



Programma 'Aandacht voor iedereen'

Hoe kunnen we armoede in de gemeente verminderen? Handreiking over de aanpak van armoede op lokaal niveau

1. Inleiding

Armoede is een situatie waarin er onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen zijn, waardoor mensen zijn uitgesloten van een levensstandaard die als minimaal wordt gezien. Armoede heeft een negatief effect op de gezondheid en het welzijn van mensen. Mensen in armoede hebben namelijk vaak een beperkt gevoel van eigenwaarde, voelen zich uitgesloten van de samenleving en missen doorgaans de kennis en vaardigheden om te kunnen meedoen. Armoede onder Nederlanders, vooral onder gezinnen met kinderen, neemt toe. In 2014 leefde één op de negen kinderen in armoede en één op de vijf gezinnen heeft problemen met schulden. De meeste vragen die sociale wijkteams krijgen, hebben te maken met armoede. Er wordt veel energie gestoken in het terugdringen van armoede, maar de huidige maatregelen lijken niet te werken.

De vraag die in deze handreiking centraal staat: welke maatregelen kunnen op gemeentelijk niveau genomen worden om armoede te verminderen? Het gaat daarbij om maatregelen die de gemeente, mensen zelf en maatschappelijke organisaties op lokaal niveau kunnen nemen.

De invloed van de landelijke wet- en regelgeving wordt niet in deze handreiking betrokken.

De discussie over een basisinkomen, de versoering van de regelingen voor sociale zekerheid of het beleid van de belastingdienst vallen daarom buiten het bestek van deze handreiking.

2. Schets van de situatie

Armoede is een complex en relatief begrip. Diverse groepen mensen hebben er mee te maken. Het kunnen mensen met een bijstandsuitkering zijn, maar ook werkenden in loondienst en zzp-ers met een laag inkomen of mensen die gescheiden of ontslagen zijn. Vooral ouderen en niet-westerse migranten met minderjarige kinderen hebben een bovengemiddelde kans op armoede. De kans op armoede is in Nederland relatief gezien laag, maar ontslag, scheiding, gokken en onverantwoorde uitgaven kunnen leiden tot een terugval in armoede. Er is ook een groep Nederlanders die niet mee kan komen in de steeds complexer wordende samenleving, die het ontbreekt aan financiële kennis en vaardigheden en die zich uit de samenleving terugtrekt. Ten slotte is er in sommige families al generatieslang sprake van armoede.

Armoede heeft nadelige gevolgen voor zowel het individu, families en de samenleving. Voor het individu kan armoede leiden tot betalingsachterstanden, psychische en gezondheidsproblemen en gevoelens van schaamte en vernedering. Voor gezinnen kan het leiden tot problemen met onder andere opvoeding en gezondheid. Voor de samenleving als geheel leidt armoede tot een financieel minder gezonde bevolking, meer huisuitzettingen en boedelverkoppen, meer maatschappelijke opvang en hogere uitkeringskosten. Effectief aanpakken van armoede loont daarentegen. Zo vinden kinderen uit arme gezinnen die goede ondersteuning krijgen later gemakkelijker een baan en doen ze minder vaak een beroep op zorg.



3. Knelpunten

In het bestrijden van armoede zijn er ten minste vijf knelpunten die we hieronder beschrijven.

De belangrijkste oorzaak van armoede is werkloosheid of het hebben van een baan waarmee te weinig wordt verdiend om van rond te komen. Als gevolg van de trend naar flexibel werken en het vervangen van mensen door robots neemt de werkgelegenheid af en komen er steeds meer flexwerkers of tweeverdieners met losse contracten die met moeite een volwaardig inkomen kunnen verdienen. Het hebben van werk is geen garantie meer voor een fatsoenlijk inkomen.

Verder maken mensen juist mensen die het kunnen gebruiken onvoldoende gebruik van regelingen die hen financieel kunnen ondersteunen (zoals zorg- en huurtoeslag). De mensen om wie het gaat worden vaak niet bereikt. Zij vinden de aanvraagprocedures en regelingen vaak veel te ingewikkeld. Soms zijn mensen voor wie de regeling bestemd zijn laaggeletterd, in de zin dat zij de regelingen niet begrijpen, digitaal niet vaardig zijn of niet over internet beschikken.

In het algemeen vinden zij de samenleving en bureaucratie erg complex en hebben zij de neiging om zich eruit terug te trekken.

Het gemeentelijk beleid is vaak versnipperd, waardoor er geen aansluiting is tussen beleid op de gebieden van armoede, arbeid en zorg. Door die verkokering komt er niet een positieve spiraal om mensen op verschillende gebieden integraal uit hun situatie omhoog te helpen.

De gemeentelijke inkomensregelingen kunnen bijvoorbeeld wel beter bekend worden, maar als de vaardigheden en participatie van de burger niet toenemen blijft de kans op isolement en een slechtere gezondheid bestaan.

In de schuldhulpverlening worden schuldenaren niet gezien als gelijkwaardig bij de aanpak van hun problemen en worden zij onvoldoende ondersteund en geleerd hoe zij zelf hun problemen kunnen oppakken. De financieel-juridische aanpak van schulden laat weinig ruimte voor empowerment of zelfregie, waardoor eigen kracht onvoldoende wordt benut. De houding van professionals is vaak eerder bestraffend en handelend volgens de regels dan gericht op het versterken van het zelf oplossend vermogen van mensen.

Ten slotte hebben mensen soms geen inzicht in hun financiële situatie of kunnen ze er niet mee omgaan. Ze steken zich in schulden omdat ze aansluiting willen vinden bij wat andere mensen doen en erbij willen horen. Vervolgens komen ze onder invloed van armoede in een stresssituatie waarin hun vaardigheden minder worden (zoals het vermogen om op langere termijn te plannen) en ze sociaal meer uitgesloten worden.

4. Suggesties

In de Transformatie-agenda armoede en schulden van een aantal organisaties staan acht nuttige en vanuit burgerperspectief aantrekkelijke bouwstenen voor het armoedebeleid:

1. Geef mensen eigenaarschap over hun eigen vraagstuk door hun empowerment en zelfregie te vergroten.
2. Draag zorg voor een inclusieve samenleving waarin niet het systeem maar de menselijke maat centraal staat.
3. Geef sociale wijkteams, burgerinitiatieven en vrijwilligers een ruim mandaat.
4. Maak schuldhulpverlening en inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk.
5. Overheid, vertrouw op burgers en versimpel de regels.
6. Laat de incasso alleen doen door bedrijven die maatschappelijk verantwoord werken.



7. Toets leveranciers en kredietverstrekkers op hun zorgplicht zodat zij hun verantwoordelijkheid gaan nemen.
8. Overheid, bedrijven en burgers: neem je verantwoordelijkheid voor armoede en schulden serieus.

Gemeenten kunnen zowel door een integraal beleid als door het nemen van concrete maatregelen op diverse beleidsterreinen armoede verminderen. Zij kunnen op vijf gebieden actief zijn:

- Preventie
- Inkomensondersteuning
- Schuldhulpverlening
- Praktische hulp
- Participatie en arbeid.

Hieronder staan kort enkele mogelijke maatregelen beschreven die de gemeente op deze gebieden kan nemen. De doelen ervan zijn:

- Het versterken van mensen in hun (financiële) vaardigheden.
- Mensen ondersteunen naar meer (arbeids-)participatie.
- Het verbeteren van de toegankelijkheid en kwaliteit van de regelingen.
- Als gemeente zelf meer regie voeren.

Maatregel 1. Het vergroten van vaardigheden

Een eerste aanknopingspunt is het vergroten van het psychologisch, sociaal en maatschappelijk kapitaal van mensen zelf. Het verbeteren van hun financiële vaardigheden vervult daarin een belangrijke stap. Armoede heeft allerlei negatieve psychologische gevolgen. Mensen zitten als het ware in een stresssituatie, waarin ze niet krachtig kunnen handelen en niet op langere termijn kunnen plannen. Ze zijn eerder onvermogen dan ongemotiveerd. Daarom moeten zij meer het eigenaarschap over hun eigen vraagstuk verkrijgen door middel van het vergroten van hun vaardigheden. Zij dienen meer perspectief te krijgen door hun eigen oplossend vermogen te vergroten. Het vergroten van de (financiële) weerbaarheid van de mensen kan als zij kleine doelen stellen, kleine stappen zetten, resultaten behalen en daarvoor worden beloond. Samen met de mensen een maatwerkplan maken en hen intensief begeleiden en motiveren naar meer perspectief, blijkt te helpen.

Maatregel 2. Het inzetten van ervaringsdeskundigen

In een aantal gemeenten, bijvoorbeeld in Oost-Groningen, is men begonnen met het opleiden van mensen die in armoede verkeren tot 'ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting'. Deze ervaringsdeskundigen weten de kloof tussen de leefwereld van de mensen in armoede en de systeemwereld van de organisaties te overbruggen. Professionals komen immers veelal uit de middenklasse en spreken een heel andere taal. Ervaringsdeskundigen weten mensen in armoede te bereiken en bieden, door hun eigen verhaal en lotgenotencontact, meer perspectief op het gebruik van eigen kracht. Daarnaast maken zij kenbaar wat armoede betekent bij de hulp- en dienstverleners en beleidsmakers. Zij helpen andere mensen die in armoede verkeren met informatie en advies en organiseren bijvoorbeeld inloopochtenden waar mensen ervaringen kunnen uitwisselen. Ook kunnen zij bijdragen aan het vereenvoudigen van het taalgebruik in regelingen en procedures.



Maatregel 3. Het vergroten van participatie en arbeid

Werk is de beste weg om armoede en uitsluiting te bestrijden. Gemeenten kunnen via hun ondersteunings- en participatiebeleid mensen helpen bij het meedoen aan de samenleving, als het kan in een betaalde baan. Combinaties van instrumenten uit de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet bieden mogelijkheden om de sociale participatie van mensen te vergroten. Bijvoorbeeld begeleiden van jongeren die uit jeugdzorginstellingen komen naar werk en/of bieden van ondersteuning in het verkrijgen van benodigde kennis en vaardigheden (variërend van het vinden van de juiste opleiding tot en met het voeren van regie over het eigen leven).

Een middel om participatie te vergroten is het stimuleren van sociale coöperaties waar mensen met behoud van uitkering zich kunnen inzetten. Dergelijke coöperaties worden steeds meer opgericht vanuit een combinatie van maatschappelijke doeleinden (zoals dienstverlening aan de wijk) en zo bedrijfsmatig mogelijk werken. Mensen kunnen in coöperaties creatief en productief actief zijn en een bijdrage aan de samenleving leveren. De gemeente kan verder stimuleren dat mensen een deel van hun schulden terugbetalen door maatschappelijk actief te zijn, bijvoorbeeld door diensten te verlenen aan inwoners van hun wijk. Ook kan de gemeente het mogelijk maken dat mensen in de bijstand kunnen bijverdienen, zodat zij hun talenten verder kunnen ontwikkelen en aansluiting vinden bij de maatschappij.

Tijdens het keukentafelgesprek (over gewenste maatschappelijke ondersteuning op het gebied van dagbesteding of begeleiding) dient integraal naar het vraagstuk van de burger te worden gekeken, inclusief zijn inkomenssituatie. Door middel van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen en training in vaardigheden kunnen mensen naar meer participatie en meer werk (en meer inkomen) worden begeleid.

Een belangrijke voorwaarde voor de integrale aanpak is dat de onafhankelijke cliëntondersteuners in staat zijn levens breed mee te denken met de burger. Zij kunnen hem dan ter zake kundig informeren, adviseren en bijstaan. Ook sociale wijkteams dienen meer dan nu het geval is deskundig te zijn op het gebied van inkomen en schuldhulpverlening omdat 80% van de mensen met wie zij in aanraking komen te maken hebben met financiële problemen.

Maatregel 4. Het bieden van aanvullende inkomensondersteuning

Wanneer werk nog niet mogelijk is, is (tijdelijke) inkomensondersteuning van belang. Dat kan in de vorm van de algemene bijstand, een inkomensondersteuning ter hoogte van het sociaal minimum. Wanneer iemand niet in staat is om uit zijn inkomen en vermogen noodzakelijke kosten te betalen, kan de gemeente verschillende vormen van aanvullende inkomensondersteuning bieden via bijvoorbeeld de individuele inkomensvoet, de bijzondere bijstand, de collectieve zorgverzekering, het Jeugdsportfonds of het Jeugdcultuurfonds of schulden kwijt schelden.

De gemeente Zaanstad werkt met een 'budget maatwerkondersteuning', dat wil zeggen bijzondere bijstand die op een andere manier dan normaal wordt toegekend. Het budget kan worden ingezet voor het behoud van een stabiele woonsituatie, het verminderen of stabiliseren van schulden, het verbeteren van de gezondheid of het wegnemen van een belemmering voor

re-integratie naar werk. Op deze wijze kunnen inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, gezondheidszorg en toeleiding naar participatie en arbeid gezamenlijk worden opgepakt.



Gemeenten kunnen de regelingen waarvan mensen gebruik kunnen maken veel beter bekend maken. Onder andere door het inzetten van ervaringsdeskundigen of sleutelfiguren uit de doelgroepen (bijvoorbeeld niet-westerse ouderen), het ondersteunen van activiteiten van vrijwilligers (thuisadministratie, formulierenbrigades, budgetmaatjes), het vereenvoudigen van het taalniveau in regelingen en het gebruik van nieuwe communicatiekanalen (facebook, whatsapp).

Maatregel 5. Schuldhulpverlening

Soms is er niet alleen sprake van dat mensen te weinig inkomen hebben, maar wordt hun financiële situatie verergerd door grote schulden. Gemeenten kunnen in het kader van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening tal van instrumenten inzetten om mensen concreet te ondersteunen. Enkele goede voorbeelden uit de gemeente Groningen zijn het jongerenkrediet en het Perspectieffonds.

Via het jongerenkrediet neemt de gemeenten (een deel van) de schuld over en treft zij een afbetalingsregeling met de jongere. De gemeente stelt dan de voorwaarden en de jongere kan door met zijn school. Via het Perspectieffonds beloont de gemeente goed gedrag door tussenstappen te waarderen (bijvoorbeeld een bioscoopbon als iemand zijn administratie op orde weet te brengen). De gemeente overweegt om mensen hun schulden in natura te laten afbetalen door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of maatschappelijke nuttige klussen te laten verrichten. Mensen lossen dan hun schulden af, zijn maatschappelijk actief en leveren diensten aan anderen.

In het algemeen is het wenselijk dat de werkwijze van de schuldhulpverleners minder op bestraffing is gericht en meer op ondersteuning en het er gezamenlijk met de burgers uitkomen. Wanbetalers met probleemschulden worden steeds meer op een begripvolle manier benaderd en het doel is meer gericht op het treffen van een sociale schuldregeling dan op het tot de laatste cent invorderen van alle schulden.

Maatregel 6. Het voeren van regie

Gemeenten hebben een regiefunctie bij de aanpak van armoede, maar het beleid is veelal versnipperd over verschillende beleidsvelden. De gemeente kan vanuit haar regierol samenwerking stimuleren met en tussen private partijen bij de aanpak van armoede.

Zoals Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds, de voedselbanken en vrijwilligersorganisaties (bijvoorbeeld Humanitas, kerken en schuldhulpmaatjes). Woningcorporaties zijn ook een belangrijke partner omdat hoge huren vaak tot hoge woonlasten leiden die kunnen bijdragen aan schulden. Een voldoende aanbod van goedkopere (huur)woningen is een belangrijk middel om de vaste lasten van mensen te verminderen.

Ten slotte kunnen gemeenten de sociale wijkteams stimuleren dat zij beter en in een eerder stadium dreigende situaties van armoede signaleren. Daarna kunnen zij in een integrale aanpak armoedebestrijding combineren met maatschappelijke ondersteuning, re-integratie en schuldhulpverlening.

In een recent rapport doet de Sociaal Economische Raad een aantal suggesties aan gemeenten om armoede onder kinderen te verminderen. Zij beveelt gemeenten aan een armoederegisseur aan te stellen die de armoedeproblematiek in de gemeente aanstuurt



en voor een integrale aanpak zorgt. De armoederegisseur moet onder andere de werkende minima in beeld krijgen en de ingewikkelde aanvraagprocedures verbeteren.

Maatregel 7: preventief beleid

De SER beveelt ook aan dat scholen een belangrijker rol krijgen bij het signaleren van armoede. Zij kunnen ouders ondersteunen bij het vinden van hulp, gezond eten verstrekken en kinderen leren hoe ze verantwoord met geld kunnen omgaan. Ook via de inzet van ervaringsdeskundigen en het vroegtijdig opsporen en signaleren van mensen die dreigen in armoede te komen door sociale wijkteams kan preventief worden gewerkt aan het voorkomen van schulden.

5. Suggesties voor belangenbehartigers en adviesraden sociaal domein

Belangenbehartigers, adviesraden sociaal domein etc. kunnen de in deze handreiking genoemde inhoudelijke suggesties meenemen in hun advisering aan de gemeente en zelf initiatieven ontwikkelen.

Inhoudelijke adviezen

- Stimuleer dat er trainingen worden gegeven aan 'ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting'.
- Bevorder een breed palet van onafhankelijke cliëntondersteuners die burgers levens breed kunnen informeren en adviseren.
- Stel een armoederegisseur aan voor het verbeteren van het armoedebeleid.
- Creëer een netwerk met relevante organisaties, zoals vrijwilligersorganisaties, burgerinitiatieven en woningcorporaties.
- Zorg dat sociale wijkteams vroegtijdig armoede signaleren en een integrale aanpak (armoede, zorg, arbeid, participatie) hanteren.
- Verlaag de drempels voor het gebruik van regelingen door de inzet van ervaringsdeskundigen, het eenvoudiger maken van procedures en het gebruik van verschillende communicatiekanalen.
- Biedt maatwerk aan mensen in armoede, motiveer hen door met hen aan perspectief te werken, met kleine stappen en met een intensieve begeleiding.

Initiatieven

- Neem het initiatief voor een 'coalitie tegen de armoede' van betrokken organisaties.
- Organiseer een 'conferentie tegen de armoede' voor betrokken organisaties.
- Zorg dat er ervaringskennis over armoede in de eigen raad/ organisatie is of stel een klankbordgroep in van ervaringsdeskundigen.
- Agendeer het thema armoede bij de politieke partijen (mede in verband met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018).
- Inventariseer bij mensen die in armoede verkeren of de relevante regelingen bij hen bekend zijn en wat de gevolgen zijn van het beleid van de gemeente.



Bijlagen

a. Programma 'Aandacht voor Iedereen'

Het programma 'Aandacht voor Iedereen' ondersteunt adviesraden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties zowel procesmatig als inhoudelijk op het gehele sociaal domein. De auteur van deze handreiking was Henk Beltman, de eindredactie was in handen van Piet Kuhlmann.

De adviseurs van 'Aandacht voor Iedereen' kunnen op het gebied van armoedebeleid inhoudelijk met u klankborden over uw ideeën en initiatieven. Op de website www.aandachtvooriiedereen.nl treft u de adviseur in uw regio aan.

Verder lezen

www.effectiefarmoedebeleid.nl

[https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Transformatieagenda-armoede-schulden%20\[MOV-10272034-1.0\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Transformatieagenda-armoede-schulden%20[MOV-10272034-1.0].pdf)

<http://stichtingmensenmaatschappij.weebly.com/sterk-uit-armoede.html>

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/nieuw-perspectief-om-schulden-aan-te-pakken.9556056.lynkx>

[https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Wat-werkt-bij-schuldhelpverlening%20\[MOV-7619140-1.1\].pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Wat-werkt-bij-schuldhelpverlening%20[MOV-7619140-1.1].pdf)

<https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017/opgroeien-zonder-armoede.aspx>

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/zaanse-aanpak-werkt.9564031.lynkx>