Rekenkamer Arnhem

Doorbreek de Patronen

Onderzoek naar generatiearmoede in Arnhem

December 2023

zaaknummer 4011624

Bestuurlijke nota

Bestuurlijke boodschap

1. Inleiding

1.1 Inleiding 4

1.2 Dankzegging 5

1.3 Context 6

2. Onderzoeksverantwoording

2.1 Aanleiding 7

2.2 Vooronderzoek 7

2.3 Focus 7

2.4 Vraagstelling 9

2.5 Onderzochte tijdsperiode 10

2.6 Onderzoeksmodel 10

2.7 Normenkader 11

2.8 Aanpak 11

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Samenvattend beeld van bevindingen 13

3.2 Conclusies 14

3.3 Aanbevelingen 16

4. Reactie college van B&W

5. Nawoord rekenkamer

Bijlage 1: Experts

Bijlage 2: Nota van Bevindingen

Bestuurlijke boodschap

Wat is er nú nodig, om ervoor te zorgen dat de toekomstige kinderen van de kinderen die nu in armoede leven meer bestaanszekerheid genieten? Doorbreek de patronen!

Het goede nieuws

De gemeente Arnhem zet veel in op de aanpak van armoede. De ambities zijn hoog en de inzet en betrokkenheid is groot. De Arnhemse inzet bevat grotendeels alle werkzame aanpakken en bestanddelen die door gezinnen, experts en professionals zijn benoemd. Waar de gemeente de betreffende inwoners daadwerkelijk bereikt, ondersteunt zij hen in hun bestaanszekerheid. De gemeente biedt op vele vlakken voorzieningen of het nu om de Gelrepas, inkomenstoeslagen, opvoedondersteuning, hulp bij schulden, talentontwikkeling, begeleiding naar (vrijwilligers)werk of het wijkteam gaat. Er is dus veel mogelijk en ook veel van de werkzame aanpakken zoals genoemd door de gesproken gezinnen, de geraadpleegde professionals van de gemeente en partners en de (ervarings-)deskundige experts zijn in de Arnhemse aanpak aanwezig. Desondanks blijkt deze hulp niet altijd gevonden te worden en/of het effect te hebben dat generatiearmoede doorbroken wordt.

Maar het **slechte nieuws** is: generatiearmoede lijkt blijvend… Uit het onderzoek blijkt dat juist de gezinnen waar sprake is van generatiearmoede de aanpak het minst effectief is. Terwijl dat nu juist nodig is om ervoor te zorgen dat de toekomstige kinderen van de kinderen die nu in armoede leven meer bestaanszekerheid genieten.

Armoede is een veelkoppig monster. En het sociaal stelsel van Nederland, dat juist die armoede zou moeten voorkomen, begint daar ook op te lijken. De aanpak van armoede is voor een belangrijk deel Rijksbeleid. Maar armoede betreft niet alleen economisch kapitaal, en niet alleen werk is de oplossing. De aanwezigheid van sociaal kapitaal, cultureel kapitaal en persoonlijk/pedagogisch kapitaal is net zo belangrijk voor meer bestaanszekerheid en /of een duurzame doorbraak naar meer bestaanszekerheid. Juist daar kan de gemeente meerwaarde en toegevoegde waarde hebben op het rijksbeleid.

Uit dit onderzoek, maar ook andere onderzoeken, blijkt dat generatiearmoede vraagt om het doorbreken van patronen zowel bij de gezinnen als bij de hulp die aan de gezinnen geboden wordt. De aanpak van de gemeente Arnhem voor deze gezinnen waar sprake is van generatiearmoede is minder effectief dan voor andere gezinnen in armoede. Het is lastig om patronen te doorbreken als je niet kan inbeelden hoe je hoopt dat je toekomst eruit ziet. Aan alle gesproken gezinnen is gevraagd welke verwachtingen zij voor de toekomst hebben, bijvoorbeeld over een jaar. Voor veel ouders was het onmogelijk om een jaar vooruit te kijken, een paar dagen of weken ging meestal net. Een trieste constatering daarbij was dat meerdere gezinnen aangaven dat deze vraag hen nooit gesteld was. Het leven bij de dag zorgt er niet voor dat patronen worden doorbroken. Voor alle mensen die de gezinnen helpen is dat ook lastig. Wat wil het gezin en aan welk toekomstbeeld (al is dat in hele kleine stapjes) gaat gewerkt worden? Kortom, het vraagt om kennis van de situatie waarin de gezinnen zich bevinden, aansluiten bij wat voor hen

werkt en uitgaan van vertrouwen. Dat betekent dat de patronen in de aanpak van armoede ook moeten worden doorbroken. Een armoedeaanpak voor deze gezinnen is niet een kwestie van het beschikbaar hebben en optellen van maatregelen en aanpakken. Maar wel:
Werk vanuit de mensen. Zorg voor echte aandacht en vertrouwen en daardoor nog meer effect en bereik, ook bij degenen die nog niet in beeld zijn. Gebruik daarvoor je wijkteams, met inzet van buddy's, rolmodellen. Dan komt men ook naar jou toe ...al is het natuurlijk een kwestie van lange adem.
En stel ze die vraag: wat helpt jou echt? Baseer daar je beleid op en vervolgens daarop realistische doelstellingen. Niet andersom…doorbreek dat oude patroon! Zo help je ook de inwoners die het betreft hun patronen te doorbreken. En zo hun kinderen het voorbeeld te geven hoe en dát zij op eigen benen kunnen staan. Rolmodellen en voorbeelden daarvan zijn er. Maak er gebruik van. Doorbreek die patronen! Geef het voorbeeld. De wil is er, daar vertrouwen wij op.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke nota van het onderzoek van de Rekenkamer Arnhem naar het bestaanszekerheidsbeleid van Arnhem, meer specifiek: naar het Arnhemse beleid met betrekking tot het doorbreken van generatie-armoede.

Wat op het moment dat de Rekenkamer startte met de oriëntatie op dit onderwerp (eind 2021) nog 'armoedebeleid' heette, is ondertussen (oktober 2023) in de breedte bestempeld als 'bestaanszekerheid'. Op zich een logische verbale kanteling van 'wat je niet wil' naar 'wat je wél wil'. Op het moment van schrijven van dit bestuurlijk rapport is de term 'bestaanszekerheid' echter zo gemeengoed geworden, in den lande en in de landelijke politiek, dat het woord misschien wel bijna uitgehold is geraakt. In ieder geval is het een zeer breed en complex terrein, wat specificering en definiëring vergt. Voor de onderzoekbaarheid van het onderwerp is ook focus nodig. De Rekenkamer heeft daarom in het onderzoek de focus gelegd op de kinderen. Hoe zorgt Arnhem ervoor dat de kinderen niet meer in armoede leven? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de toekomstige kinderen van de kinderen die nu in armoede leven meer bestaanszekerheid genieten. Oftewel: hoe doorbreek je generatiearmoede?

Deze bestuurlijke nota bevat de hoofdlijnen van de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek van de Rekenkamer Arnhem naar bestaanszekerheid, in het bijzonder het doorbreken van generatiearmoede. De basis hiervoor ligt in de nota van bevindingen, het feitelijke en door de ambtelijke organisatie gevalideerde onderzoeksrapport. De Nota van Bevindingen is als bijlage bij deze bestuurlijke nota gevoegd.
De vraagstelling van het onderzoek is gebaseerd op de bevindingen in het vooronderzoek dat de Rekenkamer in 2022 heeft afgerond. De uitkomsten van dit vooronderzoek treft u in de bijlagen van de Nota van Bevindingen aan.

1.2 Dankzegging

De Rekenkamer Arnhem dankt alle betrokkenen voor hun medewerking aan dit rapport. In de allereerste plaats alle gezinnen in Arnhem die we in 2022 en 2023 hebben mogen en kunnen interviewen. Zij hebben ons met hun openhartige antwoorden een inkijk in de problematiek en de succesfactoren gegeven. De Rekenkamer is met name de Voedselbank en Stichting Leergeld zeer erkentelijk voor hun inzet om ons in contact te brengen met de betreffende gezinnen. Ten tweede zijn we de (ervarings-)experts zeer erkentelijk voor hun inbreng tijdens de expertsessie. Maar ook alle andere betrokkenen die hebben bijgedragen aan dit onderzoek en die de onderzoekers hebben mogen spreken (de ambtelijke contactperso(o)n(en), de ambtenaren, ook van de teams leefomgeving en de sociale wijkteams, en de diverse netwerkpartners en betrokken hulpverleners en informele zorgers) zeggen wij veel dank voor hun openheid, eerlijkheid en de bereidheid om informatie uit- en op te zoeken en aan te leveren.

1.3 Context

Gelijk aan dit rekenkameronderzoek liepen, naast politieke ontwikkelingen op dit onderwerp in den lande, meerdere onderzoekstrajecten van de gemeente Arnhem op het gebied van armoede en bestaanszekerheid. Denk onder andere aan het onderzoek naar de effectiviteit en het bereik van inkomensvoorzieningen, de evaluatie van de Gelrepas en de literatuurstudie naar armoede. De uitkomsten van deze onderzoeken en daaruit voortvloeiende beleidsmaatregelen zijn meegenomen in dit rekenkameronderzoek en in de context van de vraagstelling van dit onderzoek geplaatst.

Ook heeft de gemeenteraad in het kader van de Duisenberg methode programma 6 "Participatie en armoedebeleid" doorgelicht. De aanbevelingen die daaruit voor de gemeenteraad volgden, waren:

1. Vraag het college om duiding van de beleidsindicatoren, trends en samenhang: is het gemeentelijke beleid doeltreffend of spelen andere factoren een rol?
2. Vraag het college naar de normen: absolute norm of richtinggevende via de trends. Daarbij opgemerkt dat niet alles is te kwantificeren, maar geef dat dan aan en ga het gesprek aan hoe dan te evalueren.
3. Selecteer een aantal (politiek) relevante doelen en vraag het college daar met name verder op in te zetten op de doorontwikkeling van de jaarstukken en bestuursrapportages.
4. Ga het gesprek aan met het college over het verdeelvraagstuk van middelen over uitvoeringsmaatregelen. Hoe kun je met elkaar komen tot een doelmatige verdeling? Maak voor de raad helder hoe de verdeling is en hoe dat tot stand is gekomen.

Dit rapport IS een waardevolle aanvulling hierop. Wat is doeltreffend als we het hebben over het doorbreken van generatiearmoede? Wat zijn relevante doelstellingen? Daar gaat dit rapport nadrukkelijk over.

Tot slot: in de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer onderzoeken opgeleverd over beleidsterreinen die tegen het terrein van het armoedebeleid aanschuren: het daklozenbeleid, jeugdbeleid, schuldhulpverlening en ondermijning. En als je verdere doordenkt schuurt zelfs duurzaamheid (NeMia) tegen dit onderwerp aan. Ook die onderzoeken laten eenzelfde beeld zien: De systeemwereld, daar doet Arnhem veel aan, is zelfs koploper op veel terreinen. Toch helpt dat maar ten dele.
Het gaat namelijk niet om dat veelkoppige monster van alle regelingen, maar het gaat om mensen. Voor daklozenopvang zijn regels, waardoor het lijkt dat niemand tegen zijn wil op straat slaapt. Systematisch klopt dat. Maar de praktijk is anders.
Schuldhulpverlening helpt soms, maar vaak ook kwamen we mensen tegen die al 10 of meer jaren tegen het systeem aanhingen, waarvan de schulden soms verveelvoudigden en waar de situatie helemaal niet zo erg was geworden als in het begin naar de mens gekeken was en een hulpverlener naast de schuldenaar was gaan staan en met hem of haar had uitgezocht wat nou echt hielp (en als hulpverlener de bevoegdheid had om buiten de regels om te gaan!). En zo zouden we talloze voorbeelden kunnen citeren uit die eerdere onderzoeken: uiteindelijk is wat echt helpt: de mens voorop, de regels achteraan

2. Onderzoeksverantwoording

2.1 Aanleiding

Het aandeel Arnhemse inwoners dat leeft van een laag inkomen ligt al jaren hoger dan het landelijke gemiddelde. Datzelfde geldt voor het aandeel Arnhemse kinderen. Arnhem staat bijvoorbeeld in de top 10 van gemeenten waarin het aandeel huishoudens met een laag inkomen het hoogst is. Ook de armste postcode van Nederland ligt in Arnhem. Mensen die langere tijd moeten rondkomen van een laag inkomen lopen het risico op armoede.

Geringe financiële middelen gaan vaak samen met ongunstige levensomstandigheden en werken sociale uitsluiting in de hand. En ook andersom lijkt te gelden: een minder sterk sociaal kapitaal kan belemmerend werken voor kansen in het onderwijs en de arbeidsmarkt en leiden tot een lager inkomen en/of instabieler inkomen. Ook een minder goede gezondheid gaat vaak samen met een achtergestelde financiële positie en een achtergestelde financiële positie kan leiden tot gezondheidsproblemen. Het armoedevraagstuk is dus geen eenvoudig verhaal, maar een vraagstuk dat vaak betrekking heeft op meerdere leefdomeinen van mensen. In de navolgende hoofdstukken wordt dit nader toegelicht.

2.2 Vooronderzoek

De Arnhemse situatie heeft de Rekenkamer Arnhem doen besluiten om het onderwerp armoedebeleid op te nemen in het onderzoeksprogramma 2022. Vanwege de complexiteit van het onderwerp, is de Rekenkamer gestart met een vooronderzoek. Het vooronderzoek was een voorbereiding om te komen tot een relevante focus/vraagstelling/afbakening voor het hoofdonderzoek naar het armoedebeleid van de gemeente Arnhem. De opbrengsten van het vooronderzoek zijn opgenomen in bijlage 4. Daarin zijn ook de presentaties aan de raad over de bevindingen (4 juli 2022) en de inrichting van het hoofdonderzoek (10 oktober) opgenomen.

2.3 Focus

De alomvattendheid van de problematiek bij mensen en de integraliteit van de aanpak van de gemeente Arnhem noopt de Rekenkamer Arnhem tot het aanbrengen van een focus in het hoofdonderzoek. We kunnen immers niet alles onderzoeken. Bovendien verkiest de Rekenkamer voor een diepgaander onderzoek op een deelaspect van het armoedevraagstuk boven een algemener onderzoek naar het gehele aanpak van armoede, vanuit de ambitie om te komen tot concrete aanbevelingen. De Rekenkamer Arnhem legt in het onderzoek de focus op generatiearmoede. De motivatie van de Rekenkamer Arnhem is om met het onderzoek bij te dragen aan het verkrijgen van zicht op wat er nú nodig is om ervoor te zorgen dat de toekomstige kinderen van de kinderen die nu in armoede leven meer bestaanszekerheid genieten. Aanvullende redenen die ten grondslag liggen aan deze keuze zijn:

- Het doorbreken van (generatie)armoede is een doelstelling van zowel het Rijk als de gemeente Arnhem. Landelijk is bijvoorbeeld de ‘Aanpak geldzorgen, armoede en schulden’ ingezet die als doel heeft om te komen tot

‘een halvering van het aantal kinderen dat opgroeit in armoede in 2025, en een halvering van armoede en problematische schulden in het algemeen in 2030.’ En zoals eerder aangegeven zet de gemeente Arnhem ook in op het doorbreken van generatiearmoede.

- Verschillende raadsfracties hebben in de sessies, die de Rekenkamer tijdens het vooronderzoek heeft georganiseerd, de voorkeur aangegeven voor een onderzoek met kinderarmoede en/of generatiearmoede als focus.

Wat is generatiearmoede? We sluiten in ons onderzoek aan bij de definitie van generatiearmoede van Verwey Jonker. Het Verwey Jonker instituut heeft in opdracht van de gemeente Arnhem een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een duurzame aanpak van kinderarmoede. In dat onderzoek maakt Verwey Jonker onderscheid in drie verschillende soorten kinderarmoede, waaronder generatiearmoede:

1. “Generatiearmoede: hier is sprake van als in één familie bij meerdere opeenvolgende generaties sprake is van uitsluiting op financieel of sociaal gebied.
2. Migratiearmoede: waarbij het gaat om mensen met een migratieachtergrond die in armoede leven en
3. Situationele armoede: een vorm van armoede die ontstaat als gevolg van een specifieke (levens)gebeurtenis.”

Omwille van de onderzoekbaarheid brengen we ook binnen het onderwerp generatiearmoede verdere focus aan in het onderzoek:

- Het kind (de kinderen) in een gezin staan centraal. Natuurlijk is het zo dat een kind in armoede leeft in een gezin onder andere vanwege de financiële situatie van de ouder(s) of verzorger(s). Het is immers niet het kind dat een laag inkomen heeft maar de ouder(s) hebben een laag inkomen. Zo bekeken is de werking van het armoedebeleid op de ouder(s) van het kind relevant. Maar daarmee wordt het onderzoek ook te uitgebreid. We gaan in het onderzoek dus uit van het gegeven dat er kinderen opgroeien in gezinnen die leven van een laag inkomen. En we richten het onderzoek op de vraag, gegeven die situatie, wat de werking is van de aanpak van de gemeente om kinderen zo min mogelijk gevolgen te laten ondervinden daarvan. Met gevolgen bedoelen we financiële en sociale uitsluiting (conform de definitie van Verwey Jonker). In het onderzoek nemen de interventies mee die (mede) gericht zijn op ouder(s) specifiek om generatiearmoede te doorbreken.

- De aanpak van de gemeente om generatiearmoede te doorbreken omvat zowel concrete (inkomens)regelingen om te voorkomen dat kinderen nu te maken krijgen met financiële en sociale uitsluiting als ook een meerjarige integrale aanpak om generatiearmoede te doorbreken. Bij dat laatste gaat het ook om de inzet van de gemeente op beleidsterreinen als onderwijs, sport, cultuur, zorg, veiligheid etc. In het onderzoek komen deze domeinen aan de orde komen, maar wel uitsluitend in relatie tot generatiearmoede. Met het onderzoek richten wij ons dus niet op de kwaliteit van de uitvoering van de Jeugdwet of dat van Werk en Inkomen etc., maar gaan we na of de betrokken organisaties in staat zijn hun bijdrage te leveren aan de versterking van de positie van kinderen en gezinnen die in armoede leven.

2.4 Vraagstelling

De ***centrale vraag*** van het onderzoek luidt:

Helpt de gemeente de inwoners die ze moet en wil helpen richting (meer) bestaanszekerheid? [1]

De centrale onderzoeksvraag is gezien de focus uitgewerkt in de volgende deelvragen:
1. Bereikt de gemeente de kinderen en hun opvoeder(s) die ze moet en wil bereiken met de aanpak/het instrumentarium?
a. Hoeveel kinderen leven er in Arnhem in armoede? Wat zijn de kenmerken van de huishoudens waarin zij opgroeien?
b. Welk beleid en welke voorzieningen heeft de gemeente om deze kinderen en hun opvoeder(s) te helpen?
c. Welke ketenpartners zijn hierbij betrokken?
d. Welke middelen heeft de gemeente ter beschikking voor deze kinderen en hun opvoeder(s) en waar heeft de gemeente de middelen aan besteed?
e. Worden deze kinderen en hun opvoeder(s) met deze voorzieningen bereikt?

2. Wat werkt wel en niet qua aanpak/instrumentarium voor kinderen en hun opvoeder(s) en
waarom?
a. Draagt het bij aan het verkleinen van uitsluiting van kinderen op financieel en/of sociaal gebied?
b. Is het aannemelijk dat hiermee generatiearmoede wordt doorbroken?
c. Hoe kan de aanpak van generatiearmoede in Arnhem eventueel worden versterkt?

[1] Korte toelichting: Nederland kende ooit een armoedewet. Heden ten dage kent Nederland een sociaal stelsel op basis van Artikel 20 van de Grondwet. Dat stelsel is groot en complex. Het schrijft o.a. voor wat de gemeente moet doen. Daarnaast heeft elke gemeente ruimte, binnen de landelijke kaders, om zelf voor haar inwoners instrumenten, regelingen en interventies toe te voegen, om te doen wat ze voor haar inwoners *wil* doen.

2.5 Onderzochte tijdsperiode

Startpunt van het onderzoek is 2016. In 2015 kwam de Participatiewet in plaats van de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en van een groot deel van de Wajong. Bij de beschrijving van ambities en aanpak ligt de nadruk op het meest recente beleidskader De Weg uit armoede: werken aan een perspectief (2020). Bij het in beeld brengen van de geldstromen (inkomsten en uitgaven, incluis rijksmiddelen) hanteren we 2018 als startpunt.

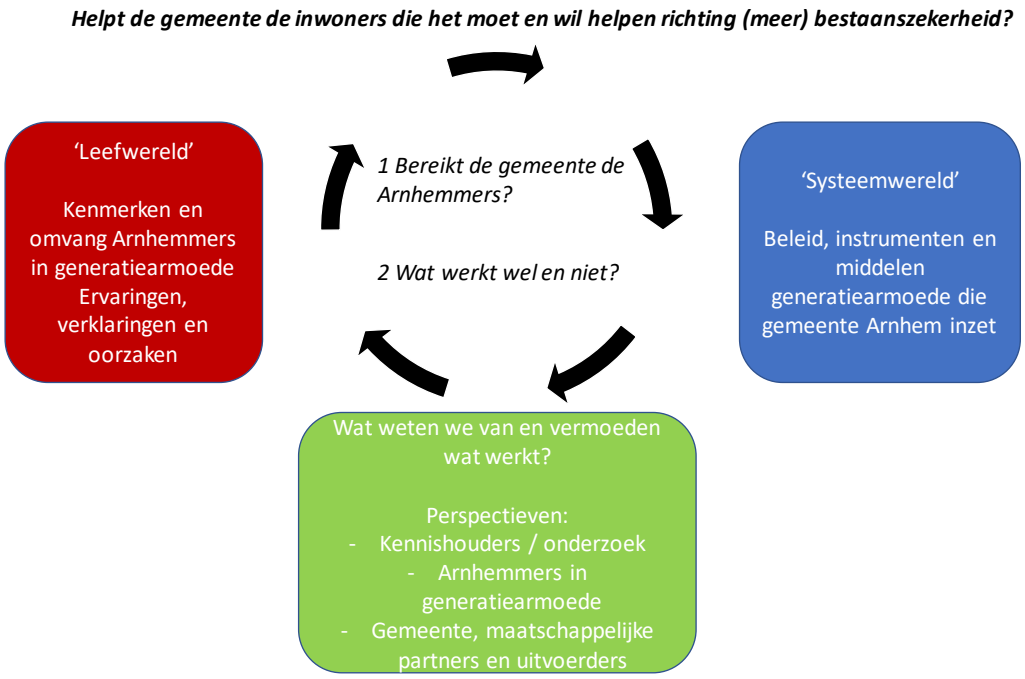
2.6 Onderzoeksmodel

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een onderzoeksmodel opgesteld. Dat beoogt de samenhang tussen de bevindingen in beeld te brengen.

Het onderzoeksmodel bevat drie onderdelen:
1. De leefwereld: hoe ziet generatiearmoede er uit in Arnhem? Om hoeveel Arnhemse gezinnen met thuiswonende minderjarige kinderen gaat het en wat kenmerkt hen? Maar ook welke ervaringen met en verklaringen voor hun situatie hebben zij zelf?
2. Het systeem: wat is het beleid van de gemeente Arnhem en welke instrumenten en middelen zet de gemeente in om generatiearmoede tegen te gaan?
3. Wat weten we van wat werkt in de aanpak van generatiearmoede?

Door door deze drie onderdelen tegen elkaar af te zetten kunnen de deelvragen 1 (bereikt de gemeente de kinderen en ouders?) en 2 (wat werkt wel en niet) worden beantwoord. Daarmee kan ook de centrale vraag worden beantwoord.

In onderstaande figuur zijn de drie onderdelen schematisch weergegeven:



2.7 Normenkader

Het perspectief van de leefwereld (de gezinnen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen) staat centraal in dit onderzoek. Zoals in de inleiding beschreven is sluiten we in dit onderzoek aan bij de stellingname dat beleid moet worden gevormd op basis van de leefwereld van de mensen over wie het beleid gaat om effectief te kunnen zijn. Het normenkader is daarom opgesteld vanuit de leefwereld van de gezinnen in een situatie van generatiearmoede. Dat betekent dat normen zijn afgeleid van kenmerken van deze Arnhemse gezinnen, wat de gezinnen, ervaringsdeskundigen, professionals en experts (onderzoek) als oplossingen en effectieve aanpakken noemen en of de Arnhemmer aanpak van armoede hierop inspeelt.

Norm effectiviteit:
De verschillende aanpakken en interventies van de gemeente Arnhem gericht op (generatie)armoede sluiten aan bij de door gezinnen, professionals en experts genoemde werkzame bestanddelen en oplossingen.

Om deze norm te kunnen toetsen, is allereerst een analyse gemaakt van wat werkt vanuit het perspectief van gezinnen (de geraadpleegde gezinnen in dit onderzoek), de professionals (Arnhemse professionals van de netwerkpartners en de gemeente die aanpakken toepassen) en de experts (onderzoekers die gepubliceerd hebben over effectieve aanpakken van armoede). De werkzame bestanddelen en oplossingen zijn geen absolute normen, maar het resultaat van triangulatie van verschillende bronnen. Dit is geconfronteerd met de Arnhemse aanpakken.

Norm bereik:
Het lukt de gemeente Arnhem om de gezinnen waar sprake is van generatiearmoede te bereiken met hulp en oplossingen.

Deze norm is getoetst door na te gaan wat het bereik van de voorzieningen en aanpakken is. Omdat er geen absolute gegevens beschikbaar zijn over de aantallen gezinnen waar sprake is van generatiearmoede, is nagegaan welke gegevens indicatief een beeld geven van de omvang van de groep. Dit is waar mogelijk afgezet tegen de gegevens die de gemeente Arnhem beschikbaar heeft over het bereik van de voorzieningen.

2.8 Aanpak

In 2022 is het vooronderzoek uitgevoerd en afgerond. Het hoofdonderzoek is in 2023 uitgevoerd. Daarbij zijn (1) gesprekken gevoerd met 15 gezinnen[2] die van een laag inkomen rondkomen, (2) groepsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente Arnhem en (3) groepsgesprekken gevoerd met partners van de gemeente. Naast de gesprekken is onderzoek gedaan naar (1) gegevens over huishoudens in armoede, (2) een analyse landelijke onderzoeken naar kenmerken, risicofactoren en verklaringen van en voor generatiearmoede, (3) een analyse van werkzame aanpakken van generatie armoede, (4) een analyse van het gebruik van voorzieningen in Arnhem en (5) een analyse van de inzet van middelen in de Arnhemse aanpak van armoede.

[2] 15 gezinnen is niet wetenschappelijk statistisch representatief, maar wel voldoende beeldvormend. Overigens geven we hier wel de relativering af dat ook wij alleen met gezinnen hebben kunnen praten die al in beeld zijn.

Op basis hiervan is een nota van bevindingen geschreven en heeft ambtelijk wederhoor plaatsgevonden. Hierna heeft de Rekenkamer met een zestal onafhankelijke experts en ervaringsdeskundigen gereflecteerd op de uitkomsten van het onderzoek. Raadsleden konden hier als toehoorder bij aanwezig zijn. Op basis van de geverifieerde nota van bevindingen en de expertsessie zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Samenvattend beeld van bevindingen

Helpt de gemeente de inwoners die ze moet en wil helpen richting (meer) bestaanszekerheid?

Het antwoord hierop is dat daar waar de gemeente deze inwoners daadwerkelijk bereikt, dit de inwoners ondersteunt in hun bestaanszekerheid. De gemeente biedt op vele vlakken voorzieningen of het nu om de Gelrepas, inkomenstoeslagen, opvoedondersteuning, hulp bij schulden, talentontwikkeling, begeleiding naar (vrijwilligers)werk of het wijkteam gaat. Er is dus veel mogelijk en ook veel van de werkzame aanpakken zoals genoemd door de gesproken gezinnen, de geraadpleegde professionals van de gemeente en partners en de (ervarings)deskundige experts zijn in Arnhemmer aanpak aanwezig. Desondanks blijkt deze hulp niet altijd gevonden te worden en/of het effect te hebben dat generatiearmoede doorbroken wordt. Armoede is een veelkoppig monster.

Het bereik van de gezinnen
Alleen voor inkomensregelingen is het bereik van gezinnen in armoede kwantitatief te bepalen. Afhankelijk van de inkomensregeling en huishoudenssamenstelling wordt tussen de 39 en 82 procent van de Arnhemse gezinnen in armoede bereikt met deze regelingen.

Uit het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek onder 15 gezinnen blijkt dat alle gezinnen gebruik maken van een of meerdere van deze inkomensregelingen. Het heeft in meerdere gevallen lang(er) geduurd voordat er gebruik van werd gemaakt. De verklaringen hiervoor zijn divers. Onbekendheid is een veel genoemde reden. Als sprake is van (gedeeltelijk) inkomen uit werk, dan kom je de ene keer wel en de andere keer niet in aanmerking voor hulp. De ingewikkeldheid van regelingen, bijvoorbeeld de landelijke toeslagen, maakt het voor gezinnen niet aantrekkelijk om er gebruik van de maken. Met name de angst om terug te moeten betalen, weerhoudt gezinnen dan om gebruik te maken van regelingen. De gezinnen hebben namelijk geen spaarpotje om terugbetalingen te kunnen doen. De Gelrepas wordt het meest genoemd als ondersteuning waar de gezinnen gebruik van maken.

Gezinnen maken ook gebruik van andere voorzieningen door betaalde professionals, zoals hulp vanuit het Sociaal Wijkteam, opvoedondersteuning en ambulante ondersteuning. Het meest leunen de gezinnen op de hulp van familie en vrienden waar dat kan. Dit is vooral praktische steun zoals hulp bij het opvoeden (bijvoorbeeld oppassen), kleding kopen, bij vrienden en familie eten en uitjes voor kinderen. Voor een aantal van deze zaken wordt ook de Gelrepas ingezet. Hulp door professionals die verder is genoemd is de begeleiding naar werk en vrijwilligerswerk.

Effect op de bestaanszekerheid
Het aantal gezinnen dat langdurig van een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum moet rondkomen is in de periode 2016-2021 met 100 huishoudens afgenomen. Het verbeteren van de bestaanszekerheid is voor veel gezinnen in de praktijk een lange termijnperspectief. Een kleine minderheid van de gesproken gezinnen verwacht of ervaart op dit moment een verbetering van hun bestaanszekerheid op korte termijn. De andere gezinnen hebben of nog hoop op verbetering van hun situatie of berusten erin dat

hun situatie niet meer zal verbeteren of ervaren machteloosheid om hun situatie te verbeteren. De gezinnen waar een (sterk) vermoeden was van generatiearmoede zijn oververtegenwoordigd in de groep gezinnen die berustend zijn of machteloosheid ervaren.

3.2 Conclusies

De conclusies en aanbevelingen zijn gericht op die onderdelen waar de aanpak van armoede bij gezinnen in Arnhem verbeterd kan worden. Dat doet niets af aan de grote betrokkenheid en inzet vanuit de gemeente en de partners.

Conclusie 1: Generatiearmoede vraagt om patronen die doorbroken moeten worden

De aanpak van armoede is voor een belangrijk deel Rijksbeleid. De gemeente Arnhem zet veel in op de aanpak van armoede. De ambities zijn hoog en de inzet en betrokkenheid is groot. De Arnhemmer inzet bevat grotendeels alle werkzame aanpakken en bestanddelen die door gezinnen, experts en professionals zijn benoemd. Uit dit onderzoek, maar ook andere onderzoeken, blijkt dat generatiearmoede vraagt om het doorbreken van patronen zowel bij de gezinnen als bij de hulp die aan de gezinnen geboden wordt. De aanpak van de gemeente Arnhem voor deze gezinnen waar sprake is van generatiearmoede is minder effectief dan voor andere gezinnen in armoede. Het is lastig om patronen te doorbreken als je niet kan inbeelden hoe je hoopt dat je toekomst eruit ziet. Aan alle gesproken gezinnen is gevraagd welke verwachtingen zij voor de toekomst hebben, bijvoorbeeld over een jaar. Voor veel ouders was het moeilijk om een jaar vooruit te kijken, een paar dagen of weken dat was nog makkelijk in te schatten. Een trieste constatering daarbij was dat meerdere gezinnen aangaven dat deze vraag hen nooit gesteld was. Het leven bij de dag zorgt er niet voor dat patronen worden doorbroken. Voor alle mensen die de gezinnen helpen is dat ook lastig. Wat wil het gezin en aan welk toekomstbeeld (al is dat in hele kleine stapjes) gaat gewerkt worden? Kortom, het vraagt om kennis van de situatie waarin de gezinnen zich bevinden, aansluiten bij wat voor hen werkt en uitgaan van vertrouwen. Dat betekent dat de patronen in de aanpak van armoede ook moeten worden doorbroken. Een armoedeaanpak voor deze gezinnen is niet een kwestie van het beschikbaar hebben en optellen van maatregelen en aanpakken. De navolgende conclusies illustreren dit.

Conclusie 2: Hulp en voorzieningen bereiken de gezinnen vaak laat waardoor de situatie escaleert

In meerdere gezinnen heeft het lang geduurd voordat gebruik werd gemaakt van voorzieningen die voor rust en het wegnemen van de grootste stress die armoede met zich meebrengt. Dat heeft te maken met (1) onbekendheid met voorzieningen. Een voorbeeld daarvan is dat een gezin door een ongeluk van een van de ouders (werkzaam als ZZP-er) van de een op de andere dag een belangrijk deel van het inkomen ziet wegvallen. Daarna wordt bijna een jaar geleefd van de inkomsten uit de kinderbijslag en de inkomsten uit 8 uur werk (nulurencontract) per week van de andere ouder. Het gevolg is escalatie met schulden en baanverlies van de ouder die nog wel aan het werk was. Veel gesproken ouders geven (2) aan dat het veel tijd kost om in beeld te krijgen welke hulp mogelijk is en dat je vooral zelf daarin je weg moet vinden. Het vraagt, zoals een van de experts waarmee is gesproken over de bevindingen, teveel ‘instantiekapitaal’ waarmee je je weg bij de overheid en andere organisaties kunt vinden. Een derde (3) verklaring is het ‘kopschuw’ zijn om van voorzieningen gebruik te maken. Bijvoorbeeld

wint bij inkomensregelingen de angst om terug te moeten betalen het van het gebruik maken of zelfs aanvragen van dergelijke voorzieningen. Een vierde (4) verklaring is de grote hoeveelheid van regelingen en voorzieningen en de niet eenvoudige toegang tot hulp en voorzieningen. Zoals een van de gezinnen het treffend verwoordde: "ik ben de afgelopen jaren een expert geworden in wat er allemaal mogelijk is, maar vooral hoe ik er gebruik van kan maken en wanneer het wel goed voor me uitpakt". Een bevinding die onderschreven wordt door de landelijke Commissie Sociaal Minimum in hun tweede rapport van 28 september 2023: " Door de wens om inkomensondersteuning zo gericht mogelijk vorm te geven, is er in de afgelopen decennia een doolhof ontstaan van landelijke regelingen, lokale regelingen en private initiatieven. Veel burgers verdwalen daarin".
Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente, mede naar aanleiding van eigen onderzoek, stappen heeft gezet of voornemens is om het bereik van de inkomensregelingen te vergroten. Bijvoorbeeld door voorzieningen toe te kennen op basis van bij de gemeente bekende kenmerken van huishoudens zonder dat Arnhemmers dat zelf hoeven aan te vragen. Een soortgelijke aanpak wordt gehanteerd bij de vroegsignalering van schulden.

Conclusie 3: Ondanks veel voorzieningen is het effect op fundamenteel verbeteren van de uitgangspositie van gezinnen bescheiden
Een teleurstellende conclusie is dat generatiearmoede blijft voortbestaan. Meerdere ouders maken zich nu al zorgen over de toekomst van hun kinderen. Bijvoorbeeld door langdurige schooluitval en beginnende criminaliteit. Daarnaast ervaart een groot deel van de gezinnen ook opvoedingsstress, merendeels als gevolg van grote stressfactoren bij de ouders (gebrek aan regie op het leven, schulden en gezondheidsproblemen). Daar wordt in vrijwel alle gevallen gewaardeerde hulp bij geboden. Een groot deel van de ouders ervaart dat hun situatie op korte termijn niet substantieel zal verbeteren, waarbij ouders waar een (sterk) vermoeden is van generatiearmoede oververtegenwoordigd zijn.
Daar waar de gezinnen een verbetering van de uitgangspositie ervaren of verwachten, komt dit vooral doordat de grootste stress is weggenomen. Bijvoorbeeld door de acceptatie dat volledig zelf in regie op je geldzaken zijn niet hoeft en met vrijwillige bewindvoering en leefgeld ook een goed leven te leiden is. Of doordat vrijwilligerswerk leidt tot een betaalde baan. Of dat mentale problemen een plekje hebben gekregen. De kern van de succesverhalen is dat gezinnen weer 'mentale ruimte' hebben om hun situatie te verbeteren nadat de situatie weer stabiel is gemaakt. Vertrouwen van hulpverleners in de gezinnen en professionals die kunnen aansluiten bij de gezinnen zijn daarbij belangrijke voorwaarden voor een effectieve aanpak.
De gemeente is nog niet lang geleden gestart met stress-sensitief werken in de eigen dienstverlening en hulp en ook bij partners als het wijkteam is dit relatief kort geleden geïntroduceerd. De gemeente en partners geven aan dat armoede bij uitstek vraagt om een aanpak die zich meer dan alleen op inkomen, ook en misschien vooral op andere zaken zoals rolmodellen en buddy's, vaardigheden en ondersteuning in het gezin richt. Dat vraagt een samenwerking met verschillende partners en dat gaat niet als vanzelf. Het niet altijd vinden van deze samenwerking en het regie daarop leggen bij de gezinnen staat een meer effectieve aanpak in de weg.

Conclusie 4: Onrealistische ambities leiden tot niet beoogde en niet functionele druk bij gezinnen
Gezinnen willen graag voldoen aan de verwachtingen die ze zelf hebben, maar ook verwachtingen van anderen om hun eigen boontjes te doppen. De verwachting dat

iedereen zelf, met een beetje hulp, uit een situatie van armoede kan komen, leidt voor gezinnen tot een zogenaamde catch-22 situatie: sprake is van veel vaak chronische stress (schulden, mentale gezondheid, relatiebreuk, baanverlies, niet passende huisvesting) en tegelijkertijd is er de eigen en maatschappelijke verwachting is dat je er zelf uit moet komen en het zelf moet oplossen. Beide verhouden zich slecht tot elkaar. Een meermaals genoemd voorbeeld is dat bij een schuldenaanpak je verplicht bent om te solliciteren. Voor meerdere gezinnen is dat een onmogelijke combinatie: succesvol solliciteren is een ingewikkelde opgave als er nog veel zaken in het leven van de gezinnen niet op orde zijn.
De weg uit (generatie)armoede is geen lineair proces, maar een proces van stabiliseren, vallen en weer opstaan en vooral vertrouwen bieden. De gemeentelijke ambitie dat de weg uit armoede vooral via werk moet plaatsvinden en bij kinderen (generatiearmoede) zich vooral moet richten op de kansen en ontwikkeling van de kinderen is voor veel gezinnen niet realistisch of te smal. Niet realistisch omdat uit landelijk onderzoek blijkt dat voor 40 procent van deze gezinnen de weg naar werk realistisch is, terwijl voor 60 procent aangepast werk het maximaal haalbare is. Bijvoorbeeld als gevolg van gezondheidsproblemen.
In het recent (28 september) verschenen tweede rapport van de landelijke Commissie Sociaal Minimum wordt dit nog eens bevestigd: "Daarbij speelt mee dat […] dit uitgaat van de veronderstelling dat iedereen kan werken en de veronderstelling dat iedereen op elk moment in staat is om verantwoordelijkheid te nemen. In de praktijk is dat lang niet altijd het geval. Denk daarbij aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of mensen die kampen met schulden, een zwakke gezondheid of het ontbreken van een woning. In die gevallen zijn mensen meer gebaat bij een persoonsgerichte aanpak en/of enige tijd om hun leven op orde te krijgen. Strengere voorwaarden en (de dreiging van) sancties kunnen dan zelfs averechts uitpakken, en leiden tot een verergering van de problemen. De Commissie is van mening dat het activeringsbeleid te weinig is gestoeld op een realistisch mensbeeld."

Het vooral richten op kansen voor en ontwikkeling van kinderen is niet realistisch volgens de gezinnen en (ervarings)deskundigen. Kinderen leven in een gezin met armoede en kunnen niet volledig losgekoppeld worden van die armoede met (talent)ontwikkeling, onderwijs, vaardigheden en een gezonde leefstijl.

3.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen die de Rekenkamer geeft, zijn zowel aan raad als college gericht. Kortom: raad en college, ga samen aan de slag! De aanbevelingen hangen onderling samen en zijn erop gericht om patronen die verklarend zijn voor generatiearmoede te doorbreken. Begin bij de mens en richt daar beleid en de uitvoering c.q. hulp op in.

Aanbeveling: Werk vanuit vertrouwen (cultuur)
Zorg voor een echt mens dat echt Arnhemmers helpt! Oprechte professionals, maar ook buddy's en rolmodellen, die in deze gezinnen geloven en ze vertrouwen bieden, zijn cruciaal voor een effectieve aanpak. Dit volgt uit de al lang bekende constatering dat het aanwezig zijn van een klik tussen degene die hulp biedt en degene die hulp vraagt voor het verreweg het grootste deel bepaalt of de hulp succesvol is. De kern daarin is vertrouwen. Het je steeds moeten kwalificeren voor hulp, het zoals een van de ouders het aangaf "ik moet eerst klein worden gemaakt voordat ik hulp krijg" en het gevoel te hebben dat je niet vertrouwd wordt, zorgt voor veel terughoudendheid om de hulp te

vragen. Het is van belang dat gezinnen zich kunnen identificeren met degenen die hulp bieden, daarom zijn rolmodellen en lotgenoten genoemd door gezinnen. Dit blijkt dit ook uit andere onderzoeken. Daar waar het vertrouwen gevoeld wordt bij de gezinnen, ontstaat ook de rust. Dus het gaat niet alleen om stress sensitief werken, maar ook om werken vanuit vertrouwen.
Strengere regels en (de dreiging van) sancties kunnen sommige mensen aanmoedigen om harder te zoeken naar een baan of zich te houden aan voorwaarden voor hulp. Maar negatieve prikkels veroorzaken vaak ook stress en onzekerheid over het inkomen, en zijn daardoor niet altijd verstandig. Wees dus scherp op wat de onbedoelde effecten van sancties en strenge regels zijn: ze zijn onnodig stressverhogend en zorgen dat mensen geen gebruik maken van hulp en ondersteuning.

Raad: Laat je als raad informeren over de mate waarin de Arnhemse gezinnen het vertrouwen voelen van de mensen die hen helpen. Vertrouwen is immers een belangrijke voorspeller voor de effectiviteit van wat de gemeente samen met partners inzet. Vraag aan het college om niet alleen naar de financiële effecten (voor de gemeente) van ingezette sancties, maar ook om de effecten op het vergroten van de bestaanszekerheid (van de mensen).

College: Investeer, net als bij stress sensitief werken, bij alle betrokken professionals (gemeente en partners) in werken vanuit vertrouwen. Werk met rolmodellen, laat ervaringsdeskundigen vertellen wat werkt en niet werkt. Maak vervolgens inzichtelijk of Arnhemse gezinnen dat vertrouwen ervaren en maak inzichtelijk of vertrouwen inderdaad leidt tot een effectievere aanpak.

Aanbeveling: Stel realistische doelen (beleid)
De beleidsambities van Arnhem op het vlak van (generatie)armoede zijn hoog. Het is echter makkelijker om de ambitie te formuleren dan om deze te realiseren. Wees ervan bewust dat bepaalde uitvoeringsstrategieën en aanpakken, bijvoorbeeld werk is de weg uit armoede, niet voor alle Arnhemmers die het betreft daadwerkelijk gaat leiden tot minder (generatie)armoede. Het verwachtingspatroon bij de gemeente, maar vooral ook de gezinnen is te groot en kan ook leiden tot teleurstelling en het niet kunnen voldoen aan verwachtingen. Grote en snelle stappen richting meer bestaanszekerheid zijn niet waarschijnlijk. Streef niet altijd naar sociale stijging (positie- en inkomensverbetering), maar richt de aanpak ook op sociale stabilisatie (rondkomen, mee kunnen blijven doen, voorkomen verdere verslechtering van de situatie) en voorwaarden voor een menswaardig bestaan. Het is al een hele prestatie als de chronische stress waarmee gezinnen in (generatie)armoede te maken hebben, wordt verminderd en weggenomen.

Raad: Maak in de beleidsdoelen een onderscheid tussen ambities op het vlak van sociale stijging (positieverbetering) en ambities op het vlak van sociale stabilisatie (minimale ondergrens van mee kunnen blijven doen). Sociale stabilisatie is gericht op een bestaan met voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte uitgaven.

College: Werk uit voor welke groepen sociale stijging realistisch is. Ga in alle gevallen uit van sociale stabilisatie in de aanpak van generatiearmoede. Dat is voor het ene gezin de voorwaarde voor sociale stijging en voor andere gezinnen is vermoedelijk langdurige ondersteuning nodig die ervoor zorgt dat armoede minder snel wordt overgedragen aan

de kinderen. Kies voor een realistische activeringsaanpak, ga er niet op voorhand van uit dat de weg uit armoede altijd of uiteindelijk via werk verloopt.

Aanbeveling: Make and keep it simple, organiseer laagdrempeligheid van hulp (uitvoering)

De gemeente Arnhem beschikt over veel verschillende regelingen, voorzieningen en werkzame aanpakken en interventies. Het is voor Arnhemmers hard werken om de weg in al deze aanpakken en hulp te vinden. Kom tot een sterke vereenvoudiging van gemeentelijke en door partners van de gemeente uitgevoerde inkomensregelingen (ook een aanbeveling van de landelijke Commissie Bestaansminimum aan de Rijksoverheid). Vereenvoudiging betekent vermindering van het aantal regelingen, maar ook vereenvoudiging van de toegang tot die regelingen. Ingewikkelde formulieren en aanvraagprocessen, vragen veel van Arnhemmers maar vragen ook veel procestijd vanuit de gemeente en partners. Als er een vraag ligt, los die dan niet op met een aanvraagformulier of een verwijzing, maar kijk direct wat mogelijk is en regel het. Een andere manier om de toegankelijkheid en vooral het gebruik van allerlei regelingen te vergroten is het vergroten van de onvoorwaardelijkheid van de hulp. Angst voor terugbetaling bij inkomensregelingen en soms onwerkbare voorwaarden maken Arnhemmers kopschuw om gebruik te maken van de hulp die er is.

Ga uit van de natuurlijke route die gezinnen kiezen als ze hulp vragen. Kijkend naar waar de gezinnen het meest een beroep op doen (als er geen sprake is van schaamte of vraagverlegenheid) om hun weg te vinden, dan zijn dat de familie, vrienden en lotgenoten. Dat vraagt van de gemeente en partners om zich te organiseren op de plekken waar de gezinnen zijn en komen. De wijkteams worden door veel gezinnen gewaardeerd in het wegwijs worden in de hulp, maar je moet er wel eerst komen. De lotgenoten of rolmodellen op school, in buurthuizen en supermarkten, sportverenigingen, de kerk of moskee zijn de natuurlijke en vertrouwde 'geitenpaadjes' naar hulp. Het vraagt dat de hulp die er is onderdeel is van de leefwereld van de gezinnen. Dit hangt samen met het werken vanuit vertrouwen. Hulp die komt uit de directe omgeving is eerder vertrouwd en is vaak ook onvoorwaardelijk.

Raad: Vraag het college om te komen tot een vereenvoudiging van inkomensregelingen. Uitgangspunten daarbij zijn: minder ingewikkelde voorwaarden, wegnemen risico's van terugbetaling en minder regelingen.

College: Organiseer de toegang tot hulp in de leefwereld van de gezinnen. Vereenvoudiging van voorzieningen en regelingen is daar een voorwaarde voor. De huidige rugzak vol voorzieningen en mogelijkheden in de schijnwerper zetten, leidt vermoedelijk vooral tot een informatieoverload. Zet in op die kanalen die voor gezinnen het meest natuurlijk zijn en organiseer daar alle hulp van de gemeente en partners omheen. Dat vraagt om netwerksamenwerking en een permanente toets op werkwijzen door ervaringsdeskundige Arnhemmers.

BIJLAGE 1

Wij zijn de volgende (ervarings)**experts** zeer erkentelijk voor hun inbreng, openhartigheid en betrokkenheid op 20 september j.l.:

Milio van der Kamp

Milio van de Kamp is socioloog en werkzaam als universitair docent aan de UvA. In 2022 werd hij verkozen tot FMG Docent van het Jaar. Opgegroeid in armoede geeft hij een unieke, persoonlijke blik op maatschappelijke ongelijkheid. Eerdere stukken over kansenongelijkheid en armoede zijn onder andere verschenen in de Volkskrant en Het Parool.

Stella de Swart

Stella de Swart is zelfstandig ondernemer en werkt nu als armoede- en schuldenexpert. Na een jarenlange strijd is het Stella uiteindelijk gelukt om uit de wirwar van bureaucratische regels te ontsnappen. Vanuit de bijstand is zij in 2021 gestart met haar eigen onderneming. Nu inspireert en motiveert zij velen. Ze heeft daarom het boek 'Armoede krijg je gratis' geschreven.

Sanne Visser

Sanne Visser is onderzoekscoördinator 'Tijd voor Toekomst' en docent aan de Hanzehogeschool Groningen.

Zij was tevens postdoctoraal onderzoeker 'intergenerationele armoede in de veenkoloniën' aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit betreft een meerjaarsonderzoek naar meergeneratiearmoede, gebaseerd op drie pijlers: 1. Inzicht in aantal huishoudens in intergenerationele armoede en de kenmerken daarvan 2. De levensverhalen, mechanismes en strategieën van deze gezinnen 3. De prangende vraag: wat werkt voor deze gezinnen? Hieruit is onder andere de "Alliantie van kracht" ontstaan: In het Drents-Groningse veenkoloniale gebied leven een kleine 14.000 gezinnen in armoede, vaak generatie op generatie. Hoe komen deze gezinnen uit de vicieuze cirkel van overerfbare armoede? **Het netwerk Alliantie van Kracht** *gaat samen met de bewoners van de regio deze uitdaging aan. Het netwerk bestaat uit organisaties in de sectoren Wonen, Welzijn en Zorg, gemeenten en kennisinstellingen.*

Anna Custers

Anna Custers is sinds april 2022 lector Armoede Interventies. Anna is econoom en werkte de afgelopen jaren voor de Wereldbank in onder andere Washington D.C. en Afghanistan. Daar hield ze zich bezig met het verbeteren van belastingsystemen, en deed ze onderzoek naar belastingmoraal en het vertrouwen van burgers in hun overheid. Ze promoveerde aan de Universiteit van Oxford op een onderzoek over schuldenproblematiek in achterstandswijken in Londen.

Daarvoor werkte Anna bij het Jameel Poverty Action Lab in Parijs en India, waar ze zich specialiseerde in randomized controlled trials. Ze heeft een Msc in Development Studies van de London School of Economics en studeerde International Economics aan de Universiteit van Maastricht.

Anna's werk richt zich op het beter begrijpen van armoede en schuldenproblematiek in allerlei verschijningsvormen.

Radboud Engbersen

Radboud Engbersen is expert sociaal domein bij Movisie. Bewijsvoering ten aanzien van de effectiviteit van interventies, de veranderingen in de sociale infrastructuur (sociale basis) en vooral de wisselwerking tussen formele organisaties en informele netwerken en verbanden van burgers hebben in het bijzonder zijn aandacht.

Jonah Falke

Jonah Falke schreef het boekenimprint van Vrij Nederland: 'Van armoede: reportages over het leven in de schaduw van de welvaart'. Hij is vaste columnist van o.a. de Gelderlander.

GEMEENTE
Arnhem

Aan de voorzitter van de Rekenkamer

Datum : 14 november 2023
Zaaknummer : 3985990
Contactpersoon : Helga van de Weerd
Telefoonnummer : 06-31114847

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek 'Doorbreek de patronen'

Geachte heer Teeuw,

De Rekenkamer Arnhem heeft het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd om een reactie te geven op de bestuurlijke nota 'Doorbreek de patronen' van oktober 2023. In deze nota heeft de Rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van haar onderzoek naar effectief beleid op gebied van bestaanszekerheid en het doorbreken van generatiearmoede. Hierbij geven wij onze reactie.

Algemene reactie
Wij bedanken de Rekenkamer voor het onderzoek naar bestaanszekerheid en generatiearmoede. Met u vinden wij dit een ontzettend belangrijk onderwerp, en onderzoek en aanbevelingen om beleid en uitvoering beter te maken worden door ons van harte verwelkomd.

Wij zien die aanbevelingen en de bevindingen uit het rapport als een stevige steun in de rug bij de beweging die we reeds aan het maken zijn. Wij willen sociale wetgeving vanuit vertrouwen uitvoeren, de mens centraal zetten en belemmeringen die ongelijkheid in de hand helpen doorbreken. Uw rapport leidt tot veel herkenning en we delen uw analyse. We onderzochten dit jaar zelf ook onze lokale inkomensregelingen naar het effect, bereik en toegankelijkheid. De raad is over dit onderzoek en de vervolgstappen door ons op 16 mei 2023 geïnformeerd.

De Rekenkamer doet drie aanbevelingen, te weten:
- Werk vanuit vertrouwen (cultuur)
- Stel realistische doelen (beleid)
- 'Maak en hou het simpel', organiseer laagdrempeligheid van hulp (uitvoering).

Hieronder vindt u onze reactie op deze aanbevelingen.

Onze reactie op de aanbevelingen

Uw eerste aanbeveling is om meer te werken vanuit vertrouwen. Bij het verbeteren van de toegankelijkheid en effectiviteit van onze inkomensregelingen is dit voor ons het uitgangspunt: minder controle, minder bewijslast en meer uitgaan van vertrouwen. Ook de (veelal) ambtshalve verstrekking van de Energietoeslag 2023 en de manier waarop we omgaan met de gedupeerden van het kinderopvangtoeslagschandaal zijn hiervan voorbeelden. Inwoners zijn vooral op zoek naar een zeker bestaan en we moeten hen daarin niet in de weg staan maar juist naast hen staan en de mens in zijn totaliteit als mens benaderen (in plaats van als klant, of als aanvrager van voorziening x of y).

Daarvoor is het van belang dat wij beter begrijpen hoe onze systemen en regels worden ervaren. We betrekken daarvoor ook steeds meer ervaringsdeskundigen en onderzoeken komend jaar - onder andere in overleg met onze Adviesraad W&I - hoe we de inzet van ervaringsdeskundigen ook kunnen verbreden.

De tweede aanbeveling, die luidt 'stel realistische doelen', onderschrijven wij eveneens. Daarvoor is wat ons betreft ook een goed beeld nodig van de mensen om wie het gaat en die we met ons beleid willen ondersteunen. Zo leert het Cluster Werk & Inkomen onze inwoners eerst goed kennen (in beeld brengen in hoeverre mensen mee kunnen doen, op welke manier en welke plek het beste bij ze past). Vervolgens wordt bepaald of de situatie stabiel moet worden gemaakt of dat bijvoorbeeld ontwikkeling naar activering of betaald werk mogelijk is. Betaald werk is uiteindelijk de meest betekenisvolle stap om uit armoede te komen en te blijven (mits werken voldoende loont – iets dat in Nederland op dit moment nog niet het geval is in veel gevallen). We zijn daarnaast van mening dat ook 'waardig kunnen meedoen' een belangrijke rol speelt, alleen al in het zelfbeeld en het beeld van de kinderen over hun ouders en situatie, en dat stimuleren wij.

De laatste aanbeveling om hulp laagdrempelig te organiseren past helemaal bij de ingezette vereenvoudiging van onze lokale inkomensregelingen en het ruimte geven voor meer contact met de inwoner in het aanvraagproces. Meer menselijk contact binnen het maatwerk dus. Ook past het bij de manier waarop mensen bijvoorbeeld via Goed Geregeld Arnhem terecht kunnen met vragen over geld(zorgen) in hun eigen buurt – simpelweg door bijvoorbeeld een buurthuis binnen te lopen.

Daarnaast werken we aan een (kinder-)armoedepact met partners in de stad die dicht bij inwoners staan die met armoede leven en hen soms beter en sneller kunnen helpen dan wij. We willen ons aanbod (nog beter) op elkaar laten aansluiten en zorgen dat er nog meer een gezamenlijke aanpak ontstaat.

Met het Nationaal Programma Arnhem-Oost gaan we meerjarig investeren in preventie en zorgen we dat jongeren kansrijker opgroeien. Samenwerkende Rekenkamers, waaronder die van Arnhem, gaan langdurig onderzoek doen naar de resultaten en effecten van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Vanuit onze Arnhem Oost Aanpak gaan we dit uiteraard heel goed volgen; dit sluit goed aan op dit onderzoek naar generatiearmoede en de lange adem die nodig is om patronen echt te doorbreken.

Het Nationaal Programma Arnhem-Oost gaat mensen helpen om hun financiële situatie te verbeteren en meer toekomstperspectief te krijgen. Het gaat om het duurzaam doorbreken van diep ingesleten patronen. We doen dit ondermeer met de vernieuwde gebiedsgerichte schuldenaanpak in Immerloo. We richten ons daarbij op de gezinnen met multiproblematiek en zorgen voor snelle schuldenrust door schulden te betalen of te laten kwijtschelden. Daarna begeleiden we deze inwoners via de doorbraakmethode om stappen te zetten in het oplossen van hun problemen. Daarnaast streven we naar een rijkere schooldag voor kinderen (van 8 tot 17 uur) met bijvoorbeeld extra taal- en rekenlessen en schoolmaaltijden. Daarmee ontzorgen we de ouders en dat is goed voor het kind en het hele gezin.

We zetten extra in op kinderen en jongvolwassen zodat zij in Arnhem veilig, gezond en kansrijk kunnen opgroeien en de kans dat ze net als hun ouders in armoede leven kleiner wordt. Door het versterken van de eigen kracht van jeugd, ouders/verzorgers en hun sociaal netwerk willen we problemen zo snel mogelijk signaleren en aanpakken. We doen dit door te investeren in de basis; bijvoorbeeld door ouders te ondersteunen bij de opvoeding, door samenwerking met het onderwijs om gelijke kansen te creëren én door jongeren die zelf geen sociaal netwerk hebben te helpen om op eigen benen te staan. Het doel is om meer perspectief voor alle jeugd in Arnhem te realiseren.

We versterken de netwerksamenwerking in onze wijken en verkennen de mogelijkheden van (her)inrichting van bestaande loketten. Dit doen we via drie experimenten waarover we de gemeenteraad recentelijk via een raadsbrief hebben geïnformeerd. Binnen deze experimenten zetten we in op één lokale toegang (waar ondermeer gebiedsteams W&I en sociale wijkteams samenwerken) en één aanspreekpunt voor inwoners in het sociaal domein. Daarnaast krijgen professionals meer tijd en ruimte voor inwoners die extra zorg nodig hebben. En ten slotte verbreden we de succesvolle doorbraakmethode en zetten we in op een experiment met collectieve interventies in plaats van individuele oplossingen per inwoner.

Hoe nu verder

We zien dat we voor een groot deel ook afhankelijk zijn van nieuwe regelgeving op Rijksniveau. We zullen daarom blijven pleiten voor verbetering van de landelijke regelgeving en voor meer ruimte voor gemeenten om de ondersteuning aan eigen inwoners zelf te verbeteren. Ondertussen doen we alles wat in onze macht ligt om het eigen systeem om te vormen zodat de mens, en de behoefte van en het vertrouwen in die mens centraal komen te staan.

Vooruitlopend op het vervolg dat uw Rekenkamer mogelijk voorstelt, wil het college ervoor pleiten om niet *nieuw* beleid voor te stellen, maar om ruimte te bieden om de ingeslagen weg voort te zetten zodat op termijn de resultaten en benodigde doorbraken ook daadwerkelijk zichtbaar worden. Inzage in die resultaten geeft het college dan ook graag.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,

De secretaris, De Burgemeester,

J.H. de Baas A. Marcouch

NAWOORD

De Rekenkamer Arnhem dankt allereerst organisatie en bestuur van Arnhem voor de coöperatieve en constructieve wijze van samenwerken en communiceren en vooral de betrokkenheid op dit onderwerp voor, tijdens en na het onderzoek naar generatiearmoede.

Het was een langdurig en uitgebreid onderzoek.
Dat was nodig: het onderwerp is meerkoppig, complex en de mensen om wie het gaat zijn het waard. Maar het geeft ook een dubbel gevoel: het geld dat naar het onderzoek gaat, gaat niet naar de mensen om wie het gaat, de essentie.
Toch heeft het nut, als het echt wordt opgepakt, als het leidt tot het echt helpen van echte mensen, door echte mensen.

We hopen uit de grond van ons professionele en persoonlijk hart dat ons onderzoek daar inderdaad aan bijdraagt; dat u daar als raad met het college en de stad aan kan bijdragen. Wij zien op basis van dit onderzoek aanknopingspunten en vertrouwen daarop. De Rekenkamer ziet dat het dagelijks bestuur van Arnhem sterk betrokken en voortvarend bezig is met het onderwerp bestaanszekerheid. Gedurende de afgelopen twee jaren zijn parallel aan het rekenkameronderzoek de inzichten in de organisatie en bij het bestuur verder gevorderd, in dezelfde richtingen als wat het onderzoek uiteindelijk aangeeft: namelijk dat het gaat om het doorbreken van patronen.

Dat geeft het vertrouwen dat er echt stappen gemaakt kunnen gaan worden en patronen doorbroken worden voor en door de inwoners van Arnhem, en met name voor de toekomstige kinderen van de kinderen van Arnhem, die nu nog in armoede opgroeien.
Dat betekent wel dat alle goede inzichten en voornemens hopelijk leiden tot daadwerkelijke verbeteringen.

De punten die de Rekenkamer daarvoor expliciet bij u, de raad, wil aanstippen zijn:
- Gaat het komen tot aanpassing van aanpak en doelen per groep, dus niet hetzelfde voor de hoopvollen, de overlevers en de berustenden?
- Juist voor de groep 'berustenden' (waar generatiearmoede het meest voorkomt) zult u buiten de reguliere patronen en systemen beleid moeten maken en opereren. Gebruik daar ook ervaringsdeskundigen voor.
- Denk aan dingen buiten de gebruikelijke processen en procedures: het inzetten van passende rolmodellen als buddy's en mentoren.
- Denk ook aan het feit dat het mensen betreft die zo veel wantrouwen ten opzichte van reguliere processen en systemen hebben dat het lang duurt voordat ze binnen die systemen kunnen opereren.
- Ondersteun niet alleen de kinderen, maar met name de gezinnen die nu nog in (generatie)armoede leven.
- Realistische doelen zijn vaak heel klein voor deze groep (de berustenden). Begin daarmee en stel hen vooral niet te hoge doelen
- Accepteer als raad dat kwalitatieve rapportages voor en over deze groep veel relevanter zijn dan de bekende SMART-doelen.

Armoede kan iedereen overkomen en zal nooit helemaal verdwijnen, en het doorbreken van patronen is voor iedereen moeilijk, in leven en in systemen. Maar elk kind minder in armoede is er één. Je kan een kind wel uit de armoede halen, maar de armoede heel moeilijk uit het kind.

Rekenkamer Arnhem

Onderzoek Generatiearmoede in Arnhem

Nota van bevindingen

Zaaknummer: 4011624

December 2023

Inhoudsopgave

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 Focus 2
1.3 Vraagstelling 3
1.4 Onderzoeksmodel 4
1.5 Onderzoeksverantwoording 6
1.6 Normenkader 5
1.7 Leeswijzer 8
2 Bevindingen 'leefwereld' 9
2.1 Inleiding 9
2.2 Cijfers over kinderen in armoede in Arnhem 9
2.3 Beelden uit het casusonderzoek 18
3 Bevindingen 'systeemwereld' 23
3.1 Inleiding 23
3.2 Beleid en voorzieningen 23
3.3 Ketenpartners 28
3.4 Middelen en besteding 30
3.5 Bereik van ingezette voorzieningen 39
4 Bevindingen werkzame aanpakken 43
4.1 Inleiding 43
4.2 Wat werkt wel en wat niet? 43
4.3 Toetsing Arnhemse aanpak aan wat werkt en wat niet werkt 56
5 Beantwoording centrale vraag 60
5.1 Inleiding 60
5.2 Bereikt Arnhem de kinderen in armoede? 60
5.3 Hoe effectief is de Arnhemse aanpak? 61

Bijlagen
Geraadpleegde documenten 64
Geraadpleegde respondenten 66
Analyse casusonderzoek 67
Bevindingen vooronderzoek 80

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het aandeel Arnhemse inwoners dat leeft van een laag inkomen ligt al jaren hoger dan het landelijke gemiddelde. Datzelfde geldt voor het aandeel Arnhemse kinderen. Arnhem staat bijvoorbeeld in de top 10 van gemeenten waarin het aandeel huishoudens met een laag inkomen het hoogst is. Mensen die langere tijd moeten rondkomen van een laag inkomen lopen het risico op armoede. Wat is armoede? Er zijn veel verschillende definities en benaderingen van armoede. In Nederland gangbare definities van (inkomens)armoede zijn:

1. De beleidsmatige inkomensgrens: Het sociaal minimum is het minimale bedrag dat mensen nodig hebben om in levensonderhoud te kunnen voorzien. De landelijke overheid (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) stelt ieder halfjaar een normbedrag vast voor het sociaal minimum. Het sociaal minimum is meestal even hoog als een bijstandsuitkering.
2. Het niet-veel-maar-toereikend budget van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP spreekt van armoede wanneer mensen gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. Het SCP spreekt van langdurige armoede als mensen in ten minste drie aaneengesloten jaren binnen een periode van vijf jaar arm zijn. Het niet-veel-maar-toereikend-budget houdt rekening met uitgaven aan sociale participatie en ontspanning, zoals lidmaatschap van een sport- of hobbyclub, het kunnen ontvangen van bezoek of een (kleine) reservering voor een jaarlijkse vakantie van een week.
3. De lage inkomensgrens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) richt zich op het afbakenen van de (ruimere) groep met (een bepaalde, hoge) kans op (inkomens)armoede. Hiervoor hanteert CBS de lage inkomensgrens. De lage-inkomensgrens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd.

Geringe financiële middelen gaan vaak samen met ongunstige levensomstandigheden en werken sociale uitsluiting in de hand. En ook andersom lijkt te gelden: een minder sterk sociaal kapitaal kan belemmerend werken voor kansen in het onderwijs en de arbeidsmarkt en leiden tot een lager inkomen en/of instabieler inkomen. Ook een minder goede gezondheid gaat vaak samen met een achtergestelde financiële positie en een achtergestelde financiële positie kan leiden tot gezondheidsproblemen. Het armoedevraagstuk is dus geen eenvoudig verhaal, maar een vraagstuk dat vaak betrekking heeft op meerdere leefdomeinen van mensen. In de navolgende hoofdstukken wordt dit nader toegelicht.

Vooronderzoek

De Arnhemse situatie heeft de Rekenkamer Arnhem doen besluiten om het onderwerp armoedebeleid op te nemen in het onderzoeksprogramma 2022. Vanwege de complexiteit van het onderwerp, is de Rekenkamer gestart met een vooronderzoek. Het vooronderzoek was een voorbereiding om te komen tot een relevante focus/vraagstelling/afbakening voor het hoofdonderzoek naar het armoedebeleid van de gemeente Arnhem. De opbrengsten van het

vooronderzoek zijn opgenomen in bijlage 4. Daarin zijn ook de presentaties aan de raad over de bevindingen (4 juli 2022) en de inrichting van het hoofdonderzoek (10 oktober) opgenomen.

1.2 Focus

De alomvattendheid van de problematiek bij mensen en de integraliteit van de aanpak van de gemeente Arnhem noopt de Rekenkamer Arnhem tot het aanbrengen van een focus in het hoofdonderzoek. We kunnen immers niet alles onderzoeken. Bovendien verkiest de Rekenkamer voor een diepgaander onderzoek op een deelaspect van het armoedevraagstuk boven een algemener onderzoek naar het gehele aanpak van armoede, vanuit de ambitie om te komen tot concrete aanbevelingen. De Rekenkamer Arnhem legt in het onderzoek de focus op generatiearmoede. De motivatie van de Rekenkamer Arnhem is om met het onderzoek bij te dragen aan het verkrijgen van zicht op wat er nú nodig is om ervoor te zorgen dat de toekomstige kinderen van de kinderen die nu in armoede leven meer bestaanszekerheid genieten. Aanvullende redenen die ten grondslag liggen aan deze keuze zijn:

- Het doorbreken van (generatie)armoede is een doelstelling van zowel het Rijk als de gemeente Arnhem. Landelijk is bijvoorbeeld de 'Aanpak geldzorgen, armoede en schulden' ingezet die als doel heeft om te komen tot 'een halvering van het aantal kinderen dat opgroeit in armoede in 2025, en een halvering van armoede en problematische schulden in het algemeen in 2030.' En zoals eerder aangegeven zet de gemeente Arnhem ook in op het doorbreken van generatiearmoede.
- Verschillende raadsfracties hebben in de sessies, die de Rekenkamer tijdens het vooronderzoek heeft georganiseerd, de voorkeur aangegeven voor een onderzoek met kinderarmoede en/of generatiearmoede als focus.

Wat is generatiearmoede? We sluiten in ons onderzoek aan bij de definitie van generatiearmoede van Verwey Jonker. Het Verwey Jonker instituut heeft in opdracht van de gemeente Arnhem een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een duurzame aanpak van kinderarmoede. In dat onderzoek maakt Verwey Jonker onderscheid in drie verschillende soorten kinderarmoede, waaronder generatiearmoede:

1. "Generatiearmoede: hier is sprake van als in één familie bij meerdere opeenvolgende generaties sprake is van uitsluiting op financieel of sociaal gebied.
2. Migratiearmoede: waarbij het gaat om mensen met een migratieachtergrond die in armoede leven en
3. Situationele armoede: een vorm van armoede die ontstaat als gevolg van een specifieke (levens)gebeurtenis."

Omwille van de onderzoekbaarheid brengen we ook binnen het onderwerp generatiearmoede verdere focus aan in het onderzoek:

- Het kind (de kinderen) in een gezin staan centraal. Natuurlijk is het zo dat een kind in armoede leeft in een gezin onder andere vanwege de financiële situatie van de ouder(s) of verzorger(s). Het is immers niet het kind dat een laag inkomen heeft maar de ouder(s) hebben een laag inkomen. Zo bekeken is de werking van het armoedebeleid op de

ouder(s) van het kind relevant. Maar daarmee wordt het onderzoek ook te uitgebreid. We gaan in het onderzoek dus uit van het gegeven dat er kinderen opgroeien in gezinnen die leven van een laag inkomen. En we richten het onderzoek op de vraag, gegeven die situatie, wat de werking is van de aanpak van de gemeente om kinderen zo min mogelijk gevolgen te laten ondervinden daarvan. Met gevolgen bedoelen we financiële en sociale uitsluiting (conform de definitie van Verwey Jonker). In het onderzoek nemen de interventies mee die (mede) gericht zijn op ouder(s) specifiek om generatiearmoede te doorbreken.

- De aanpak van de gemeente om generatiearmoede te doorbreken omvat zowel concrete (inkomens)regelingen om te voorkomen dat kinderen nu te maken krijgen met financiële en sociale uitsluiting als ook een meerjarige integrale aanpak om generatiearmoede te doorbreken. Bij dat laatste gaat het ook om de inzet van de gemeente op beleidsterreinen als onderwijs, sport, cultuur, zorg, veiligheid etc. In het onderzoek komen deze domeinen aan de orde komen, maar wel uitsluitend in relatie tot generatiearmoede. Met het onderzoek richten wij ons dus niet op de kwaliteit van de uitvoering van de Jeugdwet of dat van Werk en Inkomen etc., maar gaan we na of de betrokken organisaties in staat zijn hun bijdrage te leveren aan de versterking van de positie van kinderen en gezinnen die in armoede leven.

1.3 Vraagstelling

De ***centrale vraag*** van het onderzoek luidt:

Helpt de gemeente de inwoners die ze moet en wil helpen richting (meer) bestaanszekerheid?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:
1. Bereikt de gemeente de kinderen en hun opvoeder(s) die ze moet en wil bereiken met de aanpak/het instrumentarium?
a. Hoeveel kinderen leven er in Arnhem in armoede? Wat zijn de kenmerken van de huishoudens waarin zij opgroeien?
b. Welk beleid en welke voorzieningen heeft de gemeente om deze kinderen en hun opvoeder(s) te helpen?
c. Welke ketenpartners zijn hierbij betrokken?
d. Welke middelen heeft de gemeente ter beschikking voor deze kinderen en hun opvoeder(s) en waar heeft de gemeente de middelen aan besteed?
e. Worden deze kinderen en hun opvoeder(s) met deze voorzieningen bereikt?

2. Wat werkt wel en niet qua aanpak/instrumentarium voor kinderen en hun opvoeder(s) en waarom?
a. Draagt het bij aan het verkleinen van uitsluiting van kinderen op financieel en/of sociaal gebied?
b. Is het aannemelijk dat hiermee generatiearmoede wordt doorbroken?
c. Hoe kan de aanpak van generatiearmoede in Arnhem eventueel worden versterkt?

Te onderzoeken tijdsperiode

Startpunt van het onderzoek is 2016. In 2015 kwam de Participatiewet in plaats van de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en van een groot deel van de Wajong. Bij de beschrijving van ambities en aanpak ligt de nadruk op het meest recente beleidskader De Weg uit armoede: werken aan een perspectief (2020). Bij het in beeld brengen van de geldstromen (inkomsten en uitgaven, incluis rijksmiddelen) hanteren we 2018 als startpunt.

1.4 Onderzoeksmodel

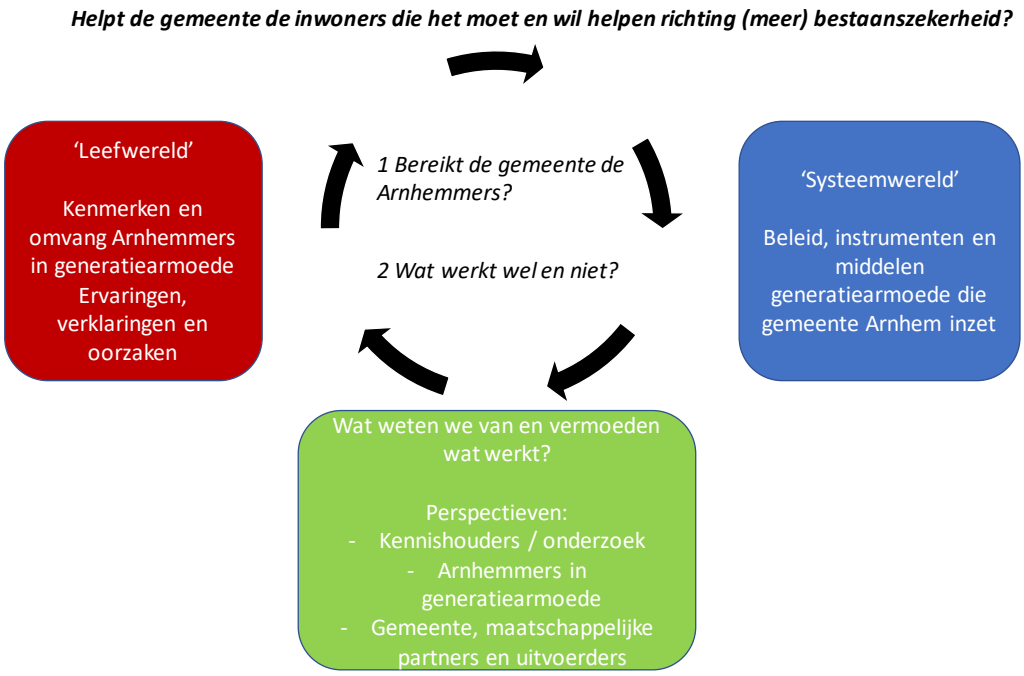
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een onderzoeksmodel opgesteld. Dat beoogt de samenhang tussen de bevindingen in beeld te brengen.

Het onderzoeksmodel bevat drie onderdelen:

1. De leefwereld: hoe ziet generatiearmoede er uit in Arnhem? Om hoeveel Arnhemse gezinnen met thuiswonende minderjarige kinderen gaat het en wat kenmerkt hen? Maar ook welke ervaringen met en verklaringen voor hun situatie hebben zij zelf?
2. Het systeem: wat is het beleid van de gemeente Arnhem en welke instrumenten en middelen zet de gemeente in om generatiearmoede tegen te gaan?
3. Wat weten we van wat werkt in de aanpak van generatiearmoede?

Door door deze drie onderdelen tegen elkaar af te zetten kunnen de deelvragen 1 (bereikt de gemeente de kinderen en ouders?) en 2 (wat werkt wel en niet) worden beantwoord. Daarmee kan ook de centrale vraag worden beantwoord.

In onderstaande figuur zijn de drie onderdelen schematisch weergegeven:



1.5 Normenkader

Het perspectief van de leefwereld (de gezinnen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen) staat centraal in dit onderzoek. Zoals in de inleiding beschreven is sluiten we in dit onderzoek aan bij de stellingname dat beleid moet worden gevormd op basis van de leefwereld van de mensen over wie het beleid gaat om effectief te kunnen zijn.
Het normenkader is daarom opgesteld vanuit de leefwereld van de gezinnen in een situatie van generatiearmoede. Dat betekent dat normen zijn afgeleid van kenmerken van deze Arnhemse gezinnen, wat de gezinnen, ervaringsdeskundigen, professionals en experts (onderzoek) als oplossingen en effectieve aanpakken noemen en of de Arnhemmer aanpak van armoede hierop inspeelt.

Norm effectiviteit:
De verschillende aanpakken en interventies van de gemeente Arnhem gericht op (generatie)armoede sluiten aan bij de door gezinnen, professionals en experts genoemde werkzame bestanddelen en oplossingen.

Om deze norm te kunnen toetsen, is allereerst een analyse gemaakt van wat werkt vanuit het perspectief van gezinnen (de geraadpleegde gezinnen in dit onderzoek), de professionals (Arnhemse professionals van de netwerkpartners en de gemeente die aanpakken toepassen) en de experts (onderzoekers die gepubliceerd hebben over effectieve aanpakken van armoede). De werkzame bestanddelen en oplossingen zijn geen absolute normen, maar het resultaat van triangulatie van verschillende bronnen. Dit is geconfronteerd met de Arnhemse aanpakken.

Norm bereik:
Het lukt de gemeente Arnhem om de gezinnen waar sprake is van generatiearmoede te bereiken met hulp en oplossingen.

Deze norm is getoetst door na te gaan wat het bereik van de voorzieningen en aanpakken is. Omdat er geen absolute gegevens beschikbaar zijn over de aantallen gezinnen waar sprake is van generatiearmoede, is nagegaan welke gegevens indicatief een beeld geven van de omvang van de groep. Dit is waar mogelijk afgezet tegen de gegevens die de gemeente Arnhem beschikbaar heeft over het bereik van de voorzieningen.

1.6 Onderzoeksverantwoording

Het vooronderzoek heeft plaatsgevonden in 2022. Dat heeft bestaan uit drie fasen:

- **Voorbereiding**: In de eerste plaats hebben wij ons georiënteerd op de mogelijkheden om met Arnhemmers in contact te komen die in armoede leven. Wij vonden die mogelijkheid bij de voedselbank. Bij twee van uitgiftepunten hebben wij bezoekers van de voedselbank kunnen benaderen met de vraag of zij mee wilden werken aan het onderzoek. Wij vroegen hen concreet of het mogelijk was hen te interviewen bij hen thuis of eventueel op een andere plek. Wij hebben ongeveer 30 mensen benaderd van hen stemden 20 mensen in. Van hen hebben we er uiteindelijk 18 kunnen interviewen.
- **Interviews**: de interviews die wij hebben gevoerd, hadden in lijn met het doel van het vooronderzoek een open karakter. Het was vooral de bedoeling om een beeld te vormen van de omstandigheden waaronder betrokken Arnhemmers leven, de manier waarop ze dat ervaren, welke perspectieven zij voor zichzelf zien en op welke manier zijn eventueel worden ondersteund door gemeente of andere instellingen.
- **Terugkoppeling aan raadsleden**: op 4 juli 2022 zijn de bevindingen gepresenteerd aan de gemeenteraadsleden. Deze bijeenkomst is ook gebruikt om nadere kennisbehoeften te inventariseren. Aan de raadsleden is gevraagd waar een vervolgonderzoek zich op zou moeten richten. Op 10 oktober 2022 is met raadsleden het voorstel voor de inrichting van het hoofdonderzoek besproken.

De onderzoeksmethoden in het hoofdonderzoek, gestart in januari 2023, hebben bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Onderzoek onder 15 gezinnen die van een laag inkomen rondkomen. De gezinnen zijn geworven via de gemeente (Werk & Inkomen), de sociale wijkteams en de Stichting Leergeld. Het zijn gezinnen die in beeld zijn bij deze organisaties, gezinnen die niet bekend zijn bij deze organisaties zijn niet bereikt via deze wervingsmethode. De gezinnen zijn geworven op kenmerken die blijken uit diverse landelijke onderzoeken naar generatiearmoede (zie navolgend hoofdstuk). De gezinnen zijn telefonisch, via videobellen en face-to-face gesproken. Gestreefd is naar een verdeling van gezinnen met alleenstaande ouders (een veel voorkomend kenmerk) en tweeoudergezinnen, gezinnen met jonge kinderen (tot 12 jaar) en gezinnen met thuiswonende kinderen vanaf 12 jaar, gezinnen waar sprake is van een (gedeeltelijk) werkende ouder en gezinnen die volledig

afhankelijk zijn van een uitkering. In de bijlage (3) is de vragenlijst opgenomen en is toegelicht op welke wijze tot een analyse van de interviews met de gezinnen is gekomen.

2. Onderzoek naar kenmerken, risicofactoren en verklaringen van en voor generatiearmoede. Diverse kennisinstituten hebben gepubliceerd over generatiearmoede. Op basis hiervan zijn kenmerken, risicofactoren en verklaringen van generatiearmoede in beeld gebracht. De opbrengsten zijn gebruikt om zowel de gezinnen te werven (onderzoeksmethode 1) als ook om een indicatieve analyse te maken van het aantal gezinnen in armoede in Arnhem (onderzoeksmethode 2).
3. Onderzoek naar beschikbare kwantitatieve gegevens over huishoudens in armoede. Registraties van de gemeente en CBS leggen huishoudens vast, gezinnen kunnen bestaan uit meerdere huishoudens (bijvoorbeeld bij alleenstaande ouders). Daarvoor zijn gemeentelijke bronnen en bronnen van het CBS gehanteerd. De keuze voor de gebruikte gegevens is toegelicht bij de bevindingen in het volgende hoofdstuk. Er zijn geen absolute gegevens beschikbaar over het aantal gezinnen waar sprake is van generatiearmoede. Noch uit landelijke noch uit lokale gemeentelijke bronnen. Daarom is gekozen voor gegevens over kenmerken van generatiearmoede die uit verschillende onderzoeken blijken.
4. Een analyse van werkzame aanpakken op basis van landelijke onderzoeken en publicaties van kennisinstituten. Deze zijn gebruikt om de werkzame aanpakken te identificeren. De gebruikte onderzoeken en publicaties zijn in de bronvermelding in de paragrafen opgenomen.
5. Een analyse van het gebruik van diverse voorzieningen gericht op gezinnen in armoede. Hierbij is geleund op het onderzoek dat de gemeente Arnhem in 2023 zelf uitvoerde naar het bereik, toegankelijkheid en effect van de inkomensvoorzieningen enerzijds en het onderzoek dat in opdracht van de raad werd uitgevoerd naar de sturing op het armoedebeleid anderzijds.
6. Een analyse van de middelen die de gemeente Arnhem inzet voor het armoedebeleid. Dit betrof een analyse van de financiële gegevens in combinatie met interviews met de betrokken ambtelijk medewerkers.
7. Groepsgesprekken met 12 ambtelijk vertegenwoordigers van de gemeente Arnhem (zie bijlage 2). In het eerste groepsgesprek zijn de deelnemers meegenomen in de wijze waarop het onderzoek is ingericht (kenmerken, risicofactoren, verklaringen, soorten hulpbronnen) en is aan hen gevraagd daarop te reflecteren. Dit mede om te achterhalen op welke wijze de beleidstheorie achter de Arnhemse aanpak van armoede in elkaar zit. In het tweede groepsgesprek dat plaatsvond na de gesprekken met de gezinnen zijn de voorlopige bevindingen uit het onderzoek onder de gezinnen gedeeld. Dit met het doel om na te gaan welke verklaringen de deelnemers hadden voor de bevindingen en om na te gaan wat in de Arnhemmer aanpak werkt, wat niet werkt en wat anders zou kunnen.
8. Groepsgesprekken met 8 netwerkpartners van de gemeente Arnhem (zie bijlage 2). Het doel van dit gesprek was gelijk aan het doel van het tweede groepsgesprek met de ambtelijk vertegenwoordigers: nagaan welke verklaringen zij hebben voor de bevindingen en nagaan wat werkt, niet werkt en beter kan in de Arnhemmer aanpak.

Het geheel van deze onderzoeksmethoden heeft geleid tot deze nota van bevindingen.

1.7 Leeswijzer

De bevindingen per onderzoekslijn zijn in aparte hoofdstukken weergegeven. In hoofdstuk 2 treft u de bevindingen over de leefwereld. De bevindingen over de 'systeemwereld' zijn in hoofdstuk 3 beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de verwachtingen over werkzame aanpakken en bestanddelen vanuit verschillende perspectieven (landelijk onderzoek, Arnhemse gezinnen, Arnhemse professionals) beschreven. Hoofdstuk vijf bevat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. De relevante deelvragen zijn steeds beantwoord in een grijze box gevolgd door een onderbouwing. Tip voor de snelle lezer: lees alleen de grijze boxen. In de bijlage zijn de meer gedetailleerde bevindingen uit het onderzoek onder ouders en jeugdigen, de geraadpleegde documenten, de gesproken respondenten en de bevindingen uit het vooronderzoek weergegeven. Elk hoofdstuk bevat een beschrijving van een persona van een gezin in armoede. Dit zijn geanonimiseerde en samengestelde voorbeelden van gezinnen die gesproken zijn in het onderzoek. Deze persona houdt geen verband met de bevindingen in het betreffende hoofdstuk, maar geeft een inkijk in de leefwereld van gesproken gezinnen.

2 Bevindingen 'leefwereld'

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag centraal:

a. Hoeveel kinderen leven er in Arnhem in armoede? Wat zijn de kenmerken van de huishoudens waarin zij opgroeien?

Deze vraag is in navolgende paragraaf beantwoord. Gestart wordt met het antwoord op de vraag, daarna volgt de onderbouwing. De snelle lezer kan volstaan met de beantwoording van de vragen in de grijze boxen.

2.2 Cijfers over kinderen in armoede in Arnhem

Onderzoeksvraag

a. Hoeveel kinderen leven er in Arnhem in (generatie)armoede? Wat zijn de kenmerken van de huishoudens waarin zij opgroeien?

Antwoord:

- Absolute gegevens over generatiearmoede in Arnhem zijn niet te geven. Het aantal gezinnen dat leeft van een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum is als uitgangspunt genomen.
- In totaal leven in Arnhem in 2016 ruim 5.100 kinderen in een huishouden met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. In totaal gaat het om 3.700 huishoudens. In 2021 is dit gedaald tot 3.800 kinderen in 3.300 huishoudens.
- Het aantal Arnhemse huishoudens daarbinnen dat al langdurig (4 jaar of langer) op een laag inkomensniveau moet rondkomen, bedraagt in 2016 1.300 huishoudens (35 procent) en in 2021 1.200 huishoudens (36 procent). Landelijke onderzoeken laten zien dat ongeveer 40 procent van de huishoudens met een inkomen tot 120 procent dat inkomen al langdurig heeft. In Arnhem ligt dat percentage iets lager (35 en 36 procent). Het aandeel huishoudens dat langdurig van een laag inkomen moet rondkomen neemt wel iets toe. Tussen de 70 en 75 procent van deze Arnhemse huishoudens bestaat uit eenoudergezinnen. Ook dat is in lijn met de landelijke gegevens.
- Uit landelijk onderzoek blijken de volgende kenmerken van de huishoudens waarin de kinderen die te maken hebben met armoede:
    - Kinderen met een alleenstaande ouder, waarbij alleenstaande moeders met grote gezinnen een vergrote kans op armoede hebben
    - Gezinnen met een niet-westerse achtergrond. Bij ongeveer 5 procent van de Nederlandse kostwinners is sprake van een kans op armoede. Bij niet-westerse kostwinners ligt dat percentage tussen de 15 en 26 procent. Bij kinderen uit vluchtelingengezinnen is dit risico veel hoger namelijk tussen de 49 en 70 procent.
    - Kinderen met ouders met een laag opleidingsniveau hebben een groter risico op een laag inkomensniveau.
- Bij generatiearmoede blijkt uit meerjarig onderzoek dat arme vaders en moeders vijf keer vaker arme kinderen hebben dan niet-arme vaders en moeders. Jongvolwassenen met een bijstandsuitkering hebben vaak ouders met een uitkering. Kinderen die geboren worden in armoede hebben een kleinere kans op succes in opleiding en onderwijs.

- In een aantal wijken doen zich meer risico's op kinderen in armoede voor. Dit zijn de wijken waar sprake is van oververtegenwoordiging (t.o.v. stedelijk gemiddelde) op verschillende meetpunten. Het gaat om de wijken Geitenkamp, Presikhaaf-West en Malburgen-Oost.

ONDERBOUWING

We hanteren dezelfde definitie van generatiearmoede als het Verwey Jonker Instituut: sprake is van generatiearmoede als in één familie bij meerdere opeenvolgende generaties sprake is van uitsluiting op financieel of sociaal gebied. Voor de beschrijving van de kenmerken van kinderen en huishoudens waarin zij opgroeien is eerst nagegaan wat daarover bekend is uit diverse onderzoeken en publicaties. Op basis hiervan is nagegaan welke meetpunten (variabelen) relevant zijn om antwoord te geven op de onderzoeksvraag. De volgende stap is het bepalen in welke mate gegevens over de Arnhemse situatie op deze meetpunten beschikbaar is. Zo is een kwantitatief beeld geschetst van armoede onder kinderen.

Een tweede invalshoek voor het beschrijven van de kenmerken van de kinderen is het uitvoeren van een casusonderzoek. In het casusonderzoek is gesproken met ouders waarvan het vermoeden is dat sprake is van generatiearmoede. In het casusonderzoek is nagegaan wat de kenmerken van deze Arnhemse gezinnen zijn en welke verklaringen uit de casussen naar voren komen voor de situatie waarin deze gezinnen zich bevinden. Deze zijn vergeleken met wat bekend is uit diverse landelijke onderzoeken.

Welke relevante kenmerken blijken uit onderzoeken?

Benadering 1: risicofactoren en kenmerken op basis van landelijke gegevens

Verschillende onderzoeken en publicaties werken met risicofactoren of kenmerken die verklarend zijn voor armoede onder kinderen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kenmerken van ouders, kenmerken van het huishouden en kenmerken van de omgeving. Deze zijn hieronder uitgewerkt. Gebruikte cijfers zijn op basis van landelijke gegevens.

Ouderkenmerken

Bij de kinderen met laagopgeleide ouders heeft 21 procent ouders waarbij arbeid niet de belangrijkste inkomensbron van het huishouden was gedurende de eerste duizend dagen van het kind. Bij kinderen van middelbaar en hoogopgeleide ouders is dit respectievelijk maar 5 en 2 procent (CBS, Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start, maart 2023). Het onderwijsniveau van ouders hangt ook samen met het welvaartsniveau van het huishouden. Van de kinderen met laagopgeleide ouders leeft ruim twee derde in een gezin met een laag welvaartsniveau.

Uit diverse onderzoeken (Nji (Opgroeien in armoede, 2021), Movisie (Uit de duivelskring van armoede (2020), Sociaal Planbureau Groningen (Feitenblad generatiearmoede, 2020)) blijkt dat kinderen met laagopgeleide ouders al een achterstand hebben als ze twee jaar zijn. Het opleidingsniveau van ouders heeft invloed op de kwantiteit en kwaliteit van de ouderkindinteractie. In gezinnen met lager opgeleide ouders wordt gemiddeld minder gespeeld met de kinderen en minder vaak voorgelezen. Ouders reageren minder vaak positief, bieden

minder structuur, hebben minder gesprekjes met het kind en geven het kind minder kans om te ontdekken. Hierdoor ontwikkelen kinderen zich minder voorspoedig.

Kinderen uit gezinnen met een laag inkomen hebben vaker problemen met hun gezondheid. Een slechte gezondheid heeft grote invloed op het opleidingsniveau dat iemand kan bereiken en daarmee op de kansen op de arbeidsmarkt. Als gevolg daarvan zijn kinderen die op jonge leeftijd ongezonder zijn later vaker afhankelijk van een uitkering en ook sociaal staan ze vaker aan de zijlijn.

Gezinskenmerken

Het Nederlands Jeugdinstituut geeft in de publicatie Opgroeien en opvoeden in armoede (december 2020) een indicatie van het aantal kinderen dat in Nederland opgroeit in armoede. Voor 2019 geldt landelijk dat ongeveer één op de twaalf kinderen van 0-18 jaar in een gezin met een inkomen onder de lage inkomensgrens leeft. Bij ongeveer 40 procent van die groep kinderen is sprake van een langdurig laag inkomen. De kans dat gezinnen ten minste vier jaar achtereen van een laag inkomen moet rondkomen, nam de afgelopen jaren toe. Een verklaring die daarvoor wordt gegeven, is dat dit komt door een groeiende groep huishoudens die moeilijk uit de bijstand komen. In eenoudergezinnen en gezinnen met minderjarige kinderen stabiliseerde het risico op langdurige armoede.

Kinderen waarbij verschillende typen hulpbronnen ontbreken, waarbij dus sprake is van een opeenstapeling van risicofactoren, hebben minder kansen om hun potentieel te ontwikkelen (CBS). Het CBS (onderzoek kinderen uit gezinnen in de bijstand, 2023) heeft gekeken naar het tegelijkertijd voorkomen van minstens twee van de volgende vier factoren in de eerste duizend dagen: laag onderwijsniveau, laag welvaartsniveau, onderdeel zijn van een eenoudergezin en gebruik van psychische medicatie door ouder(s). Bij kinderen waarbij in de eerste duizend dagen geen bijstandsuitkering was, kwamen twee of meer van deze factoren tegelijkertijd voor bij 11 procent van de kinderen. Bij kinderen uit gezinnen met bijstand is dat percentage met bijna 81 aanmerkelijk hoger.

Het Nederlands Jeugdinstituut benoemt in de publicatie Opgroeien en opvoeden in armoede een viertal groepen kinderen die vooral met armoede te maken hebben:

1. Kinderen met een alleenstaande ouder. Van de eenoudergezinnen met minderjarige kinderen moest in 2018 ruim 20 procent van een laag inkomen rondkomen en had ruim 7 procent van hen al minstens vier jaar achtereen een laag inkomen. Vooral alleenstaande moeders met grote gezinnen hebben veel kans op armoede volgens het CBS. Het armoedepercentage in bij alleenstaande moeders is veel hoger (bijna 15%) dan in de categorie eenoudergezinnen met een man aan het hoofd (7%). Dit komt doordat alleenstaande moeders relatief vaak afhankelijk zijn van een uitkering (SCP). Een derde van de kinderen uit gezinnen met het laagste welvaartsniveau woont de eerste duizend dagen in een eenoudergezin (CBS).
2. Gezinnen met een niet-westerse achtergrond en uit de nieuwe EU-lidstaten. Bijna een kwart van de huishoudens met een hoofdkostwinner van niet-westerse achtergrond had in

2018 een laag inkomen, tegenover 5 procent met een van oudsher Nederlandse kostwinner. Ook hier is vaker sprake van een langdurig lager inkomen (13 procent tegenover 2 procent). Binnen deze groep komt bij gezinnen met een Marokkaanse achtergrond het vaakst een laag inkomen voor (ruim 26 procent). Bij gezinnen met een Antilliaanse (25%), Bulgaarse (25%),Turkse (20%), Surinaamse (16%) en Roemeense (15%) hoofdkostwinner ligt dit nog steeds fors boven de Nederlandse (5%) hoofdkostwinners.

3. Kinderen in vluchtelingengezinnen. Kinderen van statushouders uit Syrië, Somalië en Eritrea lopen de hoogste armoederisico's. Bij Syrische statushouders moest in 2018 70% van een laag inkomen rondkomen, bij Eritrese en Somalische statushouders ligt dat op respectievelijk 64% en 49%.
4. Kinderen in armoede met werkende ouders. Kinderen uit deze groep hebben minder kans om in armoede op te groeien, maar het gaat landelijk wel om een grote groep. Van de werkende bevolking maakte in 2018 3,1 procent deel uit van een huishouden onder de lage inkomensgrens.

Omgevingskenmerken

Kinderen die opgroeien in armoede wonen vaker in kwalitatief slechtere woningen (CBS, 2018). Het onderzoek "Veerkracht in het corporatiebezit" (Rigo en anderen, 2018 en 2020) onderzoekt kwetsbare groepen in sociale huurwoningen. De concentratie van die groepen neemt toe. Mensen met veel problemen wonen dicht op elkaar waardoor de problemen nog worden versterkt. De toenemende concentratie van laagste inkomens lijkt niet alleen te komen doordat deze groep meer instroomt, maar ook door een toenemende uitstroom van de hogere inkomens. Alle bewoners van sociale huurwoningen, dus ook de mensen met hogere inkomens, zijn in toenemende mate kwetsbaar, in het bijzonder op het vlak van gezondheid.
Voor kinderen betekent dit vaak dat iedereen in de omgeving met zaken als werkloosheid, slechte gezondheid en schulden worstelt, waardoor ze geen voorbeelden meekrijgen van mensen die een goede opleiding hebben gehad, werk hebben en plannen maken voor de toekomst. Terwijl dat nu juist de voorbeelden zijn die kinderen kunnen motiveren om een ander pad te volgen dan hun ouders. Bovendien kan een bepaalde buurt of streek zo'n slecht imago krijgen dat kinderen die daar opgroeien te maken krijgen met vooroordelen en daardoor minder kansen hebben (zie ook https://uithetmoeras.nl/generatiearmoede).

Kenmerken generatiearmoede

De focus van dit onderzoek ligt op generatiearmoede. Cijfers over generatiearmoede zijn niet voorhanden zowel op landelijk als Arnhems niveau. Bij generatiearmoede is in één familie bij meerdere opeenvolgende generaties sprake van uitsluiting, op financieel, sociaal of ander gebied. Wetenschapper Oscar Lewis stelde eind jaren zestig dat er zoiets bestaat als een 'culture of poverty' (cultuur van armoede): mensen die langdurig in armoede leven ontwikkelen hun eigen cultuur ontwikkelen en dragen die over op hun kinderen. Nieuwe generaties kunnen door verstarde normen en waarden – ooit een logische reactie op armoede – moeilijker hun kansen grijpen. De Rijksuniversiteit Groningen heeft langdurig onderzoek uitgevoerd naar

generatiearmoede in de Veenkoloniën (zie ook https://uithetmoeras.nl/generatiearmoede). Uit dat onderzoek blijken de volgende kenmerken, risico's en verklaringen voor generatiearmoede:

- Arme vaders en moeders hebben vijf keer vaker arme kinderen dan niet-arme vaders en moeders
- Jongvolwassenen met een bijstandsuitkering hebben vaak ouders met ook een dergelijke uitkering
- Voor kinderen die geboren worden in armoede is de kans op succes in opleiding en onderwijs kleiner. De kansen op succes als volwassene zijn daardoor beperkt, waardoor sneller sociale uitsluiting plaatsvindt.
- Belangrijke factoren die zorgen voor het voortduren van armoede in een nieuwe generatie zijn beperkte publieke voorzieningen, een gebrek aan rolmodellen, sociale uitsluiting, buurtnormen en groepsdruk

Benadering 2: hulpbronnen, vormen van kapitaal

Het SCP en Movisie gebruiken in hun publicaties een benadering waarin is gekeken naar de beschikbaarheid van vormen van kapitaal die verklarend zijn voor bestaanszekerheid. De veronderstelling is dat het beschikbaar hebben van deze vormen van kapitaal of hulpbronnen zorgen voor bestaanszekerheid en dus een kleine(re) kans op armoede. Andersom betekent dit dat het niet beschikken over deze vormen van kapitaal voorspellend zijn voor armoede. Deze benadering gaat verder dan alleen het kijken naar de 'inkomenskant' van armoede. Armoede wordt verklaard vanuit het wel of niet beschikken over meer dan alleen geldelijke bronnen.

De volgende vormen van kapitaal worden onderscheiden:

I. Economisch kapitaal: hoogte van het inkomen, de inkomensbron, beschikbaar geldelijk vermogen, opleidingsniveau en baanzekerheid.
II. Cultureel kapitaal: leefstijl (restaurant, theaterbezoek, duurzaam voedsel, vakantie), basis digitale vaardigheden, sociale vaardigheden, sociale etiquette
III. Sociaal kapitaal: het beschikking hebben over een sociaal steunnetwerk, de omvang daarvan, het professioneel netwerk en de mate waarin beide netwerken kunnen helpen met geld, werk en toegang tot instanties en voorzieningen. Pedagogisch kapitaal (toevoeging door Movisie): sterkte van pedagogische omgeving waarin kinderen opgroeien afgemeten aan de competenties ouders, steun vanuit school, peergroup, buurt) en stabiliteit van het gezin.
IV. Persoonskapitaal: lichamelijke en mentale gezondheid, zelfvertrouwen, veerkracht, mate waarin met tegenslag kan worden omgegaan.

Het SCP heeft in 2023 de publicatie 'Eigentijdse Ongelijkheid' uitgebracht waarin zij de Nederlandse samenleving typeert aan de hand van deze vier vormen van kapitaal. De publicatie 'Wat werkt bij aanpak armoede en schulden' (Movisie, 2020) beschouwt het versterken van de vormen van kapitaal als 'werkzame bestanddelen' in de aanpak van armoede en schulden.

Meetpunten armoede onder kinderen

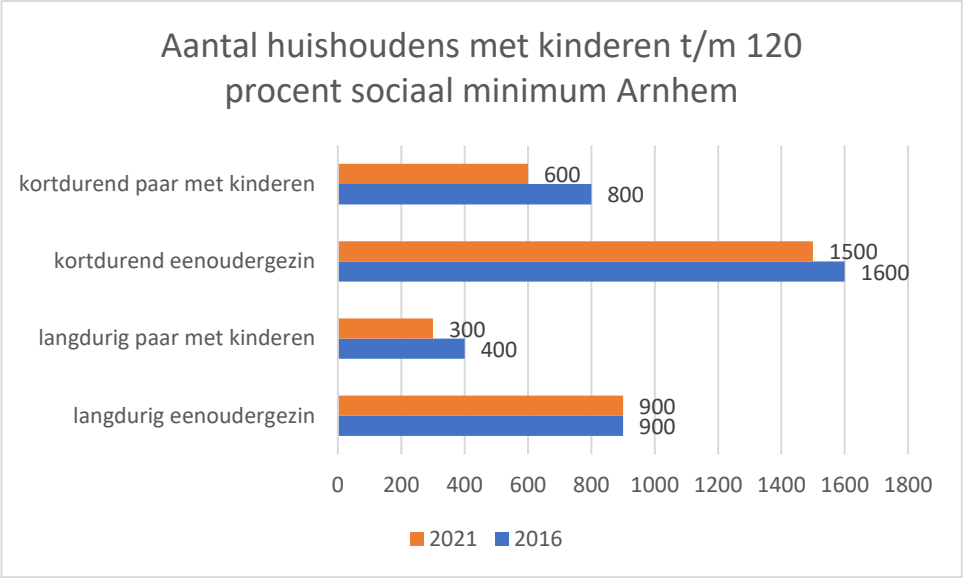
Meerdere kennisinstituten brengen armoede onder kinderen in beeld. Zo brengt het Nji armoede onder kinderen in beeld (Cijfers over armoede in gezinnen | Nederlands Jeugdinstituut (nji.nl)). Ook het CBS verzamelt gegevens over armoede (Armoedescan (cbs.nl)). De gemeente Arnhem presenteert via Arnhem in Cijfers (Home - Arnhem in Cijfers) geaggregeerde gegevens op wijkniveau, maar ook zijn andere gegevens gebruikt (o.a. de gegevens uit de monitor van de GGD). Hierbij moet worden opgemerkt dat de gegevens een indicatie geven over het risico op armoede. In dit onderzoek zijn geen Arnhemse gegevens naar voren gekomen over bijvoorbeeld de lichamelijke en mentale gezondheid van kinderen in armoede. Het is niet mogelijk gebleken om verschillende gegevens (bijvoorbeeld over inkomen en gezondheid, inkomen en opleiding) gekoppeld te presenteren. Deze gegevens zijn namelijk niet te koppelen en worden vaak ook op verschillende geografische niveaus (gemeentelijk, wijkniveau en regionaal) verzameld. De gemeente Arnhem beschikt niet over geaggregeerde gegevens over het voorkomen van generatiearmoede.

Cijfers en inzichten Arnhem

Aantal huishoudens met kinderen en kinderen in armoede in Arnhem

Gekozen is om een laag huishoudinkomen als belangrijkste kwantitatieve maatstaf te kiezen om het aantal kinderen in Arnhem dat in armoede leeft te bepalen. Hiervoor zijn de gegevens gehanteerd die het CBS in de armoedescan presenteert.

De armoedescan bevat het aantal huishoudens (alleenstaande ouders en paren) met minderjarige kinderen op een percentage van het sociaal minimum. Gekozen is om de aantallen huishoudens van 101 tot en met 120 procent van het sociaal minimum te gebruiken als maatstaf voor het aantal huishoudens met kinderen dat in armoede leeft of een risico op armoede heeft. Gekozen is voor 120 procent omdat daarmee ook een vergelijking met andere gegevensbronnen kon worden gemaakt over het aantal kinderen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen huishoudens met kinderen die één jaar op dit inkomensniveau rondkomen en huishoudens die langdurig (4 jaar of langer) op dit inkomenniveau zitten. Daarbij is 2016 vergeleken met 2021 (de meest recent beschikbare gegevens). Het CBS rondt de cijfers af per honderdtallen. Dit leidt tot het volgende beeld:



Een nadere analyse van deze cijfers leert dat ongeveer een derde van de eenoudergezinnen die langdurig op het sociaal minimum (tot en met 120%) zit, moet rondkomen van een inkomen op 101% van het sociaal minimum. Concreet betekent dat 300 gezinnen. Dit aantal daalt niet in de periode 2016-2021. Voor gezinnen met twee ouders die langdurig moet rondkomen van het sociaal minimum geldt dat een derde moet rondkomen van 110% van het sociaal minimum. Het CBS rapporteert geen gezinnen in deze groep die moeten rondkomen van 101 of 105% van het sociaal minimum. Voor de gezinnen die minstens een jaar moeten rondkomen van het sociaal minimum (tot en met 120%) geldt zowel voor de paren als de eenoudergezinnen dat de helft moet rondkomen van 101% van het sociaal minimum. Het gaat om 1000 (2016) tot 800 (2021) eenoudergezinnen en 500 (2016) tot 300 (2021) paren. Deze gegevens zijn op basis van de geraadpleegde gegevens niet uit te splitsen naar wijkniveau.

Arnhem kent tussen de 78.000 (2016) en 83.000 (2021) huishoudens. Daarvan leven er in 2016 bij 3.700 huishoudens met kinderen van een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. In 2021 is dat gedaald tot ongeveer 3.300 huishoudens. Specifiek Arnhemse verklaringen voor deze daling zijn niet naar voren gekomen. De ontwikkeling is wel in lijn met landelijke ontwikkelingen.

Arnhem hanteert in de eigen gegevenspresentatie op Arnhem in Cijfers (bron: CBS) de inkomensgrens van 120 procent van het sociaal minimum om het aandeel kinderen dat leeft in een huishouden met een sociaal minimum te duiden. Daaruit blijkt dat in 2016 16 procent van de kinderen in een huishouden leeft met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum. In 2021 is dat percentage gedaald naar 12 procent. In totaal gaat het dan om ruim 5.100 kinderen in 2016 en ruim 3.800 kinderen in 2021. De gemeente Arnhem hanteert voor het toegang hebben tot diverse inkomensondersteunende regelingen de inkomensgrens van 130 procent van het sociaal minimum.

Cijfers over risicofactoren armoede in Arnhem en de wijken

De volgende meetpunten zijn indicatief voor risicofactoren op armoede onder kinderen in Arnhem en de wijken. Dit betekent dat de meetpunten aangeven in welke mate risicofactoren op armoede zich voordoen en in welke wijken deze zich het meest voordoen. Alleen de meetpunten waar ook op wijkniveau gegevens van beschikbaar zijn, zijn gebruikt.

Meetpunt	**Arnhem**	**Wijken met oververtegenwoordiging**
Percentage kinderen in huishouden tot 120% sociaal minimum (2021)	12%	Geitenkamp (34%), Malburgen-Oost (30%), Presikhaaf-West (29%)
Aantal alleenstaande ouders in de Participatiewet (2022)	1095	Geitenkamp (90), Malburgen-Oost (165), Presikhaaf-West (155)
Percentage laagopgeleiden (2022)	27%	Geitenkamp (47%), Malburgen-Oost (47%), Presikhaaf-West (43%)
Percentage moeite met rondkomen (2020)	19%	Geitenkamp (32%), Presikhaaf-West (30%, Malburgen-Oost (29%)
Percentage ernstig / zeer ernstig eenzaam (2020)	14%	Malburgen-Oost (22%), Presikhaaf-West (21%), Geitenkamp (20%)
Percentage (zeer) goed ervaren gezondheid (2020)	79%	Geitenkamp (69%), Malburgen-Oost (70%), Presikhaaf-West (72%)

Persona: reële kans op verbetering situatie

De grootste stress is voorbij en er is ruimte en zin om het cultureel kapitaal (opleiding, vaardigheden) en economisch kapitaal (werk, vrijwilligerswerk) te vergroten. Dit profiel komt niet zo vaak voor bij gezinnen waarbij generatiearmoede een rol speelt.

Gezinssituatie

Samira is een moeder met twee basisschoolkinderen. De vader van de kinderen woont niet in Nederland en is uit beeld. Samira zorgt dus alleen voor de kinderen. De kinderen doen allebei aan sport. Samira heeft een Hbo-diploma en werkte eerder als docent. Ze is gestopt met werken vanwege het lastig combineren van werken met de opvang van de kinderen. De laatste jaren heeft ze nog wel vrijwilligerswerk gedaan. Ze wil graag weer aan het werk. Mentaal gaat het goed met Samira en haar kinderen. De ouders van Samira zijn in de jaren '90 naar Nederland gekomen vanuit het Midden-Oosten. Haar vader kon in Nederland niet meer op zijn niveau aan het werk komen vanwege taalachterstand. Het gezin woont in een wijk met een wisselende bevolkingssamenstelling. De meerderheid van de buurtbewoners is wel aan het werk.

Redenen moeilijk rondkomen

De vader van de kinderen is teruggegaan naar land van herkomst. Hij draagt niet meer bij aan de opvoeding van de kinderen. Samira kwam er daardoor helemaal alleen voor te staan. Ze kreeg psychische klachten en moest stoppen met werken. Hierdoor is ze in een uitkeringssituatie terecht gekomen. Er is geen sociaal netwerk waar Samira een beroep op kan doen voor oppas van de kinderen of financiële ondersteuning.

Gevolgen moeilijk rondkomen

Het gezin merkt heel duidelijk dat er weinig geld is om van rond te komen. Het zorgt ervoor dat Samira heel goed moet opletten wat voor boodschappen er gedaan worden. Ze kan lang niet altijd datgene eten waar ze zin in heeft, of wat het beste en gezondst is voor haar kinderen.
Het liefst zou Samira elke maand graag wat geld opzijzetten voor onverwachtse of extra uitgaven, zoals ze vroeger deed. Het verlengen van een identiteitskaart of rijbewijs of de angst dat de wasmachine kapotgaat, bezorgt Samira stress.
Al een aantal jaar gaan ze niet op vakantie en doet Samira steeds minder leuke dingen buitenshuis met de kinderen. Voor het vermaak van de kinderen is Samira afhankelijk van het tegoed op de Gelrepas. Dat tegoed is helaas niet zo ruim dat de kinderen er het hele jaar van kunnen sporten omdat de zwemles er ook van betaald wordt. Samira heeft nog een auto, maar rijdt nauwelijks vanwege de benzineprijzen en onderhoudskosten. Het liefst zou Samira willen verhuizen naar een eengezinswoning met de kinderen.

Ontvangen hulp

- Eenmalig een bedrag van € 300,- via de Linda Foundation
- Stichting Jarige Job
- Verschillende toeslagen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag
- Gelrepas
- Wijkteam: geholpen met een financieel plan
- Werkconsulent van de gemeente
- Psycholoog

Voor de kledingbank en voedselbank komen ze niet in aanmerking.
Samira is blij met alle hulp die ze ontvangt. Alleen het tegoed van de Gelrepas is niet toereikend. Omdat haar kinderen sporten en op zwemles zitten, is het tegoed halverwege het jaar al op.

Toekomst

Samira kijkt hoopvol naar de toekomst. Ze verwacht binnen afzienbare tijd weer parttime aan het werk te gaan als docent. En wanneer de kinderen ouder zijn, dan wil ze weer fulltime gaan werken. Over een aantal jaar hoopt ze te verhuizen naar een eengezinswoning.

2.3 Beelden uit het casusonderzoek

In het onderzoek is gesproken met 15 gezinnen waar de onderzoekers op basis van de achtergrondgegevens een sterk vermoeden hadden dat armoede of risico op armoede ook in eerdere generaties voorkwam. Bijvoorbeeld door na te gaan wat de gezins- en inkomenssituatie van de ouders van de gesproken ouders was. De gezinnen zijn ook op deze kenmerken geworven. In de gesprekken met de ouders is nagegaan in welke mate de kenmerken van armoede en generatiearmoede zoals die blijken uit (landelijk) onderzoek inderdaad voorkwamen. Daarnaast is gevraagd wat volgens deze ouders de redenen zijn waarom zij in hun huidige situatie terecht zijn gekomen. Tot slot is gevraagd wat hen van de hulp die zij gekregen hebben het meest heeft geholpen (en wat niet) en wat hen het beste zou helpen. De bevindingen hiervan zijn in hoofdstuk 3 (bereik), 4 (effect) en 5 (bereik + effect) weergegeven.

Kenmerken van de gezinnen in het casusonderzoek

De kenmerken van de gezinnen zijn allereerst geordend langs gezinskenmerken en ouderkenmerken. Vervolgens is zijn de ouderkenmerken uitgesplitst naar de mate waarin de gezinnen beschikken over de eerder genoemde hulpbronnen of vormen van kapitaal. Het gaat om economisch kapitaal (inkomen, vermogen, vorm inkomen), sociaal kapitaal (hulp vanuit familie, vrienden of buurt inclusief pedagogisch kapitaal), cultureel kapitaal (sociale en werknemersvaardigheden) en persoonskapitaal (lichamelijke en mentale gezondheid).

Gezinskenmerken

De gesproken ouders zijn in overgrote meerderheid alleenstaande ouders (vooral vrouwen). Sommigen hebben wel een nieuwe relatie, maar deze is (nog) niet actief betrokken in het gezin. Ongeveer de helft van de ouders heeft een niet-Westerse achtergrond. Gemiddeld hebben de ouders twee kinderen, in de meeste gevallen met dezelfde partner. De leeftijden van de kinderen verschillen, bij iets meer dan de helft van de gezinnen is sprake van kinderen tot en met de basisschoolleeftijd (12 jaar). Bij de andere gezinnen is sprake van oudere kinderen van 13 tot ongeveer 20 jaar. Enkele kinderen zitten op het speciaal onderwijs en bij een klein aantal kinderen is sprake van (langdurige) schooluitval in het voortgezet onderwijs.

Bij meer dan de helft van gezinnen is één van de ouders niet in beeld of niet actief betrokken. Waar de partner wel in beeld is, is de relatie (inmiddels) werkbaar als het gaat om de zorg voor de kinderen. De gezinssituatie is in de meeste gevallen stabiel, vaak is al meerdere jaren sprake van dezelfde samenstelling dezelfde omstandigheden. De ervaren opvoedkracht staat bij ongeveer de helft van de gezinnen onder druk. Deels doordat kinderen extra zorg nodig hebben en deels omdat de ouders zelf aangeven dat zij door stress moeite hebben met het opvoeden. In deze gevallen is vaak sprake (geweest) van extra hulp bij de opvoeding door professionals.

Bij 9 van de 15 gesproken gezinnen is sprake van een (sterk) vermoeden van generatiearmoede. Als een van de grootouders en/of andere familieleden (broers/zussen) in een soortgelijke situatie verkeren of verkeerden als de gesproken ouders, dan is sprake van

een (sterk) vermoeden van generatiearmoede. Onder dezelfde situatie wordt verstaan: ouders geven aan dat hun eigen ouders ook in armoede zijn opgegroeid of grootouders en andere familieleden hebben of hadden die langdurig in een uitkering zitten of zaten als gevolg van niet-werken of ziekte. Sommige ouders zijn bij hun grootouders opgegroeid omdat de eigen ouders niet voor hen konden zorgen. In het onderzoek is niet gesproken met grootouders en andere familieleden. De bevindingen zijn uitsluitend gebaseerd op de informatie die ouders (wilden) delen. Bij de andere 6 gezinnen is sprake van ouders die werken of gewerkt hebben en waar naar zeggen van de respondenten sprake was een goede jeugd zonder armoede.

Ouderkenmerken

Economisch kapitaal:

- Bij drie gezinnen werkte een van de ouders, zonder uitzondering in deeltijd.
- Bij de andere gezinnen is sprake van een inkomen uit een uitkering (bijstand, ziektewet en arbeidsongeschiktheid).
- De partners van meer van de helft van de gezinnen (vaak de vaders) zijn buiten beeld en merendeels niet werkend.

Sociaal kapitaal:

- De grootouders zijn in bijna de helft van de gevallen niet werkend (geweest) of arbeidsongeschikt (geworden).
- Bij de andere gezinnen is het merendeel van de familie en vrienden wel aan het werk.
- Heel wisselend beeld over de mate waarin gezinnen een beroep kunnen doen op familie en vrienden voor hulp. Bij ongeveer de helft kan daar een beroep op worden gedaan, bij de andere gezinnen is dat maar beperkt mogelijk. Vraagverlegenheid, afstand en verstoorde relaties zijn daarvoor de aangegeven redenen.

Cultureel kapitaal:

- Bij de niet-werkenden geldt dat zij allemaal een periode (5 tot 10 jaar) gewerkt hebben, soms volledig, soms in deeltijd.
- De werkervaring dateert echter van langer geleden. Bij de niet-werkenden geldt dat dit van minimaal 2, maar vaker minstens 5 jaar geleden is.
- Het opleidingsniveau is dominant MBO (1-2)-niveau (afgerond), enkelen hebben een HBO-opleiding afgerond. In enkele gevallen heeft de ouder geen startkwalificatie.
- Bij de meeste niet-werkenden is het arbeidsverleden heel divers. Veel verschillende banen en ook pogingen gedaan om een andere opleiding te gaan doen omdat het werk waarvoor ze opgeleid waren niet beviel.
- Bij de meeste gezinnen lijken sociale vaardigheden (of moeite daarmee) geen belemmering te vormen voor arbeidsdeelname. Bij een ouder was sprake van een beperkte beheersing van de Nederlandse taal.

Persoonskapitaal:

- Bij vrijwel alle gezinnen is sprake van een stapeling van twee of meer stressfactoren, voornamelijk bij ouders en in een beperkt aantal gevallen bij de kinderen. Het mentale welbevinden staat daarmee onder druk.
- Meest voorkomende stressfactoren zijn: verlies baan, einde relatie, schulden, verslaving, depressie en kinderen die extra hulp en ondersteuning nodig hebben.

- Bij beperkt aantal ouders is sprake van een slechte lichamelijke conditie als gevolg van een chronische aandoening (in een geval met progressief ziektebeeld).

Verklaringen voor en gevolgen van armoede in het casusonderzoek

In de ordening langs de vormen van kapitaal komen de volgende verklaringen voor de situatie waarin de gezinnen zich bevinden naar voren:

- Verlies van baan, relatiebreuk, schulden (**economisch kapitaal**). Schulden ontstaan deels door inkomensverlies, deels als gevolg van relatiebreuk en schulden die zelf of door de partner in een eerder stadium waren opgebouwd. Schulden ontstaan in meerdere gevallen doordat het lang duurde voordat het inkomensverlies werd opgevangen door een uitkering. Deels doordat gezinnen onbekend zijn met bijvoorbeeld een aanvulling op het inkomen als parttime wordt gewerkt. Het **gevolg** hiervan is dat gezinnen langdurig leven van een laag inkomen. Gezinnen ervaren een chronisch geldtekort. Voor veel uitgaven zijn compensaties (bijvoorbeeld via toeslagen, de Gelrepas en laptops en computers van Stichting Leergeld), maar met name bij de gestegen prijzen voor de boodschappen ervaren vrijwel alle gezinnen een groot knelpunt. Op veel zaken kan je nog besparen (energie, uitjes etc), maar bij boodschappen is dat veel lastiger. Financiële reserves zijn bij de gezinnen niet of nauwelijks aanwezig. Onverwachte grotere uitgaven zijn problematisch en maken dat je altijd om hulp moet vragen.
- Het wegvallen van een deel van het sociaal netwerk (**sociaal kapitaal**). Bij meerdere gezinnen is sprake van het wegvallen van grootouders, maar ook van goede / beste vrienden en vriendinnen. Daarbij speelt bij sommige gezinnen ook dat zij uit vraagverlegenheid en schaamte geen beroep willen doen op familie en vrienden. Dat lijkt in een aantal gevallen ook cultureel bepaald. Het **gevolg** is dat gezinnen geen of verminderd beroep (soms willen) doen op hulp vanuit hun eigen netwerk. In meerdere gevallen hebben gezinnen een netwerk van ouders en gezinnen die in een soortgelijke situatie verkeren. Daar is dan hulp in de vorm van advies en weten hoe je de weg naar hulp kunt bewandelen.
- Het langdurig niet werken waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt groot is en het niet aansluiten van opleiding en het werk dat passend is (**cultureel kapitaal**). Bij een groot deel van de niet- werkende ouders is het langer geleden dat ze gewerkt hebben. Dit is vaak in combinatie met een zeer divers arbeidsverleden. In meerdere gevallen starten de ouders op de arbeidsmarkt in de sector waar zij een opleiding in hebben gevolgd. Als dit niet blijkt te passen, dan volgt in meerdere gevallen een carrière in veel verschillende beroepen en vaak niet volledig afgeronde opleidingen. Het **gevolg** is dat voor veel van de niet-werkende ouders de weg naar inkomensverbetering via werk een grotere hobbel is.
- Verminderd mentaal welbevinden als gevolg van meerdere stressfactoren zoals relatiebreuk, geen geschikte woonruimte, verlies baan, schulden, zorgbehoefte kinderen. Lichamelijke beperkingen als gevolg van chronische en soms progressieve aandoeningen. In enkel geval is sprake van verslaving en middelengebruik. Dat gaat dan ook gepaard met criminaliteit (**persoonskapitaal**). Het **gevolg** bij verminderd welbevinden en aanhoudende stress over allerlei zaken is dat de weg naar inkomensverbetering via werk lastig is. Ouders geven aan dat eerst de stressveroorzakers weggenomen moeten worden, voordat er weer

ruimte ontstaat om bijvoorbeeld andere stappen in het leven te kunnen zetten. Beperkingen van kinderen kunnen ook een reden zijn waardoor ouders niet meer uren kunnen werken, doordat bijvoorbeeld geen passende opvang (bijvoorbeeld aan huis) kan worden gevonden. Lichamelijke beperkingen hebben tot gevolg dat de weg naar werk grotendeels of volledig is afgesloten. Sommige ouders zijn beperkt belastbaar door lichamelijke aandoeningen, bij andere ouders is sprake van een progressief ziektebeeld.

Beelden van de gezinnen bij de toekomst

Aan de gezinnen is gevraagd welke verwachtingen zij hebben voor de nabije toekomst. Een derde van de gezinnen verwacht geen positieve veranderingen in hun situatie. Eenvijfde van de gezinnen ziet de verwachtingen voor de toekomst, zeker wat betreft inkomensverbetering, positief in. Een grote middengroep heeft wel hoop op verbetering, maar geeft aan dat dit niet zeker is.

Uitgesplitst naar de verschillende vormen van kapitaal komt het volgende beeld over de toekomst naar voren.

- **Economisch kapitaal:** Een vijfde is ronduit positief over inkomensverbetering door werk. Bij ruim een derde van de gezinnen is onzekere hoop op inkomensverbetering. Bij de andere gezinnen is geen hoop op inkomensverbetering. De helft berust daarin en geeft aan er het beste van te willen maken. De andere helft daarvan ervaart veel machteloosheid en is zelfs negatief over de inkomenspositie.
- **Sociaal kapitaal:** Vrijwel alle gezinnen verwachten hierin nauwelijks veranderingen, noch positief noch negatief.
- **Cultureel kapitaal:** De verwachtingen die hier worden uitgesproken hebben vooral betrekking op het volgen van een opleiding, het doen van vrijwilligerswerk en begeleiding naar werk. Hier zijn dezelfde scheidslijnen zichtbaar als bij het economisch kapitaal. Een kleine groep heeft hier positieve verwachtingen in en heeft daar vaak al succesvolle stappen in gezet. De andere groep heeft wel de hoop hier nog stappen in te kunnen maken, maar is daar nu nog niet mee bezig en/of niet aan toe. Voor de laatste groep gezinnen geldt dat zij hierin geen verwachtingen hebben.
- **Persoonskapitaal**: Een grote meerderheid van de gezinnen is weinig positief over de eigen kracht om de situatie op korte termijn te verbeteren. Dit met uitzondering van de gezinnen die positieve verwachting hebben op de andere vormen van kapitaal. In sommige gevallen is sprake van berusting dat de situatie niet zal veranderen.

Samengevat zijn er drie groepen gezinnen als het gaat om de toekomstverwachtingen:

1. **Gezinnen die een reële kans op de verbetering van hun situatie zien**. Deze gezinnen geven aan de grootste stress voorbij te zijn en hebben ruimte en zin om het cultureel (opleiding, vaardigheden) en economisch kapitaal (werk, vrijwilligerswerk) te vergroten. Bij een derde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.
2. **Gezinnen die nu nog overleven, maar wel hoop hebben op verbetering van hun situatie**. Dit is een groep gezinnen die nog in overlevingsstand zit ("ik moet hier nog een tijdje doorheen"), maar wel aanknopingspunten ziet voor verbetering van hun situatie.

Helemaal zeker dat dit gaat lukken, zijn deze gezinnen niet. Bij twee vijfde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.

3. **Berustende tot machteloze gezinnen**. Hierbinnen is een groep gezinnen die berustend is omdat het perspectief op verbetering van met name het economisch kapitaal niet reëel wordt gezien. Deze groep richt zich vooral op het zo aangenaam inrichten van het leven van henzelf en de kinderen. Daar lijkt vaak ook een relatie te liggen met chronische ziektebeelden of aandoeningen van of ouder of kind of beiden. Een andere groep ervaart machteloosheid om de situatie te verbeteren. Het betreft gezinnen die teleurgesteld zijn in de gemeente en andere instanties. Een kleine groep hierbinnen is ronduit negatief over de toekomst. Bij drie vijfde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.

3 Bevindingen 'systeemwereld'

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende deelvragen van onderzoeksvraag 1 centraal:

b. Welk beleid en welke voorzieningen heeft de gemeente om deze kinderen en hun opvoeder(s) te helpen?
c. Welke ketenpartners zijn hierbij betrokken?
d. Welke middelen heeft de gemeente ter beschikking voor deze kinderen en hun opvoeder(s) en waar heeft de gemeente de middelen aan besteed?
e. Worden deze kinderen en hun opvoeder(s) met deze voorzieningen bereikt?

Deze vragen zijn in navolgende paragrafen beantwoord. Steeds wordt gestart met het antwoord op de vraag, daarna volgt de onderbouwing.

3.2 Beleid en voorzieningen

Onderzoeksvraag

b. Welk beleid en welke voorzieningen heeft de gemeente om deze kinderen en hun opvoeder(s) te helpen?

Antwoord:

- De gemeente Arnhem beschikt over een eigen armoedebeleid (De (weg) uit armoede, 2020). In dit beleid wordt de verbinding gelegd met het Jeugdbeleid, Kansrijke Start, Schulddienstverlening, kansrijk opgroeien en Gezond en Fit.
- Een van de ambities van het armoedebeleid is het doorbreken van generatiearmoede.
- De voorzieningen, aanpakken en interventies richten zich merendeels op het versterken van het economisch kapitaal; versterking van de inkomenspositie door inkomensregelingen en toeleiding naar werk.

ONDERBOUWING
De onderzoeksvraag is in de volgende delen beantwoord:
(1) wat zijn de gemeentelijke beleidsambities?
(2) welke aanpakken, interventies en voorzieningen zet de gemeente Arnhem in geordend naar de vormen van kapitaal?
(3) mate waarin in de aanpakken, interventies en voorzieningen gerefereerd wordt aan risicofactoren, verklaringen en kenmerken van (generatie)armoede

Beleidsambities op hoofdlijnen
In landelijke onderzoeken (o.a. Kansrijk Armoedebeleid SCP 2020) wordt geconstateerd dat gemeentelijk armoedebeleid in vele opzichten complementair is aan Rijksbeleid. In de

gesprekken met de professionals is dit ook aangegeven. Landelijke wijzigingen in bijvoorbeeld toeslagen (kinderopvang, zorg en huur), belastingmaatregelen, kinderbijslag, schoolbijdragen en eigen bijdragen of risico's in de zorg hebben direct invloed op Arnhemmers in armoede. In de gesprekken met de gezinnen zijn meerdere voorbeelden genoemd van wijzigingen in deze regelingen en de gevolgen daarvan. Een veel genoemd voorbeeld daarbij is dat gezinnen terughoudend zijn om gebruik te maken van toeslagen uit angst om mogelijk geld terug te moeten betalen. De constatering in zowel landelijke onderzoeken als in dit onderzoek is dat de gemeente niet een volledige invloed kan hebben in het aanpakken van armoede. Dat betekent niet dat de gemeente geen invloed heeft. De gemeente krijgt (extra) middelen om in te zetten voor de aanpak van armoede. Het Sociaal Cultureel Planbureau constateert in eerder genoemde publicatie dat een belangrijk deel van de aanpak van armoede is gedecentraliseerd.

De gemeente Arnhem beschikt over een nota "De (weg) uit armoede: werken aan perspectief , Arnhemse Armoedeaanpak (2020 en verder)". In de nota (p7) constateert de gemeente het volgende: "*afhankelijk van definitie (SCP/Europese Unie) hebben 15.000 tot 17.000 Arnhemse huishoudens een laag inkomen, waardoor zij een groot risico lopen om in een armoedesituatie te verkeren. Soms gaat dit gepaard met schulden en vaak met gezondheidsproblemen. We constateren dat het risico op armoede in Arnhem nog steeds toeneemt. We zien dat het niet alleen gaat om huishoudens met een uitkering. Het gaat - voor een kleiner deel - ook om werknemers en zelfstandigen. We zien bevestigd dat nog steeds ruim 5.000 Arnhemse kinderen opgroeien in een gezin met een laag inkomen met gevolgen voor hun ontwikkeling. Het risico op armoede komt in sommige wijken aanmerkelijk meer voor dan in andere wijken. In deze wijken zien we ook dat de sociaal culturele en gezondheidsaspecten van armoede het meest voorkomen.* "

In deze nota is een drietal ambities geformuleerd:

1. Alle Arnhemmers hebben hun financiële basis op orde. Dat houdt in dat elke inwoner voldoende inkomsten heeft om te kunnen voorzien in het basislevensonderhoud en mee te kunnen doen in de samenleving. Hierbij wordt uitgegaan van het 'niet veel maar toereikend budget'.
2. Arnhem voorkomt en beperkt (langdurige) armoede. Een lang tekort werkt door op alle leefgebieden, daarom zet Arnhem in op een verkorting van de periode waarin inwoners langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen.
3. Arnhem doorbreekt generatie-armoede. Het doel is om door armoede in gezinnen aan te pakken maar bovenal om kinderen de kans te geven zich net zo te kunnen laten ontwikkelen als andere kinderen zodat latere (financiële) problemen kunnen worden voorkomen.

De nota bevat per ambitie acties. Voor de derde ambitie, doorbreken van generatiearmoede en tevens de focus van dit rekenkameronderzoek, gaat het om de volgende acties:

- Verbindende acties over beleidsprogramma's heen: Programmaplan Doorbraak naar Werk d.d. 3 juli 2019, Herijking Sociale Basis (Welzijn): gericht op ontmoeten, verbinden d.d.

juni 2020, Gezond en Fit d.d. maart 2020, Landelijk programma Kansrijke start, Beleid Jeugdzorg In ontwikkeling, Uitvoeringsagenda Schulddienstverlening

- Acties gericht op aanpassen van instrumentarium: (1) aanpassen schoolkostenregeling door deze toe te voegen aan de Gelrepas waardoor er meer gebruik van wordt gemaakt, (2) Gezinnen met een laag inkomen van 3 jaar of langer extra worden gecompenseerd via de Individuele Inkomens Toelage, (3) Doorontwikkeling van programma Kansrijk Opgroeien en bewezen programmaonderdelen wijkoverstijgend inzetten.

De nota "de (weg) uit armoede" is in dit onderzoek gehanteerd als het basisdocument waarin het beleid van de gemeente Arnhem is beschreven. In dit document zitten verwijzingen naar andere beleidskaders en -programma's. Met name de volgende stadsbrede beleidskaders zijn voor armoede onder gezinnen worden het meest benoemd:

- Visie jeugd
- Gezond en fit
- Uitvoeringsagenda schulddienstverlening

Naast het stadsbrede beleid is ook sprake van een gebiedsgerichte aanpak. De Arnhem-Oost aanpak is daar een voorbeeld van dat net is gestart. De aanpak richt zich op een vijftal wijken in Arnhem Oost. De gemeente heeft in deze aanpak de volgende ambities geformuleerd:

- Het aantal kinderen dat opgroeit in armoede drastisch is afgenomen.
- Alle jongeren die de mogelijkheden hebben om een startkwalificatie te hebben, die ook halen.
- Jongeren gezond zijn, zowel fysiek als mentaal, en minder gebruik van Jeugdzorg maken.
- Jongeren kunnen en willen blijven wonen in de wijk waar ze zijn opgegroeid.
- Jongeren Nederlands (B1 niveau) spreken en schrijven naar hun beste kunnen.
- Alle kinderen groeien op in een omgeving waar werken normaal is.
- Ouders, leraren, buren, vrienden, werkgevers trots zijn op wat er in hun wijk met hun jeugd is gebeurd.

Per wijk zijn uitvoeringsacties benoemd.

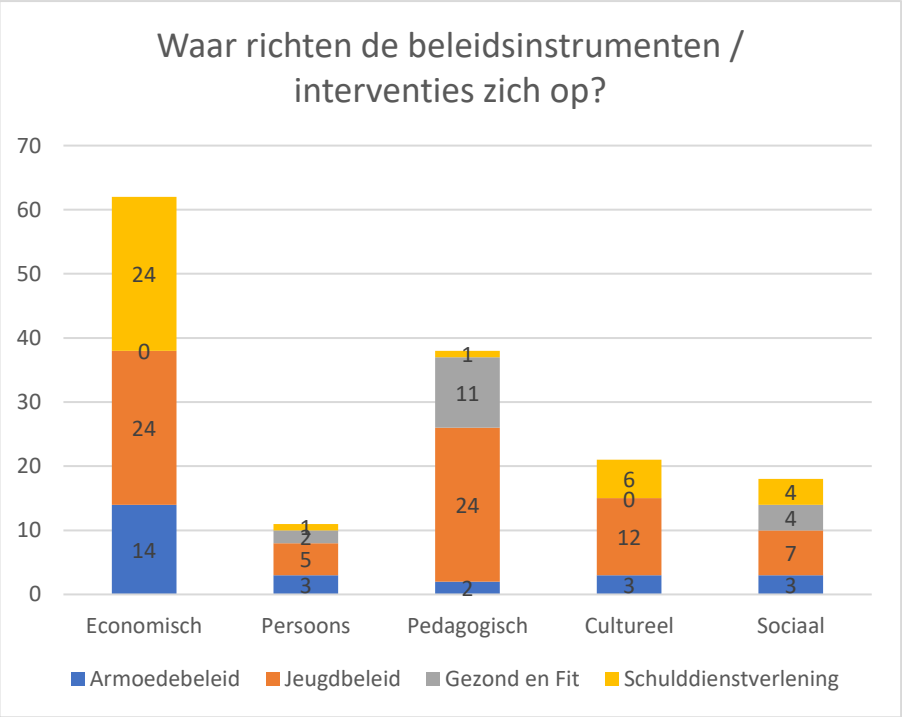
Aanpakken, interventies en voorzieningen naar vormen van kapitaal

Op basis van de eerder genoemde beleidsplannen en achterliggende uitvoeringagenda's is een analyse gemaakt van de ingezette aanpakken, interventies en voorzieningen die zich richten op gezinnen in armoede. Daarbij is de indeling gebruikt van het SCP en Movisie in vormen van kapitaal of hulpbronnen die bepalend zijn voor de mate van bestaanszekerheid. Samenvattend gaat het om de volgende vormen:

- Economisch kapitaal: de arbeidsmarktpositie, het vermogen en de baanzekerheid van personen.
- Sociaal kapitaal: de relaties, contacten en sociale netwerken waarover personen beschikken. Hieronder valt ook het pedagogisch kapitaal in te delen: de sterkte van de pedagogische omgeving waarin kinderen opgroeien.

- Cultureel kapitaal: de sociale vaardigheden, soft skills, communicatieve vaardigheden, sociale etiquette ('hoe het hoort en gaat') waarover personen beschikken en het opleidingsniveau.
- Persoonskapitaal: het zelfvertrouwen, de wilskracht en veerkracht van mensen om optimaal gebruik te maken van hun talenten, vaardigheden én beperkingen. Lichamelijke gezondheid.

Per beleidskader en eventueel bijbehorende uitvoeringsagenda zijn de acties, aanpakken en interventies die daarin werden genoemd in beeld gebracht. Vervolgens is beoordeeld op welke vorm(en) van kapitaal deze betrekking hebben. Het pedagogisch kapitaal is daarin onderscheiden van het sociaal kapitaal omdat met name het jeugdbeleid zich op dit onderdeel van het sociaal kapitaal richt. De optelling per vorm kapitaal van het aantal acties, interventies en aanpakken dat daar betrekking op had is in onderstaande grafiek weergegeven. Zo is op hoofdlijnen een beeld ontstaan waar de Arnhemse aanpak zich op richt.

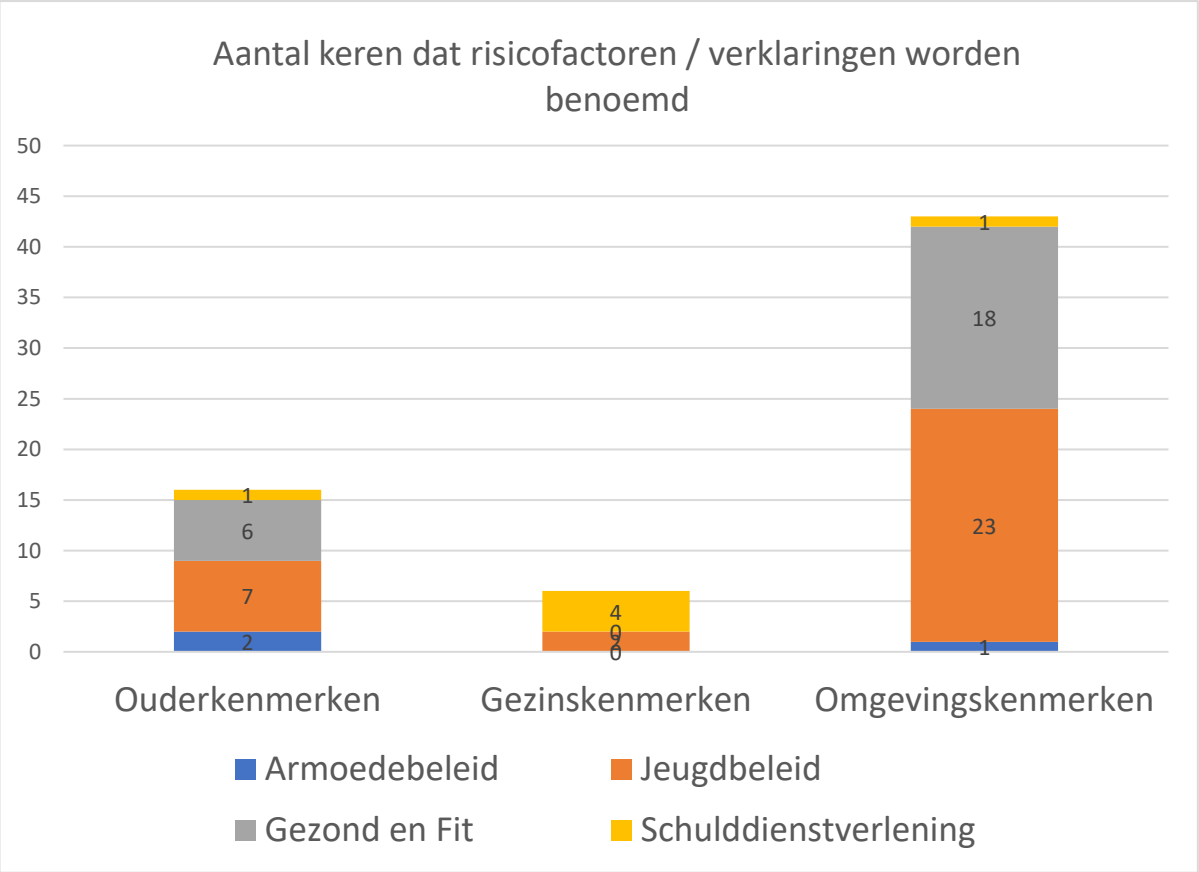


De meeste interventies richten zich op het versterken van het economisch kapitaal. Denk aan interventies als de Gelrepas, inkomensregelingen en inkomensondersteuning, programma doorbraak naar werk, de buddies van Opr€cht, maar ook het vergroten van het bereik van het Startpunt Geldzaken. Daarna volgen de interventies gericht op het versterken van het pedagogisch kapitaal. Bijvoorbeeld opvoedondersteuning, voor- en vroegschoolse educatie, interventies gericht op hoe om te gaan met overgangsmomenten in het leven van kinderen etc. Interventies gericht op het versterken van het cultureel, sociaal en persoonskapitaal zijn aanzienlijk kleiner in aantal.

Mate waarin aanpakken, interventies en voorzieningen expliciet anticiperen op risicofactoren en verklaringen van (generatie)armoede

In de teksten behorend bij de aanpakken en interventies is nagegaan in hoeverre daarin expliciet risicofactoren op armoede (bijvoorbeeld eenoudergezinnen, ouders met laag opleidingsniveau en dergelijke) benoemd zijn als doelgroep of reden waarom de aanpak of interventie wordt ingezet. Uit de analyse blijkt dat dit bij veel van de interventies zoals opgenomen in de brondocumenten beperkt wordt benoemd. Zo is niet expliciet vermeld op wie de interventie zich richt. Bijvoorbeeld wel dat alle 0-4 jarigen naar een vorm van voorschoolse opvang gaan, maar niet dat dit met name van belang is voor kinderen in gezinnen met een hoog risico op armoede.

In onderstaande grafiek is geordend naar ouderkenmerken, gezinskenmerken en omgevingskenmerken aangegeven in welke mate deze benoemd zijn bij de aanpakken en interventies.



Voorbeelden van sturen op omgevingskenmerkingen zijn de aanwezigheid van wijkorganisaties en sportverenigingen en sport- en spelmogelijkheden, maar ook het beschikbaar hebben van aanspreekpunten in de wijk.

3.3 Ketenpartners

Onderzoeksvraag

c. Welke ketenpartners zijn hierbij betrokken?

Antwoord:

- Sociale Wijkteams: informatie, advies, begeleiding bij opvoeden en verwijzing naar andere voorzieningen en vormen van hulp, regievoering bij schuldhulpverlening
- Goed Geregeld Arnhem (onderdeel van Rijnstad): voorkomen van schulden
- Stichting Opr€cht: schulden bij jongeren voorkomen en doorverwijzen naar schuldhulpverlening
- Presikhaaf University: talentontwikkeling en huiswerkbegeleiding
- PLANgroep: ondersteuning bij regelen van schulden, budgetbeheer
- Uitvoerders Gezond Onderweg (onderdeel programma Kansrijke Start): richt zich op gezonde leefstijl
- GGD (jeugdgezondheidszorg): vroegsignalering schulden/armoede en doorverwijzing
- Stichting Leergeld: bieden materiële ondersteuning en organiseren voorlichting voor scholen
- Scholen primair en voortgezet onderwijs: vroegsignalering, vindplaats, financiële educatie, casusoverleg
- UWV: vroegsignalering en vindplaats

ONDERBOUWING

Ketenpartners zijn niet-gemeentelijke organisaties die in het beleid van de gemeente Arnhem een rol hebben in het armoedebeleid rondom gezinnen. De rollen van deze partners verschillen. Zo zijn scholen een belangrijke partner, maar hebben zij vooral een (vroeg)signalerende rol, net als bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg. Andere partners, bijvoorbeeld Opr€cht, wijkteams, Stichting Leergeld, hebben een rol in het wegnemen van de effecten van armoede of het helpen van gezinnen uit de armoede. In onderstaand overzicht zijn de ketenpartners van de gemeente Arnhem weergegeven met daarbij de rol die zij hebben. Daarbij zijn de partners opgenomen die zijn benoemd in de diverse beleidsplannen en uitvoeringsagenda's. Natuurlijk zijn er ook andere partners met wie wordt samengewerkt zoals bijvoorbeeld de Voedselbank. Die zijn alleen niet genoemd als partner bij de aanpak van armoede bij gezinnen.

Ketenpartner	**Rol**	**Gericht op versterken van**
Sociale Wijkteams	Informeren over mogelijkheden tot hulp (informatie/adviesfunctie) Begeleiding en verwijzing naar hulp bij opvoeden en opgroeien. Begeleiding en verwijzing naar werk en vrijwilligerswerk Doorverwijzing naar schuldhulpverlening en regievoerder in schuldhulpverleningstrajecten	Economisch, sociaal, cultureel kapitaal

Goed Geregeld Arnhem (onderdeel Rijnstad)	Voorkomen van schulden: budget- en voorzieningencheck	Economisch kapitaal
Stichting Opr€cht	Schulden bij jongeren voorkomen en bij schulden verwijzen naar PLANgroep.	Economisch kapitaal
Presikhaaf University (valt deels onder schuldenaanpak Stichting Opr€cht)	Talentontwikkeling: talentenfabriek Huiswerkbegeleiding, overgang basisschool naar middelbare school, tegengaan voortijdig schoolverlaten. Jongeren Perspectief Fonds: Trajectbegeleiding voor jongeren met schulden die studeren of willen studeren uitgevoerd door PLANgroep en Opr€cht	Economisch, sociaal en cultureel kapitaal
PLANgroep	Schuldregelingen bieden bij bestaande schulden en budgetbeheer	Economisch kapitaal
Gezond Onderweg (onderdeel programma Kansrijke Start)	Ondersteuning bij gezonde leefstijl	Persoons en cultureel kapitaal
GGD (jeugdgezondheidszorg)	Vroegsignalering schulden en armoede, doorverwijzing naar hulp (net als partners als huisartsen, verloskundigen en scholen)	Persoons en cultureel kapitaal
Stichting Leergeld	Bieden materiële voorzieningen (laptop, fiets etc) aan gezinnen. Trainingsprogramma's vroegsignalering op scholen.	Economisch kapitaal
Scholen primair en voortgezet onderwijs en MBO Rijn IJssel	Vroegsignaleren, bieden platform voor financiële educatie, casusoverleg, aanwezigheid van partners op school (bv Opr€cht bij Rijn IJssel).	Economisch en cultureel kapitaal
UWV	Vindplaats: onderwerp geldzorgen wordt in alle gesprekken meegenomen.	Economisch kapitaal

	Vroegsignalering: op basis van betalingsachterstanden actief hulp aanbieden (landelijk experiment)	

3.4 Middelen en besteding

Onderzoeksvraag 1, deelvraag:

d. Welke middelen heeft de gemeente ter beschikking voor deze kinderen en hun opvoeder(s) en waar heeft de gemeente de middelen aan besteed?

Antwoord:

- De gemeente ontvangt geen specifiek bedrag voor de armoedebestrijding. De gemeenteraad bepaalt welk deel van de Algemene uitkering wordt ingezet voor het Armoedebeleid. Ook voor de Decentralisatie uitkeringen bepaalt de gemeenteraad het doel en de omvang van de inzet.
- De Decentralisatie-uitkering "Armoedebestrijding kinderen" (Klijnsma middelen) is volledig ingezet voor de voorziening "Kansrijk opgroeien". Binnen deze voorzieningen werken diverse partijen in de stad samen om kansengelijkheid en talentontwikkeling te stimuleren en generatiearmoede te voorkomen of doorbreken.
- Bij benadering kan worden gesteld dat de omvang van het onderdeel "Minimabeleid inclusief schuldhulpverlening" in de Algemene uitkering van 2023 voor Arnhem ca. 17 miljoen euro bedraagt. Dit is exclusief de Energietoeslag en Decentralisatie-uitkeringen. De structurele Decentralisatie-uitkering "Armoedebestrijding kinderen" bedraagt ca. 1,2 miljoen euro, wat het totaal van beschikbare Rijksmiddelen voor Armoedebeleid en Schulddienstverlening samen brengt op ca. 18,2 miljoen euro.
- In 2021 en 2022 waren de lasten voor Armoedebeleid in Arnhem, exclusief de Energietoeslag, ca. 18,9 miljoen euro en voor Schulddienstverlening respectievelijk 3,8 miljoen euro en 4,16 miljoen euro. De lasten zijn dus hoger dan wat er -theoretisch- vanuit het Rijk beschikbaar is.
- Daarnaast ontvangt Arnhem een aantal specifieke uitkeringen die raken aan armoedebestrijding. Deze worden echter niet verantwoord onder het product "Armoedebeleid" en blijven daarom in dit onderzoek buiten beschouwing.
- De uitgaven aan programmakosten ondersteuning bedragen tussen de 4,4 en 4,8 miljoen euro per jaar.
- De uitgaven aan de programmakosten verstrekkingen bedragen tussen de 10,8 en 12,6 miljoen euro per jaar met een uitschieter van 38,4 miljoen euro in 2022 als gevolg van extra middelen als gevolg van de energiecrisis en de toeslagen.
- De uitgaven aan personeelskosten (van de gemeente Arnhem) bedragen tussen de 1,6 en 1,7 miljoen euro per jaar, met een uitschieter van 3,2 miljoen in 2022. Dit betekent dat de organisatiekosten tussen de 9,2 en 9,7 procent van de totale uitgaven bedragen.
- Voorzover precies te bepalen gaat bij benadering driekwart van de uitgaven aan programmakosten naar voorzieningen die zijn te kwalificeren als zijnde ter ondersteuning van het economisch kapitaal.

ONDERBOUWING

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende verdiepende deelvragen beantwoord:

- Hoeveel geld krijgt Arnhem voor armoedebestrijding vanuit het Rijk? Waar zijn de extra Rijksmiddelen (Klijnsmagelden) voor ingezet? Is sprake van over- dan wel onderbenutting van de Rijksmiddelen inclusief de extra Rijksmiddelen?
- Wat zijn de uitgaven geweest aan armoedebeleid, onderverdeeld in programmakosten en organisatiekosten?
- Hoeveel out of pocket geld gaat naar Arnhemmers in armoede (direct in de portemonnee van bewoners en geld bedoeld voor ondersteuning door professionals)?
- Kunnen de daadwerkelijk ingezette middelen worden onderverdeeld naar de vormen van kapitaal?

Definities en afbakening

Er zijn meerdere gemeentelijke beleidsvelden die direct of indirect een bijdrage (proberen) te leveren aan het voorkomen en oplossen van armoede. Denk aan onderwijs, gezondheid, sport, werk en participatie en volkshuisvesting. Het is ondoenlijk om van al die beleidsvelden inzichtelijk te maken welk deel bijdraagt aan de onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek en dat vervolgens financieel te vertalen. Daarom richt de beantwoording van deelvraag 1.d. zich uitsluitend op de lasten en baten binnen het sub-product Armoedebeleid zoals dat in de begroting en jaarrekening van Arnhem is opgenomen. Armoede wordt vaak in één adem genoemd met schulden, zowel binnen het gemeentelijk beleid als in de communicatie vanuit het Rijk. Voor dit onderzoek laten we echter schulddienstverlening en schuldenaanpak buiten beschouwing. In de gemeentelijke begroting en verantwoording zijn deze beleidsvelden gescheiden. In de periode waarover het onderzoek gaat, zijn er wel verschuivingen geweest van (onderdelen van) taken van het ene beleidsveld naar het andere. Waar dat van toepassing is, vermelden we dat. Ook vanuit het Rijk worden soms integrale uitkeringen ontvangen, waarvan niet één op één te achterhalen is welk deel bestemd is voor armoede en welk deel voor schuldenaanpak. Ook dan vermelden we dit bij de cijfers.

Baten gemeente armoedebeleid

Gemeenten hebben een aantal baten waarvan ze de omvang en bestemming al dan niet zelf kunnen beïnvloeden. Die baten zijn onder te verdelen in Algemene middelen, waaraan de raad zelf een bestemming kan geven (bijv. uitkeringen uit het Gemeentefonds, lokale belastingen, dividenden) en middelen die een bestemming kennen (bijv. leges, rechten en heffingen, specifieke uitkeringen)

Het reguliere armoedebeleid wordt voor het grootste deel gedekt uit algemene middelen, waarvoor geen specifieke bestedings- en verantwoordingseisen gelden. Slechts in enkele gevallen is sprake van Rijksmiddelen met een bestedings- en verantwoordingsplicht in de vorm van een specifieke uitkering (bijv. bij energiearmoede). In het eerste geval is het niet eenvoudig een link te leggen tussen de ontvangen middelen van het Rijk en de uitgaven van de gemeente. In het tweede geval is die link er wel.

Gemeentefonds

Alle uitkeringen uit het Gemeentefonds en de lokale belastingen vallen onder de Algemene Middelen. Voor sommige uitkeringen uit het Gemeentefonds (Decentralisatie- en Integratie-uitkeringen) geldt dat er aanvullende (principe)afspraken over de besteding gemaakt kunnen zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Het valt echter binnen de beleidsvrijheid van een gemeente om te kiezen hoe zij deze middelen binnen haar begroting inzet, mits zij haar wettelijke taken uitvoert en eventuele afgesproken doelen realiseert.

Decentralisatie- en Integratie-uitkeringen worden gespecificeerd naar onderwerp verdeeld over gemeenten. Van deze uitkeringen is dus in ieder geval per gemeente de omvang van de ontvangen Rijksmiddelen vast te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de Decentralisatie-uitkering "Armoedebestrijding kinderen" (de Klijnsma middelen) en de Decentralisatie-uitkering "Schulden en armoede".

De Algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt over gemeenten verdeeld op basis van een indeling in clusters, maatstaven en gewichten. Ieder cluster kent zijn eigen maatstaven op basis waarvan een deel van het Gemeentefonds wordt verdeeld over de gemeenten. Armoedebestrijding, minimabeleid en schulddienstverlening zijn ondergebracht in het cluster Participatie. In dat cluster zijn ook de taken voor inkomensvoorzieningen en -verstrekkingen en re-integratie ondergebracht. Er valt uit de verdeelsystematiek van het cluster verder niet af te leiden welk deel van het cluster samenhangt met armoedebestrijding. Er is voor Arnhem dus niet objectief vast te stellen hoeveel geld zij voor armoedebestrijding ontvangt binnen de Algemene uitkering.

Dat is nadrukkelijk ook niet het doel of de wens van het Gemeentefonds en het verdeelmodel. Het model is bedoeld om het Gemeentefonds technisch te verdelen en volgt de uitgaven van gemeenten in plaats van dat het deze voorspelt of normeert. Dat laatste zou immers voorbij gaan aan de beleidsvrijheid van gemeenten en de rol van de raad bij het vaststellen van de begroting (allocatiefunctie).

Er kan (voor 2023) wel een benadering worden gevonden van het bedrag voor Arnhem in het subcluster "Minimabeleid inclusief schuldhulpverlening" , waar armoedebestrijding onder valt.

Berenschot heeft in opdracht van Divosa een rekentool[1] ontwikkeld, waarmee dit mogelijk is. Daaruit blijkt voor 2023 voor Arnhem een bedrag van 17 miljoen euro, met peildatum van de septembercirculaire 2022. Hierin zijn niet de middelen voor de Energietoeslag meegenomen, die zijn voor 2023 nog niet toegevoegd aan het Gemeentefonds.

Taakmutaties in het Gemeentefonds

Het Gemeentefonds groeit en krimpt (in principe) in lijn met de uitgaven van het Rijk. Maar ook uitbreiding of inkrimping van taken van gemeenten kan invloed hebben op de omvang van het Gemeentefonds. In dat geval is sprake van een toevoeging of onttrekking als gevolg van een taakmutatie. Deze taakmutaties worden verwerkt en gecommuniceerd aan gemeenten in de mei-, september- en/of decembercirculaire van het Gemeentefonds.

In Arnhem verzoekt de beleidsverantwoordelijke (i.c. het afdelingshoofd of programmamanager) via de Tussenrapportage om toevoeging van extra middelen als gevolg van een taakmutatie aan het betreffende begrotingsonderdeel. Wanneer taakmutaties voor een lopend begrotingsjaar pas in de decembercirculaire worden toegevoegd, dan hevelt Arnhem deze bedragen over naar het volgende begrotingsjaar. Deze kunnen immers niet meer in het lopende jaar worden uitgegeven.

Op basis van de circulaires in de onderzoeksperiode, kunnen de taakmutaties die samenhangen met Armoedebestrijding en de verdeling van het bijbehorende cluster in het Gemeentefonds inzichtelijk gemaakt worden. In de onderzoeksperiode gaat het om de volgende taakmutaties:

- Armoedebestrijding ouderen (2018)
- Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK)
- Flankerend beleid corona: schuldenbeleid en armoede
- Energietoeslag

Decentralisatie uitkeringen

In de onderzochte periode heeft Arnhem twee Decentralisatie uitkeringen ontvangen:

- Armoedebestrijding kinderen (Klijnsma middelen, 2018-2023)
- Schulden en armoede (2018-2020)

Alleen de lasten voor de Decentralisatie uitkering voor “Armoedebestrijding kinderen” zijn herkenbaar verwerkt in de begroting en jaarrekening van het Armoedebeleid, onder de voorziening “Kansrijk opgroeien”. De raad heeft besloten de uitkering volledig in te zetten voor het doel dat daaraan is gekoppeld en er nog extra middelen aan toe te voegen. De lasten voor Decentralisatie uitkering “Schulden en armoede” zijn niet herkenbaar verwerkt, maar toegevoegd aan de bestaande voorziening Beschermingsbewind en het product “Schulddienstverlening”.

Overige baten

Naast de inkomsten vanuit het Rijk verantwoordt de gemeente Arnhem nog een aantal andere baten in de begroting en jaarrekening. Deze bestaan voornamelijk uit terugvorderingen

Persona: hoop op verbetering situatie

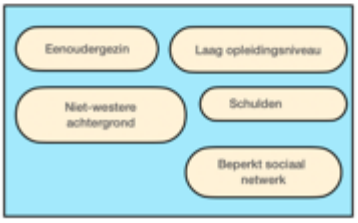
Deze groep zit nu nog in de overlevingsstand. Ze hebben door dat ze door deze situatie heen moeten, maar hebben wel hoop op verbetering van de situatie.

Redenen moeilijk rondkomen

De vader van het jongste kind van Naima is drugsverslaafd en heeft haar en de kinderen in een enorm gevaarlijke situatie gebracht. Naima heeft hem een tijd moeten betalen om aan drugs te komen en is daardoor in de schulden gekomen. Momenteel merkt Naima dat het steeds moeilijker wordt om rond te komen van haar weekgeld omdat alles steeds duurder is geworden.

Gezinssituatie

Naima is 28 jaar en afkomstig van Curaçao. Ze woont zo'n 10 jaar in Nederland. Ze is moeder van drie basisschoolkinderen. Het jongste kind heeft een andere vader dan de andere twee kinderen. Beide vaders zijn niet meer in beeld. De vader van het jongste kind heeft een paar jaar bij het gezin gewoond. De andere vader heeft nooit een rol gespeeld in het leven van de kinderen. Bijna alle familie van Naima woont op Curaçao en met haar moeder heeft ze regelmatig telefonisch contact. Naima heeft een paar kennissen, maar geen echte vrienden. Momenteel werkt Naima parttime in de schoonmaak, om de schooltijden van de kinderen heen. Vanwege schulden staat ze aan het begin van een traject van schuldhulpverlening. Ze ontvangt €120,- weekgeld. Het schuldhulpverleningstraject duurt hopelijk nog 18 maanden. Het gezin woont in een kleine flat met twee slaapkamers. Eén van de kinderen slaapt bij moeder en de andere twee kinderen delen een kamer.



Gevolgen moeilijk rondkomen

Laatst kon Naima geen verjaardagscadeau voor haar dochtertje kopen, wat een absoluut dieptepunt voor haar was. Ze loopt er tegenaan dat ze haar kinderen niet altijd gezond genoeg te eten kan geven. Frikadellen en patat zijn veel goedkoper dan verse groenten. Bij de verandering van seizoen merkt ze dat ze geen nieuwe kleding voor haar kinderen kan kopen. Regelmatig zijn de kinderen boos en verdrietig omdat er weinig geld is. Door de krappe woonsituatie zijn er regelmatige behoorlijke spanningen tussen de kinderen. Naima weet niet altijd hoe ze dit moet oplossen. Op vakantie gaan zit er niet in en Naima ziet haar familie niet vaak. Hopelijk heeft haar moeder dit jaar geld voor een ticket naar Nederland. Dankzij de Gelrepas kunnen haar kinderen wel sporten. En in de zomer gaat ze proberen om een paar leuke uitjes te plannen. Maar de rest van de tijd zullen ze toch veel thuis zijn.

Ontvangen hulp

- Gelrepas
- Wijkteam: geholpen met schulden, vinden van sportclubs voor de kinderen en regelen van de Gelrepas
- Hulp op afstand van haar moeder, met name mentale support
- Werkconsulent van de gemeente
- Plangroep: Naima zit nog steeds niet definitief in het traject. Dit duurt erg lang. Ze hoopt zo snel mogelijk te horen dat ze er in zit.
- Naima heeft cursussen genomen over geld beheren
- Zorgtoeslag/huurtoeslag maar al dit geld gaat naar schuldhulpverlening, zij geven alleen die € 120,- elke maand.

Naima is niet tevreden over de wijkcoach. Het contact verloopt moeizaam en ze heeft het idee dat ze weinig informatie krijgt. Wel is ze heel blij met de Gelrepas.

Toekomst

Naima hoopt op een betere toekomst met verbetering van haar inkomenssituatie, doordat de schulden zijn afgelost en door het vinden van ander werk. Ze wil graag een opleiding doen tot verzorgende. Daarna wil ze een passende woning vinden, waardoor er meer rust komt binnen het gezin. Hopelijk heeft ze in de toekomst een rijker sociaal leven dan nu.

Bijzondere Bijstand (ca. 150.000 euro per jaar) en detachering van eigen medewerkers (ca. 150.000 euro per jaar in de periode 2018-2020). Daarnaast worden in de overige baten nog een aantal incidentele posten verantwoord (<50.000 euro) o.a. uit (project)bijdragen van zorgverzekeraar Menzis. Voor dit onderzoek laten we deze overige baten buiten beschouwing.

Conclusie baten

De omvang van de Rijksmiddelen die Arnhem ontvangt voor Armoedebeleid zijn niet eenduidig vast te stellen. Daar komt bij dat de verdeling van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds juist niet bedoeld is om lasten te verantwoorden aan baten. De verdeling van de uitkering volgt de uitgaven van gemeenten in plaats van deze te voorspellen of normeren. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen hoeveel budget er aan een specifiek beleidsveld toegekend wordt.

Op basis van de door Berenschot ontwikkelde rekentool voor het cluster Participatie in het Gemeentefonds kan bij benadering gesteld worden dat er in de verdeling van het Gemeentefonds voor Arnhem ca. 17 miljoen euro in het subcluster "Minimabeleid inclusief schuldhulpverlening" is opgenomen. Dit is exclusief eventuele Decentralisatie en Integratie uitkeringen.

Van de Decentralisatie uitkeringen is alleen "Armoedebestrijding kinderen" structureel en actueel. Deze uitkering bedraagt ca. 1,2 miljoen euro. In combinatie met de 17 miljoen euro uit de Algemene uitkering kan dus bij benadering worden gesteld dat Arnhem ca. 18,2 miljoen euro ontvangt aan algemene Rijksmiddelen voor Armoedebeleid én Schulddienstverlening.

Daarnaast ontvangt Arnhem Specifieke uitkeringen die een link hebben met Armoedebestrijding. Deze worden echter niet verantwoord onder het product Armoedebeleid en blijven daarmee voor dit onderzoek buiten beschouwing.

Lasten gemeente

De gemeente Arnhem heeft een overzicht van de lasten van de gemeente voor het beleidsproduct Armoedebeleid aangeleverd. De lasten voor Armoedebeleid maken onderdeel uit van het programma Participatie en Armoedebestrijding en de wijkprogramma's. De lasten voor het product worden niet separaat en op totaalniveau verantwoord in de jaarrekening en het jaarverslag van de gemeente. Het is daarom niet mogelijk om de cijfers te toetsen aan vastgestelde en onafhankelijk gecontroleerde publicaties. Het overzicht van de gemeente is voor de verdere analyse als uitgangspunt aangehouden.

De totale uitgaven voor Armoedebeleid zijn gespecificeerd naar verschillende voorzieningen en regelingen. In antwoord op de deelvragen van de rekenkamer zijn deze voorzieningen en regelingen doorgenomen met de gemeente en gecategoriseerd naar programmakosten en organisatiekosten. De programmakosten zijn verder gecategoriseerd naar "verstrekkingen" (ontvangt de inwoner een bedrag, een product of een voordeel) en "ondersteuning" (wordt de inwoner door een derde geholpen bij het zoeken naar oplossingen.

Het overzicht dat daaruit volgt is verwerkt in de volgende tabel. Daarmee geeft deze tabel antwoord op de bestedingskant van onderzoeksvraag 1d.

Voorzieningen/Regelingen	Kap *	2018	2019	2020	2021	2022
Programmakosten ondersteuning						
Armoedepact	SK	5	14	25	9	0
Beschermingsbewind	EK	3.983	4.192	4.285	4.121	4.346
Budgetbeheer[1]	EK	142	127	0	0	0
OZB Voedselbank	EK	57	58	58	61	61
Preventie[2]	EK	282	290	289	279	469
Subsidie	SK	7	30	0	0	0
Subtotaal ondersteuning		*4.476*	*4.711*	*4.657*	*4.470*	*4.876*
In % van het totaal (ex. Energietoeslag)		*26,4%*	*27,7%*	*27,1%*	*23,7%*	*24,7%*
Programmakosten verstrekkingen						
Arnhemse Jeugd Doet Mee	CK	0	27	27	27	31
Bijzondere Bijstand	EK	1.893	1.166	1.446	1.604	1.806
Collectieve Aanvullende Zorgverzekering	EK	1.997	2.016	2.270	2.100	2.013
Corona[3]	EK	0	0	261	0	0
Gelrepas Verstrekkingen[4]	CK	1.260	1.210	1.035	2.513	2.630
Individuele Inkomenstoeslag	EK	1.359	1.467	1.360	1.428	1.558
Individuele Studietoeslag[5]	EK	82	97	121	256	80
Kansrijk Opgroeien (Klijnsma middelen)[6]	OK/CK	1.201	1.568	1.579	1.361	1.092
Kwijtschelding[7]	EK	2.355	2.206	2.211	2.022	2.067
Maaltijdvoorziening	EK	68	65	64	49	36
Menzis Projectgelden	EK	0	0	0	0	29
Peuterspeelzalen[8]	OK	24	43	14	41	-4
Schoolkostenregeling[9]	OK	261	234	234	221	0
Tegemoetkoming Chronisch Zieken en Gehandicapten	EK	363	344	254	237	214
TONK[11]	EK	0	0	0	773	60
Subtotaal verstrekkingen		*10.863*	*10.443*	*10.876*	*12.632*	*11.612*
In % van het totaal (ex. Energietoeslag)		*64,0%*	*61,5%*	*63,2%*	*67,0%*	*58,8%*
Energietoeslag[10]	EK	0	0	0	0	26.787
Organisatiekosten						
Personeel[12]		1.612	1.777	1.403	1.171	1.902
Gelrepas Uitvoering[13]		35	59	262	517	533
Algemeen Armoedebeleid[14]		0	0	0	52	822
Subtotaal uitvoering		*1.647*	*1.836*	*1.665*	*1.740*	*3.257*
In % van het totaal (incl. Energietoeslag)		*9,7%*	*10,8%*	*9,7%*	*9,2%*	*7,0%*
Eindtotaal (excl. Energietoeslag)		**16.986**	**16.989**	**17.199**	**18.843**	**19.746**
Eindtotaal (incl. Energietoeslag)		**16.986**	**16.989**	**17.199**	**18.843**	**46.533**

*: SK = Sociaal kapitaal; EK = Economisch kapitaal; CK = Cultureel kapitaal; OK = Pedagogisch kapitaal

1. Budgetbeheer is een laagdrempelige, algemene voorziening ter voorkoming van Beschermingsbewind. Deze voorziening is vanaf 2020 ondergebracht in het product "Schulddienstverlening".

2. De voorzieningen onder Preventie dienen ter voorkoming van armoede en schulden en worden uitgevoerd door Rijnstad, zij ontvangen hiervan een subsidie van de gemeente. Vanaf 2022 wordt de gecombineerde overhead van alle producten voor armoede, schulddienstverlening, vroegsignalering en preventie hierop geboekt, wat leidt tot een verhoging van de uitgaven.
3. Ten tijde van Corona hebben Gelrepashouders eenmalig twee wasbare mondkapjes gekregen, de kosten daarvan zijn op deze post geboekt.
4. De Gelrepas is vanaf 2021 toegankelijker gemaakt en de verstrekkingen zijn uitgebreid met een kledingvergoeding. Dat heeft geleid tot een toename van het gebruik en daarmee ook de lasten. In de loop van 2021 is de kledingvergoeding deels teruggedraaid en vanaf 2022 zijn het (sport)kledingtegoed voor kinderen, de schoolkostenregeling en de peuterspeelzaalvergoeding aan de Gelrepas toegevoegd.
5. De individuele studietoeslag neemt toe vanaf 2020. Dit komt voornamelijk door de constatering van het Rijk dat er te weinig gebruik van werd gemaakt. Vanaf 2022 is het een wettelijke voorziening geworden en zijn de uitgaven verschoven naar een ander product binnen Werk en Inkomen. De staatssecretaris heeft gemeenten in 2021 al verzocht om de uitkeringen -vooruitlopend op het ingaan van de nieuwe wet- te verhogen.
6. De uitgaven voor Kansrijk Opgroeien (de Klijnsma middelen) nemen in de eerste drie jaren toe en dalen daarna. Over het geheel genomen geeft de gemeente Arnhem hieraan meer uit dan de decentralisatie uitkering die van het Rijk wordt ontvangen, behalve in 2022. De middelen worden ingezet op basis van plannen van de Teams Leefomgeving. Verklaring voor de dalende uitgaven in de laatste twee jaar kan zijn dat er inmiddels diverse voorzieningen gerealiseerd zijn en de intensiteit kan verminderen en het personeelsverloop in de Teams waardoor uitvoering en coördinatie is teruggelopen.
7. De uitgaven voor Kwijtschelding lopen terug over de jaren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de administratieve wijziging in tariefbepaling (invoering en afschaffing van Diftar) en wijziging van ICT systeem.
8. Peuterspeelzalen betreft een vergoeding aan ouders met een laag inkomen voor de kosten van de peuterspeelzaal. Deze voorziening is vanaf 2022 als verstrekking op de Gelrepas opgenomen.
9. De Schoolkostenregeling betrof tot en met 2021 een vergoeding aan scholen om te zorgen dat kinderen uitgezinnen met een laag inkomen aan alle activiteiten kunnen meedoen. Vanaf 2021 is dit in de wet verankerd en komt de vergoeding ten gunste van ouders met een laag inkomen voor de kosten die samenhangen met schoolgaande kinderen (niet zijnde vrijwillige ouderbijdragen). Deze voorziening is vanaf 2022 als verstrekking op de Gelrepas opgenomen.
10. De post Energietoeslag betreft onder andere de vergoeding aan inwoners over 2022. Het bedrag voor 2023 dat door het Rijk naar voren is gehaald, is hierin niet meegenomen. De gemeenteraad heeft voor de energietoeslag aanvullend 5 miljoen euro beschikbaar gesteld, om een hogere vergoeding te kunnen uitkeren én gedupeerde studenten te compenseren. Daarnaast bevat het bedrag aanvullende maatregelen in het kader van de energiecrisis, zoals communicatieprogramma’s en uitvoeringskosten. In totaal is er voor 23,9 miljoen euro aan uitkeringen verstrekt en is er voor 0,8 miljoen euro aan

uitvoeringskosten verantwoord. Het restant van de beschikbare middelen in 2022 is toegevoegd aan de bestemmingsreserve Energiearmoedefonds.

11. De tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK) is een coronamaatregel van het Rijk. Voor de eerste tranche zijn de uitgaven door de gemeente verantwoord onder Armoedebeleid (2021 en na-ijleffect in 2022). De tweede tranche is niet onder Armoedebeleid verantwoord, maar onder Bijstand.
12. De kosten voor personeel (uitvoering en beleid) fluctueren over de jaren. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat er capaciteit voor Schulddienstverlening in is verwerkt. In 2021 waren er voor dat product meerdere vacatures waarvoor is ingehuurd. De kosten voor die inhuur zijn rechtstreeks bij Schulddienstverlening geboekt. In 2022 zijn de vacatures weer ingevuld met vast personeel waarmee de reguliere kostentoerekening weer in werking trad. Anderzijds zijn de kosten voor de uitvoering van de Gelrepas vanaf 2021 anders verantwoord, in verband met de uitbesteding van deze taak. Tot slot heeft de uitkering van de Energietoeslag in 2022 geleid tot een toename van personeel. Die toename is zichtbaar in de reguliere personeelskosten, maar ook in de post "Algemeen Armoedebeleid" en voor een deel terug te vinden in de post "Energietoeslag" (zie ook punt 7).
13. De uitvoering van de Gelrepas werd tot en met 2020 door de gemeente zelf gedaan. De doorbelasting van de uitvoeringskosten gebeurde op basis van een globale berekening. In 2020 is de uitvoering aanbesteed en zijn de geboekte kosten meer in lijn met de werkelijkheid gebracht. Vanaf 2021 gebeurt de uitvoering grotendeels door een externe partij, de gemeente doet nog wel het aanvraag- en prolongatieproces.
14. Op de post Algemeen Armoedebeleid werden diverse kleine initiatieven begroot, waarvoor geen apart product is ingericht. In werkelijkheid werd hier in de eerste jaren niet op geboekt. De kosten in het laatste jaar betreffen inhuur voor de uitvoering van de Energietoeslag, die vanwege de btw verrekening technisch hier zijn geboekt.

Conclusie lasten

Op totaalniveau zijn de uitgaven voor het armoedebeleid redelijk constant. In 2021 is sprake van hogere uitgaven door de uitbreiding van de mogelijkheden van de Gelrepas en de uitvoering van de TONK In 2022 leidt de uitvoering van de Energietoeslag tot fors hogere lasten en baten.

3.5 Bereik van ingezette voorzieningen

Onderzoeksvraag

e. Worden deze kinderen en hun opvoeder(s) met deze voorzieningen bereikt?

Antwoord:

- Alleen voor de inkomensregelingen is een gekwantificeerde uitspraak te doen over het bereik. Wat betreft de andere voorzieningen zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar als het specifiek gaat om gezinnen in armoede. Hier verzamelt de gemeente Arnhem ook gegevens op gezinsniveau. Afhankelijk van het type regeling en het type gezin wordt tussen de 39 (collectieve aanvullende zorgverzekering) en 82 procent (kwijtschelding gemeentelijke belastingen) van de gezinnen bereikt. Met name het bereik van de collectieve aanvullende verzekering ligt laag (rond de 40%).
- De Gelrepas wordt aan ongeveer 4.700 kinderen verstrekt in de leeftijd van 0-18 jaar in 2022. Meer dan driekwart van deze kinderen met een Gelrepas maakt daadwerkelijk gebruik van de pas zo blijkt uit een evaluatie van de pas in mei 2023.
- Oorzaken die de gemeente noemt in het door in opdracht van de gemeente uitgevoerde onderzoek voor het bereik zijn: (1) 62% van de mensen die geen inkomensregelingen gebruikt, wist niet van het bestaan van deze regeling, (2) zonder contact met een hulporganisatie (anders dan de gemeente) weten de gezinnen de weg naar deze regelingen moeilijk te vinden en (3) het kost tijd om uit te zoeken waar je recht op hebt, zeker als daar geen hulp bij is.

ONDERBOUWING

Bereik op basis van gegevens over ingezette voorzieningen stadsbreed

Het is voor met name de voorzieningen gericht op het versterken van het sociaal, cultureel en persoonskapitaal nagenoeg niet te duiden hoeveel kinderen en opvoerders in armoede bereikt worden. De gemeente heeft daarover geen geaggregeerde gegevens die te herleiden zijn naar gezinnen in armoede. Voor de inkomensondersteunende maatregelen ter versterking van het economisch kapitaal heeft de gemeente wel gegevens verzameld. Meest recent nog in het onderzoek (Bestaanszekerheid in beeld) dat de gemeente liet uitvoeren naar het effect, bereik en toegankelijkheid van de lokale inkomensregelingen (april 2023). Ook naar andere regelingen en ondersteuning wordt onderzoek gedaan naar de impact, alleen valt dit niet expliciet te onderscheiden naar gezinnen in armoede.

Het bereik van de Arnhemse regelingen (huishoudens met en zonder kinderen) ligt tussen de 42 procent en 72 procent. Dit geeft inzicht in het percentage rechthebbende huishoudens dat daadwerkelijk gebruik maakt van de regelingen. In het onderzoek vergelijkt de gemeente Arnhem zich met de gemeente Den Haag op grond van vergelijkbare kenmerken.

- 42 procent maakt gebruik van de collectieve aanvullende zorgverzekering (Den Haag 54%)
- 57 procent maakt gebruik van de individuele inkomenstoeslag (Den Haag 72%)
- 64 procent maakt gebruik van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (Den Haag 56%)
- 72 procent maakt gebruik van de Gelrepas (Den Haag 70%).

Gekozen is binnen deze groep te kijken naar de gezinnen met minderjarige kinderen, onderstaande percentages tellen daarom niet op tot bovengenoemde percentages. Het bereik van eenoudergezinnen met alleen minderjarige kinderen is hoger bij de individuele inkomenstoeslag (+6%), kwijtschelding (+12%) en de Gelrepas (+9%) en alleen lager bij de collectieve aanvullende verzekering (-1%). Voor paren met alleen minderjarige kinderen geldt dat het bereik hoger is de individuele inkomenstoeslag (+4%), maar lager is bij de kwijtschelding (-1%) en de Gelrepas (-1%). Eenoudergezinnen lijken iets beter bereikt te worden met de inkomensvoorzieningen dan paren. De paren worden in gelijke mate als alle Arnhemmers bereikt. Uit de evaluatie van de Gelrepas 2021-2022 van de werkgroep Gelrepas namens de deelnemende gemeenten (mei 2023) blijkt dat in Arnhem 4.700 kinderen bereikt zijn met een Gelrepas. Het gebruik van de Gelrepas blijkt ook uit deze evaluatie. In 2022 gebruikt 73% van de pashouders van 0-3 jaar de pas. Dit jaar was het eerste jaar waarin aan deze leeftijdsgroep een Gelrepas werd verstrekt. Voor de leeftijdsgroep 4-11 jaar ligt het gebruik van de pas op 93% in 2022, een stijging van 8% ten opzichte van 2021. Voor de leeftijdsgroep 12-17 jaar gebruikt 81% de pas, een lichte daling ten opzichte van het jaar ervoor (83%).

Oorzaken die de gemeente noemt in het door de gemeente uitgevoerde onderzoek voor het bereik van de inkomensregelingen zijn: (1) 62% van de mensen die geen inkomensregelingen gebruikt, wist niet van het bestaan van deze regeling, (2) zonder contact met een hulporganisatie (anders dan de gemeente) weten de gezinnen de weg naar deze regelingen moeilijk te vinden en (3) het kost tijd om uit te zoeken waar je recht op hebt, zeker als daar geen hulp bij is.

Naast deze gegevens verzamelt de gemeente ook gegevens over beleidsindicatoren opgenomen in de programmabegroting. Het gaat daarbij om de volgende gegevens:

- Percentage bereikte huishoudens bij huisbezoek Vroegsignalering (74%, 2021)
- Aantal inwoners met financiële vragen aangemeld bij Sociale Wijkteams (700, 2022)
- Aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening (440, 2022)

Bereik op basis van de 15 gesproken Arnhemse gezinnen

Vanuit het perspectief van de 15 Arnhemse gezinnen ontstaat het volgende beeld van het bereik van de in deze gezinnen ingezette voorzieningen.

Voorzieningen gericht op de versterking van **economisch kapitaal.** Alle gezinnen die zijn gesproken hebben gebruik gemaakt van een of meerdere inkomensregelingen. Meest genoemd daarbij zijn de Gelrepas en een aanvulling op de uitkering of werk uit inkomen. Andere voorzieningen die door vrijwel alle gezinnen genoemd zijn, zijn verstrekkingen door de Stichting Leergeld en Stichting Jarige Job. Het blijkt in meerdere gezinnen langer geduurd te hebben voordat zij gebruik konden maken van de inkomensregelingen. Dat heeft meerdere redenen. Ten eerste wisten veel gezinnen niet dat ze gebruik konden maken van aanvullende inkomensregelingen, zeker bij die gezinnen die een inkomensterugval hadden als gevolg van (gedeeltelijk) baanverlies. Een tweede reden is dat de combinatie van inkomen uit eigen

onderneming of als ZZP-er en een aanvraag voor extra inkomensondersteuning lastig blijkt te zijn. Deels omdat het eigen inkomen wisselt, maar ook omdat er een gevoel van wantrouwen vanuit de gemeente werd ervaren. Een derde reden is dat veel inkomensregelingen van de gemeente, maar ook de toeslagen en kinderbijslag van het Rijk erg ingewikkeld zijn. Met name de angst om terug te moeten betalen, vaak gebaseerd op eerdere ervaringen of ervaringen van mensen uit de directe omgeving, maakt dat gezinnen terughoudend zijn om gebruik te maken van de voorzieningen. De reden hiervoor is dat de financiële situatie vaak zo krap is, dat het aanleggen van een spaarpotje om terug te moeten betalen niet mogelijk is.
Genoemde voorzieningen gericht op de versterking van het **sociaal kapitaal** (waaronder pedagogisch kapitaal) zijn vooral het Sociaal Wijkteam en vormen van opvoedondersteuning, ambulante ondersteuning en jeugdhulp. De meest genoemde vorm van ondersteuning door gezinnen komt echter niet van professionals maar van familie en vrienden. Dit is vooral praktische steun, bijvoorbeeld bij het opvoeden (opvang), kleding kopen, een aantal keer in de week daar kunnen eten en uitjes.
Voorzieningen op het gebied van **cultureel kapitaal** die genoemd zijn door de gezinnen zijn gevarieerd. Zo wordt de Gelrepas gebruikt om uitjes te kunnen betalen, maar ook het sporten en het openbaar vervoer. De Gelrepas wordt door de gemeente weliswaar gezien als een inkomensregeling, maar lijkt een grote meerwaarde te hebben om juist op dit vlak activiteiten te ondernemen. Het is ook bij de meeste gezinnen het eerste dat werd genoemd als hetgeen hen helpt. Andere voorzieningen die zijn genoemd zijn de werkconsulent en jobcoach, maar ook belangrijk het je weg weten te vinden naar hulp. De gesproken gezinnen geven zonder uitzondering aan dat op het moment dat zij hulp nodig hadden, het een hele zoektocht is geweest naar hulp. Een positieve rol speelt daar bij veel gezinnen het Sociaal Wijkteam in, mits er een goede klik is met de medewerker van het Sociaal Wijkteam. Zingeving in de vorm van vrijwilligerswerk, soms ook als opstap naar betaald werk, wordt door meerdere gezinnen waar geen sprake is van betaald werk, beschouwd als iets wat hen helpt.
Wat betreft het **persoonskapitaal** noemen de gezinnen vooral de opvoedondersteuning om spanningen in het gezin weg te nemen en de verhoudingen te normaliseren. Maar ook de hulp en ondersteuning die ouders krijgen om met mentale vraagstukken om te kunnen gaan.

4 Bevindingen werkzame aanpakken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal:

2. Wat werkt wel en niet qua aanpak/instrumentarium voor kinderen en hun opvoeder(s) en waarom?
   a. Draagt het bij aan het verkleinen van uitsluiting van kinderen op financieel en/of sociaal gebied?
   b. Is het aannemelijk dat hiermee generatiearmoede wordt doorbroken?
   c. Hoe kan de aanpak van generatiearmoede in Arnhem eventueel worden versterkt?

Deze vragen zijn in navolgende paragrafen beantwoord. Steeds wordt gestart met het antwoord op de vraag, daarna volgt de onderbouwing.

4.2 Wat werkt wel en wat niet?

Onderzoeksvraag

2. Wat werkt wel en niet qua aanpak/instrumentarium voor kinderen en hun opvoeder(s) en waarom?

Antwoord:

Wat werkt wel?

- Stressreductie zorgt voor stabilisatie en ruimte voor nieuwe stappen met perspectief op structurele verbetering van de situatie. Dit blijkt uit diverse onderzoeken, de gesprekken met de 15 Arnhemse gezinnen en de gesprekken met Arnhemse professionals.
- Werken vanuit vertrouwen. De gezinnen zijn van goede wil en hebben vaak al een drempel genomen om om hulp te vragen. Dit blijkt met name uit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals.
- Pro-actief en preventief hulp bieden. Voor veel voorzieningen geldt dat daar niet als vanzelf een beroep op wordt gedaan. De weg er naartoe is lastig, kent vele drempels. Door met name professionals wordt aangegeven dat het pro-actief aanbieden van voorzieningen (bijvoorbeeld inkomensregelingen) op basis van kenmerken die al bekend zijn, voorkomt dat gezinnen onnodig lang moeten wachten op (extra) ondersteuning.
- Realisme in het doel van de hulp aan de gezinnen. Voor een deel van de ouders is stabilisatie (kunnen rondkomen, wegnemen van de grootste stressfactoren, gewoon mee kunnen doen) een haalbaar doel. Sociale stijging (verbetering van de positie en het inkomen) is door beperkingen en gebrekkige belastbaarheid niet altijd haalbaar voor ouders. Voor kinderen is het perspectief, mits sprake van voldoende hulpbronnen en goede voorbeelden, op sociale stijging wel kansrijker. Een voorwaarde voor sociale stijging lijkt uit de onderzoeken, de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals, wel stabilisatie en stressreductie te zijn.
- Niet alleen inzetten op versterking van de inkomenspositie (economisch kapitaal), maar ook op de versterking van het sociaal (netwerk, rolmodel, lotgenoten, maatjes) en cultureel kapitaal (vaardigheden, denk- en doevermogen) en

wegnemen van de grootste stressfactoren op het vlak van mentale gezondheid (persoonskapitaal). Bij de meeste gesproken gezinnen is sprake van stress / negatieve invloed op alle leefdomeinen (inkomen, sociaal netwerk, cultureel kapitaal en gezondheid).

Wat werkt niet?

- Te hoge verwachtingen dat alle gezinnen het uiteindelijk geheel zelf kunnen redden zonder een vorm van ondersteuning. Dit blijkt uit onderzoeken en de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals. Vormen van langdurige steun zijn voor meerdere gezinnen noodzakelijk. Denk aan extra hulp voor de kinderen, hulp bij geldzaken (bewindvoering, sociaal raadsman) en inkomensondersteuning.
- Teveel druk zetten op werk of opleiding leidt tot stress. Bijvoorbeeld de verplichting om te solliciteren als je in een schuldentraject zit of als veel andere problemen nog niet opgelost zijn. De stap hier naar toe moet een eigen keuze op het juiste moment zijn. Dit blijkt uit onderzoeken en de gesprekken met Arnhemse gezinnen en professionals.
- Ingewikkelde regelingen, voorwaarden voor hulp en risico dat toeslagen moeten worden terugbetaald. Het maakt gezinnen kopschuw om gebruik te maken van regelingen en hulp. Dit blijkt met name uit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen.
- Geen klik hebben met de hulpverlener of ondersteuner. Dit is vooral ingebracht vanuit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen.
- Stigmatisering rondom bepaalde voorzieningen (zoals Gelrepas), waardoor er beperkt gebruik van wordt gemaakt.

ONDERBOUWING

Deze onderzoeksvragen zijn vanuit een drietal perspectieven beantwoord: (1) perspectief literatuur en onderzoek, (2) perspectief Arnhemse gezinnen en (3) perspectief Arnhemse professionals.

Perspectief literatuur en onderzoek

Uit literatuuronderzoek door het Verwey Jonkerinstituut in opdracht van de gemeente Arnhem blijken meerdere factoren die generatiearmoede in stand houden.

Mechanismen in het huishouden die een rol spelen:

- Weinig opleiding
- Ongunstige familiestructuur (bijvoorbeeld eenoudergezinnen)
- Slechte gezondheid
- Stress en daardoor minder doordacht omgaan met situaties

Mechanismen in de omgeving die een rol spelen:

- Economische crises en technologische verschuivingen
- Onvoldoende effectief beleid van overheden en instellingen
- Zwakke regio
- Klein, homogeen sociaal netwerk

Wat werkt?

In ditzelfde onderzoek is ook nagegaan wat werkt om generatiearmoede duurzaam te bestrijden. Allereerst wordt benadrukt dat het van belang is te weten vanuit welk perspectief het beleid gericht op het doorbreken van generatiearmoede is opgesteld. Het schuldperspectief veronderstelt dat de situatie waarin een gezin zich bevindt wordt veroorzaakt diir de mensen of het gezin zelf. Het beleid richt zich dan op controle, disciplinering en heropvoeding. Een ander perspectief is het ongevalsperspectief. Armoede is het gevolg van pech, het beleid is gericht op bijstand, materiële ondersteuning en trajectbegeleiding. Verwey Jonker constateert dat een integrale benadering nodig is die zowel in de omgeving als in de families veranderingen tot stand brengt.

Invalshoek mechanismen binnen en buiten het huishouden

Het onderzoek geeft per mechanisme aan waar de aanpak zich op zou moeten richten, met als belangrijke opmerking dat deze aanpakken niet los van elkaar moeten worden gezien.

Mechnismen in het huishouden	**Werkzame aanpak**
Opleiding	Zorgen voor een positieve ontwikkeling van kinderen in cognitieve, levens- en doenvaardigheden. De vroege kinderjaren zijn van groot belang daarvoor. Opvoedingsondersteuning voor ouders als Instapje, Opstapje en VVE Thuis worden als voorbeelden daarbij genoemd. Voorschoolse opvang is juist voor deze groep kinderen van groot belang.

Familiestructuur	De invloed hierop is beperkt, maar leren omgaan met conflicten, voorkomen van tienerzwangerschappen en deeltijdbanen voor eenoudergezinnen en voorzieningen voor woon-werkverkeer kunnen bijdragen.
Gezondheid	Erfelijke overdracht kan niet worden voorkomen, maar gezondheidsvaardigheden kunnen deels voorkomen dat (grotere) gezondheidsproblemen ontstaan. Het gaat om bewustwording rondom gezonde voeding, te starten in de eerste 1000 dagen. De aanpak dient te zijn gericht op het voorkomen van early life stress bij kinderen en het voorkomen van chronische stress.
Stress	Stresssensitieve dienstverlening / Mobility Mentoring. Opvoedingsondersteuning om de interactie tussen ouders en kinderen te verbeteren.
Mechanismen in de omgeving	
Crises en technologische verschuivingen	Voorkomen dat met name lager opgeleiden hun inkomen verliezen en snel inkomenscompenserende maatregelen treffen. Gesubsidieerde omscholing. Snel passende financiële ondersteuning om grip te houden op inkomsten en uitgaven gericht op het voorkomen van schulden.
Beleid overheden en instellingen	Programma's die materiële ondersteuning (levensmiddelen, laptops, fietsen etc) verminderen de effecten van armoede, maar hebben weinig effect op het doorbreken van patronen. De inzet van ervaringsdeskundigen bij de inrichting van beleid en aanpakken. Outreachend werken, de ondersteuning dient naar de mensen te worden gebracht.
Klein homogeen sociaal netwerk	Zorgen voor een divers netwerk en versterken van het sociaal kapitaal van gezinnen. Dat kan in de vorm van lotgenoten en rolmodellen. Kinderen laten deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten zoals sport, spel en kunst waardoor ze ook sociale en praktische vaardigheden opdoen. Voorkom dat kinderen het idee krijgen dat de activiteiten speciaal bedoeld zijn voor 'arme' kinderen. Goede studiekeuze, vinden van een passende stageplek en een baan passend bij de gekozen opleiding.

Invalshoek sturen op vormen van kapitaal

In het dossier "Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden" van kennisinstituut Movisie en de publicatie "Uit de duivelskring van armoede" van Omlo en Engbersen worden de werkzame elementen in de aanpak van (intergenerationele) armoede geordend naar de versterking van verschillende vormen van kapitaal. In het dossier van Movisie wordt een onderscheid gemaakt tussen pyschologisch, sociaal, maatschappelijk, cultureel en economisch kapitaal. In de publicatie van Omlo en Engbersen wordt een onderscheid gemaakt tussen

mentaal, pedagogisch, sociaal en economisch kapitaal. In onderstaand schema zijn de vormen van kapitaal samengenomen tot de eerder genoemde vier vormen van kapitaal inclusief de aanbevolen werkzame bestanddelen.

Soort kapitaal + uitleg	**Werkzame bestanddelen**
Economisch kapitaal Vergroten kan op werk en afronden van opleiding.	Werk is een goede manier om uit armoede te ontsnappen (40% van de mensen in armoede slaagt er door werk in boven de armoedegrens uit te komen, maar voor 60% dus niet). De reguliere arbeidsmarkt biedt daarvoor beperkte mogelijkheden. Werk draagt bij aan het vergroten van het sociale netwerk met collega's. Streef niet altijd naar sociale stijging (positie- en inkomensverbetering), maar richt de aanpak ook op sociale stabilisatie (rondkomen, voorkomen neergang)
Sociaal kapitaal Het benutten van het sociale netwerk van mensen om oplossingen te vinden. Hier ligt een sterke samenhang met pedagogisch kapitaal. Dat is de sterkte van de pedagogische omgeving waarin kinderen opgroeien. Zoals stabiliteit van het gezin, de competenties van ouders en vermogen om gebruik te maken van netwerken buiten het gezin (pedagogische civil society). Intergenerationele armoede gaat vaak gepaard met aanhoudende stress, de zogenaamde cultuur van armoede.	Bonding: inzetten op steun van de eigen omgeving (familie, vrienden), maar soms is dat juist contraproductief. Is nodig om te overleven. Bridging: steun van een netwerk met nieuwe contacten (buurtvereniging, lotgenoten, rolmodellen, maatje). Is gericht om vooruit te komen. Linking: de vaardigheid om de weg te vinden binnen de overheid en instanties. Mogelijk maken van deelname aan sociale en culturele activiteiten. Jongeren in contact brengen met rolmodellen. Toeleiding naar voorzieningen zoals peuter- en kinderopvang. Mentoren en maatjes voor kinderen in het onderwijs. Familie-gebaseerde opvoedondersteuning. Uitwisseling van informatie tussen onderwijs, GGD en sociaal werk over kinderen en gezinnen waar zorgen over zijn.
Cultureel kapitaal Het gaat om de sociale, contact- en werknemersvaardigheden. Het cultureel kapitaal, of het tekort daarin, wordt vaak in	Mentoring, met raad en daad bijstaan van gezinnen en kinderen door een mentor. Meest effectief lijkt de inzet hiervan op jonge mensen en kinderen.

verband gebracht met intergenerationele armoede.	Verlengen van de schooldag. Opleidingen en cursussen. Laagdrempelig maken van ondersteuning (kinderopvang, openbaar vervoer, voorkomen arbeidsmarktdiscriminatie, anoniem solliciteren)
Persoonskapitaal Empowerment op individueel niveau en om de talenten en competenties die mensen kunnen inzetten om hun leven zelf te veranderen. De kracht om optimaal gebruik te maken van vaardigheden, beperkingen en talenten, in het bijzonder bij situaties van tegenslag.	Motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht coachen. Aansluiten bij de motivatie van bewoners. Kwaliteit relatie bewoner-professional; de klik. Motivatie en omgevingsfactoren hebben veel invloed op gedrag van mensen. Gedrag wordt voor een klein deel bepaald door kennis en vaardigheden. Opzoeken van mensen in de eigen leefomgeving (outreachend werken). Tijdig signaleren van problemen en daarop inspelen. Verschil maken in de vorm van ondersteuning (intensief, vinger aan de pols, coachend, overnemend) afhankelijk van de situatie. Bij generatiearmoede is vaak intensievere en vooral langdurender begeleiding nodig.

Invalshoek organisatie en inrichting van de aanpak

De verschillende onderzoeken en publicaties zoals eerder genoemd, benoemen het belang van integraal werken bij de aanpak van intergenerationele armoede. Dat betekent dat de ondersteuning bij opgroeien en opvoeden, toegankelijkheid van vormen van opvang, gezondheidsaanpakken en streven naar diverse vormen van werkgelegenheid niet los van elkaar moet worden uitgevoerd. De grote gemene deler die wordt benoemd is het bewustzijn bij elke aanpak dat stress kan leiden tot ongewenste beslissingen. Dat betekent dat het signaleren van stress en eerst het inzetten op het verminderen van de stress belangrijke eerste stappen zijn om ruimte te maken voor een ontwikkeling richting stabilisatie of verbetering van de situatie. Een tweede voorwaarde is dat diverse aanpakken of verschillende leefdomeinen of vormen van kapitaal elkaar niet bijten of voorwaarden kennen die eerder de stress verhogen dan reduceren.

Niet werkende elementen

In de diverse publicaties en onderzoeken is een aantal niet werkende elementen benoemd.

- Een te sterke beleids- en uitvoeringsfocus op zelfredzaamheid en eigen kracht schiet te kort. Armoede leidt tot stress en in de psychologie van schaarste betekent dit dat mensen niet in staat zijn om in deze stress de eigen regie te pakken.
- Geen waarom-vragen stellen in de contacten met gezinnen. Het dwingt gezinnen om keer op keer uit te leggen dat ze iets niet of niet goed gedaan hebben en dat leidt tot stress.
- Voorkom een uitvraag op alle leefdomeinen, maar ga aan de slag met datgene waar de gezinnen op dat moment behoefte aan hebben. Beter is het om in te zetten op het maken van een analyse waar iemand staat en wat zijn of haar doelen zijn.
- Leg niet op wat iemand moet doen. Beter is het samen uitzoeken hoe een gezin weer grip krijgt op delen van hun leven en wat daarbij de logische stappen zijn.
- Focus niet alleen op de financiële component. Geld en betaald werk alleen volstaan meestal niet als structurele oplossing voor armoede. De andere leefdomeinen en vormen van kapitaal zijn eerder een sleutel tot oplossingen en verbeteringen van de positie van de gezinnen.
- Stel geen limieten of ultimatums. Hier krijgen gezinnen eerder stress en spanning van waardoor ze minder goed keuzes kunnen maken. Lange termijnafspraken zullen niet het gewenste effect hebben omdat gezinnen alleen de urgentie ziet en voelt van de korte termijn.

Persona: berustend tot machteloos

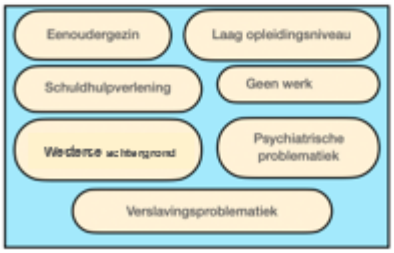
Het perspectief op verbetering van met name het economisch kapitaal wordt niet als reëel gezien. Ze richten zich vooral op het zo aangenaam inrichten van het leven. Vaak lijkt er een relatie te liggen met chronische ziektebeelden of aandoeningen van ouder, kind of beiden. Een deel van de groep zijn 'teleurgestelden'.

Redenen moeilijk rondkomen

Louis is als kind in armoede geraakt. Hij kwam in een overlevingsstand en heeft daardoor geen opleiding afgerond. Op zijn 16e is hij in de drugswereld beland.
Zijn schulden zijn naar eigen zeggen ontstaan door fouten van de gemeente (teveel uitkering ontvangen waar hij geen recht op had). Verder heeft zijn ex onnodig veel uitgaven gedaan in verleden en kan ze financieel niet meer bijdragen in het opvoeden van de kinderen. Het is lastig om werk te vinden omdat Louis geen opleiding heeft afgerond of werkervaring heeft opgedaan. Momenteel is Louis afhankelijk van een beperkt budget aan weekgeld. Om zijn leed te verzachten gebruikt hij dagelijks softdrugs.

Gezinssituatie

Louis heeft twee kinderen van 16 en 18 jaar. Hij komt uit een familie waarin ook armoede was. Louis heeft nooit een opleiding afgemaakt, is jarenlang harddrugsverslaafde geweest en is afgekickt. Zijn ex kampt met psychiatrische problematiek en is niet meer in beeld. Het gezin woont klein. De dochter van 18 jaar heeft een MBO-2 opleiding afgerond en wil graag op zichzelf wonen. De zoon van 16 jaar gaat al een aantal jaar niet meer naar school. De kinderen waren voorheen in handen van de Raad voor de Kinderbescherming vanwege huiselijk geweld vanuit moeder. Het gezin zit al vijf jaar in de schulden. De schulden zijn ontstaan door 'fouten van de gemeente'. Sinds twee jaar zit het gezin in de schuldhulpverlening. Het gezin ontvangt € 120,- weekgeld om van te leven. Over één jaar is dit traject afgerond.



Gevolgen moeilijk rondkomen

Louis vindt het pittig om rond te komen van zijn weekgeld. Hij is afhankelijk van de Voedselbank en wat die aan eten/drinken te bieden hebben. Hij probeert goed na te denken over wat hij echt nodig heeft. Vakanties of andere leuke uitjes zitten er niet in. Louis zou best weleens een kopje koffie op terras willen drinken, maar dat zit er niet in. Door de hele situatie leidt hij een geïsoleerd leven. Hij gaat bijna nergens naartoe. Het liefst zou hij in de trein stappen en eens ergens heen gaan, maar dat kan niet. Louis zou graag een nieuwe partner vinden, maar realiseert zich dat hij financieel niets te bieden heeft. Op dit moment woont Louis met zijn kinderen in onderhuur. Hij wil graag een andere woning die wat meer ruimte biedt. De dochter van Louis heeft wel wat vriendinnen. Maar zijn zoon verveelt zich en kan weinig leuke dingen ondernemen. Hij hangt vaak met 'soortgenoten' op straat rond. Louis maakt zich daar zorgen over.

Ontvangen hulp

- Wijkcoach en jeugdondersteuning van het wijkteam
- Ambulante begeleiding: twee begeleiders
- Afdeling Werk & Inkomen van de gemeente
- Plangroep: schuldentraject
- Psycholoog voor mentale begeleiding
- Gelrepas
- Voedselbank

Louis is niet tevreden over de hulp vanuit de gemeente en het wijkteam omdat ze niet echt behulpzaam zijn. Hij is wel heel tevreden over de ambulante begeleiding.

Toekomst

Louis is zeer pessimistisch over de toekomst. Hij realiseert zich dat hij slechts als 'schuldprobleem' wordt gezien. Hij wil graag een rustig leven leiden zonder geldproblemen en genieten van wat de dag brengt. Ondertussen denkt hij dat de wereld binnen afzienbare tijd vergaat.

Perspectief Arnhemse gezinnen

Aan de 15 gezinnen is gevraagd wat hen geholpen heeft en wat hen zou helpen. Maar ook wat niet werkt of zou werken. Onderstaand zijn eerst de werkzame aanpakken benoemd. Deze zijn geordend naar de vormen van kapitaal en wat het effect ervan is geweest voor het gezin.Tussen haakjes is aangegeven wat de aard van het effect was: stabilisatie (zorgen dat er rust is, het gezin kan rondkomen etc) of sociale stijging (verbetering van met name inkomenspositie en cultureel kapitaal). In sommige gevallen gaven gezinnen aan dat de stabiliserende aanpakken nodig zijn om vervolgens de eigen inkomenssituatie te verbeteren.

Soort kapitaal	**Aanpak**	**Effect**
Economisch kapitaal	Gelrepas: gebruikt voor kleding, sporten, OV en uitjes. Materiële ondersteuning door Stichting Leergeld (laptop, fiets) en Stichting Jarige Job (kadootjes/partijtje) Inkomensregelingen weinig genoemd, alleen dubbele kinderbijslag en aanvulling op inkomen bij werkenden.	Mee kunnen doen en voorzien in zaken die anders niet kunnen. (stabilisatie, kunnen rondkomen)
Sociaal kapitaal	Rolmodel, vrienden die uit dezelfde situatie omhoog zijn geklommen.	Motivatie om eigen situatie te verbeteren (sociale stijging)
	Lotgenoten (gezinnen in soortgelijke situatie) waarmee ervaringen worden uitgewisseld en praktische tips (bijv over hulp, maar ook goede aanbiedingen) worden gedeeld.	Emotionele en praktische steun (stabilisatie)
	Steun uit informeel netwerk van vrienden, familie en kerk.	Steun bij opvoeden, zingeving, ontspanning (stabilisatie)
	Informatie en advies door wijkteam. Vooral om te weten welke hulp mogelijk is.	Wegwijzer in vinden van hulp (stabilisatie)
Cultureel kapitaal	Werkcoach, jobcoach. Begeleiding naar werk of opleiding, vinden van werk.	Stappen zetten naar werk, aan het werk gaan (sociale stijging)
	Opleiding, BBL-traject, MBO-opleiding in samenwerking met werkgever.	Doorgroei naar ander werk, hoger functieniveau en hoger inkomen (sociale stijging)
	Vrijwilligerswerk, opstap naar betaald werk of zingeving	Doorgroei naar betaald werk (sociale stijging)

		Zingeving (stabilisatie)
Persoonskapitaal	Ondersteuning bij het opvoeden (pedagogisch kapitaal).	Grip op opvoeding, rust in het gezin (stabilisatie en voorwaarde voor sociale stijging)
	Zorg bij mentale vraagstukken zoals behandeling, medicatie, therapie etc (mentaal kapitaal)	Grip op situatie, stressvermindering (stabilisatie en voorwaarde voor sociale stijging)

Aan de gezinnen is ook gevraagd wat hen niet heeft geholpen of niet zou werken. Dit is onderstaand schematisch weergegeven.

Soort kapitaal	**Aanpak**	**Effect**
Economisch kapitaal	Dure kinderopvang, in combinatie met onzekerheid over toeslagen en angst voor terugbetalingen. Ingewikkelde regelingen, zowel landelijke regelingen (toeslagen) als gemeentelijke regelingen.	Niet gebruik van voorzieningen, overheid wordt niet als betrouwbaar ervaren.
	Handelen vanuit wantrouwen door de gemeente als je een uitkering of regeling aanvraagt	Gevoel gekleineerd te worden, voor alles verantwoording te moeten afleggen.
	Gebruik Gelrepas is voor meerdere gezinnen door schaamte beperkt. Komt vooral doordat bij verschillende organisaties en bedrijven sprake is van een aparte 'toegang' voor Gelrepashouders.	Niet gebruik van Gelrepas.
Sociaal kapitaal	Beperkt sociaal netwerk om een beroep op te kunnen doen.	Alles zelf moeten oplossen.
	Vraagverlegenheid en schaamte om een beroep te doen op familie, vrienden, buren.	Alles zelf willen oplossen, maar daar niet altijd succes in hebben.
Cultureel kapitaal	Pushen naar werk of opleiding, teveel druk zetten. Stappen moeten een eigen keuze op het juiste moment zijn.	Leidt tot meer stress en niet kunnen voldoen aan verwachtingen

	Niet de opleiding kunnen / mogen volgen die je graag wilt volgen. Bijvoorbeeld een HBO-opleiding willen doen, terwijl alleen MBO mag of bekostigd wordt.	Teleurstelling en uitstellen stap naar opleiding en werk.
Persoonskapitaal	Geen klik met hulpverlener of ondersteuner.	Leidt tot meer stress en geen oplossing van de vraag die voorligt.

Niet rechtstreeks te koppelen aan de vormen van kapitaal is het niet snel kunnen regelen van adequate huisvesting. Dit heeft gevolgen voor de verhoudingen in het gezin (veel spanningen bij te kleine huisvesting), maar ook bijvoorbeeld het ontbreken van een keuken leidt tot verhoogde uitgaven omdat kant en klaarmaaltijden moeten worden gekocht.

Perspectief Arnhemse professionals (netwerkpartners en gemeente)

Met professionals van de gemeente Arnhem (diverse beleidsterreinen) en netwerkpartners (onderwijs, wijkteams, welzijn, Stichting Leergeld) is gesproken over wat in hun beleving werkt in de aanpak van armoede bij gezinnen. Dit is gedaan nadat aan hen de eerste bevindingen uit het onderzoek onder de gezinnen zijn gepresenteerd. Uit de gesprekken komen de volgende beelden over wat volgens deze professionals werkt in de aanpak van armoede bij gezinnen. Dit is op eenzelfde wijze weergegeven als bij de gezinnen. Waar bekend is een stand van zaken opgenomen over de toepassing ervan.

Soort kapitaal	**Aanpak**	**Effect**
Algemeen	Stress sensitieve aanpak. Is niet specifiek te koppelen aan één van de soorten kapitaal. Stand van zaken: na een pilot is het stress sensitief werken overgedragen naar het sociaal wijkteam. De praktijk is wel weerbarstig. Stresssensitief werken wordt dan wel omarmd door de gemeente en wijkteam, alleen zijn er in de praktijk nog veel regeltjes die stress veroorzaken in plaats van ze weg te nemen. Bijvoorbeeld een sollicitatieplicht als je in een schuldenregeling zit, terwijl veel ouders daar nog niet aan toe zijn.	Het wegnemen van stress is essentieel om te komen tot stabilisatie en verbetering van de situatie (stabilisatie en mogelijk sociale stijging)
	Uitgaan van vertrouwen. Als mensen om hulp vragen, dan zijn ze al over een behoorlijke drempel heen gegaan. De meeste mensen zijn van goede wil en	Zorgt voor vertrouwen bij gezinnen en dat is een basis voor vervolgstappen.

	willen zelf hun problemen en vragen oplossen.	
Economisch kapitaal	Inkomensregelingen (toeslagen, Gelrepas, collectieve aanvullende verzekering, kwijtschelding). Vereenvoudiging van de toegang tot de regelingen (bijvoorbeeld minder scherpe eisen), maar ook verstrekken zonder dat het aangevraagd hoeft te worden. Stand van zaken: als gevolg van evaluatie van bereik en effect van de regelingen (2023) zet de gemeente in op vergroten van met name het bereik van de regelingen. O.a. door inzet op meer automatisch verlengen of in samenhang met andere regelingen verstrekken van regelingen waardoor Arnhemmers het krijgen en niet meer zelf hoeven aan te vragen.	Beter kunnen rondkomen (stabilisatie).
	Terughoudend zijn in het terugvorderen van toeslagen en bij overzienbare afwijkingen. De angst om terug te moeten betalen is voor meerdere gezinnen een reden om ergens geen gebruik van te maken.	Toename gebruik van voorzieningen die stabiliserend kunnen werken (stabilisatie)
	Zorgen dat gebruik Gelrepas niet leidt tot stigmatisering (zie ook gezinnen, wat niet werkt)	Toename gebruik Gelrepas
	Meer nadruk leggen op vroegtijdige signalering en preventie in plaats van oplossen van vergevorderde problemen. Stand van zaken: de gemeente zet via Rijnstad in op vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden. Dit leidt tot telefonisch contact of huisbezoeken.	Eerder in beeld bij de gezinnen.
Sociaal kapitaal	Rolmodel, vrienden die uit dezelfde situatie omhoog zijn geklommen.	Motivatie om eigen situatie te verbeteren (sociale stijging)
	Lotgenoten (gezinnen in soortgelijke situatie) waarmee ervaringen worden uitgewisseld en praktische tips (bijv over	Emotionele en praktische steun (stabilisatie)

	hulp, maar ook goede aanbiedingen) worden gedeeld.	
	Openstellen van netwerken voor gezinnen, kinderen en jongeren. Stand van zaken: In Arnhem zijn meerdere initiatieven (o.a. Presikhaaf University en maatschappelijke ondernemers) die netwerken (rolmodellen, mentors, buddies, stageplekken etc) bieden aan kinderen en jongeren.	Steun bij opvoeden, zingeving, ontspanning, aanleren van vaardigheden (sociale stijging)
	Inzetten van buddies of maatjes (vrijwilligers) en ervaringsdeskundigen. Deze kunnen fungeren als rolmodel en lotgenoot. Bovendien worden zij niet geassocieerd met de overheid of instanties.	Perspectief en inspiratie bieden. (stabilisatie en sociale stijging)
Cultureel kapitaal	Sturen op zelfregie en samen beslissen. Niet te veel pushen als mensen er nog niet aan toe zijn. Als mensen zelf de ruimte hebben om andere stappen te zetten, dan geven ze dat wel aan. Verleiden kan, maar pushen werkt in de regel niet. Stand van zaken: Hier zijn medewerkers van Werk en Inkomen mee gestart. Deze aanpak is blijvend en zo'n 50 regisseurs van Werk en Inkomen zijn hierin opgeleid en passen dit toe.	Zelfregie bij gezinnen (stabilisatie / sociale stijging)
	Inzet van gecombineerde interventies gericht op ouders en kinderen in een kwetsbare situatie. Gericht op aanleren van vaardigheden, talentontwikkeling, financiële educatie, huiswerkbegeleiding. Stand van zaken: Programma Kansrijke Start. Aanpak Arnhem Oost Diverse interventies en aanpakken van netwerkpartners.	Steun bij opvoeden, zingeving, ontspanning, aanleren van vaardigheden (sociale stijging)

Persoonskapitaal	Ondersteuning bij het opvoeden (pedagogisch kapitaal).	Grip op opvoeding, rust in het gezin (stabilisatie en voorwaarde voor sociale stijging)

De professionals zijn zonder uitzondering van mening dat de aanpak van generatiearmoede altijd een gecombineerde inzet vraagt op meerdere leefdomeinen en meerdere partners. Zorgen zijn er over de eilandjescultuur en de versnippering van hulp en ondersteuning. Zowel bij de gemeente als bij de netwerkpartners van de gemeente. Net als het voor de gezinnen een opgave is om op meerdere onderdelen van hun leven acties te ondernemen, is dat ook een opgave van de professionals maar dan voor de samenhang tussen wat zij doen en anderen. Meerdere manieren zijn genoemd om daar tegenwicht aan te bieden:

- Als professionals van verschillende organisaties onder één dak werken, dan zoek je elkaar makkelijker op en los je zaken die voor de mensen tegenstrijdig uitpakken (en dus stress opleveren) sneller op. Bovendien komen dan allerlei praktische belemmeringen sneller naar boven. Het wijkteam werkt bijvoorbeeld met vaste contactpersonen voor en op scholen.
- Zo min mogelijk contactpersonen voor gezinnen en het zo snel mogelijk oplossen van problemen waarvan gezinnen zelf aangeven dat ze daaraan toe zijn.
- Het is belangrijk dat partners elkaar kennen en opzoeken.

4.3 Toetsing Arnhemse aanpak aan wat werkt en wat niet werkt

Deelvragen bij onderzoeksvraag 2

a. Draagt het bij aan het verkleinen van uitsluiting van kinderen op financieel en/of sociaal gebied?
b. Is het aannemelijk dat hiermee generatiearmoede wordt doorbroken?

Antwoord:

- De werkzame aanpakken en elementen zoals die blijken uit de onderzoeken van kennisinstituten en de bevindingen vanuit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals zijn grotendeels terug te vinden in het beleid van de gemeente Arnhem. De praktijk zoals uit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals blijkt, is dat een behoorlijk deel van die werkzame bestanddelen gedeeltelijk worden toegepast of herkend.
- Voor bovenstaande bevindingen zijn verschillende verklaringen: (1) met bepaalde aanpakken is recentelijk gestart (stress sensitief werken), (2) bepaalde aanpakken zijn net voorgesteld (vergroten bereik van inkomensregelingen) en (3) aanpakken vragen een samenwerking tussen verschillende partners en dat gaat niet vanzelf.
- Een aantal van de werkzame aanpakken en elementen wordt in beperkte mate gezien in de praktijk: (1) realisme in het doel wat bereikt kan worden met gezinnen en (2) ingewikkelde toegang tot voorzieningen.
- Het verkleinen van de uitsluiting van kinderen op financieel en sociaal gebied is weliswaar het doel van de gemeente en de netwerkpartners van de gemeente, de praktijk is echter dat dit niet altijd en niet altijd snel lukt.

- Uit het onderzoek onder de 15 Arnhemse gezinnen blijkt dat met name bij de gezinnen die zelf berustend en machteloos zijn wat betreft de situatie waarin zij zich bevinden, sprake is van een oververtegenwoordiging van gezinnen met een (sterk) vermoeden van generatiearmoede. Deze gezinnen oordelen in de regel minder positief over de aanwezigheid van de genoemde werkzame aanpakken en elementen. De professionals van de netwerkpartners van de gemeente herkennen dat bij deze groep gezinnen de opgave groter en ingewikkelder is.
- De inzet vanuit de gemeente en de partners van de gemeente is weliswaar gericht op het verkleinen van vormen van uitsluiting en het doorbreken van generatiearmoede, de praktijk leert dat de toepassing van werkzame aanpakken en elementen niet volledig is en met name de gezinnen waar sprake is van generatiearmoede minder lijkt te bereiken.

ONDERBOUWING

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is nagegaan of wat de gemeente Arnhem inzet bijdraagt aan het verkleinen van de uitsluiting van kinderen en of het aannemelijk is dat generatiearmoede daarmee wordt doorbroken. Daarbij zijn de werkzame aanpakken en bestanddelen zoals die blijken uit onderzoeken en de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals in een overzicht opgenomen. Vervolgens is per onderdeel op basis van de analyse van het beleid en de interventies aangegeven of de de aanpak in Arnhem wordt benoemd danwel toegepast. Daar is vanuit het perspectief van de gezinnen en de professionals aan toegevoegd of zij in de praktijk deze aanpakken en elementen ervaren. Met andere woorden: wat merken zij daarvan in de praktijk? De aanname is dat als veel van deze werkzame aanpakken in door de gezinnen en de professionals herkend worden, het antwoord op de onderzoeksvragen vermoedelijk positief is. Gewerkt is met de volgende kleurcoderingen:

Groen: aanpak aanwezig en breed toegepast
Oranje: aanpak gedeeltelijk aanwezig en (nog) niet breed toegepast
Rood: aanpak niet of beperkt aanwezig of niet of beperkt toegepast
Grijs: geen bevindingen

Werkzame aanpakken en elementen	**Beleid/aanpakken**	**Gezinnen**	**Professionals**
Generiek			
Stressreductie			
Werken vanuit vertrouwen			
Pro-actief / outreachend en preventief hulp bieden			
Realisme in het doel van de hulp aan de gezinnen			
Meerdere hulpbronnen inzetten / meerdere kapitalen versterken			
Kwaliteit relatie bewoner-professional; klik			
Langdurender en intensievere ondersteuning			

Economisch kapitaal			
Snelle inzet inkomenscompenserende maatregelen / inkomensregelingen			
Vereenvoudiging toegang tot inkomensregelingen / groepsgewijze toekenning zonder aanvraag			
Snel passende financiële ondersteuning ter voorkoming van schulden, vroegtijdige signalering			
Materiële ondersteuningsmaatregelen (Gelrepas, verstrekking in natura)			
Terughoudendheid bij terugvorderen van toeslagen en toekenningen			
Inzet op betaald werk (voor 40% een geslaagde route)			
Inzet op aangepast werk (voor 60% een geslaagde route)			
Sociaal kapitaal			
Bonding: inzet op steun eigen omgeving (familie, vrienden) waar zinvol en mogelijk			
Bridging: Inzet rolmodellen, maatjes (sociale stijging)			
Bridging: inzet ervaringsdeskundigen en lotgenoten (stabilisatie)			
Linking: wegwijs worden in mogelijkheden tot ondersteuning			
Cultureel kapitaal			
Zorgen voor een positieve ontwikkeling van kinderen in cognitieve, levens- en doenvaardigheden. Gecombineerde interventies thuis, school en vrije tijd i.s.m. verschillende partners.			
Gesubsidieerde omscholing / opleiding			
Vrijwilligerswerk als vorm van zingeving of opstap naar werk			
Mogelijkheden tot deelname aan vrijetijdsactiviteiten zonder stigma			
Hulp bij vinden passende stages en werk			
Werkconsulent / jobcoach			
Stap naar werk is eigen keuze op juiste moment, geen verplichte sollicitaties, wel verleiden			
Persoonskapitaal			
Bewustwording en hebben van mogelijkheden gezonde leefstijl / voeding			
Eerste 1000 dagen aanpak			
Opvoedondersteuning (pedagogisch kapitaal)			
Zorg bij mentale vraagstukken zoals behandeling, medicatie, therapie			

Samenvattend blijkt uit bovenstaande bevindingen dat de gemeente in beleid en voornemens tot uitvoering de meeste van de uit onderzoeken en door Arnhemse gezinnen en professionals blijkende werkzame aanpakken en elementen inzet. De ervaring van de Arnhemse gezinnen en de professionals is dat op veel van deze werkzame aanpakken en elementen nog verbetering mogelijk is.

Bijvoorbeeld is recentelijk gestart met stress sensitief werken en het trainen van professionals daarin. De Arnhemse gezinnen, maar ook de professionals benoemen dat in de praktijk nog

veel onnodige stressverhogende voorbeelden zijn bij de hulp en ondersteuning aan deze gezinnen.
Een ander voorbeeld is de snelle en brede inzet van inkomensregelingen. Uit de gesprekken met de Arnhemse gezinnen blijken meerdere voorbeelden dat gezinnen of niet op de hoogte waren van mogelijkheden (waardoor financiële problemen groter werden) of dat door de ingewikkelde toegang en voorwaarden gezinnen afhaken. De gemeente heeft naar aanleiding van eigen onderzoek naar de inkomensregelingen wel al voorstellen benoemd om het bereik van de inkomensregelingen te vergroten.
Een ander voorbeeld is het inzetten van gecombineerde aanpakken vanuit verschillende netwerkpartners / professionals. Zowel professionals van de gemeente als van de netwerkpartners van de gemeente benoemen de aanwezigheid van een "onnodige eilandjescultuur" die een gezamenlijk afgestemde aanpak in de weg staat. De intenties zijn goed, maar in de praktijk blijkt het niet vanzelfsprekend om altijd de verbinding te leggen. Soms heeft dat ook te maken met de grote hoeveelheid van nieuwe initiatieven die niet altijd langdurig worden ingezet en volgehouden. Dat verklaart ook mede de bevindingen dat langdurender hulp en ondersteuning niet altijd in de praktijk wordt gerealiseerd.
Het wegwijs worden in wat mogelijk is in hulp en ondersteuning blijkt zowel in beleid als in de praktijk grotendeels goed uit te pakken. Met name nadat gezinnen de weg naar de hulp (vaak genoemd het sociaal wijkteam) hebben gevonden. Meerdere gezinnen geven aan dat dit de belangrijkste rol van het sociaal wijkteam voor hen is.
Uit het onderzoek onder de 15 Arnhemse gezinnen blijkt dat met name bij de gezinnen die zelf berustend en machteloos zijn wat betreft de situatie waarin zij zich bevinden, sprake is van een oververtegenwoordiging van gezinnen met een (sterk) vermoeden van generatiearmoede. Deze gezinnen oordelen in de regel minder positief over de aanwezigheid van de genoemde werkzame aanpakken en elementen. De professionals van de netwerkpartners van de gemeente herkennen dat bij deze groep gezinnen de opgave groter en ingewikkelder is.

5 Beantwoording centrale vraag

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag centraal:

Helpt de gemeente de inwoners die het moet en wil helpen richting (meer) bestaanszekerheid?

Deze vragen zijn beantwoord door de toetsing van de twee in dit onderzoek gehanteerde normen:

- Het lukt de gemeente Arnhem om de gezinnen waar sprake is van generatiearmoede te bereiken met hulp en oplossingen.
- De verschillende aanpakken en interventies van de gemeente Arnhem gericht op (generatie)armoede sluiten aan bij de door gezinnen, professionals en experts genoemde werkzame bestanddelen en oplossingen.

5.2 Bereikt Arnhem de kinderen in armoede?

Feitelijk bereik op basis van verstrekte inkomensregelingen

Alleen voor de inkomensregelingen is een gekwantificeerde uitspraak te doen over het bereik van de kinderen in armoede. Wat betreft de andere voorzieningen zijn geen geaggregeerde gegevens beschikbaar. De onderstaande gegevens zijn niet te specificeren naar kinderen in gezinnen waar sprake is van generatiearmoede.

Afhankelijk van het type regeling en het type gezin kennen de regelingen een bereik tussen de 39 en 82 procent. Met name het bereik van de collectieve aanvullende verzekering ligt laag (39%).

De Gelrepas wordt aan ongeveer 4.700 kinderen verstrekt in de leeftijd van 0-18 jaar in 2022. Meer dan driekwart van deze kinderen met een Gelrepas maakt daadwerkelijk gebruik van de Gelrepas zo blijkt uit een regionale evaluatie van de pas in mei 2023.

Oorzaken die de gemeente noemt in het door de gemeente uitgevoerde onderzoek voor het bereik zijn: (1) 62% van de mensen die geen inkomensregelingen gebruikt wist niet van het bestaan van deze regeling, (2) zonder contact met een hulporganisatie (anders dan de gemeente) weten de gezinnen de weg naar deze regelingen moeilijk te vinden en (3) het kost tijd om uit te zoeken waar je recht op hebt, zeker als daar geen hulp bij is.

Bereik op basis van de gesprekken met Arnhemse gezinnen

Voorzieningen gericht op de versterking van **economisch kapitaal.** Alle gezinnen die zijn gesproken hebben gebruik gemaakt van een of meerdere inkomensregelingen. Meest genoemd daarbij zijn de Gelrepas en een aanvulling op de uitkering of werk uit inkomen. Andere voorzieningen die door vrijwel alle gezinnen genoemd zijn, zijn verstrekkingen door de Stichting Leergeld en Stichting Jarige Job. Het blijkt in meerdere gezinnen langer geduurd te hebben voordat zij gebruik konden maken van de inkomensregelingen. Dat heeft meerdere

redenen. Ten eerste wisten veel gezinnen niet dat ze gebruik konden maken van aanvullende inkomensregelingen, zeker bij die gezinnen die een inkomensterugval hadden als gevolg van (gedeeltelijk) baanverlies. Een tweede reden is de combinatie van inkomen uit eigen onderneming of als ZZP-er en een aanvraag voor extra inkomensondersteuning lastig blijkt te zijn. Deels omdat het eigen inkomen wisselt, maar ook omdat er een gevoel van wantrouwen vanuit de gemeente werd ervaren. Een derde reden is dat veel inkomensregelingen van de gemeente, maar ook de toeslagen en kinderbijslag van het Rijk erg ingewikkeld zijn. Met name de angst om terug te moeten betalen, vaak gebaseerd op eerdere ervaringen of ervaringen van mensen uit de directe omgeving, maakt dat gezinnen terughoudend zijn om gebruik te maken van de voorzieningen. De reden hiervoor is dat de financiële situatie vaak zo krap is, dat het aanleggen van een spaarpotje om terug te moeten betalen niet mogelijk is.
Genoemde voorzieningen gericht op de versterking van het **sociaal kapitaal** (waaronder pedagogisch kapitaal) zijn vooral het Sociaal Wijkteam en vormen van opvoedondersteuning, ambulante ondersteuning en jeugdhulp. De meest genoemde vorm van ondersteuning door gezinnen komt echter niet van professionals maar van familie en vrienden. Dit is vooral praktische steun, bijvoorbeeld bij het opvoeden (opvang), kleding kopen, een aantal keer in de week daar kunnen eten en uitjes.
Voorzieningen op het gebied van **cultureel kapitaal** die genoemd zijn door de gezinnen zijn gevarieerd. Zo wordt de Gelrepas gebruikt om uitjes te kunnen betalen, maar ook het sporten en het openbaar vervoer. De Gelrepas wordt door de gemeente weliswaar gezien als een inkomensregeling, maar lijkt een grote meerwaarde te hebben om juist op dit vlak activiteiten te ondernemen. Het is ook bij de meeste gezinnen het eerste dat werd genoemd als dat wat hen helpt. Andere voorzieningen die zijn genoemd zijn de werkconsulent en jobcoach, maar ook belangrijk het je weg weten te vinden naar hulp. De gesproken gezinnen geven zonder uitzondering aan dat op het moment dat zij hulp nodig hadden, het een hele zoektocht is geweest naar hulp. Een positieve rol speelt daar bij veel gezinnen het Sociaal Wijkteam in, mits er een goede klik is met de medewerker van het Sociaal Wijkteam. Zingeving in de vorm van vrijwilligerswerk, soms ook als opstap naar betaald werk, wordt door meerdere gezinnen waar geen sprake is van betaald werk, beschouwd als iets wat hen helpt.
Wat betreft het **persoonskapitaal** noemen de gezinnen vooral de opvoedondersteuning om spanningen in het gezin weg te nemen en de verhoudingen te normaliseren. Maar ook de hulp en ondersteuning die ouders krijgen om met mentale vraagstukken om te kunnen gaan.

5.3 Hoe effectief is de Arnhemse aanpak?

De werkzame aanpakken en elementen zoals die blijken uit landelijke onderzoeken van kennisinstituten en de gesprekken met de Arnhemse gezinnen en professionals zijn grotendeels terug te vinden in het beleid van de gemeente Arnhem. Er is echter een verschil tussen beleid (beoogd / voornemens) en de praktijk. Een behoorlijk deel van de werkzame bestanddelen wordt sinds kort of gedeeltelijk toegepast.

Daar zijn verschillende verklaringen voor. Aanpakken zijn net gestart, bijvoorbeeld stress sensitief werken. Andere aanpakken zoals het vergroten van het bereik van regelingen en voorzieningen zijn net voorgesteld. En tot slot zijn er veel aanpakken die een samenwerking of afstemming vragen tussen verschillende partners en dat gaat niet vanzelf. Een voorbeeld daarvan is de sollicitatieplicht als je in een schuldentraject zit, terwijl eerst de stress van de schulden en andere stressverhogende omstandigheden moeten worden weggenomen wil een sollicatiepoging effectief zijn. De professional die de schulden regelt, kan daarmee onbedoelde effecten veroorzaken voor het gezin en de professional die op andere levensdomeinen hulp en ondersteuning biedt. De door professionals genoemde eilandjescultuur binnen de gemeente en tussen netwerkpartners staat een afgestemde aanpak in de weg. Overigens zijn er ook goede voorbeelden van aanpakken genoemd in de gesprekken waar één organisatie zich zowel richt op de kinderen als op de ouders en dus het gehele gezin.

Alhoewel een groot deel van de werkzame aanpakken en elementen in beleid en deels in de praktijk voorkomen, zijn er ook aanpakken en elementen die niet of in beperkte mate voorkomen. Een voorbeeld daarvan is het stellen van realistische doelen. Gezinnen, maar ook professionals, geven aan dat het stellen van te ambitieuze doelen op gezinsniveau ook kan leiden tot moedeloosheid omdat dit doelen zijn die in de regel niet haalbaar blijken te zijn. Tijd en kleine stapjes zetten, werkt voor veel van de gezinnen beter. De kans op succeservaringen is dan groter, wat ook een positieve invloed heeft op het geloof om op eigen kracht stappen te zetten. Het vraagt een bewuste keuze om altijd eerst de situatie van het gezin te stabiliseren (de grootste stress wegnemen) om vervolgens te bepalen welke mogelijkheden er zijn om op eigen kracht en met hulp de situatie te verbeteren (sociale stijging). Een tweede voorbeeld dat door zowel gezinnen als door professionals is genoemd is de hoge drempel voor met name het gebruik maken van inkomensondersteuning. Dit als gevolg van ingewikkelde regels en mogelijke terugbetalingsrisico's. Daarbij weten veel gezinnen niet dat er mogelijkheden zijn voor hulp en ondersteuning waardoor situaties, zowel in termen van huisvesting, financiën en verhoudingen binnen het gezin, soms onnodig lang tot stress en ook langerdurende problemen (bijvoorbeeld schulden) leiden. Een derde voorbeeld is het vertrouwen dat gezinnen ervaren in hun contact met de professionals die hen helpen. Meerdere gezinnen schetsen een beeld dat professionals hen niet vertrouwen en hebben het gevoel eerst klein te moeten worden gemaakt voordat je hulp krijgt. Het meest wordt dit ervaren bij het krijgen van inkomensondersteuning (aanvragen uitkering, toeslagen etc), maar ook de in de ogen van de gezinnen soms stigmatiserende uitvoeringspraktijk van de Gelrepas zorgt voor onbedoeld minder gebruik ervan.

Uit het onderzoek onder de 15 gezinnen blijkt dat met name bij de gezinnen waar een vermoeden was van generatiearmoede berusting en machteloosheid overheerst. Bij de gezinnen waar geen vermoeden van generatiearmoede was, is in de regel meer optimisme of hoop op verbetering van de situatie. De gezinnen met een vermoeden van generatiearmoede zijn vaker kritischer over de hulp die zij (niet) krijgen. De aanpak van armoede in Arnhem lijkt daardoor minder effectief voor gezinnen waar een vermoeden is van generatiearmoede.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

Arnhemse armoedeagenda 2015-2018
Samen actief tegen armoede, november 2014
Raadsbrief Startnotitie- Armoedeaanpak, 28 januari 2020
Startnotitie Armoedeaanpak: werken aan een duurzaam perspectief door verbinding en vereenvoudiging
(de) Weg uit armoede: werken aan perspectief Arnhemse armoedeaanpak 2020 ev, juni 2020
Raadvoorstel (de) weg uit Armoede
Raadsvoorstel (de) weg uit armoede; bijlage 2: samenvattend beeldverhaal, Juni 2020
Raadsvoorstel (de) weg uit armoede; bijlage 3:minima-effectrapportage gemeente Arnhem 2019 (Nibud) 21 januari 2020
Raadsbesluit en stemming mbt (de) Weg uit armoede: uitslagenlijst 16 december 2020
Arnhemse aanpak energiearmoede 2020-2023
Raadsbrief Opvolging Moties en toezeggingen Armoede-aanpak, 23 februari 2021
Werkplan verstevigen samenwerken SWT, W&I (en TLO) Financiële zelfredzaamheid, december 2021
Voortgangsrapportage 'Op weg naar financiële zelfstandigheid' Juli 2021
Raadsbrief voortgangsrapportage Op weg naar financiële zelfstandigheid 23 februari 2021
Duurzame aanpak van kinderarmoede Verkennend onderzoek voor de gemeente Arnhem (Verwey Jonker), December 2021
Raadsbrief rapport Duurzame aanpak kinderarmoede 8 maart 2022
Raadsvoorstel Eenmalige Energietoeslag Arnhem 2022
Raadsbrief &Motie 21M186 Uitvoering Gelrepas zoals het bedoeld is, 21 november 2021
Raadsbrief vernieuwing Gelrepas, 6 oktober 2020
Raadsvoorstel lokale spoedmaatregelen en aanpak crisis bestaanszekerheid
Bestuursrapportages Bestaanszekerheid en Zorg Dichterbij september 2022 + raadsbrief 21 september 2022
Motie 20M344 Onder aan de streep klopt het niet 16 december 2020
Nibud MER 2022 (zie toezeggingen M. Lauriks) Oktober 2022
Samen voor een zeker bestaan voor iedere Arnhemmer 2 december 2022
Analyse Onderzoek en Statistiek Arnhem Armoede, Schulden, Werk (kenmerken doelgroep), December 2019
Trendrapportage Inkomen en Armoede
Diverse data via Arnhem in cijfes
Diverse data via CBS
Jaarstukken / TURAP
Uitvoeringsagenda Schulddienstverlening 2020-2021 ,juni 2020
Visie schulddienstverlening 30 april 2020
Raadsbrief Jongeren Perspectief Fonds 2.0, 15 maart 2022
Raadsbrief Aanpak Vroeg Eropaf 2022 11 januari 2022
Raadsbrief ontwikkeling Kinderopvangtoeslagaffaire 25 januari 2022
Raadsbrief evaluatie geldzaken en ondernemers 25 januari 2022
Evaluatie geldzaken en ondernemers 25 januari 2022

Raadsbrief wetwijziging schulddienstverlening 19 januari 2021
Beleidsregels schulddienstverlening arnhem
Raadsbrief ontwikkelingen schuldhulpverlening juli 2022, Juli 2022
Raadsbrief Versterken stress-sensitieve dienstverlening 1 november 2022
Raadsbrief ontwikkelingen schulddiensteverlening en vroegsignalering van geldzorgen 20 september 2022
Raadsbrief Samenwerkingsconvenant beschermingsbewind, 19 april 2020
Convenant Samen Sterker 2021 samenwerking gemeente en beschermingsbewindvoerders,
Programmaplan Doorbraak Naar Werk 2018-2023, 1 maart 2019
Arnhems Actieplan Werk – Uitwerking herstelagenda Coronacrisis, 11 mei 2021
Raadsbrief Arnhems herstelagenda – een jaar verder 20 juli 2021
Raadsbrief Werken loont motie 3 juli 2019 (19M94 - 358951) 17 december 2019
Raadsbrief Proces invoering bijverdienpremie
Raadsbrief regionale aanpak jeugdwerkeloosheid, 1 februari 2022
Plan regionale aanpak jeugdwerkeloosheid, 1 februari 2022
Bestuursrapportage Doorbraak naar Werk, april 2022
Raadsbrief pilot buurtconcierges, Maart 2021
Raadsbrief Wijziging kostendelersnorm en proef samenwonen per 1 juli 2022 7 juni 2022
Raadsbrief Wijziging kostendelersnorm in Arnhem (21M207), 15 maart 2022
Raadsvoorstel Aanpassing handhaving uniforme arbeidsverplichtingen Participatiewet + Verordening (gewijzigde afstemmingsverordening), 8 feb 2022
Een doorbraak voor Arnhem Oost. Uitgangspunten en doelen voor de gebiedsgerichte aanpak van Arnhem Oost
Raadsbrief en Uitvoeringsagenda 2022
Raadsbrief subsidieregeling aanpak particuliere woning, 22 februari 2022
Gebiedsgerichte agenda's 2021
Raadsbrief Subsidies sociale basis , N.B. Gebiedsgericht werken doorgevoerd in subsidiebeleid, 14 december 2021
Collegenota subsidies sociale basis 2022, 14 december 2021
Visie Sociaal Domein 2021
Opgroeien in Arnhem: een toekomst vol kansen. Jeugdbeleid 2021-2025
Raadsbrief doorontwikkeling pedagogische wijk 21 dec 2021
Raadsbrief voortgang en doorontwikkeling pedagogische wijk, 26 oktober 2022
Duisenbergonderzoek programma 6 Participatie en Armoedebestrijding, juni 2023
Onderzoek bereik inkomensregelingen + raadsbrief, mei 2023

Bijlage 2: Geraadpleegde respondenten

In het onderzoek zijn de volgende respondenten bevraagd in interviews:

Functie	**Organisatie**
Bestuursadviseur (3x)	Gemeente Arnhem
Jurist	Gemeente Arnhem
Programmamanager	Gemeente Arnhem
Wijkmanager (2x)	Gemeente Arnhem
Controller	Gemeente Arnhem
Businesscontroller	Gemeente Arnhem
Onderzoeker	Gemeente Arnhem
Beleidsadviseur	Gemeente Arnhem
Beleidsmedewerker	Quadraam
Eigenaar/directeur	Antonio Shining Places
Coördinator vroegsignalering schulden	Rijnstad
Vroegsignaleerder schulden	Rijnstad
Mede-oprichter	Presikhaaf University / Stichting Opr€cht
Jeugdarts	GGD
Bestuurder	Sociale Wijkteams
Teamleider	Sociale Wijkteams

Bijlage 3: Analyse casusonderzoek

Werving gezinnen

Gesproken is met 15 ouders die zijn geworven via Stichting Leergeld, Sociale Wijkteams en de afdeling Werk en Inkomen. Aan deze organisaties is gevraagd om op basis van de volgende uitvraag gezinnen en ouders te vragen of zij mee willen doen:

Uit landelijk onderzoek blijkt dat generatiearmoede veel voorkomt bij:
- Gezinnen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering
- Gezinnen met inkomen uit werk op of onder het sociaal minimum ('werkende armen')
- Vaker voorkomt bij alleenstaande ouders
- Vaker voorkomt bij tienerouders
- Gezinnen met gezinsleden met een chronische aandoening of beperking

Gezinnen kunnen in beeld zijn bij de gemeente en partners doordat:
- Ze een (gedeeltelijke) uitkering of bijzondere bijstand ontvangen
- Gebruik maken van de Gelrepas
- Sprake is van betalingsachterstanden of schuldenregelingen

Graag spreken we met:
- Gezinnen waar sprake is van ouders met een uitkering
- Gezinnen waar sprake is van ouders die een inkomen uit werk hebben
- Gezinnen met kinderen tot en met de basisschoolleeftijd
- Gezinnen met kinderen in de leeftijd van voortgezet onderwijs

Naast deze uitvraag zijn door de onderzoekers van de Rekenkamer ook gezinnen geworven door bij de uitgifte van laptops van Stichting Leergeld ouders direct te vragen of zij mee wilden doen aan het onderzoek. Via de Stichting Leergeld zijn 3 respondenten geworven, via de Sociale Wijkteams 2 respondenten en 10 respondenten zijn geworven via de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Arnhem.

Gespreksleidraad gezinnen

<u>Voorstellen</u>

1. Ik zou graag willen weten wie je bent. Kun je iets over jezelf vertellen?

In ieder geval: leeftijd, wat doe je in dagelijks leven, opleiding, land van herkomst, hobby's/vrije tijd zoals sport.

2. Ik ben benieuwd hoe jullie gezin eruit ziet. Kun je daar iets over vertellen?

In ieder geval:
- Ouders: wel/geen eenoudergezin, beide ouders actief in de opvoeding, samengesteld gezin
- Kinderen, leeftijden, samengesteld gezin
- Andere familieleden zoals ooms, tantes, opa en oma.

Situatie van het gezin

Dit onderzoek gaat over gezinnen die moeilijk kunnen rondkomen van hun geld. Ik wil daar graag een aantal vragen over stellen.

3. Is het moeilijk kunnen rondkomen voor jou herkenbaar?

4. Wat zijn de gevolgen voor jou en voor het gezin?

Denk aan schulden huisvesting, verslaving, gezondheid, werk, opleiding, kunnen sporten, op vakantie kunnen gaan, voldoende geld voor eten, vrienden/familie kunnen uitnodigen voor een feestje, meegaan met uitjes van school.

5. Hoe komt het dat jouw gezin moeilijk kan rondkomen?

Spontaan laten antwoorden.

Anders doorvragen op:

• Werk ouders (wel/geen werk, wel/geen recente werkervaring (<2 jr), reden geen werk, type uitkering, type werk zoals oproepkracht, beperkte werkuren, baanzekerheid),
• Beide ouders werk/uitkering, grootouders (ge)werk(t) / in uitkering (niet zijnde pensioen)
• Veranderingen in gezinssituatie: scheiding, overlijden, ziekte al dan niet met als gevolg schulden
• Sociaal netwerk (vrienden/buurtgenoten/overige familie/bijbaantje),
• Stressfactoren in gezin / bij jongere: lichamelijke beperkingen jongere/ouders/broers/zussen, verslavingsproblematiek, gezondheid, LVB, justitie, psychische problematiek, schulden

6. Heb je hulp of steun nodig gehad?

7. Welke steun heb je vanaf die periode ontvangen en ontvang je nu?

Denk aan:

- Inkomensondersteunend: bijzondere bijstand, extra toeslagen, Gelrepas
- Deelname activiteiten: opleiding, sport etc.
- Zorg en hulp: coach wijkteam, schuldhulpverlener

8. Wat vind je goed aan deze ontvangen hulp steun?

9. Wat vind je er niet goed aan?

10. Aan welke hulp/steun heb je tot nu toe het meeste gehad? Waarom?

11. Waar zou jij op dit moment het meest geholpen of gesteund mee zijn?

Eerst open laten antwoorden.

Denk bijvoorbeeld aan:

- Financiën: schulden oplossen / leren omgaan met geld
- Opleiding zoeken of volgen
- Vinden en houden van werk

- Aanpakken verslaving
- Werken aan sociaal netwerk
- Aanpakken van medische en of psychische zaken/problemen

12. Hoe zou die hulp of steun er voor jou het beste uitzien?

Dit kunnen meerdere dingen tegelijk zijn:

- Persoonlijke coach / maatje
- Groepsgesprekken met een deskundige opvang
- Goede informatie

13. Kun je ook aangeven wat jouw zeker niet helpt?

Let op ervaringen uit het verleden en waar in de toekomst geen behoefte aan is

Toekomst

1. Als je denkt aan de toekomst wat zie je dan?

Doorvragen op positieve en negatieve verwachtingen. Denk aan inkomensverbetering, afronden opleiding, baan, beter kunnen omgaan met tegenslagen.

2. Wat zou je het liefste willen voor de toekomst?

Bevindingen in analyseschema

De bevindingen uit de gesprekken met 15 gezinnen zijn grafisch weergegeven in tabelvorm. De bevindingen uit de gesprekken zijn opgenomen in een analyseschema om veel voorkomende kenmerken, verklaringen, gevolgen, toekomstbeelden en werkzame aanpakken in beeld te brengen. De bevindingen zijn in kleurcoderingen 'gescoord'. Het zijn bevindingen vanuit het perspectief van de gesproken respondenten. De kleurcoderingen hebben de volgende betekenis:

Groen: de bevinding duidt op een positieve situatie of ontwikkeling. Bijvoorbeeld het hebben van inkomen uit werk, goed bestand zijn tegen tegenslagen, hoog opleidingsniveau, de hulp of ondersteuning werkt, de toekomstverwachting is positief.

Oranje: de bevinding duidt op een deels positieve of deels negatieve ontwikkeling. Bijvoorbeeld het hebben van werk, maar onvoldoende om financieel te kunnen rondkomen of net gestart met opbouw van uren. Of grootouders die wel gewerkt hebben, maar arbeidsongeschikt zijn geraakt. Of een lager opleidingsniveau (maximaal MBO 1).

Rood: de bevinding duidt op een negatieve situatie of ontwikkeling. Bijvoorbeeld schulden, relatiebreuk met negatieve financiële en sociaal-emotionele gevolgen, geen klik met een hulpverlener.

Grijs: betekent dat op dit punt geen bevindingen zijn.

Bij twee variabelen is door de onderzoekers, op basis van verzamelde gegevens, een inschatting gemaakt. Dit betreft de cursief weergegeven aspecten 'vermoeden generatiearmoede' en 'indeling naar type toekomstverwachting'. Als de de grootouders of andere familieleden afhankelijk waren van inkomen uit uitkering of respondenten aangaven in armoede te zijn opgegroeid, dan is door de onderzoekers een rode kleurcodering meegegeven

aan vermoeden van generatiearmoede. Groen betekent dat dit niet het geval is. Oranje is niet als kleurcodering gebruikt. Bij het aspect 'indeling naar type toekomstverwachting' is door de onderzoekers na afloop en beoordeling van alle casussen een inschatting gemaakt binnen welk type toekomstverwachting de casus valt. Groen betekent dat het gezin zelf positief is over de toekomstverwachting en daar ook al stappen in heeft gezet. Oranje betekent dat er nog veel stress in het gezin is, maar dat er hoop is op verbetering. Rood betekent dat het gezin berustend is of zich machteloos voelt. Onderstaand is per onderdeel uit het analyseschema ter illustratie een aantal van de bevindingen toegelicht.

Ouder- en gezinskenmerken

In totaal 10 gezinnen zijn voor hun inkomen volledig afhankelijk van een uitkering. Een gezin heeft alleen inkomen uit werk (groen), bij 4 gezinnen is sprake van inkomen deels uit werk en deels uit een uitkering of inkomenstoeslag. Bij 2 gezinnen daarvan is sprake van een net gestart traject naar werk met een geleidelijke urenopbouw. Bij 7 ouders van de respondent is sprake van een situatie waarin deze niet werkte (rood) of door arbeidsongeschiktheid / ziekte zijn gestopt met werken (oranje) gedurende de arbeidsleeftijd. Bij nog 2 gezinnen waren het niet ouders van de respondent, maar broers of zussen die (gedeeltelijk) niet aan het werk waren (geweest).

Verreweg de meeste gezinnen zijn eenoudergezinnen. Veelal moeders en enkele vaders. Bij 7 gezinnen is sprake van een niet-Westerse achtergrond (o.a. Antilliaans, Surinaams, Indisch, Turks).

Verklaringen voor en gevolgen van de huidige situatie

Bij 5 van gezinnen bleek dat het werken in de sector waarvoor een opleiding was gevolgd niet te passen. Bijvoorbeeld na het volgen van een opleiding tot pedagogisch medewerker bleek dat het werken in de kinderopvang niet te passen. Het gevolg bij deze gezinnen was vaak een aaneenschakeling van verschillende banen in verschillende sectoren eindigend in uitval. Die uitval werd ook veroorzaakt door andere redenen. Bijvoorbeeld verlies van een baan door economische omstandigheden, relatiebreuk en mentale problemen. De meeste gezinnen ervaren een chronisch geldgebrek, bij de een in grotere mate dan bij de anderen. Een gevolg daarvan is dat bij 5 gezinnen het aangaan van andere sociale netwerken buiten familie en vrienden onder druk komt te staan danwel onmogelijk is. Bij een tweetal gezinnen is een gevolg dat zij als gevolg van schaamte / vraagverlegenheid geen beroep willen doen op familie of vrienden. Van schaamte is bij 9 gezinnen in enige of grote mate sprake.

Samenvattend is bij vrijwel alle gezinnen sprake van een opeenstapeling van twee of meer stressfactoren die grotendeels verklarend zijn voor de situatie. Stressfactoren die daarbij het meest zijn genoemd zijn: relatiebreuk, verlies van werk of inkomen, problemen met de mentale en/of lichamelijke gezondheid bij ouders en/of kind(eren) en schulden. Het gevolg is dat met name de mentale gezondheid bij veel ouders onder druk staat of heeft gestaan. De stressfactoren hebben vaak een onderlinge relatie (oorzaak-gevolg) met elkaar.

Verwachtingen

Aan de gezinnen is gevraagd welke verwachtingen zij hebben bij de toekomst. De bevindingen zijn uitgesplitst naar de verwachtingen op elk van de vormen van kapitaal.

- **Economisch kapitaal:** Een vijfde is ronduit positief over inkomensverbetering door werk. Bij ruim een derde van de gezinnen is onzekere hoop op inkomensverbetering. Bij de andere gezinnen is geen hoop op inkomensverbetering. De helft berust daarin en geeft aan er het beste van te willen maken. De andere helft daarvan ervaart veel machteloosheid en is zelfs negatief over de inkomenspositie.
- **Sociaal kapitaal:** Vrijwel alle gezinnen verwachten hierin nauwelijks veranderingen, noch positief noch negatief.
- **Cultureel kapitaal:** De verwachtingen die hier worden uitgesproken hebben vooral betrekking op het volgen van een opleiding, het doen van vrijwilligerswerk en begeleiding naar werk. Hier zijn dezelfde scheidslijnen zichtbaar als bij het economisch kapitaal. Een kleine groep heeft hier positieve verwachtingen in en heeft daar vaak al succesvolle stappen in gezet. De andere groep heeft wel de hoop hier nog stappen in te kunnen maken, maar is daar nu nog niet mee bezig en/of niet aan toe. Voor de laatste groep gezinnen geldt dat zij hierin geen verwachtingen hebben.
- **Persoonskapitaal**: Een grote meerderheid van de gezinnen is weinig positief over de eigen kracht om de situatie op korte termijn te verbeteren. Dit met uitzondering van de gezinnen die positieve verwachting hebben op de andere vormen van kapitaal. In sommige gevallen is sprake van berusting dat de situatie niet zal veranderen.

Samengevat zijn er drie groepen gezinnen als het gaat om de toekomstverwachtingen:

4. **Gezinnen die een reële kans op de verbetering van hun situatie zien**. Deze gezinnen geven aan de grootste stress voorbij te zijn en hebben ruimte en zin om het cultureel (opleiding, vaardigheden) en economisch kapitaal (werk, vrijwilligerswerk) te vergroten. Bij een derde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.
5. **Gezinnen die nu nog overleven, maar wel hoop hebben op verbetering van hun situatie**. Dit is een groep gezinnen die nog in overlevingsstand zit ("ik moet hier nog een tijdje doorheen"), maar wel aanknopingspunten ziet voor verbetering van hun situatie. Helemaal zeker dat dit gaat lukken, zijn deze gezinnen niet. Bij twee vijfde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.
6. **Berustende tot machteloze gezinnen**. Hierbinnen is een groep gezinnen die berustend is omdat het perspectief op verbetering van met name het economisch kapitaal niet reëel wordt gezien. Deze groep richt zich vooral op het zo aangenaam inrichten van het leven van henzelf en de kinderen. Daar lijkt vaak ook een relatie te liggen met chronische ziektebeelden of aandoeningen van of ouder of kind of beiden. Een andere groep ervaart machteloosheid om de situatie te verbeteren. Het betreft gezinnen die teleurgesteld zijn in de gemeente en andere instanties. Een kleine groep hierbinnen is ronduit negatief over de toekomst. Bij drie vijfde van deze gezinnen is sprake van een vermoeden van generatiearmoede.

Wat werkt en wat niet werkt

Gestart is met de vraag welke hulp en ondersteuning de gezinnen krijgen of hebben gekregen.

Voorzieningen gericht op de versterking van **economisch kapitaal.** Alle gezinnen die zijn gesproken hebben gebruik gemaakt van een of meerdere inkomensregelingen. Meest genoemd daarbij zijn de Gelrepas en een aanvulling op de uitkering of werk uit inkomen. Andere voorzieningen die door vrijwel alle gezinnen genoemd zijn, zijn verstrekkingen door de Stichting Leergeld en Stichting Jarige Job. Het blijkt in meerdere gezinnen langer geduurd te hebben voordat zij gebruik konden maken van de inkomensregelingen. Dat heeft meerdere redenen. Ten eerste wisten veel gezinnen niet dat ze gebruik konden maken van aanvullende inkomensregelingen, zeker bij die gezinnen die een inkomensterugval hadden als gevolg van (gedeeltelijk) baanverlies. Een tweede reden is de combinatie van inkomen uit eigen onderneming of als ZZP-er en een aanvraag voor extra inkomensondersteuning lastig blijkt te zijn. Deels omdat het eigen inkomen wisselt, maar ook omdat er een gevoel van wantrouwen vanuit de gemeente werd ervaren. Een derde reden is dat veel inkomensregelingen van de gemeente, maar ook de toeslagen en kinderbijslag van het Rijk erg ingewikkeld zijn. Met name de angst om terug te moeten betalen, vaak gebaseerd op eerdere ervaringen of ervaringen van mensen uit de directe omgeving, maakt dat gezinnen terughoudend zijn om gebruik te maken van de voorzieningen. De reden hiervoor is dat de financiële situatie vaak zo krap is, dat het aanleggen van een spaarpotje om terug te moeten betalen niet mogelijk is.

Genoemde voorzieningen gericht op de versterking van het **sociaal kapitaal** (waaronder pedagogisch kapitaal) zijn vooral het Sociaal Wijkteam en vormen van opvoedondersteuning, ambulante ondersteuning en jeugdhulp. De meest genoemde vorm van ondersteuning door gezinnen komt echter niet van professionals maar van familie en vrienden. Dit is vooral praktische steun, bijvoorbeeld bij het opvoeden (opvang), kleding kopen, een aantal keer in de week daar kunnen eten en uitjes.

Voorzieningen op het gebied van **cultureel kapitaal** die genoemd zijn door de gezinnen zijn gevarieerd. Zo wordt de Gelrepas gebruikt om uitjes te kunnen betalen, maar ook het sporten en het openbaar vervoer. De Gelrepas wordt door de gemeente weliswaar gezien als een inkomensregeling, maar lijkt een grote meerwaarde te hebben om juist op dit vlak activiteiten te ondernemen. Het is ook bij de meeste gezinnen het eerste dat werd genoemd als hetgeen hen helpt. Andere voorzieningen die zijn genoemd zijn de werkconsulent en jobcoach, maar ook belangrijk het je weg weten te vinden naar hulp. De gesproken gezinnen geven zonder uitzondering aan dat op het moment dat zij hulp nodig hadden, het een hele zoektocht is geweest naar hulp. Een positieve rol speelt daar bij veel gezinnen het Sociaal Wijkteam in, mits er een goede klik is met de medewerker van het Sociaal Wijkteam. Zingeving in de vorm van vrijwilligerswerk, soms ook als opstap naar betaald werk, wordt door meerdere gezinnen waar geen sprake is van betaald werk, beschouwd als iets wat hen helpt.

Wat betreft het **persoonskapitaal** noemen de gezinnen vooral de opvoedondersteuning om spanningen in het gezin weg te nemen en de verhoudingen te normaliseren. Maar ook de hulp en ondersteuning die ouders krijgen om met mentale vraagstukken om te kunnen gaan.

Vervolgens is gevraagd wat daarvan werkt of zou werken en wat daarvan niet werkt of zou werken. Onderstaand zijn eerst de werkzame aanpakken benoemd. Deze zijn geordend naar de vormen van kapitaal en wat het effect ervan is geweest voor het gezin.Tussen haakjes is aangegeven wat de aard van het effect was: stabilisatie (zorgen dat er rust is, het gezin kan rondkomen etc) of sociale stijging (verbetering van met name inkomenspositie en cultureel kapitaal). In sommige gevallen gaven gezinnen aan dat de stabiliserende aanpakken nodig zijn om vervolgens de eigen inkomenssituatie te verbeteren.

Soort kapitaal	**Aanpak**	**Effect**
Economisch kapitaal	Gelrepas: gebruikt voor kleding, sporten, OV en uitjes. Materiële ondersteuning door Stichting Leergeld (laptop, fiets) en Stichting Jarige Job (kadootjes/partijtje) Inkomensregelingen weinig genoemd, alleen dubbele kinderbijslag en aanvulling op inkomen bij werkenden.	Mee kunnen doen en voorzien in zaken die anders niet kunnen. (stabilisatie, kunnen rondkomen)
Sociaal kapitaal	Rolmodel, vrienden die uit dezelfde situatie omhoog zijn geklommen.	Motivatie om eigen situatie te verbeteren (sociale stijging)
	Lotgenoten (gezinnen in soortgelijke situatie) waarmee ervaringen worden uitgewisseld en praktische tips (bijv over hulp, maar ook goede aanbiedingen) worden gedeeld.	Emotionele en praktische steun (stabilisatie)
	Steun uit informeel netwerk van vrienden, familie en kerk.	Steun bij opvoeden, zingeving, ontspanning (stabilisatie)
	Informatie en advies door wijkteam. Vooral om te weten welke hulp mogelijk is.	Wegwijzer in vinden van hulp (stabilisatie)
Cultureel kapitaal	Werkcoach, jobcoach. Begeleiding naar werk of opleiding, vinden van werk.	Stappen zetten naar werk, aan het werk gaan (sociale stijging)
	Opleiding, BBL-traject, MBO-opleiding in samenwerking met werkgever.	Doorgroei naar ander werk, hoger functieniveau en hoger inkomen (sociale stijging)
	Vrijwilligerswerk, opstap naar betaald werk of zingeving	Doorgroei naar betaald werk (sociale stijging) Zingeving (stabilisatie)

Persoonskapitaal	Ondersteuning bij het opvoeden (pedagogisch kapitaal).	Grip op opvoeding, rust in het gezin (stabilisatie en voorwaarde voor sociale stijging)
	Zorg bij mentale vraagstukken zoals behandeling, medicatie, therapie etc (mentaal kapitaal)	Grip op situatie, stressvermindering (stabilisatie en voorwaarde voor sociale stijging)

Aan de gezinnen is ook gevraagd wat hen niet heeft geholpen of niet zou werken. Dit is onderstaand schematisch weergegeven.

Soort kapitaal	**Aanpak**	**Effect**
Economisch kapitaal	Dure kinderopvang, in combinatie met onzekerheid over toeslagen en angst voor terugbetalingen. Ingewikkelde regelingen, zowel landelijke regelingen (toeslagen) als gemeentelijke regelingen.	Niet gebruik van voorzieningen, overheid wordt niet als betrouwbaar ervaren.
	Handelen vanuit wantrouwen door de gemeente als je een uitkering of regeling aanvraagt	Gevoel gekleineerd te worden, voor alles verantwoording te moeten afleggen.
	Gebruik Gelrepas is voor meerdere gezinnen door schaamte beperkt. Komt vooral doordat bij verschillende organisaties en bedrijven sprake is van een aparte 'toegang' voor Gelrepashouders.	Niet gebruik van Gelrepas.
Sociaal kapitaal	Beperkt sociaal netwerk om een beroep op te kunnen doen.	Alles zelf moeten oplossen.
	Vraagverlegenheid en schaamte om een beroep te doen op familie, vrienden, buren.	Alles zelf willen oplossen, maar daar niet altijd succes in hebben.
Cultureel kapitaal	Pushen naar werk of opleiding, teveel druk zetten. Stappen moeten een eigen keuze op het juiste moment zijn.	Leidt tot meer stress en niet kunnen voldoen aan verwachtingen

	Niet de opleiding kunnen / mogen volgen die je graag wilt volgen. Bijvoorbeeld een HBO-opleiding willen doen, terwijl alleen MBO mag of bekostigd wordt.	Teleurstelling en uitstellen stap naar opleiding en werk.
Persoonskapitaal	Geen klik met hulpverlener of ondersteuner.	Leidt tot meer stress en geen oplossing van de vraag die voorligt.

Niet rechtstreeks te koppelen aan de vormen van kapitaal is het niet snel kunnen regelen van adequate huisvesting. Dit heeft gevolgen voor de verhoudingen in het gezin (veel spanningen bij te kleine huisvesting), maar ook bijvoorbeeld het ontbreken van een keuken leidt tot verhoogde uitgaven omdat kant en klaarmaaltijden moeten worden gekocht.

		Casus 1	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8	Casus 9	Casus 10	Casus 11	Casus 12	Casus 13	Casus 14	Casus 15
Ouderkenmerken	**Economisch kapitaal**															
	Afhankelijk van uitkering															
	Recente werkervaring (< 2 jaar)															
	Inkomen uit werk															
	Baanzekerheid (tijdelijk, vast, 0-uren)															
	Andere ouder in het gezin aan het werk															
	Andere ouder in het gezin met uitkering															
	Andere ouder niet in beeld															
	Sociaal kapitaal															
	Ouders van respondent werk uit inkomen															
	Ouders respondent inkomen uit uitkering															
	Vrienden en overige familie uitkering															
	Vrienden en overige familie werk uit inkomen															
	Sociaal netwerk															
	Cultureel kapitaal															
	Laag opleidingsniveau															
	Werknemersvaardigheden															
	Sociale vaardigheden															
	Persoons kapitaal															
	Stapeling 2 of meer stressfactoren (gezondheid ouder/kind, schulden, schaamte etc)															
	Gevoel van regie op het leven															
	Benutting talenten en kwaliteiten															
Gezinskenmerken	**Samenstelling gezin**															
	Eenoudergezin															
	Aantal kinderen	2	2	4	3, 1 thuis	2	4	2	3	2	1	2	4	2	2	3
	Niet-westerse achtergrond															
	Vluchtelingen															
	Sociaal kapitaal															
	Stabiliteit gezinssamenstelling															
	Ervaren opvoedkracht															
	Beroep kunnen doen op vrienden, familie bij opvoeden en opgroeien															
	Beroep kunnen doen op clubs of verenigingen															
	Beroep kunnen doen op buurt															
	Beroep kunnen doen op school															
	Vermoeden van generatiearmoede															

Verklaringen voor huidige situatie	**Economisch kapitaal**															
	Verlies baan															
	Echtscheiding/relatiebreuk															
	Beperkt aantal uren werkzaam															
	Schulden (al dan geregeld)															
	Ziekte															
	Sociaal kapitaal															
	Wegvallen deel sociaal netwerk															
	Cultureel kapitaal															
	Opleiding sluit niet aan															
	Sociale vaardigheden															
	Persoonskapitaal															
	Opeenstapeling van tegenslagen															
	Lichamelijke beperkingen gezinsleden															
	Mentale beperkingen gezinsleden															
Gevolgen huidige situatie	**Economisch kapitaal**															
	Chronisch geldgebrek															
	Geen zicht op mogelijkheden inkomensverbetering															
	Schulden (al dan geregeld)															
	Sociaal kapitaal															
	Beperking mogelijkheden aangaan sociale netwerken (bv lid van club)															
	Vakantie															
	Moeilijk om extra professionele hulp bij opvoeding te krijgen															
	Moeilijk om extra informele hulp bij opvoeding te krijgen															
	Cultureel kapitaal															
	Beperking scholing/ontwikkeling ouders															
	Beperking scholing/ontwikkeling kinderen															
	Persoonskapitaal															
	Laag/lager zelfvertrouwen ouder															
	Laag/lager zelfvertrouwen kind															
	Schaamte															
	Negatieve verwachtingen bij toekomst															

	Verwachtingen																
Beelden bij de toekomst	**Economisch kapitaal**																
	Inkomensverbetering																
	Baanzekerheid																
	Sociaal kapitaal																
	Sterker sociaal netwerk																
	Cultureel kapitaal																
	Opleiding/ontwikkeling ouder																
	Opleiding/ontwikkeling kind																
	Pedagogisch kapitaal																
	Stabiliteit gezinssamenstelling																
	Opvoedkracht																
	Persoonskapitaal																
	Positief over eigen kracht om situatie te verbeteren																
	Goed bestand tegen tegenslagen																
	Indeling naar type toekomstverwachting																
Wat werkt	**Economisch kapitaal**																
	Gelrepas																
	Stichting Leergeld																
	Stichting jarige job																
	Hulp bij schulden door plangroep / bewindvoerder / sociaal raadsman																
	Jobcoach /werkconsulent																
	Betaalbare kinderopvang																
	Bijdrage Rode Kruis																
	Voedelbank / kledingbank																
	Sociaal kapitaal																
	Versterken netwerk (bv maatje)																
	Gereduceerde kosten OV icm Gelrepas																
	Stichting Joop																
	Ambulante begeleiding																
	wijkactiviteiten																
	Cultureel kapitaal																
	MBO diploma																
	Je weg vinden naar hulp																
	Pedagogisch kapitaal																
	Wijkcoach																
	Opvoedondersteuning																
	Persoonskapitaal																
	Behandeling / therapie / medicatie																
	Gezonde leefstijl																
	Economisch kapitaal																

Wat niet werkt	Gelrepas															
	Kleding / voedselbank															
	Te dure kinderopvang															
	Lang voordat uitkering/ hulp bij schulden kreeg															
	Sociaal kapitaal															
	Respijtzorg en activiteiten kind															
	(Snel) je weg naar hulp vinden															
	Cultureel kapitaal															
	Pushen naar baan															
	Niet opleiding kunnen / mogen volgen															
	Pedagogisch kapitaal															
	wijkcoach															
	Persoonskapitaal															
	Niet benoemd															

Bijlage 4: Bevindingen vooronderzoek

In onderstaand verslag (juli 2022) zijn de bevindingen uit het vooronderzoek weergegeven. Deze zijn gedeeld met de raad. De presentatie daarvan is onder het verslag opgenomen.

1. Inleiding: waarom een vooronderzoek naar armoede in Arnhem?

De armoede in Nederland neemt toe. Na een periode waarin het aantal huishoudens dat onder de armoedegrens leeft stabiel en relatief laag was, is er nu sprake van een stijging. Ook in Arnhem. Actuele CBS-cijfers over het aantal huishoudens dat in armoede leeft, zijn er nog niet maar het Centraal Planbureau schat dat als gevolg van de sterke inflatie van het afgelopen jaar, het aantal huishoudens dat zeer lastig rondkomt met 34% is gestegen. Vertaald naar Arnhem zou het gaan om 11.500 huishoudens, ongeveer 15% van het totaal. Los van deze ontwikkeling wordt het probleem van armoede al langer onderkend door de Arnhemse gemeenteraad. Vrijwel alle fracties – van links tot rechts - hebben armoede een centrale plaats gegeven in hun programma.

Deze situatie roept bij de rekenkamer van gemeente Arnhem twee vragen op: 1) hoe ziet het probleem van armoede in Arnhem eruit? En; 2) hoe verhoudt zich dat tot het Arnhemse beleid en aanpak? Om een eerste beeld te krijgen van een antwoord op de eerste vraag heeft de rekenkamer in mei en juni van dit jaar (2022) een vooronderzoek uitgevoerd. Centraal in dit vooronderzoek stonden 18 interviews met Arnhemmers die zijn aangewezen op hulp van de voedselbank. Met voorliggende notitie doen wij verslag van de bevindingen.

2. Opzet van het vooronderzoek

Het vooronderzoek is in drie stappen uitgevoerd:

- Voorbereiding: In de eerste plaats hebben wij ons georiënteerd op de mogelijkheden om met Arnhemmers in contact te komen die in armoede leven. Wij vonden die mogelijkheid bij de voedselbank. Bij twee van uitgiftepunten hebben wij bezoekers van de voedselbank kunnen benaderen met de vraag of zij mee wilden werken aan het onderzoek. Wij vroegen hen concreet of het mogelijk was hen te interviewen bij hen thuis of eventueel op een andere plek. Wij hebben ongeveer 30 mensen benaderd van hen stemden 20 mensen in. Van hen hebben we er uiteindelijk 18 kunnen interviewen.
- Interviews: de interviews die wij hebben gevoerd, hadden in lijn met het doel van het vooronderzoek een open karakter. Het was vooral de bedoeling om een beeld te vormen van de omstandigheden waaronder betrokken Arnhemmers leven, de manier waarop ze dat ervaren, welke perspectieven zij voor zichzelf zien en op welke manier zijn eventueel worden ondersteund door gemeente of andere instellingen.
- Terugkoppeling aan raadsleden: op maandag 4 juli j.l. zijn de bevindingen gepresenteerd aan de gemeenteraadsleden. Deze bijeenkomst is ook gebruikt om nadere kennisbehoeften te inventariseren. Aan de raadsleden is gevraagd waar een vervolgonderzoek zich op zou moeten richten.

3. Bevindingen

Ondanks grote variëteit twee overeenkomsten

Wat de gesprekken ons in de eerste plaats hebben geleerd, is dat de groep mensen met wie wij spraken zeer gevarieerd is. Zo spraken wij met een mevrouw van 60 die al geruime tijd verschillende lichamelijke klachten had, afhankelijk was van hulpmiddelen (waaronder een traplift en een scootmobiel) en voor haar financiën werd ondersteund door een bewindvoerder; wij spraken met een man van 29 bij wie

psychoses een structurele belemmering waren om zonder hulp een zelfstandig bestaan op te bouwen; en wij spraken met een mevrouw die met haar gezin vanuit Afghanistan acht jaar geleden naar Nederland vluchtte en nog steeds moeite heeft om hier een nieuw bestaan op te bouwen.
De variëteit laat het bijna niet toe om op geageerd niveau steekhoudende conclusies te trekken over omstandigheden en behoeften. Elke analyse zou voorbij gaan aan de grillige en unieke situatie van de individuen die wij spraken. Bij de ene is een psychiatrische stoornis het belangrijkste knelpunt, bij de andere een regressieve ziekte, of een onoverbrugbare taalachterstand. Er zijn desondanks twee zaken die bij elke geïnterviewde terugkwamen:

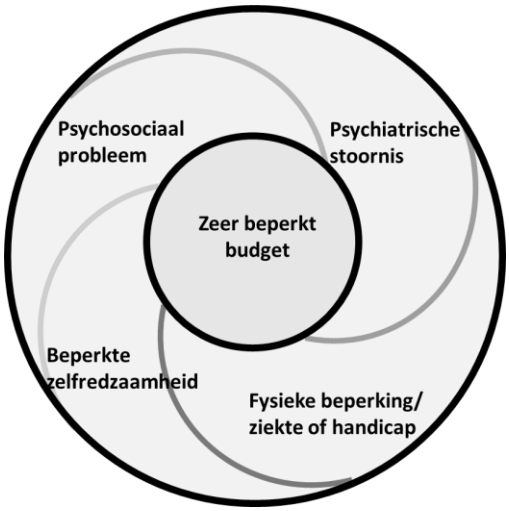
- Een zeer laag besteedbaar inkomen: alle mensen die wij spraken moesten rondkomen van een zeer laag bedrag per maand. In de meeste gevallen werden weekbedragen genoemd, omdat de meesten te maken hadden met een bewindvoerder of budgetbeheerder die hen per week een bedrag uitkeerde om boodschappen van te doen. De genoemde weekbedragen liepen uiteen van € 40 tot € 80. In de meeste gevallen was de bewindvoerder aangesteld vanwege problematische schulden. Anderen hadden weliswaar geen schulden maar hadden de bewindvoerder overgehouden uit de tijd dat zij die wél hadden. Zij hielden hun bewindvoerder aan omdat dat hen naar eigen zeggen zekerheid en rust gaf. Kenmerkend voor de gehele groep is verder dat dat lage besteedbare bedrag een structureel gegeven is. De meesten moesten het er al geruime tijd mee doen, voor vrijwel allemaal geldt dat de perspectieven op een hoger inkomen zeer beperkt of zelfs afwezig zijn.

- Een structurele zorgbehoefte: voor alle mensen met wie wij spraken geldt verder dat zij een structurele zorgbehoefte hadden. Hun zorgbehoefte is dermate pregnant dat het re-integratie / arbeidsparticipatie in de weg staat. Betaald werk is op afzienbare termijn niet aan de orde. Kijkend naar hun zorgbehoefte, dan kan ondanks de variëteit, onderscheid worden gemaakt tussen vier typen van zorgbehoeften. Zorgbehoeften die voortkomen uit een:

    - psychiatrische stoornis
    - psychosociale problemen
    - ernstige ziekte, lichamelijke klachten of handicap
    - beperkte cognitieve vaardigheden

Bij dit onderscheid naar zorgbehoeften moet worden opgemerkt dat dit op individueel niveau niet altijd helder is. Zo lopen psychiatrische stoornissen psychosociale problemen regelmatig in elkaar over en hebben mensen vaak ook meerdere zorgbehoeften tegelijk. Wij spraken bijvoorbeeld met mensen die zowel ernstige lichamelijke klachten hadden als beperkte cognitieve vaardigheden.

Figuur 1: Twee overeenkomsten: zeer beperkt budget en een structurele zorgbehoefte



Kijkend naar de groep mensen met wie wij spraken, dan ontbreken daarin tenminste twee typen die wij op basis van het beleid, de landelijke literatuur en cijfers wel hadden verwacht aan te treffen:

- Mensen die wél perspectief hebben op re-integratie naar betaald werk: Hoewel wij hen niet spraken, is het aannemelijk dat er onder hen wel mensen zijn die gebruik maken van de voedselbank. Afgaande op onze selectie is het waarschijnlijk dat zij ondervertegenwoordigd zijn.
- Werkende armen: volgens de Sociaal Economische Raad (SER) neemt het aantal werkende armen in Nederland toe. De Raad schrijft dit toe aan de flexibilsering van arbeid. Steeds meer mensen werken flexibele basis, als uitzendkracht, op payroll basis of als zzp-er. Het draagt ertoe bij dat steeds meer mensen met hun inkomen onder het minimumloon zitten. Ook voor deze groep geldt dat het aannemelijk is dat er mensen tussen zitten die afhankelijk zijn van de voedselbank. Ze komen onder onze respondenten echt niet voor. Waarschijnlijk is ook deze groep (sterk) ondervertegenwoordigd.

Waar liggen de uitdagingen voor betrokkenen?

De twee overeenkomsten (laag inkomen en structurele zorgbehoeften) nemen niet weg dat de groep mensen verder met zeer uiteenlopende problemen te maken heeft. Soms zijn die direct gerelateerd aan een beperking of handicap, vaak ook niet. Onderwerpen die in meerdere gesprekken zijn teruggekomen zijn:

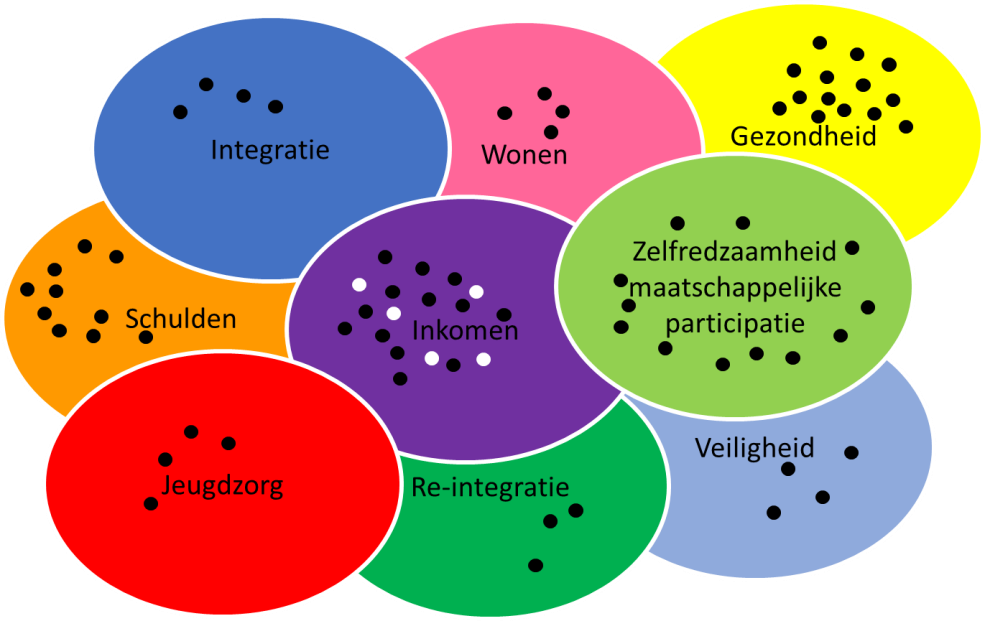
- Inkomen: alle mensen met wie wij spraken, waren voor hun inkomen afhankelijk van een uitkering. De meesten (12) ontvangen een bijstandsuitkering van de gemeente, één ontving een Wajong-uitkering, de overige ontvingen een WIA-uitkering van het UWV, soms aangevuld met een toeslag.
- Re-integratie: zoals eerder aangegeven is re-integratie naar betaalde arbeid voor alle mensen met wij spraken op afzienbare termijn geen perspectief. Er waren evenwel vier mensen die (recent) deelnamen aan een vorm van arbeidsmatige dagbesteding. Dat deden zij voor maximaal 4 uur in de week. Zo waren er bijvoorbeeld twee mensen die werkten in een werkplaats waar oude meubels werden opgeknapt. Twee respondenten deden vrijwilligerswerk.
- Schulden: twaalf van de achttien mensen met wie wij spraken, hebben problematische schulden. De meesten worden in dat kader ook geholpen. In de meeste gevallen houdt dat in dat zij een bewindvoerder hebben die voor hen betalingen doet (inclusief het nakomen van betaalregelingen

met schuldeisers). Hoeveel mensen er precies in een minnelijk traject /Wsnp-traject zitten, kan op basis van de gesprekken niet precies worden vastgesteld. In enkele gevallen verliep het schuldhulptraject niet goed. Drie respondenten zijn er wel eens 'uitgegooid', bijvoorbeeld de man waarbij werd vastgesteld dat hij zwart had gewerkt naast zijn bijstandsuitkering.

- Integratie: vier gezinnen hebben een migratieachtergrond. Twee van hen kwamen nog niet zo lang geleden naar Nederland. Zij zijn nog bezig in Nederland hun nieuwe bestaan op te bouwen. Voor beide gezinnen is duidelijk dat het een bijzonder grote opgave is, met name voor de volwassenen. Tijdens de interviews kon niet goed worden vastgesteld wat die opgave precies inhoudt, doorvragen was vanwege een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal lastig.
- Jeugdzorg: door drie gezinnen die wij bezochten, wordt een beroep gedaan op jeugdzorg. Daarnaast valt op dat meerdere mensen met wie wij spraken zelf (ook) een lastige jeugd hebben gehad en in hun jeugd waren aangewezen op jeugdzorg (zoals verblijf in een pleeggezin of instelling).
- Veiligheid: meerdere mensen gaven aan te maken te hebben gehad met een onveilige situatie. Bijvoorbeeld geweld van een ex-partner of geweld die hen ertoe bracht om naar Nederland te vluchten. Omgekeerd spraken wij ook met mensen die voor hun naaste omgeving een veiligheidsrisico vormde. Zoals de man met psychoses die overlast veroorzaakte bij zijn buren of de man met PTSS die wel eens een inkomensconsulent van de gemeente had bedreigd.
- Wonen: In enkele gesprekken kwam het thema 'wonen' als een zorg naar boven. Enkele mensen woonden in een woning die voor hen niet geschikt was omdat er trappen moesten worden gelopen voor andere was hun woning te klein of te duur.
- Zelfredzaamheid: de meeste mensen met wie wij spraken (12) krijgen hulp bij het voeren van hun huishouding. Vaak is het wijkteam in beeld, het is generieke hulp bijvoorbeeld om te bespreken welke voorzieningen er zijn, om een aanvraag te doen voor een toeslag, of om te bezien of wat er gedaan moet worden om een andere woning te krijgen. Soms wordt naast deze hulp ook nog meer gespecialiseerde hulp geboden door een welzijns- of GGZ-instelling. Zoals eerder aangegeven laten de meeste mensen met wie wij spraken zich op financieel gebied ook ondersteunen door een bewindvoerder.

Gezondheid: de meeste mensen met wie wij spraken hadden ernstige gezondheidsklachten, mentaal dan wel fysiek. Mentale klachten liepen uiteen van psychiatrische stoornis tot aan structurele/langdurige psychosociale problemen. Soms aangeboren, soms ook niet. Mensen verwezen soms naar traumatische gebeurtenissen uit het verleden, uiteenlopend van uithuisplaatsing op jonge leeftijd, het moeten vluchten voor een gewelddadig regime, tot aan deelname aan militaire missies.
Niet elk van bovengenoemde onderwerpen kwam in de gesprekken even vaak naar voren. In onderstaand schema is per onderwerp aangegeven in hoeveel gesprekken het naar voren kwam.

Figuur 2: velden waarop problemen zich voordoen



4. Vier persona's

Ter illustratie zijn hier vier persona's uitgewerkt. Deze persona's zijn geconstrueerde portretten, gebaseerd op de verhalen die de geïnterviewden ons hebben verteld. We illustreren hiermee:

- Een alleenstaande moeder met de zorg over twee wat oudere inwonende kinderen
- Een gezin dat zeven jaar geleden naar Nederland vluchtte
- Een alleenwonende man met een psychiatrische stoornis
- Een alleenwonende vrouw met een niet aangeboren hersenletsel

Hannie, alleenstaand met twee inwonende oudere kinderen

Hannie is 49 jaar. Ze maakt zich zorgen over haar dochter. Zij is vorige week weggelopen van huis na een fikse ruzie. Hannie wee dat zij volwassen is en zichzelf moet kunnen redden- ze is 22 jaar- maar hij heeft het niet makkelijk op dit moment. Met haar zoon gaat het ook niet lekker. Hij is 20 jaar. Hij ontvangt een Wajong-uitkering. Hij heeft autisme".

Het gezin leeft van 60 euro in de week. Dankzij de boodschappen van de Voedselbank is er voldoende eten in huis. Voor andere uitgaven is Hannie afhankelijk van giften. Dat afhankelijke vindt ze verschrikkelijk, maar het kan niet anders. Ze heeft een nieuwe gebitsprotheses nodig. "Ik heb bij de gemeente hiervoor om bijzondere bijstand gevraagd, maar niet gekregen. Mijn tante heeft gezegd dat ze mij met wat geld wil helpen. De rest van het bedrag kan ik, als ik het goed is komend jaar ontvangen vanuit de collectieve zorgverzekering waar ik sinds januari in zit."

De moeder van Hannie betaalt de reiskosten die ze heeft m naar ziekenhuisafspraken te kunnen. Hannie moet de komende tijd veel naar het ziekenhuis. Ze heeft leukemie en wordt daarvoor behandeld. Ook

heeft ze anorexia-boulimia. Maar heeft nu geen ruimte in haar hoofd om daar een behandeling voor aan te gaan.
De ex-man van Hannie heeft veel schulden gemaakt, daar draait zij nu voor op. "Ik had een bewindvoerder die de hele boel oplichtte, gelukkig heeft de rechtbank uiteindelijk een andere bewindvoerder aangewezen. Het gaat nog wel even duren voordat Plangroep alle schulden heeft geïnventariseerd en ondertussen lopen de schulden op." Wat schulden betreft weet ze voorlopig niet waar ze aan toe is. Wel is ze heel blij met de bewindvoerder die ze nu heeft. Ook als ze straks uit de schulden is , wil ze haar houden. "Dan hoef ik mij nooit meer zorgen te maken over niet betaalde rekeningen en weet ik gewoon hoeveel geld ik wekelijks te besteden heb. Dat scheelt veel stress."
De bewindvoering heeft ze allemaal zelf geregeld. Met haar ex-man en heeft ze destijds wel hulp gevraagd bij het wijkteam om in een schuldentraject te komen, maar ze kreeg steeds een nieuwe wijkcoach toegewezen. "Met de laatste wijkcoach hadden we afgesproken zij contact met mij zou opnemen. Dat is 1,5 jaar geleden en ik zit nog steeds te wachten. Ze hoeven geen contact meer met mij op te nemen."

Parisa, vluchtte zeven jaar geleden met haar gezin uit Afghanistan
Parisa is met 4 kinderen gevlucht uit Afghanistan. Ze spreekt haast geen Nederlands. Tijdens het interview treedt haar oudste dochter op als tolk. Het gezin van vier kinderen woont in een portiekflat. De kinderen hebben de leeftijd van 12 tot 22 jaar. Zij gaan naar de middelbare school en het MBO. In huis is vaak weinig rust en ruimte om huiswerk te maken of te studeren. Parisa heeft verder veel last van de trappen die zij op en af moet. Ze is slecht ter been en traplopen geeft haar veel pijn.
Ze reageert iedere week op beschikbare huurwoningen. In de afgelopen vier jaar is het nog niet gelukt om een ander huis te krijgen. Huizen hebben een te hoge huurprijs, zijn te klein of hebben veel trappen net als de flat waar we nu wonen.
Zeven jaar geleden zijn ze gevlucht naar Nederland. Ze hebben een klein jaar in het AZC in Velp gewoond en konden daarna in deze flat intrekken. De eerste jaren waren zwaar: "mijn moeder snapte niets van het Nederlandse systeem en van de Nederlandse taal. Het huis stond vol met tassen met papieren. Mijn moeder bewaarde alles, omdat alles belangrijk kon zijn. Er kwamen steeds meer boetes omdat we rekeningen niet op tijd hadden betaald. Gelukkig heeft Vluchtelingenwerk voor ons contact opgenomen met een coach van het wijkteam." De wijkcoach heeft het gezin doorverwezen naar Plangroep. Alle brieven en rekeningen gaan nu naar Plangroep. Plangroep betaalt alle rekeningen en maakt wekelijks leefgeld over.
Met de kinderen gaat het goed. De oudste zoon doet de opleiding elektrotechniek . Ook hij probeert zijn moeder zo goed mogelijk te helpen. Zij spreekt immers geen Nederlands waardoor er altijd iemand me moet naar de winkel, de bus of naar de gemeente. Parisa groeide in Afghanistan op onder de Taliban. Zij is in Afghanistan nooit naar school geweest. Ze heeft hier Nederland wel taallessen gevolgd en ook een inburgeringscursus. De leraar heeft op een gegeven moment gezegd dat het beter zou zijn als zij zou stoppen. Het gaf haar te veel stress en ze kon niet meekomen met de lessen. Haar zoon zegt hierover: "Ik vind het zwaar om te zien dat mijn moeder in een isolement leeft. Ik zie daar weinig verbetering in komen". "We leven met 5 personen van het leefgeld van mijn moeder dat 45 euro per week is. Dat is weinig en de boodschappen de we vanuit de Voedselbank krijgen zijn onmisbaar. Ik en mijn oudste zus hebben een studielening. Daarmee kunnen we schoolgeld en schoolspullen betalen.

Jonathan, woont alleen en wordt begeleid door een GGZ-instelling
Jonathan is 26 jaar en woont nu drie jaar in zijn huidige huis. Hiervoor woonde hij of wisselende adressen. Het belangrijkste in zijn leven zijn zijn twee honden. Hij speelt vaak met ze en dat gaat er soms ruig aan toe. De buren klagen daar regelmatig over. Er komt daardoor ook wel eens politie aan de deur. Twee jaar geleden hebben ze al eens twee honden in beslag genomen.
Jonathan werkt niet, hij heeft een Wajong uitkering. Hij zou wel iets willen doen, iets met computers. Hij heeft het daarover ook wel eens met zijn begeleider van 's-Heerenloo. Hij wordt begeleid vanwege zijn psychoses. Vorig jaar is hij daarvoor een tijdje opgenomen geweest. Hij heeft toen ook in de isoleer gezeten. Jonathan krijgt medicijnen. Een keer in de drie weken krijgt hij een injectie. Omdat hij daar erg sloom van wordt gebruikt hij daarnaast regelmatig speed. Hij geeft daar zo'n tien a twintig euro per week aan uit.
Jonathan heft schulden. Hij heeft in het verleden 'rare uitgaven' gedaan. Hij wordt nu geholpen door een bewindvoerder. Deze doet alle betalingen voor hem. Hij keert Jonathan 40 euro per week uit om dagelijkse uitgaven van te doen." Als ik iets extra's nodig heb voor de honden, kan ik hem altijd bellen. Hij bouwt een spaarpotje op voor de honden, bijvoorbeeld voor als ze naar de dierenarts moeten voor een inenting." "Ik ben niet altijd goed geholpen. Een begeleidster die ik hiervoor had was slecht. Ze kwam haar afspraken niet na. Toen ik daarover op Facebook schreef kreeg ik allemaal reacties van mensen die ook slechte ervaringen met haar hadden. Ze nam het mij kwalijk dat ik over haar had geschreven om mijn Facebook, maar het was gewoon waar en andere zeiden hetzelfde."
"Ik wil uiteindelijk wel gaan werken, ik weet alleen niet hoe en of dat gaat lukken. Ik vind het lastig om mij te concentreren en krijg snel stress."

Stephanie, alleenwonend
Stephanie is vijftig jaar. Vijf jaar gelden kreeg zij een hersenbloeding. Van de een op de andere dag was zij volledig arbeidsongeschikt. Stephanie werkte daarvoor als managementassistent en had een eigen praktijk als diëtist. Stephanie is nog steeds aan het uitvinden wie zij nu is en wat ze wel en niet kan. Ze is snel vermoeid en overprikkeld en erg vergeetachtig.
Voor haar zoon was het heel lastig. Hij was vijftien toen het gebeurde. Al snel werd duidelijk dat het niet ging om samen in één huis te wonen. Hij is toen bij zijn vader gaan wonen.
De financiële situatie van Stephanie is sinds haar hersenbloeding een structureel probleem. Ze leeft van een WIA-uitkering, die wordt aangevuld met een toeslag omdat zij met de WIA-uitkering onder het sociaal minimum zit. "Met mijn inkomen kan ik eigenlijk net mijn vaste lasten betalen. Ik woon eigenlijk te duur, maar ik wil dit fijne huis niet verlaten. Ik moet er niet aan denken".
De dagelijkse uitgaven zijn voor Stephanie een sluitpost. De afgelopen twee weken leefde ze bijvoorbeeld van 50 cent en wat statiegeld. "Ik kook regelmatig grote porties pasta, die vries ik in en daar kan ik dan meerdere dagen van eten." "Je kan het vergelijken met een extreme corona lockdown. Ik kom mijn huis niet uit, want ik heb buiten niets te zoeken. Ik sta eigenlijk uit. Ik sta in een stand by modus."
Een van Stephanies grote uitdagingen is om het huis op orde te houden. Ze kan dat niet zelf. Dat heeft ook met een versleten ruggenwervel te maken. Aanvankelijk werd ze goed ondersteund met een hulp vanuit de Wmo. Die kwam elke week vier uur langs. Twee jaar geleden werden er opeens twee uur vanaf gehaald. Stephanie is daar verschrikkelijk boos over geworden. Ze heeft bezwaar gemaakt. Het voelt als groot onrecht.

De voedselbank ervaart Stephanie als een verschikking. Aan de vrijwilligers ligt het volgens haar zeker niet, maar die andere bezoekers, die vindt ze verschrikkelijk. "Ik ben er een keer enorm uitgescholden, ik zou hebben voorgedrongen".

5. Feedback vanuit de Gemeenteraad

Maandag 4 juli zijn de bevindingen besproken met leden van de gemeenteraad. Aan hen is gevraagd waar een vervolgonderzoek zich op zou moeten richten. Hun reacties zijn hier puntsgewijs onderverdeeld in acht thema's.

Thema 1: Wie leven er in armoede, wat zijn de kenmerken van deze groep?

- Welke perspectieven hebben mensen die in armoede leven?
- Wie zijn de werkende armen, waarom loont bij hen het werk onvoldoende?
- Hoeveel werkende armen zijn er?
- Hoe groot is het aantal kinderen/jongeren dat in armoede opgroeit?

Thema 2: Hoe zit armoede in elkaar?

- Maakt het uit waar je wieg heeft gestaan? Hoe zit dat dan?
- Is er een relatie tussen armoede en slechte voeding?
- Waarom maken arme mensen minder goede keuzes (is dat zo? waarom?)
- Helpt het om de doelgroep rust te geven?
- In welke volgorde moeten mensen geholpen worden?

Thema 3: Armoedebeleid

- Hanteert Arnhem meetbare doelen, wat zijn de mogelijkheden tot monitoring?
- Wat is de invloed van landelijk beleid? Te denken valt aan inkomenspolitiek, bijstand en zorg)
- In hoeverre zijn de armoederegelingen in Arnhem nog overzichtelijk en effectief?
- Welke interventies werken? Welke interventies zijn bewezen effectief?
- Wat doen we maar werkt op langere termijn averechts?
- Sluit het gemeentelijke beleid voldoende aan bij de diversiteit van de doelgroep?
- Gebruik en waardering voor de Gelrepas

Thema 4: Hoe worden mensen in Arnhem geholpen met een hulpvraag die verband houdt met armoede?

- Zijn er wachtlijsten voor hulp?
- Welke rol speelt het wijkteam? Maken zij het verschil?
- Welke rol speelt de woningbouw?
- Is er voldoende doorstroom op de woningmarkt? In hoeverre veroorzaakt dit armoede/ houdt dat armoede in stand?
- Wat is de rol van zorgverzekeraar, preventieve zorg niet in het basispakket?
- Wat is het traject na schuldhulpverlening, is er nazorg?
- Krijgen/ houden mensen eigen regie? Hoe ervaren zij dat?

Thema 5: Vergelijking met andere steden

- Wat zijn goede voorbeelden van meer tijdigheid en meer hulp op maat?
- Hoe verhoudt het Arnhemse armoedebeleid zich tot andere (vergelijkbare) steden? Onder andere ook kijken naar budgetten.
- Zijn er verschillen in aanpak met andere steden?

Thema 6: Omvang van het probleem

- Hoe groot is het probleem van Armoede in Arnhem?
- Hoe verhoudt zich de omvang zich tot andere steden

Thema 7: Onorthodoxe oplossingen

- Zou het basisinkomen een oplossing zijn?
- Wat kost het om de schulden van Arnhemmers af te kopen. Wat levert dat op?
- Wat kan helpen aan interventies. Is het wenselijk om buiten de lijntjes te kleuren?

Overige

- Energiearmoede: wat helpt (niet) op de langere termijn?
- Krijgen mensen hulp uit hun eigen sociale omgeving?
- Trekken de Arnhemse sociale faciliteiten mensen aan?
- Effect van social media op gevoel van armoede.

Uit de reacties van de raadsleden maakt de rekenkamer op dat er veel vragen zijn en dat een onderzoek naar armoede de discussie en besluitvorming in de raad verder kan helpen. In de bijeenkomst werd de rekenkamer echter ook op het hart gedrukt een onderzoek niet te laten leiden door individuele schrijnende gevallen of individuele emotionele verhalen.

Presentatie 4 juli 2022

Gezichten van armoede

Vooronderzoek armoedebeleid gemeente Arnhem
Sessie met de gemeenteraad 4 juli 2022 17.00 - 18.30 uur

Programma

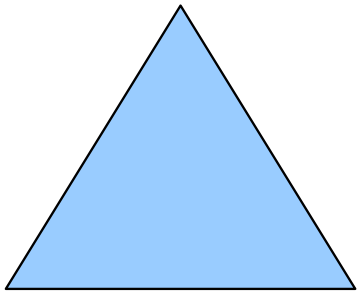
1. Introductie: doel sessie
2. Toelichting ‘gezichten van armoede’
3. In gesprek
4. Afronding

4 juli 2022

1. Introductie - vervolg

Onderzoeksopzet hoofdonderzoek naar bestaanszekerheid vs armoede

leefwereld/ervaringsdeskundigen

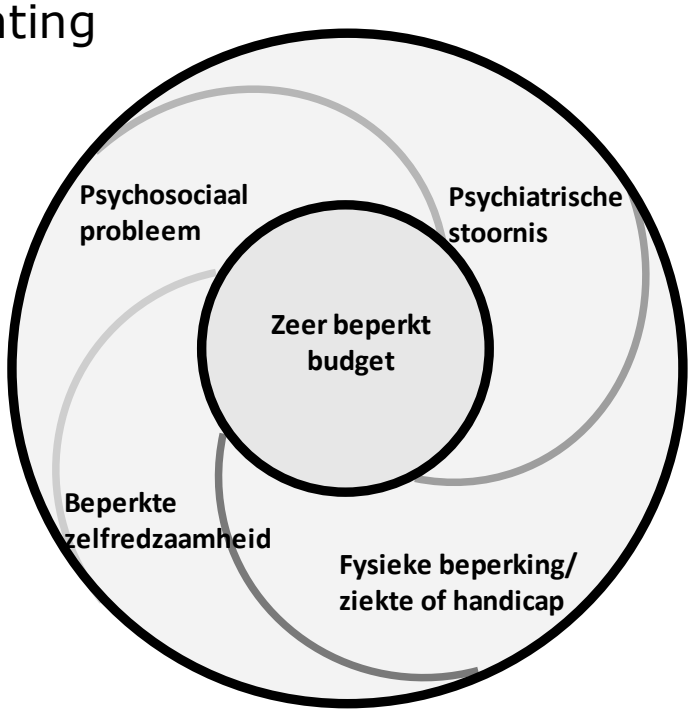


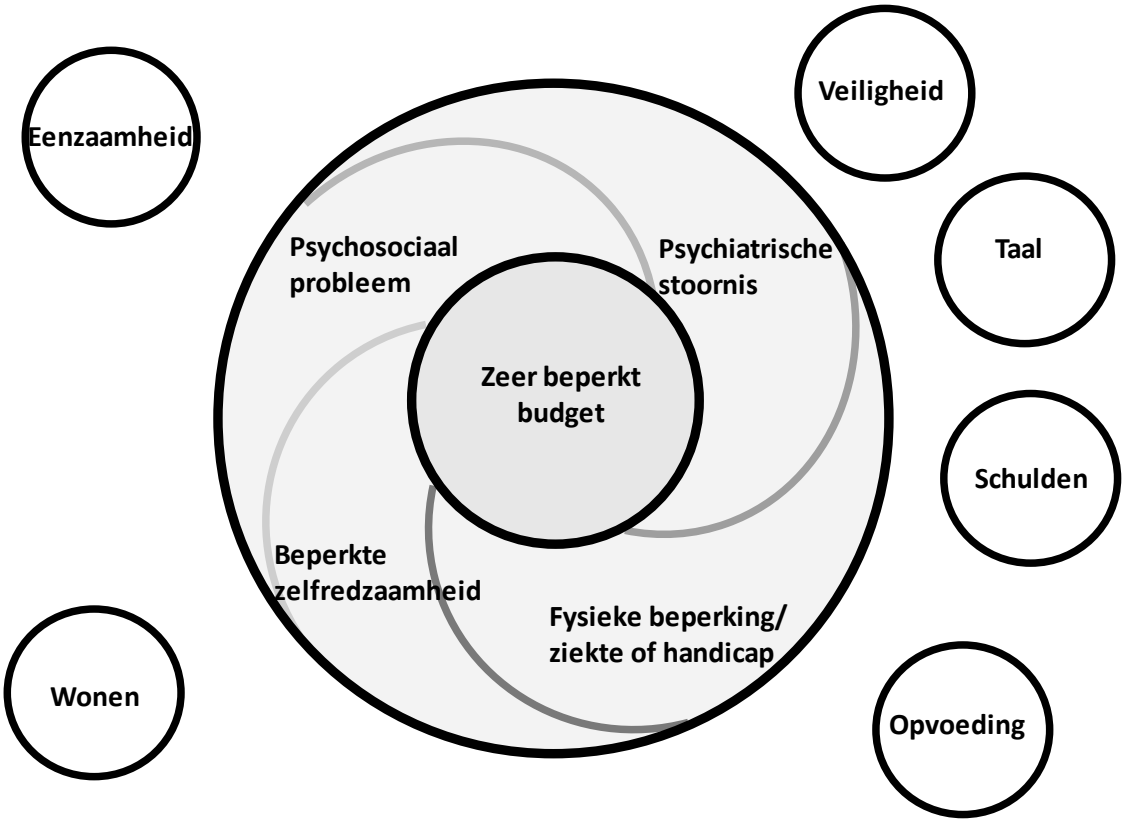
systeem gemeente Arnhem

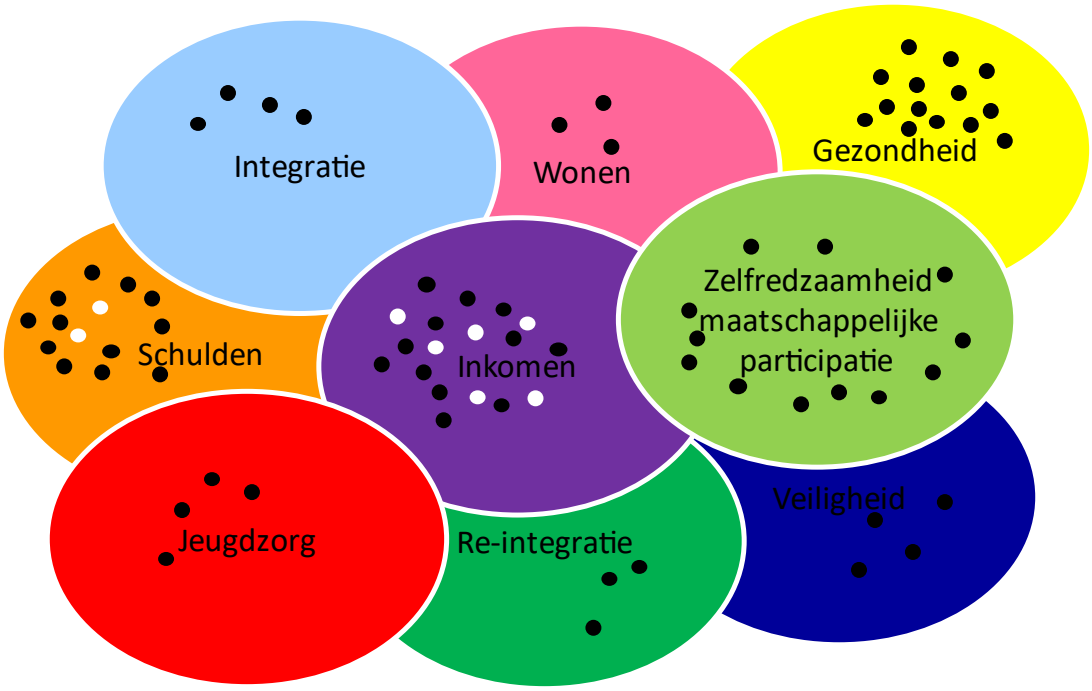
experts

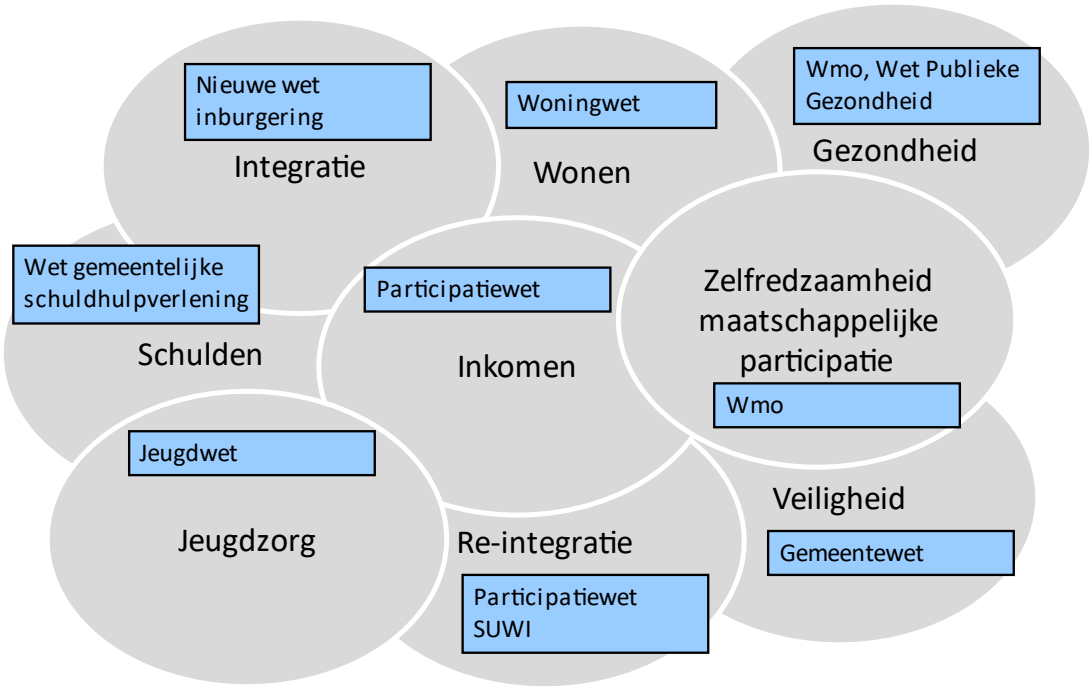
4 juli 2022

2. Toelichting




Eenzaamheid
Veiligheid
Taal
Psychosociaal probleem
Psychiatrische stoornis
Zeer beperkt budget
Schulden
Beperkte zelfredzaamheid
Fysieke beperking/ ziekte of handicap
Wonen
Opvoeding


Integratie
Wonen
Gezondheid
Schulden
Inkomen
Zelfredzaamheid
maatschappelijke
participatie
Jeugdzorg
Re-integratie
Veiligheid


Nieuwe wet inburgering
Integratie
Woningwet
Wonen
Wmo, Wet Publieke Gezondheid
Gezondheid
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
Schulden
Participatiewet
Inkomen
Zelfredzaamheid maatschappelijke participatie
Wmo
Jeugdwet
Jeugdzorg
Re-integratie
Participatiewet SUWI
Veiligheid
Gemeentewet

3. In gesprek

Ronde 1

Wat is je het meest opgevallen?

3. In gesprek

Ronde 2

- Waar wil je meer over weten?
- Wat wil je straks aan informatie in het rapport lezen?
- Waar zit je niet op te wachten qua informatie in het rapport? (Wat weet je wellicht al lang?)

Voorbeelden

Feitelijke informatie over bijvoorbeeld aantallen, wetgelgeving, systeem

Welke mensen bereikt de gemeente en wie niet? (breed)

Inzoomen op een doelgroep, bijvoorbeeld kinderen

Werken de maatregelen?

Inzoomen op een interventie/organisatie

Realisatie waarden in interventies en de uitvoering

Nadruk op perspectief inwoners

Rol van de raad, bijvoorbeeld monitoring of politieke keuzeruimte

Geldstromen en besteding van middelen

3. In gesprek

Instructie:

- Noteer 1 vraag/onderwerp per post-it, onbeperkt aantal post-its
- Je krijgt 5 min de tijd, zonder overleg

4. Afronding

Op 10 oktober 2022 is de raad meegenomen in de onderzoeksopzet voor het hoofdonderzoek. De presentatie hiervan is onderstaan opgenomen.

Onderzoek armoede/bestaanszekerheid
Van vooronderzoek naar onderzoeksopzet
Sessie met de gemeenteraad 10 oktober van 20.00 uur tot 21.15 uur

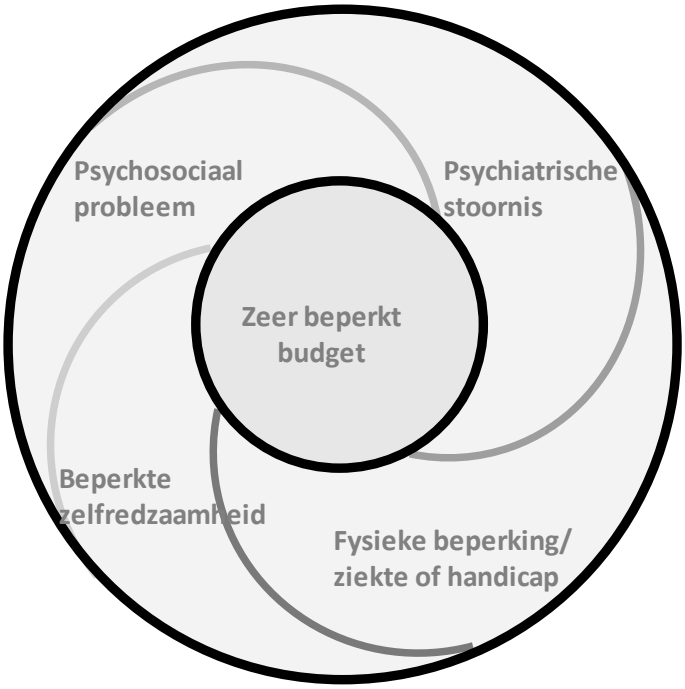
Programma

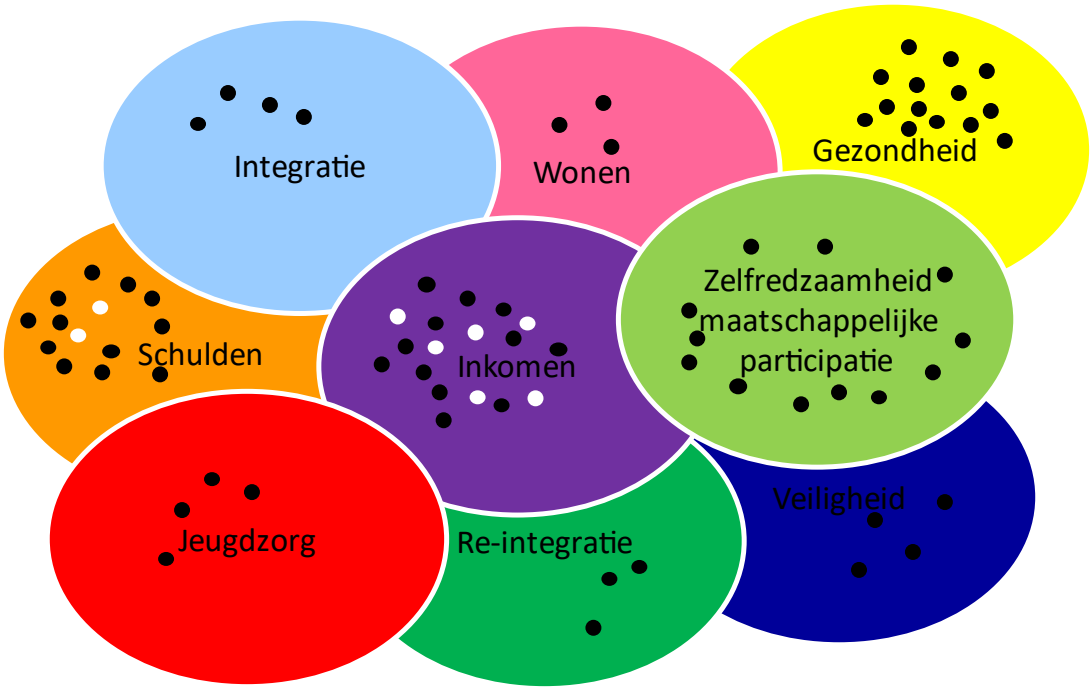
1. Introductie: doel sessie
2. Bevindingen vooronderzoeken
3. Onderzoeksopzet hoofdonderzoek
4. Reacties
5. Afronding

10 oktober 2022

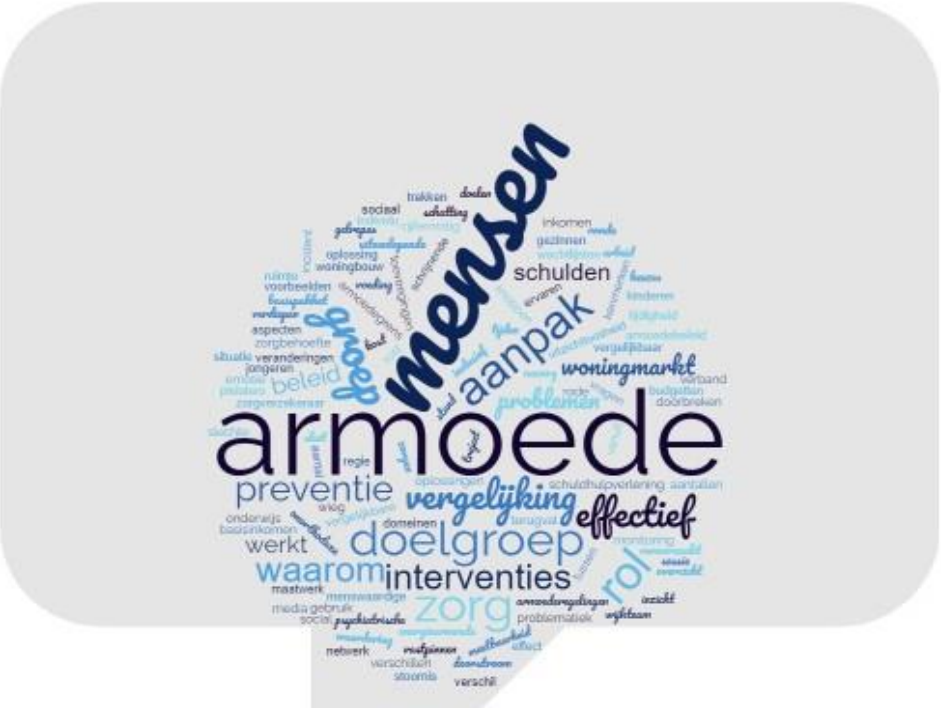
Vooronderzoek

10 oktober 2022


Psychosociaal probleem
Psychiatrische stoornis
Zeer beperkt budget
Beperkte zelfredzaamheid
Fysieke beperking/ ziekte of handicap


Integratie
Wonen
Gezondheid
Schulden
Inkomen
Zelfredzaamheid
maatschappelijke
participatie
Jeugdzorg
Re-integratie
Veiligheid

Wat gaven jullie ons mee op 4 juli?



Nederlands stelsel

Wettelijk kader:

- Er bestaat niet zoiets als een armoedewet, Nederland kent een stelsel van sociale zekerheid
- Voor iedere situatie een andere wet met een eigen uitvoerder
- Gemeente is één van die uitvoerders

Huidig landelijke beleid:

- Herstel van vertrouwen (n.a.v. toeslagenaffaire)
- Ondersteunen koopkracht (energietoeslag/energiekostenplafond/ verhogen minimum loon en uitkeringen)
- Gemeente krijgen ruimte om van wettelijke kaders af te wijken.
- Schuldhulpverlening

Arnhems beleid

Documenten waarin een visie wordt gepresenteerd:

- (weg) Uit de armoede
- Doorbraak naar werk
- Een doorbraak voor Arnhem Oost
- Uitvoeringsagenda schulddienstverlening
- Sociaal domein in beweging

Kenmerkende concrete maatregelen:

- Aanpak energie-armoede
- Vroegsignaleren
- Dienstverlening voor ondernemers met schulden
- Jongeren perspectieffonds
- Convenant met bewindvoerderskantoren
- Pilot samenwonen
- Kostendelersnorm
- Gelrepas
- ….

Beschouwing

Beleid is uitgebreid, breed en actueel. Arnhem loopt op onderdelen voorop.

Maar:

- In het beleid wordt voorbij gegaan aan het gegeven dat gemeente slechts één partij is in het stelsel
- Armoede wordt behandeld alsof het één groep van Arnhemmers gaat
- Beleid wil vooral positivistisch, armoed is oplosbaar, staat daarbij ver af van de rauwe realiteit waarin veel mensen leven. Beleid bevat veel clichés.
- Kijkend naar de plannen, dan is vooral het beleid mbt schulddienstverlening concreet.

Hoe verder?

Centrale onderzoeksvraag

Helpt de gemeente de inwoners die het moet en wil helpen richting meer bestaanszekerheid?

- Wie zijn ze?
- Worden ze gekend?
- Worden ze bereikt?
- Zijn ze geholpen?

Vragen voor de Raad

Hoe gaan we verder?

Onderzoek volgens het prismaprincipe

We betrekken

- Inwoners
- Uitvoerders van het beleid
- Deskundigen

5. Afronding