

Provinciale rapportage gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid



Bureau Bartels
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

Provinciale rapportage gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
de provincie Limburg
Amersfoort, 12 maart 2015

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en uitgangspunten	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Leeswijzer	4
2. Doelgroepen en instrumenten	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Prioriteiten en doelgroepen	5
2.3 Instrumentarium	8
2.4 Armoedebestrijding specifieke doelgroepen	11
2.5 Aanwending extra middelen	14
3. Samenwerking en afstemming	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Integrale aanpak	16
3.3 Samenwerking met externe partijen	19
4. Knelpunten en kennisvragen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Succes- en faalfactoren	25
4.3 Knelpunten	28
4.4 Kennisbehoeften	29
5. Conclusies en lessen naar de toekomst	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Samenvattende conclusies	33
5.3 Mogelijke aanknopingspunten voor de provincie	35

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Bureau Bartels in 2014 onderzoek verricht naar het **armoede- en schuldenbeleid van gemeenten**. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de vraag hoe gemeenten vorm en inhoud geven aan hun armoede- en schuldenbeleid en in hoeverre zij met de extra middelen van het kabinet dit beleid geïntensiveerd hebben of nog gaan intensiveren. Bovendien is in dit onderzoek aandacht besteed aan de speerpunten, zoals de Staatssecretaris van SZW die aangedragen heeft voor de aanwending van deze extra middelen, namelijk armoedebestrijding bij kinderen en meer aandacht voor preventie. Alle gemeenten hebben aan het genoemde onderzoek deelgenomen, hetzij als individuele gemeente of als onderdeel van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het rapport geeft daarmee dus een integraal beeld van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid zoals dat op dit moment gevoerd wordt¹.

De provincie Limburg overweegt om gemeenten binnen hun provincie te ondersteunen bij de uitvoering van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Om hierover een onderbouwd besluit te kunnen nemen bestond er bij de provincie Limburg behoefte aan inzicht in het armoede- en schuldenbeleid zoals dat door Limburgse gemeenten wordt gevoerd. Gezien het feit dat in het landelijke SZW-onderzoek ook alle gemeenten uit Limburg² hebben geparticipeerd, heeft de provincie Limburg een verzoek bij het ministerie van SZW ingediend om gebruik te mogen maken van de gegevens zoals die door Bureau Bartels zijn verzameld in Limburg. Het ministerie heeft onder voorwaarden toestemming gegeven om een **specifieke regiorapportage** voor de provincie Limburg te vervaardigen.

Het onderhavige rapport is het resultaat van deze exercitie. Aangezien alle Limburgse gemeenten toestemming gegeven om van de eerder verzamelde gegevens gebruik te mogen maken, dekt het rapport de gehele provincie Limburg af.

1.2 Doelstelling en uitgangspunten

De **doelstelling** van de opdracht was als volgt geformuleerd:

Het aan de hand van al eerder verzamelde gegevens vervaardigen van een specifieke rapportage over het armoede- en schuldenbeleid van Limburgse gemeenten.

Bij de uitvoering van de opdracht is een aantal uitgangspunten in acht genomen. In het onderstaande lichten we deze uitgangspunten kort en bondig toe.

¹ Bureau Bartels, *Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*, 10 september 2014.

² Het gaat hierbij om 27 individuele gemeenten en twee samenwerkingsverbanden van gemeenten (namelijk het samenwerkingsverband van de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern en Meersen en het samenwerkingsverband bestaande uit de gemeenten Nuth, Simpelveld en Voerendaal).

Geen nieuw veldwerk

De uitkomsten die in deze rapportage zijn gepresenteerd zijn afgeleid van een eerder onderzoek voor het ministerie van SZW. Aan dit landelijke onderzoek hadden ook alle Limburgse gemeenten deelgenomen. Door van de eerder verzamelde onderzoeksgegevens gebruik te maken, hoefde voor het vervaardigen van de regiorapportage voor de provincie Limburg niet opnieuw veldwerk onder Limburgse gemeenten worden verricht.

Toestemming van Limburgse gemeenten

Om gebruik te mogen maken van de eerder verzamelde gegevens, werd door het ministerie van SZW als voorwaarde gesteld dat de Limburgse gemeenten hiervoor toestemming zouden geven.. Immers, zonder toestemming van de respondenten is het niet toegestaan om eerder verstrekte gegevens voor andere doeleinden te gebruiken dan het oorspronkelijke onderzoek. In de volgende paragraaf lichten we toe op welke wijze wij het fiat van de gemeenten in Limburg hebben verkregen.

Niet tot individuele gemeente te herleiden uitkomsten

In het SZW-onderzoek zijn de uitkomsten nader gedifferentieerd naar grootte van de gemeenten alsmede naar gemeenten die (enkele maanden na de gemeenteraadsverkiezingen) hun armoede- en schuldenbeleid al opnieuw vastgesteld hadden en zij die dit nog niet gedaan hadden. Net als in het landelijke rapport mochten ook in het rapport voor de provincie Limburg uitkomsten niet herleidbaar zijn naar individuele gemeenten. Vandaar dat in het navolgende uitsluitend uitkomsten voor de gehele 'populatie' van Limburgse gemeenten worden gepresenteerd.

Vergelijking met landelijke uitkomsten

Om de bevindingen voor Limburg in perspectief te plaatsen, zullen we bij een belangrijk deel van de navolgende uitkomsten een vergelijking maken met de landelijke uitkomsten zoals die zijn gepresenteerd in het voornoemde SZW-rapport. Wat dit laatste betreft, presenteren we vergelijkingscijfers voor alle gemeenten in ons land (dus inclusief die in Limburg). Een vergelijking met landelijke gegevens is in hoofdstuk 4 achterwege gelaten, omdat dat deel van de vragenlijst niet in het SZW-rapport is verwerkt (maar separaat is teruggekoppeld naar het ministerie en de partijen in de klankbordgroep).

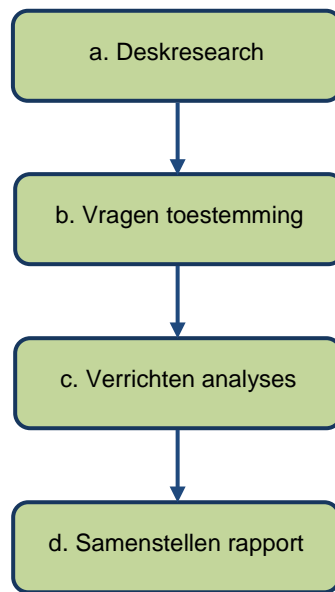
Aanbevelingen

Het was nadrukkelijk de bedoeling om uit de verkregen uitkomsten ook bouwstenen voor de toekomst aan te reiken. Het gaat daarbij dan om mogelijke aangrijpingspunten voor een faciliterende rol van de provincie Limburg in de richting van de Limburgse gemeenten. In hoofdstuk 5 presenteren we wat dit aangaat een aantal aanbevelingen.

1.3 Aanpak

Om tot de onderhavige rapportage voor de provincie Limburg te komen, hebben we een aantal onderzoeksactiviteiten ontplooid. In schema 1.1 hebben we deze activiteiten in samenvattende zin weergegeven.

Schema 1.1 Aanpak onderzoek Limburgs armoede- en schuldenbeleid



In het navolgende lichten we de **activiteiten** van schema 1 kort toe.

Als eerste stap hebben we kennis genomen van het beleid van de provincie Limburg op het gebied van sociale cohesie en participatie. Een deel van de beleidsinspanningen op dit beleidsterrein heeft namelijk (ook) betrekking op het vraagstuk van armoede en schulden. Vanuit het Beleidskader Maatschappelijke Organisaties 2014-2016 wordt namelijk ondersteuning verleend aan organisaties in het maatschappelijk middenveld die zich (ook) met armoedebestrijding bezig houden.

Zoals hiervoor aangegeven, heeft het ministerie van SZW als voorwaarde gesteld dat de Limburgse gemeenten eerst **toestemming** moeten verlenen voor 'hergebruik' van de aangereikte gegevens. Om deze toestemming te verkrijgen, zijn de gemeenten eerst per brief aangeschreven vanuit de provincie Limburg. Hierin is een formeel verzoek gedaan om gebruik te mogen maken van de eerder aangeleverde gegevens. In de brief is aangekondigd dat Bureau Bartels telefonisch contact op zou nemen om toestemming te vragen. Het resultaat van deze activiteit was dat alle gemeenten – dus de 27 individuele gemeenten en de twee samenwerkingsverbanden van gemeenten (zie voetnoot 2) – toestemming hebben gegeven om de gegevens te gebruiken.

De volgende stap was dat we de gegevens van de Limburgse gemeenten uit het databestand van het SZW-onderzoek gefilterd hebben. Vervolgens hebben we – op een vergelijkbare wijze als in het SZW-onderzoek – met behulp van het statistische programma SPSS **analyses uitgevoerd**. De uitkomsten die met deze analyses zijn verkregen, hebben we verwerkt in deze rapportage. Allereerst is een conceptrapport voorgelegd aan de provincie. Op- en aanmerkingen op dit conceptrapport zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

1.4 Leeswijzer

Bij de uitkomsten die we hierna presenteren, merken we op dat deze de situatie van rond medio 2014 weergeven. De gegevensverzameling voor het SZW-onderzoek vonden namelijk in de periode mei tot september 2014 plaats. Verder heeft het onderzoek geen betrekking op een evaluatie van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Het betreft een inventarisatie van wat de gemeenten op dit beleidsterrein doen en hoe.

In deze rapportage komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Doelgroepen en instrumenten (hoofdstuk 2).
- Samenwerking en afstemming (hoofdstuk 3).
- Knelpunten en kennisvragen (hoofdstuk 4).
- Conclusies en lessen voor de toekomst (hoofdstuk 5).

2. Doelgroepen en instrumenten

2.1 Inleiding

De invulling van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid door de Limburgse gemeenten staat in dit hoofdstuk centraal. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op de prioriteiten en doelgroepen van dit beleid (paragraaf 2.2), de instrumenten die door de gemeenten ingezet worden (paragraaf 2.3), de armoedebestrijding onder specifieke doelgroepen (paragraaf 2.4) en ten slotte de aanwending van de additionele middelen (de 'Klijnsma-gelden') (paragraaf 2.5). Op de partijen waarmee de gemeenten samenwerken gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

2.2 Prioriteiten en doelgroepen

Aan de gemeenten hebben we de vraag voorgelegd wat de **belangrijkste prioriteiten** van hun armoede- en schuldenbeleid zijn. Zij konden daarbij (maximaal) de drie meest belangrijke prioriteiten aangeven. De uitkomsten op deze vraag zijn in tabel 2.1 weergegeven. Twee prioriteiten blijken daarbij het meest genoemd te zijn door de Limburgse gemeenten, namelijk preventie van armoede en schulden en het stimuleren van de sociale en maatschappelijke participatie van mensen uit de doelgroepen van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Dit spoot met de landelijke uitkomsten.

Tabel 2.1 Prioriteiten gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, Limburgse gemeenten versus landelijk

Prioriteiten	Limburg (N=29)	Landelijk (N=311)
Preventie van schulden-/armoedeproblematiek	76%	69%
Stimuleren van sociale/maatschappelijke participatie	72%	74%
Bevorderen (financiële) zelfredzaamheid	41%	55%
Activerend armoedebeleid	41%	31%
Inkomensondersteuning	31%	40%
Bevorderen integrale aanpak	31%	24%
Anders	7%	2%

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

Vergelijken we de Limburgse gemeenten met het landelijk gemiddelde, dan blijken twee prioriteiten naar verhouding minder vaak genoemd te worden door de Limburgse gemeenten. Het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid van doelgroepen blijkt minder vaak een prioriteit te zijn in Limburg. Iets soortgelijks geldt voor inkomensondersteuning. Het activerend armoedebeleid blijkt daarentegen vaker dan gemiddeld een speerpunt van het gemeentelijke beleid in Limburg te zijn.

Ook zijn we nagegaan in hoeverre de gemeenten in hun armoede- en schuldenbeleid **specifiek aandacht aan bepaalde doelgroepen** besteden. Voor 5 van de 29 Limburgse gemeenten geldt dat zij alleen een generiek beleid hebben waarbij geen nader onderscheid wordt gemaakt naar doelgroepen. In tabel 2.2 is weergegeven op welke doelgroepen de overige Limburgse gemeenten zich in hun gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid richten. Het patroon voor Limburg blijkt daarbij in grote lijnen overeen te

komen met het landelijke patroon. Een grote meerderheid van de gemeenten besteedt in hun beleid aandacht aan gezinnen en alleenstaande ouders met kinderen, op enige afstand gevolgd door uitkeringsgerechtigden.

Tabel 2.2 Doelgroepen waaraan gemeenten specifieke aandacht besteden in armoede- en schuldenbeleid, Limburgse gemeenten versus landelijk

Doelgroepen	Limburg (N=24)	Landelijk (N=268)
Gezinnen met kinderen	96%	88%
Alleenstaande ouders met kinderen	75%	69%
Uitkeringsgerechtigden	63%	58%
Langdurig armen	33%	53%
Werkende armen, incl. zzp'ers	33%	29%
Gehandicapten/chronisch zieken	29%	28%
Ouderen	25%	29%
Jongeren met schulden	25%	18%
Jongeren	21%	24%
Zzp'ers met schulden	8%	13%
Werknemers met schulden	8%	9%
Eigen woningbezitters met schulden	4%	5%
Migranten	4%	3%
Alleenstaanden	0%	5%

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

In vergelijking tot de landelijke uitkomsten blijkt Limburg bij één doelgroep duidelijk af te wijken. Langdurig armen krijgen in Limburg naar verhouding veel minder vaak aandacht binnen het armoede- en schuldenbeleid dan in alle gemeenten in ons land te samen (33% versus 53%).

Belangrijk voor een effectief beleid is dat de beoogde doelgroepen ook daadwerkelijk bereikt worden met de beleidsinspanningen. In het verlengde van het bovenstaande is aan de gemeenten gevraagd op welke wijze – dus langs welke **kanalen** – zij de doelgroepen van hun beleid vooral in beeld krijgen. De uitkomsten op deze vraag zijn weergegeven in tabel 2.3. We hebben ons in deze tabel beperkt tot de doelgroepen die hiervoor door meer dan een kwart van de Limburgse gemeenten als doelgroep zijn aangemerkt. Verder hebben we vanwege de overzichtelijkheid de vergelijking met de landelijke uitkomsten achterwege gelaten. Voor alle doelgroepen geldt namelijk dat Limburg qua gehanteerde kanalen niet afwijkt van het landelijke patroon.

Tabel 2.3 Meest gehanteerde kanalen om doelgroepen in beeld te krijgen, Limburgse gemeenten versus landelijk

Doelgroep	Limburg	Type ketenpartners
Gezinnen met kinderen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samenwerking ketenpartners (17) 2. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (8) 3. Algemene voorlichting (6) 	Scholen, welzijnswerk, CJG, jeugdfondsen, Stichting Leergeld, sportverenigingen
Alleenstaande ouders met kinderen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samenwerking ketenpartners (13) 2. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (7) 3. Algemene voorlichting (5) 	Scholen, welzijnswerk, CJG, jeugdfondsen, Stichting Leergeld, sportverenigingen
Uitkeringsgerechtigden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (14) 2. Samenwerking ketenpartners (2) 3. Algemene voorlichting (2) 	Welzijnswerk, voedselbanken, woningcorporaties, nutsbedrijven
Langdurig armen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (4) 2. Samenwerking ketenpartners (3) 3. Algemene voorlichting (3) 	Welzijnswerk, voedselbanken, woningcorporaties, nutsbedrijven
Ouderen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samenwerking ketenpartners (4) 2. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (4) 3. Inzet ouderenadviseurs (1) 	Welzijnswerk, ouderenbonden, kerken en vrijwilligersorganisaties
Gehandicapten/chronisch zieken	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (incl. Wmo-loket) (3) 2. Samenwerking ketenpartners (2) 3. Algemene voorlichting (1) 	Welzijnswerk en vrijwilligersorganisaties
Werkende armen, inclusief zzp'ers	<ol style="list-style-type: none"> 1. Algemene voorlichting (5) 2. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (2) 3. Samenwerking ketenpartners (2) 	Welzijnswerk, woningcorporaties, nutsbedrijven
Jongeren met schulden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samenwerking ketenpartners (3) 2. Gemeentelijke bestanden uitkeringsgerechtigden (2) 3. Jongerenloket/ jongerenwerkers (1 keer) 	Scholen, welzijnswerk

Tussen haakjes staat aantal malen dat betreffende kanaal is genoemd

Uit het bovenstaande blijkt dat de Limburgse gemeenten de doelgroepen enerzijds in beeld krijgt via de eigen en anderzijds via andere partijen waarmee samengewerkt wordt. Per doelgroep kan het daarbij gaan om verschillende partijen (zoals blijkt uit de rechterkolom van tabel 2.3). Zo blijken scholen en de Centra voor Jeugd en Gezin belangrijke kanalen te zijn om gezinnen met kinderen en jongeren in beeld te krijgen. Het welzijnswerk daarentegen blijkt een meer generiek kanaal te zijn via welke een groot aantal uiteenlopende doelgroepen kan worden bereikt.

Bij algemene voorlichting gaat het vooral om publicaties via de gemeentelijke website, huis-aan-huisbladen en het verspreiden van brochures.

We hebben de respondenten ook in de gelegenheid gesteld om aan te geven in hoeverre hun gemeente in staat is om de doelgroepen van het beleid ook **daadwerkelijk bereiken**. De uitkomsten op deze vraag zijn in tabel 2.4 weergegeven.

Tabel 2.4 Aandeel gemeenten met beleid voor specifieke doelgroepen dat deze doelgroepen onvoldoende weet te traceren, Limburg versus landelijk

Doelgroepen	Limburg (N=29)	Landelijk (N=268)
Werkende armen, incl. zzp'ers	75% (N=8)	54% (N=78)
Gezinnen met kinderen	35% (N=23)	29% (N=236)
Jongeren met schulden	33% (N=6)	48% (N=48)
Ouderen	33% (N=6)	40% (N=78)
Gehandicapten/chronisch zieken	29% (N=7)	33% (N=76)
Alleenstaande ouders met kinderen	28% (N=18)	29% (N=185)
Langdurig armen	25% (N=8)	29% (N=143)
Uitkeringsgerechtigden	0% (N=15)	6% (N=156)

Uit tabel 2.4 blijkt dat een deel van de gemeenten met dit vraagstuk worstelt. Enige uitzondering vormt de doelgroep uitkeringsgerechtigden, die per definitie in de interne registratiebestanden staan geregistreerd en aldus eenvoudig kunnen worden getraceerd. De gemeenten die beleidsinspanningen richting werkende armen ontplooiën, blijken deze doorgaans moeilijk te kunnen bereiken. Bij deze uitkomst moet wel worden aangetekend dat dit gebaseerd is op een achttal gemeenten (die in hun beleid aandacht aan deze doelgroep besteden).

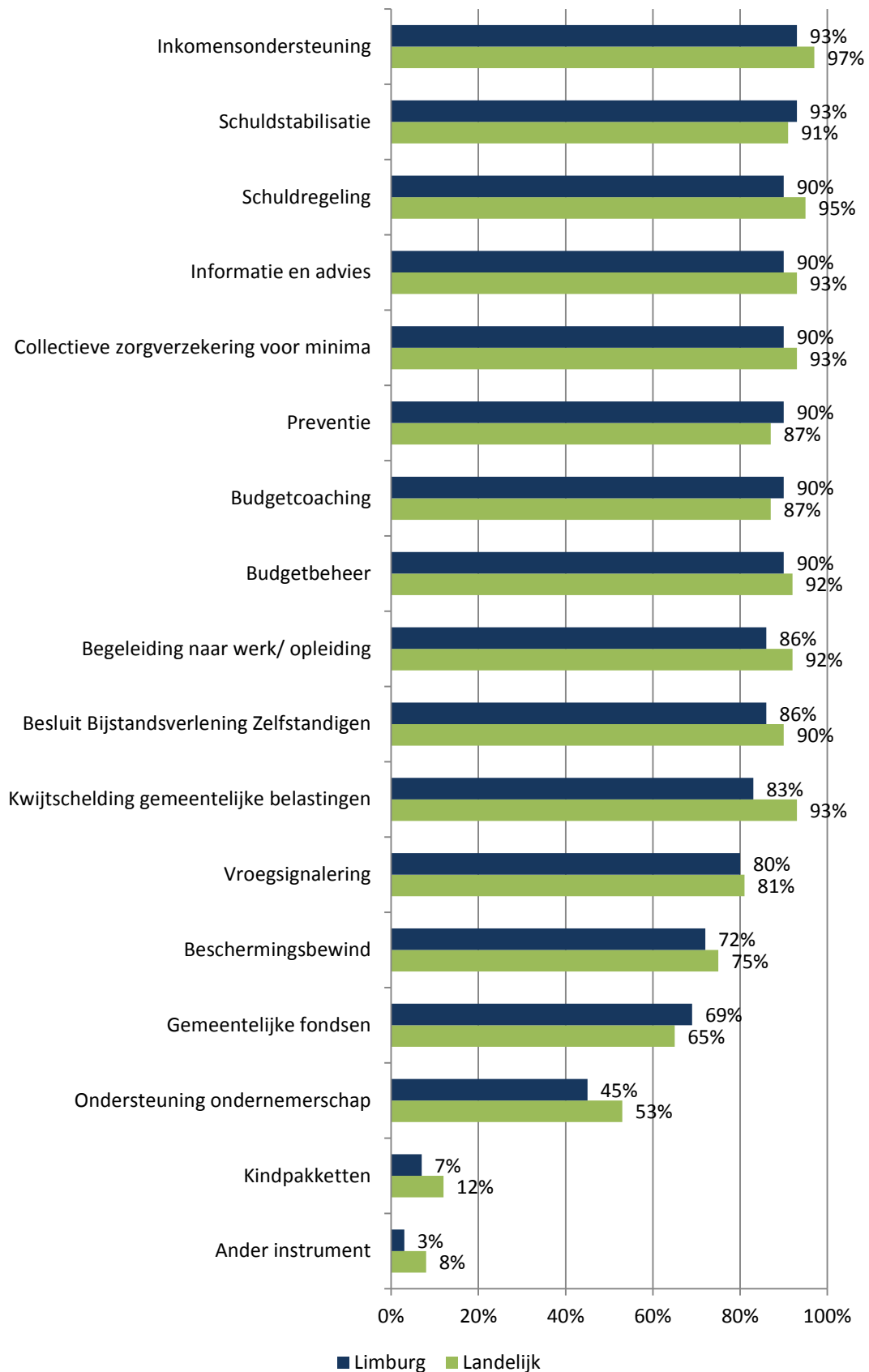
2.3 Instrumentarium

Nadat we in de vorige paragraaf hebben stilgestaan bij de prioriteiten en de doelgroepen van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid, verleggen we in deze paragraaf de aandacht naar de instrumenten die de gemeenten bij de uitvoering van dit beleid inzetten. Uit figuur 2.1 blijkt dat Limburg wat dit instrumentarium betreft een vergelijkbaar patroon vertoont met alle gemeenten in ons land gezamenlijk.

De eerste tien instrumenten uit figuur 2.1 blijken min of meer tot het 'basis-instrumentarium' van de gemeenten te behoren. Dit geldt niet alleen voor de Limburgse gemeenten maar voor alle gemeenten in ons land. Beschermingsbewind is door ruim zeven op de tien gemeenten uit Limburg als instrument binnen hun armoede- en schuldenbeleid genoemd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het hierbij niet zozeer gaat om een actieve inzet van beschermingsbewind van de kant van gemeenten³, maar dat zij met de (financiële) gevolgen van dit instrument te maken hebben. Niet de gemeente maar de kantonrechter bepaalt immers of iemand onder beschermingsbewind wordt geplaatst. Wanneer de onderbewindgestelde niet in staat is om de kosten van de bewindvoering te dragen, dan worden deze kosten 'verhaald' op de Bijzondere Bijstand.

³ Met de inwerkingtreding van 'wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap' per 1 januari 2014 mogen gemeenten ook zelf verzoeken voor het instellen of juist beëindigen van onderbewindstelling indien bij de kantonrechter.

Figuur 2.1 Inzet instrumenten vanuit gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid, Limburg (N=29) versus landelijk (N=311)

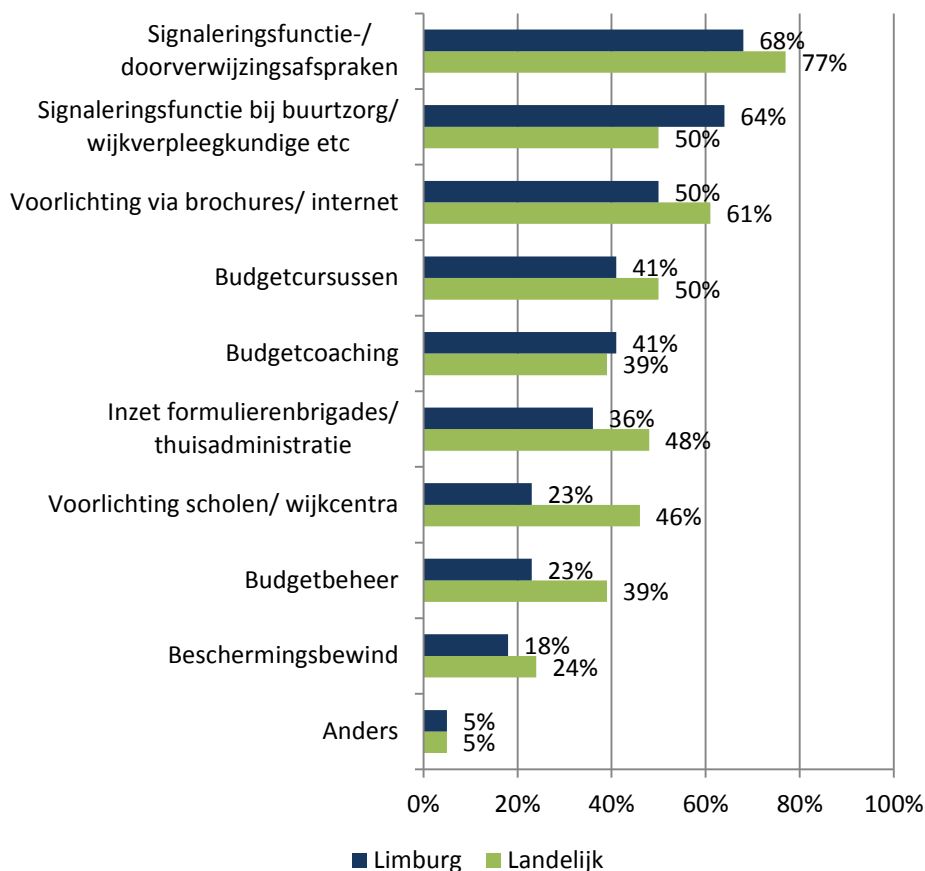


Het instrument dat het minst wordt ingezet, zijn de kindpakketten. In slechts twee gemeenten in Limburg was op het meetmoment – medio 2014 – sprake van de inzet van dit instrument. Dat kindpakketten op dat moment nog niet breed ingezet werden, had onder meer te maken met de recente introductie hiervan. Medio 2013 heeft de Kinderombudsman in haar rapport ‘Kinderen in armoede in Nederland’ de aanbeveling gedaan om tot een meer kindgericht armoedebeleid te komen. Naar aanleiding hiervan hebben enkele (grote) gemeenten begin 2014 de handschoen opgepakt en het kindpakket geïntroduceerd.

Het ontbreken van een kindpakket wil overigens niet zeggen dat de betreffende gemeenten geen ondersteuning aan kinderen aanbieden. In de volgende paragraaf zullen we nader ingaan op de aandacht voor armoedebestrijding onder kinderen.

Uit het voorgaande blijkt dat een belangrijk deel van de Limburgse gemeenten aandacht besteden aan **preventie en vroegsignalering**. Dit is één van de thema’s waarvoor de Staatssecretaris van SZW aandacht heeft gevraagd bij het beschikbaar stellen van extra middelen voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid (het andere speerpunt was armoedebestrijding onder kinderen). Aan deze gemeenten hebben we een verdiepende vraag gesteld op welke wijze zij hieraan invulling geven. De uitkomsten die hiermee zijn verkregen zijn in figuur 2.2 gevisualiseerd.

Figuur 2.2 Wijze waarop gemeenten invulling geven aan preventie en vroegsignalering, Limburg (N=22) en landelijk (N=218)



Uit figuur 2.2 blijkt dat gemeenten op het punt van de preventie en vroegsignalering vooral inzetten op afspraken met andere partijen over de signalering van armoede en/of schulden en de onderlinge doorverwijzing. In Limburg blijkt op dit punt vaker dan gemiddeld een signaleringsfunctie neergelegd te zijn bij buurtzorg c.q. de wijkverpleegkundigen. Daarnaast doet de helft van de gemeenten in Limburg aan voorlichting via brochures en internet. Door middel van voorlichtingsmateriaal brengen gemeenten hun minimabeleid en aanbod op het gebied van schuldhulpverlening onder de aandacht.

Twee instrumenten op het gebied van preventie en vroegsignalering blijken in Limburg veel minder vaak ingezet te worden in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. Voorlichting via scholen en wijkcentra wordt door nog geen kwart van de Limburgse gemeenten gedaan, terwijl dit landelijk twee maal zo vaak is. Ook budgetbeheer blijkt veel minder vaak als instrument voor preventie en vroegsignalering te worden ingezet.

2.4 Armoedebestrijding specifieke doelgroepen

In deze paragraaf zoomen we specifiek in op de armoedebestrijding onder twee typen doelgroepen, namelijk achtereenvolgens de armoedebestrijding onder kinderen en die onder werkenden/ondernemers. De eerste doelgroep heeft vanuit de nationale politiek extra aandacht gekregen, omdat dit een speerpunt van de Staatssecretaris van SZW was voor de aanwending van additionele middelen voor armoede- en schuldenbeleid (de zogenoemde 'Klijnsma-gelden'). De tweede doelgroep heeft extra aandacht in het onderzoek gekregen vanwege een Tweede Kamer-motie, waarin gevraagd is om inzicht te geven in de instrumenten die hiervoor door gemeenten worden ingezet en de partijen waarmee daarbij wordt samengewerkt.

Armoedebestrijding onder kinderen

Onder de gemeenten is in kaart gebracht in hoeverre zij vanuit hun armoede- en schuldenbeleid specifiek **aandacht** besteden aan armoedebestrijding onder kinderen (zie tabel 2.5). Ruim vier op de vijf gemeenten in Limburg besteedt aandacht aan dit speerpunt. Dit is vergelijkbaar met het landelijke beeld. De overige vijf gemeenten voeren – zoals hiervoor al opgemerkt – een generiek beleid zonder specifiek aandacht te besteden aan bepaalde doelgroepen (en dus ook niet specifiek aan armoedebestrijding onder kinderen).

Tabel 2.5 Specifieke aandacht voor armoedebestrijding onder kinderen, Limburg versus landelijk

Antwoordcategorie	Limburg (N=29)	Totaal (N=311)
Ja	82%	80%
Nee	18%	20%
Totaal	100%	100%

In tabel 2.6 is weergegeven welke typen beleidsinstrumenten de gemeenten inzetten bij de armoedebestrijding onder kinderen. Vanzelfsprekend zijn de uitkomsten in deze tabel uitsluitend gebaseerd op de (24) gemeenten die specifiek aandacht aan dit speerpunt besteden. Twee typen instrumenten blijken op dit punt de boventoon te voeren, namelijk

de inzet van gemeentelijke fondsen en financiële ondersteuning. Limburgse gemeenten wijken daarin niet af van het landelijke beeld. Kindpakketten blijken in Limburg minder vaak ingezet te worden.

Tabel 2.6 Instrumenten voor armoedebestrijding onder kinderen, Limburg versus landelijk

Type instrument	Limburg (N=24)	Totaal (N=248)
Gemeentelijke fondsen	67%	71%
Financiële ondersteuning	67%	62%
Vroegsignalering	38%	29%
Preventie	33%	32%
Kindpakketten	4%	15%
Anders	4%	7%

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

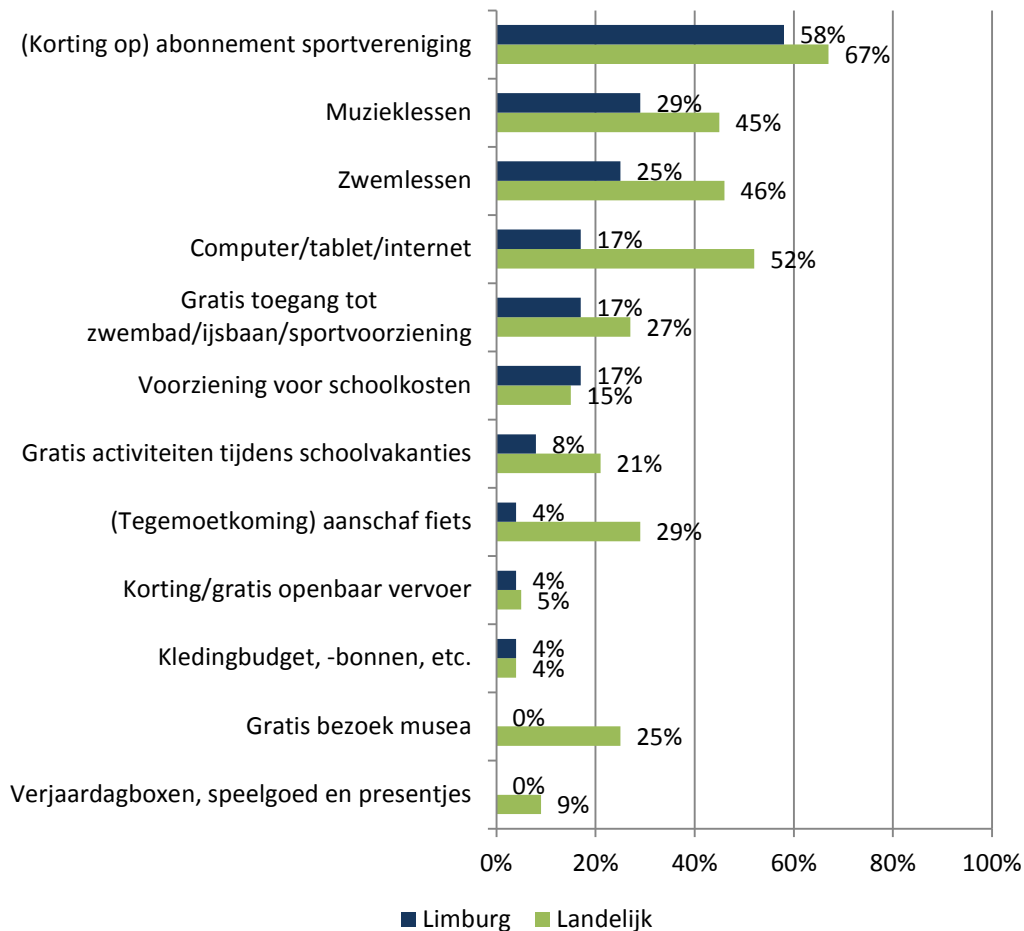
Het motief van gemeenten om gemeentelijke fondsen in te zetten is vooral gelegen in het feit dat hiermee gestimuleerd kan worden dat kinderen die in armoede leven ook kunnen deelnemen aan sport- of culturele activiteiten en dus kunnen (blijven) participeren in de samenleving (zie ook figuur 2.3). Een ruime meerderheid van de gemeenten die gemeentelijke fondsen inzetten maken bij de invulling van dit instrument gebruik van de mogelijkheden van fondsen als Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugd-cultuurfonds. Onder het instrument financiële ondersteuning worden verschillende voorzieningen die vanuit de bijzondere bijstand worden gefinancierd verstaan. Hierbij moet worden gedacht aan financiële ondersteuning bij de aanschaf van bijvoorbeeld een fiets of computer of een tegemoetkoming in de schoolkosten.

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 Limburgse 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, het jongerenwerk/maatschappelijk werk binnen het welzijnswerk en de Centra voor Jeugd en Gezin.

In het verlengde van het bovenstaande zijn nagegaan welke **specifieke voorzieningen** gemeenten – voor wie dat relevant is – inzetten voor kinderen in armoede of schuldsituaties. Het meest genoemd is de korting op een abonnement of het lidmaatschap van een sportvereniging (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Specifieke kindgerichte voorzieningen, Limburg (N=24) en landelijk (N=248)



Uit figuur 2.3 blijkt dat Limburg op een aantal punten duidelijk afwijkt van het landelijke beeld. Limburgse gemeenten blijken over het algemeen in (veel) mindere mate dergelijke kindgerichte voorzieningen in te zetten dan landelijk. Dit geldt dan met name voor digitale middelen (computer, tablet e.d.), ondersteuning van de aanschaf van een fiets, het gratis bezoeken van musea en financiële tegemoetkomingen voor zwem- en muzieklessen.

Vanuit maatschappelijke organisaties is wat dit betreft richting de provincie aangegeven dat van een samenhangende aanpak voor het verbeteren van de leefsituatie van kinderen in armoede in veel gemeenten nog geen sprake is⁴.

Armoedebestrijding onder werkenden

Op een vergelijkbare wijze als hierboven bij kinderen, hebben we aan de gemeenten ook de vraag voorgelegd in hoeverre zij in hun armoede- en schuldenbeleid specifiek aandacht besteden aan de doelgroep werkenden/ondernemers. Hiervan blijkt bij een vijfde van de gemeenten – zowel in Limburg als landelijk – sprake te zijn.

⁴ Provincie Limburg, *Mededelingen Portefeuillehouder – afdoen toezeggingen ID: 1347, 1552 en 1555, 2014.*

Tabel 2.7 Specifieke aandacht armoede- en schuldenbestrijding werkenden/ ondernemers, Limburg versus landelijk

Antwoordcategorie	Limburg (N=29)	Landelijk (N=311)
Ja	21%	22%
Nee	72%	76%
Weet niet	7%	2%
Totaal	100%	100%

Het bovenstaande betekent dus dat zes Limburgse gemeenten specifiek voor deze doelgroep beleidsinstrumenten inzetten. Het gaat daarbij veelal om meerdere instrumenten die door gemeenten naast elkaar aangeboden worden aan personen uit deze doelgroep die in de problemen zijn gekomen of dreigen te komen. De volgende instrumenten blijken in Limburg ingezet te worden⁵:

- ondersteuning vanuit het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (4 keer genoemd);
- inkomensondersteuning (3 keer genoemd);
- schuldregeling (3 keer genoemd);
- collectieve zorgverzekering (3 keer genoemd);
- schuldstabilisatie (2 keer genoemd);
- informatie en advies (2 keer genoemd);
- kwijtschelding gemeentelijke belastingen (2 keer genoemd);
- preventie (1 keer genoemd);
- vroegsignalering (1 keer genoemd);
- budgetcoaching (1 keer genoemd);
- budgetbeheer (1 keer genoemd);
- beschermingsbewind (1 keer genoemd);
- afspraken met werkgevers (1 keer genoemd);
- ondersteuning ondernemerschap (1 keer genoemd).

2.5 Aanwending extra middelen

Het kabinet stelt sinds 2013 structureel extra middelen ter beschikking voor (intensivering van) het armoede- en schuldenbeleid. In 2013 ging het om 20 miljoen euro aan extra middelen. Voor 2014 is dit opgehoogd naar 80 miljoen euro, terwijl voor dit jaar 100 miljoen euro beschikbaar komt. Het leeuwendeel van deze middelen komt bij gemeenten terecht. Van een strikte oormerking van deze 'Klijnsma-gelden' is geen sprake: gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij de middelen willen besteden. Wel heeft de Staatssecretaris van SZW gemeenten verzocht om bij de inzet van deze extra middelen met name accent te leggen op kinderen die onvoldoende kunnen participeren en op het versterken van een preventieve aanpak.

Op het moment van het onderzoek kon uitsluitend vragen worden gesteld over de besteding van de additionele middelen die in 2013 aan gemeenten zijn uitgekeerd. Hoewel het in dat jaar om relatief bescheiden middelen (per gemeente) ging, hadden de extra middelen bij zeven op de tien Limburgse gemeenten (69% bij N=29) tot een intensivering van beleidsinspanningen geleid. Waaraan de betreffende gemeenten de

⁵ Vanwege het geringe aantal Limburgse gemeenten dat hieraan specifiek aandacht besteed, is de vergelijking met het landelijke beeld achterwege gelaten.

extra middelen hebben besteed, is in tabel 2.8 weergegeven. Wat daarin opvalt is dat de Limburgse gemeenten de additionele middelen relatief minder vaak dan het landelijk gemiddelde hebben ingezet op de twee speerpunten die vanuit Staatssecretaris van SZW waren 'meegegeven' aan de gemeenten.

Tabel 2.8 Besteding extra middelen armoede- en schuldenbeleid, Limburg versus landelijk

Bestedingscategorie	Limburg (N=23)	Landelijk (N=205)
Andere thema's/doelgroepen binnen armoede- en schuldenbeleid	57%	61%
Armoedebestrijding onder kinderen	43%	56%
Preventie/vroegsignalering	22%	36%
Niet specifiek voor armoede- en schuldenbeleid ingezet	13%	11%

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

Bij ruim de helft van de Limburgse gemeenten hebben de additionele middelen tot beleidsinspanningen op andere thema's c.q. voor andere doelgroepen geleid.

Bij 13 gemeenten in Limburg blijken **nieuwe initiatieven** te zijn ontplooid met de extra middelen vanuit het ministerie van SZW. Voorbeelden van dergelijke nieuwe initiatieven die door deze gemeenten naar voren gebracht zijn, zijn:

- uitbreiding instrumenten armoedebestrijding onder kinderen, waaronder samenwerking met Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds (9 keer genoemd);
- subsidies verstrekt aan vrijwilligersorganisaties (zoals Humanitas, Schuldhulpmaatje) en voedsel- en kledingbanken (4 keer genoemd);
- uitbreiding/versterking instrumentarium op het gebied van vroegsignalering en preventie, zoals voorlichtingsprojecten en professionaliseren integrale intake (4 keer genoemd);
- nieuwe initiatieven voor maatschappelijke participatie van volwassenen/ouderen (2 keer genoemd);
- verbetering netwerkvorming met ketenpartners door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren (1 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. Volgens acht gemeenten uit Limburg was hiervan op het moment van de raadpleging al sprake (voor 13 gemeenten was dit nog te vroeg en eveneens 8 gemeenten verwachtten geen additionele resultaten). De gemeenten die al resultaten van de inzet van de additionele middelen konden aangeven, maakten op dit punt gewag van het volgende:

- nieuwe methoden/ instrumenten met succes geïmplementeerd (4 keer genoemd);
- meer personen uit de doelgroepen bereikt (3 keer genoemd);
- nieuwe samenwerkingsrelaties aan kunnen gaan (o.a. Stichting Leergeld en Jeugdsportfonds) (3 keer genoemd);
- wachttijd schuldhulpverlening verkort (1 keer genoemd).

3. Samenwerking en afstemming

3.1 Inleiding

Het armoede- en schuldenbeleid van gemeenten wordt niet in een isolement uitgevoerd. In dit hoofdstuk behandelen we twee dimensies samenwerking en afstemming die er vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid plaatsvindt. De eerste dimensie heeft betrekking op de samenwerking en afstemming met andere gemeentelijke beleidsvelden (paragraaf 3.2). De tweede dimensie bestaat dan uit de samenwerking met externe partners (paragraaf 3.3).

3.2 Integrale aanpak

In deze paragraaf staat de integrale aanpak centraal. Hiermee wordt een aanpak bedoeld waarbij per individu of huishouden de armoede- en schuldenbestrijding in samenhang met andere (gemeentelijke) beleidsterreinen wordt ingezet. Algemeen wordt erkend dat een integrale aanpak bijdraagt aan meer effectieve interventies. In Limburg blijkt vaker sprake te zijn van een integrale aanpak dan gemiddeld. Bijna twee derde van de Limburgse gemeenten hanteert naar eigen zeggen een dergelijke aanpak bij het armoede- en schuldenbeleid. De resterende gemeenten waren op het moment van het onderzoek bezig om een dergelijk beleid voor te bereiden en te implementeren (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Mate waarin gemeenten werken met een integrale aanpak, Limburg versus landelijk

Antwoordcategorie	Limburg (N=29)	Totaal (N=311)
Ja, daar is sprake van bij onze gemeente	62%	48%
Nog niet, ermee bezig dit te implementeren	38%	38%
Nee, hebben wij niet	-	13%
Weet niet	-	1%
Totaal	100%	100%

Aan de gemeenten met een integraal beleid of die een dergelijk beleid aan het implementeren zijn, hebben we vervolgens de vraag gesteld welke partijen door hen zijn betrokken bij de **ontwikkeling** van het beleid voor de **integrale aanpak** van armoede en schulden.

Tabel 3.2 Partijen die gemeenten betrekken bij de ontwikkeling van beleid voor de integrale aanpak, Limburg versus landelijk

Partijen	Limburg (N=29)	Totaal (N=265)
Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening	90%	84%
Andere gemeentelijke afdelingen	69%	89%
Wijkteams	24%	35%
Zorgaanbieders	21%	12%
Burgernetwerken	-	11%
Woningcorporaties	10%	5%
Schuldhelpverleners	10%	4%
Anders	7%	8%

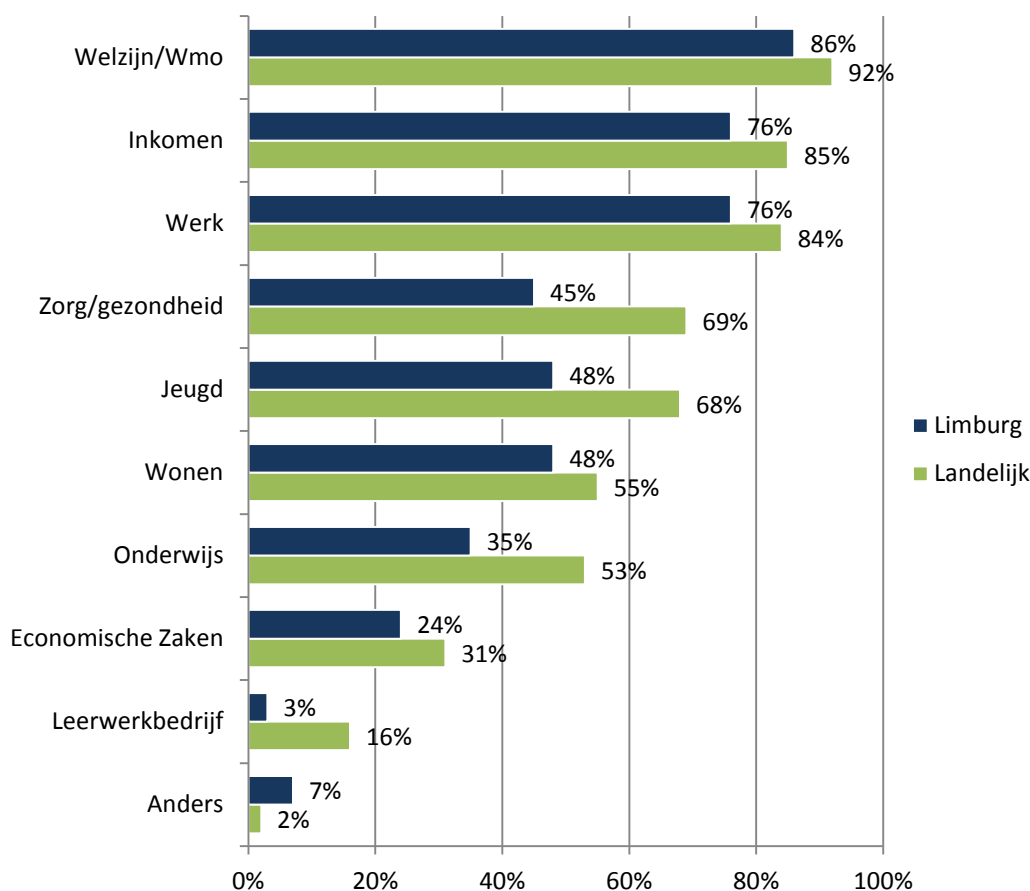
Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Uit tabel 3.2 blijkt dat op dit punt met name het welzijnswerk een belangrijke partner van de gemeenten vormt. Daarnaast zijn ook andere gemeentelijke afdelingen betrokken (geweest) bij de beleidsontwikkeling rondom de integrale aanpak van armoede en schulden. Dit laatste vond in Limburg echter wel minder vaak plaats dan landelijk gemiddeld.

Uit het bovenstaande blijkt dat een belangrijk deel van de Limburgse gemeenten bij de ontwikkeling van een integrale aanpak van de armoede- en schuldenproblematiek ook andere gemeentelijke afdelingen betrekken. In figuur 3.1 is aangegeven om met welke **gemeentelijke beleidsvelden** dan afstemming wordt gezocht. De drie meest genoemde beleidsvelden hebben betrekking op Welzijn/Wmo, Inkomen en Werk.

Uit de bovenstaande tabel blijkt al dat in Limburg minder vaak interne afstemming plaatsvindt met andere gemeentelijke afdelingen dan landelijk. Alle in figuur 3.1 genoemde beleidsterreinen 'scoren' dan ook minder bij Limburgse gemeenten dan het landelijke beeld. Op drie terreinen is de afwijking vrij groot, namelijk de afstemming met zorg, jeugd en onderwijs. Ook hieruit kan afgeleid worden dat er mogelijk nog de nodige winst valt te behalen uit een meer samenhangende aanpak voor kinderen en jongeren in armoede.

Figuur 3.1 Beleidsterreinen waarmee gemeenten een integrale aanpak afstemmen, Limburg (N=29) en landelijk (N=265)



In aanvulling op het bovenstaande is aan de gemeenten gevraagd in hoeverre ze in de praktijk **knelpunten** ondervinden bij het ontwikkelen en/of invullen van de integrale aanpak. Van de geraadpleegde Limburgse gemeenten heeft 59% deze vraag bevestigend beantwoord (landelijk bedroeg dit percentage 51%). De knelpunten die vanuit de Limburgse gemeenten naar voren zijn gebracht, blijken betrekking te hebben op het volgende:

- integraal werken vergt een andere aanpak van gemeenten, bijvoorbeeld op het punt van meer interne samenwerking en een andere – meer generalistische – intake van cliënten (5 keer genoemd);
- tijdgebrek om hier intern goed invulling aan te geven (4 keer genoemd);
- complexiteit door de veelheid aan partijen die een rol vervullen bij de integrale aanpak (3 keer genoemd);
- het onderling smeden van vertrouwen tussen verschillende partijen die bij integraal beleid worden betrokken (3 keer genoemd);
- onduidelijkheid over de onderlinge taakverdeling tussen betrokken partijen (3 keer genoemd);
- onzekerheid over de uitwerking van de transities (2 keer genoemd);
- (onduidelijkheid over) privacyaspecten rondom de onderlinge gegevensuitwisseling tussen partijen (2 keer genoemd);
- tegenstrijdige belangen van externe partijen die samenwerken bij de integrale aanpak (1 keer genoemd).

3.3 Samenwerking met externe partijen

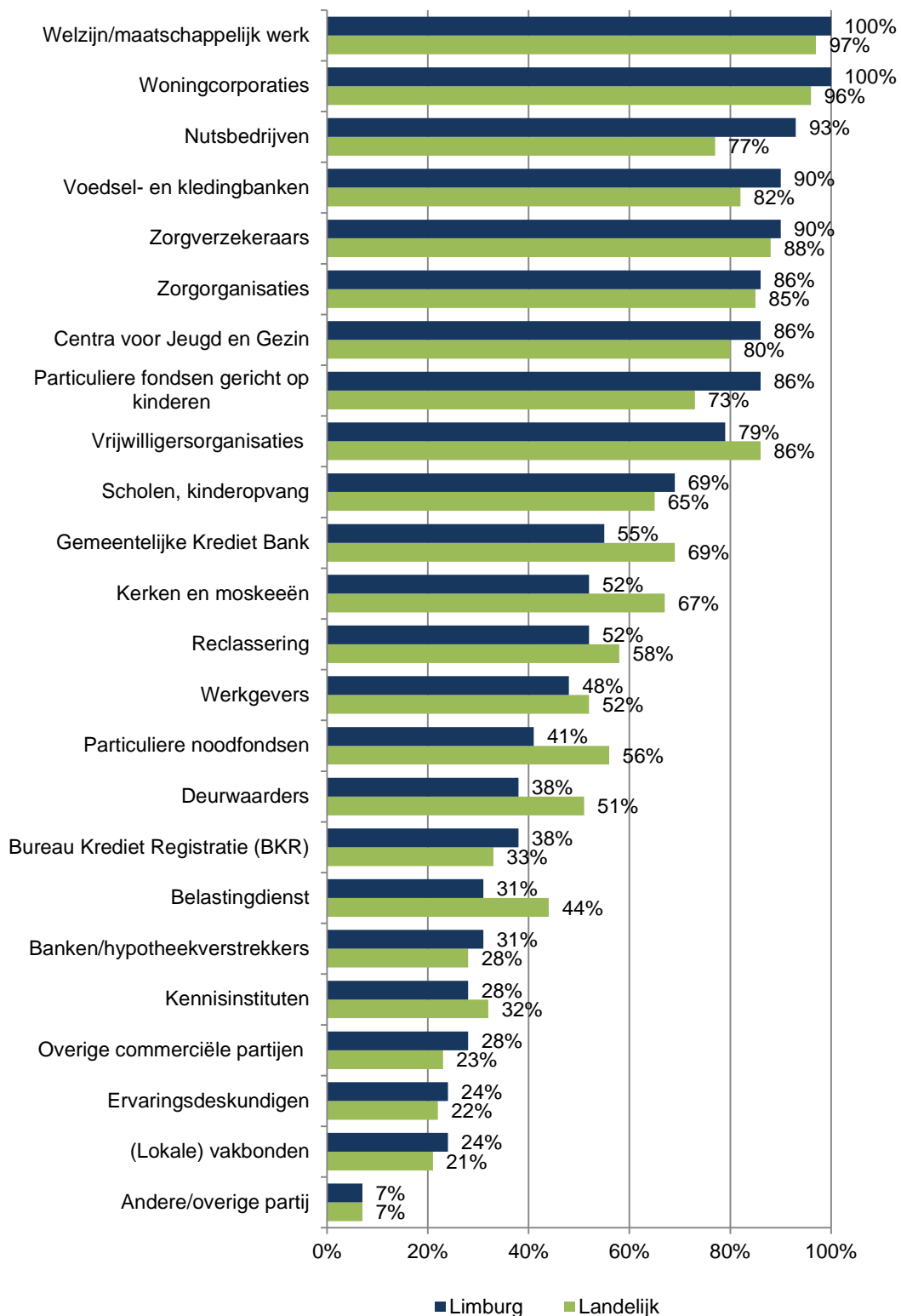
In deze paragraaf staat de samenwerking met externe partijen centraal. Daarbij bespreken we eerst de externe samenwerking in zijn algemeenheid om daarna in te zoomen op de samenwerking rondom specifieke speerpunten (preventie/vroegsignalering, armoedebestrijding onder kinderen en armoedebestrijding onder werkenden/ondernemers).

Totale armoede- en schuldenbeleid

Het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid is bij uitstek een beleidsterrein waarbij gemeenten de samenwerking met externe partijen opzoeken. Dit blijkt ook uit het overzicht van externe partijen waarmee de (Limburgse) gemeenten samenwerken in de preventie en bestrijding van armoede en schulden. Uit figuur 3.2 blijkt dat in alle gevallen wordt samengewerkt met het welzijnswerk en woningcorporaties. Ook de nutsbedrijven blijken in vrijwel alle gevallen een partner van de Limburgse gemeenten te zijn daar waar het gaat om armoede- en schuldenbeleid. Verderop blijkt dat deze vooral van belang zijn vanuit het oogpunt van vroegsignalering van armoede en schulden. De 'top-5' van externe partners wordt gecompleteerd door voedsel- en kledingbanken en zorgverzekeraars. Bij deze laatste partij merken we overigens op dat de samenwerking vaak beperkt is tot het afsluiten van een collectieve zorgverzekering voor minima bij een enkele zorgverzekeraar (zie ook figuur 2.1).

Met een aantal partijen blijkt in Limburg meer dan gemiddeld in het land samengewerkt te worden. Naast de nutsbedrijven vallen hierbij vooral de particuliere fondsen gericht op kinderen op. Onder deze noemer vallen organisaties als Stichting Leergeld, Jeugdcultuurfonds en Jeugdsportfonds. Ook met voedsel- en kledingbanken wordt iets vaker samengewerkt, hoewel het verschil met het landelijke beeld bij dit type organisaties niet groot is. Mogelijk speelt hierbij de (financiële) betrokkenheid van de provincie Limburg een rol. Vanuit haar beleid zet zij immers in op de erkenning en ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Hiertoe behoren ook een aantal organisaties die op het gebied van armoede- en schuldenbeleid tot de externe 'infrastructuur' van gemeenten behoren.

Figuur 3.2 Externe partners van gemeenten bij uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid, Limburg (N=29) en landelijk (N=311)



Met een aantal andere typen partners blijken de Limburgse gemeenten – in vergelijking tot het landelijke beeld – juist minder vaak samen te werken bij de uitvoering van hun armoede- en schuldenbeleid. Dit zijn met name kerken/moskeeën, particuliere noodfondsen, Gemeentelijke Krediet Banken, deurwaarders en de Belastingdienst.

De samenwerking met de externe partijen kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in twee **typen van samenwerking**, namelijk meer geformaliseerde samenwerkingsrelaties (waarbij sprake is van intentieverklaringen, convenanten of subsidie-/inkooprelaties) en informele samenwerkingsrelaties (bestaande uit regelmatige of incidentele contacten). In tabel 3.3 hebben we weergegeven hoe de Limburgse gemeenten de samenwerking met externe partners hebben vormgegeven.

Bij de onderstaande tabel merken we twee dingen op. In de eerste plaats hebben we ons in deze tabel beperkt tot externe partners waarmee door tien of meer Limburgse gemeenten wordt samengewerkt bij de uitvoering van hun armoede- en schuldenbeleid. In de tweede plaats hoeven de percentages in de rijen niet op te tellen tot 100%, omdat er gemeenten bij een specifieke samenwerkingspartij meer dan één vorm samenwerkingsvorm kon noemen.

Tabel 3.3 Wijze waarop Limburgse gemeenten samenwerking met externe partners hebben georganiseerd, naar organisatievorm

Partij	Subsidie /inkoop	Convenant	Intentieverklaring	Regelmatige contacten	Incidentele contacten
Welzijn/maatschappelijk werk (N=29)	76%	7%	0%	17%	10%
Woningcorporaties (N=29)	0%	48%	10%	10%	35%
Nutsbedrijven (N=27)	0%	44%	0%	15%	41%
Zorgverzekeraars (N=26)	62%	23%	4%	0%	23%
Voedsel- en kledingbanken (N=26)	65%	4%	4%	0%	27%
Zorgorganisaties (N=25)	24%	4%	4%	12%	60%
Centra voor Jeugd en Gezin (N=25)	20%	8%	0%	28%	44%
Particuliere fondsen gericht op participatie kinderen (N=25)	72%	20%	4%	4%	20%
Vrijwilligersorganisaties (N=23)	22%	4%	4%	17%	61%
Scholen/kinderopvang (N=20)	10%	10%	0%	15%	65%
Gemeentelijke Krediet Bank (N=16)	50%	6%	0%	38%	6%
Kerken en moskeeën (N=15)	7%	0%	0%	27%	67%
Reclassering (N=15)	0%	0%	0%	20%	80%
Werkgevers (N=14)	0%	7%	0%	14%	86%
Particuliere noodfondsen (N=12)	8%	0%	17%	8%	67%
Deurwaarders (N=11)	0%	9%	0%	9%	82%
BKR (N=11)	0%	0%	0%	18%	82%

Bij een aantal typen externe partijen is de samenwerking met gemeenten in de meerderheid van de gevallen **geformaliseerd**. Zo treffen we subsidie- en inkooprelaties vooral aan bij het welzijnswerk, de particuliere fondsen voor participatie van kinderen, de voedsel- en kledingbanken⁶ en de zorgverzekeraars (in de vorm van het afsluiten van een verzekering voor minima).

⁶ Het aandeel gemeenten met subsidie-/inkooprelaties met voedsel- en kledingbanken wijkt in Limburg sterk af van het landelijke beeld (65% versus 45%).

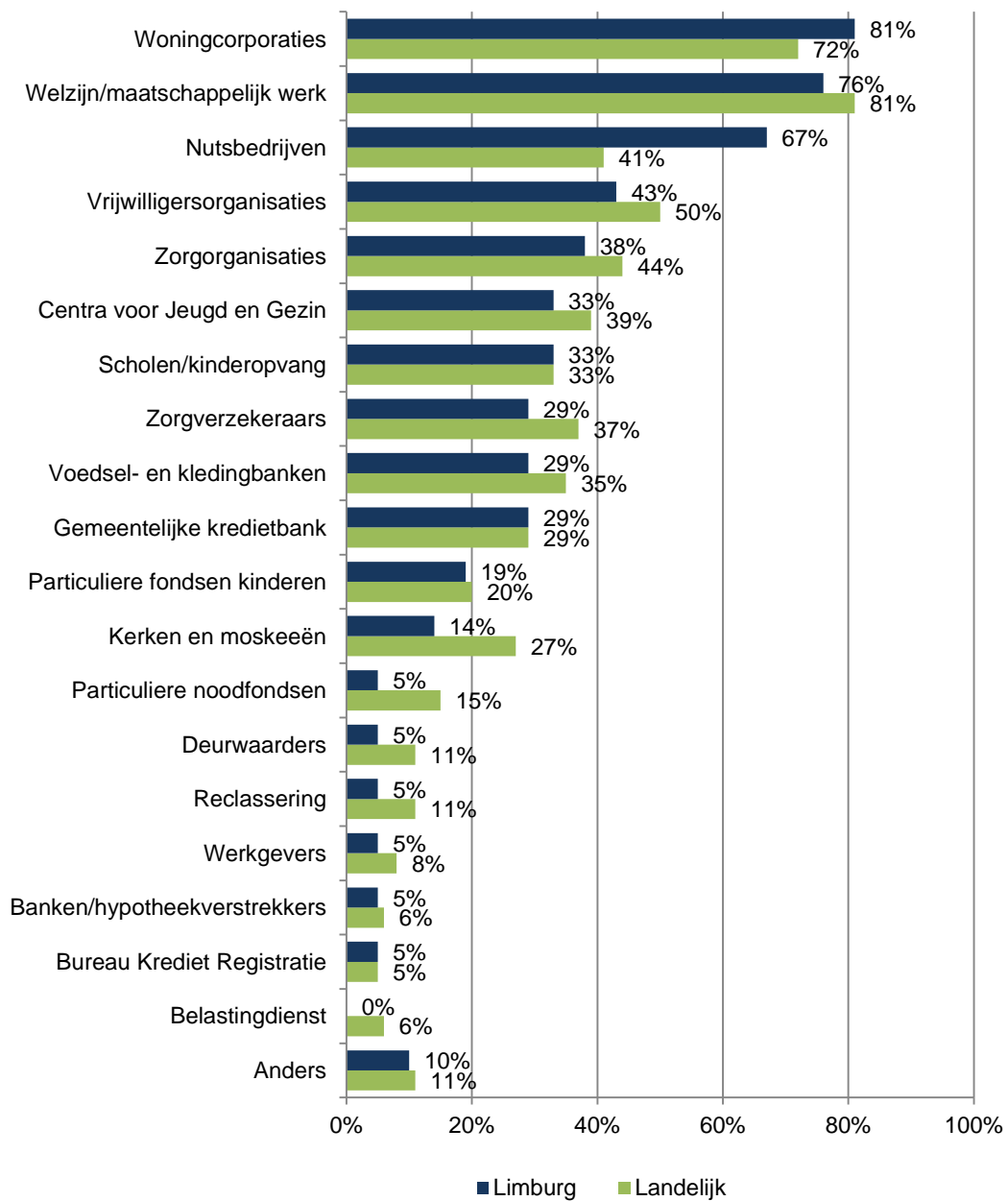
Bij woningcorporaties en nutsbedrijven blijkt een 'mix' van geformaliseerde en informele samenwerking voor te komen. Een deel van de Limburgse gemeenten heeft met dit type externe partijen convenanten gesloten, een ander deel onderhoudt vooral incidentele contacten met deze partijen.

Met de overige partijen blijken vooral informele samenwerkingsrelaties te bestaan. In de meeste gevallen gaat het daarbij vooral om het onderhouden van incidentele contacten (veelal rondom bepaalde probleemsituaties van individuen of huishoudens). Alleen bij de Centra voor Jeugd en Gezin, kerken/moskeeën en de reclassering voert een aantal gemeenten meer op structurele basis overleg.

Samenwerking bij preventie/vroegsignalering

Zoomen we in op de gemeentelijke inspanningen op het gebied van preventie en vroegsignalering, dan blijken drie externe partijen vooral van belang voor de Limburgse gemeenten. Dit zijn woningcorporaties, het welzijnswerk en – veel vaker dan landelijk – nutsbedrijven. De andere partijen die op dit terrein een rol vervullen zijn, in vergelijking tot het landelijke beeld, in ongeveer gelijke mate of in veel mindere mate genoemd door Limburgse gemeenten. Met name kerken/moskeeën worden in Limburg veel minder vaak ingezet bij preventie en vroegsignalering dan elders in het land (zie figuur 3.3).

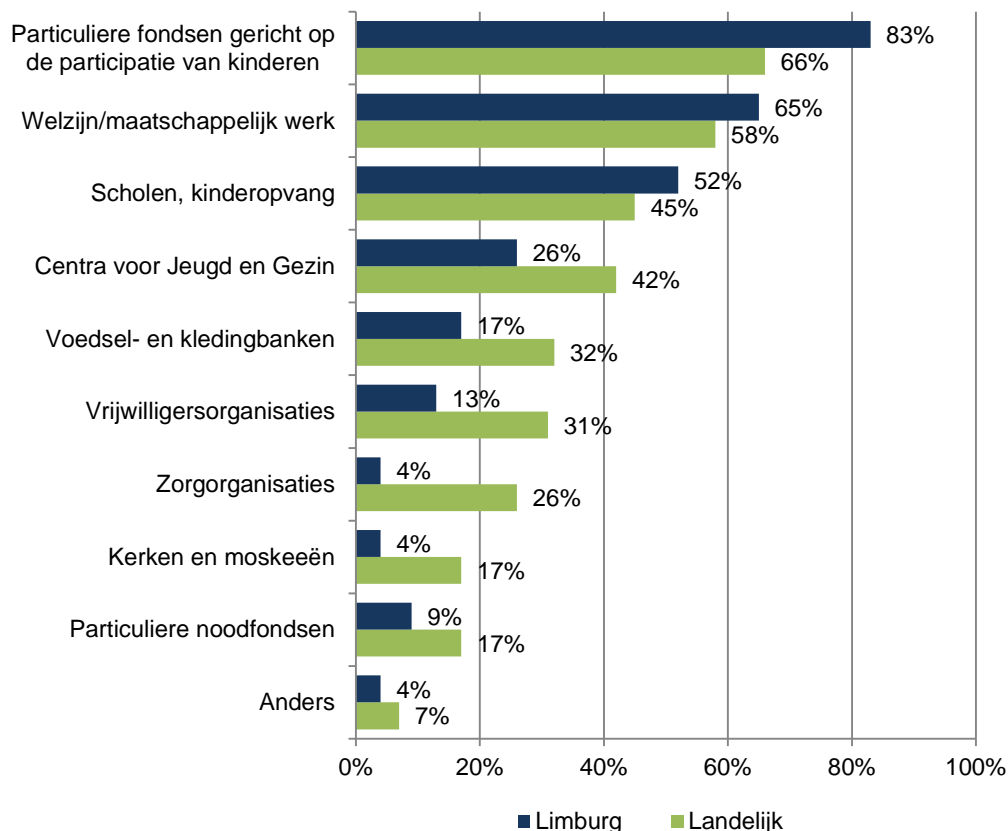
Figuur 3.3 Partners van gemeenten bij preventie en vroegsignalering, Limburg (N=21) en landelijk (N=218)



Samenwerking bij armoedebestrijding onder kinderen

Hiervoor hebben we al gezien dat 24 van de 29 Limburgse gemeenten specifiek aandacht besteden aan armoedebestrijding onder kinderen. Op één na hebben deze gemeenten aangegeven met welke partijen zij hierbij samenwerken. Uit figuur 3.4 blijkt dat de particuliere fondsen in Limburg bij armoedebestrijding onder kinderen veel vaker als samenwerkingspartner van de gemeenten optreden dan elders in het land. Het welzijnswerk blijkt bij twee derde van de gevallen betrokken te zijn op dit terrein, op enige afstand gevolgd door de scholen/kinderopvang. Hiervoor hebben we al gezien dat de samenwerkingsrelaties met scholen vooral een incidenteel karakter hebben.

Figuur 3.4 Samenwerkingspartners bij armoedebestrijding onder kinderen, Limburg (N=23) en landelijk (N=248)



De overige typen externe partijen uit figuur 3.4 blijken in Limburg juist veel minder vaak (dan landelijk) als externe partij betrokken te zijn bij de armoedebestrijding onder kinderen. Ook dit kan een indicatie vormen voor het ontbreken van een meer samenhangend beleid op dit terrein.

Samenwerking armoedebestrijding onder werkenden/ondernemers

Een zestal gemeenten uit Limburg besteedt ook specifieke aandacht aan de doelgroep werkenden/ondernemers daar waar het hun armoede- en schuldenbeleid betreft (zie tabel 2.7). Vier van deze gemeenten blijken hierbij ook een beroep te doen op externe partijen. Het gaat hierbij dan om de volgende partijen waarmee dan samengewerkt wordt:

- welzijnswerk (3 keer genoemd);
- woningcorporaties (2 keer genoemd);
- voedsel- en kledingbanken (2 keer genoemd);
- zelfstandigenloket/-bureau (1 keer genoemd);
- vrijwilligersorganisaties (1 keer genoemd);
- nutsbedrijven (1 keer genoemd);
- werkgevers (1 keer genoemd);
- schuldhulpverlening (1 keer genoemd).

4. Knelpunten en kennisvragen

4.1 Inleiding

In het voorgaande hebben we de inhoud en uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid van de Limburgse gemeenten weergegeven. De ervaringen daarmee staan in dit hoofdstuk centraal. Deze ervaringen belichten we vanuit drie invalshoeken, namelijk de succes- en faalfactoren (paragraaf 4.2), ervaren knelpunten (paragraaf 4.3) en kennisbehoeften bij de gemeenten (paragraaf 4.4). Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, maken we bij de navolgende uitkomsten geen vergelijking met het landelijke beeld voor alle gemeenten.

4.2 Succes- en faalfactoren

Aan de gemeenten hebben we de vraag voorgelegd op welke **onderdelen** van het **armoede- en schuldenbeleid** zij in hun optiek **succesvol** zijn. Van de 29 geraadpleegde Limburgse gemeenten konden 28 respondenten één of meer onderdelen noemen die door henzelf als succesvol werden aangemerkt. In tabel 4.1 geven we weer om welke onderdelen van het beleid het hierbij gaat. De percentages tellen niet op tot 100%, omdat een respondent meerdere onderdelen als succesvol kon aanmerken.

Tabel 4.1 Onderdelen armoede- en schuldenbeleid waarin Limburgse gemeenten naar eigen zeggen succesvol zijn

Antwoordcategorie	Totaal (N=28)
Integrale aanpak	57%
Samenwerking met andere partijen	54%
Bereiken van doelgroepen	32%
Vroegsignalering	32%
Preventie	21%
Schuldhelpverlening	11%
Meten van resultaten	4%
Anders	7%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat twee onderdelen van het beleid het meest als succesvol zijn aangemerkt door de gemeenten zelf. Dit betreft in de eerste plaats de integrale aanpak. In paragraaf 3.2 hebben we al weergegeven hoe in Limburg invulling wordt gegeven aan deze integrale aanpak. De samenwerking met andere partijen – waaronder de maatschappelijke organisaties die door de provincie Limburg worden ondersteund – wordt eveneens door ruim de helft van de respondenten als een succes beschouwd. Ongeveer een derde van de gemeenten beoordelen het bereiken van de doelgroepen en de vroegsignalering als succesvolle onderdelen van hun armoede- en schuldenbeleid. Ten aanzien van het beter bereiken van doelgroepen werd bijvoorbeeld het inzetten van maatschappelijk werk in de eerstelijns als drempelverlagend ervaren en wordt meer ingezet op maatwerk aanpak waarbij de nadruk op de kansen van de cliënt wordt gelegd. Wat betreft vroegsignalering hebben verschillende gemeenten succes geboekt door maatschappelijk werk in de eerstelijns in te zetten. Verder geven gemeenten

aan dat intensieve samenwerking met woningcorporaties en nutsbedrijven in de vroegsignalering vruchten begint af te werpen.

In het verlengde van het bovenstaande hebben we de gemeenten (met succesvolle onderdelen van het beleid) ook gevraagd in hoeverre zij zich een **voorloper** zien in de aanpak van armoede en schulden. Voorlopers kunnen worden gebruikt voor het organiseren van onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling. Binnen de groep Limburgse gemeenten zijn voorlopers te vinden op de volgende vier vraagstukken:

- ontwikkelen integrale aanpak (8 gemeenten);
- samenwerking met externe partijen zoals welzijnswerk en vrijwilligersorganisaties (4 gemeenten)
- doeltreffende interventies, zoals het opbouwen van een relatie met cliënten, doelgroepenaanpak en het verstrekken van duurzame gebruiksgoederen aan minima (4 gemeenten);
- synergie met transitie rond de participatiewet (2 gemeenten).

Aan de gemeenten hebben we vervolgens gevraagd welke factoren vooral belangrijk zijn voor het succesvol uitvoeren van hun armoede- en schuldenbeleid. Twee respondenten konden geen succesfactoren benoemen. De **succesfactoren** die vanuit de overige 27 gemeenten naar voren zijn gebracht hadden betrekking op het volgende:

- integrale aanpak met gemeente als regievoerder (13 keer genoemd);
- benutten van aanwezige kennis en ervaringen van externe partners (12 keer genoemd);
- de inzet van maatschappelijk werk in de eerstelijns om de doelgroep te traceren en toe te leiden naar het instrumentarium (3 keer genoemd);
- aanbieden van maatwerkoplossingen (3 keer genoemd);
- de doelgroep goed kennen (3 keer genoemd);
- laagdrempelige/toegankelijke regelingen (3 keer genoemd);
- stimuleren participatie naar betaalde arbeid (1 keer genoemd);
- samenwerking met vrijwilligersorganisaties (1 keer genoemd);
- direct, face-to-face contact met de doelgroep (bijvoorbeeld huisbezoek/keukentafelgesprek) (1 keer genoemd);
- inzetten op vroegsignalering waardoor verergering van de problemen voorkomen wordt (1 keer genoemd);
- goede intake (1 keer genoemd);
- actief benaderen van burgers (1 keer genoemd);
- schuldhulpverlening als gemeente zelf uitvoeren (1 keer genoemd);
- armoede en schulden bespreekbaar maken (1 keer genoemd).

Naast positieve ervaringen hebben we bij de respondenten ook gevraagd om negatieve ervaringen met het armoede- en schuldenbeleid kenbaar te maken. Zo hebben we gevraagd op welke punten het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid **minder succesvol** is geweest of zelfs **mislukt** is. Twee Limburgse gemeenten gaven aan geen negatieve ervaringen te hebben, nog eens drie respondenten konden de vraag niet beantwoorden. In tabel 4.2 is samengevat welke aspecten volgens de resterende gemeenten minder succesvol verlopen.

Tabel 4.2 Onderdelen armoede- en schuldenbeleid waarin Limburgse gemeenten minder succesvol zijn geweest of die mislukt zijn

Antwoordcategorie	Totaal (N=24)
Bereik doelgroepen	42%
Meten van resultaten van beleid(sacties)	38%
Preventie	25%
Vroegsignalering	25%
Integrale aanpak	13%
Samenwerking met andere partijen	4%
Anders	8%

Twee onderdelen van het gemeentelijke beleid blijken – in de optiek van de Limburgse gemeenten zelf – bij vier op de tien gemeenten lastiger of minder succesvol te lopen. Dit is in de eerste plaats het **bereiken van de doelgroepen**. Verderop blijkt dat op dit punt ook sprake is van een kennisbehoefte (zie paragraaf 4.4). Hierboven hebben we gezien dat enkele gemeenten daar juist goed in slagen. Mogelijk dat dit Limburgse gemeenten op dit punt kennis en ervaringen kunnen uitwisselen.

In de tweede plaats blijkt een deel van de gemeenten moeite te hebben met het **meten van resultaten** van hun armoede- en schuldenbeleid. Deze uitkomst strookt met een andere bevinding uit het onderzoek, namelijk dat slechts een beperkt deel van de geraadpleegde Limburgse gemeenten (42%) naar eigen zeggen inzicht heeft in de effectiviteit van het eigen armoede- en schuldenbeleid. Voor bijna de helft van de gemeenten (48%) geldt dat zij geen beeld hebben van de effectiviteit van het beleid, de overige 10% kon de vraag niet beantwoorden. Verderop blijkt dat een deel van de gemeenten ook behoefte heeft aan inzicht in effectieve interventies en methoden aangereikt willen hebben om de effecten van beleid te monitoren. Op het punt van het in kaart brengen van effecten van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid valt dus nog wel het nodige te winnen.

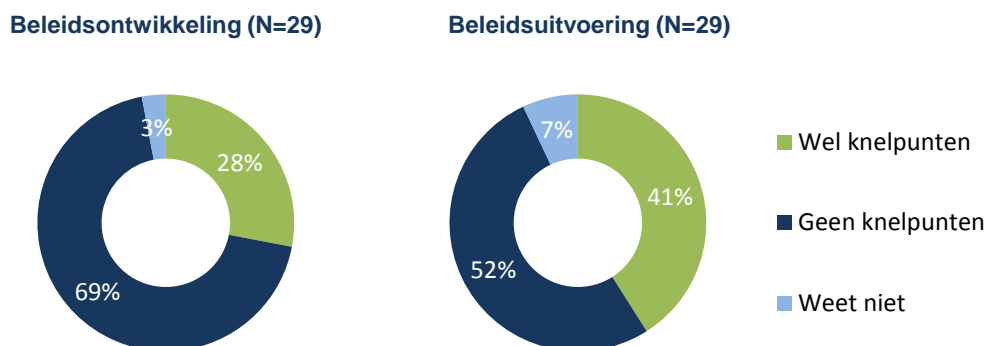
Ten slotte hebben we ook geïnventariseerd wat volgens gemeenten **faalfactoren** zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid in Limburg. In totaal 26 van de 29 gemeenten hebben dergelijke faalfactoren aangedragen, namelijk:

- onvoldoende bereiken van doelgroepen (14 keer genoemd);
- onvoldoende samenwerking met externe partijen: dat wil zeggen gemeente probeert zelf wiel uit te vinden of samenwerking met woningcorporaties, belastingdienst, scholen of werkgevers komt niet (voldoende) tot stand (7 keer genoemd);
- onvoldoende middelen (4 keer genoemd);
- integrale aanpak alleen op papier/niet in de praktijk (4 keer genoemd);
- alleen inzetten op inkomensondersteuning (en niet op participatie) (2 keer genoemd);
- onvoldoende aandacht voor het monitoren van effecten van beleidsinspanningen en ontwikkelingen bij doelgroepen (2 keer genoemd);
- belemmerende privacywetgeving (1 keer genoemd);
- te grote afstand tot burger (1 keer genoemd);
- regels te star volgen (1 keer genoemd).

4.3 Knelpunten

In de interviews met de gemeenten is nagegaan of zij bij hun armoede- en schuldenbeleid nog tegen bepaalde knelpunten aanlopen. Wat deze knelpunten betreft, maken we in het onderstaande een nader onderscheid tussen de ontwikkeling van het beleid en de uitvoering daarvan. Uit de onderstaande figuur blijkt dat bij de beleidsuitvoering meer knelpunten worden ervaren dan bij de beleidsontwikkeling.

Figuur 4.1 Mate waarin Limburgse gemeenten knelpunten ervaren bij ontwikkeling en uitvoering van hun armoede- en schuldenbeleid



In totaal negen Limburgse gemeenten hebben aangegeven knelpunten te ondervinden bij de **beleidsontwikkeling** op het gebied van het armoede- en schuldenbeleid. Vanuit deze gemeenten worden de volgende knelpunten ervaren:

- belemmeringen bij het koppelen/uitwisselen van persoonsgegevens (2 keer genoemd);
- onvoldoende kennis van privacywetgeving (1 keer genoemd);
- door het schrappen van de categoriale bijstand moet de gemeente maatwerkoplossingen bieden, waardoor de uitvoeringskosten oplopen (1 keer genoemd);
- moeilijk om meerdere gemeenten op één lijn te krijgen (1 keer genoemd);
- grote toestroom zwaardere gevallen (1 keer genoemd);
- moeilijk om mensen die al jaren in een uitkering te activeren (1 keer genoemd);
- beslissingsbevoegdheid van vrijwilligers en wijkteams (1 keer genoemd).

Het enige knelpunt dat bij beleidsontwikkeling meerdere keren werd genoemd, heeft betrekking op belemmeringen bij de gegevensuitwisseling tussen partijen. De privacywetgeving staat soms een dergelijke uitwisseling van gegevens over individuele cliënten in de weg. Dit knelpunt wordt hierna ook genoemd bij de uitvoering van beleid. Bij de beleidsontwikkeling speelt dit vooral als invulling wordt gegeven aan de samenwerking met andere partijen. Een aspect dat dan aan de orde komt, is hoe partijen als gemeente, belastingdienst, woningcorporaties, nutsbedrijven en welzijnswerk elkaar informeren over individuele cliënten die aan elkaar doorverwezen worden.

Bij de **uitvoering** van het **armoede- en schuldenbeleid** bleken twaalf respondenten knelpunten te ervaren. Ook in dit geval hebben we doorgevraagd om welke typen knelpunten het dan ging. Dit leverde het volgende beeld op:

- doelgroepen worden nog niet/onvoldoende bereikt met het beleid (3 keer genoemd);
- hoge kosten van bewindvoering (3 keer genoemd);

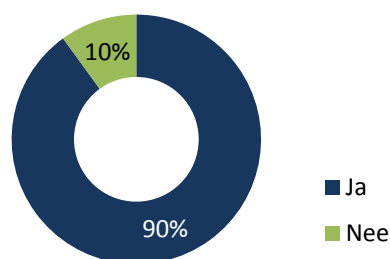
- onvoldoende capaciteit/tijd en/of financiële middelen beschikbaar om het beleid adequaat uit te kunnen voeren (2 keer genoemd);
- onvoldoende kennis bij beleidsmakers en uitvoerders van de praktijksituatie (1 keer genoemd);
- beperkingen wat betreft het uitwisselen van persoonsgegevens vanwege privacy-wetgeving (1 keer genoemd).
- forse toename van burgers die gebruik maken van armoede- en schuldenbeleid (als gevolg van de crisis) (1 keer genoemd);
- streng handhaven op WWB-maatregelen werkt soms averechts: zorgt voor 'toestroom' gebruik voorzieningen voor armoede- en schuldenbeleid (1 keer genoemd).

Drie knelpunten in de uitvoering zijn meer dan eens genoemd door de geraadpleegde gemeenten. Dat de doelgroepen nog niet in alle gevallen in voldoende mate bereikt worden, is hiervoor ook al aan de orde gekomen (zie ook volgende paragraaf). Een tweede knelpunt dat meerdere keren is aangedragen, betreffen de kosten van bewindvoering. Wanneer onderbewindgestelden niet in staat zijn om de kosten van de werkzaamheden van de bewindvoerder te betalen, dan kan een beroep op Bijzondere Bijstand worden gedaan. Op landelijk niveau krijgt dit vraagstuk inmiddels de nodige aandacht. Nadat Stimulansz in 2014 een onderzoek heeft gedaan naar de kosten van gemeenten voor bewindvoering, vindt er op dit moment een vervolgonderzoek door Bureau Bartels plaats naar de groep onderbewindgestelden en de mogelijkheden voor versterking van hun financiële zelfredzaamheid. Tenslotte is er volgens enkele gemeenten sprake van beperkte capaciteit en middelen om het beleid adequaat te voeren. Hierdoor is er onvoldoende ruimte voor voorlichting op scholen en kan cliënten in onvoldoende mate maatwerk worden geboden.

4.4 Kennisbehoeften

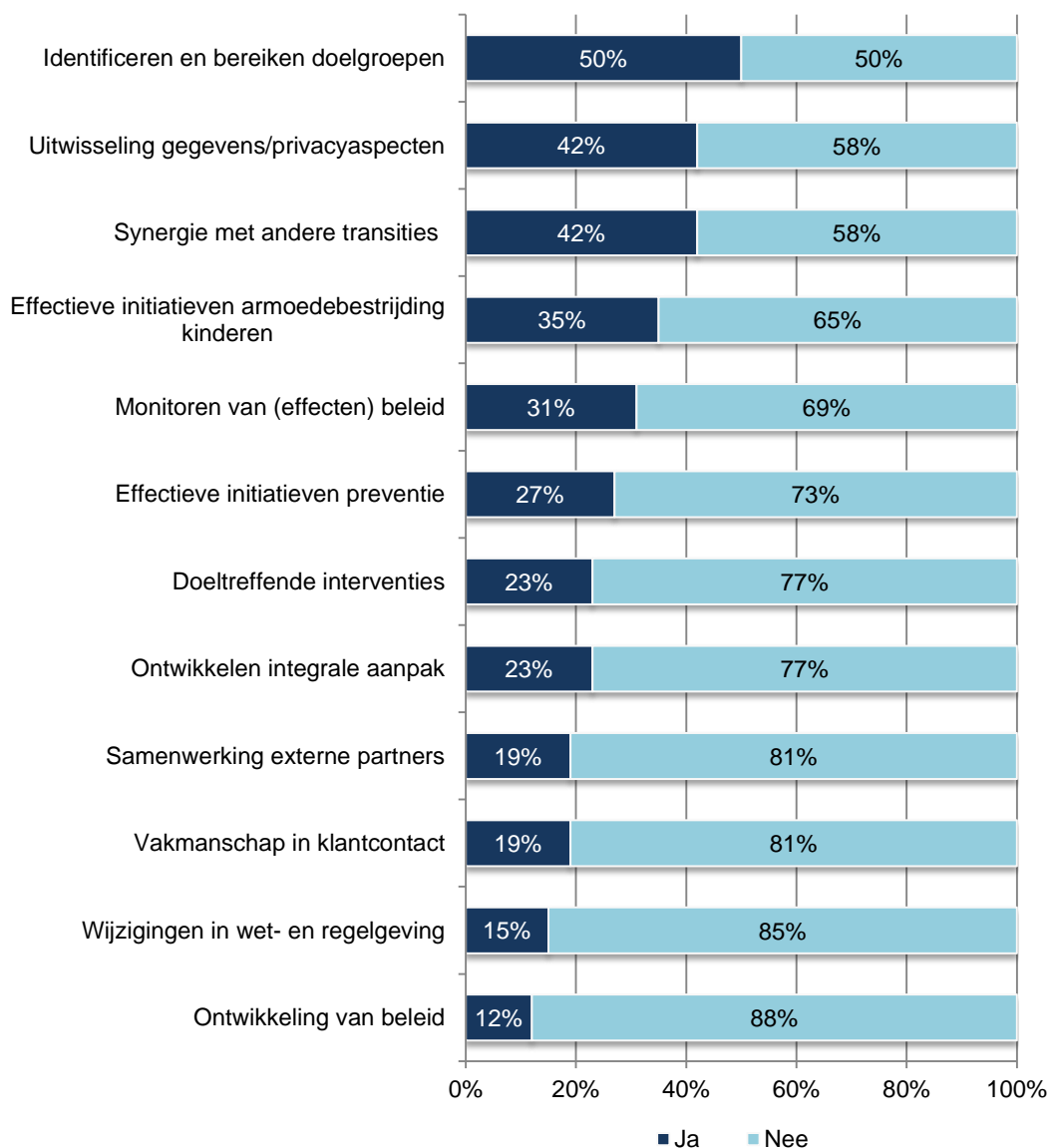
We hebben de gemeenten gevraagd in hoeverre bij hen sprake is van een kennisbehoefte of kennisvragen om tot een (verdere) verbetering van hun armoede- en schuldenbeleid te komen. Uit figuur 4.3 blijkt dat de behoefte aan kennis groot is: bij negen op de tien gemeenten in Limburg is sprake van een kennisbehoefte.

Figuur 4.3 Mate waarin Limburgse gemeenten kennisbehoeften/-vragen hebben (N=29)



Aan de 26 gemeenten met een kennisbehoefte is gevraagd waaruit hun behoefte bestaat. In figuur 4.4 zijn deze kennisbehoefte/-vragen weergegeven. Het meest genoemd werd het **identificeren en bereiken van doelgroepen**. De achtergrond hiervan is dat vanuit verschillende gemeenten aangegeven is dat zij moeite hebben met het vinden van bepaalde groepen burgers die behoefte hebben aan ondersteuning vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Het gaat hierbij dan vooral om groepen als werkende armen, zzp'ers, jongeren met schulden en ouderen (zie tabel 2.4). Dit zijn doelgroepen die doorgaans niet behoren tot de traditionele gebruikers van gemeentelijke voorzieningen en niet altijd in beeld komen via maatschappelijke organisaties met een signalerende functie.

Figuur 4.4 Typen behoeften/vragen op gebied van armoede- en schuldenbeleid van Limburgse gemeenten met een kennisbehoefte/-vraag (N=26)



Een deel van de gemeenten blijken ook te worstelen met privacyvraagstukken rondom de **uitwisseling van gegevens** van doelgroepen/cliënten. De privacywetgeving blijkt de mogelijkheden van de gegevensuitwisseling tussen hulpverlenende organisaties dikwijls in de weg te zitten. Hierdoor worden niet alle mogelijkheden van vroegsignalering en een

integrale aanpak benut. Door onvoldoende kennis op het gebied van privacywetgeving blijken gemeenten voorzichtig te werk te gaan daar waar het om het ‘delen’ van gegevens met andere partijen. Diverse gemeenten hebben dan ook aangegeven dat zij gebaat zijn bij meer kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van gegevens uitwisselen in relatie tot de privacywetgeving.

Een even grote groep Limburgse gemeenten had een kennisbehoefte over de synergie tussen het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid enerzijds en de transities op het sociale domein anderzijds. Hierbij tekenen we aan dat op het moment van het onderzoek (medio 2014) nog veel onduidelijkheid bestond over de invullen van de transities in de AWBZ/WMO. Inmiddels is de invoering van deze transities een feit. We sluiten niet uit dat hierdoor inmiddels ook al wel meer duidelijkheid is gekomen over de mogelijkheden van synergie.

Twee kennisbehoeften zijn door ongeveer een derde van de Limburgse gemeenten naar voren gebracht, namelijk de behoefte aan effectieve initiatieven op het gebied van de armoedebestrijding onder kinderen en de monitoring van (de effecten van) het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Het laatste punt hebben we hiervoor al besproken (zie paragraaf 4.2). Hier hebben we al gezien dat de Limburgse gemeenten al de nodige beleidsinspanningen ontplooiën om (de gevolgen van) de armoede onder kinderen te verminderen. Dit gebeurt dan veelal in de vorm van kindspecifieke regelingen, zoals die van maatschappelijke organisaties als Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds en het Jeugdcultuurfonds. De Limburgse gemeenten hebben verschillende kennisvragen rondom dit thema. Deze kennisvragen hebben betrekking op het in kaart brengen van het bereik van dergelijke voorzieningen onder kinderen (komen de verstrekte middelen ook daadwerkelijk ten goede aan kinderen?), het vaststellen van de effectiviteit van kindspecifieke voorzieningen/ maatregelen en het betrekken van het onderwijs bij de (vroeg)signalering van huishoudens met kinderen die in aanmerking komen voor gemeentelijke ondersteuning.

Op de vraag hoe de gemeenten de kennisbehoeften het liefst ingevuld zouden zien, kwamen de volgende antwoorden (zie tabel 4.3). Het meest genoemd zijn bijeenkomsten en het aangereikt krijgen van best practices.

Tabel 4.3 Door Limburgse gemeenten gewenste wijzen om kennisbehoeften in te vullen

Antwoordcategorie	Totaal (N=26)
Bijeenkomsten/workshops	31%
Best practices aangereikt krijgen	27%
Werkbezoeken aan andere gemeenten	19%
Artikelen	19%
Kennisbank	12%
Digitale media (website/online communities)	12%
Borging in wetgeving/protocollen	8%
Geen specifieke voorkeur	12%
Weet niet	4%

De percentages tellen niet op tot 100%, omdat een respondent meerdere antwoorden kon geven

Mocht de provincie overwegen om een rol op dit punt te vervullen, dan is het raadzaam om contact op te nemen met het ministerie van SZW c.q. de VNG/Divosa. Binnenkort zal bekend worden gemaakt welke initiatieven zij gaan ontplooiën om de gesignaleerde kennis- en informatiebehoeften van gemeenten, zoals die in het SZW-onderzoek is gesignaleerd, in te vullen. De vraag die nu nog niet beantwoord kan worden is of hierbij ook op regionaal niveau het een en ander aangeboden gaat worden. Als dit het geval is, dan ligt enige afstemming van initiatieven voor de hand.

5. Conclusies en lessen naar de toekomst

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden. Bovendien presenteren we een aantal bouwstenen voor de toekomst. Dit betreffen dan mogelijke aanknopingspunten voor de provincie Limburg om een (faciliterende) rol te spelen in de richting van het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid.

5.2 Samenvattende conclusies

In de periode mei tot september 2014 is voor het ministerie van SZW een inventariserend onderzoek verricht naar het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid⁷. Aan dit onderzoek hebben alle gemeenten in ons land deelgenomen. De provincie Limburg heeft het ministerie verzocht om gebruik te mogen maken van de gegevens zoals die destijds door de Limburgse gemeenten zijn aangereikt voor het landelijke onderzoek. Dit om inzicht te verkrijgen in de inhoud en uitvoering van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in Limburg. Alle 27 individuele en 2 gemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben toestemming verleend om aan de hand van de eerder aangereikte gegevens deze regiorapportage te vervaardigen.

In het armoede- en schuldenbeleid van de Limburgse gemeenten blijken twee **prioriteiten** vooral centraal te staan, namelijk preventie van armoede en schulden en het stimuleren van sociale en maatschappelijke participatie. Hierin wijken de Limburgse gemeenten niet af van het landelijke beeld. Vijf gemeenten blijken een generiek armoede- en schuldenbeleid te hebben zonder een nader onderscheid te maken naar specifieke doelgroepen. Bij de overige 24 gemeenten krijgen bepaalde **doelgroepen** wel specifiek aandacht vanuit het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid. Gezinnen en alleenstaande ouders met kinderen blijken het meest als doelgroep van dit beleid te worden aangemerkt, op enige afstand gevolgd door uitkeringsgerechtigden. Op één doelgroep blijken de Limburgse gemeenten duidelijk minder beleidsinspanningen dan landelijk te richten, namelijk langdurig armen.

Drie kanalen blijken door de gemeenten vooral ingezet te worden om de doelgroepen te traceren en bereiken, namelijk contacten met ketenpartners, de gemeentelijke bestanden met gegevens van uitkeringsgerechtigden en algemene voorlichtingsactiviteiten (zoals de website, brochures en huis-aan-huis bladen). Het daadwerkelijk **bereiken** van de **doelgroepen** blijkt voor gemeenten geen eenvoudige opgave te zijn. Vooral voor werkende armen geldt dat deze moeilijk bereikt kunnen worden met het beleidsinstrumentarium. De enige doelgroep waar dit probleem niet of nauwelijks speelt, betreft uitkeringsgerechtigden. Dat de gemeenten met het traceren en bereiken van de doelgroepen worstelen, blijkt ook uit het feit dat de helft van de gemeenten op dit punt een ondersteuningsbehoefte heeft.

⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat het geen evaluatie van het gemeentelijke beleid rondom bestrijding van armoede en schulden betrof. Het onderzoek richtte zich vooral op wat gemeenten op dit terrein doen en hoe ze dit doen (bijvoorbeeld met welke partijen).

De Limburgse gemeenten zetten op dit beleidsterrein – net als gemeenten elders – een breed pallet aan **instrumenten** in. De volgende instrumenten worden door meer dan 90% van de gemeenten in Limburg ingezet, namelijk inkomensondersteuning, schuldstabilisatie, schuldregelingen, informatie en advies, collectieve zorgverzekeringen voor minima, preventie, budgetcoaching en budgetbeheer. Kindpakketten werden op het moment van onderzoek (medio 2014) nog nauwelijks door Limburgse gemeenten aangeboden. Dit nieuwe instrument was op dat moment nog uitsluitend door grotere gemeenten opgepakt.

Gemeenten in Limburg besteden in ongeveer gelijke mate aandacht aan **preventie en vroegsignalering** dan gemeenten elders. Zij doen daarbij met name een beroep op de signalerings- en doorverwijsfunctie van andere partijen en dan relatief vaak op de signaleringsfunctie van buurtzorg of de wijkverpleegkundige. Opvallend is overigens dat in Limburg op dit punt veel meer dan landelijk wordt samengewerkt met nutsbedrijven. Voor andere instrumenten geldt dat Limburgse gemeenten deze veel minder vaak inzetten voor preventie en vroegsignalering. Op dit punt blijven met name de voorlichting via scholen en buurthuizen en budgetbeheer ‘achter’ ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Een vergelijkbaar patroon – namelijk een vergelijkbaar aandeel gemeenten dat aandacht besteedt maar een veel minder frequente inzet van beschikbare instrumenten – zien we ook bij de **armoedebestrijding onder kinderen**. Vier op de vijf Limburgse gemeenten besteedt hier specifiek aandacht aan. Bezien we echter de kindgerichte voorzieningen dan blijken deze in Limburg in (veel) mindere mate ingezet te worden dan landelijk. Alleen de kortingen op abonnementen/lidmaatschappen voor sportverenigingen en voorzieningen voor schoolkosten worden in (ongeveer) even grote mate ingezet als landelijk. Tegemoetkomingen voor computer/tablets en fietsen, museumbezoek, zwemen en muzieklessen blijken in Limburg veel minder vaak beschikbaar te worden gesteld aan kinderen dan elders in het land.

Een vijfde van de Limburgse gemeenten besteedt expliciet aandacht aan **armoedebestrijding onder werkenden**. Dit is vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde. De betreffende zes gemeenten uit Limburg ondersteunen deze doelgroep vooral via de BBZ, inkomensondersteuning, schuldregelingen en collectieve zorgverzekeringen.

De Limburgse gemeenten hebben naar verhouding iets minder vaak de additionele ‘**Klijnsma-gelden**’ voor 2013 ingezet voor de speerpunten armoedebestrijding onder kinderen en preventie/vroegsignalering. Of dit in 2014 – toen veel meer additionele middelen beschikbaar zijn gekomen – ook nog zo was, kon op het moment van onderzoek nog niet worden vastgesteld. Daar waar gemeenten met deze extra middelen nieuwe initiatieven hebben ontplooid, had dit vooral betrekking op (de uitbreiding van) de samenwerking met de fondsen voor de participatie van kinderen en vrijwilligersorganisaties alsmede op instrumenten voor preventie en vroegsignalering.

Alle gemeenten in Limburg hadden op het moment van het onderzoek een vorm van **integrale aanpak** geïmplementeerd of waren bezig om dit binnen afzienbare tijd alsnog

te implementeren. Bij de ontwikkeling van dit beleid werden vooral welzijnsinstellingen en andere gemeentelijke afdelingen betrokken. Wat de interne afstemming betreft ging het vooral om de afdelingen Welzijn/Wmo, Inkomen en Werk. Veel minder dan het landelijk gemiddelde werd bij Limburgse gemeenten intern afgestemd met de afdelingen Zorg, Jeugd en Onderwijs. De integrale aanpak lijkt hierdoor veel smaller dan elders in het land. Bij ruim een vijfde van de gemeenten waren ook wijkteams en zorgaanbieders bij de beleidsontwikkeling op dit terrein betrokken (geweest). Bijna drie op de vijf gemeenten in Limburg ondervindt knelpunten bij het ontwikkelen dan wel in de praktijk invullen van een integrale aanpak. Deze knelpunten hebben dan vooral betrekking op het introduceren van nieuwe, andere aanpakken dan men gewend was, tijdgebrek en de invulling van de samenwerking met de partijen die hierbij betrokken dienen te worden.

Kenmerkend voor het gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid is dat gemeenten met veel **externe partijen** in meer of mindere mate **samenwerken**. Limburg wijkt hierin niet af van het landelijke beeld. Wel wordt in Limburg meer dan gemiddeld samengewerkt met nutsbedrijven, particuliere fondsen gericht op kinderen en met voedselbanken (de laatste twee typen partijen worden ook vanuit de provincie ondersteund). Net als met welzijnsinstellingen is de samenwerking met de laatste twee typen partners vaak geformaliseerd via inkoop- of subsidierelaties. Met kerken/moskeeën, particuliere noodfondsen, Gemeentelijke Krediet Banken, deurwaarders en de Belastingdienst wordt in Limburg daarentegen juist minder vaak samengewerkt.

Bij de bestrijding van armoede onder kinderen blijkt in Limburg relatief vaak samengewerkt te worden met de eerder genoemde particuliere fondsen, het welzijnswerk en scholen. De relaties met scholen blijken echter vooral uit incidentele contacten te bestaan. Van een structurele samenwerking met scholen is in Limburg maar in beperkte mate sprake. Met alle andere partijen die op dit speerpunt een rol zouden kunnen vervullen wordt door Limburgse gemeenten veel minder vaak samengewerkt dan elders.

Meer dan de helft van de gemeenten in Limburg ervaart de integrale aanpak en de samenwerking met andere partijen als **succesvolle onderdelen** van hun armoede- en schuldenbeleid. Dikwijls zien ze zichzelf op deze punten zelfs als een voorloper. Minder succesvol is het bereiken van de doelgroepen van het beleid en het meten van de resultaten die met de beleidsinspanningen worden geboekt. Vier op de tien Limburgse gemeenten is van mening dat zij op deze punten **minder succesvol** opereren. Vooral het niet bereiken van de doelgroepen wordt als een belangrijke faalfactor gezien. Op het identificeren en bereiken van de doelgroepen blijkt de helft van de ondervraagde gemeenten in Limburg een kennisbehoefte te hebben. Met name doelgroepen die niet tot de traditionele gebruikers van de gemeentelijke voorzieningen behoren, blijken niet altijd eenvoudig te traceren voor de gemeenten.

5.3 Mogelijke aanknopingspunten voor de provincie

In deze afrondende paragraaf zullen we een aantal aanbevelingen formuleren. Deze aanbevelingen kunnen aangrijpingspunten voor de provincie vormen om ook naar de toekomst toe partijen te faciliteren die een rol vervullen bij de invulling en uitvoering van het armoede- en schuldenbeleid in Limburg.

1. Zet in op een intensiever en meer samenhangend beleid voor kinderen.

Toelichting

Weliswaar hebben Limburgse gemeenten even vaak als landelijk armoedebestrijding onder kinderen op de agenda staan. Opvallend is dat zij in veel mindere mate dan elders specifieke kindgerichte voorzieningen aanbieden aan kinderen in armoede. Ook kindpakketten kwamen op het moment van onderzoek nog nauwelijks in Limburg voor. Naast het welzijnswerk en de particuliere fondsen voor participatie van kinderen – waarmee al wel structureel samengewerkt wordt op dit thema – zijn er nog andere relevante partijen waarmee nauwelijks of slechts incidenteel samengewerkt wordt. Doordat de mogelijkheden van deze partijen niet optimaal benut worden, valt nog de nodige winst te behalen. Ook de interne afstemming binnen gemeente met de afdelingen Jeugd en Onderwijs blijft achter bij het landelijke beeld.

2. Faciliteer onderlinge kennisuitwisseling over effectieve methoden om doelgroepen te bereiken met de gemeentelijke voorzieningen.

Toelichting

Dat gemeentelijke voorzieningen op het gebied van armoede- en schuldhulpverlening nog lang niet altijd optimaal benut worden, kan bevestigd worden met de bevinding dat gemeenten zelf aangeven sommige doelgroepen nog onvoldoende met hun beleid te bereiken. Het gaat dan met name om doelgroepen waarmee de betreffende gemeentelijke afdeling niet 'van nature' (bijvoorbeeld vanuit uitkeringssituaties) al contact heeft. Onder de gemeenten signaleren we een grote behoefte aan kennis en nieuwe instrumenten om het bereik onder doelgroepen te vergroten.

3. Bevorder – in het verlengde van de vorige aanbevelingen – dat de signaleringsfunctie van een aantal partijen ten aanzien van kinderen in armoede wordt benut.

Toelichting

Een deel van de Limburgse gemeenten weet naar eigen zeggen een aantal doelgroepen onvoldoende te bereiken. Hieronder bevinden zich ook gezinnen en alleenstaande ouders met kinderen en jongeren met schulden. Opvallend is dat de samenwerking met een aantal partijen die in de richting van deze doelgroepen een rol kunnen vervullen, tot dusver minder van de grond is gekomen dan elders. Dit geldt dan bijvoorbeeld voor Centra voor Jeugd en Gezin, voedsel- en kledingbanken, vrijwilligersorganisaties en organisaties in de zorg. Met het onderwijs wordt weliswaar door de helft van de gemeenten samengewerkt bij de armoedebestrijding onder kinderen, bezien we de aard van deze samenwerking dan heeft dit vooral een incidenteel karakter. Een punt van aandacht is overigens wel dat de privacywetgeving belemmerend kan werken om de signalering en onderlinge doorverwijzing optimaal tot zijn recht te laten komen. Dit is echter geen regiospecifiek probleem, maar een knelpunt dat landelijk opgepakt dient te worden.

4. Ondersteun regionale experimenten en/of kennisontwikkeling over het meten van de effectiviteit van beleidsinspanningen op het gebied van armoedebestrijding.

Toelichting

Het adequaat meten van resultaten en effecten van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid blijkt nog lang geen gemeengoed te zijn. Bijna de helft van de Limburgse gemeenten heeft naar eigen zeggen geen beeld van de effectiviteit van hun beleidsinspanningen op dit terrein. Het meten en monitoren van effecten blijkt dan ook (lang) niet in alle gevallen succesvol opgepakt te worden. Uit het landelijke onderzoek blijkt dat grotere gemeenten hierop een duidelijke voorsprong hebben ten opzichte van kleinere gemeenten. De laatste groep ontbeert het aan kennis en capaciteit om hier vorm en inhoud aan te geven.

5. Verken nader of de doelgroep langdurig armen voldoende op de agenda van gemeenten staat.

Toelichting

In aandacht voor de verschillende typen doelgroepen van het armoede- en schuldenbeleid volgen Limburgse gemeenten in grote lijnen het landelijke patroon. Een dissonant hierin is de doelgroep langdurig armen. Deze krijgt in Limburg veel minder vaak aandacht als elders. De provincie zal na kunnen gaan of dit breder herkend wordt en – indien het geval – wat gedaan kan worden om deze ‘witte vlek’ weg te nemen.

6. Blijf maatschappelijke organisaties die een rol kunnen vervullen bij de uitvoering van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid ook in de toekomst ondersteunen.

Toelichting

Op een aantal punten zijn uit het onderzoek aanwijzingen gekregen dat de gemeenten meer dan elders samenwerken met maatschappelijke organisaties die door de provincie Limburg worden erkend en financieel ondersteund. Zoals ook vanuit de gemeenten zelf wordt aangegeven, is het gebruiken van kennis en ervaringen van externe partners een belangrijke succesfactor. Dit vanwege het feit dat via deze maatschappelijke organisaties doelgroepen zijn te traceren en toe te leiden naar gemeentelijke voorzieningen. Juist op dit punt van het bereik van doelgroepen valt ook nog wel de nodige winst te behalen (zie ook aanbeveling 2). Bovendien zouden de maatschappelijke organisaties ook een (grotere) rol kunnen spelen bij preventie en vroegsignalering.

7. Treed in overleg met de gemeenten en betrokken maatschappelijke organisaties om het draagvlak voor de voorgaande aanbevelingen te toetsen.

Toelichting

De navolgende aanbevelingen zijn gedestilleerd uit de bevindingen zoals die met het landelijke SZW-onderzoek voor de Limburgse situatie zijn verkregen. De aanbevelingen zijn echter niet getoetst op draagvlak onder de Limburgse gemeenten. Het onderhavige

onderzoek is namelijk uitsluitend gebaseerd op het analyseren van eerder verzamelde onderzoeksgegevens. Er is dan ook geen gelegenheid geweest om de bevindingen te 'delen' met de gemeenten (en andere betrokken partijen).

8. Volg de initiatieven die vanuit het landelijk niveau ontplooid gaan worden in de komende periode.

Toelichting

Naar aanleiding van het landelijke SZW-onderzoek – waarop ook deze regiorapportage gebaseerd is – gaan landelijke partijen zoals het ministerie van SZW, de VNG en Divosa gezamenlijk initiatieven ontplooiën om versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid te bewerkstelligen. Over de aard en inhoud van deze initiatieven zal binnenkort het nodige bekend worden gemaakt. Door dit te volgen kunnen dubbelingen worden voorkomen dan wel bevorderd worden dat hieraan vanuit Limburg wordt aangesloten c.q. deelgenomen.



Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
Postbus 318
3800 AH Amersfoort

T 033 479 20 20

info@brtIs.nl
www.bureaubartels.nl