtscheldingsbeleid	Huishoudens met een inkomen op Wwb/Aow-niveau (afhankelijk van vermogen en schulden).	92%
U-pas	Huishoudens op of onder 125% van het bijstands- of Aow-inkomen.	100%
Jeugdsportfonds	Kinderen van 6-16 jaar. Kan worden aangevraagd door de onderwijzer, maatschappelijk werker, jongere werker of een andere instantie.	196 aanvragen toegekend in 2006.
Computer voor huiswerk (CompU4school)	Een kind dat voor het eerst naar de middelbare school gaat en waarvan het huishouden in het bezit is van een U-pas.	79%
School€extra	Huishoudens met kinderen van 4-16 jaar die in het bezit zijn van een U-pas.	Niet bekend.
Collectieve (aanvullende) zorgverzekeringen	Huishoudens die in het bezit zijn van een U-pas.	70%
Woonlastenfonds	Huishoudens met huurtoeslag met een laag norminkomen.	53%
Huurtoeslag/subsidie	Particuliere huishoudens in de stad die tot doelgroep voor betaalbare woonruimte behoren, zelfstandige woonruimte huren en onder de liberalisatiegrens.	80%
Langdurigheidstoeslag	Huishoudens waarvan de hoofdaanvrager tussen 21 en 65 jaar is en die minimaal 3 jaar een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau hebben.	95%
Schuldhelpverlening Tussenvoorziening	Inwoners met schulden.	88%
Bijzondere bijstand	Mensen met een uitkering van SoZaWe of een ander laag inkomen. Maar ook mensen met een hoger inkomen kunnen bij bijzondere uitgavenverplichtingen in aanmerking komen voor bijzondere bijstand.	2.398 huishoudens
Reserveringstoeslag	Huishoudens 65+ met de afgelopen 3 jaar een minimuminkomen van maximaal 110% van het bijstandsniveau	45%
Jongerentoeslag zelfstandig wonenden	Alleenstaande 18- tot 21-jarigen met een bijstands-uitkering.	94%

\* Het percentage van de doelgroep dat gebruik maakt van de regeling komt in de meeste gevallen uit de Armoedemonitor van 2008).

De meest gebruikte regelingen van het armoedebeleid zijn de U-pas, de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering en de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Een regeling voor chronisch zieken die sinds december 2007 in uitvoering was (deze kende toeslag toe aan zo'n 3.500 personen), bestaat niet meer (Armoedemonitor 2008).

In een Minima-effectrapportage over de gemeente Utrecht concludeerde het NIBUD in 2008 dat:

- huishoudens met kinderen het meest profiteren van de inkomensondersteunende maatregelen;
- de huishoudens van 65 jaar en ouder het financieel beter hebben dan huishoudens onder de 65 jaar, doordat de Aow-uitkering hoger is dan de Wwb-uitkering;
- de kosten van oudere kinderen hoger zijn dan de compensatie. Daardoor hebben huishoudens met oudere kinderen na invulling van het restpakket minder te besteden dan de huishoudens met jongere kinderen;
- echtparen met kinderen het financieel minder goed hebben dan eenoudergezinnen. Ze hebben wel een hoger inkomen, maar dit weegt niet op tegen de extra kosten voor één volwassene meer. De compensatiemogelijkheden voor kosten van kinderen zijn goed. Maar de kosten voor voornamelijk oudere kinderen zijn dusdanig hoog dat deze huishoudens extra aandacht moeten krijgen. (Nibud, 2008)



### ***3 Armoedebeleid in Utrecht: gemeente en maatschappelijke organisaties***

#### ***3.1 Inzet van de gemeente***

##### **Visie en doelstelling van het armoedebeleid**

De gemeente Utrecht duidt armoede als een situatie waarin mensen met hun inkomen niet kunnen voorzien in hun dagelijkse levensbehoeften. Deze visie is breder dan op het eerste gezicht lijkt. De dagelijkse levensbehoeften beperken zich niet tot de primaire levensbehoeften als voeding, kleding en woongelegenheden, maar omvatten ook de vervulling van behoeften aan sociale contacten en deelname aan sociale en maatschappelijke activiteiten. Contact met familie en vrienden en lid zijn van sport- of andere verenigingen 'wordt moeilijk als je het geld er niet voor hebt', zo is het uitgangspunt van het Utrechtse beleid.

De ambtenaren die onze enquête invulden, benadrukten de rol van de gemeente als vraagbaak over de beschikbare voorzieningen, als maker en bewaker van beleid én als initiatiefnemer van projecten die de maatschappelijke participatie van minima bevorderen.

De gemeente Utrecht zet sinds 2006 sterk in op drie speerpunten:

Participatiebevordering;  
Het bevorderen van het gebruik van voorzieningen;  
Schuldhulpverlening.

Deze inzet is verwoord in de beleidsnota *Meedoen in Utrecht* van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleid en Juridische zaken. De nota *Meedoen in Utrecht* borduurt voort op het collegeprogramma 'Utrecht voor elkaar' waarin het toenmalige College van B & W zich ook ten doel stelde om de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen te verbeteren. Onder een huishouden met een laag inkomen verstaat de gemeente Utrecht sinds 2007 een huishouden met een inkomen tot 125% van het bijstands- of Aow-inkomen. Volgens het Nibud heeft het optrekken van de inkomensgrens voor inkomensondersteunende regelingen zoals de U-Pas gezorgd voor het bereiken van een grotere groep huishoudens met een laag inkomen en het tegengaan van de armoedeval.

Er zijn vijf categorieën huishoudens: eenpersoonshuishoudens onder en boven de 65 jaar, meerpersoonshuishoudens onder en boven de 65 jaar, en eenouderhuishoudens onder de 65 jaar. Eenouderhuishoudens boven de 65 jaar zijn in deze verdeling gelijkgeschakeld met die onder de 65 jaar.

Al enige jaren vult de gemeente Utrecht het inkomen aan van 65+ers met een onvolledige Aow. De verstrekking van die aanvulling verloopt automatisch via de SVB. De gemeente Utrecht deed dat al voordat het wettelijk verplicht werd.

### **Inhoud van het gemeentelijk armoedebeleid**

Elke gemeente speelt een centrale rol in de bestrijding van armoede, door mensen te voorzien van een inkomen via de Wwb, door maatregelen als kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen, het aanbieden van een collectieve ziektekostenverzekering, door bijzondere bijstand en door schuldhulpverlening.

Ofschoon de gemeente Utrecht de lijn werk boven inkomen onderschrijft en ook veel investeert in re-integratietrajecten, heeft de gemeente bij armoedebestrijding ook oog voor inkomensondersteuning en het bevorderen van maatschappelijke participatie, ofwel het meedoen aan maatschappelijke en sociale verbanden. Armoedebestrijding richt zich in Utrecht op meer groepen dan alleen mensen met een Wwb-uitkering.

In de afgelopen jaren is de inzet van de gemeente Utrecht geïntensiveerd waar het gaat om:

- het vergroten van het bezit en gebruik van 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;
- intensievere schuldhulpverlening om de financiële en sociale zelfredzaamheid van burgers te vergroten en om adequate hulp te bieden bij dreigende maatschappelijke uitval; en
- het vergroten van het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen. Momenteel wordt 90% van de huishoudens met een laag inkomen bereikt. Dit bereik is onder meer gerealiseerd door bezit van de U-pas (voor mensen met 125% van het wettelijk sociaal minimum) te koppelen aan het recht op de collectieve zorgverzekering en een aantal regelingen voor kinderen.

De gemeente Utrecht bevordert het gebruik van voorzieningen, met name de bijzondere bijstand, door de uitgave van een gids voor bijzondere bijstand, door een website *Bereken je recht*, via de kabelkrant en huis aan huisbladen, en met een snelloket voor klanten die al een inkomen- en vermogenstoets hebben gehad.

Volgens onze gesprekspartner bij de gemeente verdienen de volgende groepen de komende tijd extra aandacht als het gaat om inkomensondersteuning:

- nieuwe Nederlanders, in het bijzonder allochtone 65+ers met een onvolledige Aow;
- mensen met een Wajong-uitkering;
- kleine zelfstandigen met een laag inkomen;
- ouderen met alleen Aow; en
- kinderen in minimahuishoudens.

Het nieuwe Utrechtse college stelt in het programma 'Groen, open en sociaal', dat zij voor de periode 2010-2014 bij het armoedebeleid het accent wil leggen op 'kinderen [en het] handhaven van de U-pas grens op 125% van het bijstandsniveau. Extra aandacht [wil het college] besteden aan het vergroten van het bereik van de armoedecompenserende regelingen. Waar mogelijk [wil het college] regelingen bundelen. [En] in samenwerking met de cliëntenraad [wil het college] kijken hoe de bijzondere bijstand klantvriendelijker kan worden gemaakt. De vraag naar schuldhulpverlening neemt toe. [Het college zal zich inzetten] om wachtlijsten te voorkomen door een efficiëntere en effectievere aanpak'.

In Utrecht maakten in 2008 enkele duizenden inwoners gebruik van een vorm van schuldhulpverlening: onder hen waren opvallend veel alleenstaande jongeren, waaronder relatief veel Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders (Armoedemonitor 2008).

De nadruk bij schuldhulpverlening ligt op preventie, een actieve benadering van de klant, hulp bij de administratie, en de schuldenproblematiek onder jongeren. In het kader van preventie van schuldenproblematiek is begin 2010 in twee wijken, Leidsche Rijn/Vleuten- De Meern en Overvecht, gestart met een pilot, 'financiële winkels' genaamd. Doel is om door middel van budgetadviesgesprekken mensen een handvat te geven om weer grip te krijgen op hun geldzaken. Het streven is om ernstige financiële problemen op deze manier te voorkomen, en mensen in de gelegenheid te stellen om zelf hun beginnende financiële problemen op te lossen. In de pilot werken de gemeente, wijkwelzijnsorganisaties en het Rode Kruis Utrecht Midden samen.

De actieve benadering van de klant bij schuldhulpverlening komt tot stand via vraaggestuurd maatwerk. Bij de schuldhulpverlening is ook Stadsgeldbeheer betrokken, een onderdeel van de Tussenvoorziening, een organisatie voor dak- en thuislozen. Stadsgeldbeheer regelt de schuldhulpverlening aan (ex-)dak- en thuislozen en mensen in de maatschappelijke opvang. Alle andere aanvragen voor schuldhulpverlening worden behandeld door Sociale Zaken.

In de komende jaren zal de armoedebestrijding zich richten op het bereiken van de laatste 10% huishoudens die nu niet bereikt worden.

De regie voor armoedebestrijding is in handen van de afdeling Sociale Zaken. Een aanzienlijk deel van de Wmo-ambtenaren liet in eerste instantie weten onze enquête niet in te vullen omdat armoedebestrijding niet in hun takenpakket zit. De uitvoering van armoedebestrijding berust in Utrecht bij de sectie Inkomen, Armoede en Schuldhulpverlening. Wel kenmerkend voor de uitvoering is de integrale aanpak: de drie verschillende speerpunten worden in onderlinge samenhang uitgevoerd. Dit wordt gerealiseerd door de genoemde koppeling van inkomensondersteuning met de U-pas. Daardoor worden veel mensen bereikt en is het gebruik van voorzieningen (participatie en inkomen) sinds 2006 sterk toegenomen. (Brief B&W, Meerjarenoverzicht armoedebegroting 2009 - 2012. Utrecht, 3 november 2009).

Het resultaat van het Utrechtse beleid heeft ook een keerzijde. Zonder extra middelen zou de begroting voor het armoedebeleid vanaf 2010 een structureel tekort vertonen. Dit tekort heeft verschillende oorzaken: een fors toegenomen gebruik van financiële regelingen, uitbreiding van de schuldhulpverlening en het verhogen van de inkomensgrens voor de U-pas.

Het lukt de gemeente Utrecht vrij goed om succes te boeken op de zelfgekozen prioriteiten. Uit een recente quickscan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat Utrecht wat betreft de wachtlijsten bij de schuldhulpverlening met de andere G3 op een goede plaats staat. Gemiddeld bedraagt de wachttijd bij de G4 43 dagen, terwijl het landelijk gemiddelde op 49 dagen ligt en bij gemeenten boven de 100.000 inwoners zelfs op 51 staat. (Bleeker, Kerckhaert et al., 2010).

Ook de pogingen om het niet-gebruik van gemeentelijke voorzieningen terug te dringen sorteren over het algemeen effect. De komst van het V-team speelt daarin waarschijnlijk een belangrijke rol, ook blijkt uit onze enquête dat het V-team niet bij alle maatschappelijke organisaties even bekend is. Het V-team is een samenwerkingsverband van de gemeente en de SVB, dat outreachend aan

groepsvoorlichting doet. De voorlichting aan individuen behoeft nog wel enige aandacht, zoals de gemeente zelf al constateert: nog steeds is 10 % van de doelgroep niet bereikt.

Wat betreft het speerpunt participatie bevorderen doen zich drie probleemgebieden voor. Ten eerste garandeert het bezit van een U-pas nog niet het gebruik ervan. De gemeente laat Bureau U-pas wel onderzoek doen naar de tevredenheid over en het daadwerkelijke gebruik van de U-pas, maar met dit onderzoek worden niet alle gebruikersgroepen bereikt; circa 36.000 burgers in Utrecht hebben een U-pas. Ten tweede is het ingewikkeld om allochtone vrouwen te bereiken als het om participatiebevordering gaat: onze respondent bij het drie-generatiecentrum meldde dat maar weinigen binnen deze groep een U-pas hebben, terwijl ze er wel voor in aanmerking komen. En ten derde is er als het over kinderen gaat een wachtlijstprobleem bij een aantal Utrechtse voetbalclubs. Door de U-pas kunnen kinderen zich wel aanmelden als lid, maar door de wachtlijsten kunnen ze dus nog niet overal meedoen bij de club van hun keuze.

Het is ons opgevallen dat voor de nieuwe doelgroepen van het Utrechtse armoedebeleid, Wajongers en kleine zelfstandigen met een smalle beurs, nog niet zo heel veel concrete aanknopingspunten in het leven zijn geroepen. Ook is de link tussen armoedebeleid en Wmo-beleid bij de gemeente Utrecht nog nauwelijks ontwikkeld. De uitzondering die deze regel bevestigt is het goede contact dat bestaat tussen de Tussenvoorziening en de sectie Inkomen, Armoede en Schuldhulpverlening van de gemeente. De opvang van kwetsbaren, - verenigd in de prestatievelden 7, 8 en 9 van de Wmo -, en het armoedebeleid kennen wel een duidelijke gezamenlijke inspanning.

### ***3.2 Inzet van maatschappelijke organisaties***

In Utrecht zijn veel organisaties actief op het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting van minima, uiteenlopend van zorg- en welzijnsorganisaties, een woningcorporatie, een zorgverzekeraar en kerkelijke organisaties, tot instellingen voor beschermd wonen en onderwijsinstellingen. Het niveau waarop deze organisaties opereren varieert eveneens. Sommige zijn verbonden aan bepaalde buurten of wijken, terwijl andere een meer algemeen stedelijke invalshoek hebben. De respondenten in onze enquête laten zien dat zij zich vooral bezig houden met signaleren, doorverwijzen, informeren en begeleiden naar organisaties. Daarnaast gaat het om het bieden van financiële hulp of hulp in natura, en activering naar werk, opleiding, vrijwilligerswerk of persoonlijke netwerken. Uit de enquête blijkt ook dat de core business van de maatschappelijke organisaties vooral betrekking heeft op de ondersteuning van huishoudens en personen bij het op orde krijgen van hun financiële situatie; een deel houdt zich ook bezig met collectieve belangenbehartiging.

De maatschappelijke organisaties zijn enigszins verdeeld in hun oordeel over het gemeentelijke beleid inzake armoedebestrijding. Als sterke punten worden door hen genoemd de compleetheid van het beleid en het brede aanbod, de aanwezigheid van hostels, de financiële regelingen, de gids *Extra voor U*, de voorlichting, de opvang voor dak- en thuislozen, en de U-pas. Ook de samenwerking met het zorgkantoor en verzekeraar Agis, de automatische toekenning van regelingen en het V-team (Voorlichtings-team) zijn genoemd.



Zwakke punten die genoemd worden zijn bijvoorbeeld de inzet van dure re-integratiebedrijven met 'weinig resultaat dat er toe doet', de ondoorzichtigheid van 'het systeem', het telkens weer bekende informatie moeten verschaffen, het ontbreken van ondersteuning van de pluspunten, de schotten binnen het gemeentelijke apparaat, en het aantal onzichtbare armen.

Met een van deze organisaties, Stichting De Tussenvoorziening, hebben we uitvoerig gesproken over haar inzet op het gebied van armoedebestrijding. De Tussenvoorziening is actief met het verlenen van hulp en ondersteuning aan (ex)dak- en thuislozen. Utrecht kent circa 1200 daklozen, onder wie ongeveer 150 kinderen. Het gaat om het bieden van opvang, steun, en woon- en financiële begeleiding. Daarmee geeft De Tussenvoorziening inhoud aan begrippen als sociale bescherming, maatschappelijk herstel en het voorkomen van terugval. Het aanbod kenmerkt zich door een laagdrempelig karakter. De activiteiten zijn geordend in vijf clusters: crisisopvang, dag- en nachtopvang, begeleid wonen, financiële dienstverlening, en ondersteunende diensten. Elk cluster biedt een gevarieerd aanbod en is op verschillende locaties in Utrecht gevestigd. Er is bijvoorbeeld opvang op zes locaties, waar mensen die daar behoefte aan hebben terecht kunnen. De diverse vormen van opvang onderscheiden zich van elkaar naar specifieke doelgroepen of hun opzet, zoals Hap, de Huiskameraanloop voor prostituees, en De Noiz, een tijdelijk verblijf volgens zelfbeheer. Ondersteunende diensten hebben veelal betrekking op het bevorderen van een stabiele leefsituatie. Hiertoe behoren onder andere Stadsgeledebeheer, - schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen -, het Smulhuis en de Pluspunten (voedselbanken).

De Tussenvoorziening is ook een van de initiatiefnemers voor de oprichting van de Utrechtse Armoedecoalitie. De Armoedecoalitie is een samenwerkingsverband van ruim dertig organisaties en personen, - leden op persoonlijke titel -, die eind 2009 is opgericht. Het doel van de coalitie is het verbeteren van de positie van arme mensen door hun handelingsvaardigheid en mondigheid te vergroten (Beginselverklaring Armoedecoalitie Utrecht). De Armoedecoalitie wil dit doel bereiken door:

- het verbeteren van het gebruik van gemeentelijke regelingen en maatschappelijke zorg- en welzijnsvoorzieningen;
- het signaleren van en adviseren over het (niet goed) functioneren van regelingen en van voorzieningen;
- armoedebestrijding een structureel onderdeel te maken van het beleid van zorg- & welzijnsorganisaties;
- de samenwerking te vergroten tussen organisaties die een taak (zouden moeten) hebben in de armoedebestrijding;
- de uitwisseling van informatie over armoede en armoedebestrijding.

De Armoedecoalitie heeft zowel een beleidsmatige als een praktische insteek. De beleidsmatige kant betreft de ontwikkeling tot gesprekspartner van de gemeente, om deze van gevraagde en ongevraagde adviezen te voorzien op het gebied van armoedebestrijding. De praktische insteek omvat onder meer het bundelen van kleine initiatieven en reguliere organisaties, zodat mensen die in armoede leven snel passende noodhulp krijgen. Het is de bedoeling dat daarbij ook de achterliggende problematiek wordt gesignaleerd en ondersteuning wordt geboden bij het vinden van structurele oplossingen. Een specifieke aandachtsgroep van de Armoedecoalitie zijn kinderen die

leven in huishoudens met een laag inkomen. De reden hiervoor is dat kinderen extra getroffen worden door armoede; het gaat dan om hun gezondheid, de risico's op mishandeling, en het ontstaan van leer- en gedragsproblemen.

### **3.3 *Minima over het minimabeleid in Utrecht***

De geïnterviewde en geëncquêteerde vertegenwoordigers van de minima zijn het er over eens dat er in Utrecht 'heel veel gebeurt'. Veel mensen krijgen in Utrecht ondersteuning en er zijn veel voorzieningen en instanties. Hierbij zijn de geïnterviewden vooral erg positief over de mogelijkheden die de U-pas biedt. Het zorgt ervoor dat minima dingen doen 'die ze anders nooit zouden doen'. Dit verruimt het perspectief van jongeren en voorkomt de 'reproductie van armoede'. Ook wordt het gratis sporten voor kinderen van minima gezien als een groot pluspunt. Hierbij is wel een aandachtspunt dat er op dit moment wachtlijsten zijn bij een aantal voetbalclubs. Andere goede ontwikkelingen vinden de vertegenwoordigers van de minima de gratis computer voor kinderen met een U-pas, de collectieve ziektekostenvergoeding voor minima, sociale hostels, en gesubsidieerde banen.

Naast de positieve punten van het armoedebeleid noemden de geïnterviewden ook een aantal verbeterpunten, zowel ten opzichte van het landelijke beleid als ten opzichte van het gemeentelijke beleid.

Met betrekking tot het rijksbeleid vragen de geïnterviewden zich af of het minimuminkomen wel genoeg is om van te leven. Zo zijn de minimumjeugdlonen volgens sommigen veel te laag. Een ander punt dat wordt genoemd is het feit dat Wajongers tot 23 jaar geen volwaardige uitkering krijgen. En ook de norm voor de voedselbank (40 euro per week na aftrek van vaste lasten voor alleenstaanden) is volgens sommigen erg laag. Daarnaast geven alle respondenten aan dat een belangrijke oorzaak van sociale uitsluiting is, dat het openbaar vervoer te duur is: 'daardoor komen mensen minder vaak de wijk uit'. In 2005 en 2007 heeft de gemeente U-pashouders eenmalig een gratis strippenkaart gestuurd; er zijn op dit moment geen plannen om die actie te herhalen.

Wat betreft het gemeentelijke beleid blijkt de hoeveelheid aan voorzieningen in Utrecht ook een struikelblok voor minima te zijn. Ze worden er moeilijk wijs uit en kennen vaak de juiste wegen niet. 'Om al die regeltjes te kennen moet je ook bijna wel een hoge opleiding hebben', terwijl dit bij minima juist vaak niet het geval is. Er wordt wel gepraat over 'de eigen verantwoordelijkheid', maar volgens alle respondenten is die lastig te nemen als je niet weet hoe je dat moet doen.

Respondenten hebben het idee dat door de beleidsmakers niet goed genoeg wordt geluisterd naar de minima zelf; 'mensen worden geregisseerd' en de bureaucratie overheerst. 'Je moet wel een enorm uithoudingsvermogen hebben om dingen voor elkaar te krijgen, het systeem werkt niet mee'. Boetes die in het kader van de Wwb worden uitgedeeld zijn vaak niet in verhouding met de fout die is gemaakt en zijn voor mensen in de bijstand onmogelijk te betalen. Daarnaast zijn er klachten over de houding van de sociale dienst, die wordt vaak als erg afstandelijk en onvriendelijk ervaren. Dat heeft volgens de respondenten grote gevolgen, omdat het vertrouwen van minima in reguliere instanties snel is geschaad. De gemeente heeft soms het idee dat mensen niet willen werken en dat ze gedwongen moeten worden, onterecht, zo stellen onze respondenten. De focus van het armoedebeleid ligt volgens sommigen sowieso te sterk op werk. Het 'lijkt wel een

treitertraject dat mensen uitsluit' van sociale zekerheid. Werken is vaak niet eens gunstig voor de financiën van de uitkeringsgerechtigde, omdat zorg en huurtoeslag veel hoger zijn als ze op de bijstand zijn gebaseerd. De armoedeval ligt al snel op de loer.

Bij een aantal respondenten heerst het idee dat de gemeente veel efficiënter zou kunnen werken. Zo is er volgens hen een zogeheten 'schuldhulpindustrie', waarvan de uitvoeringskosten veel hoger liggen dan wanneer de schuld gesaneerd zou worden.

Daarnaast moet de gemeente volgens meerdere respondenten inzien dat, hoeveel regelingen er ook zijn, 'er altijd een groep is waar armoedebeleid voor nodig blijft'. Die groep bereikt de gemeente niet zomaar. Zo heerst nu bij de gemeente het idee 'dat een voedselbank niet nodig moet zijn in Utrecht', maar het aantal bezoekers toont aan dat de voedselbank fungeert als een belangrijk vangnet voor mensen. 'De voedselbank vult gaten op die de gemeente niet kan dichten.' De subsidie die de Tussenvoorziening ontvangt voor de coördinatie van de voedseldistributie staat volgens de geïnterviewden 'op de tocht'; zeer kwalijk vindt men dat.

Alle respondenten zijn het erover eens dat omgaan met geld een groot probleem is onder de minima. Hierbij is volgens hen 'voorkomen beter dan genezen'. Volgens één van de respondenten zou het leren omgaan met geld dan ook in een standaard lespakket voor kinderen/jongeren moeten zitten.

### ***3.4 Mooie projecten voor de minima***

Wanneer we de inzet voor de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting van de gemeente en maatschappelijke organisaties en groepen overzien, kunnen we concluderen dat er veel gebeurt in Utrecht. We hebben mooie projecten voor minima gezien. De vertegenwoordigers van de minima geven aan dat wat hen betreft toegankelijkheid in de buurt belangrijk is. Voorbeelden die door hen genoemd zijn, zijn het vrijwilligerswerk dat door velen huis aan huis gedaan wordt (denk aan de thuisadministratie van Humanitas), de Voedselbanken, en natuurlijk de mogelijkheden via de U-pas. Ook verwacht het veld veel van de Armoedecoalitie, die eind 2009 is opgericht en zowel op praktisch als op beleidsgebied initiatief wil nemen.

Wanneer we de Utrechtse projecten nog eens bekijken vanuit de doelstellingen van de Stedenestafette, namelijk het versterken, vernieuwen, en verbeteren van de lokale samenwerking ten behoeve van de minima, willen wij hierna drie minder bekende voorbeelden uitlichten. Het eerste voorbeeld wordt gevormd door de PLUSpunten bij de Voedselbanken, die het financiële met het sociale verenigen; hier zijn zowel vrijwilligers als professionals werkzaam, en de gemeente draagt financieel bij aan de sociaal-juridische dienstverlening. Het tweede voorbeeld is het Driegeratiecentrum, omdat dat centrum erin slaagt integraal te werken met een moeilijk bereikbare groep. Tot slot lichten we het al eerder genoemde V-team uit, omdat daarin de gemeente en maatschappelijke organisaties samenwerken aan het vergroten van de bekendheid van regelingen, op initiatief van de gemeente. Het werk van het V-team is in de Utrechtse context te weinig bekend. Als één van de wensen voor de sociale agenda wordt bijvoorbeeld regelmatig gesuggereerd, dat de voorlichting over regels en voorzieningen meer in de buurt zou moeten plaatsvinden. Dat is precies wat het V-team doet.

### **PLUSpunten bij de voedselbanken**

Het project PLUSpunten is onderdeel van Stichting De Tussenvoorziening en bestaat bij zes voedselbanklocaties in Utrecht. De PLUSpunten staan voor gratis voedselverstrekking aan mensen in financiële nood, voor ontmoeting, en voor de structurele verbetering van het financiële huishouden met behulp 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, er is tijd voor een gesprek. Soms zijn er mogelijkheden om deel te nemen aan verwante activiteiten, per wijk is dit verschillend. Op deze manier treffen lotgenoten elkaar en wordt sociale uitsluiting tegengegaan.

### **Het 3-Generatiecentrum**

Dit centrum, een initiatief van de S.M.P. (Samenwerkende Maatschappelijke Partners), een wijkbureau (Utrecht Zuidwest) en een welzijnsorganisatie (DOENJA dienstverlening), is vooral bijzonder omdat het op vrouwen van allochtone afkomst is gericht. Zij behoren vaak tot de minima en zijn door de gemeente meestal moeilijk te bereiken. Via deze vrouwen komt het centrum ook in contact met de kinderen en bereikt zo het hele gezin. De participatie van deze vrouwen, een belangrijk speerpunt van het armoedebeleid, staat hierbij centraal. Daarnaast wordt informatie en kennis over het armoedebeleid en gemeentelijke voorzieningen verstrekt, in samenwerking met een heel aantal veel verschillende partijen. Het niet-gebruik onder deze doelgroep is erg hoog. Het motto van het centrum is: 'Haal de buitenwereld naar binnen'. Het centrum verwijst ook door naar onder andere de schuldhulpverlening, het maatschappelijk werk, juridische hulpverlening, en bureau Jeugd en Gezin.

Het 3-Generatiecentrum dient voor de ontmoeting en participatie van vrouwen en kinderen in Kanaleneiland en fungeert als plek waar vragen, wensen en problemen worden gesignaleerd. Op basis daarvan organiseert het centrum activiteiten door en voor de doelgroep op de thema's veiligheid, integratie, activering, opvoedingsondersteuning en zorg. Het centrum draait op vrijwilligers en één betaalde kracht.

### **Het V-team**

Een ander inspirerend voorbeeld van armoedebestrijding is het V-team. Het V-team is in 1995 ontstaan vanuit de constatering dat er sprake was van onderbesteding van inkomensondersteuning. De gemeente wilde hier iets aan doen. Er is toen capaciteit vrijgemaakt om hiervoor een plan te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen. Wat het V-team uniek maakt is dat het geen aangelegenheid is van de gemeente alleen, maar een samenwerkingsverband van verschillende maatschappelijke organisaties. De gemeente heeft hierin een coördinerende taak. Kernpartners zijn Agiszorgverzekeringen, de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Daarnaast neemt nog een scala aan andere organisaties deel aan het V-team. Het doel van het V-team is om concrete ondersteuning te bieden aan minima, bijvoorbeeld bij het aanvragen van voorzieningen, maar ook om mensen op deze voorzieningen te attenderen. Een belangrijk effect en ook het doel van het V-team is om voorzieningen beter toegankelijk te maken. Het V-team is vraaggericht en zoekt de minima op, via spreekuren in buurt- en wijkcentra, bij het Werkplein, en op bijeenkomsten van organisaties.

Daarnaast geeft het V-team voorlichting aan professionals, zoals ouderenadviseurs. Momenteel is het V-team expliciet gericht op allochtone ouderen. Dat gebeurt onder meer via de moskee en het organiseren van 'eettafels' in de buurten. Sinds de oprichting van het V-team is de onderbesteding van inkomensondersteuning drastisch teruggedrongen.



## 4 *Samenwerken aan armoedebeleid*

Veertien ambtenaren en 22 medewerkers van maatschappelijke organisaties lieten zich in onze enquête uit over de samenwerking binnen de armoedebestrijding in Utrecht. Daarnaast hebben de interviews met de regievoerders (van Sozawe van de gemeente, het V-team en de Tussenvoorziening) veel informatie opgeleverd over deze samenwerking. Voor de betrokkenen in deze stad blijken beleid en praktische initiatieven van even groot belang als het gaat om verbetering van de inkomenspositie en maatschappelijke participatie van minima. Dat geldt voor zowel de gemeente-ambtenaren als voor de respondenten van maatschappelijke organisaties: meer dan tien ambtenaren benoemen de gemeente als initiatiefnemer van concrete projecten in de stad, terwijl een substantieel aantal maatschappelijke organisaties (9x aangekruist) zich 'betrokken bij de beleidsvorming van de gemeente' noemt. Negen organisaties geven aan structureel gesubsidieerd te worden door de gemeente, vier ontvangen subsidie per project, en negen organisaties ontvangen geen subsidie.

### 4.1 *Inkomensverbetering en maatschappelijke participatie van de minima*

Het gemeentelijk armoedebeleid van Utrecht richt zich op inkomensverbetering én maatschappelijk participatie van de minima. Of er binnen de samenwerking momenteel een duidelijke nadruk op het een of het ander is, is naar aanleiding van het onderzoek niet makkelijk te zeggen. De maatschappelijke organisaties zeggen op beide terreinen even vaak samen te werken met de gemeente. Van de samenwerking rond inkomensverbetering zijn de resultaten de laatste tijd goed zichtbaar. De samenwerking tussen lokale organisaties en de gemeente rond (de bekendheid van) inkomensvoorzieningen is de laatste jaren nog sterker geworden met de komst van de V-teams.

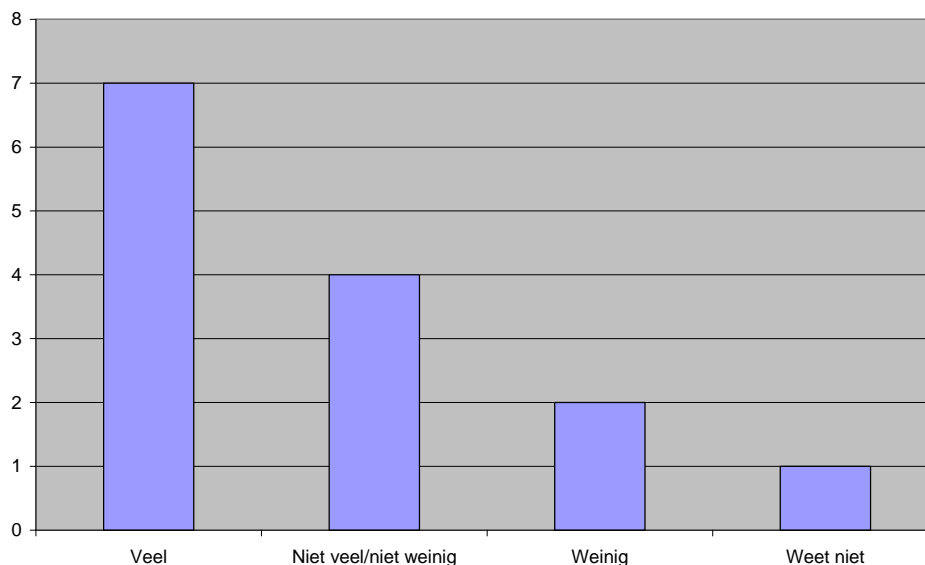
Wat betreft participatie vormt Bureau U-pas al lange tijd het samenwerkingsverband. In Utrecht wordt de U-pas als sleutel tot participatie gezien. Nieuwe samenwerkingsinitiatieven rond participatie zijn we in ons onderzoek nauwelijks tegengekomen. Op sommige onderdelen komt samenwerking rond maatschappelijke participatie zeker voor; ambtenaren geven aan dat zij op deelgebieden samenwerken met andere afdelingen of organisaties. Het gaat dan vooral over de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, de opvang van dak- en thuislozen, en computers en sport voor kinderen van minima. Maar in bredere zin kan nieuwe samenwerking rond de bestrijding van sociale uitsluiting of het bevorderen van sociale insluiting nog veel verdergaand vorm krijgen. De Utrechtse Wmo-ambtenaren kunnen daarin, veel meer dan nu het geval is, een rol spelen. Zij lieten tijdens ons onderzoek weten armoedebeleid vooral bij sociale zaken te plaatsen, en niet bij de Wmo. Dat is een saillant gegeven. Bij Sociale zaken zijn sommige ambtenaren zeer positief verbonden met maatschappelijke participatiethema's, maar participatieambtenaren daarentegen blijken in Utrecht meestal niet heel direct verbonden aan minimathema's. Ook de brede Armoede-coalitie, die maatschappelijke participatie hoog in het vaandel heeft, heeft daar begrijpelijkerwijs

nog weinig verandering in kunnen brengen; de Armoedecoalitie bestaat pas sinds eind 2009 en als adviesorgaan jegens de gemeente is ze nog nauwelijks ontwikkeld.

#### 4.2 Samenwerking binnen het gemeentelijke apparaat

Van de ambtenaren die onze enquête wel invulden, - de meesten van hen zijn dus werkzaam bij sociale zaken -, geeft de helft aan dat hun afdeling veel samenwerkt met andere afdelingen binnen de gemeente als het gaat om armoede en sociale uitsluiting.

*Figuur 4.1 Hoe vaak werken gemeentelijke afdelingen samen met andere afdelingen (n=14)?*

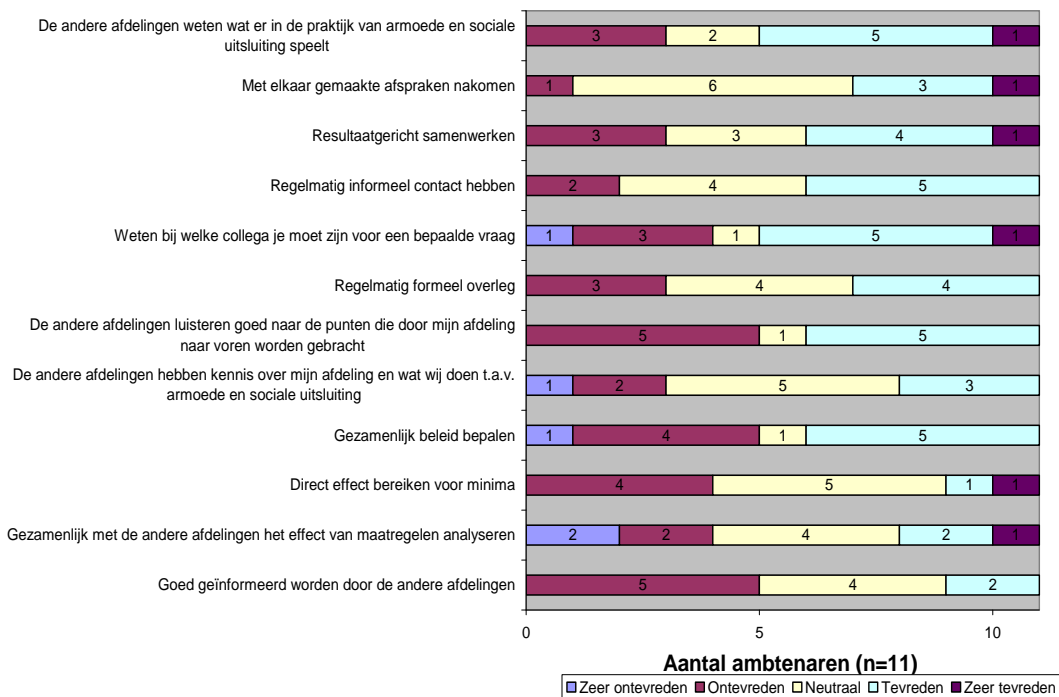


De maatschappelijke participatie van minima staat bij die intensieve samenwerking opmerkelijk hoog op de agenda (door tien ambtenaren genoemd), : aan de bevordering ervan wordt binnen het gemeentelijke apparaat gewerkt. De meest voorkomende vormen van samenwerken zijn overleg over de grote lijnen in beleidsvorming (zeven keer genoemd), het uitwisselen van informatie over de grote lijnen van beleid (zes keer genoemd) en het organiseren en uitvoeren van gezamenlijke projecten (zeven keer genoemd). De samenwerking is voornamelijk gericht op dak- en thuislozen (acht keer), kinderen van minima (zeven keer) en nieuwe Nederlanders (zeven keer). Wajongers, kleine zelfstandigen, en chronisch zieken komen in de respons op deze samenwerkingsvragen niet of nauwelijks voor.

De ambtenaren waarderen de samenwerking met andere afdelingen gemiddeld met een 6.7. Het meest tevreden zijn ze over het feit dat andere afdelingen weten wat er in de praktijk van armoede en sociale uitsluiting speelt en het nakomen van met elkaar gemaakte afspraken. Het minst tevreden zijn ze over het goed geïnformeerd worden door andere afdelingen. Figuur 4.2 geeft een overzicht van de aspecten en de tevredenheid van de ambtenaren.



Figuur 4.2: Tevredenheid met de aspecten van samenwerking tussen afdelingen (n=11)



Ook hebben we gekeken naar welke aspecten (zie figuur 4.2) de algemene tevredenheid van de samenwerking beïnvloeden. Ambtenaren geven aan alle aspecten belangrijk tot zeer belangrijk te vinden, maar alleen het aspect van regelmatig formeel overleg beïnvloedt hun algemene tevredenheid. Verder valt in onze analyse op dat de ambtenaren juist over dit aspect gemiddeld genomen neutraal zijn.

Twaalf van de veertien ambtenaren geven aan dat meer samenwerking met andere afdelingen wenselijk zou zijn. Hierbij noemen zij vooral de afdelingen Sociale Zaken (8), Wmo (7), Welzijn (7) en Onderwijs (7). Er is vooral meer samenwerking gewenst bij signaleren (9), preventie (9), maar ook de activering naar participatie in persoonlijke netwerken kan wel wat meer gezamenlijke aandacht gebruiken (8).

Ambtenaren hebben de volgende suggesties hoe de kwaliteit van de onderlinge samenwerking verbeterd kan worden:

- door middel van het af en toe organiseren van een bijeenkomst/ arbeidsmarkt/ symposium waar aandacht wordt besteed aan bestrijding van armoede en sociale uitsluiting; waar iedereen met iedereen kan praten en informatie wordt gedeeld;
- door de armoede en sociale uitsluiting vanuit het oogpunt van participatie te benaderen;
- door in te zien dat gemeentegeld geen afdelingsgeld is;
- door duidelijkere bestuurlijke sturing op de samenwerking;

- door een handzaam overzicht van welke ambtenaar zich met welk onderwerp bezig houdt;
- door intensiever gezamenlijk beleid bepalen. Samenwerking moet structureler, het is nu vaak te incidenteel;
- door het voorkomen van fragmentatie van beleid en uitvoering; door gezamenlijk opdrachten te formuleren en subsidierichtlijnen te bepalen;
- door meer up to date informatie; Het is belangrijk te weten wat er speelt bij komende beleidsontwikkelingen; de praktijk is altijd anders dan de theorie.

Het lijkt erop dat er behoefte is aan meer bestuurlijke sturing op samenwerking binnen het gemeentelijke apparaat om coherentie van beleid te bevorderen en fragmentatie van beleid te voorkomen. Zowel intern (tussen afdelingen) als extern (in contact met lokale organisaties) heeft de gemeente die regierol nog weinig opgepakt.

### **4.3 Samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties**

#### **Visie van de gemeente**

Op de vraag 'kunt u aangeven welke rol uw gemeente heeft bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting?' kruisen de ambtenaren de optie van de gemeente als samenbrenger van belangrijke partijen op dit gebied het minst aan. En het subsidiëren van of informeren over maatschappelijke organisaties die de positie van minima trachten te verbeteren staat ook niet in de top 3 van genoemde rollen. Toch geeft het overgrote deel van de ambtenaren aan (13 van de 14) dat ze samenwerken met andere organisaties op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. Tien ambtenaren geven aan dat meer samenwerking met organisaties nodig is. Ze geven aan vooral meer te willen samenwerken op thema's als het gebruik van de U-pas, niet-gebruik van regelingen en omtrent de Wmo. Men wil dus wel samenwerken met het veld en doet dat in vele gevallen ook, maar (ziet zichzelf/de gemeente) niet vaak als regisseur.

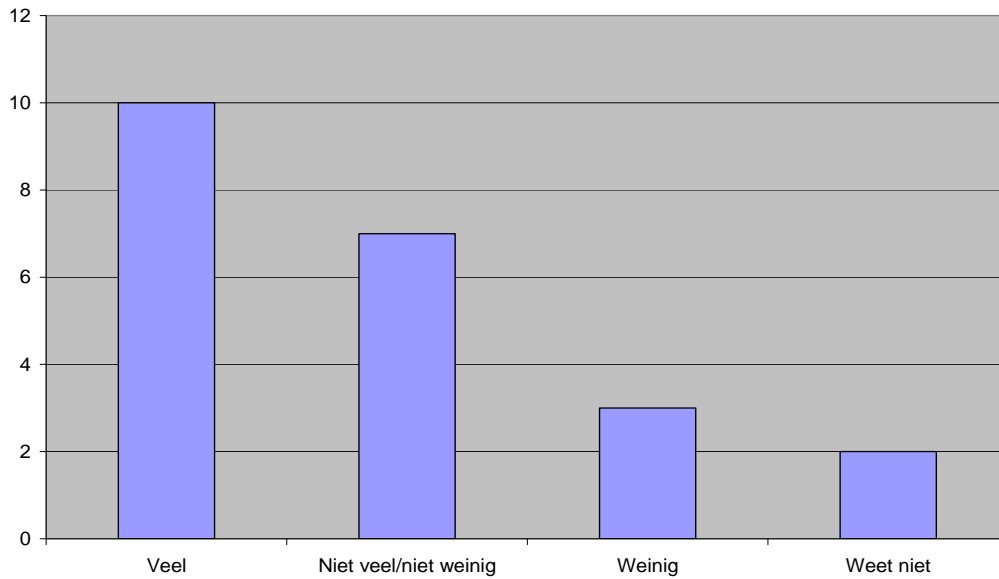
Het meest wordt nu samengewerkt met buurthuis/welzijnswerk/sociaal cultureel werk, maatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties en belangenbehartigers van minima. Het gaat hierbij vooral om de uitwisseling van informatie (10 keer genoemd) en overleg over individuele cases (7 keer genoemd). De samenwerking is wederom vooral gericht op kinderen van minima (8), bijstandsgerechtigden (7) en dak- en thuislozen (7).

De ambtenaren zijn bijvoorbeeld betrokken bij het Knelpuntenoverleg hulpverlening en Maatschappelijke Opvang, Netwerken 55+, het Project voorkomen huisuitzettingen, Vernieuwend Welzijn, en het Taakstellingsoverleg asielzoekers

#### **Visie van de organisaties**

Figuur 4.3 laat zien dat tien organisaties veel samenwerken met de gemeente, terwijl er twee organisaties helemaal niet samenwerken. De samenwerking die plaats vindt bestaat vooral uit het uitwisselen van informatie (16 keer genoemd) en uit contact over individuele cases (14 keer genoemd). De samenwerking is vooral gericht op bijstandsgerechtigden (12 keer genoemd), dak- en thuislozen (12) en arbeidsongeschikten en chronisch zieken (10).

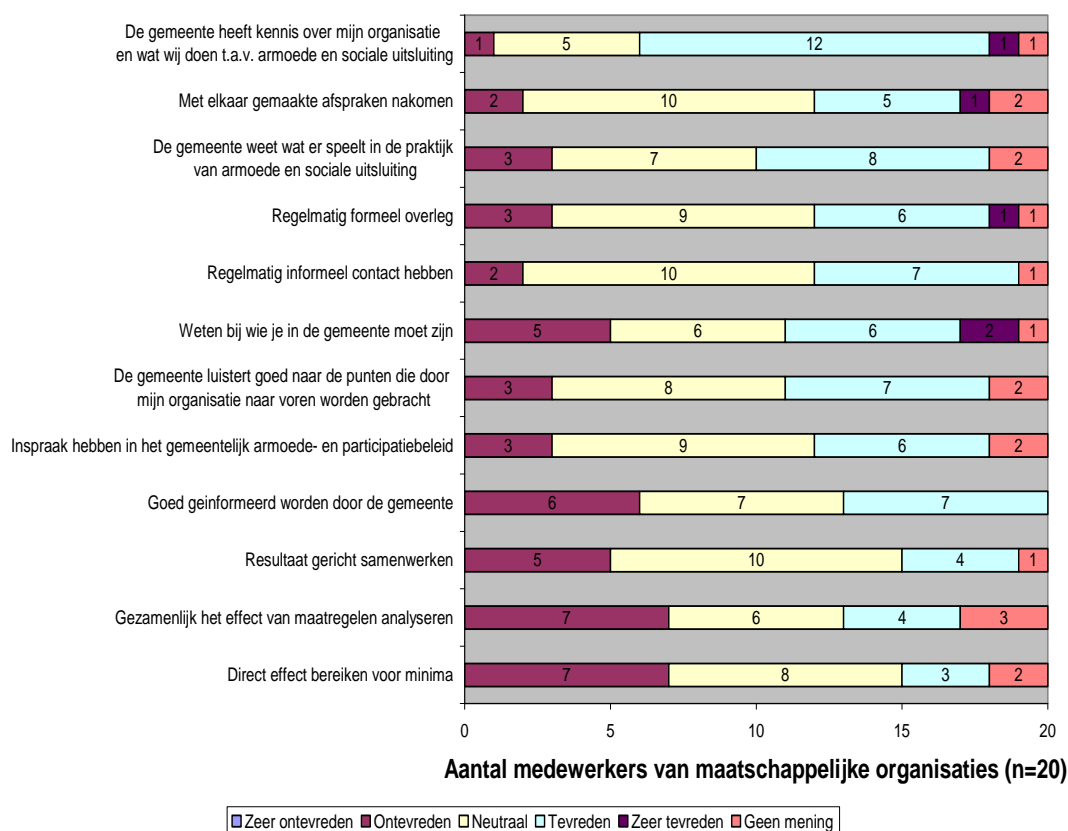
*Figuur 4.3 Hoe vaak werken maatschappelijke organisatie samen met de gemeente? (n=22)*



De helft van de organisaties geeft aan dat meer samenwerking met de gemeente wenselijk is. Dit geldt vooral op de gebieden signaleren (8) en doorverwijzen (7).

Gemiddeld geven de organisaties de samenwerking met de gemeente een 6.2. Figuur 4.4 laat zien dat de organisaties gemiddeld het meest tevreden zijn over de kennis die er bij de gemeente is over de organisatie en wat de organisatie doet ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting. Ze zijn het minst tevreden over het direct effect bereiken voor de minima, terwijl dat juist voor de organisaties een heel belangrijk punt is. Waar bij de ambtenaren het hebben van formeel overleg de meeste invloed heeft op de tevredenheid over de samenwerking, is dat bij de maatschappelijke organisaties het directe effect op de minima.

Figuur 4.4. Tevredenheid over de samenwerking met de gemeente (n=20).



De organisaties hebben de volgende suggesties hoe de kwaliteit van samenwerking verbeterd kan worden:

- De formele rechten (en plichten) van de cliëntenraden sociale zaken en werkgelegenheid zouden beter verankerd moeten zijn in wetgeving (bijvoorbeeld zoals in de Wet op de Ondernemingsraden). Er moet meer geld en menskracht beschikbaar zijn voor onderzoek.
- De gemeente heeft veel clubs die op ons terrein bezig zijn. Een vast aanspreekpunt bij elk van die clubs is handig.
- Door het bestaan van de Pluspunten in Utrecht niet te ontkennen, maar te erkennen. Door samen te werken aan een goede doorstroom van de deelnemers, vooral door het verbeteren van de (financiële) huishouding van de deelnemers.
- Door verduurzaming; we hebben de afgelopen twee jaar resultaten bereikt met projecten om vrouwen in de bijstand op te leiden tot helpende zorg en welzijn, mbo niveau 2. Nu is de aanbevelingsgrens bereikt, volgens de contractmanager van de gemeente Utrecht.
- Goed luisteren en monitoring; kijken waar het geld blijft en wat er mee gedaan wordt.
- 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.

- Meer aandacht voor de OGGZ- en GGZ-doelgroep, vooral op het gebied van rehabilitatie en sociale integratie. De gemeente moet als werkgever zelf deze doelgroep meer kansen bieden, ook als voorbeeldfunctie.
- De gemeente moet meer contact entameren en meer doen aan financiering van activiteiten.
- Er meer informatie komen over hoe huisuitzetting bij huurschuld wordt voorkomen. Meer inzet bij het begeleiden van gedetineerden die vrij komen.
- Vanuit haar verantwoordelijkheid zou de gemeente de regie moeten voeren bij de uitvoering van beleid. Dit gebeurt te weinig, waardoor versnippering in de dienstverlening optreedt en er telkens weer nieuwe ketens gesmeed moeten worden.
- Vooral elkaar beter informeren over de ontwikkelingen. Vaak weten partijen toch niet goed wat de ander precies doet.
- De gemeente zou haar autistische en vooringenomen houding ten aanzien van werkzoekenden moeten laten varen; ze zou de bereidheid van mensen om zich in te zetten voor de samenleving meer als uitgangspunt moeten nemen.

Tot slot geeft één van de respondenten aan dat de gemeente naast het verstrekken van subsidie meer contact zou moeten leggen met de vrijwilligers en hulpverleners in het veld, want zij 'pikken de signalen in de samenleving op'.

#### ***4.4 Samenwerking van maatschappelijke organisaties en groepen onderling***

Achttien van de 22 organisaties geven aan samen te werken met andere organisaties dan de gemeente op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. Er wordt vooral veel samengewerkt met het maatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties, de Voedselbanken, woningcorporaties, religieuze groepen en belangenbehartigers van de minima. De samenwerking bestaat voornamelijk uit het uitwisselen van informatie (16 keer genoemd), uit contact over individuele cases (14), en uit het organiseren en uitvoeren van gezamenlijke projecten. De samenwerking is vooral gericht op bijstandgerechtigden (13), arbeidsongeschikten en chronisch zieken (13), en dak- en thuislozen (13).

Het grootste samenwerkingsverband in Utrecht tussen maatschappelijke organisaties op het gebied van armoedebestrijding is de Armoedecoalitie, die sinds eind 2009 bestaat. Behalve een adviesorgaan voor de gemeente, wil de Armoedecoalitie ook een ontmoetingsplaats zijn voor de organisaties die zich in de stad met armoedebestrijding bezig houden. De coalitie wil zorg- & welzijnsorganisaties bewust maken van hun rol in de armoedebestrijding en beoogt ook de samenwerking tussen de maatschappelijke organisaties en groepen onderling te vergroten.

#### ***4.5 Lokale samenwerkingsverbanden***

Zeventien maatschappelijke organisaties nemen deel aan lokale samenwerkingsverbanden. Veruit de meesten (9 organisaties) nemen deel aan de Armoedecoalitie.

### **De Armoedecoalitie**

Aan de Armoedecoalitie nemen circa 30 organisaties. Ook de gemeente is bij de bijeenkomsten onder andere in de persoon van de wethouder. Om tot een effectieve inzet te komen is gekozen voor een platform als organisatiemodel. Daarin wisselen de aangesloten organisaties hun ervaringen uit en transformeren deze tot voorstellen ter verbetering van de samenwerking en ieders eigen inzet. Een stuurgroep pakt de signalen vanuit het platform op en vertaalt deze naar structureel armoedebeleid voor de aangesloten organisaties en de gemeente. Om de lijnen naar de gemeente zo kort mogelijk te houden, woont de verantwoordelijke wethouder samen met enkele betrokken ambtenaren de vergaderingen van de stuurgroep bij.

Verdere samenwerkingsverbanden die door de organisaties als de belangrijkste worden aangemerkt zijn:

### **OGGZ Utrecht**

OGGZ Utrecht kent drie samenwerkingsverbanden: 1. stuurgroep voor de ontwikkeling en sturing van de aanpak van OGGZ in Utrecht; 2. Aan de slag/je kunt meer. dagactivering, arbeidsre-integratie; en 3. het maatschappelijk steunsysteem. Met alle partijen verloopt de samenwerking goed volgens de respondenten.

#### *Doel:*

1. gezamenlijke ketenaanpak;
2. vraag- en persoonsgerichte aanpak in afstemming en samenwerking met de klant in de regio op het gebied van dagbesteding, participatie en arbeidsre-integratie;
3. het ontwikkelen en in stand houden van een steunsysteem in de maatschappij.

#### *Partners:*

1. de gemeente, financiers, zorgpartijen, wonen, welzijn, justitie, politie, cliëntenvertegenwoordigers;
2. de gemeente, financiers, zorgaanbieders, werkaanbieders, klantvertegenwoordigers;
3. de gemeente, zorgpartijen, alle maatschappelijke partijen, patiënt- en (geen ruimte meer in de vragenlijst)

#### *Doelen gehaald:*

1. in ruime mate;
2. na de startfase nu in tweede fase, goede perspectieven;
3. al jaren actief, naast de behaalde resultaten kan het nog steeds meer en beter.

### **Achter de voordeur projecten / Wonen en Kansen**

Doel: preventief inzicht krijgen in de situatie van huurders; daar waar behoefte en vraag is de goede verbinding leggen met een aanbiedende instantie.

Partners: de woningcorporatie, het maatschappelijk werk, de inburgeringsinstantie, Tussenvoorziening, casemanagement, et cetera.

Doelen gehaald: ja, bijna 80% van de huishoudens bereikt en een groot deel op de een of andere wijze in contact gebracht met andere instellingen.

Beoordeling van de samenwerking: met de meeste organisaties verloopt de samenwerking goed.

### **Directieoverleg dak- en thuisloze jongeren**

Doel: regie en afstemming.

Partners: alle organisaties die met deze doelgroep werken en de gemeente.

Doelen gehaald: ja.

Beoordeling van de samenwerking: met de Tussenvoorziening, Zandbergen en De Rading verloopt de samenwerking goed.

Van de gemeenteambtenaren geven er vijf aan deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Zij noemen allemaal een ander samenwerkingsverband als de belangrijkste. Twee willen we er hier noemen:

### **Het knelpuntenoverleg**

Het knelpuntenoverleg houdt zich bezig met informatieuitwisseling op beleids- en uitvoeringsniveau met maatschappelijke opvang en hulpverlening (inclusief vluchtelingenwerk en vrouwenopvang).

Doel: afstemming van de efficiëntieverbetering.

Partners: geen gemeentelijke instanties; wel eerste-, tweede-, en derdelijnsopvang, de verslavingszorg, dag- nachtopvang, enzovoort.

Doelen gehaald: ja, er is afdoende begrip van de posities en rollen, en besef van de gezamenlijke doelen.

Beoordeling van de samenwerking: de goede samenwerking is opgebouwd gedurende een langere periode.

### **Het plan van aanpak voorkomen huisuitzetting**

Doel: het voorkomen van huisuitzettingen.

Partners: woningcorporaties, SoZaWe, de schuldhulpverlening en het maatschappelijk werk.

Doelen gehaald: naar redelijke tevredenheid.

Sterke en zwakke punten in de samenwerking: er zijn vrij veel samenwerkingsverbanden. Op basis van het onderzoek lijkt het samenwerkingsverband rond dak- en thuislozen ons sterk. Dat komt mede doordat de partijen, - de gemeente en maatschappelijke organisaties -, daarin samenwerken rond concrete actiepunten. De Armoedecoalitie kan aan de ontwikkeling van dat samenwerkingsverband een voorbeeld nemen.

De samenwerking rond minima lijkt nu, afgezien van het V-team en de U-pas, nogal gefragmenteerd. Bovendien ontbreken een aantal partijen. Zo viel ons op dat bedrijven, kinderopvang/peuterspeelzalen, het jongerenwerk, onderwijsinstellingen, consultatiebureau's en gezondheidscentra als het gaat om armoedebestrijding weinig, te weinig, in beeld zijn. En dat, terwijl juist op deze plaatsen veel aan signalering gedaan kan worden.





## 5 *Versterking van de lokale sociale agenda*

Het versterken van de lokale sociale agenda is samen met het versterken van de samenwerking tussen partijen op lokaal niveau de belangrijkste doelstelling van deelname aan de Stedenestafette. Het eerste punt vloeit voort uit het streven om armoedebestrijding hoog op de lokale sociale agenda te houden. Dit streven wint aan betekenis doordat armoedebestrijding door de te verwachten bezuinigen onder druk kan komen te staan. Om armoedebestrijding hoog op de lokale agenda te houden is tevens verdere versterking van het maatschappelijke draagvlak voor armoedebeleid nodig. Dit raakt aan het belang van versterking van de samenwerking, wat tevens het thema is van de manifestatie.

### 5.1 *Respons op de vragen van de gemeente Utrecht aan het veld*

In de enquête heeft de gemeente Utrecht kunnen vragen naar goede manieren om de verschillende groepen, - kinderen, ouderen, bijstandsgerechtigden, werkende armen, nieuwe Nederlanders, dak- en thuislozen, arbeidsongeschikten en chronisch zieken -, meer te betrekken bij het armoedebeleid. Hierop werden per groep tal van ideeën aangereikt. Samengevat zijn hieruit op hoofdlijnen drie benaderingen te destilleren. Als eerste is dat het intensiveren van het bereiken van de groepen. Dat kan door vindplaatsgericht te werken en daar zowel met professionals, vrijwilligers, als de minima zelf te spreken. Bijvoorbeeld door op scholen langs te gaan en in de lessen aandacht te besteden aan armoede in Nederland, door het via schoolartsenonderzoek informeren van ouders over financiële regelingen, door het afleggen van huisbezoeken bij ouderen en nieuwe Nederlanders, en door het inschakelen van thuiszorgorganisaties voor het bereiken van chronisch zieken.

Volgens de respondenten is een betere signalering belangrijk, op scholen (kinderen), via verpleegkundigen (ouderen), huisartsen, thuiszorgorganisaties (werkende armen, alleenstaande moeders), vakbeweging, en voedselbanken. Het versterken van het persoonlijk contact met de minima is ook van belang. Op dit punten deden de respondenten een aantal suggesties: zet buurthuizen op in zelfbeheer, richt moestuinen in voor de minima, en zorg voor rijles aan vrouwen die het zelf niet kunnen betalen; organiseer samen met minima activiteiten zodat men als vanzelf in gesprek kan gaan.

Om deze initiatieven te kunnen realiseren, is niet alleen samenwerking nodig maar ook middelen. Als samenwerkingspartner wordt veelvuldig de gemeente genoemd, onder andere de afdeling onderwijs, evenals wijkwelzijnsorganisaties.

Daarnaast worden ideeën aangereikt voor het vergroten van de kennis van de armen over mogelijkheden en regelingen. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichtingsbijeenkomsten te houden, en door het verspreiden van brochures bij werkgevers ten behoeve van de werkende armen. Een derde benadering die te beluisteren valt, is de persoonlijke benadering waarin de cliënt en diens situatie

centraal staan; leidend principe is het uitgaan van de behoeften en wensen van de cliënt. Een van de respondenten lanceert het idee om hiervoor ook ervaringsdeskundigen in te schakelen en hen te scholen in het verrichten van contactfuncties.

## **5.2 Wensen voor de lokale sociale agenda**

In een lokale sociale agenda leggen de partijen gezamenlijk vast wat in de gemeente voor de toekomst prioriteiten zijn als het gaat om bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Zowel aan de regievoerders, gemeenteambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties, als aan de vertegenwoordigers van de minima is gevraagd welke punten volgens hen zeker op de agenda moeten komen. De gegeven suggesties hangen voor een groot deel samen met de thema's van de manifestatie en zijn in drie kernpunten samen te vatten: kinderen en jeugdigen, het bereik van voorzieningen en regelgeving. Meer concreet gaat het om:

- het nagaan en voorkomen van effecten van armoede op kinderen;
- meer aandacht voor groepen die nu niet of te weinig bereikt worden;
- het aanbrengen van meer samenhang tussen de verschillende initiatieven;
- het meer en beter uitwisselen van informatie;
- vereenvoudiging van de toegang tot voorzieningen via een reductie van regels;
- de vereenvoudiging van toekenningen via de Belastingdienst.

Bij de punten die volgens de betrokkenen beslist op de lokale sociale agenda van Utrecht zouden moeten komen, we bedoelen dan punten waaraan gemeenten, MO en minima gezamenlijk willen werken om ze de komende jaren te verbeteren, stond ook een aantal keer het behoud van datgene wat al bereikt is. Een aantal respondenten sprak van 'handhaven' of 'voortzetten' van zaken die nu gewoon zijn, zoals 'alle voordelen van de U-pas', 'kwijschelding van de gemeentelijke belastingen', of voorzetting van de schuldhulpverlening. Die respondenten waren kennelijk huiverig dat dat teloor zal gaan in de komende collegeperiode, waarin bezuinigd zal worden.

Velen willen werken aan 'de vereenvoudiging van het systeem of de regelingen', of aan manieren om het systeem gebruiksvriendelijker te maken. Dit is een thema dat ook in onze interviews met vertegenwoordigers van de minima terugkwam. Een meer outreachende aanpak van de gemeente naar de minima toe hoort daar soms bij.

Velen willen beter samenwerken. Dat is nu precies het doel van de Stedenestafette. Velen reageerden op het re-integratiethema: werk of geen werk, dat is de kwestie. De opmerkingen gingen beide kanten op: van meer inspanning plegen om mensen aan het betaalde werk te krijgen, tot accepteren dat er niet zoveel betaald werk is nu (dat laatste is met name voor Utrecht nog maar de vraag). Velen wensen een meer directe koppeling van armoede met maatschappelijke participatie: bij hen gaat het om dagbesteding, koppeling met de Wmo, et cetera.

Natuurlijk zijn er ook een aantal respondenten, die willen werken aan hogere uitkeringen en bijvoorbeeld de afschaffing van het minimumloon: rijksbeslissingen.

De doelgroep ouderen wordt ook vaak genoemd bij de suggesties voor de sociale agenda. In Bijlage III staat een gedetailleerd overzicht van de wensen.

### **5.3** *Wij willen meer samenwerken*

De resultaten van de enquête laten zien dat ongeveer de helft van de medewerkers van maatschappelijke organisaties vindt, dat er meer of intensiever moet worden samengewerkt. Vier organisaties geven aan dat dit niet nodig is. Wat opvalt is dat alle professionele organisaties die de enquête invulden vinden dat er meer samenwerking moet komen.

Tien organisaties doen suggesties voor concrete organisaties waarmee ze meer of intensiever zouden willen samenwerken. Hierbij variëren de suggesties sterk. Wat opvalt, is dat men vooral meer en intensievere samenwerking met de gemeente of specifieke afdelingen van de gemeente en met woningcorporaties wenst. Bij de gemeente gaat het om thema's als armoede en psychische problemen, hulp bij financieel schrijnende situaties, afstemming van de dossieroverdracht, sponsoring in natura, armoede en vereenzaming, wijkgericht werken en re-integratie. Met de woningcorporaties is meer samenwerking gewenst op het gebied van zelfbeheerprojecten, ervaringskennis, sociale activering, en de scheiding tussen wonen en behandeling. Andere organisaties die meer dan één keer worden genoemd zijn organisaties voor maatschappelijke opvang, (wijk)welzijnsorganisaties (waaronder Stichting Doenja) en scholen.

Bijna alle gemeenteambtenaren (op één na, die het niet weet of geen mening heeft) uitte de wens tot meer samenwerking met andere organisaties op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. Zeven ambtenaren noemden hierbij concrete organisaties waarmee ze meer zouden willen samenwerken. Net als de medewerkers van organisaties noemen zij zeer diverse partijen. Drie daarvan worden meerdere malen genoemd, te weten de ouderenbonden, religieuze organisaties, en andere gemeentelijke afdelingen. Bij de eerste twee gaat het vooral om het informeren van de doelgroep en het uitdragen van met name de mogelijkheden van de U-pas. Met andere afdelingen willen ambtenaren vooral samenwerken om de bureaucratie aan te pakken en om aan het thema maatschappelijke participatie te werken.



## **6 *Samen verder werken aan succes: conclusies en aanbevelingen***

### **6.1 *Inleiding: behoefte aan meer samenhang in beleid en uitvoering***

In Utrecht wordt de behoefte aan meer samenwerking alom gedeeld. De betrokkenen geven bijna allemaal aan op meer terreinen intensiever te willen samen werken. Dat geldt zowel voor gemeenteamttenaren als voor maatschappelijke organisaties en groepen; het geldt voor de samenwerking onderling en ook die tussen deze gremia.

De huidige inhoudelijke samenwerking op het beleid van armoedebestrijding is niet optimaal te noemen. Afgezien van samenwerking rond gestold beleid, de U-pas en de V-teams, bestaat de samenwerking momenteel voornamelijk uit het uitwisselen van informatie en het bespreken van individuele casussen. Utrecht wil dat anders.

De betrokken partijen hebben met name behoefte aan meer samenhang en afstemming in beleidsvorming en uitvoering en verwachten van de gemeente dat zij meer de regie neemt in de armoedebestrijding. Niet alleen bij de maatschappelijke organisaties leeft deze verwachting, ook binnen het gemeentelijke apparaat hebben we deze geluiden gehoord. De gemeente kan intern en extern meer gaan optreden als samenbrenger van belangrijke partijen. Dat is een rol die zij tot op heden nog niet zo uitgebreid heeft opgepakt, maar die met de organisatie van de manifestatie in het kader van de Stedenestafette wel een nieuwe impuls heeft gekregen.

Signalering van armoede, preventie van armoede, direct effect op het minimabestaan en de link tussen inkomensbeleid en Wmo-participatiebeleid zijn de terreinen die in Utrecht veel te winnen hebben bij een betere samenwerking en samenhang. Participatiebevordering is sinds 2006 een van de speerpunten van armoedebeleid en dus een belangrijk terrein om op door te bouwen.

Wajongers, ouderen en kleine zelfstandigen zijn de groepen die speciaal baat zouden hebben bij een samenhangende aanpak in de toekomst. Rond nieuwe Nederlanders, Wwb-ers, daklozen en kinderen van minima lijken al wat meer samenwerkingsverbanden te bestaan. De ontstaansgeschiedenis van de Utrechtse samenwerking rond dak- en thuislozen kan een inspirerend voorbeeld zijn voor andere samenwerkingsverbanden in Utrecht en elders.

Om de verschillende facetten van het beleid rond armoede en sociale uitsluiting van minima meer sturing en samenhang te geven, kan Utrecht op twee onderdelen streven naar meer concrete samenwerking. We denken daarbij aan beleidsvoorbereiding en aan de uitvoering van beleid, met name het bereiken van de doelgroep. Het gaat in dat verband om samenwerking op twee niveaus: de samenwerking binnen de gemeente, en de samenwerking tussen de gemeente en de organisaties die contact hebben met minima. We werken de niveau's in het nu volgende uit met voorbeelden.

## 6.2 *Beleidsvoorbereiding*

### **a. Samenwerking binnen de gemeente:**

Door intern gezamenlijk het armoedebeleid voor te bereiden, kunnen de betrokken ambtenaren beter toewerken naar één Utrechts beleid. Als de gemeente meer als regisseur op wil treden is dat noodzakelijk, anders blijft het armoedebeleid in Utrecht vooral afdelingsbeleid. Bovendien kan bij een gezamenlijke beleidsvoorbereiding de ontwikkeling van een meer integrale aanpak een kans krijgen. Gezamenlijke beleidsvoorbereiding kan het best in formeel overleg plaatsvinden, want dat is de vorm waar ambtenaren het meest prijs op stellen, zo blijkt uit onze enquête. Het is in elk geval raadzaam om meer overlegmomenten in te bouwen tussen de afdelingen SoZaWe en Wmo. 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 kan dan weer worden meegenomen naar het formele overleg.

Helder moet hier zijn wie waar mee bezig is. Een ander belangrijke voorwaarde is bereidheid om elkaars inbreng te waarderen.

Integrale samenwerking binnen het gemeentelijk apparaat dient verschillende beleidsterreinen te betrekken: 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 (bijvoorbeeld in verband met Wajongers en/of ouderen). Afhankelijk van het thema of de doelgroep waarop men direct effect voor de minima wil bereiken, nodigt men gericht uit.

We willen hier benadrukken dat meer samenwerking tussen ambtenaren en afdelingen niet zomaar tot stand komt. Interne sturing hierop is noodzakelijk en volgens de betrokkenen in ons onderzoek ook wenselijk.

Vanuit de ontwikkeling van een bredere interne samenwerking kan de gemeente Utrecht de regierol bij bestrijding van armoede en sociale uitsluiting beter vormgeven en zo de samenwerking tussen en met andere organisaties beter aansturen.

### **b. Samenwerking tussen de gemeente, organisaties en de minima**

Het verdient aanbeveling de organisaties die contact hebben met de minima te betrekken bij de hierboven genoemde, meer samenhangende beleidsvorming, bij het ontwikkelen van een integrale aanpak. Vrijwilligers en professionals bij deze organisaties kennen de minima, hun wensen, problemen en hun dagelijkse leven vaak beter dan de gemiddelde ambtenaar. Bij de wensen voor de lokale sociale agenda wordt regelmatig genoemd dat de know-how van deze professionals en vrijwilligers te weinig benut wordt. Maatschappelijke organisaties zijn 'de voelhorens van de maatschappij'. Natuurlijk is een heldere taakverdeling hier op zijn plaats: de gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk voor het beleid. Maar in de voorbereiding van dat beleid lijkt ervaringskennis van de minima zelf en van woordvoerders van betrokken organisaties onontbeerlijk om op specifieke terreinen de match tussen vraag en aanbod goed gestalte te kunnen geven. Wat zij doen moet niet worden onderschat. Benut deze waardevolle inzet en kennis. Met de Armoedecoalitie heeft de gemeente Utrecht een belangrijk samenwerkingsverband in huis, dat op de een of andere manier betrokken kan worden bij de beleidsvoorbereiding.

Tijdens de manifestatie en via de suggesties in onze enquête hebben zich in dit verband ook 'nieuwe', wat minder bekende actoren gemeld. Zo suggereerde een thuiszorgorganisatie dat zij

vanwege de betrokkenheid bij ouderen en chronisch zieken belangrijke inbreng had op de relevante dossiers. Ook meldden de Pluspunten bij de Voedselbanken dat zij zich veel te weinig geraadpleegd voelden door de gemeente, en benadrukten diverse vrijwilligersorganisaties de kennis die zij opdeden bij huisbezoek. Juist vrijwilligersorganisaties komen achter de voordeur, bij ouderen, bij huishoudens waar de administratie in de soep loopt, et cetera. Mede met het oog op de verwachte bezuinigingen op het welzijnswerk in Utrecht, lijkt het overigens in het kader van de armoedebestrijding van groot belang dat vrijwilligerswerk in de gemeente goed in de lucht houden.

Als opdrachtgever en subsidiegever zou de gemeente in aanbestedingsprocedures en bij subsidieverstrekingen in het kader van de Wmo kunnen stimuleren, dat maatschappelijke organisaties en groepen ervaringskennis van minima en contactkanalen met minima mobiliseren. Op die manier kan er bijvoorbeeld concreet worden vormgegeven aan het gezamenlijke streven van de Armoedecoalitie om zorg- & welzijnsorganisaties bewust te maken van hun rol in de armoedebestrijding. We weten niet in hoeverre de gemeente van haar partners samenwerking met andere partners eist op bepaalde dossiers; ook dat zou bij aanbesteding een punt van aandacht kunnen zijn.

### **6.3 *Uitvoerend armoedebeleid: het bereiken van de doelgroep***

De gemeente Utrecht vroeg met de aanvullende vragen in onze enquête uitdrukkelijk naar tips om de doelgroep te bereiken. Het streven om 'de doelgroep te bereiken' kan op meerdere manieren gelezen worden: als een streven om de voorzieningen te krijgen bij de mensen die het nodig hebben, als een streven om de minima meer bij hen aangaande initiatieven en beleid te betrekken, of als een streven om het beoogde effect te bereiken met je maatregelen (zoals meer financiële armslag of meer maatschappelijke participatie). De gemeente Utrecht lijkt zich tot op heden op het eerste doel te richten. Meer aandacht voor de tweede en laatste doelstellingen lijkt ons aan te bevelen, zowel voor de gemeente als voor de maatschappelijke organisaties. De maatschappelijke organisaties geven overigens aan dat zij direct en meer persoonlijke betrokkenheid van de minima hoog in het vaandel hebben.

#### **a. Samenwerking binnen de gemeente.**

De verschillende afdelingen binnen het gemeentelijke apparaat zouden plannen kunnen maken om het effect van maatregelen op het leven van minima beter in de peiling te krijgen. Zo viel ons op dat tot op heden vrij weinig bekend is over waar het bezit van een U-pas bij minimahuishoudens toe leidt. Aangezien participatiebevordering een speerpunt is van het beleid, lijkt het effect van de U-pas in termen van maatschappelijke participatie van de minima lijkt ons een belangrijk thema. De klanttevredenheidsonderzoeken die Bureau U-pas uitvoert vormen een goed startpunt om de effecten verder uit te zoeken.

De Minima-Effect-Rapportages die de gemeente door het Nibud laat uitvoeren om zicht te krijgen op het effect van inkomensvoorzieningen zouden model kunnen staan voor een pendant over de gemeentelijke participatievoorzieningen. Voor maatschappelijke organisaties is een direct effect op de minima een belangrijk punt, dat bepalend is voor de tevredenheid van maatschappelijke organisaties over de gemeente. Ons advies: doe meer effectmetingen en evaluatieonderzoek naar het armoedebeleid in termen van de bestrijding van sociale uitsluiting.

### **b. Samenwerking tussen de gemeente, organisaties en de minima**

Zoals we hierboven bij beleidsvorming al hebben betoogd, is betrokkenheid van de minima zelf, - of hun vertegenwoordigers en woordvoerders -, essentieel voor het creëren van een beter bereik. Het is een uitdaging aan alle partijen die armoedebestrijding vormgeven om die betrokkenheid te realiseren. Dat geldt voor de gemeente, de vertegenwoordigende raden (zoals de Wmo-raad, Cliëntenraad, Ouderenraad et cetera) en de maatschappelijke organisaties. Het contact met de minima lijkt in Utrecht nu nogal aanbodgericht; het is daardoor teveel een kwestie van eenrichtingsverkeer.

De gemeente wil bijvoorbeeld het voorzieningenaanbod goed voor het voetlicht hebben bij de doelgroep. Maar klachten over de complexiteit van het aanbod, de 'ondoorzichtigheid' van het systeem, en de bureaucratische procedures die moeten worden doorstaan om van het aanbod gebruik te maken, leiden niet tot een verandering van de manier van aanbieden. Contact met de minima zelf is in dit kader nog niet gezocht.

De complexiteit van regelgeving, maar ook de bejegening van de minima door de mensen (bij Sozawe) die ze hierin wegwijs zouden moeten maken, lijken ons punten van zorg. Een zorg die, getuige het nieuwe collegeprogramma, gedeeld wordt door de politiek. Wij stellen voor op dit punt iets meer vraaggericht te werken en meer gebruik te maken van de ervaringskennis van de minima, bijvoorbeeld om bureaucratische procedures voor het aanvragen van voorzieningen te vereenvoudigen. Wat werkt goed als informatiekanaal en hoe moet die informatie worden gebracht? Opvallend in ons onderzoek was dat bijvoorbeeld het V-team veel te weinig bekend was bij de respondenten in onze enquête, terwijl het V-team juist is opgezet om de informatie dicht bij de mensen zelf te brengen.

Vertegenwoordigers van de minima, en vooral de aandachtsgroepen die genoemd zijn op de manifestatie, dienen expliciet betrokken te worden bij (de voorbereidingen voor) een aanpak die op hen is gericht. Ook hier heeft samenwerking met maatschappelijke organisaties meerwaarde. Zij karakteriseren zichzelf soms als 'vindplaatsen' van minima, en waar ze dat niet zijn, kunnen ze worden uitgedaagd om meer als zodanig te gaan functioneren. Zo kunnen de genoemde raden bijvoorbeeld jaarlijks reflecteren op de vraag of zij de minima in hun doelgroepen voldoende representeren.

Uitgaande van de doelstellingen van Wmo en Wwb, het stimuleren van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van kwetsbare groepen, zouden de eigen kracht, kennis en initiatieven van de minima (ook van ouderen, ZZP-ers, en Wajongers) veel meer gebruikt kunnen worden bij het ondersteunen van activiteiten voor deze doelgroep.



## Literatuur en documenten

*Beginselverklaring Armoede coalitie Utrecht*. Te vinden op <http://www.lva-nederland.nl/Internet/file235079.ashx> gezien 8 april 2010.

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

Gemeente Utrecht (2009), *Beschrijving pilot budgetadviesgesprekken in de wijk Leidsche Rijn/Vleuten De Meern*.

Gemeente Utrecht, Bestuursinformatie. (2008). *Armoedemonitor 2008; armoede en het bereik van financiële regelingen in de gemeente Utrecht*.

Pascha, A., & Udo, J. *Brief aan de leden van de commissie Mens en Samenleving (3 november 2009)*. Onderwerp: Meerjarenoverzicht armoedebegroting 2009-2012.

Gemeente Utrecht (2009) *Bijlage: Notitie Schuldhulpverlening*.

*Groen, open en sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*.

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

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Cijfers van Statline uit 2006 en 2009*.

Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afd. Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleid en Juridische Zaken (BJZ). (2006). *Meedoen Extra in Utrecht 2007-2010*.

Gemeente Utrecht, DMO, afdeling Welzijnszaken (2008). *Wmo beleidskader 2009-2012; met elkaar, voor elkaar* (conceptversie).

Steketee, M., Mak, J., & Tierolf, B. (red.) (2010). [*Kinderen in Tel: Databoek 2010*. Ongepubliceerde absolute cijfers over kinderen in bijstandsgezinnen uit 2008]. Verwey-Jonker Instituut.

NIBUD (2008). *Minima-effectrapportage gemeente Utrecht; de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met lage inkomens*. Utrecht: NIBUD.

NIBUD (2008). *Aanvulling Minima-effectrapportage gemeente Utrecht; de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van huishoudens met schulden, jongeren 18-23 jaar en dak- en thuislozen*. Utrecht: NIBUD.

NIBUD (2008). *Aanvulling Minima-effectrapportage gemeente Utrecht; De invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van chronisch zieken*. Utrecht: NIBUD.

Gemeente Utrecht. *Offerte project Schuldhulpverlening en armoedebestrijding Ondiep oktober 2009*.

StimulanSZ (2008). *Minimascan 2008*. Utrecht: StimulanSZ.

## *Bijlage 1 Wensen voor de lokale sociale agenda*

Hieronder geven we een gedetailleerd overzicht van wensen voor de lokale sociale agenda, zoals die zijn genoemd door de verschillende respondenten.

De wensen van de regievoerders:

- Handhaving en versterking van het huidige armoedebeleid.
- Meer aandacht voor de positie van kinderen; het voorkomen van vererving van armoede.
- Een herziening van de huidige regelgeving omtrent uitkeringen en inkomensondersteuning.
- Versterking van de cliëntenparticipatie.
- Een inperking van de wildgroei aan noodhulp.
- Meer inzetten op huisbezoek.

De wensen van de vertegenwoordigers van de minima:

- Vrije keuze van mensen voor de arbeidsmarkt, activering en re-integratie.
- Periodieken inbouwen in de bijstand: de eerste twee jaar een stabiel bedrag en daarna 10% omhoog. Na 5 jaar nog eens 5% omhoog, maar dan in combinatie met een afschaffing van de toeslagen.
- En focus op de doelgroep jeugd. Verhoging van het minimumloon. Neem jongeren serieus, zorg dat er banen zijn die aansluiten bij hun opleiding en wensen.
- De distributie van voedsel moet blijven bestaan.
- Ruimte voor aanvullend beleid voor mensen die erbuiten vallen.
- Het vrijwilligerswerk moet worden aangepast aan minima die niet volledig inzetbaar zijn.
- Een reducering van de kosten voor openbaar vervoer.
- Het handhaven van de subsidie voor de Tussenvoorziening ten behoeve van de coördinatie van de voedselbanken.
- Computercursussen voor eerste generatie migranten.
- De voorlichting over onderwijs moet meer onafhankelijk worden verstrekt.
- Voorlichting via een klein boekje van ongeveer 10 pagina's, waarin alle regelingen en instanties staan waar mensen naartoe kunnen gaan, vertaald in de belangrijkste talen die in Nederland worden gesproken.

De wensen van de ambtenaren:

- Bewaking en voortzetting van de bereikte resultaten in de maatschappelijke opvang.
- Zorgen dat de minima krijgen waar ze recht op hebben.
- Aandacht voor de effecten van armoede op kinderen.
- Aandacht voor de minima onder allochtonen.
- Het uitwisselen van bestandsinformatie.
- Het verbinden van initiatieven op het gebied van participatie.
- Versterking van de civil society.

- Afschaffing van onnodige aanvraagprocedures.
- Het vergroten van het bereik door betere informatieverstrekking.
- Meer aandacht voor werkende armen.
- De toekenningen van voorzieningen via de Belastingdienst moet worden geautomatiseerd.
- Handhaving van de budgetten voor activering.
- Minder bureaucratie.
- Aandacht voor de rol van wijkraden.

De wensen van de medewerkers van maatschappelijke organisaties:

- Meer aandacht voor de armoede(val) bij kinderen, ouderen en chronisch zieken. Verhoging van de uitkeringen.
- Handhaving van de voordelen van de U-pas en andere voorzieningen; voorzetting van de kwijtschelding gemeentebelastingen en van de schuldhulpverlening.
- Gratis openbaar vervoer (2 x genoemd).
- Inkomensverhogende maatregelen moeten naar de rechthebbende worden toegebracht.
- Een betere samenwerking met welzijnsorganisaties en Pluspunten. Materiële ondersteuning van de Pluspunten.
- Huisvesting voor daklozen (hostels) en zelfstandig wonende senioren.
- Vereenvoudiging van sociale regelingen.
- Informatie en advies moeten dichterbij de burger worden gebracht.
- Er moet meer oog zijn voor de persoonlijke situatie.
- Verbeterde bejegening.
- Verbeterde signalering.
- De wachtlijsten moeten weggewerkt (8 maanden bij de kredietbank) (2 x genoemd).
- Het minimumjeugdloon moet worden afgeschaft.
- Er moet meer aandacht komen voor jongeren en hun schuldenproblematiek.
- Bereikbare en toegankelijke zorg- en welzijnsvoorzieningen voor senioren.
- Meer activering en zinvolle tijdsbesteding (4 x genoemd). Er moet worden erkend dat werk geen uitweg uit de armoede is (armoedeval). Betere financiële en personele ondersteuning bij zelfbeheerprojecten.
- Koppeling van de Wmo met de Wwb.
- Afschaffing van de fiscale maatregelen bij inwoning/onderverhuur.
- Training van hulpverleners door ervaringsdeskundigen.
- Veiligheid voor senioren in de publieke ruimte.

## *Bijlage 2 Over het onderzoek in Utrecht*

Het Verwey-Jonker Instituut heeft gebruik gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen en methoden. Wij hebben:

- bestaand onafhankelijk onderzoek over de gemeente geanalyseerd (waaronder CBS-statistieken);
- relevante beleidsdocumenten bestudeerd;
- interviews gehouden met de drie belangrijkste spelers in de gemeente Utrecht op het gebied van armoede en sociale uitsluiting (regievoerders);
- interviews gehouden met drie vertegenwoordigers van de minima in Utrecht;
- een digitale enquête gehouden onder ambtenaren en medewerkers van maatschappelijke organisaties.

### *Over de enquête*

#### **Methode**

Aan 30 gemeenteambtenaren en 50 medewerkers van maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting in Utrecht is via de e-mail een uitnodiging verstuurd voor deelname aan het onderzoek naar samenwerking op dit gebied. De lijst met organisaties en e-mailadressen is door de gemeente Utrecht samengesteld.

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 kon online worden ingevuld. Als eerste werd een korte introductie gegeven op het Europees jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en op de deelname van de gemeente Utrecht aan de Stedenestafette en het onderzoek. Hierna konden de respondenten beginnen met het beantwoorden van de vragen. Aan de organisaties en gemeenteambtenaren is na tien dagen een herinnering verstuurd.

De gemeente kreeg de kans om in de enquête drie vragen naar keuze te stellen. Die vragen luiden:

1. Utrecht kent sinds 2009 een Armoedecoalitie waarin verschillende organisaties samenwerken. Er zijn al verschillende praktische initiatieven. Zo heeft een van de organisaties bijvoorbeeld een bezoek aan de dierentuin georganiseerd voor een groep kinderen. Wat zou u graag voor praktisch initiatief willen oppakken en wie of wat heeft u daarbij nodig?
2. Als u kijkt naar het armoedebeleid en het geheel aan armoederegelingen in de gemeente Utrecht, wat vindt u dan de sterke en wat de zwakke punten van het beleid? (U kunt maximaal drie sterke en drie zwakke punten noemen)
3. Wat is volgens u een goede manier om minima zelf te betrekken bij het armoedebeleid? Hoe kan de gemeente dat volgens u het beste aanpakken? Heeft u een goede tip of truc om dit te doen, schrijf die dan hier op bij de doelgroep.

## Resultaten

In totaal hebben 22 medewerkers van maatschappelijke organisaties en 14 gemeenteambtenaren de vragenlijst ingevuld. De medewerkers van de maatschappelijke organisaties zijn in dienst bij 19 verschillende organisaties. Zeven gemeenteambtenaren zijn werkzaam bij de afdeling Sociale Zaken, twee bij Welzijn, twee bij de GGD, één bij Onderwijs, één bij Zorg & Veiligheid en één bij de afdeling Wmo. Wanneer het gaat om het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting, dan zijn negen ambtenaren betrokken bij de formulering van het beleid en zijn tien ambtenaren betrokken bij het bewaken van de uitvoering van het geformuleerde beleid. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal respondenten per type organisatie.

Tabel 1.1 Deelnemers aan de digitale enquête

Type organisatie	Aantal deelnemers
Gemeente	14
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van zorg	5
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van welzijn	2
Professionele organisatie, voornamelijk actief op het gebied van financiën	1
Religieuze organisatie (bijv. een kerkelijke organisatie of moskee)	2
Vrijwilligersorganisatie	3
Belangenorganisatie voor minima	4
Ander type organisatie	5
<b>Totaal aantal deelnemers</b>	<b>36</b>

Onder 'ander type organisatie' valt bijvoorbeeld een organisatie die onderwijs aan laag opgeleide volwassenen geeft, of een professionele organisatie die voornamelijk actief is op het gebied van wonen.

**Colofon**

Opdrachtgever/financier Project Erop af: doen en delen! en de deelnemende gemeenten.  
Auteurs Dr. M. van der Klein, Drs. R. Lammerts, Drs. J. van den Toorn  
Omslag GrafitalI, Valkenswaard  
Uitgave Verwey-Jonker Instituut  
Kromme Nieuwegracht 6  
3512 HG Utrecht  
telefoon 030-2300799  
telefax 030-2300683  
e-mail [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)  
website [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

ISBN 978-90-5830-374-5

**De publicatie**

Downloaden via de website [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl) en [www.stedenestafette.nl](http://www.stedenestafette.nl)

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

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

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

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

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