



Arm in arm tegen armoede



Gemeente
Rotterdam



'Mijn vader is opgegroeid in armoede. Eén generatie later heb ik als zijn zoon wél de kansen gehad om mijn talenten te ontplooiën. De Rotterdamse kinderen die in armoede leven verdienen deze kansen ook! En daarom hebben we als stadsbestuur gekozen voor een andere aanpak. Een aanpak die de vicieuze cirkel van armoede, waarin zoveel Rotterdammers leven, moet doorbreken. Ik ben dankbaar dat het aantal kinderen in armoede is gedaald van één op vier naar bijna één op zes. Maar nog steeds missen veel te veel kinderen kansen om zich te ontplooiën, want armoede werkt door in gezondheid, opleiding, huisvesting, sociale vaardigheid. Langdurige armoede blijft een hardnekkig probleem in Rotterdam en dus ga ik door! Er zijn nog grote stappen nodig om armoede goed te blijven aanpakken en de huidige trend te blijven vasthouden. Dit essay beschrijft wat er volgens mij nodig is voor de Rotterdamse armoede-aanpak, het komend jaar en de jaren daarna. Ik heb voor dit essay geput uit gesprekken met partijen in de stad die belangrijk zijn in de bestrijding van armoede. Ook heb ik gesproken met collega's die in beleid en uitvoering van de Rotterdamse armoede-aanpak werkzaam zijn. Tot slot heb ik me laten inspireren door de wetenschap. Met dit essay wil ik bijdragen aan het debat over wat er nodig is om de armoede in de stad verder terug te brengen. Ik voer hierover graag het gesprek met iedereen die daaraan een bijdrage wil leveren.

Michiel Grauss

Wethouder armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg

50.000

Rotterdammers
leven in armoede





Armoede de stad uit

Rotterdam is van oudsher de stad met het grootste armoedeprobleem van Nederland. Bijna twee keer zoveel huishoudens leven hier in armoede (**19%**) als in de rest van het land (**10%**)¹. In onze armste wijk Feijenoord is dit zelfs iedere derde persoon die je tegenkomt op de Oranjestraat (**34%**). Ook groeit nog meer dan één op de zes² kinderen op in armoede (t.o.v. één op de dertien kinderen landelijk³). Natuurlijk komt dit deels doordat de Rotterdamse haven bij uitstek fungeert als 'kansenmotor' voor nieuwkomers zonder geld. Maar de grootste doelgroep binnen ons armoedebeleid betreft Rotterdammers die langdurig (minimaal vier jaar) van een laag inkomen⁴ moeten rondkomen.

Ongeveer **32.000** huishoudens behoren langdurig tot de doelgroep van het armoedebeleid; dit zijn **50.000** personen waarvan ongeveer **11.000** minderjarige kinderen⁵. Bijna de helft van deze groep zegt moeilijk tot zeer moeilijk te kunnen rondkomen⁶. Dat betekent dat het voor tienduizenden Rotterdammers geen vanzelfsprekendheid is om dat te kunnen kopen of te doen wat gangbaar is in onze welvarende Nederlandse samenleving. Dat ze dag in dag uit gedwongen worden om te kiezen tussen basale zaken zoals een avondmaaltijd, de vaste lasten en adequate kleding. Dat ze nooit eens een keer een dagje uit of op vakantie kunnen.

Sinds de economische crisis van 2007 is het Rotterdamse armoedebeleid en de schuldendienstverlening achtereenvolgens kwantitatief toegenomen, zichtbaarder geworden en meer op de menselijke maat toegesneden. Waar vroeger de nadruk lag op individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, zien we armoede en schulden nu als een breed maatschappelijk probleem. Iets wat iedereen, zeker ten tijde van COVID-19, kan overkomen. Met het uitvoeren van het beleidskader armoede *Uit de knoop* en het uitvoeringsplan schulden *Reset Rotterdam* (2018-2022) gaan we nog een stap verder: we streven er actief naar om alle Rotterdammers die in armoede leven te ondersteunen en maatwerk te bieden.

Het is nog te vroeg om nu al op alle gebieden effect van onze aanpak te zien, maar een tussentijdse *quickscan* leert dat we op de goede weg zitten. Steeds meer Rotterdammers maken gebruik van onze (schuld)dienstverlening en de uitval is fors verkleind ten opzichte van eerdere jaren. Ook zijn er minder huishoudens die van een laag inkomen moeten rondkomen (**18%** in 2014 t.o.v. **14%** in 2019)⁷. De aanpak van het huidige stadsbestuur heeft onze armoede- en schuldenaanpak socialer gemaakt en dichter bij de Rotterdammer gebracht en dat roept waardering op bij externe partners en collega's.

Aan de andere kant bereiken we nog steeds niet alle Rotterdammers en blijkt lang niet iedereen de gemeente genoeg te vertrouwen om de aangeboden hulp te accepteren. De trend dat het aandeel langdurig lage inkomens binnen de totale doelgroep van ons armoedebeleid stijgt zet door (**57%** in 2019 t.o.v. **59%** in 2020)⁸. Het helpt niet mee

¹ % particuliere huishoudens die onder 110% van het Wettelijke Sociaal Minimum (WSM) leven. Bron: CBS (2019). Dit wijkt af van de door het CBS gehanteerde 'lage inkomensgrens' die voor alle jaren voor alle huishoudens eenzelfde koopkracht vertegenwoordigt, geënt op het bijstandsniveau. Het % Nederlanders welke volgens de CBS-definitie onder de armoedegrens vallen is in 2019 6%.

² 17,7 : Monitor Lage Inkomens Rotterdam (2021).

³ CBS Statline, 2019.

⁴ Onder 110% van het Wettelijke Sociaal Minimum (WSM)

⁵ Monitor Lage Inkomens Rotterdam (2021).

⁶ Gemeente Rotterdam, Armoede-index, p. 30.

⁷ Monitor Lage Inkomens Rotterdam (2021).

⁸ Monitor Lage Inkomens Rotterdam (2021).

dat onze organisatie, ondanks de grote verbeteringen van de afgelopen jaren, nog te verkokerd werkt, zeker wanneer snel schakelen tussen hulpvragen op verschillende leefdomeinen tegelijk voor onze professionals aan de orde van de dag is. Ook weten we de weg in de wijk nog niet feilloos te vinden.

Armoede is vanzelfsprekend niet alleen een Rotterdams probleem. Ook op landelijk niveau blijkt dat, ondanks grote inspanning, de armoede de afgelopen decennia nauwelijks afneemt. Verwacht wordt dat het aantal Nederlanders in armoede na 2021 bij ongewijzigd beleid met ruim een kwart zal stijgen⁹. Ook het aantal huishoudens met schulden is het afgelopen decennium met **50%** gestegen¹⁰ en het lijkt erop dat dit aantal door COVID-19 nog eens fors zal toenemen¹¹.

Armoede onder kinderen in 2030 gehalveerd: Rotterdam, make it happen.

Een veelgehoorde klacht is dat de landelijke armoede-aanpak té anoniem en té bureaucratisch blijft. Onze overheid is notabene zelf één van de grootste schuldeisers. Na de toeslagenaffaire, waarin de burger het steevast aflegde tegen een compromissloos en zelfs hardvochtig systeem, klinkt de roep om structurele hervorming steeds luider. Het is dan ook niet gek dat, te midden van deze mondiale gezondheids crisis, het vertrouwen in de overheid steeds verder daalt, vooral bij mensen met een kwetsbare positie.

Rotterdam wil een voorbeeld stellen en laten zien dat investeren in een nog effectievere armoede- en schuldenaanpak écht loont. De maatschappelijke kosten van problematische schulden zijn meestal veel hoger dan het uitstaande schuldbedrag: Nederlanders met problematische schulden maken gemiddeld **30%** meer ggz-kosten en **40%** van hen maakt meer gebruik van sociale en/of financiële hulpverlening¹². Gemiddeld is het rendement van schuldienstverlening dan ook twee keer zo hoog als de kosten¹³.



Het stadsbestuur roept 2021 uit tot 'het jaar van de armoede'. Dit betekent dat we met onze partners in de stad proberen (op basis van innovaties en werkzame elementen uit ons huidige beleid) om in nauwe samenwerking een grote stap te zetten in de vermindering van armoede en problematische schulden in onze stad. We sluiten zowel aan bij het eerste 'Sustainable Development Goal' van de Verenigde Naties om in 2030 het aantal mensen dat in armoede leeft te reduceren tot de helft¹⁴, als bij de Alliantie Kinderarmoede Nederland, die in 2030 geen kind de dupe wil laten zijn van kinderarmoede¹⁵.

⁹ Een belangrijke verklaring voor deze toename is de jaarlijkse relatieve verlaging van de bijstandsuitkeringen (via de afbouw van de dubbele heffings-korting in het referentieminimumloon voor de bijstand). De economische gevolgen van de coronacrisis zijn in deze berekening niet meegenomen. Bron: Kansrijk armoedebeleid (2020); SCP, CPB.

¹⁰ Van 894.000 huishoudens in 2009 naar 1.337.000 in 2019; bron: Deloitte/SchuldenlabNL: COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan (2020).

¹¹ Deloitte/SchuldenlabNL: COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijk actieplan (2020).

¹² Anne-Fleur Roos, Maaïke Diepstraten & Rudy Douven, 'When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill health', CPB Discussion Paper (Augustus 2021).

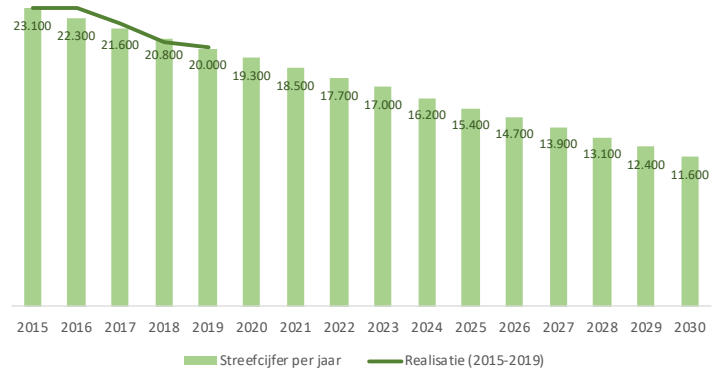
¹³ Schuldhelpverlening loont! Hogeschool Utrecht/ Regioplan (2011).

¹⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>.

¹⁵ <https://alliantiekinderarmoede.nl/>.

SDG 1: Halvering van het aantal minderjarige kinderen dat opgroeit in armoede in 2030

Onderstaande grafiek toont de streefcijfers per jaar (2015-2030) voor een potentiële realisatie van halvering van het aantal Rotterdamse minderjarige kinderen dat opgroeit in een huishouden met een inkomen tot 110% Wettelijk Sociaal Minimum (WSM) in 2030. Hierbij is uitgegaan van een gelijkmatige daling vanaf 2015 van 767 kinderen per jaar¹⁶. Met de donkergroene lijn zijn de reële cijfers van CBS voor de periode 2015-2019 weergegeven.



Bron: Realisatie 2015-2019 CBS/projectie 2015-2030 OBI

Dit is een ambitieus doel, aangezien we verwachten dat armoede in de stad eerder toe- dan afneemt. Hierbij gaat het niet alleen om een toename van Rotterdammers met een laag inkomen, maar ook om de opkomst van tal van problemen die hen in de vicieuze armoedecirkel houden¹⁷. In Rotterdam-Zuid bijvoorbeeld groeit de groep stadsbewoners die laag scoort op alle zogenoemde kapitaalsoorten¹⁸ en leeft van een minimum inkomen gestaag (van 17% in 2010 naar 21% in 2019¹⁹). Ook verwachten we dat er meer en andere inkomensgroepen in armoede en schulden terecht zullen komen ten gevolge van COVID-19. Maar grote ambities zijn Rotterdam niet vreemd en met het 'Sustainable Development Goal' als noodzakelijke stip aan de horizon, gaan we aan de slag om de komende negen jaar de vicieuze armoedecirkel definitief te doorbreken.

Dit kunnen we uiteraard niet alleen. We hebben de hele stad nodig. Van Rotterdammers die zien hoe hun burens door deurwaarders worden bezocht. Die horen hoe buurtgenoten met lood in hun schoenen aankloppen bij de Voedselbank. Die meevoelen met leerlingen die niet meekunnen op schoolreis omdat er geen ouderbijdrage werd betaald. Samenwerken en verantwoordelijkheid delen met deze externe oren en ogen, dit 'maatschappelijke middenveld', is essentieel om een stad te worden waar armoede is gehalveerd.

Dit essay, dat mede is gebaseerd op de tussentijdse *quickscan* van *Uit de Knoop* en *Reset Rotterdam*, stelt vijf actielijnen voor om de komende jaren de eerste grote stappen te zetten richting onze grote ambitie:

1. **Bereik Rotterdammers op tijd;**
2. **Menselijke maat in het systeem;**
3. **Meer maatwerk en continuïteit in de uitvoering;**
4. **Ondersteuning gericht op werk;**
5. **Alleen doen wat werkt.**

¹⁶ het verschil tussen het streefcijfer in 2030 en het aantal in 2015 gedeeld door het aantal jaar (15).

¹⁷ Kansenongelijkheid op het gebied van wonen, werken, onderwijs en gezondheid.

¹⁸ Economisch kapitaal, mentaal kapitaal, pedagogisch kapitaal, sociaal kapitaal en cultureel kapitaal.

¹⁹ 'Het precariaat', zie ook: De herverdeelde stad: Veranderingen in de groepssamenstelling van Rotterdam Zuid.

CITY BUILDING

103-331



1. Bereik Rotterdammers op tijd

Ondanks dat onze Rotterdamse preventie- en vroegsignaleringsaanpak succesvoller is dan eerdere aanpakken bereiken we nog steeds niet genoeg Rotterdammers in armoede en/of problematische schulden of vaak pas als het water hen aan de lippen staat. Om de problemen niet uit de hand te laten lopen, moeten we er dus eerder bij zijn, maar belangrijker is misschien nog wel het vertrouwen van de burger in de gemeente. Samenwerken met onze externe 'ogen en oren' in de stad helpt daarbij.

Met preventie en (vroeg)signalering valt de meeste winst te behalen om instroom in de schulddienstverlening te verkleinen. Vroegsignalering zorgt ervoor dat dienstverlening in een eerder stadium van de schuldenopbouw kan worden ingezet en dat is hard nodig, want de gemiddelde schuld van instromers bij het KBR bedraagt ruim **40.000** euro²⁰. Ook weten we dat kans op uitstroom uit armoede voor nieuwe instromers na een jaar snel afneemt²¹ (**60%** uitstroom in jaar 1 t.o.v. **20%** in jaar 2). Armoede kan snel een levenslang probleem worden. Niet alleen omdat het stressniveau van mensen in armoede toeneemt, maar ook omdat hun cognitieve vaardigheden zoals het nemen van (financiële) beslissingen en overzicht houden afnemen²².

Sinds 2021 is vroegsignalering dan ook een wettelijke²³ plicht van de gemeente. Een uitdagende plicht ook, want schuldenaren vragen meestal pas uit zichzelf om hulp als er sprake is van een (dreigende) noodsituatie. Rotterdam heeft de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met vroegsignalering en de nodige progressie geboekt. Het aantal benaderde huishoudens via de aanpak *Vindplaats Schulden* steeg van **874** in 2019 naar **1112** in 2020²⁴. Het aantal huishoudens dat vervolgens aan een trajectbegeleider gekoppeld werd, steeg in 2020 (**30%**) ook fors ten opzichte van 2019 (**19%**)²⁵.

Dat onze huidige aanpak succesvoller is dan eerdere aanpakken, komt doordat we verschillende vroege betalingsachterstanden in de vaste lasten tegelijk signaleren en aan elkaar koppelen. En we (potentiële) schuldenaren positief bejegenen en (preventief) hulp bieden bij 'kantelmomenten'²⁶. Deze aanpak houden we de komende jaren vast, maar we realiseren ons ook dat we bij **55%** van de doelgroep (nog steeds) niet 'achter de voordeur' komen. Ook blijft meer dan de helft van de huishoudens geen gebruik te willen maken van onze dienstverlening (**58%** in 2019 t.o.v. **52%** in 2020)²⁷.

Wantrouwen richting de overheid speelt steeds vaker een grote rol. Best begrijpelijk, want gemeentelijke instanties hebben een 'dubbele pet' op. Aan de ene kant zijn ze schuldeisers en incasserende, soms sanctionerende instanties en aan de andere kant bieden ze hulp aan burgers in financiële nood. Wat ook meespeelt is dat een groot deel van deze burgers laag-geletterd en van niet-westerse afkomst is. Rotterdammers die vaak weinig 'bureaucratische vaardigheid' en vertrouwen in de overheid hebben. Daar komt nog bij dat door de toeslagenaffaire 71% van alle Nederlanders zegt inmiddels geen vertrouwen meer te hebben in de overheid²⁸.

²⁰ Jaarverslag KBR (2020).

²¹ J.M. Wildeboer Schut en S. Hoff, Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland (SCP/Den Haag 2016).

²² Haushofer, Johannes en Ernst Fehr (2014). On the psychology of poverty.

²³ Wijziging WGS.

²⁴ De monitor schuldenaanpak 2020 (versie april 2021)

²⁵ De monitor schuldenaanpak 2020 (versie april 2021)

²⁶ Scheiding/overlijden partner, baanverlies, pensioen etc.

²⁷ De monitor schuldenaanpak 2020 (versie april 2021)

²⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/03/05/burger-steeds-cynischer-over-politiek-a4034394>.

Sariena Semedo Freire (1988; geboren Rotterdammer met Kaapverdise roots) licht toe: *'Zeven jaar geleden kreeg ik van de Belastingdienst een schikkingsvoorstel voor 60.000 euro, terwijl ik de kinderopvang altijd direct betaalde! Ik moest het in drie jaar afbetalen. Die tijd was echt heel zwaar. Ik ben lang boos geweest op iedereen: Wat zit erachter? Waarom bedonderen ze mij? Ik vertrouwde helemaal niemand meer. Wat als ze je iets beloven en je straks toch weer een rekening krijgt...? Vandaag (woensdag 28 april) heb ik een telefoontje van de Belastingdienst gekregen dat ik niks hoeft terug te betalen. Ik ben eindelijk verlost van deze affaire en schuldenvrij!'*

Het is dus cruciaal dat we als gemeente én hulpverlener inventiever worden en de tijd nemen om het vertrouwen van Rotterdammers (terug) te winnen. Want vertrouwen hebben in de hulpverlening en het accepteren van hulp is de eerste en meest belangrijke stap om uit de armoede te komen.

Wethouder Grauss merkt op:

'Veel burgers zijn bang geworden voor de overheid. Ik ervaar dat als wethouder Armoedebestrijding elke dag in onze stad. Waarom zou je als het water je aan de lippen staat, contact opnemen met de instantie die jou in die problemen heeft gebracht? Dus steken mensen hun kop in het zand, maken de post niet meer open, vermijden zorg, met alle gevolgen van dien. Een schuld van € 1000 kan zo in vijf jaar tijd, want zo lang wachten de meesten, oplopen tot € 45.000 voordat er eindelijk actie ondernomen wordt. En dat terwijl ons doel bij de schuldenaanpak juist is om er zo snel mogelijk bij te zijn. De overheid is met zijn wetten, regels, uitzonderingen en ingewikkelde onlinesystemen zo ondoorzichtig en ontoegankelijk geworden voor burgers, dat zij het vertrouwen in ons verliezen. Met als gevolg dat mensen geen of veel te laat hulp vragen en daardoor flink in de problemen komen. Problemen die zorgen voor stress, schulden, huisuitzettingen, echtscheidingen, werkloosheid en hogere zorgkosten. En dat kost gigantisch veel geld, uw geld, want we betalen die extra miljoenen van belastinggeld. 'Behandel de ander, zoals je zelf behandeld wil worden', staat er in de bijbel. Doen we dat als overheid? Nee, of in ieder geval veel te weinig. Terwijl het zo effectief is als we onze overheidstaken uitvoeren vanuit betrokkenheid en vertrouwen. Kijk maar naar de resultaten van onze stress-sensitieve dienstverlening bij schuldenaanpak, waarbij we bewust kiezen voor een positieve bejegening van Rotterdammers met schulden.'

We moeten daarom intensiever samenwerken en waar nodig meer durven uitbesteden aan het maatschappelijk middenveld zoals scholen²⁹, ervaringsdeskundigen en particuliere initiatieven zoals de Voedselbank. Maar ook aan bewoners³⁰, religieuze organisaties³¹ en sociaal ondernemers³² die kunnen fungeren als onze ogen en oren in de stad. Zij weten eerder wat er speelt in de wijk, kunnen adviseren om hulp te zoeken en zorgen zelf voor allerlei vormen van ondersteuning (mentaal welbevinden, sociale ondersteuning, preventie, voedsel, werk, scholing).

Edwin de Jong van Seinpost Slinge licht toe:

"Religieuze instellingen hebben van nature een vertrouwensband met bewoners die bij hen zijn aangesloten. Er is sprake van een sterk sociaal netwerk binnen de gemeenschap. Ook doen deze instellingen veel aan sociaal werk. Mijn advies aan de gemeente: investeer in de samenwerking met religieuze instellingen zodat Rotterdammers in armoede en schulden eerder en beter worden bereikt."

²⁹ PO/VO, (V)MBO.

³⁰ Dit blijkt ook uit onderzoek van de EUR naar bewonersinitiatieven in tijden van corona. Nog te verschijnen.

³¹ Hebben grote maatschappelijke waarde: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/11/119250_Omvang-karakter-maatschappelijke-karakter_WEB.pdf

³² Denk aan: Bakkerswerkplaats, Talentenfabriek, Heilige Boontjes.

Ook Setkin Sies van de GGZ-instelling De Hoop wijst op het grote bereik van de informele netwerken: *'In de wijk zijn heel sterke informele netwerken, zet daarop in. Tijdens de eerste coronagolf was er bijvoorbeeld bij een voedselbank die we hadden opgezet in Feijenoord meer aanbod dan vraag. Maar zestig mensen maakten er gebruik van. Wat bleek; verschillende Turkse winkels deelden ook voedselpakketten uit aan bewoners.'*

In Rotterdam werken we steeds meer wijkgericht. Dit betekent dat we onze inzet afstemmen op de problematiek in de wijk en daarbij de samenwerking en verbinding zoeken met het maatschappelijk middenveld. Door lokale allianties te vormen kunnen we overzicht creëren, samenhang bevorderen en witte vlekken signaleren³³. Als gemeente zijn we ook afhankelijk van de informele samenwerking met dienstverlenende partijen zoals zorgverzekeraars, woningcoöperaties en werkgevers. Ook deze partijen spelen een belangrijke rol in de vroegsignalering. We maken ons sterk om samen de verantwoordelijkheid voor armoedereductie te dragen en zo meer mensen te bereiken.

De afgelopen twee jaar zijn we in vier wijken gestart met de pilot *Integrale gezinsaanpak*, waarbij we gezinnen in armoede op een laagdrempelige manier helpen. In deze wijken is bijvoorbeeld het contact met scholen intensiever omdat leerkrachten een sleutelrol spelen op het gebied van preventie en vroegsignalering. Om ervoor te zorgen dat het niet bij een pilot blijft, is het belangrijk om de integrale gezinsaanpak, mits de aankomende evaluatie het succes ervan onderschrijft, een vast onderdeel te maken van onze reguliere aanpak. Samenwerken met het maatschappelijk middenveld is niet alleen van belang om ons bereik te vergroten; het kan ook kosten besparen. Uit onderzoek³⁴ blijkt dat de inzet van vrijwilligers in de schulddienstverlening de maatschappij een besparing oplevert die drie keer zo hoog is als de kosten. Daarnaast verkleint de extra aandacht voor schuldenaars en de tijd die vrijwilligers aan hun hulpvraag besteden de kans op uitval aanzienlijk. Een MKBA-onderzoek³⁵ naar de impact van de inzet van vrijwillige ervaringsdeskundigen bij mensen die langdurig in de bijstand zaten, toont ook deze 1:3 ratio aan. Dit betekent dat voor elke euro die geïnvesteerd wordt in dergelijke projecten, de maatschappij hier drie euro voor terugkrijgt.



40.000,-
is de gemiddelde schuld
van arme Rotterdammers

³³ SOS bij kinderarmoede (2021), Omgaan met kinderarmoede in het sociaal domein. Handreiking voor professionals.

³⁴ Regioplan beleidsonderzoek. Maatschappelijke rendement van vrijwilligersprojecten in de schulddienstverlening (2011).

³⁵ Impactonderzoek en Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse Sterk uit Armoede Expertisecentrum van ervaringsdeskundigen in generatiearmoede en sociale uitsluiting (2021)

Kiem
Foet
Fastfood
Centre

DK
DONER
HAS
KEBAB

Prins Gold
JUWELIER
WED. J. VERBOOD - BRUNNEN
NIEUW GULD, ZILVER,
DIAMANT EN JUWELIER



2. Menselijke maat in het systeem

Wanneer we Rotterdammers die in armoede leven eenmaal bereikt hebben, is de volgende stap om hen te helpen op een manier die aansluit bij hun belangen, mogelijkheden en kwaliteiten. Veel stadsbewoners worden geconfronteerd met wet- en regelgeving die té ingewikkeld en té bureaucratisch is. Nu is het moment om hen te helpen vanuit de menselijke maat en definitief over te stappen van de systeemwereld naar de leefwereld. De discussie aangaan en uitzoeken wat er nodig is om het verloren vertrouwen in de overheid te herstellen hoort daar vanzelfsprekend ook bij.

In de verklaring voor het ontstaan van financiële problemen ligt van oudsher veel nadruk op gedragsaspecten, zoals motivatie en vaardigheden van de schuldenaar. Dat blijft een belangrijk aandachtspunt, maar de laatste jaren worden we ons ook steeds meer bewust van maatschappelijke factoren die financiële problemen in stand houden. Zoals rigide wetgeving waarbij mensen die afhankelijk zijn van bijstand, toeslagen of andere sociale regelingen hard worden getroffen als er iets fout gaat. Maar ook ingewikkelde systemen, die door een steeds groter wordende nadruk om zelfredzaamheid, ontoegankelijk zijn voor veel burgers.

Op landelijk niveau werden we in 2020 geconfronteerd met de gevolgen van de toeslagenaffaire; een duidelijke blinde vlek in de vertaling van beleid naar uitvoering. Ook uit het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) bleek in februari 2021 dat de menselijke maat bij de uitvoering van overheidsbeleid nog te vaak verloren gaat. Eén op de vijf Nederlanders kan niet goed uit de voeten met bestaande wet- en regelgeving³⁶. Uit onderzoek van de Amsterdamse Ombudsman (2021) blijkt bovendien dat de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) te streng is en de uitvoering daarvan te strikt³⁷.

Rotterdammers die in armoede leven, worden vaak geconfronteerd met de overheid als strikte en strenge schuldeiser. Bijvoorbeeld door de overheidsvordering waarmee een belastingsschuld van de bankrekening kan worden afgeschreven zonder toestemming van de rekeninghouder. Ook zorgen procedures zoals de inspanningsperiode bij de aanvraag van een bijstandsuitkering voor een onnodige opbouw van formele en informele schulden. Bijna de helft van de Rotterdamse aanvragers die na deze inspanningsperiode niet terugkomt, heeft een betalingsachterstand opgelopen bij de zorgverzekeraar, staat rood en heeft informele schulden gemaakt³⁸. Ook zijn Rotterdamse huishoudens met een inkomen tot 110% Wettelijk Sociaal Minimum (WSM) afhankelijk van een uitgebreid en complex stelsel van toelagen en voorzieningen. Zij kunnen maar liefst gebruik maken van dertien verschillende landelijke en lokale inkomensondersteunende voorzieningen³⁹.

³⁶ Klem tussen balie en beleid (2021): eindrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).

³⁷ <https://www.at5.nl/artikelen/207972/wet-om-van-schulden-af-te-komen-te-hardvochtig-menselijke-maat-moet-terug>

³⁸ Gemeente Rotterdam/O&BI, Quicksan inspanningsperiode 2013, p. 5-7.

³⁹ Gebaseerd op telling van landelijke inkomensvoorzieningen en gemeentelijke toelagen en inkomensondersteuning.

Het is dan ook een goede zaak dat het in deze collegeperiode gestarte Expertiseteamfinanciën (ETF) vanaf 2019 dé Rotterdamse voordeur voor problemen met geldzaken is en blijft. Een effectieve voordeur, zo blijkt: in 2020 verschenen 3.780 (91%) van de bij het ETF aangemelde Rotterdammers daadwerkelijk op afspraak bij een trajectbegeleider. Uit een recente evaluatie blijkt dat het maatwerk van de trajectbegeleider positief beoordeeld wordt⁴⁰.

Met het ETF is er nu zowel aandacht voor de 'harde kant' (schuldsanering) als voor de 'zachte' kant (motivatie). Het ETF zou de komende jaren nog meer moeten fungeren als wegwijzer voor Rotterdammers in het woud aan wetten, regels en mogelijkheden in de schulddienstverlening. Trajectbegeleiders werken straks niet alleen op locatie (Vraagwijzer) maar ook in de wijken.

Er is nú momentum om met elkaar in debat te gaan over hoe het verloren vertrouwen in de lokale overheid te herstellen valt, zo blijkt uit verschillende lokale en landelijke oproepen⁴¹. Rotterdam wil een voortrekkerspositie innemen om te zorgen dat de maatschappelijke discussie rondom het terugbrengen van de menselijke maat in het gemeentelijke systeem niet verslapt. De eerder aangehaalde 'weeffouten' in het systeem moeten zichtbaar worden gemaakt en op landelijk niveau dient te worden toegewerkt naar oplossingen en alternatieven. Om deze rol te kunnen vervullen ontwikkel ik een aanpak om het verloren vertrouwen van Rotterdammers te herstellen; ambulant, vanuit het perspectief van de burger, met het maatschappelijk middenveld in de frontlinie en gebiedsgericht. Hierbij putten we uit onze ervaringen met het 'Hulpteam Toeslagen 010', waarin Rotterdam en de gemeentelijke ombudsman de handen ineenslaan om door de Toeslagenaffaire getroffen gezinnen te helpen met de gevolgen van jarenlange stress en schulden. Inmiddels hebben vele Rotterdammers zich gemeld; deze aanpak kan voortgezet en opgeschaald worden (bijvoorbeeld in NPRZ-gebied).

⁴⁰ OBI (2020). Evaluatie Trajectbegeleiding.

⁴¹ 19 maart 2021: RvW 'De Menselijke Maat (-werk)- wethoudersbrief.



1 op de 5

Nederlanders kan niet goed
uit de voeten met
bestaande wet- en regelgeving



3. Meer maatwerk en continuïteit in de uitvoering

Als we stadsbewoners daadwerkelijk hulpverlening willen bieden vanuit de menselijke maat, moeten we onze uitvoerders hiertoe wel in staat stellen. Momenteel worstelt de gemeente met marktwerking en bureaucratisering, die hebben geleid tot een lappendeken van verschillende rollen en verantwoordelijkheden in de uitvoering van het sociaal (inclusief armoede-) beleid. Dit helpt niet als we Rotterdammers integraal en vanuit hun leefwereld willen ondersteunen. Ik pleit voor meer logica in de uitvoering, meer rust rondom aanbestedingen en meer mandaat en rugdekking voor onze uitvoerende collega's.

Bewoners vragen een gemeente die dichtbij is. Een betrokken gemeente met medewerkers die samen met hen werken aan oplossingen. Zo'n gemeente zijn we nog niet altijd. Dit is deels te wijten aan versnippering van taken, onder meer door marktwerking. Bewoners hebben vaak met veel verschillende ondersteuners te maken, die allemaal voor een stukje verantwoordelijk zijn.

Armoede zorgt ook voor onzekerheid over de kwaliteit en duurzaamheid van de uitvoering van het armoedebeleid. Door bemoeienis van bestuurders en het woud aan wetten en regels ervaren professionals te weinig ruimte om maatwerk te leveren⁴². Vaak staat niet het vraagstuk centraal, maar de bestaande oplossingen. Ook is er te weinig verbinding tussen de verschillende domeinen waarin gezinnen in armoede zich begeven⁴³. Het is aan de (zich tot nu toe steeds meer terugtrekkende) gemeente, om hier duidelijkheid in te scheppen⁴⁴.

We streven ernaar dat onze collega's integraal werken. En dat ze werken volgens de bedoeling. Ik besef dat we daar nog niet zijn en dat het een proces van jaren is om dit ambitieniveau te realiseren. Voor nu zou het helpen om wat meer duidelijkheid te geven over rollen en taakverdeling binnen het sociaal domein. Zowel voor ingebedde instrumenten (Wijkteam, Vraagwijzer) als voor de recente toevoegingen (ETF, Jongeren Perspectief Fonds) is die duidelijkheid van belang. Waarbij het integraal ondersteunen van Rotterdammers, aansluitend bij hun leefwereld, ons uitgangspunt is. De privacywetgeving vormt hiervoor op dit moment nog een belemmering, omdat niet alle informatie mag worden gedeeld.

Wethouder Michiel Grauss merkt op:

'Privacywetgeving helpt niet altijd mee bij de bestrijding van armoede en schulden. Als iemand ergens recht op heeft dan moeten ambtenaren zich in allerlei bochten wringen om deze Rotterdammer te bereiken, want direct benaderen mag niet omdat de privacy dan in het geding is. We blijven hier aandacht voor hebben in de landelijke lobby en zoeken naar mogelijkheden om de Rotterdammers wel goed te kunnen helpen.'

⁴² Klem tussen balie en beleid (2021): eindrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).

⁴³ De Beleidsonderzoekers, Bureau Omlo (2021), Kansrijk armoedebeleid voor kinderen. Portretten van kinderen en knelpunten en kansen voor een integraal beleid.

⁴⁴ WRR (2021). Publieke zaken in de marktsamenleving.

Ook vind ik dat er blijvend debat gevoerd moet worden over de aanbestedingen welzijn. In *Het dogma aanbesteden* legt Jos van der Lans zijn vinger op de zere plek. Want waar aanbestedingen zouden moeten zorgen voor efficiency, kostenbesparing en een kwaliteitsimpuls, leidt in het de praktijk soms tot 'een projectenfabriek waarin de kwetsbare bewoners in de wijk de enige constante, maar ook de dupe van zijn'.

Marjory Malbons van Stichting MAIT (schuldhulpverlening) merkt op:

'Help mensen op de manier waarop je zelf geholpen wilt worden. Probeer je maximaal in te leven in hun situatie. In een schuldentraject hebben veel partijen een rol. Daarin moeten we kiezen voor één manier van werken en een eenduidige en positieve bejegening.'

Dit komt overeen met het beeld dat in de *quickscan* van het Rotterdamse beleid werd geschetst. Namelijk dat de huidige instrumenten zoals Wijkteams, Vraagwijzers en Welzijn nog te weinig functioneren als laagdrempelige voorzieningen voor Rotterdammers met financiële problematiek. Uit een eerdere evaluatie van Movisie⁴⁵ bleek ook dat Wijkteams onvoldoende toekomen aan preventie, (vroeg)signalering en zichtbaar zijn in de wijk doordat de caseload volledig opgaat aan individuele hulpvragen en zware problematiek. Wijkteams doen heel goed werk en zetten grote stappen in casussen met zware problematiek. Het is ook de vraag of de wijkteams de partij moeten zijn die vooral preventief werken. Maar feit blijft dat preventie, dichtbij Rotterdammers, op plekken waar ze toch al komen en bij mensen die ze vertrouwen, onvoldoende is belegd.

In aanbestedingen moet blijvend aandacht zijn voor continuïteit. Anders bestaat het risico dat nieuwe partijen zich opnieuw in de wijk moeten nestelen en netwerken moeten opbouwen. Dit leidt tot kapitaalvernietiging met betrekking tot kennis en professionele ervaring⁴⁶.

Setkin Sies (manager GGZ –instelling De Hoop) adviseert:

'Werk vanuit vertrouwen in de mensen die er zijn en vanuit vertrouwen in de wijk! Dat kost tijd, zeker in kwetsbare wijken. Ik ken veel organisaties die niet meer met welzijnsaanbieders willen samenwerken, want die zijn straks toch weer allemaal weg!'

Ik sluit me aan bij het pleidooi van Van der Lans om bij het aanbesteden vooral ook te sturen op continuïteit en duurzaamheid. Bij voorkeur zouden we duurzame financiële relaties van 10 tot 15 jaar moeten aangaan met welzijnspartijen die iedere vier jaar op kwaliteit getoetst en herijkt worden. Met deze partijen, het maatschappelijk middenveld en betrokken gemeenteraadsleden zetten we een wijkgeoriënteerde infrastructuur op waarbij mede-eigenaarschap van bewoners/burgers een belangrijke rol toekomt. In deze visie is er (meer) ruimte voor ervaringsdeskundigen, buurthuizen, budgetkringen, en (digitale) buurthubs.

Nico van Splunter (initiatiefnemer weggeefwinkel Yess in Delfshaven) vertelt: *'In onze wijk heb je twee jaar nodig om een vertrouwensband op te bouwen. Het welzijnswerk, WMO Radar, kan na vier jaar gewoon weer weg zijn. In Delfshaven hebben we ons daarom met 50 buurtorganisaties, Welzijnscoalitie Delfshaven, ingeschreven voor de aanbesteding van de welzijnsopdracht. WMO Radar heeft 300 vrijwilligers, wij 3000. We hebben groot netwerk in de wijk en mensen vertrouwen ons. Bewoners bepalen dan de opdracht en beoordelen ook of we succesvol zijn. We doen dit trouwens graag in samenwerking met de huidige welzijnsaanbieder.'*

⁴⁵ Silke van Arum & Thijs van den Ende (2018), Sociale wijkteams (opnieuw) uitgelicht. Utrecht: Movisie.

⁴⁶ Jos van der Lans. *Het dogma aanbesteden* (2020).

Tot slot is er bij aanbestedingen ook het dilemma van sturen op output (zoals aantallen trajecten) en sturen op outcome (zoals tevreden Rotterdammers). Sturing op outcome geeft meer flexibiliteit voor aanbieders, maar minder controle voor de gemeente als opdrachtgever. Toch ben ik van mening dat we meer naar sturing op outcome toe moeten. Het zijn immers de tevreden Rotterdammers waar we het voor doen. Dit betekent wel dat we als gemeente de durf moeten hebben om ruimte te geven en verschillen te accepteren.

Ook onderschrijf ik de oproep⁴⁷ van de Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties aan de informateur van het nieuwe kabinet om onze uitvoerende collega's meer waardering, mandaat en rugdekking te geven. Om hen te helpen daadwerkelijk dat te doen waar ze goed in zijn, geven we meer aandacht aan bijscholing en vakmanschap. Investeren in bewustwording en deskundigheidsbevordering van professionals en ervaringsdeskundigen helpt om armoede vroegtijdig te herkennen en er handelingsbekwaam mee om te gaan^{48 49}. Bijvoorbeeld door ze op te leiden tot *best persons*⁵⁰; informele leiders die durf hebben, buiten de lijntjes kleuren en slagvaardig problemen in de wijk aanpakken. Een dergelijke ontwikkeling vergt tijd en een cultuuromslag.

Deze omslag kan op gang geholpen worden door innovaties zoals de Doorbraakmethode, de onlangs ontwikkelde handleiding voor maatwerk van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW)⁵¹. Deze methode helpt professionals om integraal te werken en binnen de huidige wetten van gebaande paden af te wijken, om bureaucratische sores te voorkomen en om mensen wél te kunnen bieden wat ze nodig hebben. Met de Doorbraakmethode wordt op dit moment in twee wijken geëxperimenteerd in het Programma Integraal Ondersteunen van kwetsbare Rotterdammers (PRIO). Ook werkt Rotterdam al enige jaren met het maatwerkbudget in de Wijkteams en dat inzetten hierop loont, blijkt uit een evaluatie⁵² in de gemeente Almere. Het 'bijna regelvrij maatwerkbudget' was flexibel en vrij inzetbaar op basis van vertrouwen in de expertise van de wijkwerkers en bleek qua maatschappelijke waarde minstens gelijk aan de bestaande armoedeverorzieningen. Daarnaast hielp het de bestaande hulptrajecten vlot te trekken.

Tot slot is het voor onze uitvoerders van belang om rekening te houden met de gevolgen van de COVID-19 crisis. Dit is de belangrijkste recente ontwikkeling die op de middellange termijn vermoedelijk een toename van acute armoede tot gevolg zal hebben. Het aantal huishoudens met schulden stijgt van 1,3 miljoen in 2019 naar 1,5 miljoen tot zelfs 2,6 miljoen bij het zwartste scenario in 2021⁵³. Het zwaartepunt in het beleid dient hierdoor tijdelijk op snelle en generieke inkomensondersteuning en op preventie van langdurige werkeloosheid te liggen⁵⁴. Rotterdam anticipeerde hierop met de in juli 2020 vastgestelde corona-aanpak armoede en schulden 'wij zijn er voor je' door onder andere in te zetten op het vroegtijdig bereiken van specifieke doelgroepen die extra risico lopen. De Tozo-regeling vormt hierbij een risico voor extra schuldvorming aangezien deze wordt uitgekeerd op basis van een zelfverklaard actueel inkomen wat bij onterechte aanvraag teruggevorderd en opgeteld wordt bij de schuldenlast⁵⁵. In Rotterdam zijn Tozo-aanvragers in vergelijking met alle Rotterdamse zelfstandigen minder vaak hoog opgeleid⁵⁶.

⁴⁷ Daterend van 12 april 2021.

⁴⁸ De Beleidsonderzoekers, Bureau Omlo (2021), Kansrijk armoedebeleid voor kinderen. Portretten van kinderen en knelpunten en kansen voor een integraal beleid.

⁴⁹ SOS bij kinderarmoede (2021), Omgaan met kinderarmoede in het sociaal domein. Handreiking voor professionals.

⁵⁰ Gabriel van den Brink et al (2011). Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk.

⁵¹ <https://www.doorbraakmethode.nl/>

⁵² AEPB: Armoede- Maatwerkbudget in de Wijkteams van Almere. De maatschappelijke waarde van een pilot voor inwoners met armoedeproblematiek.

⁵³ COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland, Onderzoek en oplossingsrichtingen voor een gezamenlijke actieplan, Deloitte/SchuldenLabNL, 16 juni 2020.

⁵⁴ Kansrijk armoedebeleid (2020); SCP, CPB.

⁵⁵ SCP (2020). Verwachte gevolgen van Corona voor scholing, werk en armoede.

⁵⁶ Factsheet Tozo-regeling Rotterdam (2020).



4. Ondersteuning gericht op werk

Effectief armoedebeleid gericht op het verminderen van langdurige armoede heeft duurzame deelname aan de maatschappij als uitkomst. Ik ga uit van de talenten en krachten van Rotterdammers die in armoede leven zonder van hun kwetsbaarheid (opnieuw) een taboe te maken. We helpen hen het best door systemische belemmeringen weg te nemen die hen demotiveren om weer aan het werk te gaan en door sociale ondersteuning te koppelen aan maatschappelijke participatie.

Om Rotterdammers die jaar in jaar uit in langdurige armoede leven, structureel te helpen is het van belang om ons te realiseren dat deze armoede een gevolg én een oorzaak is van een accumulatie van problemen op verschillende levensgebieden die interacteren en elkaar versterken. We spreken van 'multidimensionale armoede' dat een tekort op de brede dimensies gezondheid, opleiding en levensstandaard aanduidt⁵⁷. Voor hun kinderen die in armoede opgroeien, geldt op de lange termijn dat zij op een lager onderwijsniveau blijven steken en mede daardoor meer risico lopen om als volwassene ook in armoede te verkeren. Er is dan sprake van intergenerationele overdracht van armoede⁵⁸.

Of we ons beleid gericht op stadsbewoners in langdurige armoede moeten inzetten op activering enerzijds of op bescherming anderzijds blijft een actueel onderwerp van debat tussen wetenschappers en beleidsmakers. Eerder onderzoek toonde aan dat betaald werk mogelijk de beste manier is om aan langdurige armoede te ontsnappen⁵⁹; de Participatiewet kent dan ook een breed scala aan instrumenten om arbeidsparticipatie te bevorderen. Maar door verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en het nauwelijks stijgen van de koopkracht bij lage en middeninkomens⁶⁰ zijn er ook steeds meer 'werkende armen'. Nog geen 1% van werknemers met een vast contract is arm, tegen 7% van de werknemers met een 'kleine baan' en 13% van de ZZP-ers⁶¹. Aan de andere kant klinkt daarom steeds vaker de roep om (verregaande) inkomensondersteunende maatregelen zoals het basisinkomen, ook al blijkt uit doorrekening dat zelfs dit armoede niet geheel zal uitbannen⁶².

In het recente rapport *Kansrijk armoedebeleid* wijzen het SCP en CPB op de mogelijke effectiviteit van het combineren van inkomensondersteuning en het vergroten van de arbeidsmarktaandeelname binnen armoedebeleid⁶³. Ik sluit me hierbij aan. Inkomensondersteuning kan worden ingezet om noodzakelijke rust te creëren, zodat men beter in staat is om een uitweg uit de armoede te vinden. Dit kan stabiliserend werken, maar ook activerend wanneer men daarnaast direct aan het werk kan. Effectieve bestrijding van langdurige armoede moet daarnaast uitgaan van *empowerment* als richtinggevend denk- en handelingskader⁶⁴. Het impliceert dan ook een langdurige investering in de verschillende vormen van menselijk kapitaal.

⁵⁷ Boelhouwer, Jeroen (2016). Het brede-welvaartsbegrip volgens het SCP. Den Haag: SCP.

⁵⁸ Hoff, S. (2017). Armoede onder kinderen – Een probleemschets. Den Haag: Sociaal en Cultureel

⁵⁹ Hoff, S. (2010). Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁶⁰ Het besteedbaar inkomen van Nederlandse lage- en middeninkomens sinds 1977 sterk achtergebleven bij de economische groei.

Bron: Rabobank: Besteedbaar inkomen van huishoudens staat al bijna veertig jaar vrijwel stil (2021).

⁶¹ Werk en werken in de Rijnmond, editie 2018 (OBI 2018). Digitaal beschikbaar op <https://rotterdam.incijsers.nl/news/Werk-en-werken-in-de-Rijnmond-Editie-2018/85>

⁶² Kansrijk armoedebeleid (2020); SCP, CPB.

⁶³ Kansrijk armoedebeleid (2020); SCP, CPB.

⁶⁴ Movisie (2017). Kenniskring armoede en schulden.

Het investeren in zowel het psychologische kapitaal (zelfvertrouwen, veerkracht en wilskracht) als in het sociale kapitaal (bestaande en nieuwe netwerken) leidt tot het opnieuw deelnemen aan de arbeidsmarkt. Hierbij hoort ook een normatieve aanpak waarbij mensen die telkens opnieuw schulden maken door de overheid op een positieve manier worden aangesproken op hun levensstijl. Ervaringsdeskundigen kunnen helpen om de vicieuze cirkel van (te) veel geld uitgeven aan (bijvoorbeeld) luxeproducten en het hierdoor (telkens) maken van nieuwe schulden zichtbaar te maken en te doorbreken.

Ook loont het om maatschappelijk kapitaal te beïnvloeden door processen van uitsluiting tegen te gaan door een betere toegankelijkheid van (buurt)voorzieningen na te streven en sociale wet- en regelgeving aan te passen⁶⁵. Van de Rotterdammers die in armoede leven, heeft **50%** een sociale voorziening, met name een bijstandsuitkering, als hoofdinkomen; ongeveer **10%** heeft een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO/WIA)⁶⁶. Tegenover een uitkering vanuit de Participatiewet staan logischerwijs verschillende plichten, maar er is recent steeds meer politieke en maatschappelijke discussie over onze landelijke strenge bijstandsregels. Mediacasussen als de vrouw die **7000** euro aan de gemeente moest terugbetalen omdat zij wekelijks boodschappen van haar moeder kreeg⁶⁷, dragen hier grif aan bij.

Verder krijgen burgers die vanuit de uitkering weer (gedeeltelijk) aan het werk gaan te maken met inkomensverrekening. De gemeente of het UWV bekijkt dan hoeveel iemand verdient en berekent op basis daarvan hoe hoog de aanvullende uitkering moet zijn. Uit recent onderzoek⁶⁸ blijkt dat mensen (met een arbeidsbeperking) die in de huidige flexibele arbeidsmarkt weer aan het werk gaan steeds vaker tegen problemen met inkomensverrekening aanlopen: **92%** ervoer onzekerheid; **61%** kwam in betalingsproblemen. Iedereen in het onderzoek onderschreef dat *‘de onzekerheid eigenlijk erger was dan de daadwerkelijke financiële problemen’*.

Dergelijke barrières demotiveren mensen om (weer) aan het werk te gaan, terwijl een hoger, vast inkomen een goede manier kan zijn om uit de armoede te komen. Keuzes als een verhoging van het minimumloon en uitkeringen, het makkelijk maken om naast een uitkering bij te verdienen, het creëren van wijkbasis/perspectiefbanen en sociale werkplaatsen voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt zorgen ervoor dat mensen met lage inkomens beter in staat zijn om in hun levensbehoeften te voorzien.

Sariena Semedo Freire (1988; geboren Rotterdammer met Kaapverdise roots) vertelt: *‘Ik liep vaak langs Heilige Boontjes. Rodney, de eigenaar van deze sociale onderneming, sprak me vaak aan. ‘Hoe gaat het?’ Kom even binnen koffie drinken.’ Totdat ik een keer in tranen was vanwege mislukte sollicitatie. Hij zij tegen me: ‘Kom vrijdag om 13 uur langs dan heb ik wat voor je.’ Ik kwam en die maandag erop kon ik beginnen met werken, 24 uur in de week. Dat was het begin van een mooi nieuw hoofdstuk. Ik kreeg weer vertrouwen in mezelf en ging mezelf weer serieus nemen.’*

⁶⁴ Movisie (2017). Kenniskring armoede en schulden.

⁶⁵ Monitor Lage Inkomens Rotterdam (2021).

⁶⁷ <https://www.trouw.nl/politiek/politiek-slaat-alarm-over-strenge-bijstandsregels-b490b137/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁶⁸ UWV-studie: Als verrekenen een beperking is (februari 2021).

Wijkbasisbanen of perspectiefbanen voor mensen met een uitkering en weinig perspectief op de arbeidsmarkt passen bij een andere manier van kijken naar de waarde en het financieren van werk en worden veelvuldig genoemd als alternatief voor het verdergaandere basisinkomen. Het aanbieden van onvoorwaardelijk, stabiel werk heeft belangrijke positieve psychologische en sociale effecten op mensen⁶⁹. Ik ben voorstander van het experimenteren met het (meer) koppelen van sociale ondersteuning aan maatschappelijke participatie. De huidige pilot *Wijkbasisbanen* lijkt bijvoorbeeld interessant. Recent haalbaarheidsonderzoek⁷⁰ geeft hoopvolle signalen dat dit een zinvolle manier lijkt om Rotterdammers die er niet in slagen om zelfstandig een baan te verkrijgen, werk te bieden. Het is hierbij wel van groot belang om de maatregel goed vorm te geven⁷¹ door: banen te creëren die aansluiten bij hun talenten zodat zij voor langere tijd het gevoel houden zinvol werk te doen, het bestaande arbeidsaanbod niet te verdringen en opschaling mogelijk te maken.



⁶⁹ WRR (2020). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

⁷⁰ SEOR (2020). Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse Wijkbasisbanen.

⁷¹ Kansrijk armoedebeleid (2020); SCP, CPB.



5. Alleen dat doen wat werkt

Om armoede in 2030 succesvol gehalveerd te hebben, is een randvoorwaarde dat we als 'lerende organisatie' uitsluitend kennisgedreven werken. De laatste stap is dan ook om wetenschappelijk aan te tonen hoe effectief onze uitvoering nu daadwerkelijk is en om bij te sturen daar waar nodig. Op dit moment hebben we duidelijk in beeld wat op korte termijn werkt om de vicieuze cirkel van armoede te doorbreken (output-bereik), maar weten we nog onvoldoende wat op de lange termijn succesvol is.

Uit onderzoek van Movisie⁷² blijkt dat Nederlandse gemeenten nog onvoldoende weten wat werkt, waarom het werkt en bij wie het werkt. Dit komt met name doordat er nog weinig goed beschreven en/of effectieve aanpakken zijn. Het beschikbare (evaluatie) onderzoek is vaak te mager om op grond daarvan gefundeerde uitspraken te doen. Ook is er te weinig aandacht voor de kosten-batenverhouding van de interventies. Dit is verontrustend, aangezien de maatschappelijke kosten van armoede en schulden hoog zijn.

De afgelopen jaren zijn verschillende onderdelen van het Rotterdamse armoedebeleid geëvalueerd. Deze evaluaties richtten zich met name op input, proces en output. Effectonderzoek kan deze evaluaties aanvullen, waardoor juiste conclusies over werkzaamheid en kosteneffectiviteit van de armoede-aanpak getrokken kunnen worden. Daarom wordt binnenkort een hoogleraar aangesteld op de Rotterdamse leerstoel⁷³ kinderarmoede; een geformaliseerde samenwerking tussen de Erasmus Universiteit, de Hogeschool Rotterdam (lectoraat Mariëtte Lusse) en het Nationaal Fonds Kinderhulp. Binnen deze leerstoel is tijd en ruimte om goed wetenschappelijk effectonderzoek uit te voeren, dat in ieder geval voor-en nametingen bevat. Hierbij moet zowel oog zijn voor de inhoudelijke effecten als de kosten/batenverhouding en moeten verschillende stakeholders (overheid, organisaties, professionals/vrijwilligers, cliënten/burgers) betrokken worden.

Om dergelijk evaluatieonderzoek mogelijk te maken, is het van groot belang dat innovatieve projecten en praktijken worden doorontwikkeld. De praktijk is nu sterk incident- en politiek gestuurd en daardoor ontbreekt het aan tijd en aandacht voor een doordacht ontwerp, doorontwikkeling en kritische evaluatie en reflectie. Door de vele tijdelijke programma's en projecten voor de doelgroep, ontbreekt het aan structurele middelen en kennisontwikkeling⁷⁴. Ik maak me daarom sterk om de onder het huidige beleid ontwikkelde en geprezen aanpakken en innovaties, zoals het ETF, het Jongerenperspectieffonds (JPF) en de integrale gezinsaanpak te behouden en door te ontwikkelen. Willen we de armoede in 2030 daadwerkelijk gehalveerd hebben dan moeten we daarnaast ook flink opschalen in de aanpakken die succesvol zijn.

Wanneer vervolgens effectonderzoek plaatsvindt om bovengenoemde aanpakken te evalueren, is het van belang dat de kennis van professionals in de uitvoering en kennis uit

⁷² Movisie (2017). Kenniskring armoede en schulden.

⁷³ Naast de lector worden er ook twee promovendi aangesteld die onderzoek gaan doen naar effectieve interventies gericht op kinderen in armoede.

⁷⁴ De Beleidsonderzoekers, Bureau Omlo (2021), Kansrijk armoedebeleid voor kinderen. Portretten van kinderen en knelpunten en kansen voor een integraal beleid.

de wetenschap gecombineerd wordt⁷⁵. Daarom fungeert Rotterdam deze collegeperiode als een laboratorium. We experimenteren samen met het maatschappelijk middenveld en doen gaandeweg ervaring op met wat wel en wat niet werkt bij de aanpak van armoede in de stad. Onze ambitie is om nog vaker burgers en ervaringsdeskundigen te betrekken bij het uitvoeren van onderzoek en het vormgeven van beleid. Er is groeiende wetenschappelijke consensus dat het actief te betrekken van 'patiënt en publiek' niet alleen ethisch is, maar ook leidt tot betere kwaliteit en relevantie van onderzoeksdesign en beleidsplannen⁷⁶.

Goed effectonderzoek kost natuurlijk tijd en ondertussen worden professionals en beleidsmakers dagelijks geconfronteerd met urgente vraagstukken. *Evidence-based practice* is een tussenweg waarin de kennis en ervaring van professionals worden gecombineerd met kennis uit de wetenschap en met voorkeuren van de cliënt.

Naast het evalueren en doorontwikkelen van onze eigen innovatieve aanpakken vind ik dat Rotterdam kennis moet delen met en moet leren van andere grootstedelijke aanpakken. Rotterdam kan het voortouw nemen om een G4 kennisagenda 'armoede en schulden de stad uit' op te zetten. Vanuit deze kennisagenda reflecteren we op hoe we samen innoveren, bijvoorbeeld door te leren van elkaars *best practices* en welke effectief bewezen grootstedelijke aanpakken we van elkaar kunnen overnemen.

Een mooi voorbeeld waarin steden van elkaars vernieuwende, maar nog niet effectief bewezen aanpakken kunnen leren, is de huidige Rotterdamse aanpak bewindvoering. Als één van de eerste gemeenten werkt Rotterdam, middels een convenant, met zowel alle in Rotterdam actieve bewindvoerders als met de Rechtbank samen. Dit helpt om stadsbewoners de best passende ondersteuning te bieden. Ook de huidige aanpak in Utrecht⁷⁷ die, vooruitlopend op de plannen van het kabinet, stadsbewoners sneller uit de schulden helpt, is op grootstedelijk niveau interessant. De gemeente koopt hierbij de schulden op en biedt een saneringstraject van twee jaar aan; een jaar korter dan de reguliere drie jaar. In Rotterdam worden sinds twee jaar binnen het JPF de schulden van jongeren opgekocht en een saneringstermijn van twee jaar aangeboden. Mooie kruisbestuiving lijkt hier mogelijk. Utrecht kan leren van de Rotterdamse ervaring en Rotterdam kan mogelijk, naar Utrechts voorbeeld, experimenteren met het uitbreiden van het JPF naar stadsbewoners in alle leeftijdscategorieën.

Naast samen innoveren is het ook van belang dat de grote steden elkaars effectief bewezen aanpakken overnemen. Samen bouwen we voort op de collectieve kennis die aanwezig is en we durven ook te stoppen met dingen die niet werken.

⁷⁵ Movisie (2017). Kenniskring armoede en schulden.

⁷⁶ Boivin Antoine, Richards Tessa, Forsythe Laura, Grégoire Alexandre, L'Espérance Audrey, Abelson Julia et al. (2018). Evaluating patient and public involvement in research BMJ; 363.

⁷⁷ <https://nos.nl/artikel/2375702-utrecht-verkort-schuldsanering-en-betaalt-zelf-tot-1000-euro-aan-schuldeisers.html>



Opschalen van innovatie programma's ETF en JPF

Aantal huishoudens met schulden
stijgt van **1,3 miljoen** in 2019
naar **1,5 miljoen**
tot zelfs **2,6 miljoen** in 2021



A photograph of three children playing soccer on an artificial green turf field. In the foreground, a white and red soccer ball sits on the grass. To the left, a boy in a dark blue jacket and a girl in a red jacket are running towards the ball. On the right, another girl is partially visible, having just kicked the ball. The field is enclosed by a tall black metal fence. Behind the fence, there are residential buildings with red roofs and bare trees, suggesting a suburban setting. A green text box is overlaid on the upper part of the image.

Met dit essay vraag ik aandacht voor de structurele aanpak van armoede de komende jaren. Samen met alle mensen in deze stad. Zodat we doorgaan met het doorbreken van de vicieuze cirkel en elk kind echt die gelijke kansen krijgt, ongeacht waar zijn of haar wieg staat.

Michiel Grauss

Wethouder armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg

Tot slot

Rotterdam in 2030. Armoede en problematische schulden zijn geminimaliseerd. Het huidige beleid is doorontwikkeld en onze meest succesvolle interventies zijn opgeschaald. Arm in arm met het maatschappelijk middenveld bereiken we Rotterdammers op tijd en voorkomen we dat armoede en schulden onbeheersbaar worden. De menselijke maat is terug in ons gemeentelijk systeem. Er is continuïteit in de uitvoering en er wordt maatwerk geleverd. We gaan uit van de talenten en krachten van Rotterdammers die in armoede leven zonder van hun kwetsbaarheid (opnieuw) een taboe te maken. Dit doen we door ondersteuning te bieden die gericht is op maatschappelijke participatie. Als lerende organisatie maken we daarbij gebruik van kennis en ervaringen uit de wetenschap, praktijk en andere grote steden. Een vergezicht? Zeker. Maar ook een perspectief dat verrassend haalbaar kan blijken als we het huidige momentum benutten en optimaal gebruikmaken van dat wat we nu al goed doen.

Slotwoord jongere in Jongeren Perspectief Fonds (JPF)

'Ik kwam in de schulden nadat mijn relatie kapotging. Opeens moest ik alles alleen betalen. Dat ging helemaal fout. Bad luck, bad timing. Ik kon de huur niet meer betalen. Een vriend van me vertelde over een stichting die me kon helpen. Ik ben toen naar het Jongerenloket gegaan en daarna naar de stichting MAIT. Zij hebben me, samen met het Jongerenloket en KBR, heel goed geholpen. Mijn papieren zijn uitgezocht en ze hebben het betalen van mijn vaste lasten overgenomen. Dat was zo fijn, my burden was lifted! Ik zit in het jongerenperspectieffonds, dan moet je een tegenprestatie doen om je schulden af te lossen. Ik heb daarvoor 104 uur gewerkt bij een zorginstelling. Daar ben ik net mee klaar, maar ik blijf daar werken als vrijwilliger. Ook ben ik over twee maanden klaar met mijn Mbo-opleiding. Ik heb de kans gekregen om, ondanks mijn schulden, verder te gaan met mijn leven. I feel spoiled! Mijn advies voor andere jongeren: if you need help get it immediately. En je moet echt hard je best doen. Its a give and take.'

Colofon:

Uitgevoerd door afdeling stedelijk strategie (BCO, directie concernstaf en strategie)

Arm in arm tegen armoede!



Gemeente
Rotterdam