

Bureau Bartels

beleidsadvies | onderzoek

Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Telefoon: 033-4792020
E-mail: info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl

GEMEENTELIJK ARMOEDE- EN SCHULDENBELEID

Eindrapport

**Uitgebracht op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 10 september 2014**

Het auteursrecht van dit rapport ligt bij het ministerie van SZW

VOORWOORD

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Bureau Bartels medio 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten invulling geven aan het armoede- en schuldenbeleid. Aan dit onderzoek hebben alle gemeenten in ons land (al dan niet via een samenwerkingsverband) deelgenomen. Van de uitkomsten van dit onderzoek wordt in deze rapportage verslag gedaan.

Op deze plaats willen we de personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Allereerst bedanken we de vertegenwoordigers van gemeenten die ons te woord hebben gestaan en gegevens over hun beleid hebben aangereikt. Zonder hun bereidwillige medewerking hadden we dit onderzoek niet uit kunnen voeren. Ook danken wij de leden van de klankbordgroep voor de prettige samenwerking en hun deskundig advies. In deze klankbordgroep zaten (in alfabetische volgorde):

- de heer J. Bannenberg (gemeente Enschede);
- de heer H. Brink (Divosa);
- de heer M.T. van den Einde (ministerie van SZW);
- mevrouw L.A. van der Graaf (sociale dienst Drechtsteden);
- mevrouw M. Hoepel (gemeente Almere, vanaf juli 2014);
- de heer F. Jansen (gemeente Den Haag);
- mevrouw M.D. Pieterse (gemeente Breda);
- mevrouw J. de Ridder (VNG);
- mevrouw L. Roossien (ministerie van SZW);
- en mevrouw V. Vos (gemeente Almere, tot juli 2014).

Wij hopen met de uitkomsten van de gemeentelijke opvraag een goed beeld te hebben gegeven van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, zoals dat medio 2014 vorm is gegeven.

Bureau Bartels B.V.
Amersfoort



Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Telefoon: 033-4792020
E-mail: info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl

INHOUD

1.	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling van het onderzoek	1
1.3	Aanpak onderzoek	2
1.4	Leeswijzer	3
2.	PRIORITEITEN, DOELGROEPEN, INSTRUMENTARIUM EN EFFECTIVITEIT	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Prioriteiten armoede- en schuldenbeleid	7
2.3	Doelgroepen gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	10
2.4	Instrumentarium	16
2.5	Effectiviteit	18
3.	SAMENWERKING EN AFSTEMMING	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Integrale aanpak	21
3.3	Samenwerking met externe partners	27
4.	AANDACHT VOOR SPEERPUNTEN	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Armoedebestrijding kinderen	31
4.3	Preventie en vroegsignalering	37
4.4	Armoede- en schuldenbestrijding werkenden/ondernemers	41
5.	INZET EXTRA MIDDELEN ARMOEDE- EN SCHULDEN-BELEID	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Aanwending extra middelen	45
6.	SAMENVATTENDE CONCLUSIES	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Samenvattende conclusies	51

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Versterking van het **armoede- en schuldenbeleid** vormt voor het huidige kabinet een beleidsprioriteit. Om 'handen en voeten' aan deze beleidsambitie te geven heeft het kabinet besloten om hiervoor structureel extra middelen ter beschikking te stellen. In 2013 is hiervoor 20 miljoen euro ter beschikking gesteld. In de jaren 2014 en 2015 wordt dit verder uitgebouwd naar 80 miljoen euro respectievelijk 100 miljoen euro. Gezien het feit dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het armoede- en schuldenbeleid zal het leeuwendeel van deze middelen aan hen ter beschikking gesteld worden.

De extra middelen voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid zijn niet strikt 'geoormerkt' voor bepaalde thema's of instrumenten. Wel heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten verzocht om bij de inzet van de extra middelen met name accent te leggen op kinderen die onvoldoende kunnen participeren en op het versterken van een preventieve aanpak.

Vanuit de Tweede Kamer bestaat behoefte aan inzicht in de aanwending en resultaten van de extra middelen en, meer algemeen, in de wijze waarop gemeenten vorm en inhoud geven aan (versterking van) hun armoede- en schuldenbeleid. Samenhangend hiermee heeft de Tweede Kamer ook een tweetal moties aangenomen waarin de Staatssecretaris gevraagd wordt om te inventariseren welke instrumenten en partners gemeenten in kunnen zetten bij de bestrijding van armoede onder kinderen respectievelijk onder werkenden. Mede naar aanleiding van deze behoeften heeft de Staatssecretaris van SZW toegezegd dat zij in het najaar van 2014 dergelijke inzichten aan de Tweede Kamer zal verschaffen.

Het ministerie van SZW heeft Bureau Bartels opdracht verleend om onderzoek te doen naar de hierboven beschreven behoeften van de Tweede Kamer. In deze rapportage doen we verslag van de bevindingen.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

De **centrale doelstelling** van het onderzoek kan kort en bondig als volgt worden geformuleerd:

Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop gemeenten invulling (gaan) geven aan (versterking van) het armoede- en schuldenbeleid.

Het onderzoek was dus gericht op het bieden van inzicht in de vraag hoe **gemeenten vorm en inhoud** (gaan) geven aan hun **armoede- en schuldenbeleid**. Daarbij was het de bedoeling om ook enkele specifieke accenten te leggen. Zo moest het onderzoek licht werpen op de vraag in hoeverre en op welke wijze gemeenten, mede door de extra middelen die hiervoor beschikbaar zijn gekomen, dit beleid sinds medio 2013 geïntensiveerd hebben en/of in de komende periode gaan intensiveren. Samenhangend hiermee diende ook vastgesteld te worden in welke mate daarbij ingezet wordt op de speerpunten zoals die door de Staatsecretaris van SZW aangedragen zijn, namelijk

armoedebestrijding bij kinderen en meer aandacht voor preventie. Verder moest in het onderzoek ook aandacht besteed worden aan de moties zoals die vanuit de Tweede Kamer ingediend zijn. Dit impliceert dat met het onderzoek ook nagegaan diende te worden welke instrumenten en partners door gemeenten ingezet (kunnen) worden voor armoedebestrijding onder kinderen en werkenden.

In tabel 1.1 hebben we ter illustratie een aantal belangrijke voorbeelden opgenomen van onderwerpen die, op grond van het bovenstaande, aan de orde zijn gekomen bij het raadplegen van gemeenten.

Tabel 1.1 Voorbeelden onderwerpen raadpleging gemeenten

Onderwerp
Prioriteiten en doelgroepen armoede- en schuldenbeleid
Inzet typen instrumenten
Aanwending en resultaten extra middelen
Intensivering armoede- en schuldenbeleid
Interne beleidsafstemming
Integrale aanpak armoede- en schuldenproblematiek
Samenwerking met externe partners
Inzet op armoedebestrijding kinderen/werkenden
Belang van vroegsignalering en preventie
Effectiviteit armoede- en schuldenbeleid
Verwachte wijzigingen armoede- en schuldenbeleid

1.3 Aanpak onderzoek

Het ministerie van SZW heeft het onderzoek eind 2013 aangekondigd richting gemeenten. Daarbij heeft zij gemeenten ook gevraagd om de naam van een contactpersoon aan te dragen die voor het onderzoek geraadpleegd kon worden. Begin 2014 heeft het ministerie dit laatste verzoek nog eens herhaald. Dit heeft er per saldo in geresulteerd dat circa 90% van alle gemeenten een contactpersoon aangedragen had.

De volgende stap heeft er uit bestaan dat wij voor de resterende 50 gemeenten de betreffende contactpersonen achterhaald hebben. Dit hebben we vooral gedaan door telefonische contacten te leggen met de betreffende gemeenten. Uiteindelijk konden we aldus voor alle gemeenten de relevante contactpersonen traceren.

Daarbij bleek het wel zo te zijn dat een deel van de gemeenten samenwerkt op het gebied van het armoede- en schuldenbeleid. In totaal gaat het daarbij om 134 gemeenten die in 42 samenwerkingsverbanden participeren. Dergelijke samenwerkingsverbanden van gemeenten hebben één contactpersoon aangedragen. Per saldo hebben we aldus 311 verschillende contactpersonen van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten geconsulteerd waarmee alle gemeenten 'afgedekt' worden¹. De respons op deze gemeentelijke opvraag was dus 100%! Wat de typen gemeentelijke functionarissen betreft die informatie hebben aangereikt, ging het in verreweg de meeste gevallen om beleidsmedewerkers op het gebied van armoede- en/of schuldenbeleid. Bij een deel van

¹ Op verzoek van de opdrachtgever hebben we gemeenten in het Caribisch gebied buiten beschouwing gelaten.

deze personen hebben we ook een directe collega van de contactpersoon geraadpleegd. Dit hebben we met name gedaan in situaties waarbij de contactpersoon vooral zicht had op het gemeentelijk armoedebeleid terwijl een andere collega beter ingevoerd was in het gemeentelijk schuldenbeleid (of vice versa).

Het raadplegen van de gemeentelijke functionarissen heeft vooral aan de hand van telefonische interviews plaatsgevonden. Daarbij hebben we vragen die (enig) uitzoekwerk vergden van te voren doen toekomen aan de respondenten. In totaal heeft 87% van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten (270 respondenten) deelgenomen aan een telefonisch interview. Daarnaast hebben 28 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten er de voorkeur aan gegeven om de vragenlijst schriftelijk in te vullen. De overige 13 gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten hebben ervoor gekozen de vragenlijst digitaal in te vullen.

Ten slotte merken we nog op dat we de vragenlijst, die voor het onderzoek gehanteerd is, in nauwe samenspraak met de begeleidingscommissie ontwikkeld hebben. Naast de opdrachtgever participeerden in deze begeleidingscommissie vertegenwoordigers van de VNG en Divosa en enkele gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken zullen we dus de resultaten presenteren van verschillende vragen die aan gemeenten voorgelegd zijn over hun armoede- en schuldenbeleid. Alvorens hier meer in detail op in te gaan merken we het volgende op. In maart 2014 zijn er gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Hierdoor deed zich de situatie voor dat ten tijde van het onderzoek voor het merendeel van de gemeenten en samenwerkingsverbanden – namelijk 59% – nog niet vaststond hoe het armoede- en schuldenbeleid er voor de komende jaren uit zou zien. Dit omdat er in de betreffende gemeenten geen nieuwe colleges van B&W waren gevormd dan wel omdat er door de nieuwe colleges nog geen besluitvorming had plaatsgevonden over het te voeren armoede- en schuldenbeleid in de periode 2014-2018. Voor deze gemeenten was in feite het ‘lopende’ armoede- en schuldenbeleid voor de periode 2010-2014 het referentiekader voor de beantwoording van de vragen. In het navolgende duiden we deze gemeenten ook wel kortweg aan als gemeenten met **‘oud’ beleid**.

Het voorgaande impliceert bijvoorbeeld ook dat de meerderheid van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten de (eventuele) ‘prikkel’ vanuit de extra middelen – en de daarbij behorende speerpunten – nog niet verdisconteerd had in nieuw beleid. Deze groep van gemeenten heeft de onderzoeksvragen dan ook beantwoord vanuit het ‘lopende’ armoede- en schuldenbeleid (voor de periode 2010-2014). Een minderheid van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten, namelijk 41%, heeft dat kunnen doen vanuit het ‘nieuwe’ beleid zoals dat in de komende jaren gevoerd zal worden. Deze groep van gemeenten heeft dus wel de ‘stimulansen’ vanuit de extra middelen kunnen verwerken in hun nieuwe armoede- en schuldenbeleid. In het vervolg van deze rapportage duiden we deze groep van gemeenten ook wel aan als gemeenten met **‘nieuw’ beleid**.

Gezien het bovenstaande zijn we in onze analyses, daar waar zinvol en relevant, nagegaan of zich bij de beantwoording van de diverse onderzoeksvragen verschillen voordoen tussen gemeenten met 'oud' en 'nieuw' armoede- en schuldenbeleid. We komen daar op diverse plaatsen in de rapportage dan ook op terug.

Verder blijkt uit het bovenstaande dat een deel van de gemeenten met buurgemeenten (onder andere) samenwerkt op het gebied van armoede- en schuldenbestrijding. Om kleuring aan de uitkomsten te geven maken we – naast het onderscheid tussen gemeenten met 'nieuw' en 'oud' beleid – daar waar zinvol en relevant ook onderscheid naar **typen gemeenten**. We onderscheiden de volgende drie typen gemeenten:

- G36-gemeenten;
- overige gemeenten;
- samenwerkingsverbanden.

In tabel 1.2 hebben we het aantal waarnemingen onder elk van de genoemde typen gemeenten weergegeven. Voor elk van de typen hebben we tevens weergegeven welk deel van hen inmiddels over nieuw beleid beschikt en welk deel het beleid nog niet verwerkt heeft.

Tabel 1.2 Aantal waarnemingen naar type gemeente en verdeling nieuw-oud beleid

Type gemeente	Aantal waarnemingen	Nieuw beleid	Oud beleid
G36 ²	39	44%	56%
Overige gemeenten	230	40%	60%
Samenwerkingsverbanden	42	43%	57%
Totaal	311	41%	59%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de verdeling nieuw versus 'oud' beleid voor elk van de drie typen gemeenten nagenoeg gelijk zijn. Verschillen in uitkomsten tussen gemeenten met nieuw beleid en gemeenten met 'oud' beleid zijn dus niet te verklaren door een oververtegenwoordiging van een bepaald type gemeente.

In de navolgende hoofdstukken worden de uitkomsten voor alle gemeenten en/of deelsegmenten ervan gepresenteerd. De uitkomsten in de tabellen hebben betrekking op ongewogen bevindingen. Dit houdt in dat een grote gemeente even veel gewicht in de schaal legt als een kleine gemeente. Ook een samenwerkingsverband van gemeenten worden als één waarneming (zonder verdere weging) meegenomen.

De **opbouw** van dit **rapport** is verder als volgt. In hoofdstuk 2 schenken we eerst aandacht aan de inhoud, de doelgroepen, het instrumentarium en de effectiviteit van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. In hoofdstuk 3 staat het thema 'samenwerking en afstemming' centraal. Daarbij zullen we enerzijds ingaan op de vraag hoe intern

² De G36-gemeenten bestaan uit de optelsom van de G4-gemeenten en G32-gemeenten zoals de VNG deze onderscheid. Hoewel de aanduiding 'G32-gemeenten' anders doet vermoeden, bestaat deze groep uit 35 gemeenten. In de loop van de tijd is dit aantal van 32 naar 35 gegroeid zonder dat daarbij de aanduiding is gewijzigd. Onder de G36-gemeenten vallen vijf gemeenten die samenwerken met kleinere omliggende gemeenten. Om de groep van G36-gemeenten compleet te houden en omdat de grote centrumgemeente (G36) een belangrijk stempel drukt op het beleid van de kleinere gemeenten waarmee wordt samengewerkt, hebben we ervoor gekozen deze gemeenten tot de G36 (en dus niet tot de samenwerkingsverbanden) te rekenen.

binnen gemeenten het armoede- en schuldenbeleid afgestemd wordt met andere beleidsterreinen. Anderzijds zoomen we in dit hoofdstuk in op de vraag in hoeverre en op welke wijze gemeenten op het gebied van armoede- en schuldenbeleid samenwerken met externe partijen.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van specifieke speerpunten binnen het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Aan de ene kant betreft het hier de onderwerpen waar de Staatssecretaris van SZW aandacht voor heeft gevraagd bij de aanwending van de extra middelen. Aan de andere kant gaat het hier om de eerder gememoreerde moties die in de Tweede Kamer rondom het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid ingediend zijn.

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de inzet en resultaten van de extra middelen zoals die door het kabinet beschikbaar zijn gesteld voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. We sluiten het rapport af met de samenvattende conclusies (hoofdstuk 6).

2. PRIORITEITEN, DOELGROEPEN, INSTRUMENTARIUM EN EFFECTIVITEIT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe gemeenten invulling geven aan hun armoede- en schuldenbeleid. Daartoe schenken we in paragraaf 2.2 eerst aandacht aan de prioriteiten die gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid stellen. Vervolgens verleggen we in paragraaf 2.3 de aandacht naar de doelgroepen waarop gemeenten zich in dit beleid richten. In paragraaf 2.4 komt het instrumentarium aan bod dat gemeenten inzetten voor hun armoede- en schuldenbeleid. We ronden af met paragraaf 2.5 waarin we ingaan op de vraag in hoeverre gemeenten zicht hebben op de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid en, zo ja, welke resultaten zij daarmee dan boeken.

2.2 Prioriteiten armoede- en schuldenbeleid

Hierboven kwam al aan bod dat 127 gemeenten ten tijde van het onderzoek het armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode al hadden vastgesteld. We hebben bij deze gemeenten met **nieuw beleid** in kaart gebracht in hoeverre daarbij **belangrijke veranderingen** doorgevoerd zullen worden ten opzichte van het beleid zoals dat in de afgelopen periode is gevoerd. Hiervan bleek bij 77 van deze gemeenten (61%) sprake te zijn. Aan deze gemeenten hebben we vervolgens gevraagd om welke wijzigingen het ging. In tabel 2.1 presenteren we de uitkomsten daarvan.

Tabel 2.1 Wijzigingen in gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, gemeenten met nieuw beleid (N=77)

Type wijziging	Aandeel
Intensivering van beleid (meer middelen)	27%
Meer nadruk op preventie van armoede en schulden	25%
Op nieuwe doelgroepen richten	23%
Verschuiving van collectieve voorzieningen naar individueel maatwerk	22%
Meer samenwerking met externe partijen	22%
Meer integrale aanpak	20%
Meer samenwerking met andere beleidsafdelingen gemeente	18%
Nieuwe instrumenten inzetten	13%
Meer stimuleren van zelfredzaamheid	7%
Verandering inkomensgrenzen voor gebruik gemeentelijke faciliteiten o.g.v. armoedebeleid	4%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Uit tabel 2.1 blijkt dat gemeenten in de komende periode diverse wijzigingen zullen doorvoeren. Geen van deze wijzigingen voert de boventoon. Intensivering van beleid is het meest frequent genoemd. De betreffende gemeenten verwijzen wat dit betreft naar de impact die de extra middelen vanuit het kabinet op het gemeentelijk beleid hebben. In ongeveer gelijke mate blijken gemeenten met nieuw beleid meer nadruk te gaan leggen op preventie van armoede en schulden, het 'bedienen' van nieuwe doelgroepen (dit betreft onder meer huishoudens met kinderen, jongeren, chronisch zieken en gehandicapten, zie ook figuur 2.2), verschuiving van collectieve voorzieningen (zoals met

name de categoriale bijstand) naar maatwerk aanpak en meer samenwerking (zowel intern binnen de gemeente als met 'externe' partijen). Hieruit kan een eerste, voorzichtige indicatie worden verkregen dat gemeenten naar de toekomst toe (ook) meer aandacht gaan besteden aan de twee speerpunten van de Staatssecretaris. In hoofdstuk 4 komen we hierop terug.

Vervolgens zijn we nagegaan wat de **belangrijkste prioriteiten** van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid zijn. Gemeenten konden daarbij (maximaal) de drie voor hen meest belangrijke prioriteiten aangeven. Dit heeft geresulteerd in het beeld zoals in tabel 2.2 weergegeven. De percentages in onderstaande tabel hebben betrekking op het aandeel gemeenten (binnen verschillende deelsegmenten) dat de betreffende prioriteit genoemd heeft.

Tabel 2.2 Prioriteiten gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, naar type gemeente en totaal

Prioriteiten	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Stimuleren van sociale/maatschappelijke participatie	69%	75%	71%	74%
Preventie van schulden-/armoedeproblematiek	69%	69%	69%	69%
Bevorderen (financiële) zelfredzaamheid	62%	54%	57%	55%
Inkomensondersteuning	39%	39%	45%	40%
Activerend armoedebeleid	36%	30%	33%	31%
Bevorderen integrale aanpak	13%	26%	19%	24%
Anders	8%	2%	0%	2%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

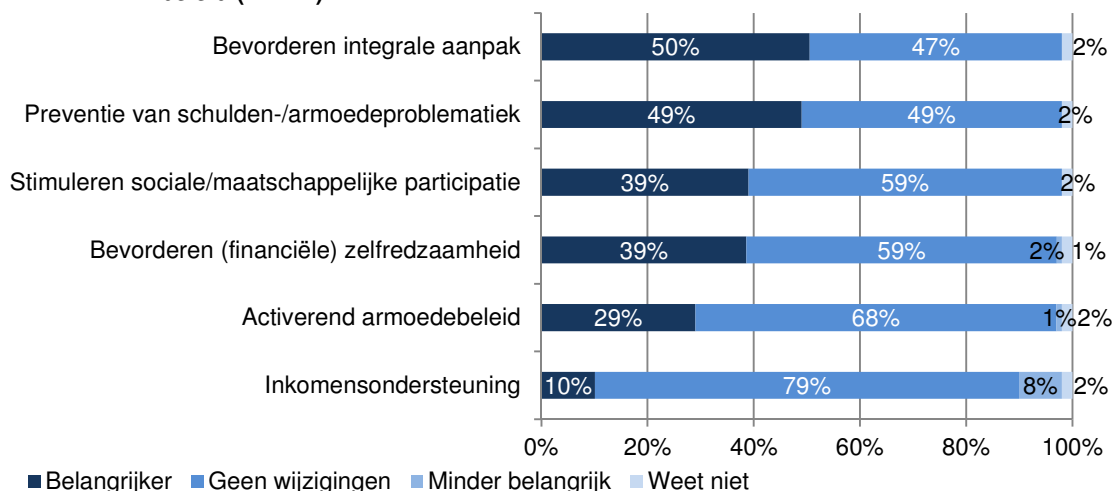
Uit bovenstaande tabel blijkt dat gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid vooral inzetten op het 'stimuleren van sociale en maatschappelijke participatie', de 'preventie van schulden- en armoedeproblematiek' en het 'bevorderen van de (financiële) zelfredzaamheid'. Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft deze prioriteiten naar voren gebracht. Op wat grotere afstand volgen dan respectievelijk 'inkomensondersteuning', 'activerend armoedebeleid' en 'bevorderen integrale aanpak'.

De verschillen tussen typen gemeenten blijken niet groot te zijn. Het enige dat opvalt is dat de G36-gemeenten het bevorderen van een integrale aanpak relatief weinig hebben genoemd als één van de drie prioriteiten.

Wat de verschillen tussen gemeenten met 'oud' en 'nieuw' armoede- en schuldenbeleid betreft blijkt (zie tabel I.1 in bijlage I) dat gemeenten met nieuw beleid relatief sterk inzetten op 'preventie van schulden- en armoedeproblematiek'. Een verklaring hiervoor kan zijn dat gemeenten, die hun armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode reeds hebben vastgesteld, daarin de aanbeveling van de Staatssecretaris van SZW om meer nadruk te leggen op preventie hebben verwerkt. Verder stellen we vast dat gemeenten met nieuw beleid relatief vaker prioriteit geven aan het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Daarentegen zien we dat bij gemeenten met 'oud' beleid inkomensondersteuning hoger op de beleidsagenda staan.

Bij (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die hun nieuwe armoede- en schuldenbeleid al vastgesteld hadden, zijn we nagegaan in hoeverre bepaalde prioriteiten meer of minder belangrijk zullen worden ten opzichte van de afgelopen periode. Figuur 2.1 bevat de resultaten van deze vraagstelling.

Figuur 2.1 Wijzigingen in prioriteiten armoede- en schuldenbeleid, gemeenten met nieuw beleid (N=127)



Uit de resultaten van bovenstaande figuur blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten met nieuw armoede- en schuldenbeleid meer in gaat zetten op het 'bevorderen van de integrale aanpak' en op 'preventie van schulden- en armoedeproblematiek'. Het toenemende belang van de integrale aanpak is vanuit de betreffende gemeenten met name onderbouwd door te wijzen op de (aankomende) decentralisaties. Deze decentralisaties bieden kansen voor gemeenten om tot een integrale aanpak te komen. Dat er meer prioriteit wordt gegeven aan het thema 'preventie van schulden-/armoedeproblematiek' heeft volgens de gemeenten die het betreft vooral te maken met de prioriteit die er vanuit (de Staatssecretaris van) het ministerie van SZW wordt toegekend aan dit thema. Daarnaast geldt dat het voorkomen van schulden gemeenten besparingen oplevert omdat zij dan minder intensieve (en dus dure) trajecten in hoeven te zetten.

Verder zien we dat bijna twee op de vijf gemeenten met nieuw armoede- en schuldenbeleid meer in gaan zetten op het 'stimuleren van sociale/maatschappelijke participatie' en op het 'bevorderen van (financiële) zelfredzaamheid'. Ruim een kwart van de gemeenten gaat meer aandacht besteden aan een 'activerend armoedebeleid'.

Als spiegelbeeld van het voorgaande zien we dat er nauwelijks gemeenten met nieuw armoede- en schuldenbeleid zijn die minder aandacht gaan besteden aan de prioriteiten zoals die in figuur 2.1 opgenomen zijn. Voor zover gemeenten dit van plan zijn, betreft het met name 'inkomensondersteuning'. Als verklaring hiervoor is door deze (tien) gemeenten met name gewezen op de nadruk die er vanuit de (landelijke) politiek wordt gelegd op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers (die dus meer zelf voor hun eigen inkomen moeten zorgen).

In bijlage I (figuren I.1 tot en met I.6) hebben we aangegeven welke verschillen zich voordoen tussen typen gemeenten waar het gaat om wijzigingen in de beleidsprioriteiten die in de komende periode doorgevoerd zullen worden. Ook in dit geval hebben we ons daarbij weer geconcentreerd op (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die hun armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode al vastgesteld hebben. Immers, alleen deze gemeenten konden deze vraag zinvol beantwoorden. Uit de betreffende figuren blijkt dat samenwerkingsverbanden relatief gezien het meest aangegeven hebben dat zij extra zullen gaan inzetten op bepaalde prioriteiten. Dit geldt met name voor de thema's 'stimuleren van sociale/maatschappelijke participatie', 'preventie van schulden en armoede', 'integrale aanpak' en 'bevorderen van zelfredzaamheid'. Het 'activerend armoedebeleid' blijkt bij de G36-gemeenten met nieuw beleid vaker belangrijker te worden dan bij de andere twee typen gemeenten.

2.3 Doelgroepen gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid

In het onderzoek onder gemeenten zijn we ook nagegaan in hoeverre zij in hun armoede- en schuldenbeleid **specifiek aandacht aan bepaalde doelgroepen** besteden. Tabel 2.3 geeft inzicht in de doelgroepen die daarbij de revue gepasseerd zijn en de percentages van de (typen) gemeenten die specifieke aandacht aan een bepaalde doelgroep schenken. Alvorens de resultaten te bespreken, merken we op dat 36 gemeenten aangegeven hebben dat zij zich vanuit hun armoede- en schuldenbeleid niet op specifieke doelgroepen richten, terwijl één gemeente de betreffende vraag niet wist te beantwoorden. Voor de overige 244 gemeenten geldt dus wel dat zij vanuit hun armoede- en schuldenbeleid inzoomen op één of meerdere specifieke doelgroepen. Deze gemeenten zijn dus meegenomen in tabel 2.3.

Tabel 2.3 Doelgroepen waaraan gemeenten specifieke aandacht besteden in armoede- en schuldenbeleid, naar type gemeente en totaal

Doelgroepen	G36-gemeenten (N=34)	Overige gemeenten (N=200)	Samenwerkingsverbanden (N=34)	Totaal (N=268)
Gezinnen met kinderen	97%	87%	85%	88%
Alleenstaande ouders met kinderen	88%	67%	65%	69%
Uitkeringsgerechtigden	56%	58%	62%	58%
Langdurig armen	65%	51%	60%	53%
Ouderen	29%	30%	27%	29%
Werkende armen, incl. zzp'ers	38%	29%	24%	29%
Gehandicapten/chronisch zieken	38%	25%	38%	28%
Jongeren	24%	25%	18%	24%
Jongeren met schulden	50%	14%	12%	18%
Zzp'ers met schulden	15%	13%	9%	13%
Werknemers met schulden	12%	9%	9%	9%
Eigen woningbezitters met schulden	9%	4%	6%	5%
Alleenstaanden	3%	5%	9%	5%
Migranten	3%	4%	0%	3%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Er blijken vier doelgroepen te zijn waar meer dan de helft van de betreffende gemeenten specifiek aandacht aan besteedt vanuit het armoede- en schuldenbeleid. Dit zijn achtereenvolgens gezinnen met kinderen, alleenstaanden met kinderen, uitkeringsgerechtigden en langdurig armen. Verschillen tussen typen gemeenten, wat deze doelgroepen betreft, doen zich met name voor bij de doelgroepen 'jongeren met schulden', 'alleenstaande ouders met kinderen' en 'langdurig armen'. Deze doelgroepen staan bij de G36-gemeenten nadrukkelijker op het 'netvlies' dan bij samenwerkingsverbanden en (met name) overige gemeenten.

Andere doelgroepen die weliswaar in mindere mate maar toch ook nog vrij frequent – namelijk door ongeveer een kwart van de betreffende gemeenten – genoemd worden zijn ouderen, gehandicapten/chronisch zieken, werkende armen en jongeren. G36-gemeenten blijken relatief sterk in te zetten op de doelgroep werkende armen. Verder is de positie van de doelgroep 'jongeren met schulden' opvallend. G36-gemeenten schenken relatief veel vaker aandacht aan deze doelgroep dan de andere twee typen gemeenten.

Wanneer we gemeenten met nieuw en 'oud' beleid met elkaar vergelijken blijkt dat de verschillen wat betreft de specifieke aandacht voor doelgroepen over het algemeen niet groot zijn (zie tabel 1.2 in bijlage I). Alleen wat betreft specifieke aandacht voor werkende armen en jongeren treffen we duidelijke verschillen aan. Gemeenten met nieuw beleid schenken namelijk vaker specifiek aandacht aan deze doelgroepen dan gemeenten met 'oud' beleid. Wat werkende armen betreft sluiten gemeenten die hun beleid vernieuwd hebben aan op de oproep van de Tweede Kamer om meer aandacht aan deze doelgroep te schenken. Daarnaast blijken gemeenten met nieuw beleid vaker aandacht te besteden aan jongeren. Het gaat hierbij met name om het voorkomen van schulden bij jongeren³. Gemeenten werken hier onder andere in samenwerking met onderwijsinstellingen aan. Hiermee sluiten gemeenten met nieuw beleid aan bij het speerpunt preventie en vroegsignalering van de Staatssecretaris van SZW.

In de gesprekken met gemeenten zijn we ook nagegaan hoe zij de verschillende **doelgroepen**, waar zij vanuit hun armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht aan besteden, **in beeld** krijgen. Over het algemeen bleken zich wat dit aangaat nauwelijks verschillen voor te doen tussen typen gemeenten zoals die in de voorgaande tabellen onderscheiden zijn. Vandaar dat we in tabel 2.4 geen onderscheid naar typen gemeenten gemaakt hebben. In tabel 2.4 hebben we per doelgroep de drie meest frequent genoemde kanalen weergegeven die gemeenten hanteren om de betreffende doelgroep te traceren.

³ Omgekeerd besteden gemeenten met nieuw beleid (iets) minder vaak aandacht aan de doelgroep 'jongeren met schulden'. Een aantal van deze gemeenten hebben opgemerkt dat deze doelgroep lastig te helpen is, vanwege het feit dat zij geen inkomen uit werk – en daarmee ook geen afloscapaciteit – hebben. Vandaar dat deze gemeenten juist vooral op preventie inzetten.

Tabel 2.4 Meest gehanteerde kanalen om doelgroepen in beeld te krijgen, naar doelgroep

Doelgroep	Meest gehanteerde kanalen
Gezinnen met kinderen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. scholen, welzijn & maatschappelijke dienstverlening (W&MD), CJG, jeugdfondsen, stichting leergeld, sportverenigingen) (140 keer genoemd) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (115) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (58)
Alleenstaande ouders met kinderen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. scholen, W&MD, CJG, jeugdfondsen, stichting leergeld, sportverenigingen) (123) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (99) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (53)
Uitkeringsgerechtigden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (136) ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD) (22) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (19)
Langdurig armen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (101) ▪ via samenwerking met ketenpartners (met name W&MD) (34) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (32)
Ouderen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD, ouderenbonden, kerken en vrijwilligersorganisaties) (31) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (29) ▪ voorlichting via ouderenadviseurs, huis-aan-huisbladen, brochures (21)
Gehandicapten/chronisch zieken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden/Wmoloeket (48) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (16) ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD en zorgverzekeraars) (13)
Werkende armen, inclusief zzp'ers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (28) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (26) ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD, woningcorporaties, nutsbedrijven) (22)
Jongeren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerkingsprojecten met onderwijs, W&MD (31) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (20) ▪ door jongerenloket in te richten/jongerenwerkers in te zetten (12)
Jongeren met schulden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. onderwijs en W&MD) (22) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (12) ▪ via inzet specifieke beleidsinstrumenten voor deze doelgroep (zoals jongerenloket, informatie en advies en specifieke voorlichting) (7 keer)
Zzp'ers met schulden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. bureau zelfstandigen, W&MD en vrijwilligersorganisaties) (11) ▪ via inzet specifieke beleidsinstrumenten voor zelfstandigen (zoals ondernemersloket, informatie en advies en specifieke voorlichting) (8) ▪ via bestanden (gemeentelijke) kredietbank en schuldhulpverlening (4)
Werknemers met schulden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD en vrijwilligersorganisaties) (9) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (8) ▪ via bestanden (gemeentelijke) kredietbank en schuldhulpverlening (6)
Eigen woningbezitters met schulden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD en vrijwilligersorganisaties) (6) ▪ via bestanden (gemeentelijke) kredietbank en schuldhulpverlening (3)
Alleenstaanden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (6) ▪ via samenwerking met ketenpartners (m.n. W&MD en vrijwilligersorganisaties) (5) ▪ alg. voorlichting via website, huis-aan-huisbladen, brochures (5)
Migranten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ via samenwerking met ketenpartners zoals W&MD en vluchtelingenwerk (4) ▪ (koppelen) gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (2)

Uit tabel 2.4 volgt dat er enkele kanalen uitspringen die door gemeenten veel gehanteerd worden om doelgroepen op het spoor te komen. Dit zijn de gemeentelijke bestanden met gegevens van burgers die een uitkering ontvangen, samenwerking met diverse ketenpartners (per doelgroep verschillend) en algemene communicatie en voorlichting door middel van de gemeentelijke website en huis-aan-huisbladen.

Een andere belangrijke conclusie die uit tabel 2.4 te destilleren valt is dat gemeenten maar in beperkte mate kanalen noemen voor doelgroepen als migranten, alleenstaanden, eigen woningbezitters met schulden en werknemers/zzp'ers met schulden. Enerzijds heeft dit deels te maken met het feit dat het hierbij gaat om doelgroepen waarop gemeenten zich gemiddeld gezien ook wat minder richten dan op de zojuist genoemde doelgroepen. Anderzijds speelt hierbij ook mee dat het gaat om doelgroepen waarvan gemeenten het lastig vinden om deze goed in beeld te krijgen (zie hieronder).

In het verlengde van het voorgaande hebben we in de gesprekken met gemeenten ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre zij er in slagen om de **doelgroepen** van het armoede- en schuldenbeleid voldoende (integraal) te **traceren**. In tabel 2.5 hebben we weergegeven welk deel van de gemeenten aangegeven heeft dat zij bepaalde doelgroepen in de praktijk onvoldoende in beeld weten te krijgen. Uiteraard hebben we de vraag naar het al dan niet in voldoende mate bereiken van een bepaalde doelgroep alleen aan die gemeenten gesteld die in hun beleid ook specifieke aandacht besteden aan de betreffende doelgroep. Vandaar dat in de 'cellen' van de tabel verschillende N=en vermeld staan.

Tabel 2.5 Aandeel gemeenten met beleid voor specifieke doelgroepen dat deze doelgroepen onvoldoende weet te traceren, naar type gemeente en totaal

Doelgroepen	G36-gemeenten (N=34)	Overige gemeenten (N=200)	Samenwerkingsverbanden (N=34)	Totaal (N=268)
Werknemers met schulden	100% (N=4)	47% (N=17)	67% (N=3)	58% (N=24)
Zzp'ers met schulden	80% (N=5)	47% (N=26)	100% (N=3)	56% (N=34)
Werkende armen, incl. zzp'ers	77% (N=13)	49% (N=57)	50% (N=8)	54% (N=78)
Eigen woningbezitters met schulden	33% (N=3)	63% (N=8)	50% (N=2)	54% (N=13)
Jongeren met schulden	53% (N=17)	44% (N=27)	50% (N=4)	48% (N=48)
Ouderen	30% (N=10)	37% (N=59)	67% (N=9)	40% (N=78)
Jongeren	38% (N=8)	36% (N=50)	17% (N=6)	34% (N=64)
Gehandicapten/chronisch zieken	31% (N=13)	34% (N=50)	31% (N=13)	33% (N=76)
Gezinnen met kinderen	27% (N=33)	31% (N=174)	21% (N=29)	29% (N=236)
Alleenstaande ouders met kinderen	27% (N=30)	29% (N=133)	27% (N=22)	29% (N=185)
Langdurig armen	32% (N=22)	29% (N=101)	25% (N=20)	29% (N=143)
Alleenstaanden	0% (N=1)	11% (N=9)	67% (N=3)	23% (N=13)
Migranten	0% (N=1)	25% (N=8)	-	22% (N=9)
Uitkeringsgerechtigden	5% (N=19)	6% (N=116)	5% (N=21)	6% (N=156)

Doelgroepen die gemeenten relatief goed weten te bereiken – in die zin dat minder dan een derde deel van de betreffende gemeenten daar moeite mee heeft – zijn uitkerings-

gerechtigden, migranten, alleenstaanden, langdurig armen en gezinnen en alleenstaande ouders met kinderen.

Het feit dat gemeenten met name uitkeringsgerechtigden over het algemeen goed weten te traceren, heeft natuurlijk te maken met het feit dat gemeenten zelf betrokken zijn bij deze uitkeringen en daardoor dus over de NAW-gegevens van deze personen beschikken. Dat gemeenten de doelgroepen 'gezinnen met kinderen' en 'alleenstaande ouders met kinderen' over het algemeen vrij goed in kaart hebben, laat zich verklaren door het feit dat rondom deze doelgroepen diverse partijen actief zijn die tevens een signaleringsfunctie voor de gemeente hebben. Daarbij valt te denken aan scholen of de Centra voor Jeugd en Gezin. Dit maakt dat gemeenten vanuit diverse kanalen 'gevoed' worden over eventuele probleemsituaties die zich bij deze doelgroepen voordoen. In aanvulling daarop blijkt dat ouders zich ook zelf melden om gebruik te maken van het jeugdsportfonds of jeugdcultuurfonds zodat hun kinderen lid kunnen worden van een sportvereniging of muziekschool.

Doelgroepen die gemeenten over het algemeen moeilijk weten te bereiken zijn werknemers met schulden, zzp'ers met schulden, werkende armen, eigen woningbezitters met schulden en jongeren met schulden. Meer dan of circa de helft van de betreffende gemeenten heeft namelijk aangegeven dat zij deze doelgroepen onvoldoende weten te traceren. Dit verklaart wellicht ook dat maar een beperkt deel van de gemeenten – zie tabel 2.3 hierboven – specifiek aandacht aan deze doelgroepen besteedt.

Een belangrijke 'rode draad' in de oorzaken voor het onvoldoende bereiken van de zojuist genoemde doelgroepen is dat gemeenten daarmee vanuit hun 'reguliere' werkzaamheden op het gebied van armoede weinig contacten onderhouden. Dit zijn namelijk geen 'natuurlijke' doelgroepen waarmee de betreffende gemeentelijke afdeling contact heeft⁴. Bovendien zijn deze doelgroepen ook bij de externe partners van gemeenten met een signaleringsfunctie niet – of maar in beperkte mate – in beeld. Verder komen de betreffende doelgroepen als groep fysiek niet samen (zoals kinderen die samenkomen op scholen). Ten slotte is er bij deze groepen sprake van schaamtegevoelens, zodat zij zich vaak pas melden als het water aan de lippen staat.

Hierboven hebben we vermeld dat 36 gemeenten aangegeven hebben dat zij **geen specifiek doelgroepenbeleid** voeren. Aan deze gemeenten hebben we de vraag gesteld of zij dan wel op enigerlei wijze ontwikkelingen volgen/monitoren zoals die zich voordoen bij burgers die in aanmerking komen voor ondersteuning vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Hiervan bleek bij 53% van deze gemeenten sprake te zijn en bij 44% niet⁵. Gezien het feit dat het hier om een vrij beperkt aantal gemeenten gaat hebben we in de analyses verder geen onderscheid gemaakt naar typen gemeenten.

⁴ Deze doelgroepen kunnen overigens wel in beeld zijn bij andere gemeentelijke afdelingen. De afdeling die zich bezighoudt met armoede- en schuldenbeleid 'lift' echter niet altijd mee in de contacten/kennis van deze andere afdelingen. Uit figuur 3.1 blijkt bijvoorbeeld dat slechts een deel van de gemeenten hun integrale armoede- en schuldenbeleid afstemmen met de beleidsterreinen Economische Zaken en Wonen.

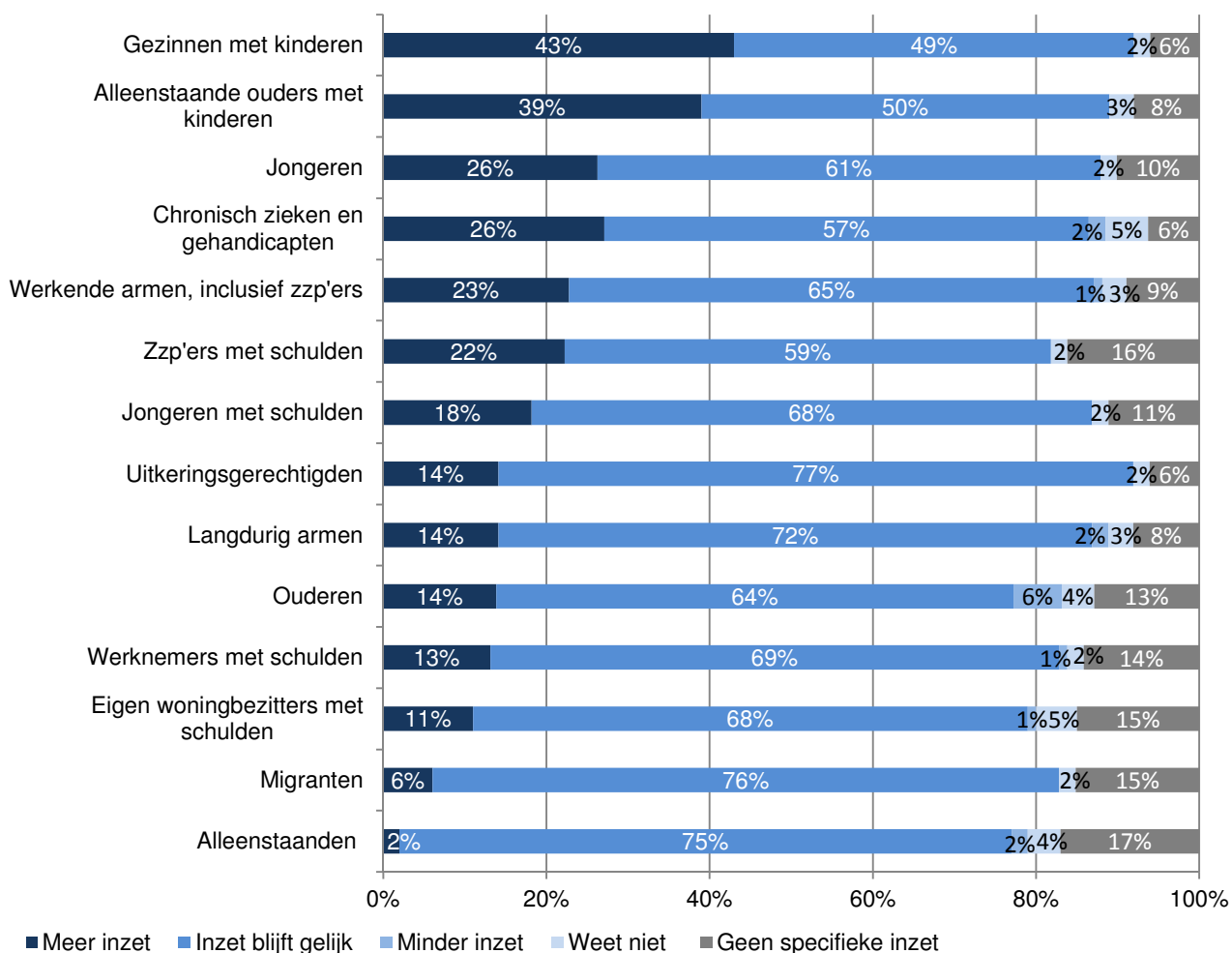
⁵ Eén van deze gemeenten kon de betreffende vraag niet beantwoorden.

Bij de 19 gemeenten die de betreffende vraag in bevestigende zin hebben beantwoord zijn we nagegaan op welke wijze zij ontwikkelingen bij deze burgers volgen. Dit leverde het volgende beeld op:

- via het bijhouden van gebruikscijfers door metingen, jaarverslagen en/of armoedemonitoren (6 keer genoemd);
- via contacten met/informatie vanuit de Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (6 keer genoemd);
- door signaleringsfuncties bij externe partijen die achterstallige betalingen melden bij de gemeente (3 keer genoemd);
- via de Wmo-raad (2 keer genoemd).

Bij de raadpleging van gemeenten is ook de vraag aan de orde gekomen in hoeverre zich in de komende periode **wijzigingen** voor zullen doen **in de beleidsmatige inzet voor verschillende doelgroepen**. Deze vraag is (uiteeraard) alleen aan bod gekomen bij gemeenten die het armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode al vastgesteld hebben. Figuur 2.2 geeft inzicht in de doelgroepen die daarbij de revue gepasseerd zijn alsmede in verschuivingen in de beleidsmatige inzet daarvoor.

Figuur 2.2 Veranderingen in beleidsmatige inzet doelgroepen, bij gemeenten met nieuw beleid (N=127)

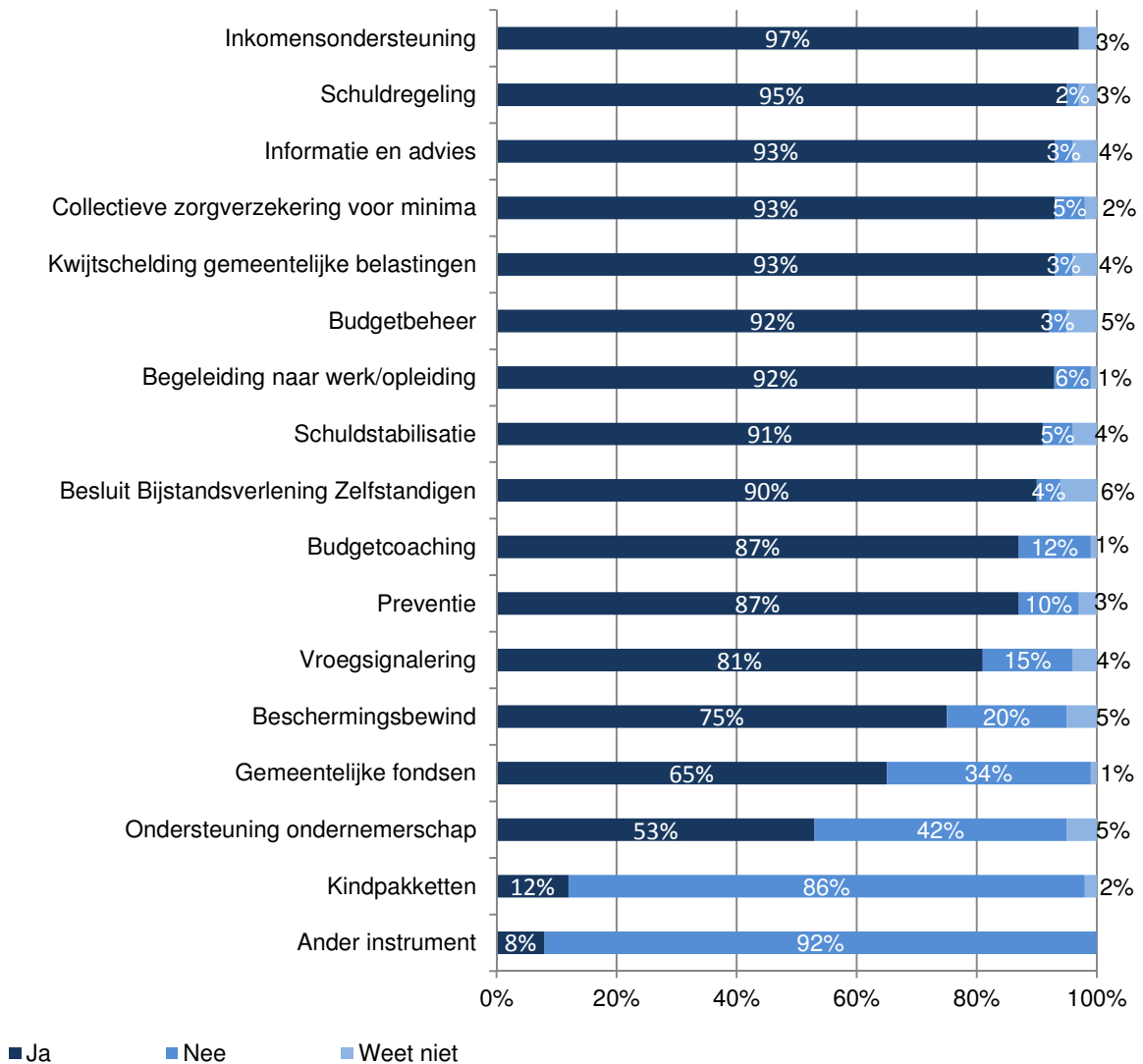


De meest pregnante verschuivingen die uit figuur 2.2 naar voren komen zijn de volgende. Allereerst zien we dat enkele doelgroepen (nog) nadrukkelijker in beeld komen vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Daarbij gaat het met name om 'gezinnen met kinderen' en 'alleenstaande ouders met kinderen'. Deze doelgroepen zijn door de Staatssecretaris van SZW en de Tweede Kamer ook aangemerkt als belangrijke doelgroepen voor de besteding van de extra middelen voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Ruim een kwart van deze gemeenten zal meer beleidsmatige inzet gaan plegen op jongeren. Dit wordt vaak gedaan door middel van het geven van voorlichting of budgetcursussen op middelbare scholen en ROC's. Mogelijk heeft dit ook te maken met een toenemende aandacht voor het thema 'preventie'. Verder blijkt dat een kwart van de gemeenten – ingegeven door verschuivingen van Awbz naar Wmo – meer gaan inzetten op chronisch zieken en gehandicapten. De extra beleidsmatige inzet op 'werkende armen, inclusief zzp'ers' en 'zzp'ers met schulden' laat zich enerzijds verklaren door het gegeven dat het aantal zzp'ers in de afgelopen periode sterk toegenomen is. Anderzijds is het zo dat deze doelgroep relatief sterk getroffen is door de gevolgen van de economische crisis. Ten slotte zijn er geen doelgroepen te identificeren waar gemeenten gemiddeld gezien minder beleidsmatige aandacht aan gaan besteden.

2.4 Instrumentarium

Bij de raadpleging van gemeenten hebben we ook aandacht besteed aan de typen instrumenten die vanuit het armoede- en schuldenbeleid ingezet worden. Figuur 2.3 bevat enerzijds inzicht in de instrumenten die daarbij de revue gepasseerd zijn en anderzijds in de mate waarin zij toegepast worden door gemeenten.

Figuur 2.3 Inzet instrumenten vanuit gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid (N=311)



Het blijkt dat de meeste instrumenten die in bovenstaande figuur opgenomen zijn breed toegepast worden door gemeenten. De enige uitzondering hierop wordt in feite gevormd door het instrument 'kindpakketten'. Dit instrument heeft recent zijn intrede gedaan, naar aanleiding van de aanbeveling van de Kinderombudsman om tot een meer kindgericht armoedebeleid te komen⁶. Inmiddels heeft bijna een op de acht gemeenten een kindpakket geïntroduceerd. Dit aantal zal in de komende tijd verder uitbreiden, gezien de opmerking van diverse respondenten dat hun gemeente een kindpakket in de komende periode zal gaan introduceren. Verder kan opgemerkt worden dat bijna alle gemeenten wel anderszins ondersteuning aan kinderen aanbieden en dan vaak in combinatie met fondsen (zie paragraaf 4.2).

Uit een nadere analyse van de resultaten voor de verschillende typen gemeenten (zie de figuren I.7 tot en met I.22 in bijlage I) komt naar voren dat zich op een aantal punten verschillen voordoen. De meest in het oog springende verschillen zijn de volgende. Allereerst blijkt dat de G36-gemeenten intensiever dan andere gemeenten gebruik maken van kindpakketten, vroegsignalering, gemeentelijke fondsen (zoals stadspassen, sport-

⁶ Kinderombudsman, *Kinderen in armoede in Nederland*, 25 juni 2013.

en cultuurfondsen) en het ondersteunen van ondernemerschap. Een mogelijke verklaring voor dit laatste is dat de doelgroep van ondernemers en zelfstandigen meer omvangrijk is in grotere gemeenten. Daardoor is het voor deze gemeenten ook meer 'lonend' om specifieke initiatieven voor deze doelgroep te ontplooiën. Dit wordt in feite ook onderschreven vanuit kleinere gemeenten. Verschillende kleinere gemeenten hebben namelijk aangegeven dat zij hun cliënten doorverwijzen naar grotere gemeenten wanneer zij aanspraak willen doen op adviezen en bijstandsverlening voor zelfstandigen of ondernemers.

Overige gemeenten 'scoren' op het punt van de vroegsignalering relatief laag. Iets soortgelijks geldt voor de inzet van het instrument 'ondersteunen van ondernemerschap' door samenwerkingsverbanden.

Tussen de gemeenten met 'oud' en nieuw beleid doen zich enkele opvallende verschillen voor (zie de tabel 1.3 in bijlage I). Zo zien we dat gemeenten die hun armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode al hebben vastgesteld vrijwel op alle instrumenten meer inzetten dan gemeenten met 'oud' beleid. Gemeenten met nieuw beleid zetten in duidelijk sterkere mate in op de instrumenten Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen, beschermingsbewind⁷, preventie en vroegsignalering. Dit laatste duidt er op dat gemeenten bij de vormgeving van het nieuwe armoede- en schuldenbeleid rekening houden met de speerpunten waarvoor de Staatssecretaris van SZW aandacht heeft gevraagd bij de aanwending van de extra middelen die aan gemeenten ter beschikking zijn gesteld.

2.5 Effectiviteit

Deze paragraaf staat in het teken van de effectiviteit van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Daartoe zijn we allereerst nagegaan in hoeverre gemeenten **zicht** hebben op de **effectiviteit** van dit beleid. In tabel 2.6 zijn de uitkomsten van deze vraagstelling samengevat.

Tabel 2.6 Inzicht in effectiviteit armoede- en schuldenbeleid, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	74%	40%	60%	47%
Nee	21%	57%	36%	49%
Weet niet	5%	4%	5%	4%
Totaal	100%	100%	100%	100%

We zien dat voor ongeveer de helft van de gemeenten de effectiviteit van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid min of meer een 'black-box' is. Daarnaast is

⁷ Vanuit verschillende respondenten is de opmerking gemaakt dat zij beschermingsbewind in feite niet als gemeentelijk instrument zien. Niet de gemeente maar de rechter bepaalt immers of iemand onder beschermingsbewind wordt geplaatst. Gemeenten hebben zelf dus geen 'grip' op de inzet van dit instrument. Dat vervolgens de gemeente vanuit de bijzondere bijstand opdraait voor de kosten daarvan, is voor diverse gemeenten een doorn in het oog. Beschermingsbewind wordt volgens deze gemeenten snel toegepast, wat leidt tot een zwaar beslag op de beschikbare gemeentelijke middelen voor bijzondere bijstand.

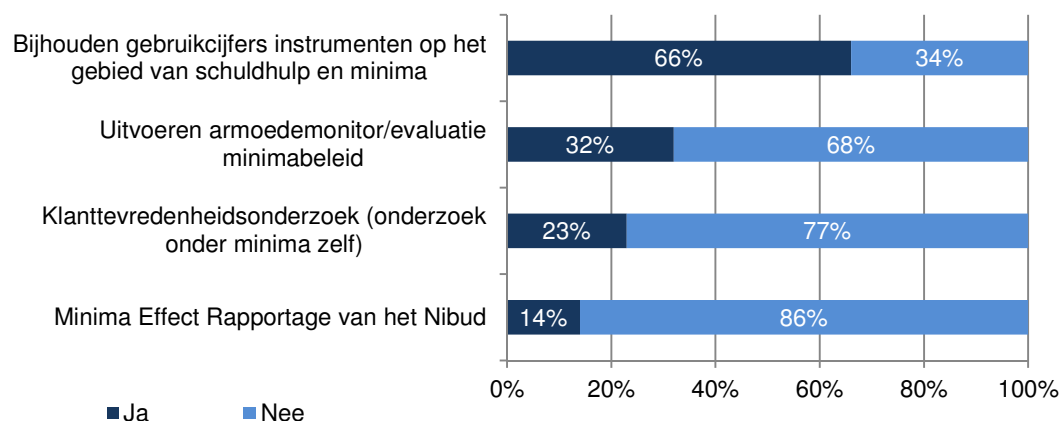
er een bijna even groot aandeel gemeenten dat aangegeven heeft dat zij naar eigen zeggen wel zicht hebben op deze effectiviteit. De overige negen gemeenten konden deze vraag niet beantwoorden.

Relatief gezien zijn de G36-gemeenten 'koploper' waar het gaat om inzicht in de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid, terwijl de achterhoede wat dit aangaat gevormd wordt door de overige gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat grotere gemeenten en samenwerkingsverbanden over meer middelen en menskracht beschikken om de effectiviteit van het armoede- en schuldenbeleid te monitoren.

Verder blijken (zie tabel I.4 in bijlage I) gemeenten met nieuw beleid gemiddeld meer inzicht te hebben in de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid dan gemeenten met 'oud' beleid. Van de gemeenten met nieuw beleid heeft bijna zes op de tien (59%) hier inzicht in terwijl dit percentage bij gemeente met 'oud' beleid blijft steken op vier op de tien (39%). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een deel van de gemeenten met nieuw beleid voor de onderbouwing van dit nieuwe beleid nagegaan is wat de effectiviteit van het armoede- en schuldenbeleid in de afgelopen periode is geweest.

In totaal hebben 146 gemeenten gemeld dat zij zicht hebben op de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid. Bij deze gemeenten zijn we nagegaan, zie figuur 2.4, hoe zij de resultaten en effecten van dit beleid dan in kaart brengen.

Figuur 2.4 Instrumenten waarmee gemeenten beleidseffecten in kaart brengen (N=146)



We zien dat gemeenten vooral de gebruikscijfers van instrumenten op het gebied van schuldhulp en minima bijhouden om zicht te houden op de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid. Daarnaast maakt bijna een derde van de betreffende gemeenten gebruik van een 'armoedemonitor'. Bijna een kwart van deze gemeenten voert klanttevredenheidsonderzoeken onder de minima uit, terwijl ongeveer één op de acht van deze gemeenten gebruik maakt van de Minima Effect Rapportage van het Nibud.

Bezien we de verschillende typen gemeenten dan blijken – zie figuren I.37 tot en met I.40 in bijlage I – gemeenten die deel uitmaken van een samenwerkingsverband zich relatief gezien vaak bedienen van het bijhouden van gebruikscijfers. Daarentegen zetten G36-gemeenten beduidend vaker – namelijk tweemaal zo vaak als gemiddeld – in op de uitvoering van armoedemonitoren/evaluaties en Minima Effect Rapportages om beleidseffecten te achterhalen.

Aan de (146) gemeenten met zicht op de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid, hebben we gevraagd of zij aan konden geven wat in de afgelopen periode **belangrijke resultaten of effecten** zijn geweest van dit beleid. Voor 14% van deze gemeenten kwam deze vraag nu nog te vroeg. Dit heeft er vooral mee te maken dat deze gemeenten de effectiviteit van dit beleid weliswaar monitoren maar daar nog niet zo lang geleden mee gestart zijn. Daardoor hebben zij nog onvoldoende zicht op belangrijke resultaten of effecten. Verder kond één op de zeven (15%) van de betreffende gemeenten deze vraag niet beantwoorden. De overige 104 gemeenten (71%) hebben (dus) wel voorbeelden genoemd van belangrijke resultaten of effecten die in de afgelopen periode met het armoede- en schuldenbeleid behaald zijn. Daarbij zijn de volgende zaken meer dan vijf keer genoemd:

- verbeterd bereik onder de doelgroep (35 keer genoemd);
- groter beroep op voorzieningen voor kinderen (12 keer genoemd);
- klanttevredenheid uitkeringsgerechtigden is verbeterd (11 keer genoemd);
- stabilisatie van aantal burgers in schuldhulpverlening (8 keer genoemd);
- doelgroep(en) worden onvoldoende bereikt (8 keer genoemd);
- aanvragen worden sneller afgehandeld (8 keer genoemd);
- door middel van preventie en vroegsignalering worden mensen in een vroeger stadium geholpen, dit voorkomt inzet van kostbare instrumenten (6 keer genoemd);
- begeleiding naar (betaald) werk verloopt soepeler (5 keer genoemd);
- maatschappelijke participatie is toegenomen (5 keer genoemd).

3. SAMENWERKING EN AFSTEMMING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we in op de samenwerking en afstemming die er vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid plaatsvindt. Daarbij staat in paragraaf 3.2 de samenwerking en afstemming met andere gemeentelijke beleidsvelden centraal. In paragraaf 3.3 verleggen we de aandacht naar de typen externe partners waarmee gemeenten samenwerken vanuit het armoede- en schuldenbeleid alsmede de wijze waarop dit plaatsvindt.

3.2 Integrale aanpak

Algemeen wordt onderkend dat een integrale aanpak bijdraagt aan de effectiviteit van het armoede- en schuldenbeleid. Daarmee wordt een aanpak bedoeld waarbij per individu of huishouden de armoede- en schuldenbestrijding in samenhang met andere (gemeentelijke) beleidsterreinen wordt ingezet. De verschillende decentralisaties binnen het sociale domein bieden voor gemeenten extra kansen voor een integrale aanpak van de armoede- en schuldenproblematiek. Daarom zijn we nagegaan in hoeverre gemeenten een dergelijke *integrale aanpak* hanteren. Tabel 3.1 bevat de resultaten van deze vraagstelling.

Tabel 3.1 Mate waarin gemeenten werken met een integrale aanpak, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja, daar is sprake van bij onze gemeente	54%	47%	43%	48%
Nog niet, ermee bezig dit te implementeren	41%	35%	48%	38%
Nee, hebben wij niet	3%	17%	10%	13%
Weet niet	3%	1%	0%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Overall gezien past bijna de helft van de gemeenten een integrale aanpak toe. Hoewel de verschillen tussen de onderscheiden typen gemeenten niet groot zijn, blijkt dat de G36-gemeenten het hoogst scoren wat betreft werken met een integrale aanpak. Verder blijkt uit de tabel dat vier op de tien gemeenten doende is om een integrale aanpak te implementeren.

Verder zijn we – zie tabel II.1 in bijlage II – nagegaan in hoeverre gemeenten met nieuw armoede- en schuldenbeleid verschillen van gemeenten met ‘oud’ beleid waar het gaat om het toepassen van de integrale aanpak. Hiervan bleek inderdaad sprake te zijn in die zin dat bij gemeenten met nieuw beleid werken volgens een integrale aanpak vaker al praktijk is dan bij gemeenten met ‘oud’ beleid. Dit duidt er op dat gemeenten – meer dan in het verleden – inzetten op een integrale aanpak van armoede- en schuldenbestrijding.

In het verlengde van het voorgaande hebben we ook in kaart gebracht welke **partijen** door gemeenten **betrokken** worden bij de **ontwikkeling** van het beleid voor de **integrale aanpak** van armoede en schulden. We hebben deze vraag gesteld aan de 265 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die een integrale aanpak hanteren dan wel bezig zijn om deze aanpak te implementeren. Tabel 3.2 biedt inzicht in de betreffende samenwerkingspartners van gemeenten.

Tabel 3.2 Partijen die gemeenten betrekken bij de ontwikkeling van het beleid voor de integrale aanpak, naar type gemeente en totaal

Partijen	G36-gemeenten (N=37)	Overige gemeenten (N=190)	Samenwerkingsverbanden (N=38)	Totaal (N=265)
Andere gemeentelijke afdelingen	92%	87%	92%	89%
Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening	95%	82%	82%	84%
Wijkteams	57%	34%	18%	35%
Zorgaanbieders	8%	12%	18%	12%
Burgernetwerken	22%	10%	8%	11%
Woningcorporaties	0%	4%	11%	5%
Schuldhelpverleners	0%	4%	8%	4%
Anders	11%	9%	3%	8%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Gemeenten betrekken in de eerste plaats voornamelijk andere gemeentelijke afdelingen bij de ontwikkeling van een integrale aanpak voor armoede- en schuldenbestrijding. Verder zien we dat het overgrote deel van de betreffende gemeenten daarnaast ook een rol weggelegd ziet voor welzijnsorganisaties. Verder blijkt dat een derde van de gemeenten (sociale) wijkteams bij de ontwikkelfase van beleid betreft. De overige partijen worden beduidend minder frequent bij de ontwikkeling van beleid betrokken. Bij de categorie 'anders' zijn de volgende partijen meer dan eens naar voren gebracht:

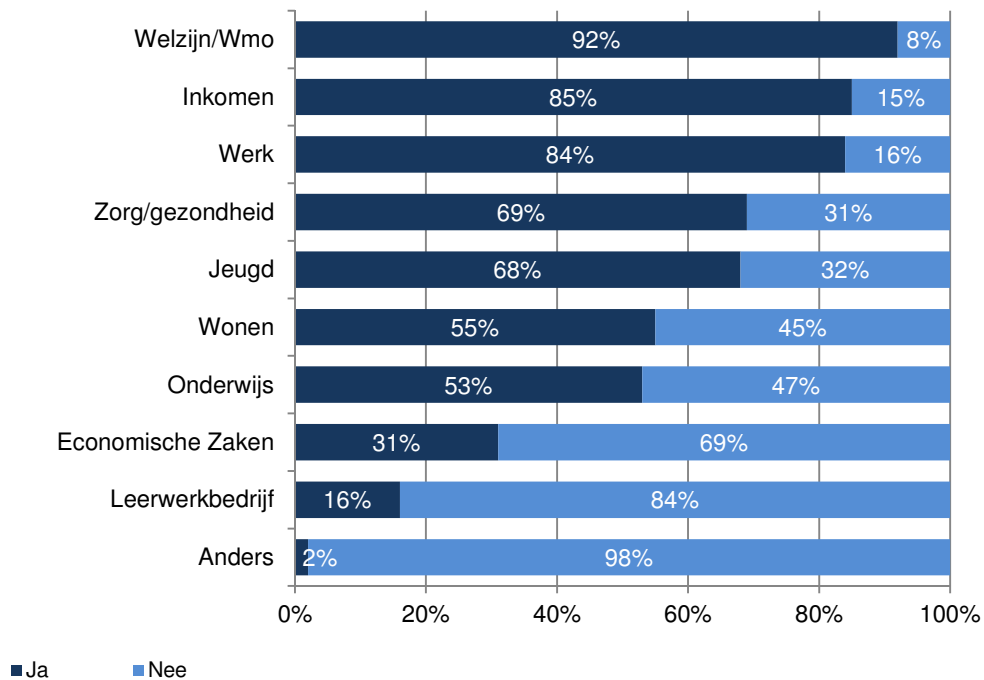
- politie (6 keer genoemd);
- andere gemeenten (5 keer genoemd);
- onderwijsinstellingen (4 keer genoemd).

Ten aanzien van de typen gemeenten zien we dat G36-gemeenten meer dan andere gemeenten samenwerking en afstemming zoeken met maatschappelijke organisaties, (sociale) wijkteams en burgernetwerken bij de ontwikkeling van een integrale aanpak. Verder blijken de verschillen tussen de onderscheiden typen gemeenten klein te zijn.

We troffen op het punt van de samenwerkingspartners bij de ontwikkeling van een integrale aanpak geen verschillen aan tussen gemeenten met nieuw beleid en gemeenten met 'oud' beleid.

Hierboven kwam al naar voren dat gemeenten bij de ontwikkeling van een integrale aanpak van de armoede- en schuldenproblematiek vrijwel altijd andere gemeentelijke afdelingen betrekken. Daarom zijn we nagegaan met welke **gemeentelijke beleidsvelden** dan afstemming wordt gezocht. Figuur 3.1 geeft hier inzicht in.

Figuur 3.1 Beleidsterreinen waarmee gemeenten een integrale aanpak afstemmen (N=265)



Gemeenten blijken bij de ontwikkeling van een integrale aanpak vooral afstemming te zoeken met de beleidsterreinen Welzijn/Wmo, Inkomen en Werk. Daarentegen zijn beleidsterreinen waarmee in meer beperkte mate afstemming wordt gezocht bij de ontwikkeling van een integrale aanpak van de armoede- en schuldenproblematiek Economische Zaken en het Leerwerkbedrijf.

Wanneer we de typen gemeenten met elkaar vergelijken blijkt dat G36-gemeenten relatief gezien wat meer afstemming zoeken met de beleidsterreinen Economische Zaken, Leerwerkbedrijf en Zorg/gezondheidszorg (zie figuren II.1 tot en met II.9 in bijlage II). Samenwerkingsverbanden blijken relatief weinig het beleidsterrein Jeugd te betrekken bij hun integrale beleid. Verder zijn de verschillen tussen de typen gemeenten beperkt⁸.

We hebben aan gemeenten ook de vraag gesteld of zich bij het ontwikkelen dan wel invullen van de integrale aanpak **knelpunten** hebben voorgedaan. We hebben deze vraag voorgelegd aan de 265 (samenwerkingsverbanden van) gemeenten die een integrale aanpak hanteren of bezig zijn met de implementatie daarvan. In totaal 135 (51%) van deze (samenwerkingsverbanden van) gemeenten heeft deze vraag bevestigend beantwoord. G36-gemeenten blijken vaker knelpunten te signaleren dan overige gemeenten en samenwerkingsverbanden: 60% van de G36-gemeenten heeft knelpunten aangedragen, terwijl circa 40% van de overige gemeenten en samenwerkingsverbanden knelpunten wist te benoemen. Tabel 3.3 geeft inzicht in de aard van de knelpunten die door de gemeenten ervaren zijn.

⁸ Dit geldt overigens ook voor het onderscheid naar nieuw versus 'oud' beleid. Dit hebben we dan ook buiten beschouwing gelaten in de genoemde figuren.

Tabel 3.3 Ervaren knelpunten bij ontwikkelen/invullen integrale aanpak, naar type gemeente en totaal

Type knelpunt	G36-gemeenten (N=24)	Overige gemeenten (N=93)	Samenwerkingsverbanden (N=18)	Totaal (N=135)
Integraal werken vergt andere aanpak	50%	32%	56%	39%
Tegenstrijdige belangen van externe partijen	25%	31%	17%	28%
Onzekerheid over transities in het sociale domein	33%	24%	22%	25%
Vertrouwen tussen partijen	21%	16%	28%	19%
Onderlinge taakverdeling tussen partijen	21%	16%	17%	17%
Onduidelijkheid over privacy aspecten	17%	14%	22%	16%
Veelheid aan partijen	8%	13%	11%	12%
Tijdgebrek	8%	8%	6%	7%
Anders	0%	4%	0%	3%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

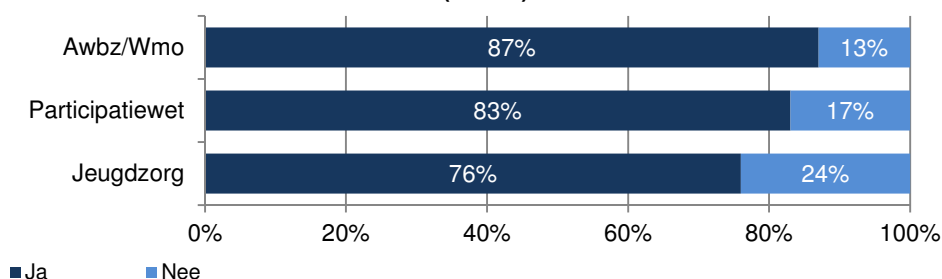
Uit de tabel blijkt dat gemeenten bij het ontwikkelen en invullen van de integrale aanpak tegen diverse knelpunten aanlopen. Zo heeft bijna 40% van de gemeenten te kennen gegeven dat integraal werken een nieuwe aanpak vergt die gemeenten zich aan moeten leren. Voorheen waren gemeentelijke afdelingen gewend om meer zelfstandig te opereren. Nu wordt verwacht dat er veel meer wordt samengewerkt tussen afdelingen. Daarnaast zien gemeenten zich ook geconfronteerd met nieuwe – voor hen onbekende – doelgroepen. Dit vergt een andere werkwijze. Ten slotte moet er bij de (integrale) intake generalistisch worden gewerkt om burgers goed door te kunnen verwijzen. Hiermee samenhangend ervaart één op de vijf gemeenten het als knelpunt dat er nog veel onzekerheid bestaat over de transities in het sociale domein waardoor de beleidsmatige invulling van de integrale werkwijze vaak nog niet kan worden afgerond.

Verder blijkt uit de tabel dat veel knelpunten betrekking hebben op samenwerking met externe partijen. Integraal werken vereist namelijk ook van gemeenten dat zij lokale ketenpartners betrekken op bijvoorbeeld het gebied van preventie, vroegsignalering en schuldhulpverlening. Gemeenten worstelen daarbij met vraagstukken over hoe zij ‘alle neuzen dezelfde kant op krijgen’, hoe er gewerkt kan worden aan onderling vertrouwen en wie welke taak uitvoert. Een beperkende factor daarbij is dat er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen. Zo geven bijvoorbeeld – in de optiek van sommige gemeenten – woningcorporaties en nutsbedrijven dikwijls de voorkeur aan het dienen van hun eigen belangen (namelijk het innen van de maandelijkse huur en energiekosten), waardoor het voor de samenwerkende partijen als totaal moeilijker wordt om burgers in armoede en schulden te ondersteunen en zelfredzaamheid bij hen te bevorderen.

Wanneer we de verschillen tussen typen gemeenten in ogenschouw nemen, blijkt dat G36-gemeenten en samenwerkingsverbanden het aanleren van een nieuwe aanpak voor integraal werken als belangrijk knelpunt zien. Verder brengen samenwerkingsverbanden het gebrek aan onderling vertrouwen relatief vaak naar voren, terwijl zij wat betreft ‘tegenstrijdige belangen van externe partijen’ juist relatief laag ‘scoren’.

Zoals gezegd, spelen er momenteel belangrijke decentralisaties binnen het sociale domein en de daarmee samenhangende overhevelingen van taken naar gemeenten. Daarbij valt te denken aan de overheveling van Awbz-onderdelen naar de Wmo, de stelselwijziging van de Jeugdzorg en de Participatiewet. In de gesprekken met gemeenten zijn we nagegaan in hoeverre deze **decentralisaties kansen** bieden voor versterking van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. In totaal 17 (6%) van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten waren van mening dat hiervan geen sprake was terwijl 35 (11%) van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zich geen mening konden vormen over deze vraag. De overige 259 (83%) (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zagen dus wel dergelijke kansen. Bij deze gemeenten is nagegaan aan welke typen decentralisaties zij met name kansen ontleen (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Mate waarin gemeenten kansen zien in de decentralisaties voor versterking van armoede- en schuldenbeleid (N=259)



Uit de figuur blijkt dat ruim drie kwart van de gemeenten vanuit de transitie kansen ziet om het armoede- en schuldenbeleid te versterken. Gemeenten signaleren de meeste kansen rond de transitie van Awbz/Wmo. We zijn ook nagegaan waar deze kansen dan betrekking op hebben. Dit leverde het volgende beeld op:

- door de overheveling van Awbz naar Wmo krijgen gemeenten veel meer burgers die mogelijk kampen met armoede en schulden in beeld;
- de overheveling van Awbz naar Wmo biedt meer kansen om burgers/gezinnen integraal te helpen (dat wil zeggen de totale problematiek aan te pakken);
- als gevolg van de decentralisatie van de Awbz naar Wmo zal meer ingezet worden op sociale wijk- of gebiedsteams. Deze teams bieden volop kansen voor vroeg-signalering van armoede en schulden.

Op de tweede plaats, qua kansen voor versterking van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, komt de introductie van de Participatiewet. Dat vier op de vijf gemeenten hier kansen ziet heeft vooral te maken met:

- door de decentralisatie van de Participatiewet krijgen gemeenten burgers met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben beter in beeld;
- in samenwerking met ketenpartners en (lokale) werkgevers kan gemeente (beter) werken aan activering naar (betaald) werk als instrument binnen het armoede- en schuldenbeleid;
- integraal armoedebeleid wordt versterkt wanneer de factor (betaalde) arbeid daarbij betrokken wordt. Wat dit betreft geven verschillende gemeenten aan dat het verrichten van betaalde arbeid de beste uitweg uit armoede en schulden is.

Ten slotte ziet ruim drie kwart van de betreffende gemeenten kansen vanuit de decentralisaties rondom de Jeugdzorg. Argumenten hiervoor, die door deze gemeenten

naar voren zijn gebracht, zijn:

- gemeenten krijgen de doelgroep jongeren/jeugd en daarmee vaak ook multiprobleemgezinnen beter en eerder in beeld. Vaak spelen hier ook vraagstukken op het gebied van armoede en schulden;
- de decentralisatie biedt mogelijkheden voor een integrale aanpak van jongerenproblematiek waarin ook de aanpak van schulden aandacht kan krijgen: combinatie van zorg, werk, schuldhulpverlening.

Uit figuur II.10 in bijlage II volgt dat zich bij de kansen voor versterking van het armoede- en schuldenbeleid door de decentralisaties over het algemeen geen grote verschillen tussen de onderscheiden typen gemeenten voordoen. Alleen zien de G36-gemeenten bovengemiddeld veel kansen in de Awbz-transitie en juist minder kansen in de invoering van de Participatiewet.

Samenhangend met het voorgaande hebben we aan gemeenten gevraagd in hoeverre zij bij de **voorbereiding** op de **decentralisaties** ook het **armoede- en schuldenbeleid betrekken** (zie tabel 3.4).

Tabel 3.4 Mate waarin gemeenten armoede- en schuldenbeleid meenemen in voorbereiding decentralisaties, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja, daar zijn wij al mee bezig	85%	58%	67%	63%
Nog niet, gaat wel gebeuren	8%	24%	19%	22%
Nee	4%	10%	9%	8%
Weet niet	3%	8%	5%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Uit de resultaten van tabel 3.4 kan allereerst worden geconcludeerd dat er maar weinig gemeenten zijn die bij de voorbereiding op de decentralisaties het armoede- en schuldenbeleid **niet** verdisconteren. Uit de toelichtingen die deze gemeenten hiervoor gegeven hebben volgt dat dit vooral komt door tijdgebrek en een andere prioritering van de gemeentepolitiek.

Het overgrote deel van de gemeenten betreft het armoede- en schuldenbeleid dus **wel** bij de voorbereiding op de decentralisaties dan wel is voornemens om dit te gaan doen. De betreffende gemeenten hebben daarbij bijvoorbeeld naar voren gebracht dat zij dit doen door armoede en schulden als aandachtspunten op te nemen in de werkwijze van de sociale (wijk)teams of schuldhulpverleners te laten participeren in de sociale (wijk)teams.

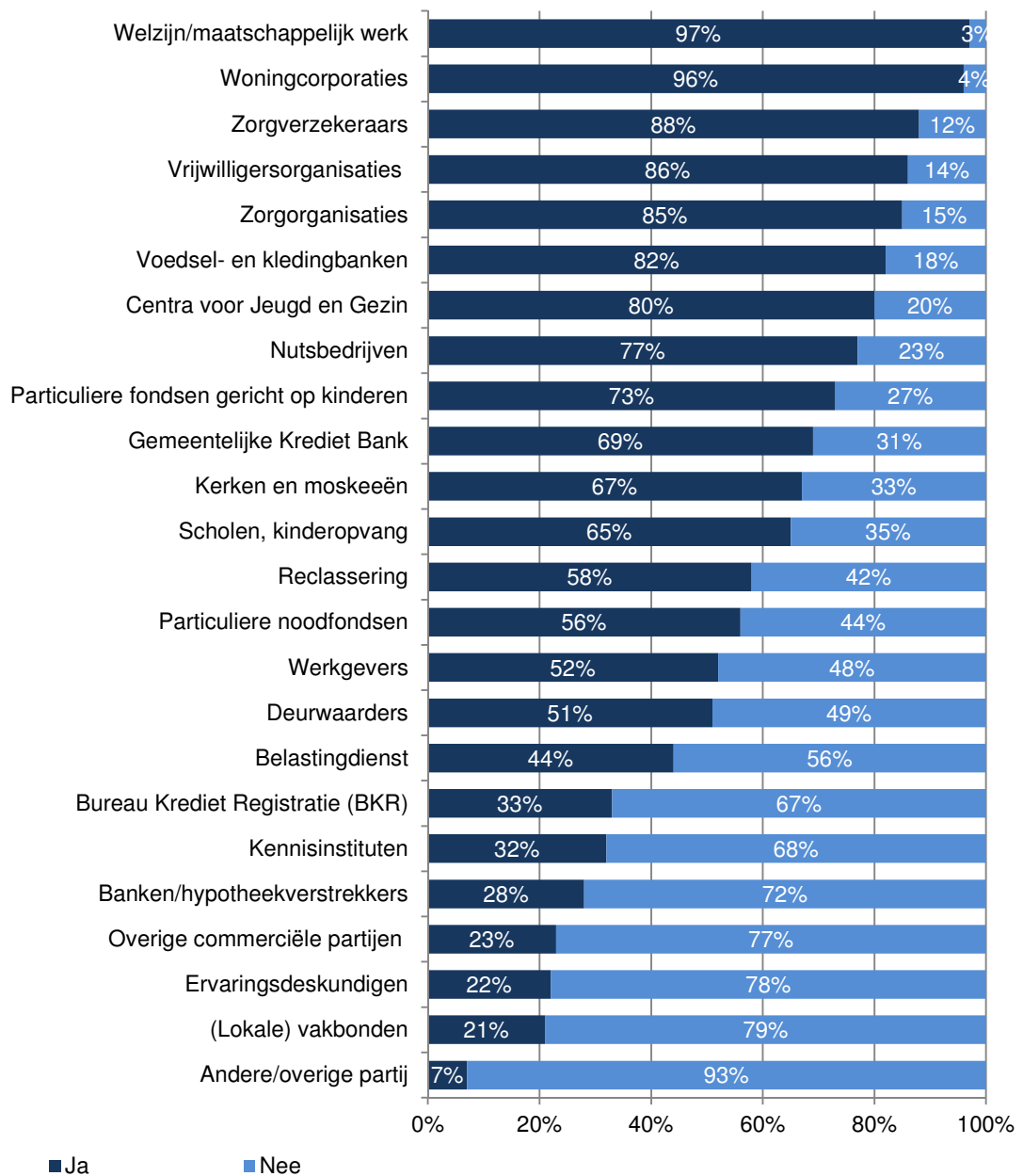
De belangrijkste verschillen tussen typen gemeenten die uit tabel 3.4 naar voren komen zijn de volgende. Het betrekken van het armoede- en schuldenbeleid bij de voorbereiding op de decentralisaties vindt relatief het meest plaats door de G36-gemeenten. G36-gemeenten zijn daar veelal volop mee bezig, terwijl overige gemeenten en samenwerkingsverbanden relatief vaker nog moeten beginnen met het betrekken van armoede- en schuldenbeleid bij de voorbereiding op de decentralisaties.

Uit een nadere analyse van verschillen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' armoede- en schuldenbeleid – zie tabel II.2 in bijlage II – volgt dat gemeenten met nieuw beleid relatief vaak het armoede en schuldenbeleid betrekken bij de voorbereiding op de drie decentralisaties. Gemeenten met 'oud' beleid daarentegen geven relatief vaak aan dat zij voornemens zijn om armoede- en schuldenbeleid in de toekomst te betrekken bij de voorbereiding op de decentralisaties.

3.3 Samenwerking met externe partners

Zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven hebben, zijn we ook nagegaan met welke externe partijen gemeenten samenwerken bij de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid. Figuur 3.3 geeft hier inzicht in.

Figuur 3.3 Externe partners van gemeenten bij uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid (N=311)



Uit figuur 3.3 volgt dat de 'top-vijf' van externe samenwerkingspartners wordt gevormd door achtereenvolgens:

- welzijn/maatschappelijk werk;
- woningcorporaties;
- zorgverzekeraars⁹;
- vrijwilligersorganisaties;
- zorgorganisaties.

Daarentegen werken gemeenten vanuit hun armoede- en schuldenbeleid maar in beperkte mate samen met partijen zoals commerciële partijen (bijvoorbeeld postorder-bedrijven), ervaringsdeskundigen en (lokale) vakbonden.

Wat de verschillen tussen typen gemeenten betreft zien we – zie de figuren II.11 tot en met II.33 in bijlage II – dat G36-gemeenten met bijna alle externe partners bovengemiddeld vaak samenwerken. G36-gemeenten werken met name meer dan gemiddeld samen met deurwaarders, de Belastingdienst, het BKR en kennisinstituten. Bij de samenwerkingsverbanden van gemeenten springt vooral de meer dan gemiddelde samenwerking met werkgevers in het oog.

In het verlengde van het voorgaande zijn we ook nagegaan hoe gemeenten de **samenwerking** met externe partners **georganiseerd** hebben. Daarbij hebben we een vijftal 'organisatievormen' onderscheiden, namelijk:

- i. Intentieverklaring.
- ii. Convenant.
- iii. Subsidie/inkoop.
- iv. Regelmatige contacten.
- v. Incidentele contacten.

In tabel 3.5 laten we deze organisatievormen de revue passeren. We merken daarbij op dat we de vraag naar de organisatie van de samenwerking natuurlijk alleen gesteld hebben indien een gemeente met een bepaalde externe partij samenwerkt.

⁹ Circa 80% van de (samenwerkingsverbanden van) gemeenten heeft wat zorgverzekeraars betreft de samenwerking betrekking op de collectieve zorgverzekering die zij met één zorgverzekeraar hebben afgesloten. Veelal betreft de samenwerking met zorgverzekeraars dus één verzekeraar. In een minderheid van de gemeenten is sprake van samenwerking met meerdere zorgverzekeraars in het kader van vroegsignalering.

Tabel 3.5 Wijze waarop gemeenten samenwerking met externe partners hebben georganiseerd, naar organisatievorm

Partij	Intentieverklaring	Convenant	Subsidie/inkoop	Regelmatische contacten	Incidentele contacten
Welzijn/maatschappelijk werk (N=303)	2%	12%	77%	10%	17%
Woningcorporaties (N=297)	8%	52%	3%	15%	31%
Zorgverzekeraars (N=274)	2%	20%	78%	1%	16%
Vrijwilligersorganisaties (N=268)	2%	6%	52%	13%	39%
Zorgorganisaties (N=265)	5%	14%	40%	13%	46%
Voedsel- en kledingbanken (N=255)	4%	5%	45%	10%	43%
Centra voor Jeugd en Gezin (N=250)	4%	12%	20%	26%	38%
Nutsbedrijven (N=239)	7%	28%	1%	10%	57%
Particuliere fondsen gericht op participatie kinderen (N=227)	4%	11%	70%	3%	22%
Gemeentelijke Krediet Bank (N=215)	2%	17%	48%	29%	8%
Kerken en moskeeën (N=209)	2%	3%	1%	23%	68%
Scholen/kinderopvang (N=201)	0%	8%	15%	15%	66%
Reclassering (N=180)	2%	8%	2%	9%	81%
Particuliere noodfondsen (N=174)	3%	5%	26%	12%	57%
Werkgevers (N=162)	3%	6%	2%	18%	74%
Deurwaarders (N=157)	3%	4%	2%	6%	85%
Belastingdienst (N=137)	2%	7%	0%	8%	83%
BKR (N=103)	1%	6%	2%	16%	75%
Kennisinstituten (N=100)	0%	4%	6%	22%	68%
Banken/hypotheekverstrekkers (N=89)	4%	18%	1%	7%	69%
Overige commerciële partijen (N=70)	4%	7%	3%	1%	81%
Ervaringsdeskundigen (N=67)	0%	6%	7%	51%	36%
(Lokale) vakbonden (N=66)	6%	5%	3%	33%	67%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er sprake is van verschillende wijzen waarop samenwerking met externe partners is georganiseerd. Deze samenwerkingsvormen zijn grofweg in te delen in twee typen, namelijk formele samenwerking (intentieverklaringen, convenanten en subsidie/inkooprelaties) en informele samenwerking (regelmatige of incidentele contacten).

Formele samenwerking

De meest voorkomende vorm van formele samenwerking betreft subsidie/inkoop. Gemeenten passen deze vorm vooral toe bij het inkopen van de collectieve zorgverzekering, het subsidiëren of inkopen van diensten van het welzijnswerk/maatschappelijke dienstverlening en het benutten van fondsen gericht op kinderen, zoals het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds en Stichting Leergeld. Verder blijkt dat een groot deel van de gemeenten een subsidierelatie heeft met vrijwilligersorganisaties (zoals Humanitas en Schuldhulpmaatje) en voedselbanken. Daarnaast kopen gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening diensten in bij kredietbanken.

Convenanten – en in mindere mate intentieverklaringen – worden vooral ingezet om de samenwerking met woningcorporaties, nutsbedrijven, zorgverzekeraars en banken/hypotheekverstrekkers handen en voeten te geven. Deze partijen hebben een belangrijke signaleringsfunctie voor gemeenten. Zij kunnen immers in hun administratie zien of burgers betaalachterstanden hebben. Deze partijen hebben dus een belangrijke rol op het gebied van vroegsignalering.

Informele samenwerking

Uit tabel 3.5 blijkt dat een groot deel van de samenwerking tussen gemeenten en externe partijen vorm krijgt in incidentele en in mindere mate regelmatige contacten. Incidentele contacten tussen gemeenten en organisaties hebben vooral betrekking op de uitvoering van schuldhulptrajecten. Het gaat hierbij om contacten tussen gemeenten en partijen zoals deurwaarders, Belastingdienst, BKR en werkgevers over individuele huishoudens/burgers met schulden.

Onder regelmatige contacten verstaan we samenwerkingsrelaties waarbij meerdere keren per jaar sprake is van overleg tussen gemeente en betreffende ketenpartner(s) zonder dat dit geformaliseerd is. Gemeenten hebben dergelijke contacten met name met ervaringsdeskundigen (zoals cliëntenraden), vakbonden, Centra voor Jeugd & Gezin en kerken en moskeeën.

4. AANDACHT VOOR SPEERPUNTEN

4.1 Inleiding

Zoals in het inleidende hoofdstuk al ter sprake is gekomen, heeft de Staatssecretaris van SZW bij de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht gevraagd voor een tweetal thema's (of prioriteiten), namelijk voor armoedebestrijding onder kinderen en voor preventie/vroegsignalering. Verder zijn er vanuit de Tweede Kamer moties ingediend om inzichtelijk te maken welke instrumenten door gemeenten voor de doelgroepen kinderen respectievelijk werkenden ingezet worden en met welke partijen daarbij samengewerkt wordt. In dit hoofdstuk geven we inzicht in deze zaken.

In de paragraaf 4.2 schenken we aandacht aan de vraag in hoeverre gemeenten het speerpunt 'armoedebestrijding onder kinderen' oppakken zoals dat door de Staatssecretaris bepleit is. Ook de daarmee samenhangende motie van de Tweede Kamer, namelijk het ingezette instrumentarium voor de doelgroep kinderen en de samenwerkingspartners, zal in deze paragraaf aan bod komen. Vervolgens komt in paragraaf 4.3 de aandacht voor preventie en vroegsignalering in het gemeentelijke beleid aan de orde. In paragraaf 4.4 geven we inzicht in de uitkomsten over de aandacht voor de doelgroep werkenden.

4.2 Armoedebestrijding kinderen

In de vragenlijst die gehanteerd is voor het consulteren van de gemeenten zijn enkele specifieke vragen over het speerpunt 'armoedebestrijding onder kinderen' opgenomen. Zo is de vraag aan bod gekomen in hoeverre gemeenten vanuit hun armoede- en schuldenbeleid specifiek **aandacht** besteden aan dit **speerpunt**. Tabel 4.1 bevat de resultaten van deze vraagstelling.

Tabel 4.1 Specifieke aandacht voor armoedebestrijding onder kinderen, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	92%	77%	83%	80%
Nee	8%	23%	17%	20%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De resultaten van bovenstaande tabel duiden er op dat armoedebestrijding onder kinderen bij vier op de vijf gemeenten en samenwerkingsverbanden aandacht krijgt binnen het armoede- en schuldenbeleid. Bij G36-gemeenten treffen we naar verhouding de meeste gemeenten aan die hieraan aandacht schenken. Bij een vijfde deel van de gemeenten is dit (vooralsnog) niet het geval is. Als redenen hiervoor hebben deze gemeenten er bijvoorbeeld op gewezen dat zij momenteel werken aan beleid voor deze doelgroep of dat zij uitsluitend een generiek beleid voeren (waarin geen nader onderscheid naar specifieke doelgroepen wordt gemaakt).

Vergelijken we op dit punt gemeenten met nieuw beleid en gemeenten met 'oud' beleid dan blijkt – zie tabel III.1 in bijlage III – dat gemeenten met nieuw beleid wat vaker specifiek aandacht besteden aan kinderen dan gemeenten die hun beleid nog niet vernieuwd hebben (86% versus 76%).

Aan de 248 gemeenten die gemeld hebben dat zij in hun armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht besteden aan armoedebestrijding onder kinderen hebben we gevraagd welke **typen beleidsinstrumenten** zij daartoe inzetten. Uit tabel 4.2 blijkt dat gemeenten bij armoedebestrijding onder kinderen vooral gebruik maken van gemeentelijke fondsen en financiële ondersteuning.

Tabel 4.2 Instrumenten voor armoedebestrijding onder kinderen, naar type gemeente en totaal

Type instrument	G36-gemeenten (N=36)	Overige gemeenten (N=177)	Samenwerkingsverbanden (N=35)	Totaal (N=248)
Gemeentelijke fondsen	94%	67%	63%	71%
Financiële ondersteuning	58%	63%	63%	62%
Preventie	42%	28%	43%	32%
Vroegsignalering	36%	25%	40%	29%
Kindpakketten	25%	12%	20%	15%
Anders	3%	7%	6%	7%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Specifieke **gemeentelijke fondsen** voor kinderen/jeugd blijken het meest ingezet te worden bij de armoedebestrijding onder kinderen. Het motief van gemeenten om deze fondsen in te zetten is vooral gelegen in het feit dat hiermee gestimuleerd kan worden dat kinderen die in armoede leven ook kunnen deelnemen aan sport- of culturele activiteiten (en dus kunnen (blijven) participeren in de samenleving). Uit de bovenstaande tabel blijkt dat G36-gemeenten veel vaker fondsen inzetten dan de andere typen gemeenten.

De 'populariteit' van het instrument **financiële ondersteuning** heeft volgens de betreffende gemeenten vooral te maken met het gegeven dat gemeenten gezinnen met kinderen graag iets extra's geven om te voorkomen dat kinderen al te zwaar door armoede en schulden van hun ouder(s) worden geraakt. Een deel van de gemeenten keert deze financiële ondersteuning in 'vrij te besteden middelen uit'. Dit houdt in dat zij elk jaar een bedrag overmaken naar de rekening van ouders. Echter een toenemend aantal gemeenten werkt met declaratieregelingen. Dit houdt in dat pas na aanlevering van bewijs dat zij het budget feitelijk aan de kinderen hebben besteed, geld overgemaakt krijgen.

Ongeveer een derde van de gemeenten zet **preventie en vroegsignalering** specifiek in om armoedebestrijding onder kinderen te voorkomen of in een vroegtijdig stadium aan te pakken. Daarbij werken zij samen met partijen uit de 'schil' rondom kinderen, namelijk scholen, kinderopvang en Centra voor Jeugd en Gezin. Zoals we ook al in paragraaf 2.4 hebben gezien, worden kindpakketten (nog) niet breed ingezet. Dit heeft te maken met het feit dat dit instrument vrij recent geïntroduceerd is.

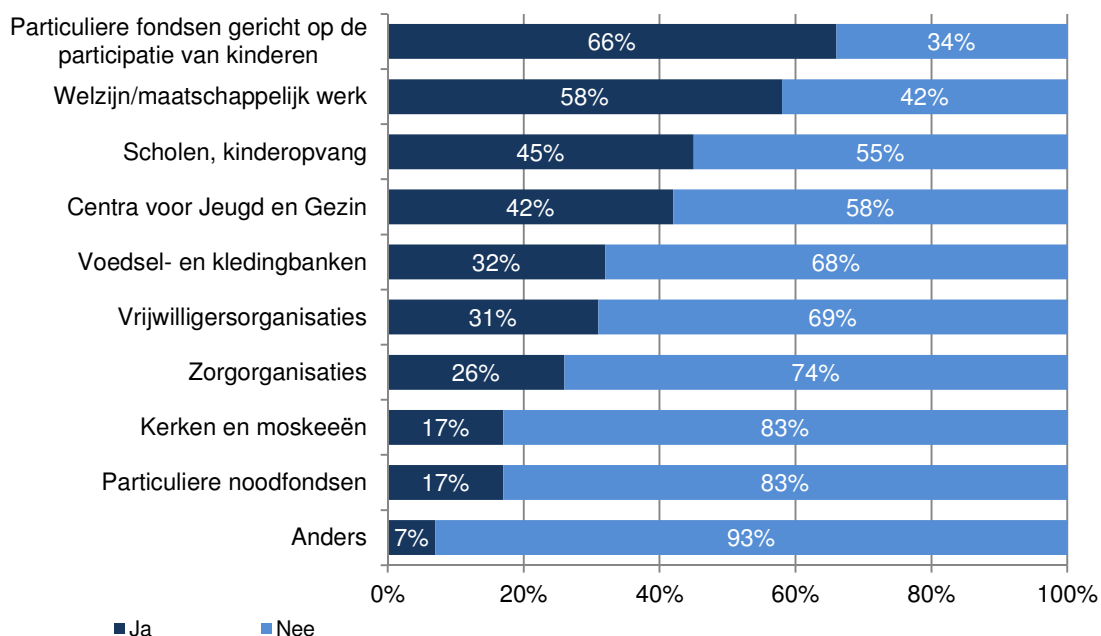
Bij de categorie 'anders' zijn door gemeenten met name de volgende alternatieve typen instrumenten naar voren gebracht:

- natuureglementen voor met name computers en fietsen (9 keer genoemd);
- activiteiten in schoolvakanties (3 keer genoemd);
- initiatieven om specifieke behoeften van kinderen in kaart te brengen (3 keer genoemd);
- convenant om huisuitzettingen van huishoudens met kinderen te voorkomen (1 keer genoemd);
- ruilwinkel voor o.a. speelgoed (1 keer genoemd).

Uit tabel III.2 in bijlage III blijkt dat gemeenten met nieuw beleid relatief vaker preventie en vroegsignalering inzetten bij de armoedebestrijding onder kinderen dan gemeenten waar nog geen nieuw beleid is ontwikkeld. Dit betekent dat ook op dit specifieke terrein de nadruk ook steeds meer 'aan de voorkant wordt gelegd', dus het voorkomen dat kinderen in een armoedesituatie terecht komen. Voor de andere instrumenten troffen we geen verschillen naar nieuw en 'oud' beleid aan.

Vervolgens zijn we nagegaan met welke **externe partijen** gemeenten **samenwerken** waar het gaat om armoedebestrijding onder kinderen. Dit punt is natuurlijk alleen aan de orde gekomen bij gemeenten die specifiek aandacht schenken aan dit thema. De partijen die daarbij de revue gepasseerd zijn staan weergegeven in figuur 4.1. Verder is in deze figuur het aandeel gemeenten weergegeven dat met de betreffende partijen samenwerkt waar het dit thema betreft.

Figuur 4.1 Samenwerkingspartners bij armoedebestrijding onder kinderen (N=248)



Bij armoedebestrijding onder kinderen blijken gemeenten vooral samenwerking te zoeken met particuliere fondsen gericht op de participatie van kinderen (zoals Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds), het welzijnswerk (jeugd- en jongerenwerk en maatschappelijk werk, scholen en kinderopvangorganisaties en de Centra voor Jeugd en Gezin).

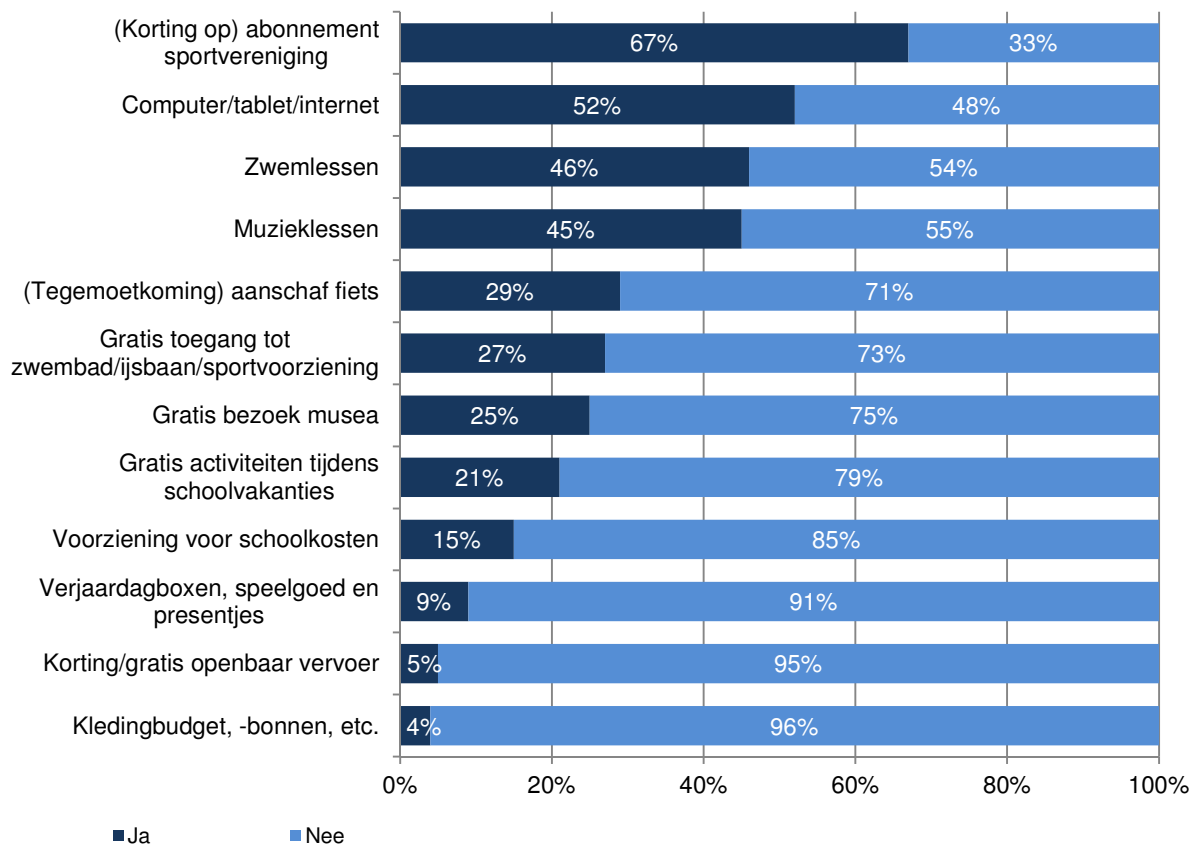
Bij de categorie 'anders' zijn de volgende partijen meer dan eens genoemd:

- sportverenigingen (8 keer genoemd);
- ervaringsdeskundigen, zoals bond voor uitkeringsgerechtigden (6 keer genoemd);
- vakbonden (3 keer genoemd);
- ondernemers (2 keer genoemd);
- muziekscholen (2 keer genoemd).

Uit een nadere analyse – zie de figuren III.1 tot en met III.9 in bijlage III – blijkt dat er op een aantal punten sprake is van (duidelijke) verschillen tussen typen gemeenten waar het gaat om samenwerking met externe partners bij armoedebestrijding onder kinderen. Zo zien we dat G36-gemeenten – met uitzondering van welzijn en maatschappelijk werk – met alle partijen relatief vaak samenwerken. De G36-gemeenten werken met name relatief meer frequent samen met particuliere fondsen gericht op de participatie van kinderen, voedsel- en kledingbanken, scholen en kinderopvang. Samenwerkingsverbanden werken relatief vaak samen met Centra voor Jeugd & Gezin en voedsel- en kledingbanken. Uit de toelichting blijkt dat voedsel- en kledingbanken vaak in meerdere gemeenten actief zijn. Samenwerkingsverbanden werken dan met de 'regionale' voedselbank samen.

We zijn verder ook nagegaan welke specifieke voorzieningen gemeenten – voor wie dat relevant is – inzetten voor kinderen in armoede of schuldsituaties. In figuur 4.2 is weergegeven welke specifieke voorzieningen hiervoor – al dan niet binnen het kindpakket – ingezet worden.

Figuur 4.2 Specifieke kindgerichte voorzieningen (N=248)



We zien dat de meest 'populaire' kindgerichte voorzieningen voor armoedebestrijding onder kinderen worden gevormd door gratis (of korting op) abonnementen op een sportvereniging, financiële ondersteuning bij de aanschaf van een computer en internet (of verstrekking van computers) en tegemoetkoming voor zwemlessen en muzieklessen. Daarentegen worden het verstrekken van kledingbudget/bonnen, korting op of gratis openbaar vervoer, verjaardagboxen, speelgoed en andere presentjes duidelijk minder toegepast door gemeenten. De overige voorzieningen die in figuur 4.2 opgenomen zijn nemen wat dit aangaat een 'middenpositie' in.

In totaal hebben zes gemeenten nog andere voorbeelden genoemd van specifieke voorzieningen die voor armoedebestrijding onder kinderen worden ingezet, zoals een babypakket, een noodfonds, tegemoetkoming kinderopvangkosten, een kunstcursus en het verstrekken van educatieve tijdschriften. Daarnaast heeft ruim 20% van de gemeenten aangegeven dat zij vrij te besteden budgetten naar huishoudens met kinderen overmaken. Ouders kunnen zelf bepalen hoe zij deze middelen – ten bate van hun kinderen – inzetten. Sommige van deze gemeenten controleren de besteding van deze middelen steekproefsgewijs.

Wat de typen gemeenten betreft zien we – zie de figuren III.10 tot en met III.21 in bijlage III – dat zich een aantal verschillen voordoen. De G36-gemeenten zetten veel frequenter specifieke voorzieningen in om armoede onder kinderen te bestrijden dan de andere twee typen gemeenten. Voor vrijwel alle specifieke voorzieningen geldt namelijk dat de G36-gemeenten deze relatief vaak inzetten. Met name voorzieningen als zwemlessen, muzieklessen, gratis activiteiten tijdens schoolvakanties en (korting op) abonnement sportvereniging worden relatief vaak ingezet. Samenwerkingsverbanden scoren over de hele linie – met uitzondering van verjaardagboxen, speelgoed en presentjes – lager dan gemiddeld.

Vergelijken we op dit punt gemeenten met nieuw beleid en gemeenten met 'oud' beleid, dan zien we bij twee typen specifieke voorzieningen verschillen. Gratis (of een tegemoetkoming voor) muzieklessen en budgetten voor computers/tablets en internet worden namelijk door gemeenten met nieuw beleid beduidend vaker ingezet dan door gemeenten met 'oud' beleid.

Hierboven zagen we al dat in totaal 63 gemeenten aangegeven hebben dat zij **geen specifieke aandacht** besteden aan **armoedebestrijding onder kinderen**. We zijn bij deze gemeenten nagegaan wat de redenen daarvoor zijn. In tabel 4.3 maken we geen nader onderscheid naar typen gemeenten, omdat de aantallen in het geval van G36 en samenwerkingsverbanden – respectievelijk 3 en 7 – te laag zijn om hier conclusies aan te verbinden. De belangrijkste reden blijkt te zijn dat gemeenten geen specifieke aandacht hebben voor doelgroepen en dus ook niet voor huishoudens met kinderen. Op de tweede plaats volgt dan het argument dat gemeenten momenteel werken aan de ontwikkeling van beleid gericht op de armoedebestrijding onder kinderen.

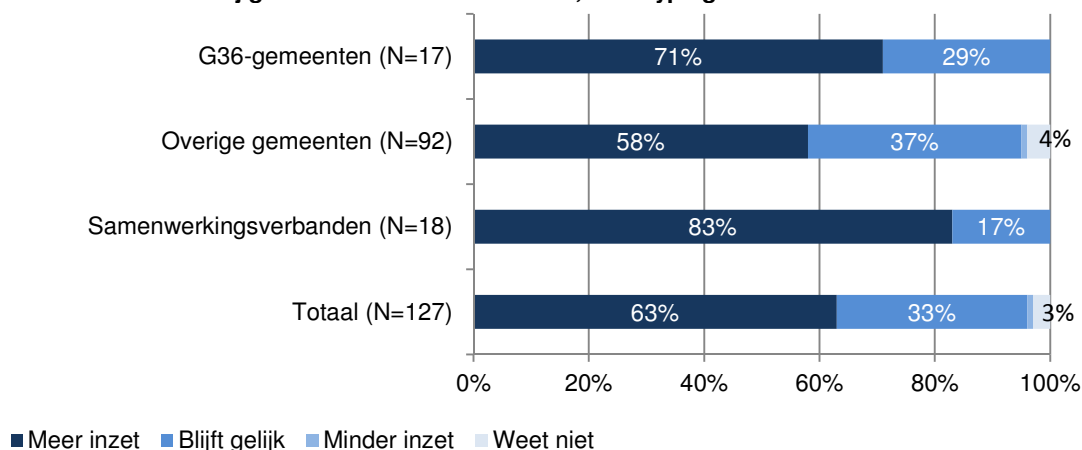
Tabel 4.3 Redenen van gemeenten om geen aandacht aan armoedebestrijding onder kinderen te besteden

Reden	Totaal (N=63)
In het algemeen geen aandacht voor specifieke doelgroepen	33%
Beleid hiervoor is in ontwikkeling	21%
Politiek niet voor deze doelgroep gekozen	18%
Onvoldoende personele capaciteit	16%
Geen middelen beschikbaar	16%
Onvoldoende kennis in huis	11%
Weet niet	8%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Aan de 127 gemeenten die het beleid voor armoede- en schuldenbeleid voor de komende jaren al vastgesteld hebben is de vraag gesteld welke **positie armoedebestrijding onder kinderen** daarbinnen in zal nemen (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Positie armoedebestrijding kinderen in toekomstig armoede- en schuldenbeleid bij gemeenten met nieuw beleid, naar type gemeente en totaal



Uit figuur 4.3 volgt dat het bijna twee derde deel van de gemeenten met nieuw beleid voornemens is om in de komende jaren extra inzet te plegen op armoedebestrijding onder kinderen. Deze gemeenten hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat zij een kindpakket in willen zetten, de banden met ketenpartners aanhalen om armoede onder kinderen eerder te signaleren en 'vrij te besteden budgetten' vervangen voor kindregelingen op declaratiebasis of regelingen in natura (om zo te bewerkstelligen dat de middelen ook daadwerkelijk bij kinderen terecht komen). Als 'spiegelbeeld' zien we dan ook dat er nauwelijks gemeenten zijn die hier minder aandacht aan gaan besteden.

Uit een nadere beschouwing van de verschillen tussen typen gemeenten blijkt dat met name samenwerkingsverbanden van gemeenten voornemens zijn om hun beleid ten aanzien van armoedebestrijding onder kinderen te intensiveren in de komende jaren. Op de tweede plaats volgen dan de G36-gemeenten terwijl de 'achterhoede' wat dit aangaat wordt gevormd door overige gemeenten.

4.3 Preventie en vroegsignalering

Het tweede door de Staatssecretaris aangedragen 'speerpunt' voor de aanwending van de extra middelen voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid betreft **preventie en vroegsignalering**. In tabel 4.4 hebben we eerst weergegeven in hoeverre gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht aan dit thema besteden.

Tabel 4.4 Aandacht voor 'preventie en vroegsignalering', naar type gemeente en totaal

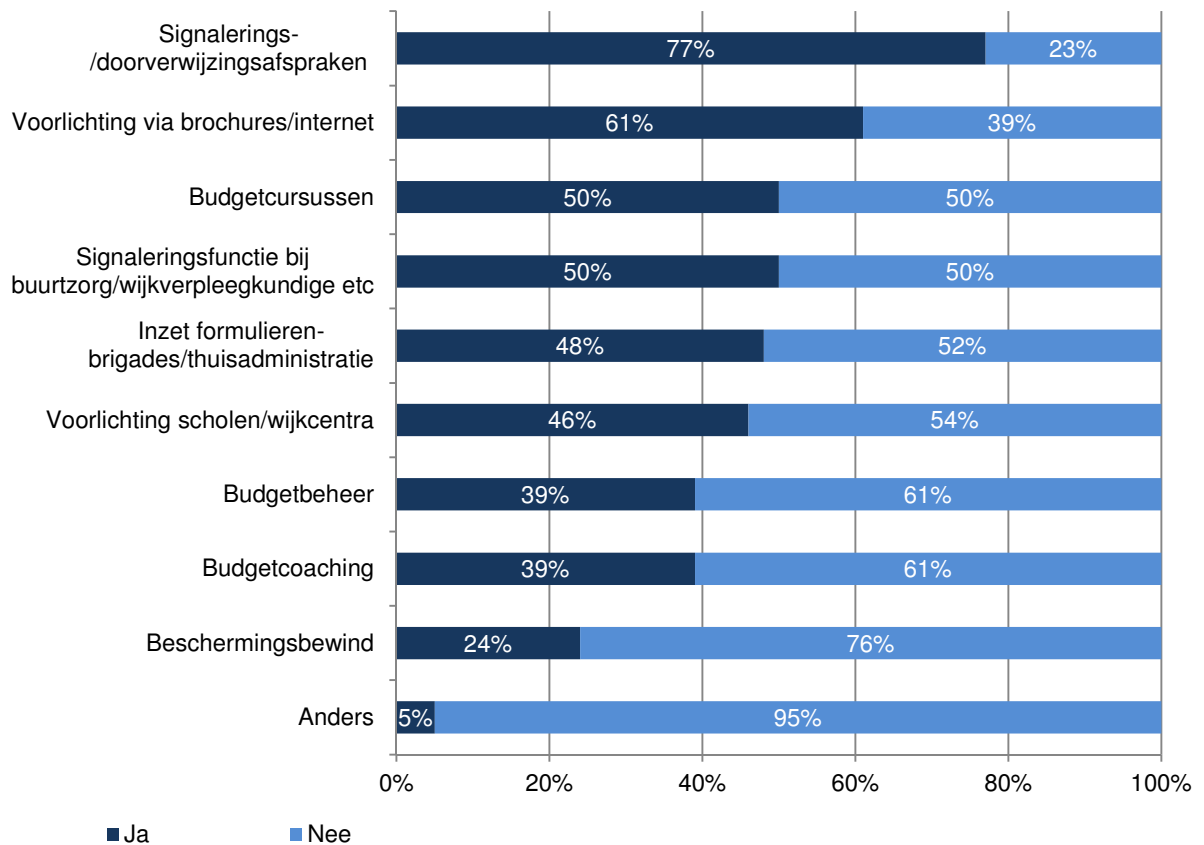
Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	87%	64%	86%	70%
Nee	13%	32%	12%	27%
Weet niet	0%	4%	2%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%

We zien dat bij zeven op de tien gemeenten dit thema inderdaad expliciet op de beleidsagenda staat. Dit geldt het sterkst voor de G36-gemeenten en samenwerkingsverbanden en in mindere mate voor de overige gemeenten.

We zijn – zie tabel III.3 in bijlage III – verder ook nagegaan in hoeverre zich op dit punt verschillen voordoen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid. Hiervan blijkt inderdaad sprake te zijn. Bij gemeenten met nieuw beleid ligt het aandeel gemeenten dat specifiek inzet op het thema 'preventie en vroegsignalering' namelijk hoger dan bij gemeenten met 'oud' beleid (76% versus 66%).

In totaal (zie tabel 4.4) besteden dus 218 gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht aan het thema 'preventie en vroegsignalering'. Bij deze gemeenten zijn we nagegaan hoe zij hier 'handen en voeten aan geven'. In figuur 4.4 presenteren we de resultaten daarvan. We zien dat gemeenten vooral invulling geven aan preventie en vroegsignalering via signalerings- en doorverwijzingsafspraken met ketenpartners en voorlichting via brochures en internet. Verder stellen we vast dat ongeveer de helft van de gemeenten in het kader van preventie en vroegsignalering gebruik maken van de instrumenten budgetcursussen, signalering via buurtzorg, sociale (wijk)teams, formulierenbrigades, thuisadministratie en voorlichting op scholen of in wijkcentra.

Figuur 4.4 Wijze waarop gemeenten invulling geven aan preventie en vroegsignalering (N=218)

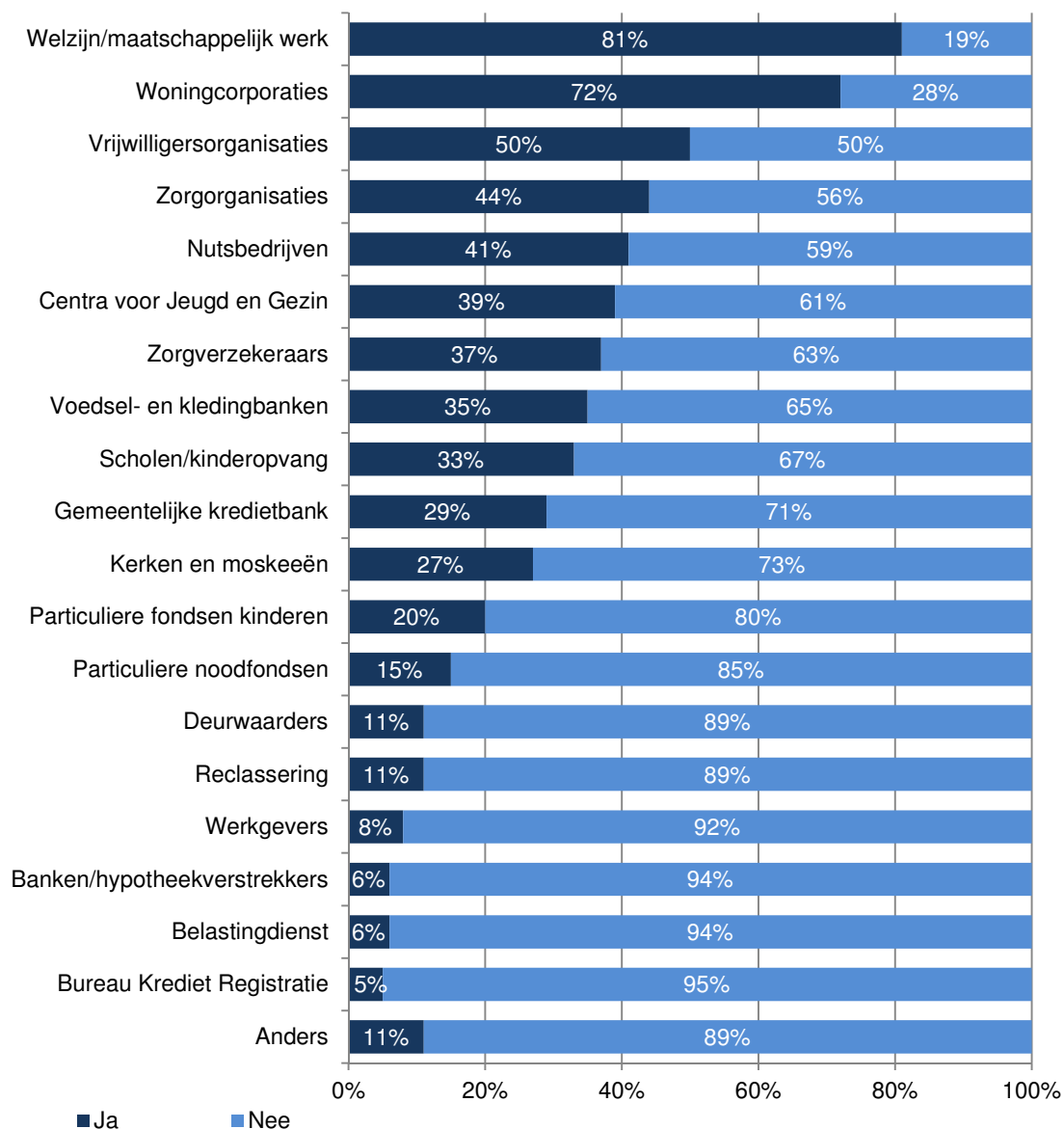


Wat betreft de verschillen tussen typen gemeenten – zie de figuren III.22 tot en met III.30 in bijlage III – dan blijkt dat G36-gemeenten alle instrumenten vaker inzetten dan de andere onderscheiden typen gemeenten. Dit geldt met name voor het betrekken van buurtzorg/wijkverpleegkundige/sociale teams bij signalering en voorlichtingsactiviteiten. Gemeenten met nieuw beleid zetten ten opzichte van gemeenten met ‘oud’ beleid wat sterker in op voorlichtingsactiviteiten (via brochures, internet, op scholen en wijkcentra). Voor de andere instrumenten op het gebied van preventie/vroegsignalering zien we geen noemenswaardige verschillen. Voor wat betreft beschermingsbewind geldt dat gemeenten dit veelal niet als instrument zien¹⁰.

Ook nu zijn we weer nagegaan met welke **externe partijen** gemeenten **samenwerken** bij het thema ‘preventie en vroegsignalering’ (zie figuur 4.5). We zien dat bijna drie kwart van deze gemeenten bij het thema ‘preventie en vroegsignalering’ samenwerkt met welzijn/maatschappelijk werk en woningcorporaties. Op enige afstand volgen partijen zoals vrijwilligersorganisaties, zorgorganisaties, nutsbedrijven, Centra voor Jeugd en Gezin en zorgverzekeraars waar ongeveer vier op de tien gemeenten mee samenwerken. Verder stellen we vast dat slechts een beperkt deel van de gemeenten samenwerkt met partijen als deurwaarders, het BKR en de Belastingdienst. Vanwege het geringe aantal keer dat deze partijen genoemd zijn, hebben we kennisinstituten, ervaringsdeskundigen, (lokale) vakbonden, overige commerciële partijen (zoals providers en postorderbedrijven) en politie in de categorie ‘anders’ ingedeeld.

¹⁰ Zie eerdere opmerking over beschermingsbewind in voetnoot 6.

Figuur 4.5 Partners van gemeenten bij preventie en vroegsignalering (N=218)



Ook nu zijn we – zie de figuren III.31 tot en met III.49 in bijlage III – weer nagegaan welke variaties zich voordoen tussen typen gemeenten waar het gaat om samenwerking met externe partners rondom het thema ‘preventie en vroegsignalering’. Hieruit blijkt dat G36-gemeenten er regelmatig in positieve zin uitspringen. Dit geldt dan met name voor de samenwerking met vrijwilligersorganisaties, zorgverzekeraars, particuliere fondsen gericht op participatie van kinderen, voedsel- en kledingbanken en de Belastingdienst.

In totaal zijn er dus 93 gemeenten die in hun armoede- en schuldenbeleid **geen specifieke aandacht** besteden aan preventie en vroegsignalering. Ook in dit geval hebben we aan deze gemeenten de vraag gesteld wat de **redenen** daarvoor zijn. Tabel 4.5 biedt hier inzicht in. Wederom hebben we ervoor gekozen hier geen onderscheid te maken tussen typen gemeenten, omdat de aantallen dusdanig klein zijn voor G36-gemeenten en samenwerkingsverbanden (respectievelijk namelijk 5 en 6).

Tabel 4.5 Redenen waarom gemeenten geen specifieke aandacht aan preventie en vroegsignalering besteden

Reden	Totaal (N =93)
Politiek heeft niet voor dit thema gekozen	30%
Geen middelen beschikbaar	23%
Onvoldoende personele capaciteit	22%
Beleid hiervoor is in ontwikkeling	15%
Onvoldoende kennis in huis	13%
Niet nodig	3%
Weet niet	12%

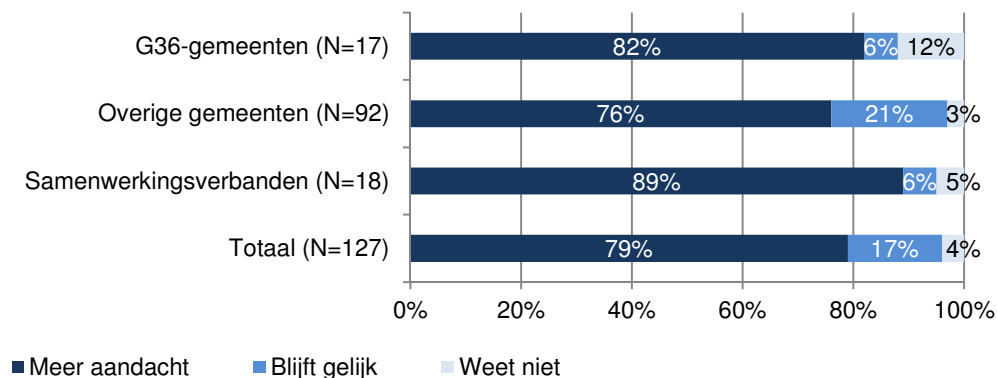
Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

De belangrijkste reden dat een deel van de gemeenten geen specifieke aandacht aan preventie en vroegsignalering besteedt, blijkt te maken te hebben met dat de lokale politiek niet voor dit thema heeft gekozen. Bijna een derde deel van deze gemeenten voert dit namelijk als argument aan. Verder heeft bijna een kwart van de gemeenten aangegeven dat zij onvoldoende middelen en/of personele capaciteit hebben om specifiek aandacht aan preventie en vroegsignalering te besteden.

We zijn ook weer nagegaan of en, zo ja, in welke opzichten er sprake is van verschillen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid (zie tabel III.4 in bijlage III). Daaruit blijkt dat gemeenten met nieuw beleid ten aanzien van specifieke aandacht voor preventie en vroegsignalering relatief vaak aangeven dat beleid hiervoor 'in de maak is'. Daarentegen noemen gemeenten met 'oud' beleid wat vaker als argumenten om hier geen specifieke aandacht aan te besteden dat de politiek hiervoor niet heeft gekozen en dat er geen middelen voor beschikbaar zijn.

Aan de 127 gemeenten die het armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode inmiddels vastgesteld hebben, hebben we de vraag gesteld wat de **positie van het thema 'preventie en vroegsignalering'** hierin is (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6 Toekomstige positie 'preventie en vroegsignalering' in armoede- en schuldenbeleid gemeenten met nieuw beleid, naar type gemeente en totaal



Aan de hand van figuur 4.6 kunnen we concluderen dat bij gemeenten met nieuw beleid het thema 'preventie en vroegsignalering' (verder) in belang zal toenemen. Acht op de tien van deze gemeenten heeft namelijk aangegeven dat dit thema meer aandacht vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid zal krijgen. Geen enkele gemeente heeft gemeld dat de aandacht voor dit thema af zal nemen.

4.4 Armoede- en schuldenbestrijding werkenden/ondernemers

Zoals gezegd, heeft de Tweede Kamer in een motie aan de Staatssecretaris gevraagd om inzichtelijk te maken hoe en op welke wijze gemeenten aandacht besteden aan armoede- en schuldenbestrijding onder **werkenden en ondernemers**. Om hier invulling aan te geven zijn we allereerst nagegaan in hoeverre gemeenten vanuit dit beleid specifiek inzetten op deze doelgroep. In tabel 4.6 hebben we de resultaten daarvan samengevat.

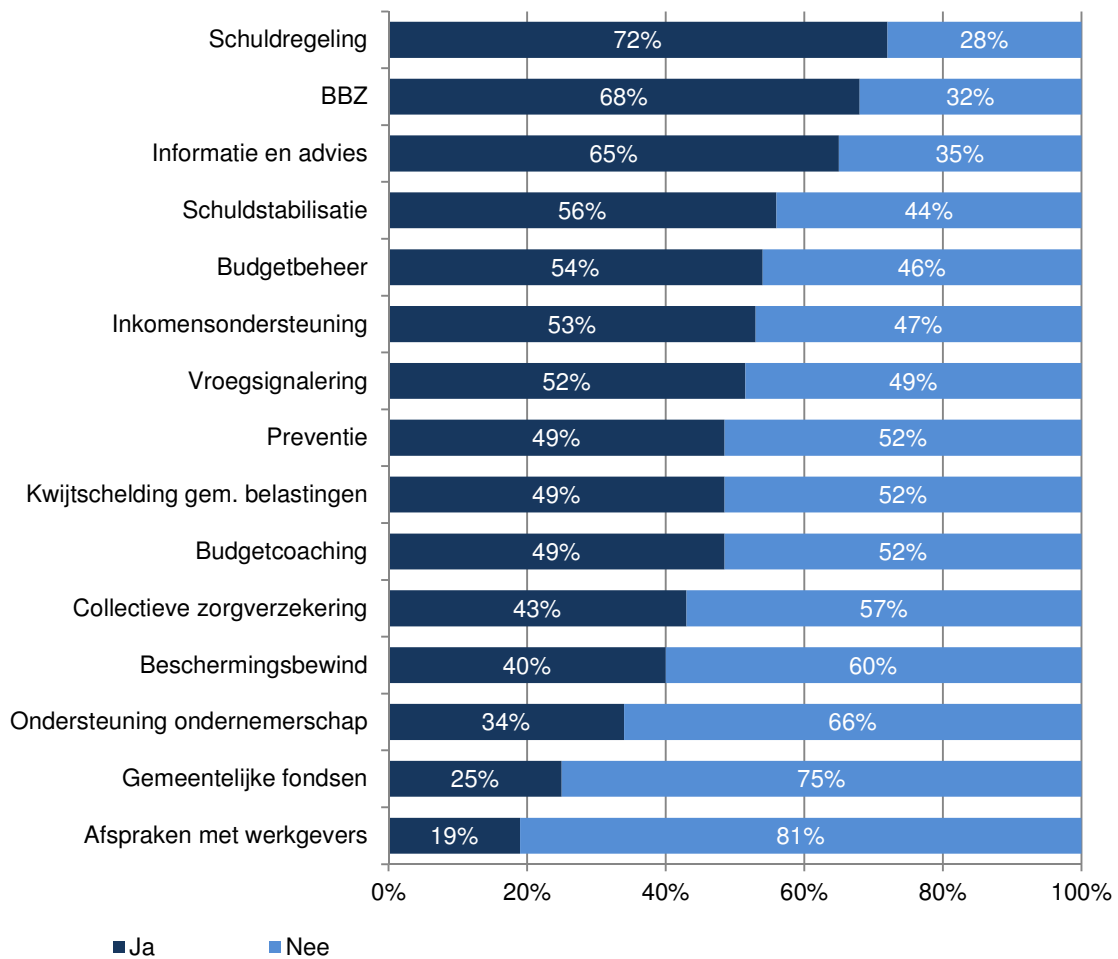
Tabel 4.6 Specifieke aandacht armoede- en schuldenbestrijding werkenden/ondernemers, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	36%	20%	19%	22%
Nee	64%	77%	81%	76%
Weet niet	0%	3%	0%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%

We constateren dat 'overall' gezien meer dan een vijfde deel van de gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid (ook) specifiek inzet op armoede- en schuldenbestrijding onder werkenden en ondernemers. Dit aandeel valt bij G36-gemeenten het hoogste uit. De verschillen tussen overige gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn beperkt. Uit de vergelijking tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid blijkt dat – hoewel de verschillen niet heel groot zijn – gemeenten met nieuw beleid vaker specifiek aandacht aan armoede- en schuldenbestrijding onder werkenden en ondernemers besteden.

Bij de 68 gemeenten die gemeld hebben dat zij specifiek aandacht schenken aan armoedebestrijding onder werkenden en ondernemers zijn we nagegaan welke **instrumenten** zij daartoe inzetten. Figuur 4.7 geeft hier inzicht in.

Figuur 4.7 Inzet instrumenten voor armoede- en schuldenbestrijding specifiek voor werkenden en ondernemers (N=68)



We zien dat het meest ‘populaire’ instrument wordt gevormd door schuldregeling. Met dit instrument kunnen gemeenten aan werkenden en ondernemers schuldhelpverlenings-trajecten aanbieden. Op de tweede plaats volgt dan Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ) terwijl de derde positie ingenomen wordt door informatie en advies. Aan de andere kant van het ‘spectrum’ zien we dat gemeenten instrumenten als afspraken met werkgevers en gemeentelijke fondsen in beperkte mate toepassen voor de doelgroep werkenden en ondernemers.

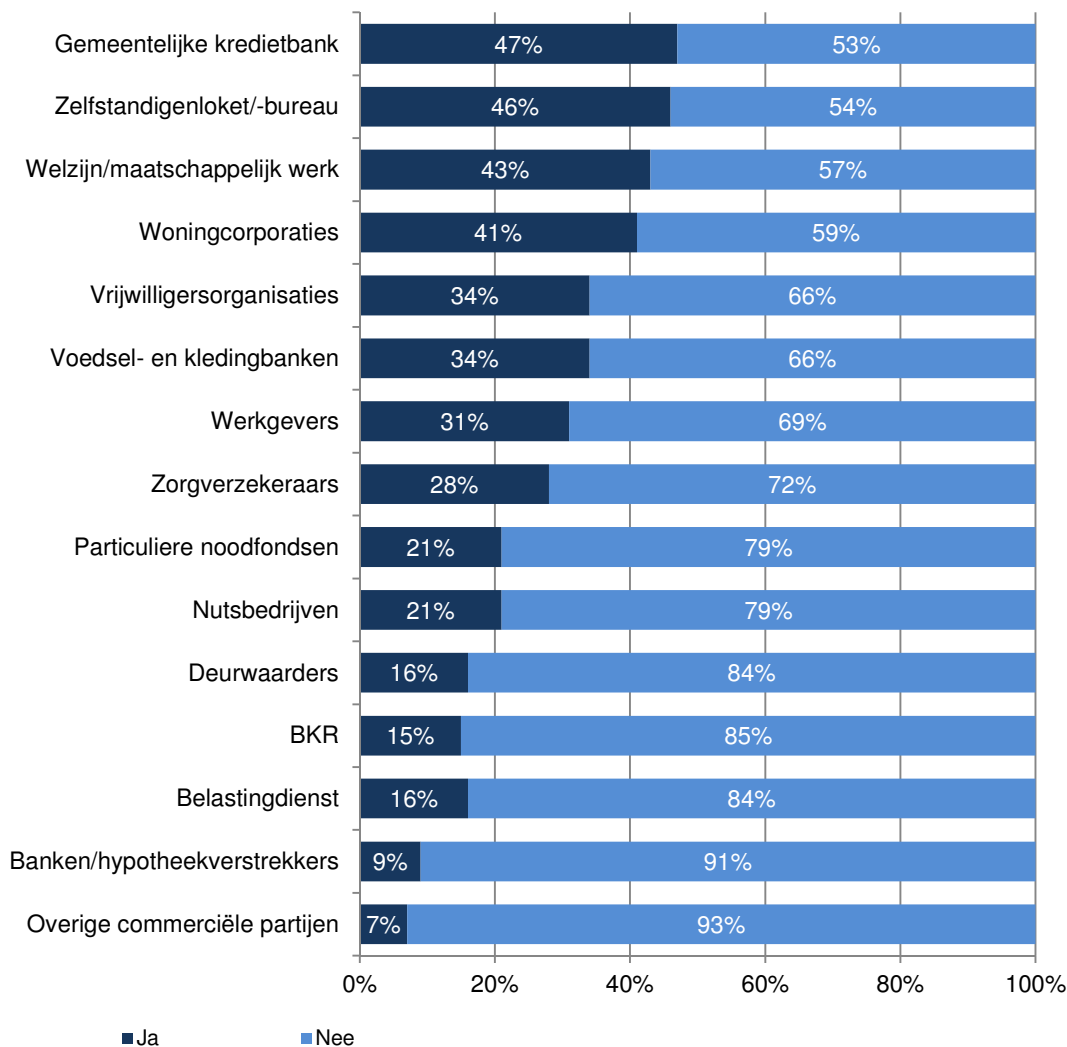
In de figuren III.50 tot en met III.64 van bijlage III zijn op het punt van de ingezette instrumenten voor de doelgroep werkenden/ondernemers de uitkomsten naar type gemeenten weergegeven. Deze moeten met de nodige voorzichtigheid worden gelezen, vanwege het geringe aantal waarnemingen voor samenwerkingsverbanden.

Bezien we de verschillen op dit punt tussen gemeenten met nieuw en ‘oud’ beleid, dan blijken de eerstgenoemde gemeenten beduidend vaker in te zetten op drie typen instrumenten, namelijk:

- vroegsignalering (69% nieuw, 36% ‘oud’);
- gemeentelijke fondsen (45% nieuw, 17% ‘oud’);
- ondersteuning ondernemerschap (44% nieuw, 25% ‘oud’).

In de betreffende motie van de Tweede Kamer wordt ook gevraagd om inzicht in de **samenwerkingspartners** van gemeenten waar het gaat om armoede- en schuldenbestrijding onder werkenden en ondernemers. Daarom hebben we daar bij het raadplegen van gemeenten aandacht aan besteed. In figuur 4.8 vatten we het een en ander samen.

Figuur 4.8 Externe partners bij specifiek beleid voor armoede- en schuldenbestrijding onder werkenden/ondernemers (N=68)



Uit figuur 4.8 kan worden geconcludeerd dat gemeenten bij de armoede- en schuldenbestrijding onder werkenden en ondernemers vooral samenwerken met:

- gemeentelijke/regionale kredietbank;
- regionaal samenwerkingsverband Zelfstandigenloket/Bureau Zelfstandigen (voor de uitvoering van het BBZ);
- Welzijn/maatschappelijk werk;
- woningcorporaties;
- vrijwilligersorganisaties.

Daarentegen wordt wat dit aangaat maar mondjesmaat de samenwerking met partijen als banken/hypotheekverstrekkers en commerciële partijen als providers en postorderbedrijven gezocht.

In de figuren III.65 tot en met III.79 in bijlage III zijn de uitkomsten voor elk van de drie onderscheiden typen gemeenten weergegeven. Gezien het beperkte aantal waarnemingen voor met name samenwerkingsverbanden bij deze vraag, dienen de uitkomsten met de nodige voorzichtigheid betracht te worden.

Ten aanzien van gemeenten met nieuw en 'oud' beleid blijken er in beperkte mate verschillen voor te komen. Gemeenten met nieuw beleid werken iets vaker samen met deurwaarders (25% versus 8% voor gemeenten met 'oud' beleid) zorgverzekeraars (34% versus 22%) en particuliere noodfondsen (28% versus 14%). Gemeenten met 'oud' beleid werken daarentegen vaker samen met het regionale samenwerkingsverband Zelfstandigenloket/Bureau Zelfstandigen voor de uitvoering van het BBZ (53% 'oud' versus 38% nieuw).

5. INZET EXTRA MIDDELEN ARMOEDE- EN SCHULDENBELEID

5.1 Inleiding

Zoals in het inleidende hoofdstuk al ter sprake kwam, heeft het kabinet vanaf 2013 structureel extra middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld voor het armoede- en schuldenbeleid. In paragraaf 5.2 schenken we aandacht aan de aanwending van deze middelen door gemeenten. De navolgende uitkomsten hebben vooral betrekking op de 20 miljoen extra middelen die in 2013 beschikbaar zijn gesteld (en dus niet op de middelen die in 2014 en 2015 beschikbaar zullen komen).

5.2 Aanwending extra middelen

In de eerste plaats hebben we gemeenten de vraag gesteld of de *extra middelen* voor armoede- en schuldenbeleid geresulteerd hebben in een *intensivering* van dit *beleid*. Tabel 5.1 bevat de uitkomsten van deze vraagstelling.

Tabel 5.1 Impact extra middelen op intensivering armoede- en schuldenbeleid, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	72%	58%	67%	61%
Nee	26%	34%	29%	32%
Weet niet	3%	9%	5%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%

We zien dat bij bijna twee derde van de gemeenten de extra middelen inderdaad als effect hebben gehad dat het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid geïntensiveerd is. Bij G36-gemeenten en samenwerkingsverbanden blijkt hier vaker sprake van te zijn dan bij de overige gemeenten.

Voor ruim een derde deel van de gemeenten geldt dit echter (nog) niet. Voor dit laatste worden vanuit deze gemeenten twee verklaringen aangedragen. In de eerste plaats is regelmatig naar voren gebracht dat de extra middelen in eerste instantie (in 2013) nog vrij beperkt waren. In 2014 en 2015 zullen de bijdragen vanuit het Rijk aanzienlijk groter zijn. In de tweede plaats heeft een aantal gemeenten opgemerkt dat door de recente gemeenteraadsverkiezingen (op het moment van de gemeentelijke opvraag) nog onvoldoende tijd is geweest om de 'vertaling' van deze middelen naar (intensivering van) armoede- en schuldenbeleid te maken.

We zijn – zie tabel IV.1 in bijlage IV – ook nagegaan in hoeverre zich op dit punt verschillen voordoen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid. Daaruit blijkt dat de effecten van de extra middelen op intensivering van het armoede- en schuldenbeleid zich bij gemeenten met nieuw beleid in duidelijk sterkere mate manifesteren dan bij gemeenten met 'oud' beleid. De verklaring hiervoor is dus waarschijnlijk dat gemeenten met nieuw beleid de extra middelen al hebben kunnen verdisconteren in hun armoede- en schuldenbeleid.

Samenhangend met het voorgaande zijn we nagegaan voor welke **doelen** gemeenten de extra middelen in de afgelopen periode aangewend hebben. Daarbij hebben we met name ook aandacht besteed aan de prioriteiten zoals die door de Staatssecretaris van het ministerie van SZW aangedragen zijn. Tabel 5.2 geeft hier inzicht in. Uit onderstaande tabel blijkt dat in overgrote meerderheid van de gemeenten de additionele middelen ingezet worden waarvoor zij zijn bedoeld, namelijk voor armoede- en schuldenbeleid. Dit geldt voor bijna negen op de tien gemeenten.

Tabel 5.2 Besteding extra middelen armoede- en schuldenbeleid, naar type gemeente en totaal

Bestedingscategorie	G36-gemeenten (N=28)	Overige gemeenten (N=153)	Samenwerkingsverbanden (N=24)	Totaal (N=205)
Andere thema's/doelgroepen binnen armoede- en schuldenbeleid	79%	59%	50%	61%
Armoedebestrijding onder kinderen	57%	54%	67%	56%
Preventie/vroegsignalering	43%	30%	63%	36%
Niet specifiek voor armoede- en schuldenbeleid ingezet	7%	14%	0%	11%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Slechts een klein aantal gemeenten heeft de additionele middelen deels aan andere doeleinden dan het armoede- en schuldenbeleid besteed. Het ging hierbij vooral om kleinere gemeenten die in 2013 relatief kleine bedragen uitgekeerd hebben gekregen. Bovendien betrof het in die gevallen veelal een deel van het budget dat anders was besteed (namelijk gemiddeld 59% van het budget). Uit het bovenstaande kan dan worden opgemaakt dat het 'wegleffect' in omvang van het budget veel kleiner moet zijn dan het genoemde aandeel gemeenten dat de middelen (deels) voor andere doeleinden heeft gebruikt¹¹.

Verder komt uit tabel 5.2 naar voren dat ruim de helft van de gemeenten een deel van de extra middelen aan armoedebestrijding onder kinderen besteedt. Gemiddeld gaat het bij deze gemeenten dan om 55% van de extra middelen die hieraan besteed wordt. Ruim een derde van de gemeenten heeft (ook) extra geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering. Gemiddeld genomen besteden deze gemeenten zo'n 27% van de extra middelen aan preventie/vroegsignalering.

Een groot deel van de extra middelen uit 2013 blijkt aangewend te worden voor andere thema's binnen het armoede- en schuldenbeleid dan de prioriteiten zoals die door de Staatssecretaris bepleit zijn. Van de 205 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord besteedt 60% van de gemeenten een deel van de middelen aan andere thema's binnen het armoede- en schuldenbeleid.

We plaatsen bij tabel 5.2 nog wel de kanttekening dat een derde deel van de gemeenten de vraag over de aanwending van de extra middelen niet kon beantwoorden.

¹¹ Dit wordt ook bevestigd door de uitkomst in tabel 5.4, waaruit blijkt dat slechts 2% van de gemeenten met nieuw beleid aangeeft (een deel van) de extra middelen anders aan te wenden dan voor armoede- en schuldenbeleid. Het betreft hier uitsluitend kleinere gemeenten.

Maken we een onderscheid naar typen gemeenten dan valt op dat de samenwerkingsverbanden de additionele middelen relatief vaker besteden aan de speerpunten zoals die door de Staatssecretaris zijn benoemd. Bij de G36-gemeenten worden de extra middelen vaker besteed voor andere thema's dan de 'meegegeven' speerpunten.

Tabel IV.2 in bijlage IV geeft inzicht in de verschillen in de aanwending van de extra middelen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid. Daaruit komt naar voren dat gemeenten met nieuw beleid de extra middelen net iets vaker dan gemeenten met 'oud' beleid inzetten voor de twee speerpunten van de Staatssecretaris. De verschillen zijn echter klein. Als het gaat om besteding van de extra middelen aan thema's die niet gerelateerd zijn aan het armoede- en schuldenbeleid, kwam dit onder gemeenten met nieuw beleid net iets meer voor dan onder gemeenten met 'oud' beleid.

Vervolgens zijn we nagegaan welke **nieuwe initiatieven** gemeenten eventueel met de extra middelen geïnitieerd hebben. In totaal kon 8% van de gemeenten (N=311) deze vraag niet beantwoorden, terwijl 47% van de gemeenten aangegeven heeft dat er op het moment van de raadpleging (nog) geen nieuwe initiatieven gerealiseerd zijn. De overige 45% van de gemeenten heeft met de extra middelen dus wel nieuwe initiatieven van de grond getrokken. Voorbeelden daarvan die door meerdere van deze gemeenten naar voren gebracht zijn, zijn:

- uitbreiding instrumenten armoedebestrijding onder kinderen zoals o.a. kindpakket, samenwerking met Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds (79 keer genoemd);
- subsidies verstrekt aan vrijwilligersorganisaties (zoals Humanitas, Schuldhulpmaatje) en voedsel- en kledingbanken (29 keer genoemd);
- uitbreiding/versterking instrumentarium op het gebied van vroegsignalering en preventie, zoals voorlichtingsprojecten en professionaliseren integrale intake (18 keer genoemd);
- nieuwe initiatieven voor maatschappelijke participatie volwassenen/ouderen (8 keer genoemd);
- verbetering netwerkvorming met ketenpartners door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren (5 keer genoemd).

Bij het raadplegen van gemeenten is ook de vraag aan de orde gekomen in hoeverre zij met de extra middelen al **additionele resultaten** hebben weten te behalen. De uitkomst op deze vraag is in tabel 5.3 weergegeven.

Tabel 5.3 Additionele resultaten door inzet extra middelen, naar type gemeente en totaal

Antwoordcategorie	G36-gemeenten (N=39)	Overige gemeenten (N=230)	Samenwerkingsverbanden (N=42)	Totaal (N=311)
Ja	41%	23%	26%	25%
Nee, nog te vroeg	44%	46%	62%	48%
Nee, wordt ook niet verwacht	8%	22%	7%	18%
Weet niet	8%	9%	5%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Uit tabel 5.3 volgt dat voor het grootste deel van de gemeenten het tijdstip van het

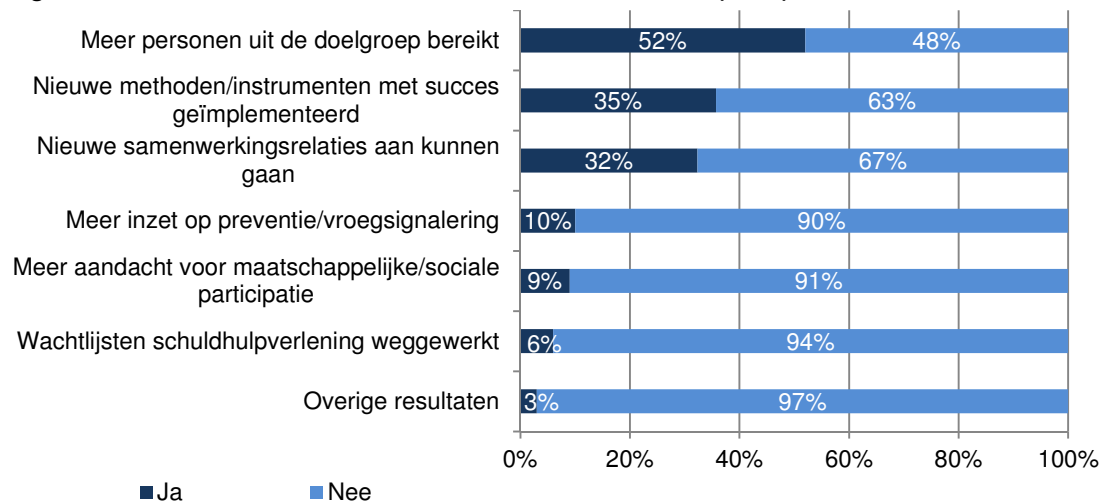
onderzoek te vroeg was om al additionele resultaten van de extra middelen te kunnen melden. Deze gemeenten verwachten echter op termijn wel dergelijke resultaten. Bijna een vijfde deel van de gemeenten heeft geen additionele resultaten met de extra middelen weten te boeken en verwacht dit ook naar de toekomst niet. Verder kon 8% van de gemeenten deze vraag niet beantwoorden. Per saldo waren er dus 77 gemeenten die op het moment van het onderzoek al wel additionele resultaten signaleerden. We komen daar in het onderstaande nog op terug.

De belangrijkste verschillen tussen de typen gemeenten laten zich als volgt samenvatten. De G36-gemeenten gaven vaker dan gemiddeld aan dat de extra middelen al tot additionele resultaten hebben geleid. De gemeenten in samenwerkingsverbanden gaven het meeste aan dat ze deze conclusie nu nog niet konden trekken. De overige gemeenten gaven vaker dan gemeenten uit samenwerkingsverbanden en de G36-gemeenten aan dat ze ook geen additionele resultaten verwachtten. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de gemeenten uit de categorie 'overige gemeenten' vaak kleinere gemeenten zijn. Met de verstrekking van de extra middelen is bij de totstandkoming van het bedrag rekening gehouden met het aantal inwoners van gemeenten en het aantal burgers dat beroep doet op gemeentelijke voorzieningen. Enkele gemeenten gaven aan dat de extra middelen voor hun gemeente dermate laag waren dat zij deze hebben toegevoegd aan het algemene budget en geen nieuw beleid hiervoor hebben gemaakt.

Tabel IV.3 in bijlage IV biedt weer inzicht in de verschillen tussen gemeenten met nieuw en 'oud' beleid. De belangrijkste verschillen die daaruit naar voren komen zijn de volgende. Gemeenten met nieuw beleid geven vaker aan dat er al additionele resultaten zijn voortgekomen uit de besteding van de extra middelen. Voor gemeenten die hun beleid nog niet vernieuwd hebben, geldt dat zij iets vaker nog niet weten of er additionele resultaten verwacht kunnen worden. Daarvoor is het dan nog te vroeg.

Zoals gezegd, hadden 77 gemeenten ten tijde van het onderzoek al wel additionele resultaten weten te boeken met de extra middelen. We zijn bij deze gemeenten nagegaan om welke **typen resultaten** het dan ging (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Additionele resultaten door inzet extra middelen (N=77)



Op grond van figuur 5.1 kunnen we concluderen dat gemeenten met de extra middelen vooral additionele resultaten hebben weten te boeken op het gebied van het bereiken van de doelgroep. Hiervoor hebben we gezien dat het in beeld krijgen van de verschillende doelgroepen van het armoede- en schuldenbeleid geen eenvoudige opgave is. Bij een derde van de gemeenten zijn met de additionele middelen nieuwe methoden/instrumenten geïntroduceerd dan wel nieuwe samenwerkingsrelaties ontstaan.

Aan de 127 gemeenten die het armoede- en schuldenbeleid voor de komende periode al vastgesteld hebben (dus gemeenten met nieuw beleid) is de vraag gesteld waarvoor de **extra middelen**, die in de **komende jaren** beschikbaar zullen komen, aangewend zullen worden. In tabel 5.4 hebben we de resultaten van deze vraagstelling samengevat.

Tabel 5.4 Aanwending toekomstige extra middelen armoede- en schuldenbeleid door gemeenten met nieuw beleid, naar type gemeente en totaal

Type besteding	G36-gemeenten (N=17)	Overige gemeenten (N=92)	Samenwerkingsverbanden (N=18)	Totaal (N=127)
Armoedebestrijding kinderen	41%	39%	61%	42%
Preventie/vroegsignalering	6%	20%	28%	19%
Verruiming/uitbreiding van vergoedingen	6%	10%	17%	10%
Ontwikkeling nieuw beleid	18%	5%	17%	9%
Beter in kaart brengen doelgroepen	18%	5%	0%	6%
Anders	6%	7%	0%	6%
Extra middelen niet ingezet voor armoede- en schuldenbeleid	0%	2%	0%	2%
Nog niet bekend	29%	32%	17%	29%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Uit tabel 5.4 blijkt dat bijna dertig procent van de gemeenten met nieuw beleid nog niet weet waaraan de extra middelen besteed zullen worden. Voor zover gemeenten dit wel weten geven zij met name aan dat de middelen zullen worden aangewend voor de speerpunten van het kabinet, namelijk armoedebestrijding onder kinderen en (in mindere mate) preventie en vroegsignalering. Bij samenwerkingsverbanden treffen we dit vaker aan dan bij de andere twee typen gemeenten. Wanneer we de verschillen tussen de typen gemeenten in ogenschouw nemen, blijkt dat samenwerkingsverbanden relatief vaak in gaan zetten op beide speerpunten.

6. SAMENVATTENDE CONCLUSIES

6.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de gemeentelijke opvraag over armoede- en schuldenbeleid getrokken kunnen worden. Naast de inhoud en uitvoering van dit beleid, komt in dit onderzoek ook de besteding van de extra middelen en de aandacht voor specifieke speerpunten – armoedebestrijding onder kinderen en onder werkenden – aan de orde. De bevindingen die in dit rapport gepresenteerd zijn, zijn gebaseerd op de raadpleging van 311 vertegenwoordigers van gemeenten, namelijk 269 individuele gemeenten en 42 samenwerkingsverbanden van gemeenten. Deze respondenten ‘dekken’ **alle 403 gemeenten** in ons land (exclusief de gemeenten in het Caribisch Nederland) af.

Alvorens de bevindingen samen te vatten, merken we op dat het een **momentopname** betreft. Het geeft de situatie medio 2014 weer. We hebben vastgesteld dat een ruime meerderheid van de gemeenten (namelijk 59%) hun beleid na de gemeenteraadsverkiezingen van maart jl. nog niet vernieuwd hadden. Vanwege het feit dat deze gemeenten (nog) ‘lopend’ beleid uit de vorige beleidsperiode voeren, zullen hierin de ‘prikkelers’ vanuit de extra middelen voor armoede- en schuldenbeleid nog niet verdisconteerd zijn. Vandaar dat in de uitkomsten ook een nader onderscheid is gemaakt tussen gemeenten met nieuw armoede- en schuldenbeleid en gemeenten die dit beleid nog niet vernieuwd hadden. Bovendien hebben we de toekomstgerichte vragen uitsluitend voor gemeenten met nieuw beleid weergegeven. In hun geval heeft immers al besluitvorming plaatsgevonden over het beleid voor de komende jaren.

6.2 Samenvattende conclusies

In het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid blijken het stimuleren van sociale en maatschappelijke participatie van minima (en hun kinderen), preventie van armoede en schulden en bevordering van zelfredzaamheid de meest belangrijke **prioriteiten** te zijn. Gemeenten die inmiddels nieuw beleid voor de komende periode vastgesteld hebben, geven aan dat deze prioriteiten ook belangrijker zijn geworden. Dit geldt overigens ook voor het bevorderen van een integrale aanpak (dat nu nog bij een kwart van de gemeenten tot de ‘top 3’ van beleidsprioriteiten wordt gerekend).

Vier **doelgroepen** springen in het armoede- en schuldenbeleid eruit in die zin dat een ruime meerderheid van de gemeenten hier specifiek beleid op voeren. Dit zijn gezinnen met kinderen (88%), alleenstaande ouders met kinderen (69%), uitkeringsgerechtigden (58%) en langdurig armen (53%). De eerste twee groepen komen voornamelijk via samenwerking met ketenpartners en de gemeentelijke uitkeringsbestanden in beeld. De andere twee doelgroepen komen eveneens via de ‘eigen’ bestanden in beeld. Drie op de tien gemeenten hebben aangegeven dat zij huishoudens/alleenstaanden met kinderen en langdurig armen nog onvoldoende in beeld hebben. Het onvoldoende weten te traceren van doelgroepen speelt overigens in veel grotere mate bij de nieuwere doelgroepen, zoals werknemers met schulden, zzp'ers met schulden, werkende armen en eigen woningbezitters met schulden. Meer dan de helft van de gemeenten die specifiek beleid voor deze doelgroepen voeren, heeft deze groepen (nog) onvoldoende in het vizier.

De gemeenten zetten over het algemeen een breed pallet aan **instrumenten** in bij het voeren van het armoede- en schuldenbeleid. Het gaat daarbij om diverse vormen van inkomensondersteuning, informatie en advies, begeleiding naar werk en diensten op het gebied van schuldhulpverlening. De kindpakketten zijn in opkomst. Deze treffen we nu nog relatief vaak bij G36-gemeenten aan. Diverse gemeenten hebben aangegeven in de komende periode specifieke kindpakketten te gaan introduceren.

Opvallend is dat bijna de helft van de gemeenten naar eigen zeggen geen zicht heeft op de **effectiviteit** van het gevoerde beleid. Vooral bij overige gemeenten blijken effecten vaak niet (structureel) in kaart gebracht te worden. G36-gemeenten daarentegen besteden juist vaker aandacht aan het zichtbaar maken van beleidseffecten. Daar waar wel inzet wordt gepleegd om effecten van het gevoerde beleid in kaart te brengen, gebeurt dit doorgaans door het bijhouden van het gebruik van de voorzieningen. G36-gemeenten maken daarentegen relatief vaak gebruik van monitor- en evaluatieonderzoek en Minima Effect Rapportages.

Bijna de helft van de gemeenten hanteert bij het voeren van het armoede- en schuldenbeleid een **integrale werkwijze**, in die zin dat zij verbindingen leggen met andere gemeentelijke beleidsterreinen (vooral Welzijn/Wmo, Inkomen, Werk, Zorg en Jeugd) en samenwerken met andere partijen (naast andere interne beleidsafdelingen vooral welzijnsorganisaties). Ruim een derde van de gemeenten zal binnenkort 'integraal werken' gaan implementeren in hun armoede- en schuldenbeleid. Het invullen c.q. ontwikkelen van een integrale aanpak blijkt geen eenvoudige opgave te zijn voor gemeenten: de helft van de gemeenten die dit inmiddels hebben geïmplementeerd dan wel voorbereid hebben, geeft aan knelpunten te ondervinden. Deze knelpunten hebben vooral betrekking op het 'eigen maken' van nieuwe werkwijzen, tegenstrijdige belangen rondom de samenwerking met externe partijen en onzekerheid over de invulling van de transities binnen het sociale domein. Deze transities worden overigens door veel gemeenten als kansrijk gezien voor de versterking van hun armoede- en schuldenbeleid.

Bij de uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid wordt met een groot aantal externe partijen samengewerkt. De top vijf van **samenwerkingspartners** bestaat uit het welzijnswerk, woningcorporaties, zorgverzekeraars (in het kader van de collectieve zorgverzekering), vrijwilligersorganisaties en zorgorganisaties. De samenwerking met externe partijen verloopt vooral via subsidie- en inkooprelaties (m.n. bij welzijn, zorgverzekeraars en particuliere fondsen) en incidentele contacten (vooral rondom individuele cases). Bij de gemeenten bestaat grote tevredenheid over hoe de samenwerking met externe partners verloopt. Alleen in de samenwerking met de Belastingdienst ondervindt een (beperkt) aantal gemeenten problemen.

Sinds 2013 worden vanuit het kabinet **extra middelen** beschikbaar gesteld voor versterking van het armoede- en schuldenbeleid. Bij zes op de tien gemeenten hebben de additionele middelen inmiddels tot een intensivering van dit beleid geleid, bij een derde van de gemeenten (nog) niet. Bij deze laatste gemeenten is een deel nog bezig om hier invulling aan te geven, bij een ander deel was het bedrag in 2013 te gering om dit voor versterking van beleid in te zetten. Nagenoeg alle extra middelen worden ingezet voor het doel waarvoor ze bedoeld zijn. Het 'weglekeffect' in die zin dat de (niet

geormerkte) extra middelen (vanaf 2014) voor andere doeleinden zullen worden ingezet dan voor armoede- en schuldenbeleid is zeer beperkt. Naast verbreding naar andere thema's en doelgroepen blijken de extra middelen in belangrijke mate aangewend te worden voor de twee speerpunten zoals die door de Staatssecretaris zijn 'meegegeven' (armoedebestrijding onder kinderen en preventie). Gemeenten die hun beleid inmiddels vernieuwd hebben, blijken de extra middelen voor de komende jaren vooral in te zetten voor armoedebestrijding onder kinderen.

In het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de twee speerpunten die bij de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid aandacht zouden moeten krijgen. Het eerste speerpunt betreft de **armoedebestrijding onder kinderen**. Vier op de vijf gemeenten besteedt aandacht aan dit speerpunt, waarbij vooral gemeentelijke fondsen en financiële ondersteuning worden ingezet. Daar waar dit nog niet gebeurd is, is dit in ontwikkeling of is gekozen voor uitsluitend generiek beleid (zonder onderscheid te maken naar doelgroepen). Bij de armoedebestrijding onder kinderen blijken gemeenten vooral samen te werken met particuliere fondsen voor de participatie van kinderen en organisaties die een signalerende functie voor deze doelgroep vervullen zoals het welzijnswerk, scholen en kinderopvangorganisaties en de Centra voor Jeugd & Gezin.

Zeven op de tien gemeenten ontplooit activiteiten op het gebied van **preventie en vroegsignalering**. Bij G36-gemeenten en samenwerkingsverbanden blijkt dit speerpunt al veel meer gemeengoed te zijn dan bij overige gemeenten. Deze activiteiten hebben vooral betrekking op ketensamenwerking (afspraken over signalering en doorverwijzing), voorlichting, budgetcursussen, de inzet van sociale (wijk)teams en 'formulierenbrigades'. Hierbij wordt vooral samengewerkt met het welzijnswerk, woningcorporaties en vrijwilligersorganisaties. Daar waar preventie en vroegsignalering nog niet is opgepakt, heeft dit vooral te maken met gemaakte politieke keuzes en een gebrek aan middelen (in financiële en personele zin).

Op een aantal punten onderscheiden gemeenten met **nieuw beleid** zich van gemeenten met 'oud' beleid. Zo hebben gemeenten die inmiddels hun beleid vernieuwd hebben (in vergelijking tot gemeenten die dit nog niet hebben gedaan):

- preventie vaker als speerpunt in hun armoede- en schuldenbeleid;
- meer aandacht voor en een grotere inzet van instrumenten op het gebied van preventie en vroegsignalering;
- vaker specifiek beleid voor werkende armen en jongeren;
- iets vaker aandacht voor armoedebestrijding onder kinderen, waarbij meer accent op preventie en vroegsignalering wordt gelegd;
- vaker zicht op de effectiviteit van hun armoede- en schuldenbeleid;
- een 'voorsprong' bij de integrale aanpak van armoede en schulden;
- al meer zicht op de impact van de additionele middelen die vanuit het kabinet beschikbaar zijn gesteld.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat aan de gevraagde extra inzet op armoedebestrijding onder kinderen en preventie inmiddels vorm en inhoud wordt gegeven. Naar de toekomst toe zal dit naar verwachting verder doorzetten, getuige de richting die gemeenten bij vernieuwing van hun armoede- en schuldenbeleid 'inslaan'.