



Europese
Commissie



Peer Review
op het gebied van
sociale bescherming
en sociale inclusie

Sociale Wijkteams tegen armoede

SAMENVATTEND VERSLAG

Nederland, 19–20 januari 2016

Deze publicatie wordt ondersteund door het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie („EaSI”) 2014-2020.

Het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) is een financieel instrument op Europees niveau dat direct door de Europese Commissie wordt beheerd. Het programma heeft tot doel bij te dragen tot de uitvoering van de Europa 2020-strategie door financiële steun te voorzien voor de doelstellingen van de Unie op drie gebieden : het bevorderen van een hoge kwaliteit en duurzame werkgelegenheid, het waarborgen van een adequate en fatsoenlijke sociale bescherming, het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.

Voor meer informatie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=en>

Sociale Wijkteams tegen armoede

JAN VRANKEN
UNIVERSITEIT VAN ANTWERPEN

SAMENVATTEND VERSLAG

Europese Commissie

Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie
Manuscript voltooid in april 2016

Deze publicatie werd in opdracht van de Europese Commissie opgesteld door



© Omslagillustratie: Europese Unie

Noch de Europese Commissie, noch enige persoon die optreedt in naam van de Commissie kan verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de gegevens in deze publicatie.

Meer informatie over de Peer Reviews is beschikbaar op:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>.

*Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw vragen over de Europese Unie.
Gratis nummer (*):*

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Als u mobiel belt, hebt u misschien geen toegang tot gratis nummers of kunnen kosten worden aangerekend.

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

ISBN 978-92-79-58763-4

doi: 10.2767/77856

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
A. Beleidscontext op Europees niveau	7
B. Beleid van het gastland	12
C. Beleid en ervaringen in de andere aanwezige landen en bijdragen van stakeholders	16
D. Belangrijkste gespreksonderwerpen tijdens de vergadering	24
E. Conclusies en belangrijkste lessen	28
Bibliografie	31





Samenvatting

Een van de speerpunten van de Nederlandse regering is de transitie van een verzorgingsstaat naar een “participatiesamenleving”, een samenleving waar meer wordt vertrouwd op de zelfredzaamheid en de sociale netwerken van burgers. De Participatiewet is de juridische uitwerking van dit speerpunt en de Sociale Wijkteams (SWT's) vormen de tenuitvoerlegging van de wet op lokaal niveau. Hoewel er niet één enkele blauwdruk voor SWT's bestaat en hoewel de structuur en aanpak van de SWT's per gemeente kunnen verschillen, hebben ze wel degelijk een groot aantal gemeenschappelijke kenmerken.

Ze verschaffen en coördineren voorzieningen voor mensen die hulp nodig hebben en ze betrekken daar zowel de publieke als de private sector bij. Ze zorgen dat er één loket komt voor zorg, welzijn, participatie en jongerenwerk. Hoewel de Sociale Wijkteams niet specifiek in het leven zijn geroepen om armoede te bestrijden of te voorkomen, vormt dit toch een belangrijk onderdeel van hun werk. Andere voordelen zijn flexibiliteit, potentiële kosteneffectiviteit, vereenvoudigde toegang, een platte hiërarchie en het feit dat de teams sterk verankerd zijn in de lokale gemeenschappen. Ze bieden de mogelijkheid om dagcentra voor welzijnzorg te combineren met straathoekwerk. De uitdagingen bestaan onder andere uit een gebrek aan middelen, de noodzaak om zich op preventie te richten, het risico dat verschillen tussen gemeenten tot een ongelijke behandeling op basis van woonplaats kunnen leiden, het inzetten van de eigen kracht van cliënten en de mate waarin welzijnswerk op zich een gespecialiseerde vaardigheid is waarvoor beroepsmatig geschoolde welzijnswerkers nodig zijn.

Alhoewel grote delen van het socialezekerheidsstelsel zijn overgedragen aan de gemeenten, vormen de SWT's geen vervanging van het universele nationale stelsel van sociale bescherming dat onder meer bestaat uit een vast nationaal sociaal minimuminkomen, inkomensafhankelijke belastingmaatregelen, basisvoorzieningen zoals sociale woningbouw, huursubsidies, gezondheidszorg en onderwijs en sociale rechten zoals niet-discriminatie.

Veel van de streefdoelen van de SWT's weerspiegelen Europese zorgen over de bestrijding van armoede en andere vormen van sociale uitsluiting, zoals uiteengezet in het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting en het sociaal investeringspakket (SIP). Deze zorgen gaan over de participatie van mensen die met armoede te kampen hebben; het in staat stellen van mensen die met armoede en sociale uitsluiting te kampen hebben om een menswaardig bestaan op te bouwen en actief te kunnen deelnemen aan de samenleving; het nemen van maatregelen in het gehele beleidsspectrum; het stimuleren van degelijke informatie over wat wel en niet werkt bij innovaties op het gebied van sociaal beleid; het belang van partnerschappen met maatschappelijke organisaties; efficiëntere gebruikmaking van sociale voorzieningen en sociale uitkeringen door middel van de overdracht van het beheer van de sociale begroting naar het lokale niveau.

De belangrijkste, door de aanwezige landen genoemde lessen waren flexibiliteit, kosteneffectiviteit en vereenvoudigde toegang, de aanwezigheid van één loket, een geïntegreerde benadering van zorg en begeleiding, het in kaart brengen van behoeften, een sterke verankering in de lokale gemeenschappen en laagdrempeligheid. Ook betrokkenheid van alle relevante stakeholders, met name niet-gouvernementele organisaties (NGO's), werkgevers en mensen die in armoede leven, samenspraak met gebruikers en het

combineren van gemotiveerde en competente professionals en welzijnswerkers in interdisciplinaire teams werden als belangrijke leerpunten aangemerkt. Een coherente strategie voor armoedebestrijding moet gebaseerd zijn op een multidimensionale definitie van armoede, dient rekening te houden met “indirect” armoedebeleid en zou inspiratie moeten halen uit de “actieve inclusie”-aanpak van de Europese Gemeenschap. Ook de behoefte aan een meerlagig bestuur, aan partnerschappen tussen de verschillende partijen en aan samenwerking tussen de verschillende domeinen werden genoemd. Als onbetaald werk “ten behoeve van de samenleving” onderdeel uitmaakt van het beleid, dan moet dit werk bijdragen aan de professionele en persoonlijke ontwikkeling. Het inzetten van de eigen kracht van gebruikers is van essentieel belang, maar moet ook gericht zijn op de context. Een constante coördinatie van beleid en praktijk is noodzakelijk.

Armoedebestrijding dient verder ontwikkeld te worden middels een (hervormd) Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting en door middel van nieuwe initiatieven zoals de Europese Pijler van Sociale Rechten. Het Nederlandse EU-voorzitterschap zal in de eerste helft van 2016 meer dan genoeg kansen bieden om aandacht te besteden aan armoedevraagstukken.



A. Beleidscontext op Europees niveau

Aangezien het onderwerp van deze Peer Review drie elementen bevat — bestrijding van armoede en andere vormen van sociale uitsluiting, het lokale niveau en de meerlagige bestuursbenadering — dient er met verschillende beleidskaders rekening te worden gehouden.

Van het Verdrag van Amsterdam naar Europa 2020

Met het Verdrag van Amsterdam in 1999 werd de bestrijding van sociale uitsluiting formeel verankerd als doelstelling van het sociaal beleid van de Europese Gemeenschap. Het Comité voor sociale bescherming (SPC), dat één jaar later werd opgericht, houdt toezicht op de sociale omstandigheden in de EU en de ontwikkeling van het beleid inzake sociale bescherming in de lidstaten. Het Comité rapporteert over sociale integratie, gezondheidszorg, langdurige zorg en pensioenen in het kader van de (sociale) open coördinatiemethode (OMC) en bevordert de bespreking en coördinatie van beleid tussen nationale regeringen en de Europese Commissie. Het bereidt ook besprekingen van de Europese Raad inzake sociale bescherming en landspecifieke aanbevelingen in de context van het Europees Semester voor.¹ De sociale OMC (d.w.z. de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale integratie) is een meer allesomvattende versie van de oorspronkelijke OMC, die was opgezet als onderdeel van de Strategie van Lissabon. In feite is het een mechanisme om op sociale integratie gericht beleid te monitoren en coördineren middels het stellen van doelen, het meten van armoede op basis van een reeks indicatoren en maatstaven, het opstellen van richtlijnen voor de lidstaten en het formuleren van nationale actieplannen. In 2005 werden er een aantal doelstellingen toegevoegd: sociale cohesie, gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen door middel van efficiënte stelsels van sociale bescherming, doeltreffende en wederzijdse interactie tussen de Lissabon-doelstellingen voor groei, banen en sociale cohesie en goed bestuur, alsmede de betrokkenheid van stakeholders. Beleidsbesluiten blijven op nationaal niveau genomen worden, samenwerking is vrijwillig en de functie van de Europese Commissie is beperkt. De sociale OMC wordt georganiseerd in cycli, waar Peer Reviews onderdeel van uitmaken.²

Toen de Lissabon-agenda er bij lange na niet in bleek te slagen de EU om te vormen tot “de meest dynamische kenniseconomie ter wereld in 2010”³, werd deze vervangen door de Europa 2020-strategie “voor slimme, duurzame en inclusieve groei”.⁴ Er werden zeven kerninitiatieven gekozen — waarvan de zevende het Europees Platform tegen armoede en sociale uitsluiting is,⁵ een platform waar beleidsmakers, belangrijke stakeholders en mensen die met armoede te kampen hebben, worden samengebracht. Het doel van het Platform is om “de sociale en territoriale cohesie te versterken zodat iedereen kan delen in de groei en de werkgelegenheid, en mensen die met armoede en sociale uitsluiting te kampen hebben, een menswaardig bestaan kunnen opbouwen en actief kunnen deelnemen aan de samenleving”.⁶ Het Platform richt zich op vijf aspecten: (1) het nemen van maatregelen

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=758>

² http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf

³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:NL:HTML>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0758>

⁶ De jaarlijkse conventies begonnen in 2011.



op allerlei beleidsgebieden; (2) beter gebruik van de EU-middelen voor sociale inclusie; (3) grondig onderzoek naar wat wel en niet werkt voor innovaties in het sociaal beleid alvorens deze breed toe te passen; (4) in partnerschappen samenwerken met maatschappelijke organisaties om de uitvoering van hervormingen in het sociaal beleid doeltreffender te ondersteunen (5) het versterken van de beleidscoördinatie tussen EU-landen middels het gebruik van een [open coördinatiemethode voor sociale bescherming en integratie](#) (Sociale OMC) en met name het [Comité voor sociale bescherming](#).⁷ In de Europa 2020-strategie was het gemeenschappelijke doel in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting om het aantal Europeanen dat onder de nationale armoedegrens leeft met 25 % te verminderen en meer dan 20 miljoen mensen uit de armoede te tillen — een doelstelling die inmiddels buiten ons bereik ligt.

Zelfs tijdens de Strategie van Lissabon, werd in Aanbeveling 2008/867/EG van 3 oktober 2008 van de Commissie over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (Publicatieblad L307 van 18 november 2008),⁸ gesteld dat de lidstaten “een geïntegreerde omvattende strategie voor de actieve inclusie van de personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten zouden moeten ontwerpen en ten uitvoer leggen, welke passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige voorzieningen combineert”.

De Commissie heeft de lidstaten beleidsrichtsnoeren aangeboden, bijvoorbeeld door middel van het Europees Semester, over zaken die met deze aanbeveling verband houden. In 2015 ontvingen 19 lidstaten aanbevelingen op het gebied van de sociale voorzieningen. In een aanbeveling die door de Commissie werd voorgesteld om langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te integreren en die op 7 december 2015 door de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO) werd aangenomen, werd eveneens een geïntegreerde aanpak van langdurige werkloosheid en één loket voor werklozen voorgesteld. In het Werkgelegenheidscomité (EMCO) wordt nu het gesprek op gang gebracht over wat de lidstaten nu met deze aanbeveling kunnen doen. De Commissie heeft ingestemd met de lidstaten om in het werkprogramma van het SPC voor 2016 een thema op te nemen dat verband houdt met geïntegreerde sociale voorzieningen.

Een recent initiatief van de Commissie (nog in behandeling) is de Europese Pijler van Sociale Rechten. Via deze Europese Pijler van Sociale Rechten wil de Commissie gehoor geven aan talrijke uitdagingen door de veerkracht van de arbeidsmarkt, de maatschappij en de mensen zelf te vergroten. Het initiatief richt zich op de arbeidsverhoudingen binnen Europa, arbeidsomstandigheden, stelsels inzake sociale bescherming, onderwijs en sociale voorzieningen. De instrumenten die gebruikt kunnen worden zijn onder andere economische beleidscoördinatie, wetgeving en fondsen waar de lidstaten over kunnen beschikken. De sociale aspecten moeten echter in meerdere beleidsterreinen geïntegreerd worden en niet als op zichzelf staande onderwerpen worden behandeld. Op 8 maart 2016 bracht de Europese Commissie een eerste schets van dit initiatief naar voren. Gedurende het jaar 2016 zal de Commissie in debat treden met EU-autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en burgers over de inhoud en de rol van de pijler. De pijler moet ons Europees sociaal “acquis” aanvullen en erop voortbouwen om richting te geven aan beleid op een groot aantal gebieden, dat essentieel is voor goed werkende en billijke arbeidsmarkten en

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2008:307:FULL&from=EN>; bevestigd door de resolutie van het Europees Parlement van 6 mei 2009



socializekerheidsstelsels; de pijler komt niet in de plaats van bestaande rechten. Als de pijler eenmaal tot stand is gekomen, zou deze het referentiekader moeten worden om de prestaties op het vlak van werkgelegenheid en de sociale prestaties van de deelnemende lidstaten te monitoren, hervormingen op nationaal niveau te stimuleren en, meer specifiek, als kompas te dienen voor het hernieuwde convergentieproces in de eurozone.

Het sociaal investeringspakket en het Sociaal Scorebord

Gezien het toenemend aantal mensen in Europa dat een risico loopt op armoede, heeft de Commissie in 2013 twee andere initiatieven aangenomen: het sociaal investeringspakket of het pakket sociale-investeringsmaatregelen (SIP)⁹ en het Sociaal Scorebord.

De opzet van het **sociaal investeringspakket** (SIP), dat in 2013 door de Europese Commissie werd gepubliceerd, is om lidstaten te helpen hun sociale begrotingen efficiënter en doeltreffender in te zetten om adequate, duurzame socializekerheidsstelsels te garanderen, om de capaciteiten van mensen te versterken, om zich te richten op geïntegreerde pakketten met uitkeringen en voorzieningen, om de nadruk te leggen op preventie en om te investeren in kinderen en jongeren zodat de kansen in hun leven worden vergroot en de vicieuze cirkel van achterstand wordt doorbroken.

Sommige van de in het SIP geformuleerde intenties liggen dichtbij de plannen die de Nederlandse regering voorstelde toen zij de SWT's opzette, alhoewel deze qua toepassing kunnen verschillen. Een van de plannen was om de sociale begrotingen efficiënter in te zetten: met hetzelfde of een lager budget moeten meer activiteiten worden ondernomen en moet in meer behoeften worden voorzien. Het versterken van de capaciteiten van de mensen is ook een aandachtspunt dat zowel in het SIP als bij de SWT's aan bod komt, evenals de integratie van pakketten en sociale uitkeringen door hun beheer naar het lokale niveau over te hevelen. Of deze overheveling van verantwoordelijkheden tot een betere preventie zal leiden is een belangrijke vraag. De vraag is hoe preventie gedefinieerd wordt: op individueel of op structureel niveau. Het laatste geval impliceert arbeidsmarktbeleid, huisvestingsbeleid, onderwijsbeleid en economisch en fiscaal beleid, dat alleen kan worden ontwikkeld en efficiënt en doeltreffend ten uitvoer kan worden gelegd op regionaal, nationaal of, nog hoger, op Europees niveau.

Volgens sommige auteurs is de EU haar kans misgelopen om een echte investeringsstrategie te ontwikkelen, aangezien het sociaal investeringspakket geen (bindend) 'pact' is. Het lijkt moeilijk om het bevorderen van investeringen in menselijk kapitaal en de versterking van het vermogen van mensen om te participeren, in overeenstemming te brengen met bezuinigingen en begrotingsconsolidatie, zaken die bovenaan de politieke agenda van de EU staan. Belangrijke gebieden met negatieve resultaten op het gebied van sociale investeringen zijn, volgens het Europees Sociaal Netwerk (ESPN): sociale verzekeringen en inkomensondersteuning, actief arbeidsmarktbeleid, kind- en gezinsbeleid, onderwijs, ouderen en langdurige zorg en toegang tot de gezondheidszorg. Met name de achteruitgang op het gebied van werkloosheid en bescherming van het minimuminkomen (zowel in termen van duur als toereikendheid) is zorgelijk, aangezien adequate inkomensbescherming de

⁹ Mededeling 'Naar sociale investering voor groei en cohesie — pakket sociale-investeringsmaatregelen' van februari 2013, COM(2013) 0083 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>



basis zou moeten vormen voor meer ‘op sociale investeringen gericht’ beleid (genoemd in Bouget et al., 2015: 14).

Het **Sociale Scorebord** is een belangrijke component in het voorstel van de Commissie van oktober 2013 om de sociale dimensie in het bestuur van de Economische en Monetaire Unie te versterken. Het is een analytisch instrument om ontwikkelingen in de EU die een nauwe monitoring behoeven, te detecteren. Het omvat vijf belangrijke indicatoren: werkloosheid; jeugdwerkloosheid en het percentage jongeren dat niet werkt en geen opleiding volgt; het reële beschikbare inkomen van huishoudens; het percentage van de bevolking dat risico op armoede loopt; en inkomensongelijkheden. Sinds de toepassing van het Europees Semester 2014 is het scorebord opgenomen in het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid van de jaarlijkse groeianalyse, waarin strategische beleidsprioriteiten uiteen worden gezet. Het heeft echter geen bindende gevolgen voor het beleid. Sociale bescherming en sociale inclusie blijven een minder belangrijk onderwerp in de meest recente mededeling; deze thema’s worden nog steeds in relatie tot economische groei bekeken en niet als onafhankelijke doelstellingen gezien.

Het lokale niveau

In 2003 benadrukte de Europese Commissie het belang van het lokale niveau bij de ontwikkeling van beleid op het gebied van inclusie. Een groot aantal regionale spelers heeft echter geklaagd dat de rol van de regio’s niet zichtbaar genoeg is in de Europa 2020-strategie (EurActiv 23/06/10).¹⁰ Ze zijn ervan overtuigd dat als lokale leiders de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om oplossingen op maat te creëren om Europa 2020 te doen slagen, zoals het gebruik van striktere toewijzing van fondsen (earmarking), Europa 2020 een groter succes zal worden dan zijn voorganger. Verbeteringen zouden onder andere kunnen bestaan uit de vereenvoudiging van financieringsprocedures: het vinden van een betere balans tussen risico’s en controle, het sneller en eenvoudiger toepassen van vereenvoudigde kostenmodellen en het verlichten van de administratieve rompslomp van artikel 55, dat de aanpak van inkomstengenererende door de EU gefinancierde projecten reguleert. Meerlagig bestuur en innovatieve benaderingen van programmamanagement zouden hand in hand moeten gaan.

Op EU-niveau (de communautaire initiatieven URBAN en LEADER) en in veel lidstaten is er in stedelijke (en rurale) ontwikkelingsprogramma’s altijd veel nadruk gelegd op capaciteitsontwikkeling en het inzetten van de eigen kracht van lokale spelers middels een multidimensionale aanpak, partnerschap en betrokkenheid van de gemeenschap. Lokale partnerschappen werden betrokken bij het ontwikkelen van strategieën en prioriteiten, de toewijzing van middelen, de implementatie van het programma en de monitoring.

Zowel het belang van geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsbeleid als de noodzaak van interventies, met name in achterstandswijken, kwamen terug in het Handvest van Leipzig — voluit het Handvest van Leipzig voor Duurzame Europese steden (mei 2007) — dat geldt als referentiedocument voor Europese stedelijke ontwikkelingsplannen. De noodzaak van gebiedsgebonden interventies was het centrale thema in het beroemde verslag-Barca

¹⁰ <http://www.euractiv.com/section/regional-policy/news/mayor-urges-local-commitment-to-europe-2020-plan/>



uit 2009,¹¹ waarin staat dat gebiedsgebonden ontwikkelingsstrategieën zich onder andere moeten richten op het terugdringen van de voortdurende onderbesteding van potentieel (inefficiëntie) en de aanhoudende sociale uitsluiting. De Verklaring van Toledo van juni 2010 benadrukt eveneens het belang van geïntegreerd stedelijk cohesiebeleid. Naar verwachting zullen de steden na 2014 meer verantwoordelijkheid krijgen bij de tenuitvoerlegging van programma's.

Vandaag de dag maken de financiële crisis van de (centrale) staat, globalisatie, het subsidiariteitsbeginsel en de opvatting dat complexere problemen het best op lokaal niveau aangepakt kunnen worden met vormen van lokaal bestuur (en dat het kijken naar lokale verschillen belangrijk is voor het succesvol uitvoeren van beleid) allemaal deel uit van de context waarin lokale plannen en programma's worden ontwikkeld. Belangrijke verantwoordelijkheden zijn overgeheveld van het nationale naar het lokale niveau en naar maatschappelijke organisaties (particuliere welzijnsorganisaties), maar de (oorspronkelijke) budgetten volgden vaak niet: in het geval van de SWT's werden de budgetten eerst met 30 procent verlaagd vanwege de verwachte efficiëntiewinst.

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm. De vier belangrijkste conclusies van het rapport zijn: er zijn zeer goede gronden om een groot deel van het EU-budget toe te kennen aan een 'gebiedsgebonden ontwikkelingsstrategie'; cohesiebeleid verschaft de juiste basis voor deze strategie, maar er is een verregaande hervorming nodig; de hervorming moet bestaan uit een vernieuwd beleidsconcept, een concentratie van prioriteiten en een verandering van bestuur.



B. Beleid van het gastland

De context

In vergelijking met andere lidstaten heeft Nederland een relatief laag percentage van de bevolking dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd (AROEPE). Toch zien we zelfs in het gastland de armoede — en met name de langdurige armoede — toenemen. Bovendien treft armoede nu bredere segmenten van de bevolking vanwege verlies van banen, schulden en onbetaalbare hypotheek. Specifieke risicogroepen zijn kinderen, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en eenpersoonshuishoudens. De consequenties zijn ook veelomvattender dan voorheen: ze hebben niet alleen invloed op het inkomen maar ook op gezondheid, onderwijs en de vooruitzichten op de arbeidsmarkt. Dit laatste punt is belangrijk aangezien de Nederlandse nationale doelstelling voor EU 2020 is om het aantal mensen in de leeftijd van 0–64 jaar dat in werkloze gezinnen leeft, met 100.000 te verminderen. De vooruitgang op dit gebied is echter beperkt.

Het nationale kader

Een van de speerpunten van de Nederlandse regering is de transitie van een verzorgingsstaat naar een “participatiesamenleving”, een samenleving die is gebaseerd op de zelfredzaamheid en de sociale netwerken van burgers. De Participatiewet van 1 januari 2015 voegde drie oude wetten samen die gericht waren op mensen die het verst van de arbeidsmarkt af stonden: de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet werk- en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De centrale overheid heeft extra geld (momenteel 100 miljoen euro per jaar) uitgetrokken voor de bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en schulden. Hoewel het universele nationale stelsel van sociale bescherming nog steeds als een belangrijk onderdeel van het institutioneel kader wordt gezien (dat onder meer bestaat uit een vast nationaal sociaal minimuminkomen, inkomensafhankelijke belastingmaatregelen, basisvoorzieningen zoals huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs en sociale rechten zoals niet-discriminatie), zijn grote delen van het socialezekerheidsstelsel overgedragen aan de gemeenten, tezamen met 90 procent van de extra middelen. Elke gemeente krijgt een bedrag voor de sociale zekerheid dat is gebaseerd op een schatting van het verwachte aantal lokale gebruikers. Als een gemeente over dit budget heen gaat, moet ze het verschil zelf bijleggen. Als de gemeente minder geld uitgeeft, dan kan ze de rest van het budget houden voor geormerkte lokale doeleinden. In totaal heeft de overheveling van de verantwoordelijkheden voor sociale ondersteuning naar de gemeenten geleid tot een bezuiniging van 25–30 procent op de sociale begroting, waarmee vooruit werd gelopen op de efficiëntiewinst die de overdracht met zich mee zou brengen.

Wat zijn de prioriteiten van dit beleid? Werk wordt gezien als de beste remedie tegen armoede, maar dit betekent wel dat het een adequaat inkomen moet verschaffen en de veerkracht en zelfredzaamheid moet bevorderen. In ruil voor sociale uitkeringen kan de gemeente de uitkeringsgerechtigde verplichten vrijwilligerswerk te doen. Het voorkomen van escalatie van problematiek en schulden en het bevorderen van de sociale inclusie van kinderen, zijn andere prioriteiten. De regering streeft naar een doeltreffende en efficiënte verdeling van verantwoordelijkheden onder (en betrokkenheid van) de verschillende stakeholders: werkgevers en werknemers, gemeenten en NGO's. Een geïntegreerde aanpak — die wordt gedefinieerd als horizontale en verticale samenwerking rond een persoon —



staat ook zeer hoog op de agenda. Andere sleutelwoorden zijn ‘responsabilisering’ en het inzetten van de eigen kracht van mensen.

Het lokale niveau Sociale Wijkteams

Op lokaal niveau wordt het idee van de participatiesamenleving verwezenlijkt door middel van de Sociale Wijkteams (SWT's). Hun rol is niet specifiek om armoede te bestrijden of te voorkomen (alhoewel dit een belangrijk deel is van hun werk), maar meer om een geïntegreerde aanpak van zorg, welzijn, participatie en jongerenwerk te realiseren. Dit impliceert een beoordeling van de situatie van de persoon in kwestie die is gebaseerd op alle levensdomeinen. Bij het “keukentafelgesprek” zijn welzijnswerkers betrokken, maar vaak ook burens, andere familieleden en vrienden. Het keukentafelgesprek vindt thuis plaats bij de persoon die een bepaalde zorgbehoefte heeft, die een verzoek heeft ingediend of bij wie iemand anders een probleem heeft gesignaleerd. Tijdens deze gesprekken kunnen er ook andere zaken aan de orde komen. Dit resulteert in één plan voor één gezin, met één verantwoordelijke organisatie.

Er bestaat niet één enkele blauwdruk voor een SWT. De structuur en aanpak van de SWT's verschillen aanzienlijk per gemeente — en alle SWT's verkeren nog in de experimenterende fase. Het meest gebruikte model is het eenvoudigst: één breed, geïntegreerd team dat zoveel mogelijk zorgbehoeften in behandeling neemt, ook specialistische hulp. Bij de tweede optie is er sprake van een breed, geïntegreerd team met specialisten die tegemoet komen aan complexe of meervoudige ondersteuningsbehoeften die door huishoudens onder hun aandacht worden gebracht. Het derde model bestaat uit verschillende teams die naast elkaar werken, waarbij elk team (of een aantal teams) zich richt op duidelijk gedefinieerde domeinen of doelgroepen. Het enthousiasme voor dit model is momenteel echter tanende. Bij het minst gebruikte model gaan burgers naar het ene team voor de intake en aanvankelijke begeleiding en worden ze vervolgens verwezen naar meer gespecialiseerde teams. In alle gevallen is het doel om mensen één centraal aanspreekpunt (“één loket”) te verschaffen om toegang te krijgen tot de sociale voorzieningen, zodat ze niet bij verschillende instellingen hoeven aan te kloppen.

Onderdeel van de geïntegreerde aanpak is de publiek-private samenwerking. Hierbij kunnen zowel de publieke sector als de private sector, zoals maatschappelijke organisaties, betrokken zijn. NGO's kunnen doelgroepen beter begrijpen en problemen vroeger detecteren. Samenwerking en communicatie tussen de partijen is nodig om tot één gecoördineerd plan te komen.

Deskundigen die vaak onderdeel uitmaken van de SWT's zijn deskundigen op het gebied van welzijnswerk, sociale ondersteuning en handicaps. Andere deskundigen die vaak bij de teams betrokken zijn, zijn wijkverpleegkundigen, geestelijke gezondheidsdiensten en jongerenwerkers, samen met deskundigen op het gebied van de begeleiding van kind en gezin, begeleid wonen, schoolwelzijnswerk en schuldsanering. Specialisten op het gebied van huisvesting, jeugdgezondheid, de politie, de verslavingszorg en organisaties die zich bezighouden met de preventie van huiselijk geweld, alsmede huisartsen zijn minder zichtbaar. Sociale overheidsvoorzieningen blijven een belangrijke rol spelen, maar hun betrokkenheid is aan het afnemen. De huidige tendens is om SWT-medewerkers uit te rusten met bredere, niet-specialistische vaardigheden die relevant zijn voor hun werk met gezinnen.

Het samenbrengen van verschillende specialisten in één team is niet altijd makkelijk aangezien ze doorgaans uit verschillende culturen afkomstig zijn en er verschillende ethische normen op nahouden. Het moeilijkst voor de professionals is om de overstap te maken van het zorgen voor mensen naar het creëren van de omstandigheden waarin mensen voor zichzelf kunnen zorgen. Welzijnswerkers die nu worden opgeleid, leren dat het beter is mensen in staat te stellen zelf verantwoordelijkheid te nemen dan zelf te proberen andermans problemen op te lossen. Een probleem is dat het welzijnswerk, vanwege de druk van de individuele gevallen, nu minder op het werken met groepen is gericht. En toch is de collectieve aanpak op de lange termijn doeltreffender omdat deze aanpak mensen kansen biedt op participatie. Een ander probleem is de mate van autonomie die de professionals hebben: sommige gemeenten geven carte blanche, terwijl andere zeer gedetailleerde richtlijnen opstellen. Nog een moeilijkheid is de afname van de middelen, en het feit dat veel welzijnswerkers geen zekerheid hebben over de toekomst van hun baan.

Hoewel het niet de primaire taak van de SWT's is om armoede te bestrijden, bestaan hun activiteiten op dit gebied uit het verschaffen van informatie, het inzetten van bijzondere bijstand, het ondersteunen van mensen bij het gebruik van gemeentelijke instrumenten voor armoedebestrijding, het invullen van hulpformulieren, vroege signalering, preventie, schuldsanering en soms het helpen van kwetsbare mensen. De SWT's zijn nog niet voldoende toegerust om al deze taken te kunnen vervullen: 60–70 procent van de ondersteuningsaanvragen zijn financieel. De SWT's zouden zich meer op de zeer vroege opsporing van armoede of een risico op armoede moeten richten, en op actief straatwerk. De collectieve aanpak zou veel sterker verbonden moeten zijn met gemeentelijke netwerken, en het armoedevraagstuk dient op de gemeentelijke agenda te worden gezet. Er moeten innovatieve en collectieve benaderingswijzen van armoede worden ontwikkeld.¹²

Lessen die we kunnen trekken uit twee casussen: Leeuwarden en Zaanstad

Na de presentaties over het Nederlandse beleid en de bredere Europese context, werd er tijdens de Peer Review ook gekeken naar twee praktijkvoorbeelden van het werk van SWT's in de gemeenten Leeuwarden en Zaanstad.

In één wijk van **Leeuwarden**, de armste wijk van Nederland, stelde de overheid middelen ter beschikking om de armoede tegen te gaan en werd er al in 2008 een SWT opgericht. Het project roeide de armoede niet uit, maar het creëerde wel een stabielere situatie voor huishoudens met meervoudige problemen. Door het project nam de stress van de bewoners in de wijk af en kregen zij meer kansen in de wijk. Bovendien bleek de aanpak de kosten met ongeveer 60 procent terug te dringen in vergelijking met andere in Leeuwarden gebruikte methoden. De gemeente heeft op basis hiervan besloten om haar hele stelsel voor basisondersteuning op de schop te nemen. De sociale ondersteuning wordt in acht wijken nu volledig door SWT's uitgevoerd. Een negende SWT betreft een pilot waarbij het jeugd- en gezinswerk is afgescheiden van de rest van het sociale domein. Alle negen SWT's zijn ondergebracht in een coöperatie. Inspanningen om contact te leggen met cliënten zijn nu

¹² De belangrijkste bronnen voor deze beoordeling zijn het Host Country paper (2015), een evaluatie van de eerste initiatieven op basis van kwalitatieve interviews met medewerkers in 10 SWT's in Enschede, Zaandam en Leeuwarden (Oude Vrielink et al., 2014), en informatie van de Transitiecommissie Sociaal Domein (2015) waarin 17 casussen uit de dagelijkse praktijk werden geanalyseerd.



selectiever, op basis van signalen dat een huishouden in de problemen is of dat er mogelijk sprake is van huiselijk geweld of vanwege het aanhoudend niet betalen van rekeningen. De belangrijkste doelgroep van de SWT's zijn mensen die op zichzelf wonen en te maken hebben met meervoudige problemen. Het doel is om de behoefte aan gespecialiseerde hulp te beperken en tegelijkertijd de zelfredzaamheid en de sociale netwerken te vergroten. Daarbij wordt basisondersteuning geboden. Na een 'actieve' fase, waarin 70 procent van de tijd van de medewerker van het SWT wordt besteed aan individuele hulp en 30 procent aan gemeenschapsvorming, hanteert het SWT een "aanwezigheidsfase" van ongeveer twee jaar waarin er vier of vijf keer per jaar contact wordt gezocht met het gezin om te kijken hoe het gaat. Hoewel enige regelgeving inzake het welzijnswerk noodzakelijk blijft, is er dringend behoefte aan een vereenvoudiging van de processen en de nationale wet- en regelgeving. Sommige huidige regels zijn met elkaar in tegenspraak en hierdoor krijgen de welzijnswerkers te maken met extra administratieve rompslomp: het oplossen van het ene probleem betekent soms dat de regels op andere gebieden moeten worden geschonden.

In **Zaanstad** voelen de SWT's zich gevangen in een paradox van decentralisatie en centralisatie. Hoewel de uitvoering van het beleid een lokale aangelegenheid is, is de wetgeving nationaal en meer gericht op de traditionele groepen armen dan op de nieuwe armen die niet onder de Nederlandse definitie van armoede vallen (d.w.z. minder dan 110 procent van het sociale minimum). Na de decentralisatie besloot Zaanstad dat armoedebestrijding de beste manier was om ook andere sociale problemen aan te pakken.

Bureaucratie en traagheid in de dagelijkse praktijk leiden tot een neerwaartse spiraal en veroorzaken een cumulatie van armoede en sociale uitsluiting die tot de volgende generatie voortduurt. Mensen in deze situatie verliezen al het vertrouwen in het ondersteuningsstelsel. Hoewel sommige Nederlandse gemeenten een maximale inkomensgrens hebben vastgesteld voor lokale aanvullende bijstand, heeft Zaanstad ervoor gekozen dat niet te doen. Zaanstad is nu bezig in kaart te brengen in welke mate het verlenen van een dergelijke flexibiliteit aan de SWT's, hoge sociale kosten in een later stadium voorkomt.

De SWT's in Zaanstad hanteren een geïntegreerde aanpak, waarbij de focus ligt op het algehele welzijn van de cliënten en de financiën. De leden van de SWT's beschikken over verschillende gespecialiseerde vaardigheden, maar de belangrijkste vereiste is gezond verstand. De teamleiders van de SWT's hebben één keer per maand overleg met de gemeente om informatie over ontwikkelingen uit te wisselen. Hierdoor zijn beleidsaanpassingen mogelijk die in lijn liggen met de ervaring van de welzijnswerkers in het veld en de cliënten zelf. De SWT's in Zaanstad besteden ook aandacht aan preventie. In het geval van schuldsanering kunnen hoge sociale kosten worden vermeden als er op tijd actie wordt ondernomen — de teams proberen bijvoorbeeld te voorkomen dat huurschulden zich opstapelen door direct contact op te nemen met de huurder als de huur niet is betaald.

Tussentijdse evaluaties tonen aan dat deze aanpak niet heeft geleid tot de wet van de jungle, begrotingstekorten of onredelijke verzoeken. Mensen denken juist eerder een paar keer na voor ze hulp zoeken en willen graag "iets terugdoen". Veel mensen betalen het gekregen geld terug. Alles wijst erop dat een kleine aanvankelijke investering hoge sociale kosten in een later stadium kan voorkomen. Als de definitieve conclusies binnen zijn, wil Zaanstad een bijeenkomst beleggen met de centrale overheid en een haalbaarheidsstudie doen naar het geven van maximale flexibiliteit aan SWT's en lokale overheden bij de interpretatie van nationale wetgeving.

C. Beleid en ervaringen in de andere aanwezige landen en bijdragen van stakeholders

De andere aanwezige landen presenteerden elk praktijken en contexten die waren gebaseerd op hun nationale ervaringen. De Europese stakeholderorganisaties (het Europees Netwerk Armoedebestrijding (EAPN) en het Europees Sociaal Netwerk (ESN)) droegen uiteenzettingen van meer algemene aard bij. Het EAPN concentreerde zich meer op de armoede- en beleidsdimensie, terwijl het ESN meer aandacht besteedde aan de dimensie van het welzijnswerk.

Voor het EAPN zijn lokale initiatieven als de SWT's hard nodig om een algemene strategie voor armoedebestrijding vast te stellen. Toch kan te veel decentralisatie van sociale ondersteuning, met name in tijden van bezuinigingen, aanleiding geven tot ongelijkheden en rancune, iets wat ten koste gaat van het vermogen om doeltreffend lokale voorzieningen te verschaffen. Om die reden is het EAPN van mening dat de Nederlandse regering moet vasthouden aan het streven naar sociale en economische rechten. De regering moet de algehele verantwoordelijkheid nemen om gelijke toegang tot die rechten binnen het SWT-kader te waarborgen en moet de doeltreffendheid van de aanpak in termen van armoedereductie en sociale uitsluiting monitoren middels een geïntegreerde strategie. Een hoge mate van ruimhartigheid van de welvaartsstaat is in dit opzicht een van de belangrijkste factoren. Het beoordelen van de effecten is een belangrijke factor en hangt af van het definiëren van doelstellingen die bij iedereen bekend zijn. Objectieve indicatoren van vooruitgang in de richting van deze doelstellingen dienen duidelijk te worden aangegeven.

16

Aangezien er grote verschillen tussen de gemeenten bestaan, moet elk SWT een gedragscode ondertekenen met daarin een beschrijving van de minimale sociale normen en procedures die moeten worden toegepast en gezamenlijke inzichten in de beste manier om oorzaken en gevolgen van armoede uit te bannen. Een follow-upcommissie van de overheid, met vertegenwoordigers van de gemeenten, moet ernaar streven flexibele financiering, een pakket statistische indicatoren voor kwaliteitscontrole en inbreng voor een toezichtscommissie te verschaffen. Er moet een burgerdialoog op lokaal niveau worden opgezet met een brede thematische vertegenwoordiging. Deze burgerdialoog moet op zoek gaan naar financiële ondersteuning en zorgen voor directe participatie van mensen die met armoede kampen en gebruikers van de voorzieningen.

Het feit dat de SWT's niet alleen om armoede draaien, maar veel meer een ingang zijn tot een geïntegreerde benadering van zorg en begeleiding, is volgens het ESN een van de sterke punten van de SWT's. Aan de andere kant is het ESN het niet eens met het idee van de verschuiving van specialistische naar generalistische zorg. Voor veel van de gebieden waarin de SWT's werkzaam zijn, zijn mensen met een specifieke opleiding nodig, en hun werk moet op de juiste waarde worden geschat. Versterking van het idee van het inzetten van de eigen kracht is ook belangrijk, maar dit moet niet worden verward met het eenvoudigweg afschuiven van de verantwoordelijkheid naar de cliënten. In veel gevallen betekent het inzetten van eigen kracht dat mensen eerst moeten worden opgeleid zodat ze dat eigenaarschap ook kunnen dragen.



Het ESN onderstreept het belang van modellen voor het opleiden van deskundigen via directe ervaring met armoede en arbeidsbemiddeling in de publieke sector. Voor de implementatie en monitoring van strategieën voor armoedebestrijding moet er sprake zijn van een wederzijdse, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van zowel gebruikers als aanbieders van de voorzieningen. Alle leden van de SWT's moeten worden opgeleid op het gebied van gendergelijkheid, dakloosheid, de structurele oorzaken en gevolgen van armoede, rechten, rechtskaders en administratieve procedures, werkgelegenheid, sociale bescherming, capaciteitsopbouw en partnerschapsbenaderingen — met name over hoe wijkteams doeltreffend opereren, met inbegrip van de samenwerking met NGO's en directe begunstigen via participatieve methodologieën. Daarnaast is er een verdere opleiding nodig op het gebied van het welzijnswerk met kansarme groepen in de verschillende stadia van hun leven, waaronder woonwagenbewoners, Roma, etnische minderheden, migranten en vluchtelingen, alsmede kinderen, gezinnen en ouderen die een specifieke capaciteitsopbouw nodig hebben.

Er moeten kaders gecreëerd worden om werkgevers prikkels te verschaffen om samen te werken met overheidsvoorzieningen en SWT's — bijvoorbeeld om mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met leerstoornissen, op de arbeidsmarkt te integreren. Monitoring en evaluatie van de verschillende SWT's is nodig, waarna vervolgens kwaliteitsnormen moeten worden opgelegd. Dit dient te gebeuren op nationaal niveau. De verschillende regio's moeten daarbij met elkaar worden vergeleken en er moet in kaart worden gebracht wat werkt voor welke regio, om welke reden en in welke omstandigheden. Wat de levenscontext en sociale problemen betreft, zien we in andere landen vergelijkbare elementen: geestesziekten, financiële uitsluiting of problemen bij de toetreding tot de arbeidsmarkt. Er werden daar ook vergelijkbare werkwijzen gebruikt, zoals straathoekwerk, betere toegankelijkheid van diensten, casemanagement en coördinatie tussen professionals.¹³

Een aantal lessen uit andere aanwezige landen

In **België** is het beleid inzake armoedebestrijding gebaseerd op een gemeenschappelijke, gedeelde en wetenschappelijk onderbouwde definitie van armoede en op de implementatie van fundamentele sociale rechten, die onderdeel uitmaken van de Belgische Grondwet. Gezien de complexe structuur van het Belgische politieke stelsel vergt de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting een geïntegreerde aanpak in verschillende domeinen en op verschillende beleidsniveaus; daarvoor is actieve samenwerking en coördinatie nodig tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de regio's en de plaatselijke besturen over zaken als werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, cultuur, ruimtelijke ordening en sociaal beleid. Dit is belangrijk aangezien structureel beleid op het gebied van sociale integratie, mainstreaming impliceert.

De centrale lokale speler is het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), een autonome openbare instantie met een democratisch gekozen raad die in elke Belgische gemeente zetelt. De wettelijke taken van het OCMW zijn: "Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening om hem/haar in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid." De OCMW's zijn

¹³ Zie de voorbeelden van beleid dat door andere lidstaten ten uitvoer is gelegd in het ESN-document dat is voorbereid in de context van de Peer Review <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2334&moreDocuments=yes&tableName=news>



verantwoordelijk voor de implementatie van het recht op maatschappelijke integratie, dat bestaat uit een gegarandeerd minimuminkomen (gefinancierd door de federale overheid en het lokaal bestuur) en activering (naar de arbeidsmarkt of onderwijs). Ze bieden ook een brede waaier aan sociale voorzieningen voor financiële en materiële hulp, medische hulp, juridisch advies, psychologische en maatschappelijke begeleiding, begeleiding bij sociaal-culturele activiteiten; het OCMW heeft vaak eigen bejaardentehuizen, schoonmaakdiensten, sociale huisvesting, kinderopvang voor jonge kinderen en ziekenhuizen. Er wordt steeds meer genetwerkt met maatschappelijke organisaties. Sommige grotere centra organiseren groepswork, maar de focus ligt op het werk met het individu.

België heeft meer dan 100 verenigingen van mensen die met armoede kampen. Zij geven een stem aan de armen: sommige werken samen in projecten met hun lokale OCMW. Opgeleide “ervaringsdeskundigen” worden formeel erkend, maar er is een gebrek aan beroepsmogelijkheden.

In Vlaanderen gaan er stemmen op om de OCMW's te integreren in de gemeentebesturen. Hierdoor zou de druk op arbeidsmarktactivering toenemen en zou er aanzienlijk worden gesneden in sociaal-economische projecten. De focus ligt op het controleren en disciplineren van cliënten en hulp wordt steeds meer voorwaardelijk.

In de **Tsjechische Republiek** zijn de rollen van de centrale overheid, de regio's en de gemeenten duidelijk afgebakend. De centrale overheid is verantwoordelijk voor de sociale uitkeringen en subsidies, voor arbeidsbureaus en voor de (nog niet ten uitvoer gelegde) huisvestingsstrategie. De regio's zijn verantwoordelijk voor het financieren van de sociale diensten, en zij runnen die sociale diensten ook zelf. De gemeenten zijn de belangrijkste partij: zij coördineren de activiteiten van instellingen die op verschillende gebieden actief zijn. Zij zijn verantwoordelijk voor de verschaffing van welzijnswerk, kindbescherming en hulp aan mensen in bepaalde omstandigheden die zeer nauw door de wet worden omschreven. Welzijnswerk wordt gezien als een van de fundamentele instrumenten om te zorgen voor sociale integratie en te voorkomen dat een sociaal ongunstige situatie verergert. Er bestaan grote lokale verschillen in de mate en kwaliteit van het welzijnswerk, afhankelijk van de lokale omstandigheden en de aanpak van het politieke bestuur van een gemeente.

De Tsjechische Republiek heeft een nationaal kaderdocument voor sociale integratie en armoedebestrijding goedgekeurd (Sociale Integratiestrategie 2014–2020). Sociale integratie wordt gedefinieerd als een proces waarin maatschappelijk buitengesloten mensen of mensen die met sociale uitsluiting worden bedreigd, in de gelegenheid worden gesteld om zich in te laten met economische, sociale en culturele bezigheden en te leven op een manier die door de maatschappij als normaal wordt beschouwd. Methoden voor een gelijkwaardige participatie van mensen in armoede worden niet systematisch toegepast.

In **Denemarken** is de sociale sector in hoge mate gedecentraliseerd. De centrale overheid verschaft het rechtskader, dat niet specifiek is gericht op de behoeften die voortkomen uit armoede, maar een bredere context verschaft om sociale marginalisering te bestrijden en voorkomen. Gemeenten en lokale autoriteiten hebben een hoge mate van autonomie bij de tenuitvoerlegging van de sociale diensten, alhoewel ze verplicht zijn samen te werken met vrijwilligersorganisaties en jaarlijks een bedrag moeten reserveren ter ondersteuning van vrijwillig welzijnswerk. Dankzij de groeiende betrokkenheid van de gemeenten bij het



vrijwillige welzijnswerk zijn er steeds meer mensen werkzaam om het vrijwillige welzijnswerk en de samenwerking met de organisaties op poten te zetten en te coördineren.

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat iedereen de mogelijkheid krijgt om gratis en anoniem advies te krijgen. Hun taak is om sociale problemen te voorkomen en burgers te helpen directe problemen te overwinnen en, op de langere termijn, mensen in staat te stellen zelf hun problemen op te lossen, zonder externe begeleiding. Er kan los of in combinatie met andere vormen van hulp begeleiding worden geboden. Er zijn de afgelopen jaren verschillende geïntegreerde benaderingen van de grond gekomen om mensen te helpen die maatschappelijk gemarginaliseerd zijn of het risico lopen dat te worden. Sinds 2013 hebben alle gemeenten in Denemarken interdisciplinaire “rehabilitatieteams” opgericht, die in sommige opzichten vergelijkbaar zijn met de SWT's. Een team bespreekt de behoeften, doet aanbevelingen en coördineert maatregelen en diensten, maar voert zelf geen diensten uit en neemt zelf geen beslissingen: dat wordt gedaan door de desbetreffende instanties zelf. De bedoeling is vooral om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor jonggehandicapten onder de 40 jaar af te schaffen en te vervangen door een nieuw veelomvattend rehabilitatiemodel dat ernaar streeft de gemeentelijke sociale diensten, de gezondheidsdiensten en de arbeidsbegeleiding te integreren. De participatie van sociaal kwetsbare mensen krijgt ook steeds meer aandacht, als opstap naar onderwijs of de arbeidsmarkt.

In tegenstelling tot Nederland, is de centrale overheid in **Finland** juist bezig het stuur van de gezondheidsdiensten en sociale diensten weer steviger in handen te nemen. Er staat een volledige integratie van de sociale en gezondheidsdiensten op het programma en de verantwoordelijkheid voor de exploitatie en de financiering van die diensten wordt overgedragen van de gemeenten naar de nieuw opgezette regio's. Het doel is om meer kosteneffectieve en cliëntgerichte diensten te leveren. Arbeidsbemiddeling daarentegen ontwikkelt zich juist in tegenovergestelde richting: de middelen en verantwoordelijkheden worden mogelijk van de centrale overheid naar de gemeenten en regio's overgedragen. De rol van private arbeidsbemiddelingsdiensten zal toenemen, tegenwerkende prikkels die het aannemen van werk verhinderen, worden weggenomen en de verplichting om deel te nemen aan activeringsmaatregelen wordt uitgebreid.

Begeleidingscentra met één loket en straathoekwerk op publieke plaatsen zijn manieren om de uitdagingen te lijf te gaan die zijn ontstaan door het online beschikbaar stellen van steeds meer aanvraagprocedures. De nadruk wordt gelegd op vroege begeleiding, preventieve methoden en doeltreffende klantgerichte dienstenketens over de administratieve grenzen heen. Er worden ook pogingen ondernomen om het papierwerk substantieel terug te dringen, zodat welzijnswerkers meer tijd kunnen besteden aan cliëntencontact.

Het model van “ervaringsdeskundigen” zal verder worden ontwikkeld en de partnerschappen tussen de centrale overheid, gemeenten, maatschappelijke organisaties, de private sector, wijken en actoren in het beroepsleven worden geconsolideerd. Het doel is zowel om doeltreffender diensten te leveren als om mensen gebruik te laten maken van hun kracht om als mederegisseur van de diensten op te treden. “Sociale rehabilitatie” — in de betekenis van het versterken van de zelfredzaamheid, het inzetten van eigen kracht van mensen, het verbeteren van de inzetbaarheid en participatie — is een teken van een ideologische verschuiving naar een residueel welvaartsmodel waarin van mensen wordt verwacht dat ze meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen welzijn en gezondheid.

De rol van de lokale autoriteiten in **lerland** in diensten zoals onderwijs, gezondheid, openbaar vervoer, beleidsvorming, gemeenschap en welzijn is altijd beperkt geweest. Hoewel de beleidscontext nog steeds op nationaal niveau wordt bepaald, heeft er recent een beweging plaatsgevonden om de rol van de lokale overheid bij de gemeenschapsontwikkeling te versterken en om meer geïntegreerde benaderingen te hanteren om armoede en sociale uitsluiting op nationaal en regionaal niveau te bestrijden. De oprichting van “Local Community Development Committees” onder leiding van multisectorale besturen is illustratief voor deze ontwikkeling.

Het “Social Inclusion and Community Activation Programme” (SICAP) werd in april 2015 in het leven geroepen en heeft tot doel armoede, sociale uitsluiting en langdurige werkloosheid aan te pakken door middel van lokale betrokkenheid en partnerschappen tussen kansarmen, gemeenschapsorganisaties, overheidsinstanties en andere stakeholders. Het programma heeft drie overkoepelende doelstellingen: het ondersteunen van individuen en gemeenschappen om problemen op het gebied van sociale uitsluiting en ongelijkheid het hoofd te bieden; het ondersteunen van mensen om gebruik te maken van een leven lang leren, onderwijs- en opleidingsmogelijkheden; en het begeleiden van mensen bij het vinden van werk of het gaan werken als zelfstandige.

Welzijnswerkers werken één op één aan het probleem waarvoor iemand ze heeft benaderd. De cliënt ontwikkelt samen met de welzijnswerker een persoonlijk actieplan waarin de weg naar een doel wordt beschreven. Het moet daarbij gaan over begeleiding naar werk, onderwijs of opleiding. Dankzij het programma kunnen welzijnswerkers zich bezighouden met meer kwaliteitsintensieve, langdurige begeleiding van buurtbewoners, maar de caseloadbasis voor hun werk is nieuw. De begeleiding richt zich hoofdzakelijk op activering waardoor het vermogen van de SICAP-welzijnswerkers om op andere zaken te reageren beperkt is. Daardoor kunnen zij niet of minder goed ingaan op de behoeften van ouderen op het gebied van sociale integratie of behoeften in verband met bredere problemen zoals huisvesting, gezondheid, persoonlijke schulden of gezinsondersteuning.

In **Letland** is de gemeente wettelijk verplicht om de aangewezen sociale diensten en sociale bijstand te verschaffen (en financieren) die beantwoorden aan de behoeften van de burgers, maar de nationale overheid betaalt voor bepaalde diensten. Twee sociale bijstandsuitkeringen op basis van inkomenstests zijn een verplichte verantwoordelijkheid van de gemeenten: het gegarandeerd minimuminkomen en de huursubsidie. Het minimuminkomen wordt nationaal bepaald, maar gemeenten hebben de vrijheid om de bedragen en procedures vast te stellen en te bepalen welke mensen ervoor in aanmerking komen. Naast deze verplichte uitkeringen kunnen gemeenten andere diensten en uitkeringen instellen om personen en gezinnen met lage inkomens te ondersteunen. Met het recht op sociale bijstand komt de plicht om actief op zoek te gaan naar oplossingen, waarheidsgetrouwe informatie te verschaffen en de sociale bijstand te gebruiken voor de doelstellingen waar het voor bedoeld is. Aangezien de bedragen en de diverse uitkeringen en diensten afhangen van de financiële middelen en prioriteiten van elke gemeente, bestaan er aanzienlijke ongelijkheden tussen gemeenten.

Het aantal welzijnswerkers neemt toe. Van hen wordt verwacht dat ze met individuen aan de slag gaan en samenwerken met deskundigen van andere instanties en andere dienstverleners. In sommige gemeenten is sprake van een zeer nauwe interdisciplinaire samenwerking, in andere niet. Sommige gemeenten hebben teams met deskundigen opgezet om risicogezinnen te helpen bij het uitvoeren van hun dagelijkse taken totdat



dit routine is geworden. Een beleidsplanningsdocument voor de middellange termijn — “Strategie voor de ontwikkeling van professioneel welzijnswerk (2014–2020)” — bevat richtsnoeren om het welzijnswerk te verbeteren: de kwaliteit, de toegankelijkheid en de efficiëntie, alsmede richtsnoeren voor de duurzame ontwikkeling van het sociale werkterrein. Gegevensuitwisseling wordt serieus genomen en er is een nationale databank met lokale en nationale bijstandsgegevens ontwikkeld. Hiermee kan de afhankelijkheid van mensen van de nationale en lokale bijstand worden onderzocht.

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is een van de belangrijkste doelstellingen van het sociaal beleid in **Litouwen**. Alle gemeenten verschaffen sociale bijstand middels een gegarandeerd minimuminkomen, de integratie van kwetsbare sociale groepen op de arbeidsmarkt, het opzetten van op gezinnen en kinderen gerichte diensten, het versterken van gemeenschappen en het ondersteunen van niet-gouvernementele organisaties. De staat en de gemeenten zelf verschaffen arme inwoners rechtstreeks sociale bijstand middels contante betalingen. De belangrijkste voorwaarden zijn op alle gemeenten van toepassing, maar de definiëring van de aanspraken is de taak van de gemeentebesturen, evenals de uitbetaling van extra forfaitaire bedragen.

Sociale bijstandscommissies, die onder andere bestaan uit vertegenwoordigers van welzijnswerkers, de gemeente, NGO's en bureaus voor arbeidsbemiddeling, zoeken de begunstigen thuis op. Na de leefomstandigheden te hebben geïnventariseerd, dienen zij een inspectierapport in op basis waarvan sociale bijstand wordt toegekend of afgewezen. Zij kunnen naast de financiële problemen ook op andere problemen stuiten, en deze helpen op te lossen. Burgers worden aangemoedigd het te melden wanneer zij mensen zien die sociale bijstand nodig hebben of die de sociale bijstand misbruiken. Hoewel de gegevensuitwisseling tussen verschillende instellingen ook kan helpen om misbruik te voorkomen, is zij toch vooral bedoeld om de samenwerking te versterken. De gegevensuitwisseling tussen gemeenten en bureaus voor arbeidsbemiddeling vormden het grootste succes omdat deze uitwisseling enorm gunstige gevolgen had voor de integratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt.

Ondanks een verschuiving in de richting van decentralisatie, ligt de grootste verantwoordelijkheid voor de levering van sociale zekerheidsdiensten in **Malta** — een klein, hecht land — nog altijd bij de centrale overheid, die verantwoordelijk is voor het sociale beleid in het algemeen. Dit geldt voor het jeugd- en gezinsbeleid, sociale huisvesting, sociale zekerheid, pensioenen en andere solidariteitsdiensten, alsmede voor zaken die betrekking hebben op gehandicapten, ouderen en gemeenschapszorg.

Een van de eerste initiatieven op dit gebied was de oprichting van districts bureaus voor sociale zekerheid op de Maltese eilanden — een maatregel die bedoeld was om dichtbij de mensen bijstand en advies te geven over sociale zekerheidszaken. Een andere ontwikkeling bestond uit de oprichting van centrale aanspreekpunten (“één loket”) voor sociale diensten, hoofdzakelijk in kansarme gebieden. Kort geleden zijn deze centra omgevormd en nu zijn ze specifiek gericht op armoede en sociale uitsluiting en hanteren ze een ambulante, geïntegreerde aanpak. Een groot, nog lopend reorganisatieproces moet resulteren in de bouw van 18 gemeenschapscentra die zich zullen richten op preventie en vroege interventie op basis van een meer gedecentraliseerde, mensgerichte en op rechten gebaseerde benadering, geschraagd door een meer actieve inclusie en de participatie van stakeholders bij het verschaffen van de sociale zekerheid.

Decentralisatie leidt waarschijnlijk tot meer aandacht voor preventie en tot samenwerking tussen publieke sociale diensten en maatschappelijke organisaties. Er is ook sprake van een verschuiving van de specifieke rol van welzijnswerkers naar een bredere inzet van gemeenschapswerkers, van wie de rol op dit moment echter nog minder duidelijk is vastgelegd. Gemeenschapswerk is een innovatief concept in Malta waar de kerk nog steeds een grote rol speelt bij het welzijnswerk en gemeenschapsdiensten.

Het Nationaal Strategisch Beleid inzake Armoedebestrijding en Sociale Integratie (2014–2024) brengt het strategisch beleid van Malta in kaart dat armoede en sociale uitsluiting moet aanpakken middels een uitgebreide, op de lange termijn gerichte, resultaatgerichte, participatieve partnerschapsbenadering, die is gebaseerd op de waarden van solidariteit, gelijkheid, waardigheid en respect voor de fundamentele rechten van de mens en sociale rechtvaardigheid.

Alhoewel **Polen** beschikt over een algemeen rechtskader voor de strategische aanpak van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op regionaal en lokaal niveau, wordt dit kader niet eensluitend en volledig ten uitvoer gelegd. Regionale en lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van sociale vraagstukken en probleemgebieden, alsmede voor het formuleren en uitvoeren van strategieën om sociale problemen op te lossen, maar er is geen gemeenschappelijk model. De bestaande instellingen hebben de neiging om zich los van elkaar op sectorale vraagstukken te richten, zoals werkloosheid, sociale bijstand, onderwijs, gezondheid en huiselijk geweld. De samenwerking tussen sociale diensten, met name sociale bijstandsdiensten en openbare arbeidsbemiddelingsdiensten, is pas vrij recent van de grond aan het komen.

22

Een cruciale rol wordt vervuld door het sociale bijstandsstelsel dat georganiseerd is in samenwerking met stichtingen, verenigingen, de Rooms-Katholieke Kerk, andere kerken, religieuze groeperingen, werkgevers en zowel natuurlijke als rechtspersonen. Er geldt een wettelijke verplichting om in elke gemeente een centrum voor sociale bijstand te vestigen. Deze centra verlenen een breed scala aan uitkeringen en diensten, waaronder contante uitkeringen en verschillende vormen van niet-financiële ondersteuning (welzijnswerk, opvangdiensten, begeleiding door een deskundige, hulp bij het regelen van officiële zaken en andere belangrijke kwesties). De centra hebben ook welzijnswerkers in dienst. De rol van die welzijnswerkers is kort geleden onderwerp van debat geworden, waarbij met name de vraag speelt of zij zich puur op persoonlijke begeleiding zouden moeten richten of veel meer betrokken zouden moeten zijn bij gemeenschapsopbouw.

In **Roemenië** is het nationale sociale bijstandsstelsel gefundeerd op een groot aantal beginselen, zoals sociale solidariteit, subsidiariteit, nabijheid, complementariteit en een geïntegreerde benadering, partnerschap, individuele aanpak en participatie van begunstigden. De verantwoordelijkheid wordt gedeeld tussen de centrale overheid (die het beleid opstelt en het systeem van het welzijnswerk ontwerpt, en dit vervolgens coördineert, monitort en evalueert) en de lokale overheden en maatschappelijke dienstverleners die het beleid uitvoeren, maar ook hun eigen sociale diensten organiseren. Deze lokale verantwoordelijkheid kan worden uitbesteed aan NGO's, religieuze organisaties of juridische entiteiten. De sociale diensten worden gefinancierd door nationale en/of regionale budgetten, de bijdrage van de begunstigde of de familie en andere bronnen. De sociale dienstverlening is gebaseerd op het in kaart brengen en beoordelen van de sociale behoeften van een persoon, een gezin of een groep. Dit wordt gedaan door welzijnswerkers.



De welzijnswerker heeft een casemanagementfunctie en werkt nauw samen met de begunstigde. Als tijdens de eerste evaluaties blijkt dat er bepaalde behoeften zijn, dan wordt er een persoonlijk zorgplan opgesteld dat zowel door de maatschappelijk assistent als de begunstigde kan worden uitgevoerd, of anders kan worden doorgestuurd naar een zorgverlener, die meestal door de begunstigde of zijn/haar vertegenwoordiger wordt uitgekozen. Vervolgens is de lokale sociale bijstandsdienst verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van de resultaten van de interventie.



D. Belangrijkste gespreksonderwerpen tijdens de vergadering

Tijdens het debat kwamen een groot aantal gemeenschappelijke vraagstukken aan de orde. Er werden zorgen geuit over de huidige bezuinigingen en er werd gesproken over de recente aandacht voor arbeidsmarktactivering van gebruikers van sociale bijstand. Er werd ook aandacht besteed aan de moeilijkheid om de lokaal en individueel op maat gemaakte implementatie in overeenstemming te brengen met nationale, systematische beleidsvorming. Er werd ook gekeken naar de mate waarin welzijnswerk op zichzelf een gespecialiseerde vaardigheid was waarvoor beroepsmatig geschoolde welzijnswerkers nodig waren.

De behoefte aan overkoepelende doelen voor maatregelen tegen armoede

In de discussie was algemene overeenstemming dat overkoepelende doelen voor maatregelen tegen armoede nationaal vastgesteld moesten worden, maar dat er bij de tenuitvoerlegging ervan ook sprake moest zijn van een sterke lokale rol.

De laatste decennia is het Europese niveau relevanter geworden als context voor armoedebestrijding. Er zijn nationale doelstellingen opgesteld in het kader van de EU 2020-strategie en in deze context is er een nationaal programma geschreven. Om de twee jaar moet er een nationaal strategisch rapport worden opgesteld. Het is betekenisvol dat er in de meeste Peer Review-landen nationale actieplannen zijn ontwikkeld (zie het overzicht van de Peer Review-landen in Deel C) — ook als antwoord op deze Europese context.

Actieve inclusie werd aangemerkt als een belangrijk middel om een einde te maken aan de huidige situatie waarin steeds verder wordt afgedreven van de doelstellingen in de EU 2020-strategie: om ten minste 20 miljoen mensen uit de armoede te tillen en 75 % van de beroepsbevolking aan het werk te krijgen. Op dit moment hebben ongeveer 4 miljoen meer mensen in de EU te maken met armoede en sociale uitsluiting dan toen de strategie werd gelanceerd. Met name armoede onder kinderen en ernstige materiële deprivatie blijken scherp te zijn toegenomen.

Het sociaal investeringspakket en andere initiatieven die de Commissie de afgelopen jaren heeft genomen, hebben altijd benadrukt hoe belangrijk het is om mensen die van de arbeidsmarkt en de maatschappij zijn uitgesloten, er weer actief bij te betrekken. De drie pijlers van actieve inclusie zijn actief arbeidsmarktbeleid, passende minimuminkomens en toegang tot hoogwaardige voorzieningen. Het Nederlandse beleid houdt rekening met deze drie elkaar versterkende pijlers. Meer in het bijzonder, de SWT's zijn een goed praktisch voorbeeld van toegang tot hoogwaardige sociale voorzieningen. Alles wijst erop dat als de voorzieningen op een geïntegreerde manier worden aangeboden, de efficiëntie en kosteneffectiviteit verbeteren. Dergelijke geïntegreerde voorzieningen zijn een goede langetermijninvestering in sociaal welzijn, groei en werkgelegenheid.



De lokaal en individueel op maat gemaakte implementatie in overeenstemming brengen met nationale, systematische beleidsvorming

Er is opheldering nodig over de rollen en doelen van de verschillende betrokken instellingen, met name omdat niet alle Nederlandse gemeenten al SWT's hebben opgericht. Is het doel om dit beleid in het hele land in te voeren of wordt dat besluit volledig aan de gemeenten overgelaten? Er zijn kwantitatieve doelstellingen en indicatoren nodig om de resultaten te kunnen toetsen en regelmatig, op bewijs gebaseerde evaluaties mogelijk te maken. Hier ligt een rol voor het Nederlandse ministerie, namelijk het beoordelen of dit initiatief werkelijk werkt.

Het vertellen aan gemeenten wat ze moeten doen staat haaks op de Nederlandse visie van decentralisatie. Via de lokale democratie moeten gemeenschappen gemeenten ter verantwoording roepen. In sommige gemeenschappen, bijvoorbeeld in plattelandsgebieden, werken SWT's mogelijk niet. Er zijn ook andere vormen van geïntegreerde benaderingen. Een aantal daarvan wordt beschreven in bijdragen van andere deelnemers aan de Peer Review. Het is dus mogelijk dat sommige gemeenten, als ze de samenvatting van deze Peer Review hebben gelezen, besluiten dat een ander initiatief voor hen interessanter zou zijn dan het opzetten van een SWT. Het huidige gebrek aan een goede evaluatie van de SWT's is deels te wijten aan het feit dat de doelstellingen per gemeente verschillen. Sommige gemeenten geven bijvoorbeeld voorrang aan straathoekwerk terwijl andere zich hoofdzakelijk richten op de coördinatie van het gesubsidieerde werk van verschillende NGO's en het voorkomen van dure overlappingsen. Dit resulteert in gemeenten die hun eigen evaluaties schrijven op basis van verschillende criteria. Dit belemmert ongetwijfeld het eenvoudig delen — zowel binnen als tussen landen — van goede praktijken op het gebied van armoedebestrijding.

25

De recente aandacht voor arbeidsmarktactivering en het inzetten van de eigen kracht van gebruikers van sociale bijstand

De SWT's in Nederland zijn niet primair gericht op armoedebestrijding, maar veel eerder op het bevorderen van de inzet van eigen kracht en sociaal welzijn. Dit impliceert dat de teams beter geïntegreerd moeten worden met andere sociale diensten.

Een van de grootste uitdagingen voor de goede coördinatie van de diensten is het vinden van een balans tussen inkomensondersteuning en sollicitatieverplichtingen of andere vormen van activering. Dit wordt met name lastig als de taken aan verschillende instellingen worden toegewezen. Tot op heden maakte de discussie nog niet duidelijk wat de rol van de SWT's was, als die er al was, bij het bevorderen van arbeidsmarktactivering. In welke mate zijn lokale arbeidsbemiddelingsbureaus betrokken bij het werk van de SWT's?

Het stelsel van sociale bescherming is een meer activerende rol aan gaan nemen. Mensen kunnen worden geholpen nieuwe vaardigheden te verwerven als zij ander soort werk moeten gaan doen. Als iemand volledig afhankelijk is van de sociale bijstand omdat er geen banen zijn, wordt hij of zij gestimuleerd op een andere manier te participeren. Maar als het misgaat, staan de kranten daar vol van. Een berucht voorbeeld is iemand die een betaalde baan had en wordt ontslagen, waarna hij uiteindelijk weer hetzelfde werk gaat



doen als ‘vrijwilliger’ met een bijstandsuitkering. Maar het voordeel is dat mensen op deze manier contact houden met de samenleving en de wereld van het werk, terwijl hun bestaansminimum is gegarandeerd.

Wat de inzet van de eigen kracht van gebruikers betreft, kunnen de SWT's voordeel hebben bij een conceptuele verbetering. Enerzijds is het belangrijk dat mensen worden begeleid om hun eigen problemen op te lossen, anderzijds mag, volgens het idee van het inzetten van eigen kracht, de verantwoordelijkheid niet alleen bij het individu worden gelegd. Het inzetten van eigen kracht vergt bewustwording, scholing en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden (bijv. digitale competentie), maar ook de middelen en de belangenbehartiging van verschillende professionals en netwerken. Om deze verschillende gebieden met elkaar te verbinden is constante coördinatie van beleid en praktijk noodzakelijk. Dit vergt een aanzienlijke inspanning van politici, ambtenaren, private partijen en de lokale gemeenschappen.

Is welzijnswerk op zichzelf een gespecialiseerde vaardigheid waarvoor beroepsmatig geschoolde welzijnswerkers nodig zijn?

Er is wat discussie over de competenties die welzijnswerkers moeten hebben, en over hun status. Als teams gebruik moeten maken van verschillende deskundigen, is welzijnswerk dan geen specialisme op zich dat als zodanig erkend moet worden, met de daarbij horende kwalificaties en beloning? Er werd over deze zaken geen algemene overeenstemming bereikt, maar sommige deelnemers waren er wel voor om op dit gebied relevante informatie te delen.

26

De eerste ervaringen van de SWT's in het gastland hebben aangetoond dat de moeilijkste verandering voor professionals is dat zij de overstap moeten maken van het zorgen voor mensen naar het creëren van de omstandigheden waarin mensen voor zichzelf kunnen zorgen. Nieuwe welzijnswerkers worden nu opgeleid om de reflex te hebben dat zij mensen leren zelf verantwoordelijkheid te nemen en dat zij niet gaan proberen andermans problemen op te lossen. De behoefte aan meer opleiding op het gebied van welzijnswerk met kansarme groepen in de verschillende stadia van hun leven, waaronder woonwagenbewoners, Roma, etnische minderheden, migranten en vluchtelingen, alsmede kinderen, gezinnen en ouderen, werd door verschillende andere aanwezige landen gedeeld. In Letland is bijvoorbeeld een groot project inzake welzijnswerkontwikkeling in voorbereiding, met hulp van geld uit het Europees Sociaal Fonds. Het project is gericht op methodologieën, capaciteitsopbouw, teambuilding en andere elementen die gemeenten kunnen helpen de kwaliteit van hun welzijnswerk te verbeteren. Er zullen ook richtlijnen en materialen worden ontwikkeld over kwaliteitsbeoordeling en caseload-niveaus.

Ierse deelnemers uitten vergelijkbare zorgen over veranderingen in de vereiste competenties. Door de recente SICAP-ervaring raakten welzijnswerkers betrokken bij meer kwaliteitsintensieve, langdurige begeleiding aan inwoners van de gemeenschap. Maar de caseload-basis voor hun werk is nieuw. Ze zijn overgestapt van een aanpak van brede gemeenschapsontwikkeling naar één-op-één werken, en het regelmatig volgen van cliënten is een nieuwe manier van werken. Een andere uitdaging is dat hoewel het programma op werkgelegenheid, onderwijs en opleiding is gericht, sommige mensen met bredere problematieken naar de welzijnswerkers toe komen. Het helpen bij de andere behoeften



maakt onderdeel uit van de caseload van de welzijnswerker, maar hier wordt geen rekening mee gehouden in de verslagleggingsindicatoren.

Een deel van de recente discussie ging over de vraag of welzijnswerkers zich puur op persoonlijke begeleiding moesten richten of ook betrokken zouden moeten zijn bij gemeenschapsopbouw. Een probleem dat door het gastland werd aangekaart was dat er binnen de SWT's weinig collectief welzijnswerk wordt ondernomen vanwege de werkdruk die voortvloeit uit de individuele gevallen. En toch is de collectieve aanpak op de lange termijn doeltreffender omdat deze aanpak mensen kansen biedt op participatie. In Malta is een verschuiving gaande van de specifieke rol van welzijnswerkers naar een bredere inzet van gemeenschapswerkers, alhoewel hun rol nog steeds minder goed is vastgelegd. In Denemarken worden er pogingen ondernomen om welzijnswerkers te bevrijden van het papierwerk, zodat zij meer tijd kunnen besteden aan het contact met cliënten. Een nadeel van het steeds meer online beschikbaar stellen van aanvraagprocedures is dat mensen niet langer verplicht zijn om persoonlijk contact op te nemen met de sociale diensten om een bijstandsuitkering te krijgen.

Hoeveel ruimte moeten welzijnswerkers (en andere professionals) krijgen? Moeten ze carte blanche krijgen of volgens zeer gedetailleerde richtlijnen werken? Deense welzijnswerkers hebben een handleiding over het omgaan met daklozen. Zij moeten de handleiding stap voor stap volgen; dit betekent niet dat er geen rekening wordt gehouden met het individu, maar wel dat het werk volgens een bepaalde koers verloopt. Welzijnswerkers zijn zich uitermate bewust van de diensten en de follow-up die ze moeten verzorgen.

Overige zaken

Er werd gesuggereerd dat de SWT-aanpak geen aandacht zou hebben voor de armsten van de armsten — de daklozen. In sommige gevallen maken mensen uit daklozenorganisaties echter juist onderdeel uit van het SWT. De SWT's zijn geen daklozenopvang en ook geen voedselbanken, maar ze kunnen mensen de goede richting opsturen en NGO's samenbrengen.

E. Conclusies en belangrijkste lessen

- SWT's kunnen een betaalbaar, doeltreffend en duurzaam instrument vormen in de strijd tegen armoede en daarmee samenhangende problemen. De voordelen van SWT's zijn onder andere flexibiliteit, potentiële kosteneffectiviteit en vereenvoudigde toegang. Ze zijn gebaseerd op een evaluatie van de behoeften. SWT's draaien niet alleen om armoede: ze verschaffen één loket naar een geïntegreerde aanpak van zorg en begeleiding. Ze liggen verankerd in lokale gemeenschappen en hebben een lage drempel, waardoor ze makkelijk toegankelijk zijn. Aangezien de teams in lokale woonwijken gevestigd zijn, bieden ze de mogelijkheid om dagcentra voor welzijnzorg te combineren met straathoekwerk.
- SWT's moeten sterk verankerd zijn in de lokale gemeenschap: alle relevante stakeholders, met name NGO's, werkgevers en mensen die in armoede leven, moeten erbij worden betrokken. Oplossingen moeten worden bedacht in samenspraak met de gebruikers, en niet van bovenaf worden opgelegd. Het in samenwerking leveren van diensten aan mensen met verschillende behoeften op het gebied van gezondheid, onderwijs, huisvesting, zorg, financiën en werkgelegenheid, maakt op maat gemaakte oplossingen en betere resultaten mogelijk.
- Een geïntegreerde aanpak van welzijnswerk vraagt om multidisciplinaire teams die zijn samengesteld uit uiterst gemotiveerde en competente professionals. Algemene welzijnswerkers, die vanuit een breed perspectief te werk gaan en over juridische competenties beschikken (front office) kunnen helpen bij het coördineren en ontwikkelen van netwerken op lokaal niveau. De specialistische competenties van welzijnswerkers (zoals hun kennis van geschikte methoden) blijven van fundamenteel belang. Voor veel van de gebieden waarin de SWT's werken, zijn mensen met een specifieke opleiding nodig. Het is extreem belangrijk dat het werk van beroepsmatig geschoolde welzijnswerkers wordt gewaardeerd en dat wordt erkend dat het specialisten op hun vakgebied zijn. Sociale interventies vergen een aanpak waarin verschillende methoden gecombineerd worden, rekening houdend met de diversiteit van de mogelijke gebruikers.
- Een coherente strategie voor armoedebestrijding moet gebaseerd zijn op een definitie van armoede die verder gaat dan alleen inkomen en ook rekening houdt met de gevolgen van "indirect" armoedebeleid dat vaak nog een diepere impact heeft op armoedebestrijding dan "direct" (gericht) beleid. Een hernieuwde nadruk op en versterking van sociale rechten is fundamenteel: zij verschaffen het rechtskader om volledig aan de samenleving te kunnen deelnemen. Een rechtskader voor SWT's zou niet alleen een gemeenschappelijke context moeten bieden, maar ook voldoende ruimte moeten laten voor aanpassing aan lokale situaties en behoeften. Een "maatschappelijke effectbeoordeling" kan helpen om tegengestelde of anderszins onverwachte resultaten te voorkomen en de doeltreffendheid van initiatieven te versterken. Ook het systematisch verzamelen van betrouwbare informatie is belangrijk.
- Het overdragen van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau brengt twee grote uitdagingen met zich mee: het gebrek aan middelen om aan de gedelegeerde verplichtingen te voldoen en het risico dat ongelijkheid tussen verschillende gemeenten kan leiden tot ongelijke behandeling op basis van woonplaats en dus tot zorgmigratie. Dit is een van de redenen waarom een meerlagig bestuur waarbij op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau wordt samengewerkt, noodzakelijk



is, evenals horizontale samenwerking/partnerschappen tussen verschillende partijen (publieke sector, bedrijfsleven en NGO's) en verschillende domeinen (afdelingen).

- De “actieve inclusie”-aanpak, met zijn drie pijlers (passende inkomensondersteuning, inclusieve arbeidsmarkten en toegang tot hoogwaardige diensten) verschaft het beste kader voor integratiebeleid (zie de Aanbeveling van de Europese Commissie 2008/867/EG van 3 oktober 2008). In het sociaal investeringspakket en andere recente initiatieven van de Commissie is altijd benadrukt hoe belangrijk het is om mensen die van de arbeidsmarkt en de maatschappij zijn uitgesloten, actief te integreren. Het onderzochte Nederlandse beleid houdt rekening met deze drie elkaar versterkende pijlers, en met name met de toegang tot hoogwaardige sociale diensten. Alles wijst erop dat als diensten op een geïntegreerde manier worden aangeboden, de efficiëntie en kosteneffectiviteit van die diensten verbeteren. Dergelijke geïntegreerde voorzieningen zijn een goede langetermijninvestering in sociaal welzijn, groei en werkgelegenheid.
- Als gebruikers van de sociale voorzieningen gedwongen worden om onbetaald werk te verrichten “ten behoeve van de samenleving”, dan moet dit werk ook bijdragen aan de kansen op de arbeidsmarkt van de gebruiker en aan zijn/haar eigen persoonlijke ontwikkeling. Er is echter een risico dat onbetaald werk het aantal banen dat beschikbaar komt voor laag opgeleid personeel doet afnemen en/of echt vrijwilligerswerk verdringt.
- Het inzetten van de eigen kracht van gebruikers is van essentieel belang, maar niet alle verantwoordelijkheid mag op de schouders van de gebruikers rusten. Zelfs het vertrouwen op de eigen netwerken van de gebruikers is geen haalbare optie omdat “arme mensen arme netwerken hebben”. Mensen die in armoede leven hebben behoefte aan zowel instrumentele ondersteuning (banen, onderwijs, huisvesting, inkomen) als expressieve ondersteuning (zoals emotionele ondersteuning en het opgenomen worden in nieuwe netwerken). Het inzetten van de eigen kracht vergt bewustwording, scholing en de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden, maar ook de middelen en de belangenbehartiging van verschillende professionals en netwerken. Kwalitatieve instrumenten zouden verbeteringen in het inzetten van de eigen kracht kunnen meten.
- Er dient meer nadruk te worden gelegd op het leveren van bewijs met betrekking tot goede beleidsvorming, dienstverlening en evaluatie zodat de meest doeltreffende en efficiënte benaderingen in kaart kunnen worden gebracht en op grotere schaal kunnen worden toegepast. Een constante coördinatie van beleid en praktijk is noodzakelijk. Dit vergt een aanzienlijke inspanning van politici, ambtenaren, private partijen en lokale gemeenschappen. Samenwerking met NGO's is belangrijk aangezien zij waardevolle specialistische kennis kunnen inbrengen. Er dienen systematische evaluaties van de SWT's te worden uitgevoerd, samen met een vergelijking in de tijd: Zijn de SWT's erin geslaagd hun doelstellingen te bereiken? Hoe tevreden waren gebruikers over de dienst? En in welke mate waren de SWT's in staat te voldoen aan de behoeften van de gebruikers?
- Binnen de EU lopen meer dan 120 miljoen mensen momenteel risico op armoede of sociale uitsluiting. Conform het beginsel van subsidiariteit dient armoedebestrijding een bevoegdheid van de lidstaten te blijven. Het Europees platform tegen armoede en sociale uitsluiting (EPAPSE) dient echter hervormd en versterkt te worden. De implementatie van relevante Europese beleidsdocumenten (zoals de aanbeveling inzake actieve inclusie, de aanbeveling inzake investeren in kinderen en het pakket

sociale-investeringsmaatregelen) dienen nauwlettender te worden gemonitord. De Europese Pijler voor Sociale Rechten die momenteel in de EU wordt uitgewerkt, moet bepalingen bevatten die relevant zijn voor armoedebestrijding en de bevordering van sociale participatie.

- De Europese Commissie lanceert oproepen voor projecten die gericht zijn op het stimuleren van beleidsinnovatie bij de levering van geïntegreerde diensten. De Commissie heeft ook een aanbesteding gedaan voor een groot onderzoek van ten minste 10 landen. Het onderzoek betreft een beoordeling van de hervormingen die bedoeld waren om de levering van sociale voorzieningen voor mensen met een minimuminkomen te integreren. Dit zal helpen bij de voorbereiding van hervormingspaden voor lidstaten. De resultaten van het onderzoek zouden tegen het eind van 2017 klaar moeten zijn.
- Een voorstel van de Commissie voor een Aanbeveling betreffende de integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt is op 7 december 2015 aangenomen door de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO) waar alle EU-ministers die verantwoordelijk zijn voor die beleidsgebieden samenkomen. Deze aanbeveling pleit tevens voor een geïntegreerde aanpak en één centraal aanspreekpunt voor werklozen — één loket.
- Het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 zal meer dan genoeg kansen bieden om aandacht te besteden aan armoedevraagstukken. De bestrijding van armoede zal een van de speerpunten van dit voorzitterschap worden. Tijdens het voorzitterschap zal de uitwisseling van goede praktijken van armoedebestrijding worden gestimuleerd en zal men er alles aan doen om overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties verder bij deze inspanning te betrekken. Nederland zal ook de jaarlijkse conferentie van het Europees Sociaal Netwerk in 2016 voorzitten. Het Nederlandse voorzitterschap zal vragen om conclusies van de Europese Raad inzake een geïntegreerde aanpak. Deze conclusies van de Raad zullen in het Comité voor de sociale bescherming worden opgesteld. Het streven is om de conclusies in juni 2016 door de Raad EPSCO te laten goedkeuren.
- De resultaten van deze Peer Review kunnen een significante bijdrage leveren aan de verbetering van geïntegreerd armoedebeleid op zowel lokaal als nationaal niveau, aangezien de Peer Review een plek biedt waar de aanpak van elk land gepresenteerd en besproken kan worden. De Peer Review faciliteert derhalve het wederzijds leren, is nuttig voor alle lidstaten bij hun proces om hun sociale zekerheidstelsels, beleid, praktijken en praktische instrumenten/gebruikte hulpmiddelen te verbeteren, met het doel de meest kansarme individuen en kwetsbare groepen beter te bereiken en te ondersteunen.



Bibliografie

Barca, F. (2009). *Towards a territorial social agenda for the European Union* Werkdocument. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm.

Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S. en Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe: A study of national policies*. ("Sociale investeringen in Europa: een studie van nationaal beleid") Brussel: Europese Commissie, Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13805&langId=en>

de Boer, N. en van der Lans, J. (2013). *Burgerkracht in de wijk. Sociale wijkteams en de lokalisering van de verzorgingsstaat*. Den Haag: Platform31.

Europees Sociaal Netwerk (2015). *Connecting Europe to Local Communities: The view of local public social services on the European Semester 2014*. http://www.esn-eu.org/userfiles/Documents/ESN_Connecting_Europe_to_local_communities_-_interactive.pdf

Klijnsma, J. (2016). *Toespraak van staatssecretaris Klijnsma (SZW) bij de Peer Review Sociale Wijkteams van de Europese Commissie op 19 en 20 januari 2016*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/01/19/speech-klijnsma-peer-review>

Larsen, V., Lubbe, M. en de Boer, L. (2014). *Meta-analyse MKBA's sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten*. In opdracht van ministerie van BZK.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Host Country Paper (Peer Review on Social Community Teams Empowering People out of Poverty. The Netherlands, 19–20 January 2016)*.

Natali, D. en Vanhercke, B. (2015). *Social policy in the European Union: State of play 2015*. Brussel: ETUI.

Oude Vrielink, M., van der Kolk, H. en Klok, P.-J. (2014). *De vormgeving van sociale (wijk)teams. Inrichting, organisatie en vraagstukken*. Den Haag: Platform31. <http://www.platform31.nl/publicaties/vormgeving-sociale-wijkteams>

Tonkens, E. (2014). *De participatiesamenleving inhumanaan? Socrateslezing*.

Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Mogelijk maken wat nodig is. 17 casussen uit de dagelijkse praktijk van sociale wijkteams*. Den Haag. <http://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2015/september/11/casusboekje-sociale-wijkteams>

van Berkel, R. (2006). The decentralisation of social assistance in the Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2): 20-31.

Vanhercke, B. (2012). *Social Policy at EU-Level: From the anti-poverty programmes to Europe 2020*. Achtergrondnota. Brussel: OSE. http://www.ose.be/files/publication/2012/Vanhercke_2012_BckgrndPaper_EC_12122012.pdf

Veldheer, V., Jonker, J., van Noije, L. en Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).



Europese Commissie

Sociale wijkteams tegen armoede

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2016 — 32 blz. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-58763-4

doi: 10.2767/77856

Deze publicatie is beschikbaar in een elektronische versie in het Engels, Frans, Duits en Nederlands.

HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES?

Gratis publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Unie.
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu> of stuur een fax naar +352 2929-42758.

Betaalde publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het Publicatieblad van de Europese Unie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie):

- via een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

Sociale wijkteams tegen armoede

Gastland: **Nederland**

Deelnemende landen: **België – Denemarken – Finland – Ierland – Letland – Litouwen – Malta – Polen – Roemenië – Tsjechië**

Stakeholders: **Europees Sociaal Netwerk (ESN), het Europees Netwerk Armoedebestrijding (EAPN)**

Een van de speerpunten van de Nederlandse regering is de transitie van een verzorgingsstaat naar een “participatiesamenleving”, een samenleving die is gebaseerd op de zelfredzaamheid en de sociale netwerken van burgers. Grote delen van de sociale zekerheid zijn overgedragen aan de gemeenten. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij een geïntegreerde aanpak van de sociale voorzieningen hanteren en elk individueel geval een oplossing op maat bieden. In reactie hierop hebben veel gemeenten Sociale Wijkteams (SWT's) opgericht. Tijdens deze Peer Review, die in Den Haag werd gehouden, werd gesproken over het gebruik van SWT's om armoede te bestrijden.

Tijdens de Peer Review die in januari 2016 in Den Haag werd gehouden, werd het gebruik van SWT's in de strijd tegen armoede besproken.

