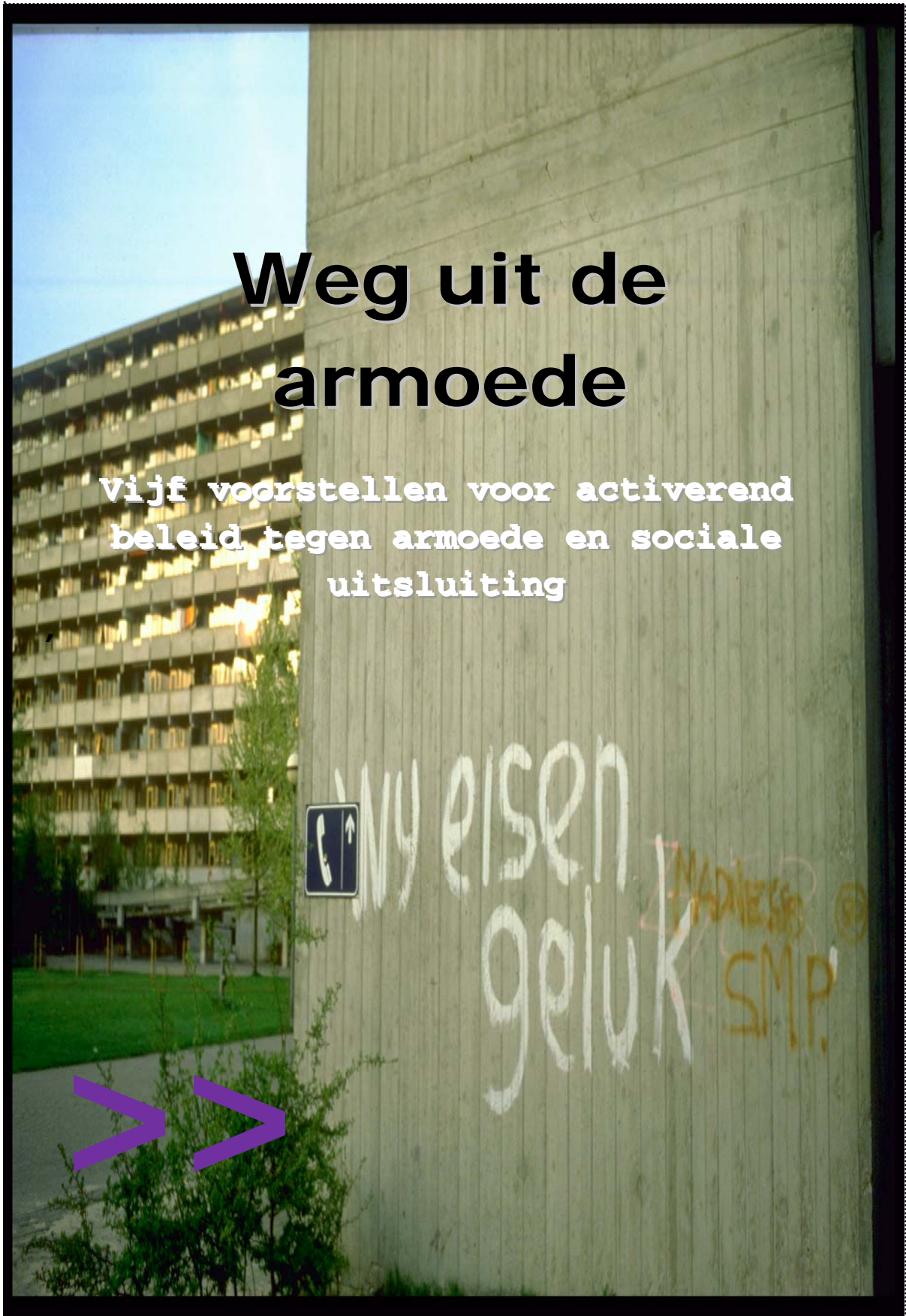


Weg uit de armoede

Vijf voorstellen voor activerend
beleid tegen armoede en sociale
uitsluiting



Inhoudsopgave

Voorwoord

Leeswijzer

Armoede in perspectief

Het huidige armoedebeleid

Van armoedebeleid naar beleid tegen armoede

Bijlagen:

1. Opdracht Adviescommissie Activerend Armoedebeleid
2. Regelingen en voorzieningen in het kader van het Armoedebeleid
3. Samenstelling Adviescommissie Activerend Armoedebeleid
4. Overzicht gesprekspartners
5. Geraadpleegde literatuur

Voorwoord

Op 3 september jl. heeft de wethouder Werk en Inkomen, de heer Freek Ossel, de Adviescommissie Activerend Armoedebeleid geïnstalleerd, met als opdracht het College te adviseren over concrete, vernieuwende voorstellen voor een activerend armoedebeleid voor de gemeente Amsterdam. Daarbij zijn de Adviescommissie de volgende vragen meegegeven:

1. Hoe kan het armoedebeleid in Amsterdam activerender gemaakt worden? Welke rol hebben de gemeentelijke overheid en andere partijen hierin?
2. Hoe kan het bereik van het bestaande armoedebeleid worden vergroot?
3. Wat zijn de mogelijkheden om tot een vereenvoudiging van het huidige beleid te komen?¹

Aanleiding voor het in het leven roepen van de commissie was de constatering dat ondanks de grote investeringen en het bereik van het huidige Armoedebeleid, de omvang van het aantal Amsterdammers dat op of onder de armoedegrens leeft *onverminderd groot* blijft en de *hardnekkigheid* van de armoede toeneemt. De kansen van ruim 39.000 *Amsterdamse kinderen en jongeren* op een goede toekomst lopen daardoor ernstig gevaar. Daarnaast tekent armoede in Amsterdam zich steeds duidelijker af langs *etnische lijnen*. Armoede manifesteert zich in Amsterdam relatief veel sterker onder de groep niet-westerse allochtonen. Zo staat Amsterdam er nu voor - geen vitale topstad maar een kwetsbare stad.

Als Adviescommissie hebben wij ons ten doel gesteld een nieuw 'elan' te brengen in de manier waarop de armoedeproblematiek in Amsterdam wordt benaderd. De redenen waarom mensen in een armoedesituatie zijn geraakt zijn zeer uiteenlopend en minder relevant dan de vraag hoe weer uit de vicieuze cirkel van armoede te komen. Wij zijn ervan overtuigd dat het bieden van handvatten om de regie over het leven te herwinnen en daarmee sturing aan de eigen toekomst (en de toekomst van het gezin) te geven, de enige duurzame uitweg uit de armoede is. Dat betekent dat wij niet zozeer de nadruk leggen op geldelijke ondersteuning maar op activerende participatie. "Geef mensen geen visje als ze honger hebben, maar een hengel om mee te vissen" zei Nobelprijswinnaar Mohammed Yunus. Onze Adviescommissie is – overdrachtelijk gezien – op zoek gegaan naar de beste hengels, en totdat die er zijn moet er nog vis worden uitgedeeld.

Hierbij bieden we de resultaten van ons werk aan. Daarbij richten we ons niet alleen op onze opdrachtgever, de wethouder Werk & Inkomen en het College van B&W, maar op alle partijen uit de Amsterdamse samenleving. Activerend beleid is immers in het belang van alle Amsterdammers – niet alleen de potentieel kwetsbaren. Een stad met een hoge mate van armoede en sociale

¹ Zie bijlage 1 voor de volledige opdracht aan de Adviescommissie.

uitsluiting verwelkt, zij verliest haar vitaliteit en aantrekkingskracht. Door armoede en sociale uitsluiting doelgericht en met volle kracht te bestrijden wordt een goed economisch en sociaal leefklimaat voor bewoners en bedrijven gecreëerd. En daar heeft iedereen baat bij.

Armoede is een vraagstuk dat niet alleen het volledige College van B&W aangaat maar de volledige stad. In onze verkennende gesprekken hebben we gemerkt dat maatschappelijke partijen (woningcorporaties, private organisaties, bedrijfsleven en individuen) graag een bijdrage willen leveren aan het bieden van een uitweg uit de armoede. Deze partijen schrikken van armoede, voelen zich medeverantwoordelijk dat dit in onze, sociaal goed geoutilleerde, maatschappij blijft bestaan en willen er iets aan doen. Onze voorstellen dagen naast de gemeentelijke overheid ook het maatschappelijk middenveld uit om gezamenlijk tot een succesvolle aanpak te komen.

De Adviescommissie is samengesteld uit mensen met een diverse achtergrond, zodat achtergronden en ervaringsgebieden van de individuele leden goed op elkaar aansluiten: arbeidsmarktparticipatie, gezondheidszorg, finance, diversiteit, onderwijs en vrijwilligerswerk.² De afgelopen weken hebben we met diverse experts binnen en buiten Amsterdam gesproken, die met ons - ieder op een deelgebied van het veelomvattende onderwerp 'armoede' - hun kennis en ervaring hebben gedeeld.³ Bij deze danken we hen hartelijk voor hun inbreng. Onze ontmoetingen met hun en onze rondgang door de stad heeft ons laten zien met hoeveel toewijding en passie er op vele plaatsen gestreden wordt tegen de voortschrijdende armoede in de stad. Ter aanvulling en verdieping van onze inzichten hebben wij eveneens relevant onderzoeksmateriaal en beleidsdocumenten bestudeerd. Een overzicht daarvan treft u in bijlage 5 aan.

Ons werk heeft ons ook geraakt. Dat duurzame armoede in onze stad bestaat is een schrijnende werkelijkheid die ons zorgen baart, zeker tegen de achtergrond van de huidige economische malaise. Wij hopen met dit rapport een bijdrage te leveren aan de oplossing ervan.

Rutger Koopmans, voorzitter
Mavis Carrilho, secretaris
Marius Ernsting, lid
Hans Kamps, lid
Ila Kasem, lid
Diana Monissen, lid

² In bijlage 3 worden de achtergronden van de leden van de Adviescommissie Activerend Armoedebeleid gepresenteerd.

³ In de bijlage 4 treft u een overzicht van onze gesprekspartners aan.

Leeswijzer

Hoe ziet hedendaagse armoede in Amsterdam eruit, wie betreft het en hoe ontwikkelt het zich? Door het hele rapport verweven treft u een aantal cases aan – compacte beschrijvingen van de dagelijkse praktijk van Amsterdammers in armoede.

Gezien de complexiteit en de verschillende percepties van het fenomeen armoede beginnen we het rapport met een beschouwing waarin we onze definitie en visie op armoede uiteenzetten.

Het tweede hoofdstuk belicht de rol van de Amsterdamse overheid in het bestrijden van armoede. Vanuit welke principes is het Amsterdamse armoedebeleid ingericht, welke beleidsmatige prioriteiten zijn door het College gesteld en welke instrumenten worden ingezet? Dit onderdeel wordt gevolgd door een kritische beschouwing op de effectiviteit van het huidige armoedebeleid van de gemeente Amsterdam.

Het rapport eindigt met onze bevindingen en aanbevelingen voor een activerend armoedebeleid.

Het verhaal van Annet

Nathalie van tien gelooft dit jaar voor het eerst definitief niet meer in Sinterklaas. Vorig jaar had ze, vlak voor vijf december, ondanks de twijfel, toch maar besloten dat hij wel bestond, maar vanaf dit jaar wil ze echt bij de grote kinderen horen en lacht ze om haar goedgelovigheid van vroeger. Voor haar moeder Annet is dat een zegen. De ontmaskering van de Sint scheelt nogal wat euro's. Niet dat het er ooit royaal aan toe was gegaan, maar toch is het een mooie besparing. Nu ook de jongste van haar geloof is gevallen, kan Annet een streep halen door pakjesavond. Zijzelf en haar twee zoons Brian (14) en Michael (16) hoeven de schijn niet meer op te houden voor de kleine meid.

Annet gaat er wel een gezellige avond van maken, met wat snoep en een spelletje en hopelijk een leuke film op tv, maar met de cadeautjes is het *finito*. Alleen Nathalie krijgt nog wat dingetjes, gewoon wat van die frutsels die meiden van tien nu eenmaal leuk vinden. Op die manier heeft ze tenminste ook iets te vertellen in de klas.

Ruim tien jaar geleden, al voordat Nathalie werd geboren, werd Annet verlaten door haar man. Of nou ja, ze verlieten elkaar, het ging gewoon niet meer, het was voor beide partijen het beste. Haar ex liet haar drie kinderen na, en een stapeltje schulden, maar heeft tot de dag van vandaag nog geen cent alimentatie betaald. Annet zou ook niet weten waar hij nu woont of wat hij doet. Het is beter zo, het is goed, ze accepteert het. Of nou ja: op haar goede dagen accepteert ze het. Als ze lekker in d'r vel zit en haar zenuwen niet te veel opspelen, als de kinderen vrolijk zijn en de wasmachine niet klinkt alsof hij bijna kapotgaat.

Op haar goede dagen is ze trots op waar ze staat en hoe ze het rooit. Dat ze haar medicijnen heeft afgebouwd en haar psychiater tevreden is. Dat ze is teruggekeerd uit het diepe dal van een depressie en

alles heeft behouden wat haar lief is: haar kinderen vooral, natuurlijk, maar ook haar huurwoning, die ze een paar keer bijna was kwijt geweest omdat het haar in die eerste jaren, als alleenstaande bijstandsmoeder, allemaal een beetje boven het hoofd groeide. Loeizuinig is ze geweest – is ze nog steeds trouwens. Ze fietst alle aanbiedingen af en heeft precies uitgeplozen op welke overheidsregelingen ze allemaal recht heeft. Als het nodig is, springt haar zus nog steeds bij met een tas boodschappen of een pan eten.

Haar trots heeft haar erdoor gesleept, vindt ze zelf. Het perse niet ten onder willen gaan, van niemand in de buitenwereld vragen om een uitzondering voor je te maken. Op de scholen van haar kinderen heeft ze altijd de ouderbijdragen betaald, ook al wist ze dat die vrijwillig waren. De schoolreisjes zijn ook altijd op tijd betaald, de kinderen konden aan alles meedoen. Ze is ook streng geweest, zoals tegen Michael, die graag wilde blijven voetballen, terwijl Nathalie aan de beurt was om op een sport te gaan. Michael is nu scheidsrechter bij de F-jes en heeft in ruil daarvoor vrijstelling van contributie gekregen van het clubbestuur.

Annet is sinds een poosje vrijwilliger in het buurthuis. Ze assisteert bij de activiteiten voor ouderen, schenkt er koffie en helpt twee klaverjasters naar het toilet. Het mooie is dat ze die middagen zelf ook koffie kan drinken. Thuis is dat er al sinds jaar en dag uitbezuinigd. Ze denkt er wel eens over om weer te gaan werken, gewoon weer werken voor d'r centen, net zoals ze deed voordat haar eerste kind werd geboren. Misschien kunnen ze dan ook wat vaker een karbonaadje eten. Nu doen ze dat vier keer per jaar, op de dag dat de kinderbijslag is binnengekomen. Van DWI hoeft ze nog niet en krijgt ze steeds weer verlenging van haar vrijstelling vanwege haar psychische gesteldheid. Als Annet eerlijk is, is dat ook wel het verstandigst. Maar toch. Ze zou zoveel liever níet haar hand willen ophouden. Het zal haar trots wel zijn.⁴

Armoede in perspectief

De Adviescommissie Activerend Armoedebeleid heeft zich in eerste instantie bezonnen op de vraag: wat is armoede in Amsterdam in vergelijking tot de leefomstandigheden elders in de wereld? Welke patronen belemmeren een werkelijke aanpak van armoede? Wat zijn de belangrijkste aspecten die aangepakt moeten worden? Gebaseerd op onze verkenningstocht naar armoede en armoedebeleid in Amsterdam zetten wij in dit hoofdstuk onze visie op armoede uiteen.

Hedendaagse armoede is relatieve armoede

Er zijn veel verschillende theorieën en definities over wat armoede in de Nederlandse context is. Feit is dat minimaal één op de vijf Amsterdammers een

⁴ Het 'Verhaal van Annet' is geschreven door Mirjam Pool, freelance journalist en auteur van 'Alle Dagen Schuld, Praktijkverhalen over armoede' (2007), op basis van een van haar interviews met Amsterdamse minima.

inkomen op of onder de armoedegrens heeft⁵. Ruim 140.000 Amsterdammers in 74.000 gezinnen, waarvan een aanzienlijk deel met kinderen, leven dus in armoede. Voor driekwart van hen is dit geen tijdelijke situatie maar een duurzame werkelijkheid. **Hedendaagse armoede is relatieve armoede** – het is een situatie waarin mensen om financiële redenen niet in staat zijn die dingen te kopen of te doen die in onze samenleving als gebruikelijk of als minimaal aanvaardbaar gelden. Dat betekent dat, hoe je het ook wendt of keert, minimaal één op de vijf Amsterdammers in een financieel niet benijdenswaardige positie leeft.

Méér dan alleen een financieel probleem

Armoede is geen 'ziekte' waarvoor 'geld' het medicijn is. Natuurlijk, voor minima met schulden (bijna een kwart van de minimahuishoudens)⁶ geldt de onverbiddelijke realiteit van financiële problemen wel. Schulden vormen een zware ballast in het zoeken van een duurzame uitweg uit de armoede. Maar armoede en vooral duurzame armoede heeft vooral ingrijpende gevolgen voor de (ervaren) gezondheid en de psychische gesteldheid; voor de onderlinge relaties in gezinnen; voor de voorbeelden die kinderen van volwassenen krijgen en zodoende voor hun eigen verwachtingen van het leven. Armoede roept spanningen op en veroorzaakt depressieve gevoelens. Het feit dat men bepaalde dingen niet kan kopen of doen die in onze samenleving min of meer als gangbaar gelden maakt dat men zich op meerdere fronten achtergesteld en buitengesloten voelt.

Daarmee is armoede meer dan alleen een financieel probleem. **Armoede is vooral een vorm van sociale uitsluiting**. Door de armoede doet een grote groep mensen op vele fronten niet mee. Armoede is vaak zowel de oorzaak als het gevolg van groeiende problemen in de persoonlijke omgeving van mensen waardoor hun kansen en ontwikkeling steeds verder worden beperkt. Ook als men met veel moeite erin slaagt uit de financiële en psychologische problemen te blijven geldt dat het leven in een voortdurende situatie van geldgebrek ingrijpende gevolgen heeft. Het beeld van een vicieuze cirkel van langdurige armoede en non-participatie doemt dan levensgroot op.

⁵ In Amsterdam is de armoedegrens vastgesteld op 110% van het Wettelijk Sociaal Minimum. In 2007 kwam dat neer op € 11.471 voor een alleenstaande en € 14.749 voor een alleenstaande met kind(eren). Voor een stel met of zonder kinderen ligt het toetsbedrag op € 16.388. De waarde van het aantal minima valt echter moeilijk te duiden. De Armoedemonitor is gebaseerd op basis van voorzieningengebruik. Huishoudens met een laag inkomen die in een jaar geen enkele voorziening hebben aangevraagd blijven buiten beeld (bron: Amsterdamse Armoedemonitor, nr. 11, augustus 2008, Dienst O+S). Naar schatting van de DWI zijn er plm. 10.000 Amsterdammers die nu niet bereikt worden.

⁶ Het percentage minima met schulden stijgt de laatste jaren gestaag: van 12% in 2002 naar 22% in 2007 (bron: Amsterdamse Armoedemonitor, nr. 11, augustus 2008). Dat is aanzienlijk meer dan in de voorafgaande jaren. Het belang van goede schuldhulpverlening gericht op het duurzaam aanpakken van de schuldenproblematiek is hiermee evident.

Inzicht in de dynamiek van armoede is relevant

Ieder jaar zien enkele duizenden Amsterdamse huishoudens hun inkomen tot onder de armoedegrens dalen. Daarnaast zijn er ieder jaar huishoudens die hun inkomen weer tot boven het minimum zien stijgen. De Adviescommissie is van mening dat voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak **inzicht in de dynamiek van armoede** relevant is. Een eerste verkennende analyse van de Dienst Onderzoek en Statistiek naar de in- en uitstroom van minima door inkomensverandering⁷ laat zien dat verandering van inkomen door recente echtscheiding, overlijden van partner in combinatie met het hebben van kinderen, voor de grootste instroom zorgt. En dat huishoudens die minder dan 3 jaar op het minimum leefden en uit twee of meer volwassenen bestaan, het meeste kans maken uit de armoedesituatie te komen. Voor eenoudergezinnen en oudere alleenstaanden is het daarentegen vaak moeilijk om de inkomenssituatie te verbeteren.

Hoewel de Amsterdamse Armoedemonitor een goede cijfermatige inkijk geeft in de Amsterdamse armoede zien we daarmee nog niet hoe armoede ingrijpt in de dagelijkse realiteit van Amsterdammers, wat de oorzaken zijn en welke strategieën men hanteert om op eigen kracht uit de armoede te komen. Wij zijn ervan overtuigd dat men voor een deel de armoede in eigen kring oplost, met steun van familie, kennissen en vrienden. Het ontwikkelen van een effectieve aanpak van het armoedevraagstuk vraagt op z'n minst om een analyse van de oorzaken, inzicht in de specifieke problematiek van leven in armoede en inzicht in de kansen en belemmeringen om uit de armoede te stromen. Dit vraagt om een gedifferentieerde aanpak. Armoede manifesteert zich immers op veel verschillende manieren. De Adviescommissie is er van overtuigd dat de gebruikelijke manier om minima op basis van persoonskenmerken (leeftijd, sekse, etniciteit, opleidingsniveau) in te delen, onvoldoende aanknopingspunten biedt voor een werkelijke aanpak van het vraagstuk. De armoedeproblematiek is niet in elk stadsdeel en niet voor iedereen hetzelfde. De effectieve oplossingen zijn dat dus ook niet.

De schuldvraag is niet relevant

Armoede roept een gevoel van schaamte en onbehagen bij de buitenwereld op dat zich veelal uit in een moralistische discussie over individuele verantwoordelijkheid. Wiens schuld is armoede: van het falende individu of van een falende overheid?

Sommigen menen dat armen in principe zelf schuldig zijn aan hun situatie en door hun eigen onvermogen er niet in slagen zich er zelfstandig aan te

⁷ N. Nottelman (2008), Boven of onder de 110%. Een analyse van in- en uitstroom van minima door inkomensverandering. Opgemerkt moet worden dat door gebruikmaking van de gegevens in de DIA geen sluitende verklaring van instroom van minima kan worden bepaald. Het DIA bevat geen informatie over belangrijke gegevens die ertoe bij kunnen dragen dat iemand onder de armoedegrens komt, zoals (langdurige) werkloosheid en ziekte.

ontworstelen. Anderen menen dat “onvermogen” zelfs dicht in de buurt komt van “onwil”. Weer anderen wijzen juist met een beschuldigende vinger naar de overheid. Dat er (structurele) armoede bestaat, impliceert volgens hen dat de overheid kennelijk (nog) niet voldoende gedaan heeft, dat het stelsel kennelijk (nog) niet goed genoeg werkt.

Al deze standpunten onderschrijven wij niet. Door armen zelf verantwoordelijk te stellen voor hun situatie wordt de samenleving van haar verantwoordelijkheid om te interveniëren ontslagen. En wordt tegelijkertijd een impliciete beschuldiging van luiheid, inertie en misbruik van voorzieningen gegeven. Door de schuld bij een falende overheid te leggen wordt de eigen verantwoordelijkheid en het vermogen tot zelfredzaamheid van het individu buiten beschouwing gelaten.

Als Adviescommissie zijn wij van mening dat waar inzicht in de oorzaken van armoede van belang is om preventief op te kunnen treden, de vraag wiens schuld het is er niet toe doet. **Armoede is geen vrije keuze.** Dat wordt extra zichtbaar als we kijken naar de 39.000 Amsterdamse kinderen en jongeren die in armoede opgroeien: zij kunnen hun ouders niet opvoeden om andere keuzes te maken. Tegelijkertijd hebben ook zij er recht op hun talenten zo optimaal mogelijk te kunnen ontwikkelen. En daarvan is in hun situatie pertinent geen sprake. Kinderen die in kwetsbare gezinnen opgroeien hebben minder toekomstkansen. Armoede heeft gevolgen voor hun schoolcarrière, hun sociaal-emotionele ontwikkeling en hun gezondheid. Fysieke ondervoeding ontstaan uit armoede, leidt tot groei- en ontwikkelingsachterstanden en tot een negatief gevoel van eigenwaarde, dat levenslang kan doorwerken.

Soms kan armoede wel het gevolg zijn van een individuele keuze – maar ook dat betekent in onze ogen niet dat men vervolgens aan zijn of haar eigen lot overgelaten dient te worden. Mensen die een verkeerde keuze gemaakt hebben of (nog) niet verantwoordelijk kunnen zijn voor hun eigen lot mogen een kans krijgen om het te leren. De gemeente heeft de zorgplicht om de leefsituatie en het toekomstperspectief van kwetsbare Amsterdammers te verbeteren – dat alles laat ons inziens geen ruimte voor een discussie over schuld en boete.

De plicht tot activeren

Armoede bestrijd je niet alleen met geld, maar ook door mensen de mogelijkheden te bieden uit de armoedesituatie te komen. De Adviescommissie ziet als kernopgave van het armoedebeleid het ondersteunen van mensen zodat zij (weer) zelfstandig kunnen functioneren en participeren in de Amsterdamse samenleving. ‘Meedoen’, participatie, ‘social and financial inclusion’ moet het doel zijn voor alle Amsterdammers. Pas in tweede instantie vormt het beleid een (tijdelijk) vangnet voor hen die het zelfstandig niet redden.

Dit betekent dat de gemeente, naast het bieden van inkomensondersteuning in individuele gevallen, zowel een preventieve rol heeft ten behoeve van Amsterdammers met een verhoogd risicoprofiel, als een plicht tot activering voor Amsterdammers die momenteel in een situatie van armoede en/of sociale uitsluiting leven. Door materiële ondersteuning te koppelen aan immateriële hulpverlening, activering en preventie kan ruimte gecreëerd worden om mensen (met behoud van respect en eigenwaarde) duurzaam uit de armoedesituatie te laten stromen.

Door de focus te leggen op het versterken van emancipatieprocessen en zelfempowerment, kiezen wij voor een positieve en inspirerende insteek waarin ook ruimte is voor het stellen van serieuze eisen aan de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Een activerende overheid biedt geen soelaas als de burgers zélf niet actief worden, al dan niet geholpen. Het verstrekken van inkomensondersteuning is in onze visie geen doel op zich maar slechts een middel voor het realiseren van optimale zelfredzaamheid, waarvoor in sommige gevallen een contraprestatie kan worden gevraagd. **Geen vangnet maar een uitweg uit de armoedesituatie.** Uitgangspunt is het sterker maken, het 'in hun kracht zetten' van mensen die zich nu vaak niet sterk genoeg weten om zich te onttrekken aan de situatie waarin ze verkeren. Hoezeer ze ook graag zélf die stap hadden gemaakt, zélf die verantwoordelijkheid hadden genomen, de realiteit gebiedt te constateren dat ze daarbij hulp nodig hebben, een positieve stimulans die hen activeert in hun eigen handelen.

De volgende metafoor dient zich aan: er is een groep mensen die vastzit in een diepe groeve, en die groep kan eruit klimmen doordat er tal van handvaten in de wanden zijn getimmerd, waarlangs men zich een weg naar boven kan werken. Van bovenaf en van veraf lijkt dit alleszins haalbaar, maar van beneden af en van dichtbij is het perspectief op de situatie anders: de handvaten zijn glad, de groep voelt zich niet sterk in de armen, en zeven van de tien mensen die probeert eruit te klimmen valt telkens terug. Niemand bovenin roept aanwijzingen anders dan "klim er toch uit", niemand bovenin hoort of ziet waarom de pogingen zo vaak jammerlijk mislukken.

Partners in activering

Een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor armoedebeleid betekent niet dat de gemeente de enige is die aan de bestrijding van armoede doet of zou kunnen doen. Armoede is een maatschappelijk vraagstuk. Activerend beleid vraagt om **betrokkenheid van een groot aantal partijen** in de samenleving: maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, instanties en instellingen, kerken en zelforganisaties. Op het terrein van armoede zijn in Amsterdam (en dan met name in de stadsdelen) veel bedrijven en organisaties actief. In onze verkenning werd het ons tegelijkertijd al snel duidelijk dat er op het niveau van

de centrale stad weinig zicht is op dit deel van de sociale kaart van Amsterdam. Welke bedrijven en organisaties houden zich allemaal bezig met armoede? Vanuit welk motief en met welk resultaat? Hoeveel geld en middelen gaan hierin om? Bij de Adviescommissie riep dit het vermoeden op dat er bij de centrale stad een onuitgesproken overtuiging zou kunnen zijn dat armoedebeleid een taak voor de overheid is. Mogelijkheden tot versterking en samenwerking tussen particuliere initiatieven en de gemeente worden in dat geval onvoldoende benut, en dat is in onze ogen een gemiste kans.

Verschil zal er altijd zijn

De armoedeproblematiek vraagt ook om een benadering die een zeker idealisme (het geloof dat we een hardnekkig fenomeen als armoede kunnen uitbannen) combineert met realisme. Feit is dat in een maatschappij als de onze altijd grote verschillen zullen bestaan voor wat betreft de levenssituatie. Er zal altijd een 'onderkant' zijn die relatief (veel) minder geld heeft dan het gemiddelde. De vraag waar het hier echter om gaat, is of mensen aan de onderkant nog voldoende kunnen meedoen, zowel op sociaal als op financieel gebied. Of zij voldoende financieel en sociaal kapitaal hebben om in hun eigen toekomst en die van hun kinderen te investeren, voldoende handvaten hebben om zichzelf uit een pijnlijke situatie te kunnen werken mochten ze daarin geraken. Kortom, of zij voldoende aansluiting hebben met onze Amsterdamse samenleving.

Het verhaal van Tante Riek

Tante Riek sjouwt met twee grote tassen met boodschappen over het zebrapad. Ze puft even uit als ze de boodschappen in de achterbak van de auto tilt, ze voelt dat ze 78 en geen 21 meer is. Gelukkig heeft ze het autootje van de burens even te leen gekregen zodat ze niet alles op de fiets hoeft te doen. Ze heeft er immers een grote zorg bij.

"Jelle is op zich geen kwade jongen", zegt tante Riek altijd. Haar grote hart geeft plaats aan dit understatement. Jelle is haar kleinzoon en net 15 geworden. Twee maanden geleden had hij oma in paniek gebeld. Hij was weg bij zijn moeder, opgepakt door de politie omdat hij voorbijgangers uitgescholden zou hebben. Hij mocht zijn moeder bellen, zei de agent. Maar Jelle belde oma. En oma nam de tram, stapte twee keer over en stond bij de balie van het politiebureau met de vraag of ze haar kleinzoon kan meenemen.

"Moet je horen, ik begrijp die jongen, het is echt geen kwade", zei ze. Politie overlegde met Jeugdzorg, het leek hen een prima idee. Of ze dat kon betalen? Nee, dat kon oma niet. Geen probleem, zei Jeugdzorg. Dat kunnen wij voor u regelen, en ze somden drie of vier regelingen op die tante Riek zich nu niet meer kon herinneren. Daarmee zou mevrouw wel uit de voeten kunnen om haar kleinzoon te verzorgen.

"Alles beter dan een instelling", dacht ze, "Waar zijn je spullen, jongen?". Jelle antwoordde dat hij niets meer had dan wat hij aan had. En zo moesten er plotseling veel uitgaven gedaan worden, want hij moest ook weer naar school en boeken had hij niet.

Al zeveneneenhalve week wachtte tante Riek op Jeugdzorg die allerlei dingen in orde zouden maken. Als ze belde, zeiden ze dat het dossier 'onderhanden' was, maar dat er nog met andere instanties overlegd moest worden. "Maakt u zich geen zorgen, het komt allemaal goed", zei de juffrouw vrolijk door de telefoon. Tante Riek maakte zich geen zorgen, de zorgen vraten haar op.

Gelukkig verwees de huisarts haar naar de Voedselbank. Zonder het tegen de burens te vertellen meldde ze zich daar op maandagavond en legde de situatie uit. Men was hartelijk tegen haar en de volgende week was ze welkom. Dat was nu al vijf weken geleden. Morgen zou ze nog maar een keer Jeugdzorg bellen. Eenmaal aangekomen bij haar flat, tilde ze de boodschappen uit de auto en sleepte ze de trap op. Nee, ze was geen 21 meer, dat was wel duidelijk.⁸

Het huidige armoedebeleid

In vergelijking met veel andere gemeenten scoort Amsterdam hoge ogen met haar armoedebeleid. Amsterdam kent een groot aanbod aan regelingen en loopt in vele maatregelen voorop, zowel qua vernieuwing als qua proactiviteit⁹.

In dit hoofdstuk nemen we het huidige armoedebeleid van de gemeente Amsterdam onder de loep.

Beleidsvisie en prioritering

Een aantal aspecten van onze visie op de bestrijding van armoede vinden we ook in het Programma-akkoord 2006-2010. Amsterdam wil fungeren als emancipatiemachine: middels inkomensondersteuning en armoedebeleid wil men voorkomen dat Amsterdammers door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving. Voorwaarde is wel maximale eigen inzet – conform het motto van de uitvoerder, de Dienst Werk & Inkomen (DWI): iedereen doet mee. Het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2008-2011 schetst de prioriteiten die het gemeentebestuur kiest in het gemeentelijke armoedebeleid:

- Jongeren kansen bieden;
- Wie niet op eigen kracht uit de armoede komt, helpen;
- Vangnet voor kosten in verband met gezondheid of handicap bieden;
- Schuldenspiraal doorbreken.

⁸ Het 'Verhaal van Tante Riek' is gebaseerd op een gesprek met een bezoeker van de Voedselbank.

⁹ Gebaseerd op een vergelijkend overzicht van het Armoedebeleid in de Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (DWI, 2008)

Opmerkelijk is dat het College in haar beleid de prioriteit legt bij inkomensondersteuning en daarnaast een aantal aanvullende maatregelen kiest. Deze prioritering reflecteert zich in de samenstelling van het palet aan instrumenten van DWI in dit kader: het overgrote deel richt zich vooral op verschillende vormen van inkomensondersteuning. Dit betreft een bijdrage in kostensoorten zoals kosten in verband met de opleiding en ontwikkeling van kinderen, woonlasten en uitgaven in verband met ziekte en handicap. Voor mensen die langdurig van een minimuminkomen moeten rondkomen horen daarbij ook de kosten voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen.

Daarnaast biedt Amsterdam hulp bij het regelen van problematische schuldsituaties. De schuldhulpverlening in Amsterdam valt niet rechtstreeks onder de DWI maar wordt uitgevoerd door elf schuldhulpbureaus, de Gemeentelijke Kredietbank (GKA)¹⁰ en een schuldhulpbureau speciaal voor (ex-)ondernemers. De DWI voert de regie over deze dienstverleningsketen. In een aantal gevallen maken ook de penitentiaire inrichtingen deel hiervan uit. Vertrekpunt is dat het hebben van schulden een combinatie is van financiële en gedragsproblematiek die in samenwerking met maatschappelijke dienstverleningsdisciplines moeten worden aangepakt. Schulden kunnen in eerste instantie worden gesaneerd via een saneringskrediet bij de Gemeentelijke Kredietbank (GKA). Met het kredietbedrag regelt de GKA de aflossing van (een percentage van) de schulden bij de schuldeisers en vervolgens heeft men 36 maanden om de restschuld af te lossen aan de GKA. Een schuldsaneringskrediet heeft het voordeel dat de rente van het krediet lager is dan de leningen bij andere banken; er nog maar één schuldeiser is en men na 36 maanden schuldvrij is. Indien een of meerdere schuldeisers niet akkoord gaan met het percentagevoorstel dan kan gebruik worden gemaakt van het wettelijke traject WSNP¹¹. De rechtbank kan dan het percentagevoorstel dwingend opleggen aan de schuldeisers.

Het gebruik van de voorzieningen

De uitvoering van het armoedebeleid is in handen van DWI. Haar kracht is dat zij voortdurend blijft nadenken over mogelijkheden om het stelsel te optimaliseren. DWI is creatief in het bedenken van regelingen die zo goed mogelijk aansluiten bij de gepercipieerde behoeften van de doelgroep, zo min mogelijk uitvoeringskosten kennen en niet strijdig zijn met de wettelijke kaders die vanuit het rijk worden gesteld.

DWI is druk doende samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere verstrekkers van inkomensondersteunende voorzieningen, zoals de Belastingdienst, SVB en UWV. Door actief gebruik te maken van gegevens van ketenpartners worden mensen actief benaderd voor voorzieningen waar ze

¹⁰ Sinds 1 januari is de GKA onderdeel van DWI.

¹¹ Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen

(mogelijk) recht op hebben. Dankzij deze methodiek¹² bereikt DWI huishoudens met een ander minimuminkomen dan een bijstandsuitkering, die zij anders niet gekend zou hebben.¹³ Ook uit vergelijking met landelijke cijfers blijkt dat het voorzieningengebruik in Amsterdam relatief hoog ligt¹⁴: volgens de Amsterdamse Armoedemonitor wordt gemiddeld 71% van de doelgroep bereikt.

De weerbarstige praktijk

Dat alles laat onverlet dat er ook zwakke kanten zijn aan het huidige armoedebeleid. Op basis van een nadere beschouwing van het Amsterdamse armoedebeleid constateren we dat:

- een analyse van het armoedevraagstuk en een daaraan ontleende keuze voor de in te zetten beleidsinstrumenten ontbreekt. Hoe ziet armoede eruit, wat definiëren we als armoede en wat willen we precies bestrijden? De gekozen prioriteiten: jongeren kansen bieden; hulp voor wie niet op eigen kracht uit de armoede komt; een vangnet voor kosten in verband met gezondheid of handicap bieden; de schuldenspiraal doorbreken, worden niet uitgewerkt in termen van huidige en gewenste situatie. Nergens wordt het beoogd effect of resultaat van de diverse voorzieningen en regelingen geformuleerd. Bij elkaar oogt het geheel als een **vrij willekeurig en versnipperd palet aan voorzieningen**.
- het armoedebeleid slechts een beperkte focus kent. Het richt zich voornamelijk op inkomensondersteuning en niet op het bieden van structurele oplossingen voor de armoedeproblematiek. Armoede is een complex vraagstuk met veelal samenhangende dimensies zoals inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving. De voorzieningen in het kader van het huidige armoedebeleid zijn ieder afzonderlijk gericht op **één specifieke vorm van inkomensondersteuning**. De betekenis die deze voorzieningen hebben voor de praktische werkelijkheid van de armoedeproblematiek, waarin armoede wordt veroorzaakt door een veelheid aan samenhangende problemen, is beperkt.
- het armoedebeleid ontwikkeld is vanuit het principe van het bieden van een vangnet in plaats van een uitweg uit de armoede. Het **richt zich niet op het bieden van duurzame oplossingen voor de armoedeproblematiek**. Het beleid is gericht op het verzachten van het ergste leed

¹² Hierbij wordt gebruik gemaakt van het koppelen van gegevens uit diverse bestanden in het Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA).

¹³ De PC-regeling en de Schoolvergoeding zouden zonder bestandskoppeling vrijwel onuitvoerbaar zijn. Dat gericht aanschrijven effect heeft, blijkt ook bij de Langdurigheidstoelag/Knipkaart en de collectieve zorgverzekering. Beiden hebben een bereik van respectievelijk 66% en 62%. In geen enkele andere gemeente is het bereik van deze voorzieningen onder niet-bijstandsonvangers zo hoog als in Amsterdam.

¹⁴ SCP-publicatie 2007/11, *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, juni 2007.

ofwel het plakken van pleisters. Er is noch sprake van activerend, noch van preventief beleid tegen armoede en uitsluiting¹⁵. De effectiviteit van het huidige beleid op de uitstroom c.q. opwaartse mobiliteit van minimahuishoudens zal naar verwachting niet groot zijn.

- het huidige systeem van **schuldhulpverlening niet effectief is**. Schuldhulpverlening is er in principe op gericht het aantal Amsterdammers met schulden te verminderen door hen blijvend te helpen hun (financiële) situatie te verbeteren. De kritiek op het functioneren van de schuldhulpverlening neemt zowel landelijk als lokaal echter toe. Omslachtig en weinig doeltreffend zijn daarbij terugkerende kwalificaties. De schuldhulpverlening heeft weinig aandacht voor preventie, te weinig saneringen en is onvoldoende gericht op blijvende verbetering van de financiële positie van de cliënten.¹⁶ Het beroep op de Amsterdamse schuldhulpverlening is voor het eerst sinds jaren (met 5%) gedaald.
- de gemeente Amsterdam **onvoldoende invulling geeft aan haar regiefunctie** waar het een integrale aanpak van armoede betreft. Juist de complexiteit van het vraagstuk van armoede en sociale uitsluiting maakt dat het een groot aantal beleidsterreinen raakt en een veelvoud aan organisaties en diensten erbij betrokken zijn. Het verbinden van deze partijen in de gedeelde ambitie te komen tot een oplossing van de problematiek is een rol die we de gemeente op stedelijk niveau onvoldoende zien vervullen. De regiefunctie die DWI vervult is beperkt tot het actief zoeken en aangaan van samenwerking met verschillende ketenpartners rond (clusters van) voorzieningen.

Hierna lichten we onze bevindingen nader toe.

Een palet aan voorzieningen en regelingen.....

Amsterdam heeft in de loop der jaren een omvangrijk, aanbodgericht pakket van afzonderlijke voorzieningen ontwikkeld om de financiële lasten van minima te verlichten of hun inkomen te verhogen. Tezamen met de landelijke voorzieningen vormen deze vanuit de gebruikersgroep gezien een ondoorgrondelijk woud van regelingen. Om op het minimuminkomen te komen waarmee in alle koopkrachtplaatjes wordt gerekend moeten mensen, afhankelijk van hun individuele omstandigheden, vanuit vele verschillende richtingen inkomensondersteuning krijgen.¹⁷ Een greep uit die voorzieningen: huurtoeslag, kinderkorting, zorgtoeslag, kinderbijslag, kinderopvangtoeslag,

¹⁵ Enkele uitzonderingen, zoals het bieden van lessen over budgettering en een aantal preventieve projecten voor jongeren op het terrein van schuldhulpverlening daargelaten.

¹⁶ Hiemstra & De Vries (2008), Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening. Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2007), Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost. Schuldhulpverlening, RA0713891, Gemeentelijke Ombudsman (2007)

¹⁷ Uit: Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2008-2011. DWI, oktober 2007.

heffingskortingen, kwijtschelding gemeentebelastingen, aanvullende bijstand, alimentatie, WTOS, scholierenvergoeding, langdurigheidstoeslag, etc. Bij elkaar een lange lijst van aanbodgerichte voorzieningen, alle gericht op het zelfde ongedifferentieerde doel: verlichting van financiële lasten.

De samenhang tussen de regelingen, in relatie tot een analyse van de praktijk van armoede voor specifieke Amsterdammers, ontbreekt. Armoede is meer dan een keuze voor een streep bij een bepaald inkomen, meer dan een technisch criterium als de armoedegrens: daaronder is men formeel arm, erboven niet. Het gegeven dat men onder de armoedegrens leeft zegt niets over de manier waarop een situatie tot stand is gekomen, hoe lang die duurt en de manier waarop mensen met de situatie omgaan. Wij missen een goede analyse van de armoede en onderbouwde keuzes in het huidige armoedebeleid. Welk effect beogen we met de inzet van de diverse voorzieningen? Welk consumptie- en participatiepatroon wordt aanvaardbaar geacht? En welk niet?

.....die slechts gericht zijn op één dimensie van het vraagstuk

Armoede is meer dan alleen een financieel probleem, het is een vorm van sociale uitsluiting. Ofschoon dit besef ook bij de beleidsmakers aanwezig is zien we dat niet terug in het huidige armoedebeleid. Dat is in onze ogen een gemiste kans. Doordat de huidige regelingen zich ieder op één situatie richten, dragen ze onvoldoende bij aan een werkelijke oplossing. Het is een *ééndimensionale* aanpak voor een vaak *multidimensionale* werkelijkheid. Datzelfde geldt voor de nadruk op het verwerven van werk als de structurele, duurzame weg uit de armoede. Het is bekend dat succesvolle strategieën om uit de armoede te komen meer behelzen dan alleen het verwerven van werk. Dat de aanpak van armoede losgekoppeld is van andere beleidsterreinen (zoals bijvoorbeeld het participatiebeleid of re-integratiebeleid) is in onze ogen een omissie die snel en gemakkelijk hersteld kan worden.

Goede voorbeelden van een integrale aanpak in het kader van het huidige armoedebeleid zijn de eerdergenoemde 'Vroeg er op af'-methode, gericht op het voorkomen van complexe schuldenproblematiek en de aanpak van de re-integratie van daklozen en verslaafden. In het laatste geval bieden DWI, de GGD en de DZS, gezamenlijk met diverse uitvoerende organisaties een samenhangend voorzieningenaanbod aan dat de re-integratie en participatie van deze groepen moet bevorderen.

Geen duurzame oplossingen

De instrumenten van het gemeentelijk armoedebeleid zijn eerder gericht op het curatief verlichten van financiële noden dan op het stimuleren dat men op eigen kracht uit de armoede komt. Ook maatregelen gericht op preventie maken weinig deel uit van het beleid. De Amsterdamse Armoedemonitor laat zien dat de jaarlijkse uitstroom niet hoog is (8%) en eerder toe te schrijven lijkt aan

veranderingen in de omstandigheden van individuen (het verwerven van ander inkomen, gaan samenwonen/trouwen) dan aan gemeentelijk beleid.

Weinig doeltreffende schuldhulpverlening

De effectiviteit van de schuldhulpverlening in Amsterdam lijkt te lijden onder het gebrek aan een integrale aanpak en het ontbreken van een focus op duurzame oplossingen. Deze signalen zijn het meest pregnant te vinden in het onderzoek van de Amsterdamse Rekenkamer naar de schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost¹⁸ en in het onderzoek van de Gemeentelijke Ombudsman¹⁹, beide uitgevoerd in 2007.

Schuldenproblematiek kan niet los gezien worden van andere problemen waar men mee kampt – zoals bijv. psychische problemen, problemen van relationele aard, analfabetisme. Alleen het saneren van schulden is geen oplossing, waarschuwt ook onderzoekster Jungmann, in Het Parool²⁰: "Deze mensen kampen vaak met psychische of sociale problemen. Als je daar niets aan doet, zijn ze een jaar later weer terug bij af." Om te komen tot een duurzame situatie is het een vereiste de cliënt te blijven volgen in het oplossen van (al) zijn of haar problemen. Minstens zo belangrijk is ook dat het lenen van geld moeilijker wordt gemaakt. De laatste jaren zijn de richtlijnen voor leenspotjes op televisie al wel aangescherpt, maar volgens Jungmann is dat niet voldoende. "Het is nog steeds makkelijker Frisia te bellen dan een formulier in te vullen voor schuldhulpverlening."

Ook stelt de Adviescommissie vraagtekens bij het effect van schuldhulpverlening op het doorbreken van de schuldenpiraal. Het aantal minima met problematische schulden is in 5 jaar fors toegenomen. Tegelijkertijd concludeert de Gemeentelijke Ombudsman dat niet iedereen die schuldhulp nodig heeft wordt bereikt en dat een integrale aanpak van de problemen veelal ontbreekt.²¹ "Voor een groot aantal mensen zijn de voorwaarden te zwaar, met als gevolg dat zij niet voor schuldhulpverlening in aanmerking komen." Ook de Amsterdamse Rekenkamer concludeert in haar onderzoek naar schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost dat naar schatting 67% van de minimahuishoudens met schulden in

¹⁸ De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft onderzoek gedaan naar de resultaten en effecten van de uitvoering van het zogeheten 'minnelijke' traject van de schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Centraal stond de vraag of deze inspanningen de financiële positie van de schuldenaren blijvend heeft verbeterd en heeft geleid tot een vermindering van het aantal schuldenaren.

¹⁹ De Gemeentelijke Ombudsman heeft een onderzoek op eigen initiatief ingesteld naar het functioneren van de schuldhulpverlening binnen de gemeente Amsterdam. De onderzoeksvragen betroffen het bereik van de schuldhulpverlening; de ervaren knelpunten en de vraag of waar nodig integrale schuldhulpverlening plaatsvindt.

²⁰ 'Schuldsanering wordt de norm', Het Parool, dinsdag 11 november 2008.

²¹ Schuldhulpverlening, RA0713891, Gemeentelijke Ombudsman (2007)

Amsterdam niet bereikt wordt.²² Dit betreft met name de curatieve schuldhulpverlening van de onderzochte bureaus voor schuldhulpverlening.²³ Geconstateerd werd dat zij tevens onvoldoende aandacht hebben voor het voorkomen van nieuwe (problematische) schulden als een cliënt in een saneringstraject zit. Hierdoor is de kans op terugval of uitval van cliënten groter. Een groot deel van de cliënten valt tijdens de intake of het saneringstraject reeds uit. Van de schuldenaren die een beroep doen op de schuldhulpverlening wordt in Bos en Lommer slechts bij 9% daadwerkelijk gestart met het saneren van schulden. In Zuidoost is dit percentage met 13% nauwelijks hoger.

Het percentage Amsterdammers dat er met het aanbod aan schuldhulpverlening in Amsterdam in slaagt om binnen drie jaar uit de schulden te raken is klein. Nu maakt slechts een kwart van alle mensen in de schuldhulpverlening het traject af. Het initiatief van de wethouder Werk & Inkomen om in het kader van de 'Vroeg-erop-af aanpak' de schuldhulpverlening minder vrijblijvend te maken door inkomensbeheer als voorwaarde aan de schuldhulp te verbinden, kan een goede bijdrage leveren aan het vergroten van de duurzaamheid van de aanpak. Onnodige terugval kan daardoor voorkomen worden.²⁴

Onvoldoende regie

Het streven om in samenwerking met vele andere organisaties of via ketenverbanden een sluitende aanpak te organiseren is een toe te juichen ambitie maar heeft onvoldoende resultaat in de versnipperde praktijk van de sociale infrastructuur in Amsterdam. Mogelijkheden om materiële hulpverlening te koppelen aan preventie, immateriële hulpverlening en activering worden onvoldoende benut. Daarbij komt dat verantwoordelijkheden veelal verdeeld zijn over verschillende bestuurslagen en instanties. Het gemeentebestuur slaagt er vooralsnog onvoldoende in een zichtbare, regisserende rol te nemen in de bestrijding van de armoedeproblematiek.

²² DWI stelt daartegenover dat niet alle minimahuishoudens met schulden kampen met *problematische* schulden. Schuldhulpverlening wordt ingezet ter bestrijding van problematische schulden. De Adviescommissie is met de Amsterdamse Rekenkamer van mening dat gezien de geringe afloscapaciteit van minimahuishoudens schulden de facto problematisch zijn.

²³ Ten aanzien van de preventieve taak geeft de Amsterdamse Rekenkamer aan dat deze maar beperkt van de grond komt; er wordt weinig geïnvesteerd in het aanleren van vaardigheden om het bestedingsgedrag te veranderen en men gaat niet aan de slag met problemen die de schulden veroorzaken.

²⁴ 'Aanbod schuldhulp bij huurachterstand van twee maanden', Het Parool, 20 november 2008.

Het verhaal van Samira

De kleine Abdel loopt in een theedoek rond. De luiers waren op en zijn moeder Samira had geen geld voor nieuwe. De andere vier kinderen vinden het een beetje vies dat Samira een paar dagen later weer de vaat afdroogt met de lap waarin hun broertje heeft gepoept, maar ze zwijgen erover tegen hun moeder. Net zoals ze erover proberen te zwijgen als ze te weinig hebben gegeten. Dat laatste lukt niet altijd.

Samira doet haar best om elke avond een maaltijd op tafel te zetten. Vaak improviseert ze met het weinige wat er nog is: ze maakt brood van een beetje bloem, gist en water, ze probeert van macaroni met melk nog iets lekkers te maken. Het gezin is vaak een beetje ziekjes en moe, en Samira weet dat dat te maken heeft met het voedingspatroon. Er is alleen niet zo veel geld voor vitamines.

Samira is op haar zeventiende vanuit Marokko naar Nederland gekomen om te trouwen met een man die ze nog nooit had gezien. Haar echtgenoot was een werkloze schoonmaker met een hang naar depressie en geweld. Ze hebben een paar keer geprobeerd om hun relatie te hervatten - ziedaar hun vijf kinderen tussen de dertien en de anderhalf - maar volgens Samira zijn ze nu echt definitief uit elkaar.

In het huishouden, de opvoeding en met de financiën staat ze er alleen voor. De eindjes aan elkaar knopen lukt eigenlijk niet meer; ze probeert vooral om die eindjes niet verder uit haar handen te laten glippen.

Met een bijstandsuitkering en ook nog een gebrek aan financieel inzicht, is dat bepaald niet makkelijk.

Omdat ze maar een paar woordjes Nederlands kan lezen, gaat Samira van tijd tot tijd met haar post naar een buurtsteunpunt, waar op een gratis inloopspreekuur Arabisch sprekende medewerkers haar vertellen welke brief reclame is, waar de rekeningen voor zijn die ze moet betalen en welke afspraken ze inmiddels heeft gemist. Schulden heeft ze nauwelijks, maar die paar die ze heeft - zoals voor de wasmachine en de koelkast die ze op krediet heeft gekocht - zijn wel torenhoog opgelopen. Soms probeert ze iets af te betalen, dan weer besluit ze om het even te negeren omdat ze er eigenlijk ook helemaal geen geld voor heeft.

Vooraf de strippenkaarten zijn een rib uit haar lijf. Ze probeert zoveel mogelijk lopend te doen, ook naar bestemmingen die kilometers verderop liggen, maar met de kleine Abdel van anderhalf erbij, of als het regent, of als ze boodschappen bij zich heeft (of een combinatie van deze drie) is dat niet altijd te doen. En soms is er ook gewoonweg geen tijd te lopen, omdat ze het druk heeft en overal tegelijk moet zijn. Een abonnement is goedkoper dan losse strippenkaarten - Samira weet het, maar voor een grote uitgave ineens heeft geen geld. Misschien, ooit, gaat ze fietsen. Wanneer ze geld heeft voor een fiets, en nadat ze heeft geleerd hoe het moet. Maar eerst, ooit, krijgt dochter Hafida van dertien een fiets. Zij gaat sinds kort naar het ROC en moet daar ook voor reizen. Dat kost sinds kort dus óók nog strippenkaarten. Hafida mag 's ochtends met de bus, omdat ze op tijd moet zijn. 's Middags loopt ze meestal naar huis, een wandeling van zo'n drie kwartier. Onderweg wordt ze dan ingehaald door de bus, met daarin haar klasgenoten die naar haar zwaaien.

Eens in de zoveel tijd hebben moeder en dochter een gezamenlijk uitje. Dan gaan ze in het winkelcentrum de kledingzaken af. Hafida past alles wat ze mooi vindt en laat zich bewonderen door haar moeder.

Daarna hangt ze alles weer terug en gaan ze naar de volgende winkel. Om het uitje compleet te maken, pauzeren in de koffi corner van de Hema, waar je vanachter het raam zo lekker naar de mensen kunt kijken. Ze bestellen bijna nooit iets - Samira kijkt wel uit: een bekertje fris kost er veel meer dan een hele fles bij de Lidl - maar genieten ervan om er te zitten. Als ze een tafeltje kiezen dat nog niet is

afgeruimd, lijkt het net of de lege kopjes van hen zijn en ze dus wel een consumptie hebben genomen. Op die manier kan het personeel hen niet wegsturen.²⁵

Van armoedebeleid naar beleid tegen armoede

Een snelle blik over vijf jaar armoede in de gemeente Amsterdam stemt niet vrolijk. Ruim driekwart van de minimahuishoudens leeft langer dan drie jaar onder de armoedegrens - dat is 24% meer dan vijf jaar geleden. Het aantal minima met schulden neemt explosief toe – dat betekent bijna een verdubbeling in vijf jaar tijd. En ofschoon het aantal Amsterdammers dat op of onder de armoedegrens leeft nagenoeg gelijk is gebleven,²⁶ groeit ruim 28% van alle jongeren in de stad nog steeds op in armoede, in een situatie met beduidend minder toekomstkansen dan waar zij recht op hebben.

Zo staat Amsterdam er nu voor. Geen vitale topstad, maar een kwetsbare stad. Een stad waarin de tweedeling tussen rijk en arm zich steeds duidelijker aftekent. Waarin armoede steeds duidelijker langs etnische lijnen en stadsdelen loopt en waarin de emancipatiemachine hapert. Dit vraagt in onze ogen om een fundamenteel andere aanpak van het armoedebeleid. Een aanpak waarbij het daadkrachtig *bestrijden* van armoede centraal staat in plaats van het verzachten van armoede. De Adviescommissie doet een urgent appèl op het College van B&W om het voortouw te nemen in een maatschappelijk offensief ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De vicieuze cirkel van (erfelijke) armoede moet in het belang van een economisch en sociaal vitaal Amsterdam definitief doorbroken worden.

Daarvoor is het nodig om:

1. een concrete ambitie te benoemen, een **resultaatsdoelstelling**. Wat wil het College over vijf jaar op dit terrein bereikt hebben? De Adviescommissie doet hiervoor een concreet voorstel.
2. **maatwerk** als leidend principe te hanteren. Armoede manifesteert zich op veel verschillende manieren. De armoedeproblematiek is niet in elk stadsdeel en niet voor iedereen hetzelfde. De effectieve oplossingen zijn dat dus ook niet. Een succesvol armoedebeleid richt zich op de specifieke doelgroep en sluit zoveel mogelijk aan bij de praktische werkelijkheid van

²⁵ Het '*Verhaal van Samira*' is geschreven door Mirjam Pool, freelance journalist en auteur van 'Alle Dagen Schuld' (2007), op basis van een van haar interviews met Amsterdamse minima.

²⁶ De betekenis van deze constatering valt echter moeilijk te duiden. De Armoedemonitor is gebaseerd op het gebruik aan voorzieningen. Amsterdamse huishoudens met een laag inkomen die in een jaar geen enkele voorziening hebben aangevraagd blijven dus buiten beeld.

armoede in Amsterdam. Inzichten in de oorzaken van (in- en uitstroom) armoede is daartoe een essentiële voorwaarde.

3. **een integrale, activerende aanpak** te ontwikkelen. Het faciliteren van een duurzame uitweg uit de armoede kan alleen als het in zijn samenhang wordt geanalyseerd en aangepakt. Armoede is immers niet alleen een financieel probleem, het is een vorm van sociale uitsluiting en kent meerdere, samenhangende dimensies. Integraal werken betekent ook dat de mogelijkheden om materiële hulpverlening te koppelen aan preventie, immateriële hulpverlening en activering, zo optimaal mogelijk worden benut. Het begrip activeren definiëren wij in deze als het optimaliseren van de zelfredzaamheid van het individu. Daardoor wordt zowel de kwaliteit van het leven vergroot als de uitstroom uit de armoede.
4. **de huidige regelingen** in het kader van het Armoedebeleid te ontschotten. Door het geheel van voorzieningen en regelingen in het kader van het huidige armoedebeleid waar mogelijk open te breken wordt de mogelijkheid gecreëerd om maatwerk te realiseren. Dat vraagt ook om een investering vanuit andere middelen, bijv. uit het WWB-Werkbudget, waar het activiteiten op het terrein van reïntegratie en sociale activering betreft.
5. een **steverige maatschappelijke coalitie** te formeren. Het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting in Amsterdam is een opgave die een gemeentelijke overheid niet alleen kán maar ook niet alleen hóeft te realiseren. Door een maatschappelijke coalitie aan te gaan met betrokken maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven kan gezamenlijk de strijd tegen armoede worden aangebonden.
6. de **schuldhulpverlening hernieuwd in te richten**. Het gegeven dat het aantal minima met schulden explosief groeit, tegen de achtergrond van een weinig doelmatige schuldhulpverlening, baart ons zorg. Om de effectiviteit van de schuldhulpverlening werkelijk te verhogen moet deze op een andere leest geschoeid worden. In de huidige inrichting ervan zitten teveel weeffouten die de effectiviteit van het geheel nadelig beïnvloeden. Met name jongeren worden door het huidige systeem van schuldhulpverlening slecht bereikt.

Hierna werken we een en ander uit in vijf voorstellen voor een maatschappelijk offensief tegen armoede en sociale uitsluiting.

Voorstel 1: Stel armoede duurzaam bestrijden als doel en benoem het gewenste resultaat

De Adviescommissie adviseert het duurzaam bestrijden van armoede en sociale uitsluiting tot hoofdpunt van het beleid van het College te maken. Daartoe is een aansprekende ambitie nodig. Wij stellen de volgende voor: *Binnen vijf jaar moet het aantal Amsterdamse huishoudens dat in een armoedesituatie leeft zijn gehalveerd.*

De opgave armoede en sociale uitsluiting duurzaam te bestrijden is niet alleen een opdracht voor de portefeuille Werk & Inkomen maar voor het College van B&W in zijn geheel. De Adviescommissie beveelt aan voornoemde ambitie waar mogelijk te vertalen naar concrete doelstellingen voor de overige portefeuilles. Zonder collectief leiderschap is deze opgave gezien haar complexiteit bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Met het beschikbare instrumentarium en met aansprekende targets is het College van B&W in staat de tweedeling in de stad tegen te gaan en gericht te werken aan een vitale topstad. De Adviescommissie beveelt aan een aanpak te ontwikkelen waarbij door middel van rapportages zowel de effecten van verschillende beleidsinterventies op armoede in kaart worden gebracht als de resultaten worden gemonitord.

Voorstel 2: Ontwikkel trajecten gebaseerd op een tweezijdig sociaal contract

Aangezien er grote verschillen zijn tussen minimahuishoudens beveelt de Adviescommissie aan voornoemde ambitie te differentiëren. Voor minimahuishoudens die aantoonbaar geen mogelijkheden hebben tot het verwerven van een hoger of aanvullend inkomen stellen wij voor de financiële lasten zo efficiënt en effectief mogelijk te verlichten. Dit geldt met name voor de groep alleenstaande ouderen boven de 65 jaar die op of onder de armoedegrens leeft.

Voor de overige minimahuishoudens geldt dat de gemeente haar zorgplicht (lees inkomensondersteuning) koppelt aan een plicht tot activeren. De ambitie om armoede binnen 5 jaar met de helft terug te brengen heeft met name betrekking op deze groep. Teneinde hen te activeren, moet ook de aanpak geactiveerd worden. Dat betekent een omdraaiing van de bestuurlijke focus: niet langer de regeling, maar het individu is leidend. Ons advies is een aanpak die zowel preventief als curatief is en waarin ruimte is om mensen gedurende een langere tijd te volgen (casemanagement). Deze Amsterdammers beschikken over (arbeids)potentieel dat binnen de juiste randvoorwaarden optimaal kan en moet worden ingezet. Dat vraagt veel begeleiding en geduld, maar is niet onmogelijk. De Adviescommissie stelt voor daartoe een tweezijdig sociaal contract aan te bieden. Vanuit het gezamenlijk streven om duurzaam uit de armoede te komen wordt een traject ontwikkeld om te komen tot optimale zelfredzaamheid van het betreffende individu of huishouden. In het traject wordt materiele ondersteuning (indien noodzakelijk) gekoppeld aan een contraprestatie: activering, immateriële hulpverlening en/of preventie. Voor de overheid een rol die zowel empathie als zakelijkheid vereist - gericht op het maken van heldere afspraken met het individu, inclusief concreet meetbare doelstellingen. Als we het individu serieus nemen, als we het individu willen leren weer eigen verantwoordelijkheid te nemen, dan creëren we de mogelijkheid hem sterk genoeg te maken om de regie over zijn bestaan te

hernemen. Het traject en de afspraken daaromheen worden vastgelegd in het sociaal contract.

In deze aanpak zijn niet de beperkingen, maar de mogelijkheden van mensen het uitgangspunt. Dit vraagt dus maatwerk en de juiste begeleiding, waarbij niet alleen de motivatie maar ook het zelfvertrouwen wordt vergroot. Dit om te voorkomen dat mensen in de armoede komen of er weer in terugvallen (preventie en nazorg). Het kan voorkomen dat minima aantoonbaar wel de mogelijkheden hebben om te activeren maar simpelweg niet willen. Voor deze, naar onze verwachting beperkte, groep stellen wij voor dat zij, naast een eventuele uitkering, geen beroep kunnen doen op inkomensondersteuning of verlichting van de financiële lasten.

De Adviescommissie wil daarnaast een aantal maatregelen bepleiten waarvan kwetsbare groepen Amsterdammers profiteren:

- *kinderen / jongeren*

Kinderen ervaren als het ware sluipend negatieve gevolgen van het opgroeien in een voortdurende situatie van geldgebrek. Zij stellen hun toekomstverwachtingen lager, stoppen eerder met een opleiding om het gezin niet langer tot last te zijn en gaan zelf op jonge leeftijd werken om zodoende bij te dragen aan het gezinsinkomen. Behalve het feit dat de horizon van deze jongeren noodgedwongen korter is, hebben zij vaak ook een lage zelfwaardering waar ze in hun leven nog lang last van hebben. Mede daardoor hebben kinderen en jongeren die in gezinnen met een minimuminkomen opgroeien meer moeite om kwaliteiten als zelfredzaamheid te ontwikkelen.

In onze gesprekken met praktijkdeskundigen hebben wij een aantal suggesties aangereikt gekregen die wij met u willen delen, waaronder de volgende: het invoeren van budgetteringslessen op lagere en middelbare scholen; het bieden van kwalitatief hoogwaardige na- en buitenschoolse opvang waarbij de eigen bijdrage van de minimahuishoudens volledig door de gemeente wordt gefinancierd; het bieden van lessen gericht op het versterken van het zelfbeeld en zelfwaardering van kinderen; het ontwikkelen van aanpakken gericht op het familiesysteem waarbij ook de ouders worden geactiveerd; het breed invoeren van zakgeldprojecten.

- *Eenoudergezinnen*

Eenoudergezinnen hebben de grootste kans op armoede. Veertig procent van de eenoudergezinnen heeft een inkomen onder de armoedegrens. Daar komt bij dat voor eenoudergezinnen het vaak moeilijk is om de inkomenssituatie te verbeteren. Met name deze groep heeft het meeste baat bij trajecten gericht op preventie (met name bij echtscheiding of het overlijden van de partner) of op het bieden van een duurzame uitweg uit de armoede.

Suggesties die wij kregen zijn: betrek het sociaal netwerk van het individu bij het traject; draag zorg voor huisvestingsmogelijkheden voor alleenstaande tienerouders; vergroot de mogelijkheden voor opleiding en het behalen van een basiskwalificatie; draag zorg voor goede, betaalbare kinderopvang.

- *'working poor'*

De cijfers uit de Armoedemonitor lijken te wijzen op een groeiende groep "working poor": mensen die uit de bijstand komen zonder dat dit tot een zodanige inkomensverbetering leidt dat men tevens boven de armoedegrens komt.²⁷ Binnen de Amsterdamse armoedebestanden is op dit terrein nog geen betrouwbare informatie aanwezig. Als landelijke percentages worden toegepast op betekent dit dat er rond de 15.000 werkenden onder de minima zouden zijn. Dit is een diverse samengestelde groep van kleine zelfstandigen, mensen met een UWV-uitkering en mensen met kleine aanstellingen. Daarbinnen tekent zich een harde kern af van mensen die, ondanks het feit dat zij zich uit de bijstand ontworsteld hebben, langdurig arm blijven. Ten aanzien van de 'working poor' doet de Adviescommissie de aanbeveling om te onderzoeken wat de oorzaken zijn, c.q. welke belemmeringen men ondervindt om boven de armoedegrens te komen. Op basis van de resultaten hiervan kan ook deze groep gerichte ondersteuning geboden worden om definitief uit de armoede te stromen.

Voorstel 3: Een Amsterdams offensief tegen armoede

De gemeente kan het niet allemaal alleen, sterker nog, de gemeente hóeft het ook niet allemaal alleen te kunnen. Er zijn tientallen bedrijven en organisaties in Amsterdam die vol passie bezig zijn met de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Van de van oudsher bekende organisaties als Het Rode Kruis, de Hervormde Diaconie, Stichting HVO Querido, Humanitas, de Volksbond, het Leefkringhuis en het Leger des Heils. Tot de recentere varianten als het Jeugdportsfonds, Voedselbank Amsterdam, Stichting Jemie Pikin en Nisa 4 Nisa. Daarnaast speelt het Amsterdamse bedrijfsleven, met name in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, een niet te onderschatten rol. Al deze bedrijven en organisaties erkennen het armoedeprobleem en willen aangesproken worden op de vraag welke bijdrage zij kunnen leveren om de situatie duurzaam te verbeteren. Door deze krachten te bundelen kan werkelijk een verschil worden gemaakt. Verschil voor de individuele Amsterdammers en voor de stad Amsterdam. Het is daarom dat de Adviescommissie aanbeveelt een vitale maatschappelijke coalitie tegen armoede en sociale uitsluiting op te richten.

Wie? De coalitie bestaat uit partners in de Amsterdamse samenleving, zoals bedrijfsleven, scholen, woningcorporaties, verenigingen en kerken. Het belang van zelforganisaties mag in deze niet worden onderschat – zij kunnen door hun positie in de sociale netwerken bij uitstek een waardevolle bijdrage leveren. Overwogen kan worden om de coalitie op te bouwen uit deelcoalities gebaseerd op stadsdelen of wijken.

²⁷ Engbersen signaleert een stijging van het aantal werkende armen in Nederland. Een derde van de armoedepopulatie (zo'n 230.000 huishoudens) behoort tot de werkende armen. Landelijk is 60% van deze groep zelfstandig werkzaam.

Wat? Bouw een sociale infrastructuur voor inclusief armoedebeleid. De gezamenlijke opgave is om de armoede in Amsterdam in 5 jaar met de helft terug te brengen. Of anders gezegd, de helft van de Amsterdammers die nu onder de armoedegrens leeft een weg uit de armoede te bieden. Welke bijdrage kan iedere partner daaraan leveren? Spreek het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties aan op hun verantwoordelijkheid in deze – het bijdragen aan een leefbare en ongedeelde stad.

Hoe? Versterk de professionals in de frontlinie: Bewonersadviseurs, leraren, politieagenten, wijkbeheerders, verpleegkundigen en artsen, maatschappelijk werkers - de zichtbare beroepsbeoefenaren die publieke diensten verlenen. De werkers in de frontlinie kunnen door hun positie de sociale infrastructuur versterken. Om dat goed te doen hebben ze meer speelruimte, minder regels en meer publiek engagement nodig.

Activeer daarbij het bedrijfsleven, als belangrijke partner in het realiseren van een vitale stad. En werk samen met het bestaand particulier initiatief. In het armoedebestrijding klinkt soms nog een zekere huiver voor charitas, die in onze ogen volstrekt overbodig is - charitas is en blijft iets van alle tijden.

Ontwikkel een gezamenlijk actieprogramma met concrete afspraken om samen wezenlijke stappen vooruit te zetten in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Een ruwe berekening laat zien dat voor het realiseren van de gestelde ambitie pakweg 1800 'casemanagers' nodig zijn.

Stel een stadsregisseur aan die voor dit onderwerp als coördinator en aanjager fungeert. De stadsregisseur heeft een rechtstreeks mandaat van het College en kan invloed uitoefenen op de middelen. Hij/zij kan knelpunten op stedelijk niveau wegnemen en draagt eveneens zorg voor innovatie en kennisuitwisseling op het terrein van armoedebestrijding.

Voorstel 4: de schuldhulpverlening reorganiseren

Het hebben van schulden is een blok aan het been en in de praktijk vaak een belangrijke blokkade om tot activering te komen. Ook op dit gebied maken wij als Adviescommissie een onderscheid tussen curatief en preventief optreden van de overheid en van maatschappelijke instanties.

Preventief optreden kan vorm krijgen door de instelling van 'Budgetwinkels', in navolging van de succesvolle aanpak van de 'Rechtswinkels'. De Budgetwinkel kan al in een vroeg stadium advies en begeleiding bij financiële vraagstukken aanbieden. Hieraan is in de praktijk grote behoefte, voor veel mensen is 'geld' nu eenmaal een moeilijk te hanteren begrip dat een groot aantal moeilijk te beantwoorden vragen oproept. Het zou een aanbeveling zijn om een ieder die echtscheiding aanvraagt of wiens partner overlijdt actief te benaderen met een aanbod om door de Budgetwinkel een analyse van de financiële huishouding te laten maken. Juist deze begeleiding en

advies kan er toe bijdragen dat een individu of gezin in een kwetsbare periode niet in de armoede geraakt.

De Budgetwinkel is een laagdrempelige voorziening. Voorwaarde voor het succes van de Budgetwinkel is dat zij sterk communicatief en "outreaching" werkt. Door bijvoorbeeld PR-campagnes voor specifieke doelgroepen (o.a. jongeren) te ontwikkelen of door via de GKA en/of de Stadsbank van Lening een groep cliënten die blijkbaar liquiditeitsproblemen heeft gericht te benaderen. Juist op dat moment is er nog veel bijsturing mogelijk, kunnen schuldproblemen voorkomen worden en de zelfredzaamheid van mensen vergroot. De Budgetwinkels werken actief samen met scholen (primair en secundair onderwijs); zij geven voorlichting, verzorgen budgetteringslessen en begeleiden waar nodig jongeren met schulden. Een actief partnership tussen de Budgetwinkels en een bank verdient de aanbeveling.

Ten aanzien van de *curatieve* activiteiten heeft de Adviescommissie drie aanbevelingen. Ten eerste kunnen de schuldhulpverleningsbureaus zich door het instellen van Budgetwinkels concentreren op de individuele begeleiding van mensen met problematische schulden. Hierbij moet veel meer de nadruk worden gelegd op het aanleren van vaardigheden om terugval en uitval te voorkomen. Het is aan te bevelen de inzet van inkomensbeheer als tijdelijke ondersteuning te vergroten. En, mede daardoor, de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke regeling te vergroten.

Alléén het saneren van schulden is echter geen oplossing; er zal tegelijkertijd ook gericht gewerkt moeten worden aan de andere problemen waar men mee kampt – zoals bijv. psychische problemen, problemen van relationele aard, analfabetisme. Alleen dan wordt gewerkt aan de ultieme doelstelling van schuldhulpverlening: een duurzame aanpak van de schuldenproblematiek.

In navolging van de Gemeentelijke Ombudsman en de Amsterdamse Rekenkamer zijn wij van mening dat er concrete prestatieafspraken met de schuldhulpverleningsbureaus moeten worden gemaakt. De tijd van vrijblijvendheid is voorbij. Het is aan te bevelen heldere afspraken te maken over welke effecten men nastreeft, wie men wenst te bereiken en hoe resultaten gemonitord worden. De regie en aansturing van de schuldhulpverlening dient daartoe krachtiger worden vormgegeven.

De tweede aanbeveling richt zich specifiek op schuldhulpverlening aan jongeren. In de praktijk blijken de instrumenten die voor volwassenen een oplossing bieden, zoals het saneringskrediet van de GKA of de WSNP, voor jongeren vaak geen soelaas te bieden. Ook lopen jongeren met schulden vaak tegen de strenge eisen van de InformatieBeheerGroep (IBG) aan inzake aflossing.²⁸ De Adviescommissie beveelt aan het saneringskrediet ook open te stellen voor jongeren en de problematiek rondom de invordering van kortlopende studieschulden aan te kaarten bij het Rijk.

²⁸ Als er naast de studiefinanciering en aanvullende studielening een kortlopende lening van de IBG is ontvangen stelt de IBG als eis dat eerst de kortlopende lening wordt afgelost. Dit legt beslag op de volledige aflossingscapaciteit waardoor er geen ruimte is voor de aflossing van andere schulden.

De derde aanbeveling is vergaander en betreft *de systematiek* van de schuldhulpverlening. Deze zou naar de mening van de Adviescommissie herzien moeten worden. De huidige praktijk heeft soms het onbedoelde negatieve effect dat een individu zeer beperkte mogelijkheden heeft om zich een beter bestaan te verwerven waarmee men ook een grotere terugbetalingscapaciteit creëert. In het voorstel van de Adviescommissie komt er een nieuwe mogelijkheid, waarbij de GKA, op basis van een beoordeling van de individuele situatie, met de schuldenaar een sociaal 'activerings'contract aan kan gaan. Naarmate het individu zich houdt aan de contractueel vastgelegde afspraken (werk, opleiding, gedragsverbetering, etc) kan hij/zij zich enerzijds een sterkere positie verwerven (minder kans op uitval/terugval) en anderzijds een deel van de schuld kwijtgescholden zien. Wanneer iemand met behulp van deze nieuwe mogelijkheid, weer "in zijn/haar kracht" gezet kan worden, wordt het maatschappelijk rendement van dit individu hoger. Uiteraard kan deze mogelijkheid van 'een tweede kans' alleen openstaan voor diegenen die zich hiervoor naar de mening van de GKA kwalificeren. Wie zich niet kan of wil kwalificeren en wie ten opzichte van zijn/haar tweede kans wanpresteert betaalt zijn schuld gewoon terug. In deze zin is het voorstel een maatschappelijk verantwoorde investering in maatschappelijk kapitaal.

Voorstel 5: De regelingen ontschotten

Hoeveel moeite de gemeente Amsterdam ook doet om de regelingen en voorzieningen in het kader van Armoedebeleid toegankelijk te maken, feit is dat regelingen vanwege hun bureaucratische achtergrond, vaak moeilijk te doorgronden zijn. Ze vormen een 'doolhof' waarin alleen bureaucratisch vaardigen (die ook over een goede taalvaardigheid beschikken) hun weg weten te vinden. De wrange constatering is dat teneinde de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen en een volwaardig participant van de verzorgingsmaatschappij te zijn, men als individu moet beschikken over een ruime mate van zelfredzaamheid, proactiviteit en doortastendheid. Die eigenschappen ontbreken juist zo vaak aan de onderzijde van de maatschappelijke piramide.

De Adviescommissie stelt voor de schotten tussen de verschillende regelingen in het huidige Armoedebeleid weg te halen en de regelingen waar mogelijk te bundelen tot één loket. Door een *integraal* budget te creëren voor beleid tegen armoede wordt meer samenhang verkregen en kan vermindering van regelgeving en bureaucratie worden bereikt. Ook kan beter worden voorkomen dat middelen bij niet-beoogde doelgroepen terecht komen, zoals nu het geval is bij de Woonkostenbijdrage. Daarnaast kunnen activiteiten gericht op *preventie* hierdoor een prominentere plaats in het beleid krijgen.

Het bundelen en ontschotten van regelingen maakt het mogelijk dat instrumenten kunnen worden ingezet afhankelijk van de behoefte van het individu en niet afhankelijk van de regeling waaronder iemand valt. Daarmee kunnen individuen het

maatwerk geboden worden wat nodig is om de afhankelijkheid van inkomensondersteuning te doorbreken. Het bieden van immateriële ondersteuning en/of preventie wordt daarmee een vanzelfsprekend onderdeel van een aanpak gericht op een duurzame oplossing. De Adviescommissie beveelt aan prestatieafspraken te maken met betrekking tot de te realiseren uitstroom. Daar komt bij dat door de inzet van instrumenten los te koppelen van de regelingen de ruimte voor de gemeente om *activerend* beleid tegen armoede vorm en inhoud te geven wordt vergroot. Door vormen van materiële ondersteuning te koppelen met activering kan gericht worden gewerkt aan een duurzame aanpak van armoede. Voor de financiering van de activiteiten op het terrein van re-integratie en sociale activering kan bijv. een beroep worden gedaan op het WWB-Werkbudget. Ook kunnen verbindingen worden gelegd met samenhangend beleid in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Het ontschotten van de huidige regelingen is een cruciaal onderdeel van de nieuwe aanpak die wij voorstaan. Het is een pleidooi om het nieuwe beleid tegen armoede en sociale uitsluiting niet vorm te geven vanuit de bestaande wetten en regelingen, maar vanuit de werkelijke vraagstukken en mogelijke oplossingen. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoering en dus aan de professionele kwaliteit van de medewerkers (w.o. klantmanagers en inkomensconsulenten). Zij moeten in staat zijn om het vraagstuk van de klant centraal te stellen en van daaruit een reële aanpak te ontwikkelen, gericht op een succesvol resultaat: weg uit de armoede.

Het verhaal van Yusuf en Khadija

Yusuf en Khadija zijn wanhopig. De gedachte dat ze het deze maand financieel niet gaan redden en opnieuw niet in de behoeften van hun kinderen kunnen voorzien, maakt hen radeloos. Hoe moeten ze alles betalen? Kinderbijslag voor hun vijf kinderen krijgen ze niet. Door allerlei administratieve fouten, jaren geleden bij de uithuisplaatsing van de kinderen, is er bij de SVB een schuld ontstaan. En behalve deze schuld zijn er ook enorme schulden bij de belastingdienst en de DWI.

Het gezin leeft, of liever gezegd, probeert te leven van een AOW-uitkering. Van voorzieningen voor mensen met een laag inkomen hebben ze nog nooit gehoord. Dat is niet zo verwonderlijk, beiden zijn analfabeet en dus erg onthand waar het papierwerk betreft. Yusuf is rond de 70 en worstelt met zijn gezondheid. Khadija, de spil van het gezin, is 45 jaar. Zij heeft haar handen vol aan haar man en het opvoeden van hun vijf kinderen. Vier van hun kinderen hebben veel aandacht nodig omdat zij een verstandelijke beperking hebben. Daarnaast beheerst ze de Nederlandse taal niet. Op de momenten dat haar kinderen op school zijn volgt ze een inburgeringscursus. Ofschoon ze met dit inkomen hun maandelijkse vaste lasten niet eens kunnen betalen zien ze ook geen mogelijkheden om ergens bij te verdienen.

Yusuf en Khadija proberen hun uiterste best te doen om hun kinderen niet te laten merken, dat ze het financieel slecht hebben. Zij willen het beste voor hun kinderen, maar kunnen zich nauwelijks iets

veroorloven. Hoe goed hun bedoeling ook is, de kinderen voelen de spanning en zijn zich bewust van de armoede in het gezin. Ze proberen zich aan te passen, maar in hoeverre dit lukt? Ook zij hebben hun dromen en wensen. Het zou super zijn als zij een keer net als hun vrienden gezellig zouden kunnen winkelen en iets kunnen kopen wat ze echt willen en niet omdat het in de uitverkoop is. Of iets anders dragen dan altijd tweedehandse kledingstukken. Wat zouden ze blij zijn met die ene roze trui, dat Nike trainingspak of Eastpack schooltas. Of gewoon even een patatje halen om de hoek. Dat kan nu nooit. Een keer heeft het gezin via een fonds een fiets gekregen. Toen de kinderen de fiets zagen waren ze dolgelukkig. Meteen begonnen ze afspraken te maken wie, wanneer, de fiets mocht gebruiken. Ook de kinderen snaptten feilloos dat met de komst van de fiets ze geld kunnen besparen omdat ze minder hoeven te reizen met openbaar vervoer.

Maar nu blijft er weer geen geld over aan het einde van de maand. Yusuf ziet zich genoodzaakt om opnieuw bij familieleden geld te lenen. Dat gebeurt alleen tijdens feestdagen, anders wordt de schuld nog groter dan het al is. Als hij zijn kinderen op feestdagen ook niet kan zien lachen, wat heeft het leven voor zin? Elke ouder wil toch het beste voor zijn kind?²⁹

²⁹ Het 'Verhaal van Yusuf en Khadija' is gebaseerd op een casebeschrijving aangeleverd door Unal Zorg.

Bijlage 1:

Opdrachtformulering Commissie Activerend Armoedebeleid

Aanleiding voor instelling commissie activerend armoedebeleid:

- Amsterdam loopt voorop in haar aanpak van het armoedebeleid.
- Het bereik van de armoederegelingen is de afgelopen jaren fors gestegen
- Amsterdam investeert jaarlijks veel in armoedebestrijding (ca 63 miljoen euro aan gemeentelijke middelen)
- Ondanks de grote investeringen en het verhoogde bereik blijft de omvang van het aantal Amsterdammers dat op of onder de armoedegrens leeft onverminderd groot en maakt nog altijd niet iedereen gebruik van de voorzieningen die Amsterdam biedt
- Er lijken dus mogelijkheden voor een vergroting en verbreding van het maatschappelijk rendement
- Daarbij is de wens om armoederegelingen nadrukkelijker in te zetten om mensen te activeren om te bevorderen dat zij meedoen in de Amsterdamse samenleving de kans te vergroten dat zij hierdoor voor langere tijd uit de armoede raken
- Er is dus aanleiding om nog eens kritisch naar het bestaande armoedebeleid te kijken en in het bijzonder naar de mogelijkheden om de activerende werking van het armoedebeleid te vergroten

De opdracht:

"Adviseer ons College over concrete vernieuwende voorstellen voor een activerend armoedebeleid."

1. Hoe kan het armoedebeleid in Amsterdam activerender worden? Welke rol hebben de gemeentelijke overheid en andere partijen hierin?
2. Hoe kan het bereik van het bestaande armoedebeleid worden vergroot?
3. Wat zijn mogelijkheden om tot een vereenvoudiging van het huidige beleid te komen (bundeling van regelingen, minder bureaucratie)?

Randvoorwaarden:

- De commissie wordt gevraagd met praktische voorstellen te komen.
- De commissie kan bij haar advies ook de inbreng van deskundigen die geen deel uitmaken van de commissie betrekken.
- Het college verzoekt de commissie om haar advies uit te brengen voor eind november 2008.

Bijlage 2:

Voorzieningen in het kader van het Armoedebeleid

Voor Amsterdammers met een laag inkomen bestaan er diverse voorzieningen om hun financiële lasten te verlichten, hun inkomen te verhogen of de drempels voor het gebruik van voorzieningen zo laag mogelijk te maken. In deze bijlage wordt per regeling een korte beschrijving gegeven (uit: Amsterdamse Armoedemonitor 2008, nr 11, bron DWI).

1. Bijzondere bijstand

- Gemeentelijke invulling van wettelijk kader. Doel: Burgers met een laag inkomen tegemoet komen als zij door bijzondere omstandigheden noodzakelijke extra kosten moeten maken.
- Doelgroep: Alle burgers met een laag inkomen en hoge noodzakelijke kosten.
- Methode: Na aanvraag voor een of meerdere (soorten) kosten bij de Marktplaats neemt de Dienst Werk en Inkomen binnen acht weken een beslissing. De aanvraag dient bij bedragen boven de € 100 vóór de uitgave te worden gedaan.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen, GGD (voor medische advisering).
- Bereik in 2007: 8.539 huishoudens (d.w.z. 11% van de minimahuishoudens); totaal uitgekeerd bedrag: € 10.794.199 (incl. regeling chronisch zieken)

2. Plusvoorziening 65+

- Doel: Ouderen die lange tijd van het sociaal minimum moeten rondkomen extra ondersteunen.
- Doelgroep: Zelfstandig wonende ouderen die drie jaar of langer moeten rondkomen van een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau.
- Methode: Rechthebbenden worden zoveel mogelijk aangeschreven door de Dienst Werk en Inkomen. Wie niet is aangeschreven, kan zelf een verzoek indienen.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen.
- Bereik in 2007: 10.108 huishoudens (d.w.z. 57% van de ouderen die langdurig van een minimuminkomen leven); totaal uitgekeerd bedrag: € 3.710.595.
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 3.848.000.

3. Langdurigheidstoelage

- Landelijke WWB-regeling. Doel: Huishoudens die lange tijd van het sociaal minimum moeten rondkomen extra ondersteunen.
- Doelgroep: Huishoudens (waarvan het oudste lid tussen de 23 en 65 jaar is) die minimaal vijf jaar leven van een inkomen tot het bijstandsniveau en die geen of weinig inkomen uit werk hebben.

- Methode: Rechthebbenden worden zoveel mogelijk aangeschreven door de Dienst Werk en Inkomen. Wie niet is aangeschreven kan zelf een verzoek indienen.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen, UWV.
- Bereik in 2007: 15.255 huishoudens (d.w.z. 33% van de langdurige minima jonger dan 65 jaar); totaal uitgekeerd bedrag: € 5.661.650
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 5.668.000.

4. Knipkaart bijzondere bijstand

- Doel: Bijdrage leveren aan de aanschaf of vervanging van onmisbare gebruiksgoederen.
- Doelgroep: Personen tussen 23 en 65 jaar die minimaal drie jaar leven van een inkomen tot 110% van het minimuminkomen en niet in aanmerking komen voor Langdurigheidstoelage.
- Methode: Rechthebbenden worden zoveel mogelijk aangeschreven door de Dienst Werk en Inkomen. Wie niet is aangeschreven kan zelf een verzoek indienen.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen.
- Bereik: 11.405 huishoudens (34% van de langdurige minimahuishoudens); totaal uitgekeerd bedrag: € 3.950.025
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 3.659.000.

5. Kwijtscheldingsregeling Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam

- Gemeentelijke invulling van wettelijk kader. Doel: Burgers met een inkomen tot 100% van het wettelijk sociaal minimum en zonder vermogen kwijtschelding verlenen voor enkele belastingen van gemeente en waterschap.
- Doelgroep: Alle burgers met een inkomen op bijstandsniveau zonder vermogen.
- Methode: Na aanvraag via een formulier neemt Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam in principe binnen twee maanden een beslissing. Bepaalde groepen kunnen in volgende jaren automatisch kwijtschelding krijgen.
- Partners: Dienst Belastingen, Dienst Werk en Inkomen, Rijksbelastingdienst, Dienst Wonen.
- Bereik in 2007: 59.964 (d.w.z. 74% van de minimahuishoudens), totaal kwijtschelden bedrag: € 14.881.591
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 6.720.000. Dit is verlaagd in verband met het feit dat huurders niet langer worden aangeslagen voor Onroerende Zaakbelasting.

6. Schuldhulpverlening

- Gemeentelijke invulling van wettelijke opdracht. Vier doelen: problematische schulden saneren, huisuitzetting en energieafsluiting voorkomen, ervoor zorgen dat schuldenaren beter kunnen omgaan met hun inkomen (budgetbegeleiding en inkomstenbeheer) en preventie van het ontstaan van schulden.
- Doelgroep: Amsterdammers met problematische schulden.
- Methode: Mensen met schulden kunnen voor advies, schuldsanering, crisisinterventie en budgetbegeleiding terecht bij twaalf bureaus voor

schuldhulpverlening. Vier doelgroepen (ondernemers, gedetineerden, verslaafden en daklozen) kunnen terecht bij andere, gespecialiseerde instanties. Indien noodzakelijk kan men rekenen op een eerste actie binnen 24 uur op werkdagen. Doelstelling is om elke aanvraag binnen 4 weken in behandeling te nemen en vervolgens binnen 6 maanden af te ronden.

- Partners: Ondermeer: instellingen voor maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, verslavingszorg, HVO, Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA), de arrondissementsrechtbank en de Dienst Werk.
- Bereik in 2007: 9.722 huishoudens hebben zich aangemeld voor schuldhulpverlening (d.w.z. 1,8% van de Amsterdamse huishoudens). Incl. Vroeg erop af.
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 7.172.000. De grootste posten betreffen schuldhulpverlening: € 5.137.000 en schuldsanering: € 1.033.000. Het budget schuldhulpverlening betreft de bijdragen aan de verschillende stadsdelen voor het uitvoeren van schuldhulpverleningstrajecten, evenals door DWI zelf ingekochte trajecten. DWI brengt de kosten van schuldhulpverlening aan klanten die een re-integratie of sociaal activeringstraject volgen ten laste van het WWB-werkbudget. In deze middelen is een rijksbijdrage opgenomen van 1,6 mln. euro. Het budget voor schuldsanering is bedoeld om het onderhandelen over schulden door de GKA te financieren in het kader van het "minnelijk" traject schuldhulpverlening. Daarnaast dragen de stadsdelen op jaarbasis plm. 3 miljoen bij aan de financiering van de schuldhulpverlening.

7. 'Vroeg er op af'

- Gemeentelijk beleid. Doel: Vroegtijdige signalering van betalingsachterstanden in samenwerking met woningbouwcorporaties.
- Bereik vlgs. DWI: plm. 6.000 huishoudens, totaal budget: plm. € 1.600.000

8. Inkomensbeheer

- Gemeentelijk beleid. Doel: preventief of tijdens schuldhulpverlening deel overnemen verantwoordelijkheid voor beheer van het geld.
- Bereik vlgs. DWI: plm. 3.500 huishoudens; totaal budget: plm. € 3.300.000

9. Jongeren en schulden

- Gemeentelijk beleid. Doel: Preventie door budgetlessen en laagdrempelige hulpverlening.
- Bereik preventie vlgs. DWI: 8.600 jongeren; bereik hulpverlening: 400 jongeren; totaal budget: plm. € 800.000

10. Fonds Bijzondere Noden

- Doel: Een laatste redmiddel bieden voor Amsterdammers in financiële nood.
- Doelgroep: Amsterdammers die in financiële problemen verkeren en daarvoor geen beroep kunnen doen op voorzieningen als de bijzondere bijstand of Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam.
- Methode: Aanvragen verlopen via erkende hulpverleningsinstanties.

- Partners: Stichting Samenwerking voor Bijzondere Noden, geldgevende fondsen, geldvragende organisaties, gemeente, Dienst Werk en Inkomen, Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam.
- Bereik in 2007: 867 cliënten; totaal uitgekeerd bedrag: € 415.323, bijdrage van de gemeente: € 129.000

11. Stadspas

- Gemeentelijk beleid. Doel: Gebruik stimuleren van culturele, sportieve en recreatieve voorzieningen.
- Doelgroep: 65-plussers (zonder inkomensbeperking); bijstandsgerechtigden en overige minima met een inkomen tot 110% WSM; mensen met een uitkering van UWV met een toeslag uit de Toeslagenwet; mensen met een Wajong-uitkering; deelnemers aan een inburgeringtraject; Behalve voor de 65-plussers, inburgeraars en mensen met een Wajong-uitkering geldt: ook partner en kinderen van 3 t/m 11 jaar krijgen een Stadspas. Alle Amsterdamse kinderen van 12 t/m 18 jaar ontvangen een XXXS-kaart. Voor de kinderen uit een van de genoemde doelgroepen is de XXXS-kaart voorzien van het Stadspaslogo.
- Methode: De Stadspas moet eenmalig worden aangevraagd bij Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (team Stadspas). In de volgende jaren krijgt men, na controle die plaatsvindt door middel van positieve bestandskoppeling, automatisch een Stadspas toegestuurd. Pashouders krijgen korting bij circa 275 instellingen en bedrijven. Zij ontvangen cheques voor extra aanbiedingen waarmee in het Amsterdams Stadsblad, AT5 teletekstpagina en de website www.stadspas.nl wordt geadverteerd. Er zijn extra acties voor kinderen in vakantieperiodes.
- Partners: Stadspas, circa 275 bedrijven en instellingen, Dienst Werk en Inkomen, Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam, Dienst persoonsgegevens, andere gemeentelijke diensten, gemeenten Diemen, Oostzaan en Landsmeer.
- Bereik in 2007: 155.798 Amsterdammers (d.w.z. 85% van de rechthebbenden en 54% van de personen met een minimuminkomen),
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 1.906.000.

12. Ziektekostenverzekering voor minima

- Gemeentelijke invulling van wettelijk kader. Doel: Alle minima een breed aanvullend pakket voor de ziektekostenverzekering bieden tegen een redelijk tarief.
- Doelgroep: Alle Amsterdamse minima.
- Methode: Direct Mail naar alle klanten van de Dienst Werk en Inkomen, rechtstreekse premiebetaling.
- Partners: AGIS Zorgverzekeringen, Dienst Werk en Inkomen.
- Bereik in 2007: 62.891 deelnemers (excl. kinderen tot 18 jaar), d.w.z. 62% van alle minima; Bijdrage DWI: € 1.750.849.

13. PC-kids

- Gemeentelijk beleid. Doel: Bevorderen dat kinderen uit minimagezinnen aansluiting houden in het onderwijs.

- Doelgroep: Amsterdamse kinderen uit minimahuishoudens die overgaan naar het voortgezet onderwijs.
- Methode: Kinderen uit de doelgroep krijgen een computer met (3 jaar) gratis internetabonnement. Gezinnen die eerder gebruik hebben gemaakt van een gemeentelijke voorziening en die tot de doelgroep behoren, krijgen automatisch een aanvraagformulier thuisgestuurd. Overige gezinnen kunnen een formulier aanvragen bij de Dienst Werk en Inkomen. De kinderen moeten voor zij de computer krijgen eerst een PC-vaardigheidsbewijs halen. Per gezin wordt slechts een keer een computer verstrekt.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen, EHvA, ROCvA, BDA Bureau Inkoop, DMO Team LAS, Paradigit Computers, UPC.
- Bereik in 2007: 1.290 huishoudens; de kosten bedroegen: €1.572.287.

14.Scholierenvergoedingen 2007

- Gemeentelijk beleid in wettelijk kader. Doel: Investeren in de toekomst van jongeren door een deel van de kosten voor school-, sport- of cultuurdeelname of kosten voor vervoer naar scholing te vergoeden.
- Doelgroep: Ouder(s) of verzorger(s) die in een inkomen tot 110% van het Wettelijk Sociaal Minimum hadden, met schoolgaande kinderen onder de 18, die in Amsterdam wonen.
- Methode: Rechthebbenden ontvangen automatisch bericht van Dienst Werk en Inkomen. Wie niet is aangeschreven, maar wel in aanmerking denkt te komen, kan zelf een aanvraag indienen.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen, DMO Team LAS.
- Bereik in 2007: 12.621 huishoudens oftewel 22.262 kinderen (d.w.z. 70% van de minimahuishoudens met kinderen); totaal uitgekeerd bedrag € 5.308.137
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 5.870.000

15.Jeugdsportfonds

Het Jeugdsportfonds is een particulier fonds, dat op indicatie van professionele hulpverleners of begeleiders bijdragen geeft om kinderen deel te laten nemen aan sport. Amsterdam steunt dit fonds vanuit het budget voor armoedebestrijding met € 238.250. In totaal ontvangt het fonds € 338.250 aan subsidie. Het fonds heeft in 2007 2.230 aanvragen gehonoreerd en 1.589 jongeren hebben via het Jeugdsportfonds Amsterdam gesport. De totale kosten hiervoor bedroegen € 313.173.

16.Bijdrage sport en cultuur op school

- Gemeentelijke invulling extra rijksimpuls. Doel: drempelverlaging door weg-subsidiëren eigen bijdrage van minimahuishoudens voor schoolgebonden activiteiten aanbod sport of cultuur.
- Bereik: onbekend; totaal budget: € 1.500.000

17.Rentesubsidie

Gemeentelijk beleid. Doel: aan minima met een beperkte afloscapaciteit verantwoorde bescheiden leningen verschaffen tegen een lage rente. Met de rentesubsidie worden bij kleine kredieten voor minima de kosten van administratie en risicodekking afgekocht, waardoor voor de klant alleen de zuivere rente te betalen overblijft. Het rentepercentage varieert met de marktrente en schommelde – net als vorig jaar – in 2007 rond de 5%. Eind 2007 liepen bij de Gemeentelijke Kredietbank 3.184 leningen met rentesubsidie. Het bedrag dat aan rentesubsidie is besteed is afgenomen: in 2006 was dit € 232.000, in 2007 € 218.774.

18. Formulierenbrigade

- Gemeentelijk beleid. Doel: Amsterdammers ondersteunen bij het indienen van een aanvraag voor een regeling of een voorziening.
- Doelgroep: Amsterdammers die in aanmerking komen voor inkomensondersteunende voorzieningen, maar moeite hebben met het invullen van formulieren.
- Methode: Mensen die gebruik willen maken van de diensten van de Formulierenbrigade bellen een centraal telefoonnummer. Vervolgens wordt een afspraak gemaakt op de voor de klant meest gunstige locatie. Zonodig wordt een huisbezoek afgelegd. Op een aantal locaties is ook de mogelijkheid zonder afspraak binnen te lopen. De formulierenbrigade heeft een dubbele functie: re-integratie en dienstverlening.
- Partners: Dienst Werk en Inkomen, welzijnsinstellingen, stadsdelen, belangengroepen, verzorgingshuizen en potentiële werkgevers.
- Bereik in 2007: 11.920 klanten; totaal budget : plm. € 2.000.000 , wordt gefinancierd uit de W-middelen.

19. Woonkostenbijdrage

- Gemeentelijk beleid. Doel: compensatie voor 'lacunes' in rijksregels. De bijdrage vergoedt deels hoge woonlasten die niet via huursubsidie worden vergoed. Kwijtschelding en huurtoeslag.
- Bereik vlg. DWI: plm. 40.000
- Budget meerjarenbeleid 2008: € 5.037.000

Bijlage 3

Samenstelling Adviescommissie Activerend Armoedebeleid

Rutger Koopmans was tot juli 2008 werkzaam bij ING Groep in diverse (top-)functies. Sinds die tijd is hij werkzaam als zelfstandig adviseur. Daarnaast is hij o.a. voorzitter van Toneelgroep Amsterdam en Cinekid, voorzitter van de Nederlandse Indiase Kamer van Koophandel, de Dutch Trade Board India en maakt hij deel uit van de Ledenraad Ajax.

Mavis Carrilho is sedert 1997 dga van adviesbureau i-Nova, diversiteit in beleid en organisatie en recentelijk als partner toegetreden tot het adviesbureau De Galan & Voigt. Zij is daarnaast als bestuurder/toezichthouder verbonden aan o.m. het NOC*NSF, het Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten+, Stichting Orion – bestuur openbaar speciaal onderwijs Amsterdam, Stichting Pharos - kenniscentrum voor migratie en gezondheid.

Marius Ernsting is adviseur van de goede doelen loterijen en tevens voorzitter van de vereniging NOV, de brancheorganisatie van het Nederlandse vrijwilligerswerk. De heer Ernsting was voorheen directeur van de vereniging Humanitas en heeft tevens een aantal politieke functies bekleed. Zo was hij ondermeer Tweede Kamerlid, lid van de Provinciale Staten van Noord-Holland, lid van de gemeenteraad Amsterdam en lid van de stadsdeelraad Amsterdam-Noord.

Hans Kamps is sinds 2000 voorzitter van de ABU. Hij is eveneens Kroonlid van de SER en voorzitter jeugdzorg MO-groep. Sinds 1 mei 2000 is hij Collegelid van Actal. De werkzaamheden van de heer Kamps bevinden zich op het snijvlak van economie en politiek. Zo schrijft hij columns voor het Financieele Dagblad, adviseert hij het presidium van de Tweede Kamer over onderzoek en de Raad van bestuur van de Onderlinge Pharmaceutische Groothandel. Ook adviseert hij over de bestuursstructuur van ondernemingen.

Ila Kasem is vanaf 1993 werkzaam bij Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid te Amsterdam. Sinds februari 2000 is hij vennoot van dit bureau. De heer Kasem is als bestuurder/toezichthouder verbonden aan verschillende organisaties, zoals de Nederlandse Stichting voor Psychotechniek, stichting Marmoucha (onderdeel poppodium Paradiso), Wereld Natuur Fonds, Nederlands Fonds voor de Podiumkunsten+, Prins Claus Fonds, Marokko Fonds, Raad van Organisatie-Adviesbureaus (ROA).

Diana Monissen is Directeur-Generaal Curatieve Zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Mevrouw Monissen was tot april 2008 lid van de Raad van Bestuur van Agis zorgverzekeringen. Van 1998 tot en met 2005 vervulde ze een functie als bestuursvoorzitter van Mentrum, een grote GGZ instelling in Amsterdam. Daarvoor werkte ze als directeur Zorg van Amicon en was zij bestuurder van Lichtenvoorde, een instelling voor mensen met een verstandelijke handicap.

Bijlage 4

Overzicht gesprekspartners

mevrouw Monique Brewster, directeur Rochdale Westelijke Tuinsteden
mevrouw Steffy Burgos, beleidsmedewerker stadsdeel ZO
mevrouw Aysel Disbudak, directeur Unal Zorg
mevrouw Diana Duttenhofer, directeur Stadsbank van Lening
de heer Aart-Jan de Geus, plaatsvervangend secretaris-generaal OESO
mevrouw Stella Hof, senior wetenschappelijk medewerker SCP
mevrouw Jurenne Hooi, directeur Madizo
mevrouw Rosanna Jong Loy, Tienermoederopvang ZO
mevrouw Mirjam Pool, journalist
de heer Daniel Roos, directeur Campus Nieuw West
de heer Pieter Winsemius, voormalig minister VROM

werkbezoeken gebracht aan:

- De Voedselbank Amsterdam
- Campus Nieuw West
- Unal Zorg

Bijlage 5

Geraadpleegde literatuur

- 'Aanbod schuldhulp bij huurachterstand van twee maanden', Het Parool, 20 november 2008.
- Claassen, A., J. Polman, H. Katteler (2008), Financieel inzicht van 8 tot 18 jarigen in Nederland. Onderzoek onder 3.941 scholieren uitgevoerd in opdracht van Centiq (http://www.wijzeringeldzaken.nl/centiq_nl/)
- Doen en Meedoen. Aanbevelingen van de Denktank armoedebestrijding om de participatie van kinderen en jongeren uit arme gezinnen te vergroten (2004) (Utrecht: de Sociale Alliantie)
- Engbersen, J.C. Vrooman, E. Snel (red) (1997), Arm Nederland. De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting (Amsterdam: Amsterdam University Press).
- Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (red) (1999), Arm Nederland. Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting (Amsterdam: Amsterdam University Press).
- Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (red) (2000), Arm Nederland. Balans van het armoedebeleid. Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting (Amsterdam: Amsterdam University Press)
- Engbersen, G.B.M. (2006), 'Sociale herovering en de emancipatie van de onderklasse', in: 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda, Beek, K. van, Zonderop, Y. (eds.), pp. 130-147 (Meulenhof: Amsterdam)
- Gemeente Amsterdam (2007), Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2008 – 2011 (Amsterdam: Dienst Werk en Inkomen)
- Gemeente Amsterdam (2008), Preadvies op raadsnotitie "de Amsterdamse aanpak", 3 oktober 2008 (Amsterdam)
- Gemeente Groningen (2007), Armoedepact 2007 (Groningen: Gemeente Groningen)
- Hiemstra & De Vries (2008), Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening (Utrecht: Hiemstra & De Vries)
- Hollander, A.E.M. de, e.a. (eindred.) (2006), Zorg voor gezondheid. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006 (Bilthoven: RIVM)
- Karman, J. (2008), 'Amsterdamse wethouder Freek Ossel maakt zich zorgen', Het Parool 17 september 2008
- Kunst, A., W. Meerding, N. Varenik, J. Polder en J. Mackenbach (2007), Sociale verschillen in zorggebruik en zorgkosten in Nederland 2003 (Rotterdam/Bilthoven: Erasmus MC/RIVM)
- Langenberg, M. (2006), Foyers in Nederland. Nieuwe vormen van begeleid wonen voor jongeren (Delft: TU Delft; afstudeerscriptie)
- Lindert, H. van, M. Droomers, G.P. Westert (2004), 'Verschillen in gezondheid en zorggebruik', in: Tweede Nationale Studie naar ziekten en verrichtingen in

de huisartspraktijk. Een kwestie van verschil: verschillen in zelfgerapporteerde leefstijl, gezondheid en zorggebruik (Bilthoven: NIVEL, RIVM)

- Nottelman N.(2008), Boven óf onder de 110%; een analyse van in- en uitstroom van minima door inkomensverandering (Amsterdam: Dienst O&S)
- Pool, M. (2007), Alle dagen schuld. Praktijkverhalen over armoede (Amsterdam: Uitgeverij Augustus)
- Redjopawiro, M. (2008), Microkrediet voor vrouwen in Zeeburg. Voortgangsverslag, 31 oktober 2008 (Den Haag: B&A Realisatie bv)
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2007), Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost (Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam)
- Schuldhulpverlening, RA0713891, Gemeentelijke Ombudsman (2007)
- 'Schuldsanering wordt de norm', Het Parool, dinsdag 11 november 2008.
- Schut, M., H. Quist, R. van Griensven (2005), Jeugd en armoede. Een eerste inventarisatie van praktijkvoorbeelden voor het verbeteren van kinderen en jongeren uit arme gezinnen (Den Haag: SGBO)
- Smeets, H. (2007), Amsterdamse Armoedemonitor, nr. 10 (Amsterdam: Dienst O&S, i.o.v. Dienst Werk & Inkomen)
- Ubbens, P. (2007), Omdat wij op de stoep staan! Multi-kansgezinnen zichtbaar in beweging: evaluatie van een bewonersadviseur bij het Sociaal Investeringsprogramma (Amsterdam: Stadsdeel Slotervaart)
- Vrooman C. e.a. (red) (2007), Armoedemonitor 2007 (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau)
- Wenneker, C., N. Nottelman (2008), Amsterdamse Armoedemonitor, nr. 11, augustus 2008 (Amsterdam: Dienst O&S, i.o.v. Dienst Werk & Inkomen)
- Wiggers R. e.a. (18 september 2008); DMO en de Ruimtelijke Economische Ambitie (REA)
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2007), Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau)
- Zwaard, J. van der (2000), 'De lusten en lasten van een vriendinnenkring; Turkse en Antilliaanse vrouwen over hun sociale netwerk in verband met rondkomen en vooruitkomen', in: Migrantenstudies 16 (2000), 1, pp. 27-44.