

**Hulpverlening aan kinderen
die leven in armoede
Nota van Bevindingen Capelle aan den IJssel**

Utrecht, januari 2011

Integraal Toezicht Jeugdzaken is een programmatische samenwerking van:

- Inspectie jeugdzorg
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

www.jeugdinspecties.nl

Voorwoord

Voor u ligt de nota van bevindingen van het onderzoek van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) naar de hulpverlening aan kinderen die leven in armoede. In ITJ werken vijf rijksinspecties via het gezamenlijk toezicht samen om bij te dragen aan het oplossen en voorkomen van problemen rondom jongeren. Daarbij kijken we over de grenzen van organisaties heen en stellen het perspectief van jongeren centraal. Vandaar ook dat we jongeren en ouders bij het onderzoek betrekken. Uit gesprekken met hen en het inzien van dossiers bleek dat armoede veel meer is dan alleen een inkomenstekort. In deze gezinnen spelen ook tal van andere problemen. Professionals van allerlei organisaties spannen zich in om deze problemen te verminderen en zo mogelijk op te lossen. Afstemming en samenwerking is nodig om passende hulp te kunnen bieden.

Capelle aan den IJssel kent onder meer goede voorbeelden als het gaat om het organiseren van voorzieningen dicht bij gezinnen. Het is belangrijk om deze parels te behouden. Tegelijkertijd is op andere vlakken verbetering nodig, bijvoorbeeld in het aanpakken van achterliggende problemen en het creëren van meer samenhang in de hulp. We waarderen het dan ook zeer dat de gemeente Capelle aan den IJssel heeft toegezegd om aan de hand van de uitkomsten van dit rapport verbeteracties uit te voeren. ITJ zal de uitvoering van deze verbeteracties de komende twee jaar volgen.

Veel jongeren, ouders, hulpverleners, beleidsmakers en andere professionals uit Capelle aan den IJssel waren bij dit onderzoek betrokken. Ze hebben onder meer meegedacht over het vinden van goede oplossingen. ITJ bedankt iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt. We hopen dat een ieder die betrokken is bij dit onderwerp verbeteringen in gang zal zetten en eraan zal bijdragen dat jongeren in deze gemeente goede hulp krijgen en minder nadelige gevolgen ondervinden van het opgroeien in armoede.

De samenwerkende jeugdinspecties:

- Inspectie jeugdzorg
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

Namens deze,

Voorzitter Stuurgroep Integraal Toezicht Jeugdzaken,



mevrouw drs. G.E.M. Tielen

Samenvatting

Kinderen die in armoede leven zijn letterlijk en figuurlijk het kind van de rekening. Zij zijn ongevraagd in een situatie beland die grote gevolgen heeft voor hun ontwikkeling. Armoede manifesteert zich vaak in meervoudige problemen in gezinnen. Financiële problemen zijn bijvoorbeeld verweven met opvoed-, gezondheids- en psychische problemen in het gezin. Omdat de problemen zo divers zijn, is het belangrijk dat organisaties uit verschillende sectoren samenwerken en samenhangende en op maat gemaakte hulp bieden.

In Capelle aan den IJssel leeft ruim zeven procent van de kinderen in een uitkeringsgezin. Dat is 1,3 keer hoger dan gemiddeld in Nederland. In verschillende buurten ligt het percentage nog veel hoger, bijvoorbeeld in Oostgaarde-Noord. Bovendien komen risicofactoren vaker voor. Dat kinderen in Capelle aan den IJssel relatief meer risico lopen op opgroeien in armoede, vormde voor Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) aanleiding om het onderzoek naar hulpverlening aan kinderen die leven in armoede in deze gemeente uit te voeren.

ITJ stelt het belang van kinderen voorop en kijkt daarbij over de grenzen van organisaties heen. Daarom is gesproken met jongeren en ouders die leven in een gezin dat moet rondkomen van weinig geld. Daarnaast is dossieronderzoek gedaan om zicht te krijgen op de wijze waarop het totaal van de hulp aan gezinnen die leven in armoede is vormgegeven. Verder is een deskresearch uitgevoerd en is aan de hand van vignetonderzoek achterhaald welke kenmerken een rol spelen in de hulp aan kinderen. Tot slot zijn onderwerpen, die naar voren kwamen uit een analyse van de voorgaande onderzoeksonderdelen, in een bijeenkomst besproken met professionals.

De resultaten laten zien dat het bieden van goede hulp aan kinderen die leven in armoede niet eenvoudig is. Belangrijke redenen hiervoor zijn de diversiteit van de groep, de snel veranderende problemen en het grote aantal organisaties dat betrokken is.

Capelle aan den IJssel kent verschillende goede initiatieven om de doelgroep op een actieve en laagdrempelige manier te benaderen. Tegelijkertijd constateert ITJ dat in een relatief laat stadium hulp wordt geboden en dat risicogroepen niet worden bereikt en uit beeld blijven. Dit is voor een deel terug te leiden naar groepen mensen die geen vertrouwen meer hebben in hulpverlening. Maar voor een ander deel heeft het te maken met het niet analyseren en aanpakken van achterliggende oorzaken, het moeizaam kunnen realiseren van langdurige hulp en de strikte afbakening van doelgroepen voor het armoedebeleid. Bovendien ontbreekt het aan afstemming tussen de diverse activiteiten en samenwerkingsverbanden.

Verdere verbetering is dan ook nodig. De gemeente Capelle aan den IJssel heeft toegezegd om aan de hand van de resultaten van het onderzoek verbeteracties in gang te zetten. ITJ vraagt vertegenwoordigers van de gemeente om het voortouw te nemen en samen met jongeren, ouders, professionals en andere betrokkenen de aanbevelingen nader te concretiseren en uit te voeren. ITJ zal de uitvoering van de acties gedurende de komende twee jaar volgen.

Inhoudsopgave

1	Kinderen en armoede	9
1.1	Een complex probleem met negatieve gevolgen voor kinderen	9
1.2	Lokale samenwerking en gemeentelijke regie zijn nodig	9
1.3	Armoede bij kinderen is een thema voor ITJ	10
1.4	Meer risico op armoede voor kinderen uit Capelle aan den IJssel	10
1.5	Van onderzoek naar actie	10
2	Methoden en toezichtkader	13
2.1	Uitgangspunt	13
2.2	Werkwijze	13
2.3	Toezichtkader	15
3	Leven in armoede in Capelle aan den IJssel	17
3.1	Jongeren en ouders over armoede	17
3.2	Gevolgen voor kinderen	17
3.3	Samenvatting en conclusie	18
4	Maatwerk	21
4.1	Geen hulp zonder vertrouwen	21
4.2	Langdurige hulp nodig maar lastig te realiseren	22
4.3	Achterliggende problemen niet aangepakt	22
4.4	Samenvatting en conclusie	23
5	Het bereiken van de doelgroep	25
5.1	Participatie belangrijk in beleid	25
5.2	Behoefte aan activiteiten in de buurt	25
5.3	Hoge drempels door onduidelijkheid en afgebakende doelgroepen	26
5.4	Hulp bereikt deel van doelgroep niet	27
5.5	Samenvatting en conclusie	27
6	Samenwerking en samenhang	29
6.1	Samenwerking is onderwerp van gemeentelijk beleid	29
6.2	Talrijke samenwerkingsverbanden in Capelle	29
6.3	Afstemming tussen samenwerkingsverbanden onduidelijk	31
6.4	Knelpunten in de informatie-uitwisseling	31
6.5	Samenvatting en conclusie	32
7	Conclusie en aanbevelingen	33
7.1	Conclusie	33
7.2	Aanbevelingen over maatwerk	34
7.3	Aanbevelingen over participatie en het bereiken van de doelgroep	35
7.4	Aanbevelingen over samenwerking en samenhang	35
7.5	Doe wat werkt voor Capelle aan den IJssel	36
	Bijlage 1: Risicoselectie	37
	Bijlage 2: Oplossingen aangedragen door professionals	39
	Bijlage 3: Wat vinden jongeren en ouders belangrijk?	41

1 Kinderen en armoede

Kinderen die in armoede leven zijn letterlijk en figuurlijk het kind van de rekening. Zij zijn ongevraagd in een situatie beland die in belangrijke mate hun toekomst bepaalt. Oplossingen zijn niet eenvoudig omdat de problematiek vaak complex is en per gezin sterk kan verschillen. De uitdaging aan het beleid en de hulpverlening is om hier adequaat op in te spelen.

1.1 Een complex probleem met negatieve gevolgen voor kinderen

Armoede is een probleem met meerdere gezichten. Meestal is niet duidelijk wat de oorzaak is en wat het gevolg. In een gezin dat onder de armoedegrens leeft, is vaak sprake van meervoudige problematiek, waarbij een laag inkomen bijvoorbeeld samengaat met schuldenproblematiek en een slechte gezondheid¹. Een dergelijke situatie heeft sterk negatieve gevolgen voor opgroeiende kinderen. Niet alleen voor hun materiële omstandigheden, maar ook voor hun sociale, emotionele, cognitieve en lichamelijke ontwikkeling. Kinderen die opgroeien in armoede zijn minder in staat tot deelname aan de samenleving, hebben vaker psychosociale problemen en tonen vaker regelovertredend gedrag dan kinderen in een meer welvarende situatie. Bovendien blijkt dat kinderen die in armoede opgroeien lager scores op cognitieve testen en slechter presteren op school^{2 3}.

1.2 Lokale samenwerking en gemeentelijke regie zijn nodig

Aangezien armoede veel meer is dan alleen een inkomenstekort, is een integrale benadering van de problematiek noodzakelijk⁴. Het gaat dan om een brede aanpak, waarbij naast inkomensbeleid ook jeugdbeleid, gezondheidsbeleid, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, cultuur en sport een rol spelen. Dit vergt afstemming en samenwerking tussen alle betrokken organisaties (met name) op lokaal niveau. Een belangrijke regierol is daarbij weggelegd voor de gemeente, die op verschillende beleidsterreinen activiteiten moet ontplooiën op het gebied van armoede bij kinderen⁵. Het gaat dan bijvoorbeeld om de uitvoering van de Wet werk en bijstand, schuldhulpverlening, lokaal jeugdbeleid, de Wet maatschappelijke ondersteuning en taken uit de Wet publieke gezondheid. Verder blijkt uit onderzoek dat naast een integrale benadering ook maatwerk noodzakelijk is. Gezinnen die met meerdere problemen tegelijk kampen kunnen niet worden behandeld als groep of categorie, maar vergen een gerichte benadering die tevens rekening houdt met de persoonlijke situatie en ervaringen van het kind⁶.

¹ Otten F, Bos W (CBS), Vrooman C, Hoff S (SCP). Armoedebericht 2008. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal Cultureel Planbureau, 2008.

² Van der Hoek T. 'Through Children's Eyes: An Initial Study of Children's Personal Experiences and Coping Strategies Growing Up Poor in an Affluent Netherlands'. Innocenti Working Paper No. 2005-05. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005.

³ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

⁴ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De maatschappelijke onderklasse. Den Haag: ministerie SZW, januari 2009.

⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Factsheet Armoedebeleid & Schuldhulpverlening. Den Haag: VNG, 2009.

⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid (advies 45). Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2009.

1.3 Armoede bij kinderen is een thema voor ITJ

Gezien de ernstige gevolgen die armoede kan hebben voor de ontwikkeling van een kind en gezien de noodzaak van samenhang in de hulpverlening aan kinderen die in armoede verkeren, besloot Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) onderzoek te doen naar hulpverlening aan kinderen die in armoede verkeren. Dat er weinig bekend is over de ervaringen van kinderen die leven in armoede en hoe de hulp aan kinderen in armoede er op het niveau van het gezin uit ziet vormde een tweede reden voor ITJ. Een derde reden om het onderzoek te starten was dat uit de oriëntatie van ITJ op het onderwerp naar voren kwam dat - hoewel gemeenten en organisaties steeds vaker streven naar een integrale aanpak van armoede - samenwerking in de praktijk nog geregeld hapert⁷.

1.4 Meer risico op armoede voor kinderen uit Capelle aan den IJssel

Capelle aan den IJssel kent relatief veel kinderen die in armoede verkeren. Van de ruim 15.000 kinderen in de stad van onder de 20 jaar⁸ leefde in 2008 7,2 procent in een uitkeringsgezin. Dat is 1,3 keer zo vaak als landelijk gemiddeld. In bepaalde Capelse buurten en straten is de concentratie armoede zeer hoog. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Capelse buurt Oostgaarde-Noord, een van de zeven gebieden buiten de grote steden in Nederland met een zeer hoge concentratie armoede⁹. Daarnaast kennen ook delen van Schollebaar Oost zeer ernstige problematiek. Verder is in Capelle aan den IJssel vaker dan gemiddeld sprake van verschillende risicofactoren, zoals éénoudergezinnen¹⁰. Ook woonde in 2010 20,1 procent van de kinderen in Capelle aan den IJssel in een achterstandswijk tegenover 16,6 procent gemiddeld in Nederland¹¹.

Aangezien risicofactoren voor armoede onder kinderen in Capelle aan den IJssel naar verhouding vaak voorkomen, heeft ITJ de gemeente voor het onderzoek geselecteerd. Die selectie gebeurde op grond van een aantal indicatoren. Bij de eerste selectie werd gekeken naar het aandeel kinderen dat leeft in een bijstandsgesin, het aandeel éénoudergezinnen en het aandeel kinderen in een gezin dat een beroep doet op de bijzondere bijstand. Bij de tweede selectie werden indicatoren gehanteerd als het aandeel kinderen in achterstandswijken, het aandeel arbeidsongeschikten, de werkloosheid onder jongeren en het aantal jongeren in het algemeen (zie bijlage 1). Naast Capelle aan den IJssel werden ook Groningen, Zoetermeer en Schiedam voor het onderzoek geselecteerd.

1.5 Van onderzoek naar actie

ITJ deed in de periode februari tot en met september 2010 in Capelle aan den IJssel onderzoek naar de hulpverlening aan gezinnen met kinderen die in armoede verkeren. Dit rapport doet daarvan verslag en biedt een overzicht van de resultaten, achtergronden, conclusies en aanbevelingen.

⁷ Integraal Toezicht Jeugdzaken. Vooronderzoek Armoede bij Kinderen. Utrecht: Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2009.

⁸ CBS, Statline, cijfers 2008.

⁹ Otten, F., Vrooman, C., Bos, W. en Hoff, S. (red.) (2008). 'Armoedebericht 2008'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁰ <http://capelle-ijssel.buurtmonitor.nl/>. Cijfers 2009.

¹¹ Steketee M, Mak J, Tierolf B. Kinderen in Tel databoek 2010. Kinderrechten als basis voor lokaal jeugdbeleid. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2010.

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft in begin 2010 toegezegd om mee te werken aan het onderzoek en op grond van het rapport - in overleg met samenwerkingspartners - verbeteracties te ontwikkelen¹². Het is de bedoeling dat de verbeteracties eraan bijdragen dat de organisaties in Capelle aan den IJssel met meer resultaat samenwerken om de negatieve gevolgen voor kinderen in een armoedesituatie te beperken. Het verbeteren van de hulpverlening is des te meer van belang doordat verschillende risicofactoren de afgelopen jaren een negatieve trend laten zien. Zo is bijvoorbeeld het percentage eenoudergezinnen toegenomen van 20 procent in 2003 naar 27 procent in 2009¹³. Ook zien zowel ouders als professionals die werkzaam zijn in Capelle de problemen groter worden. Zo worden volgens hen schulden steeds hoger en komen er meer mensen met problemen in Capelle wonen.

¹² Brief van de gemeente Capelle aan den IJssel d.d. 12 februari met kenmerk D3003a.

¹³ <http://capelle-ijssel.buurtmonitor.nl/>

2 Methoden en toezichtkader

Welke vragen stonden centraal in het onderzoek in Capelle aan den IJssel? Op welke manier is het onderzoek uitgevoerd en hoe zijn de verzamelde gegevens beoordeeld?

2.1 Uitgangspunt

Het toezichtonderzoek startte vanuit de volgende vraag: 'In hoeverre slagen organisaties er in Capelle van den IJssel tezamen in om kinderen¹⁴ die leven in een armoedesituatie zodanig te helpen dat deze situatie geen belemmering vormt voor hun ontwikkeling?'

Doelstelling was allereerst in kaart te brengen op welke wijze en met welk resultaat organisaties samenwerken om de gevolgen van armoede voor kinderen te beperken. Daarin lag de focus sterk op de daadwerkelijke uitvoering van de hulpverlening. Daarnaast wilde ITJ stimuleren dat de organisaties hun aanpak waar nodig gezamenlijk verbeteren en beleidsmatig verankeren. Het uiteindelijke doel is om er aan bij te dragen dat de organisaties met meer resultaat samenwerken om de negatieve gevolgen voor kinderen in een armoedesituatie te beperken.

2.2 Werkwijze

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet. Organisaties die rondom zes thema's kunnen bijdragen aan de hulpverlening aan jongeren die in armoede leven, zijn aangeschreven voor het onderzoek (tabel 1).

Tabel 1: Organisaties en samenwerkingsverbanden betrokken in het onderzoek.

Thema	Organisaties en samenwerkingsverbanden
Gezinsinkomen	Werk en Inkomen (gemeente), Schuldhulpverlening (gemeente), Inkomensbrigade, Humanitas.
Woonomstandigheden	Woningbouwcorporaties, Politie, Gemeente, Wijknetwerken, Lokaal Zorgnetwerk, buurtvereniging.
Lichamelijke gezondheid	Jeugdgezondheidszorg, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Voedselbank, Huisartsen, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).
Opvoedcontext	Bureau Jeugdzorg, Jeugdzorgvoorzieningen, Maatschappelijk werk, Instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ), Gemeente (jeugdbeleid en Wet maatschappelijke ondersteuning), Welzijnsorganisaties, MEE, GGD, Thuiszorg (gespecialiseerde gezinsverzorging), CJG.
School	Scholen voor (speciaal) basisonderwijs, scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs, Schoolmaatschappelijk werk, Stichting Leergeld, Brede School Netwerken, Bovenschoolse Casuïstiek Overleggen.
Vrije tijd	Gemeente (bijzondere bijstand), Brede School Netwerken, Jongerenwerk, Welzijnsorganisaties, Wijkcentra, Kinderopvang, Stichting Leergeld.

¹⁴ Het onderzoek focust op kinderen van vijf tot zestien jaar.

Deskresearch: gezocht werd naar documenten die een beeld kunnen geven van de lokale samenwerking en het beleid in de gemeente rondom de hulpverlening aan kinderen in een armoedesituatie. Het ging om jaarverslagen, beleidsplannen, convenanten en dergelijke.

Interviews: om jongeren en ouders bij het onderzoek te betrekken en inzicht te krijgen in de manier waarop zij zelf tegen hun situatie aankijken zijn gesprekken gevoerd met ouders en jongeren die leven in een gezin dat moet rondkomen van weinig geld. In de interviews kwam aan de orde hoe jongeren en ouders aankijken tegen zes thema's (die zijn genoemd in tabel 1). Gevraagd werd naar hun ervaringen met de hulpverlening en hoe de hulp beter kan. Stichting Alexander¹⁵ nam de interviews af, nadat intermediairs van verschillende organisaties – waaronder de welzijnsorganisaties LinC en Stichting DOCK - de jongeren en ouders hadden benaderd. Stichting Alexander sprak met twaalf jongeren in de leeftijd van twaalf tot zeventien jaar en met eenentwintig ouders met een inkomen rond het sociaal minimum.

Dossieronderzoek: bij acht organisaties die veel in contact komen met gezinnen met een laag inkomen en/of financiële problemen werden dossiers opgevraagd en doorgenomen op de aard en omvang van de hulpverlening aan jongeren in een armoedesituatie. Ook werd gekeken naar de wijze waarop organisaties onderling contact hebben. Het ging om de afdeling Sociale Zaken (inclusief het team Schuldhulpverlening) van de Gemeente Capelle aan den IJssel, stichting Kwadraad (maatschappelijk werk en schoolmaatschappelijk werk), Thuiszorg De Zellingen, stichting MEE, Jeugdgezondheidszorg, William Schrikker Groep, Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het Leger des Heils. In totaal zijn 54 dossiers bekeken.

Vignetten: vignetten zijn korte omschrijvingen – gefingeerde cases – van gezinnen in een bepaalde situatie. De kenmerken van de beschreven gezinnen zijn gekozen op basis van het dossieronderzoek en de interviews. Professionals die actief zijn in de uitvoering kregen ieder zeven vignetten voorgelegd met variërende kenmerken om te achterhalen welke kenmerken een rol spelen in de hulpverlening aan kinderen, om te kijken wanneer welke hulp wordt aangeboden en om te zien wanneer met welke organisatie samenwerking wordt gezocht. In totaal vulden 30 professionals 199 vignetten in.

Versnellingskamer: dit is een bijeenkomst die de mogelijkheid biedt om in korte tijd meningen te achterhalen en een breed palet van oplossingen te genereren. Onderwerpen die naar voren kwamen uit de voorgaande onderzoeksonderdelen, werden in een 'versnellingskamer' voorgelegd aan professionals. Ze konden reageren op veertien stellingen. Daarna volgde een brainstorm over de belangrijkste knelpunten en oplossingen. Vijfentwintig Capelse professionals namen deel aan de 'versnellingskamer': dertien in de bijeenkomst voor uitvoerders, twaalf in die voor managers.

¹⁵ Stichting Alexander is een instituut voor jongerenparticipatie en actiegericht jongerenonderzoek.

2.3 Toezichtkader

ITJ gaat er van uit dat verschillende sectoren, professionals en organisaties moeten samenwerken om goede hulp te verlenen aan gezinnen die leven in armoede. ITJ gaat ervan uit dat goede samenwerking minimaal voldoet aan acht door ITJ ontwikkelde kwaliteitscriteria (zie tabel 2).

Tabel 2: De acht kwaliteitscriteria voor goede samenwerking¹⁶.

Kwaliteitscriterium	Uitleg
Doelconvergentie	De mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijk doel van de keten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Gedeelde probleemanalyse	Een door ketenpartners gedeelde analyse van het probleem. Dit moet leiden tot een gedeeld beeld van de oorzaken, de omvang en de aangrijpingspunten om het probleem te voorkomen en te verminderen.
Ketenregie	Verschillende organisaties en voorzieningen werken efficiënt samen om aan het probleem van de jongere te werken. Activiteiten worden op elkaar afgestemd om het doel van de keten te realiseren.
Informatiecoördinatie	Gegevens die nodig zijn om het gezamenlijk doel te bereiken, worden verzameld, vastgelegd en uitgewisseld.
Bereik van de keten	De organisaties weten op welke jongeren en welk deel van het probleem de keten zich richt en hebben zicht op jongeren die zij wel en niet bereiken met het gezamenlijke of afzonderlijk aanbod.
Continuïteit in de keten	De activiteiten in de keten vinden ononderbroken plaats.
Oplossingsgerichtheid	De activiteiten van ketenpartners zijn gericht op het verminderen of voorkomen van het probleem en zijn afgestemd op de behoeften van jongeren. De afzonderlijke activiteiten van ketenpartners worden daartoe op elkaar afgestemd.
Systematische evaluatie en verbetering	Een systematische evaluatie van de (keten)aanpak om de kwaliteit van de ketendoelen en het bereiken van de beoogde effecten te waarborgen en verbeteren.

ITJ gebruikt de kwaliteitscriteria als leidraad voor de beoordeling van de verzamelde gegevens. Gedurende het onderzoek worden de kwaliteitsaspecten verder ingevuld en gewogen. In dit onderzoek zijn de kwaliteitscriteria bij elkaar genomen en geclusterd in drie onderwerpen:

1. Maatwerk:

- Zorgen dat de hulp past bij de wensen en mogelijkheden van jongeren en ouders en het stimuleren van een goede band tussen hulpverlener en jongeren en ouders (oplossingsgerichtheid).
- Zorgen dat de situatie van het gezin in een totaalanalyse in kaart is gebracht inclusief de problemen op verschillende terreinen en achterliggende oorzaken (probleemanalyse).
- Zorgen dat de problemen, inclusief de achterliggende oorzaken worden aangepakt (oplossingsgerichtheid, bereik).
- Passende hulp snel regelen (continuïteit, oplossingsgerichtheid).

¹⁶ Dit toezichtkader heeft ITJ in 2008 vastgesteld.

2. Bereiken van de doelgroep:

- Stimuleren van participatie (oplossingsgerichtheid).
- Drempels zo laag mogelijk maken en hoge drempels beslechten (bereik).
- Niet-bereikte groepen in beeld hebben en benaderen (bereik).

3. Samenwerking en samenhang:

- Beleidsmatige verankering en aansluiting beleid en praktijk (ketenregie, informatiecoördinatie).
- Een duidelijke regiefunctie (ketenregie).
- Goede informatie-uitwisseling tussen hulpverleners (informatiecoördinatie, bereik, continuïteit).

3 Leven in armoede in Capelle aan den IJssel

De volgende hoofdstukken beschrijven de resultaten van het onderzoek. We beginnen met het schetsen van een beeld van het leven in armoede. Hoe kijken jongeren en ouders naar hun eigen situatie? Waar lopen gezinnen uit Capelle aan den IJssel tegen de grootste problemen aan? En wat zijn de gevolgen van armoede voor kinderen?

3.1 Jongeren en ouders over armoede

Jongeren problematiseren het niet dat hun gezin rond moet komen van het sociaal minimum. Een jongere zegt daarover: *'Ik ben zo opgegroeid dus voor mij is het genoeg'*. De wat oudere jongeren geven aan dat ze liever zelf hun zaken regelen, dan dat ze bij hun ouders om geld moeten vragen.

Ouders daarentegen vinden hun krappe financiële situatie wel een probleem. Ze hebben veel stress over hoe rond te komen en vinden het moeilijk om zich afhankelijk te voelen van anderen. Bovendien geven sommige ouders aan basale behoeften niet te kunnen financieren. Zo zijn verschillende gezinnen niet verzekerd tegen ziektekosten. Verder geven onverwachte rekeningen grote zorgen. Een moeder zegt bijvoorbeeld: *'Als een factuur komt van de tandarts of iets anders extra's dan kan het al niet. Je moet iemand vragen [om geld te lenen] en dan in stukjes teruggeven'*. Onverwachte kosten doen zich geregeld voor. Onder meer als gevolg van taalproblemen begrijpen ouders formulieren niet: *'Ik ga het formulier niet helemaal lezen. Kan ik niet. Als ik al paar woorden begrijp...'* Ook begrijpen ze niet waarom ze onverwachts belastinggeld of huurtoeslag moeten terugbetalen en waarom ze voor de ene regeling wel en voor iets anders niet in aanmerking komen.

3.2 Gevolgen voor kinderen

Ouders vertellen, in tegenstelling tot wat jongeren aangeven, dat hun kinderen het niet altijd gemakkelijk vinden om de krappe financiële situatie te accepteren. Kinderen worden boos of verwijten het de ouder als deze een keer iets voor zich zelf koopt. Ook willen de kinderen de goedkopere spullen die hun ouders voor hen kopen niet gebruiken.

Ouders geven aan dat kinderen naarmate ze ouder worden merken dat andere kinderen dingen hebben die zij niet krijgen. Voor pubers is het nog belangrijker om hetzelfde te zijn als andere jongeren in hun omgeving. Een moeder zegt over het belang van het dragen van merkkleding: *'Ik denk dat je de grens bij twaalf tot zestien jaar kan trekken. Dat het dan van levensbelang voor hen is'*. En over het voortgezet onderwijs zegt een andere moeder: *'Iedereen moet daar een merk dragen anders tel je niet mee. Als je Zeeman draagt, dan word je gewoon doodgepest'*.

Dit levert veel strijd op in de opvoeding: *'Omdat ze niet kunnen krijgen wat ze willen worden ze agressief en brutaal. Ze worden heel brutaal tegenover moeders. Ze hebben geen respect meer.'* Sommige ouders zijn bang dat hun kinderen als gevolg daarvan op het verkeerde pad gaan: *'Dat is eigenlijk een reden dat jongeren in drugs gaan [..]. Ze kunnen het niet gewoon krijgen, dus gaan*

ze maar dingen doen om aan geld te komen'. Ouders van pubers vertellen dat het risico op crimineel gedrag groter wordt omdat hun kinderen niet gemakkelijk een (bij)baan kunnen vinden. Ook jongeren geven aan dat het in de wijk waarin zij wonen gemakkelijk is om de criminaliteit in te gaan. Ze weten welke jongeren geld verdienen met drugs. Eén jongen vertelt dat hij het goede voorbeeld wil geven en daarom geen verkeerde dingen doet: *'Ik heb een broertje [...]. Hij kijkt naar mij op. En als je het goed doet, dan maakt het niet uit. Hij ziet het. Je kan ook het slechte pad op gaan [...]. Dat doe ik niet. [...] Ik wil mijn school en zo. Op een eerlijke manier'*.

Een groep jongeren vindt dat ze in een gezellige buurt wonen waarin iedereen elkaar kent. Ze vinden hun wijk veilig. Maar ze vertellen ook dat andere mensen zich in hun buurt wel onveilig voelen, bijvoorbeeld vanwege ruzies, bedreigingen en vechtpartijen. Er is sprake van strijd tussen jongeren uit verschillende wijken. Bovendien geven sommige jongeren aan dat buurtbewoners angst voor hen hebben: *'We hebben gewoon zeg maar lol. We rijden op scooters en doen dingen, maar hun worden er bang van'*.

De ouders ervaren hun woonomgeving niet als positief. Ze noemen de toenemende overlast en onveiligheid in de buurt. Voor verschillende ouders is dit reden om hun kind niet buiten te laten spelen. Andere ouders laten hun kind wel buiten spelen, maar maken zich wel zorgen: *'Je weet niet wat gaat gebeuren. Hij [zoon] vraagt soms of hij mag fietsen buiten en ik ga hem laten, maar ik ga iedere vijf minuten kijken'*.

Multiproblematiek

Volgens de ouders vormen krappe financiën de basis voor andere problemen. Een moeder zegt: *'Als je in een moeilijke financiële situatie zit ga je andere problemen aantrekken'*. Ook professionals noemen als belangrijk kenmerk van gezinnen in armoede dat ze diverse problemen tegelijkertijd hebben. Ze geven aan dat dit grote gevolgen heeft voor de kinderen uit deze gezinnen, onder meer doordat de grote problemen van de ouders als consequentie hebben dat er minder aandacht uitgaat naar de kinderen. Ook uit de dossiers blijkt dat naast financiële problemen verschillende andere problemen spelen. Het gaat bijvoorbeeld om huiselijk geweld, seksueel misbruik, verstandelijke beperkingen, psychische aandoeningen, lichamelijke problemen of taalproblemen. Verder valt op dat de gezinssituatie frequent verandert. Zo wisselt het aantal inwonende kinderen en het aantal volwassenen in huis met een zekere regelmaat. De multiproblematiek gaat al snel gepaard met contact met een groot aantal hulpverleners van allerlei organisaties.

3.3 Samenvatting en conclusie

Hoewel jongeren hun situatie niet problematiseren, heeft het leven in een gezin dat moet rondkomen van een laag budget wel invloed op hun dagelijks leven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opgroeien in een gezin waar veel zorgen zijn en het niet kunnen krijgen van zaken die andere kinderen in hun omgeving wel hebben. Naast financiële problemen spelen ook andere problemen in de gezinnen. Deze problemen en de specifieke gevolgen daarvan voor kinderen verschillen per gezin en liggen op verschillende terreinen. Dit maakt dat er al snel verschillende organisaties en professionals betrokken zijn bij één gezin en dat afstemming tussen hen noodzakelijk is. Snelle

wisseling van gezinssituaties en een veelheid aan problemen maakt het voor hulpverleners nog belangrijker om te beschikken over actuele informatie over het gezin en welke hulpverleners zijn betrokken. Vervolgens is het belangrijk dat de hulp kan worden aangepast en afgestemd op de situatie waar het kind en de ouders zich op dat moment in bevinden.

4 Maatwerk

Wat vinden jongeren en ouders belangrijk als het gaat om hulp en dienstverlening in Capelle aan den IJssel? Komt de hulpverlening daar voldoende aan tegemoet en past de hulp genoeg bij de problemen van het gezin en de achterliggende oorzaken? Is er voldoende zicht op de totale gezinssituatie en kan de benodigde hulp snel worden geregeld?

4.1 Geen hulp zonder vertrouwen

Voor jongeren uit Capelle aan den IJssel is het belangrijk dat ze een vertrouwensband hebben met degene die hen helpt. Daarnaast willen ze een begeleider die langere tijd betrokken blijft en hulp biedt zolang het nodig is. Een jongen zegt: *'Ik ken hem [pedagogisch werker] al lang. [...] Toen ik hier pas kwam wonen, kwam hij na een half jaartje naar mijn huis. Het was een soort mentor. We gingen leuke dingen doen, uitstapjes en zo. Toen hij wist dat ik weer een tijdje niet naar school ging, toen kwam hij weer. Hij helpt mij met alles'*. Jongeren verstaan onder hulp meer dan praten. Ze willen ook dat hulpverleners dingen voor hen regelen: *'Nu is er een nieuwe [schoolmaatschappelijk werker] gekomen en die zit alleen maar op een stoel. Alleen maar te luisteren. En dan zegt ze: 'En wat wil je dat ik nu ga doen voor je?'* Verschillende jongeren hebben de (negatieve) ervaring dat het bij praten blijft en dat afspraken niet worden nagekomen.

Verder vinden jongeren het behoud van hun privacy heel belangrijk. Daarbij is ten eerste de locatie van de hulpverlener van belang. Een jongere vertelt: *'Dus als je daar naar binnen gaat, dan gaat iedereen jou zien en dan weten ze van hij heeft problemen. Dus ook al zou iemand problemen hebben, hij zou nooit gaan. Dat weet ik echt zeker'*. Ten tweede staat het doorvertellen van informatie tussen professionals gelijk aan het schenden van het vertrouwen. Jongeren geven dat als reden om niet meer naar hulpverleners toe te gaan. Tot slot zijn jongeren er huiverig voor dat allerlei informatie in een dossier komt en later opduikt. Ook verschillende ouders vertellen dat ze telkens weer worden aangesproken op iets dat jaren geleden is gebeurd en toen in een dossier is gezet. Ze vinden het vervelend om steeds geconfronteerd te worden met wat er in het verleden is misgegaan.

Net als jongeren hechten ook ouders veel waarde aan een vertrouwensband met degene die helpt en aan praktische hulp in plaats van alleen praten. Ouders waarderen het vooral als hulp gericht is op het wegwijs maken in waar welke hulp beschikbaar is en het geven van uitleg over formulieren. Verder vinden ouders het erg belangrijk dat zij invloed houden op de geboden hulp. Zo geeft een moeder aan dat er steeds meer hulpverleners in haar gezin komen, zonder dat ze dat wil en er invloed op heeft. Een andere moeder vertelt over de hulp aan haar zoontje: *'Het gaat allemaal buiten je om en dat vind ik dan jammer. Ze overleggen wel eens onderling en dan merk je achteraf dat dat gebeurd is. Kijk en dat vind ik kwalijk'*.

4.2 Langdurige hulp nodig maar lastig te realiseren

Professionals zien - net als jongeren en ouders - het winnen van vertrouwen als de eerste stap in het bieden van hulp. Ze herkennen de drempel die jongeren en ouders ervaren om problemen bij hen neer te leggen en zeggen vaak te merken dat mensen zich schamen voor hun problemen. Beginnen met het oplossen van een concrete vraag helpt bij het winnen van vertrouwen: *'Het helpt om te beginnen met wat mensen wel kunnen. Als ze een paar goede ervaringen hebben, dan is er een beginnetje'*.

Ook geven de professionals aan dat er tijd nodig is om het vertrouwen te winnen en dat de complexiteit van de problemen vaak langdurige hulp vergt. In de praktijk is de hulp echter ingericht met wisselende hulpverleners en kortdurende trajecten. Dat bemoeilijkt de hulp. Een professional zegt: *'Het vertrouwensaspect is belangrijk. Een indicatie wordt slechts afgegeven voor drie tot zes maanden. Eigenlijk is dat nog maar de opbouwperiode. Daarna moet je dan stoppen, terwijl je net begint. Dan zie je dat alles wat je met de mensen hebt opgebouwd weer instort'*. Die kortdurende trajecten brengen ook met zich mee dat professionals veel inspanningen moeten verrichten om hulp te organiseren. Uit het dossieronderzoek kwam naar voren dat bijna de helft van de activiteiten van hulpverleners te maken had met het regelen van het zorgproces. Het ging dan om het achterhalen van criteria waaraan mensen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de hulp, het aanvragen van indicaties of het kijken waar zonder wachttijd hulp mogelijk was. Overigens kan er in Capelle in sommige situaties wel langduriger hulp worden geboden dan zes maanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het maatschappelijk werk.

Bij het regelen van passende hulp hebben professionals last van regels die conflicteren of moeizaam samen gaan. Een hulpverlener noemt het voorbeeld van het aanvragen van urgentie voor een woning: *'Als iemand bij wonder voldoet aan de criteria voor urgentie, dan moet diegene 65 euro betalen. Vervolgens kan iemand dat niet betalen. Daar moet dan weer subsidie voor worden aangevraagd. Dat duurt een tijdje en dan is de termijn voor het verlenen van de urgentie voorbij'*. Het kunnen regelen van hulp hangt af van de medewerking van professionals die bereid zijn om niet naar de letter, maar naar de geest van de regelgeving te handelen: *'Je hebt geluk nodig in met wie je te maken hebt. Je bent afhankelijk van hulpverleners die bereid zijn om even buiten hun eigen straatje te kijken'*. Ook ouders geven aan last te hebben van regels die rigide worden gehanteerd. Bovendien beleven ze verschillende regels als onrechtvaardig. Verschillende ouders vertellen bijvoorbeeld dat ze net teveel verdienen waardoor ze een hoger bedrag moeten betalen voor de voor- en vroegschoolse educatie dan mensen die niet werken (zie ook paragraaf 5.3).

4.3 Achterliggende problemen niet aangepakt

Een acuut probleem vormt vaak de aanleiding voor de start van de hulp. Daarnaast komt het voor dat hulp in gang is gezet voor een probleem, maar dat een ander probleem acuter blijkt en alle aandacht van hulpverleners daar naar uit gaat. Eén van de oorzaken hiervoor kan zijn dat er weinig zicht is op achterliggende problemen, waardoor de oorzaken van de problemen niet worden

weggenomen. Een totaalanalyse wordt niet gemaakt. Bijvoorbeeld in de dossiers stond weinig achtergrondinformatie over de gezinssituatie. In de 54 bekeken dossiers komen 140 kinderen voor. Over tweederde van deze kinderen is weinig informatie beschikbaar. Leeftijd, gezondheid, opvang of opleiding zijn veelal onbekend, ook wanneer het voor de hand ligt dat de situatie van de ouders (bijvoorbeeld door verstandelijke beperking of psychische aandoening) gevolgen zal hebben voor de kinderen uit het gezin. Opleiding van de moeder of haar gezondheid is evenmin bekend. Verder ontbreekt in dossiers vaak informatie over in hoeverre sprake is van een problematische financiële situatie (met uitzondering van de dossiers van de schuldhulpverlening).

Overigens is er bij verschillende soorten hulp wel aandacht voor de gehele gezinssituatie, bijvoorbeeld in het Lokaal Zorgnetwerk (LZN) en in het kader van Sociale Activering met Zorg (SAZ). In het kader van het LZN bestaat ook de mogelijkheid om bij acute problemen de termijn tot de indicatiestelling te overbruggen. Thuiszorg De Zellingen kan zeven à acht gezinnen alvast hulp bieden. De gemeente financiert deze hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Na drie maanden moet de hulp in het reguliere circuit zijn opgestart. SAZ is een project van de Gemeente Capelle aan den IJssel dat zich richt op de doelgroep langdurig werklozen die een intensieve benadering nodig hebben op het grensvlak van zorg en activering. In de gesprekken die consultants in het kader van SAZ hebben komen zaken zoals gezondheid, opvoeding en schulden naar voren. Ook wordt gesproken over de kinderen.

Een andere oorzaak voor het pas bij acute problemen starten van hulp kan zijn dat jongeren en ouders problemen erger laten worden voordat ze hulp aanvaarden. Daarnaast geven professionals aan dat jongeren en ouders lang niet altijd naar achterliggende oorzaken willen kijken. Een professional zegt hierover: *'Mensen zijn vaak alleen gemotiveerd voor acute problemen en durven zich niet open te stellen om andere problemen aan te pakken. Achterliggende problemen, zoals een slechte jeugd of huiselijk geweld zijn vaak complex en ingewikkeld. Het is confronterend en pijnlijk om aan deze problemen te werken'*. Voor hulpverleners maakt dit het extra lastig om de achterliggende oorzaken aan te kaarten. Bovendien worden ze ook hier gehinderd door de kortdurende hulptrajecten.

4.4 Samenvatting en conclusie

Een goede relatie tussen jongeren en ouders en hulpverleners is bepalend voor het resultaat van de hulp. Dat betekent dat er een vaste persoon langere tijd bij jongeren en ouders betrokken is, in vertrouwen omgaat met de jongere en ouders en concrete hulp biedt. Hulptrajecten zijn in Capelle aan den IJssel echter vooral van kortdurende aard. Die kortdurende trajecten brengen ook met zich mee dat er steeds wisselende hulpverleners bij een gezin betrokken zijn. Bovendien kost het professionals veel tijd en inspanning om steeds nieuwe hulp te regelen. Ze worden daarin gehinderd door regels die elkaar tegenwerken, bijvoorbeeld doordat de termijnen niet met elkaar overeenkomen.

Veel aandacht gaat uit naar het bestrijden van acute problemen. Achterliggende oorzaken van problemen blijven liggen. Dat doet geen recht aan de multiproblematiek waar de gezinnen mee te

maken hebben en wordt onder meer in de hand gewerkt doordat er bij het begin van de hulp niet op alle vlakken een probleemanalyse wordt gemaakt. Vanuit preventief oogpunt is dit niet wenselijk. Dat hulp vooral begint rondom acute problemen heeft ook te maken met het hulpverleningsverleden van gezinnen die alleen hulp inschakelen als het niet anders kan.

5 Het bereiken van de doelgroep

Wat gebeurt er in Capelle aan den IJssel om jongeren en ouders te betrekken bij de maatschappij, zodat zij kunnen meedoen? Hoe hoog of laag zijn de drempels om gebruik te maken van het hulpaanbod? Welke gegevens zijn er over de omvang van de groep en de deelname aan hulpverlening en voorzieningen?

5.1 Participatie belangrijk in beleid

Het bestrijden van sociaal en maatschappelijk isolement en het bevorderen van de participatie van alle minder draagkrachtige inwoners is voor de gemeente Capelle aan den IJssel erg belangrijk¹⁷. Het eerste uitgangspunt daarin is het stimuleren van financiële zelfstandigheid via werk¹⁸. De armoede van Capellenaren wordt zoveel mogelijk bestreden in samenhang met de landelijke regelingen. De gemeente voert een (preventief) doelgroepenbeleid¹⁹. Jeugd vormt een van die doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is de DOE MEE-regeling waarbij ouders met een laag inkomen en kinderen tussen de vier en achttien jaar oud per kind 250 euro per jaar ontvangen voor de kosten voor sport, cultuur en recreatie. Het gaat bijvoorbeeld om een vergoeding voor muzikles, sportclub, materiaal en kledingkosten verbonden aan activiteit in het kader van kunst, cultuur of sport, Rotterdampas, scouting, speeltuinvereniging, bibliotheek, speel-o-theek, schoolreisjes, en bioscoopkaartjes²⁰. Ook in het integraal jeugdbeleid vormt participatie een belangrijke missie²¹. Om jongeren te betrekken bij het jeugdbeleid is eind 2007 de Capelse Jeugdraad opgericht²².

5.2 Behoeftte aan activiteiten in de buurt

In Capelle zijn er zeven buurtcentra en twee wijkcentra waarin activiteiten worden georganiseerd voor kinderen, jongeren en volwassenen. Toch vinden jongeren dat er voor hen niet veel te doen is. Ze willen graag meer variatie in de activiteiten en meer mogelijkheden voor sport. Ook willen de jongeren graag dat het buurthuis in het weekend open is. Een jongere zegt: *'Bij ons is het op zondag gewoon totaal dood en vooral als het regent. Dan heb je liever dat het buurthuis ook open is en dat is niet in het weekend. Dat is wel jammer'*.

Verschillende jongeren geven aan geen behoefte te hebben aan de regelingen van de gemeente voor jongeren uit gezinnen die het niet breed hebben. Ze willen liever dat er in de buurt activiteiten voor iedereen zijn. Jongeren vinden dat er weinig gebeurt als zij hun wensen aangeven. Een jongere zegt: *'We hebben heel veel ondervragingen gehad, maar er wordt niets mee gedaan'*. Een andere jongere vertelt: *'Bij ons achter was een voetbalveld. Ze hebben twee jaar geleden gezegd dat ze hem zouden maken, maar hij is nog steeds niet gemaakt.'*

¹⁷ Notitie Armoedebeleid 2003-2006. Capelle aan den IJssel, 2004.

¹⁸ Nota doorstart Armoedebeleid. Capelle aan den IJssel, 2007.

¹⁹ Uw Capelle = Ons Capelle. Open, betrokken, reëel & creatief. Coalitieakkoord op hoofdlijnen 2010-2014. Capelle aan den IJssel, 2010.

²⁰ http://www.capelleaandenijssel.nl/documenten/map_doemee_internet.pdf

²¹ Jeugdbeleid MeeDoen. Jeugdagenda 2008-2011. Capelle aan den IJssel, 2008.

²² <http://www.capelsejeugdraad.nl/>

5.3 Hoge drempels door onduidelijkheid en afgebakende doelgroepen

Ouders waarderen het dat er voor hun kinderen allerlei activiteiten zijn, zoals sporten, waaronder zwemmen, en activiteiten als dansen en instrumenten bouwen. Ze doen bijvoorbeeld mee aan de activiteiten van LinC. Tegelijkertijd is er onder ouders veel onduidelijkheid over regelingen voor kinderen. Zo is de DOE MEE-regeling bij meerdere ouders onbekend. Ouders komen vooral via andere ouders aan hun informatie over regelingen. Dat geldt niet alleen voor ouders die niet (goed) kunnen lezen, maar ook voor anderen. Een moeder vertelt: *'Voordat je weet dat er ergens potjes zijn... Ik vind mijzelf best pienter daarin. Ik weet snel wat er te halen valt aan extra voorzieningen, zoals nu de sport-en-spel-pas en de Rotterdampas. [...] Maar dat moet je van mond-op-mond horen.'* Verder is het voor verschillende ouders niet duidelijk waarom ze wel of niet in aanmerking komen voor extra financiering van activiteiten voor hun kinderen.

Ouders hebben behoefte aan iemand die hen wegwijs maakt in de verschillende regelingen. Het werk van de Inkomensbrigade die samen met mensen uitzoekt op welke regelingen en voorzieningen ze aanspraak kunnen maken wordt daarin erg gewaardeerd. Vooral het feit dat mensen van de Inkomensbrigade bij hen thuis komen ervaren ouders als laagdrempelig. Een moeder zegt over zo'n bezoek: *'Gewoon zitten en samen bij mij thuis overleggen. [...] Echt goed! Ik heb echt veel dingen geleerd'*. Ook andere organisaties die in de wijk zitten of bij mensen thuis komen worden als laagdrempelig ervaren. Het gaat dan om onder meer om LinC, Kwadraad en de Buurtmoeders en enkele activiteiten voor specifieke doelgroepen zoals het Veilig Opgroeien-project, het Jonge Moeders-project, SAZ en ambulante ondersteuning voor mensen met een handicap.

Daarnaast heeft een andere groep mensen de ervaring overal buiten te vallen. Zo kan een tienermoeder die bezig is met een HBO-opleiding geen aanspraak maken op reguliere regelingen (zoals voor het vinden van een woning, alleenstaande ouderkorting en kinderbijslag) omdat ze studiefinanciering heeft in plaats van een uitkering en nog geen jaar is ingeschreven in Nederland. Andere ouders geven aan dat ze net teveel inkomsten hebben en daardoor niet voor regelingen in aanmerking komen. De gemeente Capelle aan den IJssel hanteert voor het algemeen armoedebeleid een inkomensgrens van 105 procent van het sociaal minimum²³. Voor sommige regelingen, zoals de DOE MEE-regeling (115 procent) en de collectieve zorgverzekering ligt die grens hoger. Zowel ouders als professionals wijzen op grote verschillen tussen de faciliteiten van Rotterdam en Capelle aan den IJssel. In de gemeente Rotterdam zijn meer voorzieningen dan in Capelle en is de doelgroep van het armoedebeleid gesteld op huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het wettelijk minimumloon. Capelse ouders ervaren dit als oneerlijk. Professionals vinden het vooral onduidelijk omdat jongeren voor sommige voorzieningen wel naar Rotterdam moeten, maar voor andere Rotterdamse voorzieningen -zoals begeleid wonen- niet in aanmerking komen.

Hoge drempels worden ook ervaren voor schuldhulpverlening en de Geestelijke Gezondheidszorg. De belangrijkste redenen voor die hoge drempel liggen in het moeten voldoen aan specifieke eisen,

²³ Nota doorstart Armoedebeleid. Capelle aan den IJssel, 2007.

de aanwezige wachtlijsten en de lange tijd tussen de intake en het daadwerkelijk starten van de hulp.

5.4 Hulp bereikt deel van doelgroep niet

De gemeente Capelle aan den IJssel beschikt over gegevens over de omvang van de groep minima, onder meer toegankelijk via de Capelse buurtmonitor²⁴. Van sommige regelingen is het bereik bekend. Zo bereikt de DOE MEE-regeling ongeveer de helft van de kinderen die ervoor in aanmerking komen²⁵. De vignetstudie laat zien dat professionals verschillende groepen minder als potentiële cliënt zien. Zo bieden professionals gezinnen met twee ouders minder vaak hulp aan dan éénoudergezinnen.

Het is onbekend welke groepen mensen nu niet worden bereikt. Volgens professionals zijn vooral mensen met problemen die zich net in Capelle hebben gevestigd lastig te bereiken. Zij zijn voor de hulpverlening nog onbekend. De gemeente heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven ondernomen om meer zicht te krijgen op niet-bereikte groepen. Zo is er in het Plan van Aanpak verborgen armoede ingezet op meer communicatie om het taboe op armoede te doorbreken en betere signalering²⁶. Daarnaast heeft in dit kader de Inkomensbrigade in een wijk huis-aan-huis aangeboden om zicht te krijgen op de problemen en wat mensen nodig hebben.

5.5 Samenvatting en conclusie

Het bevorderen van participatie is een belangrijk onderdeel van het beleid van de Gemeente Capelle. Jongeren worden regelmatig uitgenodigd om mee te denken over het beleid en de activiteiten, maar voelen zich niet serieus genomen, omdat ze de ervaring hebben dat hun inbreng niets verandert. Ook hebben jongeren liever meer variatie in het aanbod en ruimere openingstijden. Daarin sluit het bestaande aanbod op dit moment niet aan bij de behoefte.

De gemeente Capelle kent lage drempels voor voorzieningen en projecten die fysiek dicht bij de doelgroep zijn georganiseerd. Kinderen en ouders waarderen die voorzieningen. Tegelijkertijd valt op dat veel eigen initiatief en inspanning nodig is om in aanmerking te komen voor hulp en aanvullende regelingen. Ten eerste is er veel onduidelijk over welke regelingen er zijn. Veel mensen komen via via aan informatie over regelingen. Het bereik is hiermee deels afhankelijk van de grootte van het sociale netwerk van ouders en kinderen. Ten tweede zijn verschillende regelingen voorbehouden aan specifieke doelgroepen. De doelgroep van het algemeen armoedebeleid is met 105 procent van het sociaal minimum strikter benoemd dan in andere gemeenten, waardoor hoge drempels ontstaan voor mensen met een wat hoger inkomen. Voor verschillende regelingen is het bereik van jongeren slechts vijftig procent. Ondanks de inspanningen om het bereik te verhogen, blijft een deel van de doelgroep buiten beeld.

²⁴ <http://capelle-ijssel.buurtmonitor.nl/>

²⁵ Eindbalans Collegewerkplan 2010. Gemeente Capelle aan den IJssel, januari 2010.

²⁶ <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/07/15/H146.htm>

6 Samenwerking en samenhang

In hoeverre is de uitvoering van armoedebestrijding verankerd in het beleid van de gemeente Capelle aan den IJssel? Welke samenwerkingsverbanden zijn er in de praktijk? Hoe staat het met de onderlinge gegevensuitwisseling en het invullen van de regie?

6.1 Samenwerking is onderwerp van gemeentelijk beleid

De gemeente Capelle aan den IJssel voert op diverse terreinen beleid dat zich richt op mensen met een minimum inkomen. Het gaat bijvoorbeeld om kwijtschelding van de lokale belastingen, de collectieve ziektekostenverzekering, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, re-integratie, woonbeleid, onderwijsachterstandenbeleid, integratiebeleid, volksgezondheidsbeleid, jeugdbeleid en Wmo-beleid. Hoewel veel beleid is gemaakt, zijn professionals uit de praktijk hiervan lang niet altijd op de hoogte. Ze kennen de gemeentelijke aanpak niet of weten niet of die resultaat oplevert.

In verschillende nota's ligt de nadruk op samenwerking. Zo is '*samen zorgen voor samenhangend jeugdbeleid*' een van de uitgangspunten van de Jeugdagenda²⁷. Ketengericht werken, ontschotting en samenwerking komen eveneens aan de orde in de Nota Doorstart Armoedebestrijding (2007), het beleidsplan Sociale Zaken (2008)²⁸ en het Plan van aanpak Verborgen Armoede (2009). Vanaf 2007 organiseert de gemeente Capelle aan den IJssel jaarlijks een armoedeconferentie. Daarin nodigt ze professionals, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en kerken, ambtenaren en raadsleden uit om met elkaar te spreken over een thema op het gebied van armoede. In 2008 is specifiek gesproken over jongeren met het oog op het doorbreken van intergenerationele armoede. Eén van de conclusies was dat meer samenwerking nodig was bij de signalering en aanpak van problemen²⁹. Hoewel niet alle professionals de armoedeconferenties kennen, vinden mensen die hebben deelgenomen dat de bijeenkomsten concrete resultaten hebben opgeleverd. Resultaten die genoemd worden zijn: meer trajecten voor jongeren en het oprichten van de Inkomensbrigade.

6.2 Talrijke samenwerkingsverbanden in Capelle

Capelle aan den IJssel telt een groot aantal samenwerkingsverbanden op het terrein van de uitvoering van hulpverlening rondom armoede. Het gaat onder meer om:

- Het Lokaal Zorgnetwerk (LZN), een overleg van twaalf instanties. Betrokken zijn Kwadraad (algemeen en schoolmaatschappelijk werk), GGD, de geestelijke gezondheidszorg BAVO RNO Groep en Bouman GGZ, Thuiszorg De Zellingen, Politie, de Gemeentelijke Sociale Dienst, WMO-loket, Re-integratie, Schuldhulpverlening, een organisatie voor ouderenzorg en woningbouwvereniging Com.wonen. Vertegenwoordigers van de organisaties komen eens per maand bij elkaar om gezamenlijk oplossingen te zoeken voor mensen met meervoudige

²⁷ Jeugdbeleid MeeDoen. Jeugdagenda 2008-2011. Capelle aan den IJssel, 2008.

²⁸ Beleidsplan Sociale Zaken. Werken aan activering 2008-2010. Capelle aan den IJssel, 2008.

²⁹ <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2008/04/09/R078.htm>

problemen. De individuen en gezinnen waar het netwerk zich op richt zijn mensen die niet zelf naar instanties stappen (zorgmijders). Kwadraad coördineert het LZN.

- Het Centrum voor Jeugd en gezin (CJG) waarin de jeugdgezondheidszorg van Thuiszorg De Zellingen, de jeugdgezondheidszorg uit CJG Rijnmond en Bureau Jeugdzorg Rotterdam samenwerken.
- In verschillende wijken van Capelle aan den IJssel is een Brede School Netwerk (BSN) actief. Het BSN is een samenwerkingsverband tussen verschillende organisaties, zoals scholen, de bibliotheek, jongerenwerk, kunst- en cultuurorganisaties, sportverenigingen en zorginstellingen. Het doel is om met activiteiten de ontwikkelingskansen van kinderen te verbeteren, het vrijetijdsaanbod te verbreden en de sociale cohesie en veiligheid te versterken³⁰.
- Het bovenschools casuïstiek overleg (BOVCAS) waarin Intern Begeleiders van scholen voor basisonderwijs leerlingen bespreken. Een soortgelijk overleg is er ook voor scholen voor voortgezet onderwijs; het bovenschools zorgadviesteam (BOVZAT). Daarnaast beschikken verschillende scholen over social teams en zorgadviesteams.
- Het programma Veilig opgroeien beoogt een zo veilig mogelijke woon- en leefomgeving voor kinderen te creëren, zodat ze zich zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen en ontplooien. LinC, thuiszorg De Zellingen, jeugdzorg, schoolmaatschappelijk werk, scholen, GGD, Com.wonen, bewonersondersteuners en de politie zijn hierin partners. Al deze partijen ontwikkelden in een preventieteam met elkaar een buurtanalyse.
- Het Gemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak (GOSA), waarin de GOSA-regisseur, politie, de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg en de leerplichtambtenaren overleggen. Ze vormen de schakel tussen het zorg- en justitiële circuit. Ze overleggen een keer per twee weken over risicokinderen. De doelgroep betreft nul tot en met 23 jarigen. Daarnaast heeft de GOSA-regisseur een taak in het vlottrekken van vastgelopen hulpverleningstrajecten³¹.
- Het Team Jongeren Actief (TJA) waarin Sociale Zaken, jongerenwerk (LinC, De Jonge Krijger), Centra voor Werk en Inkomen (CWI) IJsselgemeenten, ROC Zadkine en de gemeentelijke leerplichtambtenaren samenwerken. Het TJA wil jongeren (weer) aan het werk te krijgen of terug laten gaan naar school.
- LinC, Kwadraad en Donadaria werken samen in Het Jonge Moeders Project. Het project beoogt jonge vrouwen te motiveren om te werken aan hun zelfredzaamheid; sociaal actief te worden door het volgen van een opleiding of het vinden van werk en het bieden van opvoedingsondersteuning.
- In zeven Capelse wijken zijn Wijkoverlegplatforms (WOP) actief. Naast individuele bewoners zijn diverse instellingen en lokale organisaties, zoals buurt- en huurdersverenigingen in het platform vertegenwoordigd.
- Daarnaast zijn er wijkoverleggen over het thema overlast. In die overleggen komt de doelgroep jeugd aan bod en worden ook jongeren met diverse problemen besproken. Politie,

³⁰ Met volle kracht vooruit, Brede School Netwerken 2010-2015. Capelle aan den IJssel, februari 2010.

³¹ http://www.capelleaandenijssel.nl/documenten/jeugd_educatie/E-Zine_5_maart2010.pdf

jongerenwerk en de gemeente werken samen, aan de hand van de Beke-methode, om problematische hanggroepen aan te pakken³².

- Werkgroep armoedebestrijding van de cliëntenraad Sociale Zaken, die onder meer bestaat uit een vertegenwoordiger van de cliënten, de Centrale Diaconie van de Hervormde Kerk, Kwadraad en de Stichting Capelse Kerk en Actie. De werkgroep heeft zich tot doel gesteld om het onderwerp armoede zichtbaar te maken binnen de gemeente³³.

6.3 Afstemming tussen samenwerkingsverbanden onduidelijk

In de bovenstaande samenwerkingsverbanden zijn verschillende coördinatoren en regisseurs actief. Het is onduidelijk hoe deze samenwerkingsverbanden, coördinatoren en regisseurs met elkaar afstemmen en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Professionals wijzen de gemeente aan als regisseur. Een professional zegt hierover: *'Mijn beeld is dat er wel goed wordt samengewerkt maar dat er geen integraliteit is'*. Het afgelopen jaar heeft de gemeente de regiefunctie verder ingevuld door de oprichting van het CJG en het aanstellen van een GOSA-regisseur. Hoewel verschillende professionals aangeven dat de gemeentelijke regiefunctie de afgelopen jaren is verbeterd, noemen ze het toch als belangrijk verbeterpunt voor Capelle.

Uit het dossieronderzoek kwamen gezinnen naar voren die in verschillende afstemmingsoverleggen werden besproken. Het ging bijvoorbeeld om het dossier van een moeder dat werd besproken in het LZN en een van haar kinderen in het BOVCAS. De afspraken, gestelde doelen en prioriteiten voor eenzelfde gezin verschilden per afstemmingsoverleg. Bovendien was het onduidelijk wie de eerst aangewezen persoon moest zijn om de hulp te coördineren.

Uit zowel het vignet- als het dossieronderzoek komt naar voren dat het maatschappelijk werk een belangrijke coördinerende functie heeft. Verder zijn professionals vooral geneigd zichzelf aan te wijzen als coördinator van de hulpverlening aan het gezin. Daarnaast worden ook de gezinnen zelf regelmatig aangewezen als degene die het voortouw in de hulpverlening zou moeten nemen, bijvoorbeeld door 'Eigen Kracht Conferenties' te organiseren waarin mensen samen met familie en vrienden oplossingen bedenken voor hun situatie³⁴. Ouders onderkennen dat zij zelf een belangrijk aandeel hebben in de hulp, maar hebben daarbij ook behoefte aan ondersteuning en afstemming. Een moeder zegt: *'Dat je één persoon of groepje hebt die zegt: wij hebben alle info en we kunnen je de goede kant op helpen. En dan gaat het waarschijnlijk ook stukken sneller'*.

6.4 Knelpunten in de informatie-uitwisseling

Professionals nemen vaak contact met elkaar op voor het uitwisselen van informatie, het inwinnen van gegevens of het op de hoogte brengen van anderen. Per organisatie is met een groot aantal uiteenlopende andere organisaties contact. In sommige gevallen is de informatie-uitwisseling niet

³² Advies- en Onderzoeksgroep Beke ontwikkelde deze methode. Het gaat om een gezamenlijk aanpak van politie, gemeente, openbaar ministerie en welzijnswerk. Problematische jeugdgroepen worden in kaart gebracht en daarop wordt een passende een groeps- of individugerichte aanpak samengesteld.

³³ http://www.capelleaandenijssel.nl/documenten/socialezaken/soza_dec_2009.pdf

³⁴ Zie ook: www.eigen-kracht.nl

gelijkwaardig. Zo verstrekken de gespecialiseerde gezinsverzorging en het schoolmaatschappelijk werk veel informatie, zonder informatie te krijgen.

Om te herkennen welke andere organisaties bemoeienis hebben met een jongere, beschikt Capelle aan den IJssel over SISA³⁵. Niet alle organisaties – onder meer de politie en verschillende scholen – zijn echter op dit systeem aangesloten. Professionals geven aan dat informatie-uitwisseling en het delen van signalen over het algemeen goed verloopt. Wel zijn er enkele belangrijke knelpunten. Zo is het voor de politie moeilijk om buiten kantooruren de juiste informatie te verkrijgen. Bovendien krijgt de politie over nieuwe bewoners in de wijken laat of geen signalen door. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren die na jarenlange hulp vanuit een instelling in de wijk komen wonen. Ze hebben geen behoefte meer aan hulp, maar raken zonder die hulp vaak in de problemen. De politie krijgt deze jongeren pas in het oog als de problemen groot zijn.

Verder is het overdragen van informatie en het maken van afspraken lastig rondom verhuizingen. Voor jongeren en ouders is het lastig om te achterhalen hoe de regels op de nieuwe woonplek zijn. Voor professionals is lang niet altijd duidelijk wie het vervolg van de hulpverlening op zich gaat nemen en aan wie ze informatie kunnen overdragen. Die overdracht is erg afhankelijk van de goede wil van de betrokken professionals. Tot slot is het delen van informatie met de geestelijke gezondheidszorg ingewikkeld, ondanks dat het convenant over het delen van informatie ook door GGZ-instellingen is ondertekend.

6.5 Samenvatting en conclusie

De gemeente Capelle aan den IJssel besteedt in haar beleidsnota's veel aandacht aan samenwerking rondom het armoedebeleid, maar het beleid is bij een deel van de professionals onbekend. De jaarlijkse armoedeconferentie vormt een mooie aanleiding om mensen vanuit beleid en praktijk met elkaar in gesprek te brengen en biedt de professionals de gelegenheid om mee te denken over passende verbeteringen en haalbare doelen.

De organisaties die zich bezighouden met hulp bij armoede zijn georganiseerd rondom verschillende netwerken en samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met een specifiek onderwerp, een specifieke doelgroep of een specifieke wijk. Het risico bestaat dat verschillende samenwerkingsverbanden zich tegelijkertijd met hetzelfde gezin bezighouden. Het hoeft geen probleem te zijn dat er verschillende coördinatoren zijn. Dat geeft de mogelijkheid om afhankelijk van de aard van de problematiek de meest passende coördinator te kiezen. Wel is het daarvoor noodzakelijk dat informatie tussen de verschillende overleggen wordt uitgewisseld en dat afstemming plaatsvindt. Op dit moment is het echter niet duidelijk wie wanneer coördineert, hoe de taken tussen coördinatoren, regisseurs en afstemmingsoverleggen zijn verdeeld en hoe de informatiestromen lopen.

³⁵ SISA staat voor Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak.

7 Conclusie en aanbevelingen

De resultaten van het onderzoek in Capelle aan de IJssel laten zien dat armoede vaak samengaat met andere problemen. Armoede is een probleem dat alle andere problemen negatief beïnvloedt. De diversiteit van de gezinnen, de snel veranderende problemen en het grote aantal organisaties dat is betrokken, maken het bieden van goede hulp aan kinderen die leven in armoede niet eenvoudig.

7.1 Conclusie

De Capelse gezinnen vinden een goede band met hun hulpverleners zeer belangrijk. Ook vinden ze het belangrijk dat hun situatie apart wordt gezien en dat hulp op hun situatie wordt afgestemd. ITJ heeft in Capelle aan de ene kant enkele goede voorbeelden gezien, bijvoorbeeld op het gebied van laagdrempeligheid door het organiseren van voorzieningen dicht bij de gezinnen. Aan de andere kant concludeert ITJ dat in een relatief laat stadium hulp wordt geboden en dat risicogroepen niet worden bereikt en uit beeld blijven. Dit is voor een deel terug te leiden naar groepen mensen die geen vertrouwen meer hebben in hulpverlening. Maar voor een ander deel heeft het te maken met het niet analyseren en aanpakken van achterliggende oorzaken, het moeizaam kunnen realiseren van langdurige hulp en de strikte afbakening van doelgroepen voor het armoedebeleid.

Rondom maatwerk, bereik van de doelgroep en samenhang - drie onderwerpen die specifiek van belang zijn voor de hulpverlening aan gezinnen die leven in armoede (zie ook paragraaf 2.3) - concludeert ITJ het volgende:

Maatwerk belemmerd door uit beeld blijven achterliggende oorzaken

Gezinnen die leven in armoede hebben veelal problemen die niet eenvoudig zijn op te lossen. Langdurige hulp met veel aandacht voor het opbouwen van een vertrouwensband is noodzakelijk. Hulptrajecten zijn in Capelle aan de IJssel echter vooral van kortdurende aard. Bovendien krijgen kinderen en gezinnen vooral hulp bij acute problemen. Achterliggende oorzaken en daaraan gerelateerde problemen blijven uit beeld en worden niet aangepakt. Het risico bestaat dat oorzaken blijven bestaan en de situatie zich herhaalt of zelfs verslechtert. Dit heeft negatieve gevolgen voor de kinderen uit deze gezinnen.

Bereik afhankelijk van toeval

De gemeente Capelle heeft de afgelopen jaren veel inspanningen verricht om het bereik van het armoedebeleid te vergroten. Lage drempels zijn gecreëerd door voorzieningen dichtbij mensen te organiseren. Desondanks wordt een deel van de doelgroep nog niet bereikt. Het bereiken van grote groepen mensen is nog afhankelijk van of ze in aanraking komen met mensen die hen informatie bieden en de grootte van hun sociale netwerk. Bovendien zijn verschillende regelingen voorbehouden aan specifieke doelgroepen en is het voor mensen niet altijd duidelijk of en waarom zij wel of niet in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen.

Samenhang tussen activiteiten en samenwerkingsverbanden ontbreekt

Capelle aan den IJssel kent allerlei samenwerkingsverbanden, projecten en activiteiten die te maken hebben met de hulp aan kinderen die leven in armoede. In haar beleidsnota's heeft de gemeente veel aandacht voor samenwerking rondom het armoedebeleid. Het grote aantal samenwerkingsverbanden en coördinatoren maakt het echter onduidelijk wie wanneer aan zet is. Door de kortdurende hulp wisselen de bij een gezin betrokken hulpverleners elkaar regelmatig af. Het risico bestaat dat verschillende samenwerkingsverbanden zich tegelijkertijd met hetzelfde gezin bezighouden en tegengestelde acties in gang zetten zonder dat ze dat van elkaar weten.

ITJ acht verdere verbetering nodig

ITJ heeft op verschillende manieren informatie verzameld over de hulp aan kinderen die leven in armoede. Op basis van bovenstaande oordelen en conclusies vindt ITJ het van groot belang dat de gemeente Capelle aan den IJssel het voortouw neemt om acties ter verbetering te ondernemen. Naar aanleiding van de verzamelde gegevens, de verbeteringsuggesties van professionals (zie bijlage 2) en jongeren en ouders (zie bijlage 3), ziet ITJ verschillende mogelijkheden voor verbetering.

7.2 Aanbevelingen over maatwerk

Betrek jongeren en ouders bij overleg over hulpverlening

Ouders en jongeren kunnen meer dan nu worden betrokken. Daarbij is het belangrijk om de inbreng van jongeren serieus te nemen en afspraken na te komen. Jongeren en ouders willen graag meebepalen welke soort hulp ze krijgen en van wie. Het is goed om met jongeren en ouders te bespreken op welke wijze zij betrokken willen zijn. Daarin is het belangrijk om duidelijk te zijn over in hoeverre hun wensen kunnen worden ingewilligd. Bovendien is het van belang dat professionals open en transparant werken, zodat jongeren vertrouwen opbouwen en weten waar ze aan toe zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk om jongeren en ouders uit te nodigen bij het casusoverleg waarin hun situatie wordt besproken. Daarnaast kunnen jongeren en ouders meebepalen welke professional de coördinatie van de hulp op zich kan nemen. Dit vergroot het draagvlak voor de hulp in het gezin. Het is van belang dat deze coördinator gedurende langere tijd bij de jongere en het gezin betrokken blijft, de totaalsituatie van het gezin in kaart brengt en de hulpverlening in overleg met het gezin afstemt.

Hoewel jongeren het behoud van hun privacy heel belangrijk vinden, is tegelijkertijd informatie-uitwisseling wel nodig om vroegtijdig te kunnen ingrijpen. Het zou goed zijn om dit probleem met jongeren te bespreken en te bekijken welke oplossingen zij daarover aandragen.

Breng achterliggende problemen in beeld en pak ze aan

Doordat de aandacht uitgaat naar acute problemen blijft hulp voor achterliggende problemen achterwege. Capelle aan den IJssel kent een aantal initiatieven (zoals het Lokaal Zorg Netwerk en Sociale Activering met Zorg) die de hele gezinssituatie in kaart brengen en een plan maken om te werken aan het totaal van de problemen. Het is belangrijk om deze werkwijze te behouden en uit te bouwen. Bij het in kaart brengen van achterliggende problemen is het essentieel de verschillende leefgebieden en het belang van het kind in het vizier te houden. Daarnaast is het van

belang om te zoeken naar mogelijkheden om langduriger hulp te bieden, zodat na het aanpakken van de acute problemen ruimte is voor het aanpakken van oorzaken en minder acute problemen.

7.3 Aanbevelingen over participatie en het bereiken van de doelgroep

Behoud lage drempels en vergroot de beschikbaarheid van informatie

Capelle kent verschillende laagdrempelige voorzieningen – zoals LinC en de Inkomensbrigade - die dicht bij de doelgroep zijn georganiseerd. Ouders en jongeren waarderen de wijze waarop ze dat doen. Deze manier van werken verdient het daarom te worden behouden. Ook kan worden gekeken op welke manier andere organisaties verder de wijken in kunnen worden gebracht.

Voor andere soorten hulp – zoals aanvullende financiële regelingen - is het nodig om de drempels te verlagen. Daarvoor is het van belang om informatie over bijzondere bijstand en andere regelingen beter toegankelijk te maken, ook voor mensen die taalachterstanden hebben. Dat kan onder meer door mensen persoonlijk voor te lichten en te zorgen dat professionals goed op de hoogte zijn van alle regelingen zodat zij hun cliënten kunnen informeren.

Spoor tegenstrijdige regelgeving op en zoek naar manieren om die tegen te gaan

Op dit moment bestaan in Capelle aan den IJssel allerlei verschillende financiële regelingen, regelgeving om in aanmerking te komen voor woningen en activiteiten voor ondersteuning voor verschillende doelgroepen. Het zou goed zijn om voor iedere doelgroep een overzicht te maken van de regelingen en activiteiten waarvoor die groep in aanmerking komt. Dat overzicht zou informatie moeten geven over zaken die te maken hebben met inkomen, wonen, gezondheid, opvoeding, school en vrije tijd. Men kan dan tevens kijken welke regels en activiteiten daarin tegenstrijdig zijn.

Uit zo een overzicht per doelgroep kan ook worden afgeleid voor welke doelgroepen nu nog een aanbod ontbreekt. Daarna zou moeten worden gezocht naar manieren om de tegenstrijdige regels tegen te gaan en een passend aanbod te ontwikkelen voor de groepen die dat nodig hebben.

7.4 Aanbevelingen over samenwerking en samenhang

Zorg voor meer regie tussen de samenwerkingsverbanden

Het zou goed zijn om – samen met professionals - alle samenwerkingsverbanden en coördinatoren te inventariseren, te bepalen wie wanneer het voortouw neemt en de gemaakte keuzes actief naar buiten te brengen.

Daarnaast zijn er op dit moment grote verschillen tussen de beschikbare voorzieningen in Capelle aan den IJssel en omliggende gemeenten. Dit leidt tot verwarring en onbegrip bij jongeren en ouders en is ook verwarrend voor organisaties die niet alleen actief zijn in Capelle, maar ook in andere gemeenten in de stadsregio Rotterdam. Hoewel gemeenten hierin beleidsvrijheid hebben, verdient het aanbeveling om samen met omliggende gemeenten verschillen te inventariseren en te kijken waar het wenselijk is de verschillende voorzieningenniveaus op elkaar af te stemmen.

7.5 Doe wat werkt voor Capelle aan den IJssel

Het bestuur van de gemeente Capelle aan den IJssel heeft toegezegd om naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek waar nodig verbeteracties in gang te zetten. We vragen de vertegenwoordigers van de gemeente Capelle dan ook om samen met jongeren, ouders, professionals en andere betrokkenen de aanbevelingen nader te concretiseren en uit te voeren. Vervolgens zal ITJ de uitvoering van de acties gedurende de komende twee jaar volgen.

Bijlage 1: Risicoselectie

ITJ wil onderzoek doen in gemeenten waar het (risico op het) probleem groot is. Het vooronderzoek liet diverse indicatoren zien die sterke samenhang vertonen met armoede. Gekeken is of over die indicatoren lokale gegevens zijn en of de gegevens per regio variëren. De selectie van gemeenten is gebeurd in verschillende stappen.

Eerste selectie

Om tot een eerste selectie van gemeenten te komen, zijn drie indicatoren gekozen:

- Percentage éénoudergezinnen ten opzichte van aantal particuliere huishoudens: 53 procent van de kinderen die in een arm gezin wonen³⁶, komt uit een éénoudergezin ten opzichte van veertien procent onder de totale groep kinderen³⁷.
- Percentage kinderen dat leeft in een bijstandsgezin: van de totale groep kinderen leeft zes procent in een bijstandsgezin. Onder arme kinderen is dit percentage ruim zes keer zo groot.
- Percentage kinderen in bijzondere bijstand: Armoede leidt tot sociale uitsluiting van kinderen, in die zin dat zij om financiële redenen minder vaak deelnemen aan sport, culturele en recreatieve activiteiten³⁸. De bijzondere bijstand is onder meer bedoeld om het toch mogelijk te maken om aan deze activiteiten deel te nemen.

Vervolgens is de som van deze percentages bepaald, vanuit de veronderstelling dat elk van deze indicatoren evenredig mee weegt. De range van deze 'nieuwe variabele' liep van 2,5 tot 50. De achttien hoogst scorende gemeenten zijn geselecteerd: Amsterdam, Arnhem, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Heerlen, Kerkrade, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Vlissingen en Zoetermeer. Gemeenten waar ITJ al eerder onderzoek deed of waar ITJ-onderzoek loopt zijn uit deze selectie uitgesloten.

Tweede selectie

Vervolgens is een tweede selectie gemaakt, omdat de beschikbare capaciteit het slechts mogelijk maakt om vier gemeenten te onderzoeken. De tweede selectie is gebeurd op basis van de volgende indicatoren:

- Kinderen in achterstandswijken: zeventien procent van alle kinderen in Nederland woont in een achterstandswijk. Dit percentage kan oplopen tot zestig procent³⁹. De score van een wijk wordt bepaald door inkomen, opleidingsniveau en werkloosheid in het postcodegebied. Bij een score boven een bepaalde waarde, wordt het gebied als achterstandswijk getypeerd. Inkomen, opleidingsniveau en werkloosheid hangen sterk samen met armoede.

³⁶ Gekeken is naar kinderen die wonen in een huishouden onder 120 procent van het sociaal minimum.

³⁷ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

³⁸ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

³⁹ http://www.rivm.nl/vtv/object_map/o2956n21844.html

- Percentage arbeidsongeschikten: veertien procent van de arme kinderen woont in een gezin dat leeft van een WAO- of WW-uitkering, ten opzichte van vier procent in de totale populatie⁴⁰.
- Werkloosheid onder jongeren: deze indicator is meegenomen als een van de mogelijk nadelige gevolgen van opgroeien in armoede.
- Aantal jongeren 4 tot 18 jaar ten opzichte van aantal jongeren van 0 tot 25 jaar en het totaal aantal inwoners van de gemeente.

Dit heeft geleid tot de selectie van: Schiedam, Groningen, Zoetermeer en Capelle aan den IJssel.

⁴⁰ Jehoel-Gijsbers, G. Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2009.

Bijlage 2: Oplossingen aangedragen door professionals

Tijdens de versnellingskamer die plaatsvond op 9 september 2010 noemden professionals allerlei oplossingen om de (samenhang in) hulpverlening aan kinderen die leven in armoede te verbeteren. Hieronder zijn de oplossingen die het belangrijkste werden gevonden weergegeven, geclusterd per onderwerp.

Betrekken doelgroep

- Mensen stimuleren in hun zelfvertrouwen, zodat zij beter kunnen functioneren. Uiteindelijk moet men het ook zelf kunnen.
- Een netwerk opzetten dat gerund wordt door mensen die de armoede hebben overwonnen.
- Intensiveren van sociale activering.

Stimuleren sociale omgeving

- Meer groepsgerichte aanpak van ouders in armoede, zoals gezamenlijk budgetteren, sporten, opvoedingsondersteuning, ontspanning en elkaars kinderen opvangen.
- Bevorderen van eigen sociaal netwerk en het creëren van 'civil society' waarin mensen elkaar kunnen helpen.
- Versterken van het sociaal netwerk rondom de persoon.
- Inzet van vrijwilligers om gezinnen te steunen, bijvoorbeeld als nazorg.
- Meer gebruik maken van Eigen Kracht Conferenties.

Vroegtijdige en intensieve begeleiding

- Meer inzetten op outreachende benadering.
- Goed signaleringssysteem (er is vaak meer dan het ene knelpunt waarvoor men zich meldt).
- Veel meer begeleid wonen projecten.
- Onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om voor een deel van de mensen langdurige hulpverlening in te zetten om situatie stabiel te houden.

Wonen

- Meer woningen beschikbaar stellen voor jonge alleenstaande moeders.
- In diverse buurten zijn te veel sociale huurwoningen. Gezinnen met problemen komen alleen in aanraking met andere gezinnen met soortgelijke problemen. Ook jongeren krijgen geen andere voorbeelden, maar ontmoeten op straat jongeren met dezelfde problemen.

Hechtere samenwerking

- GGZ-instellingen benaderen voor deelname in de netwerken.
- Opstarten van samenwerkingsverbanden tussen instellingen en organisaties, bijvoorbeeld met het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld van de GGD.
- Netwerken digitaliseren.

Regie

- Regiefunctie van de gemeente beter invullen en meer nadruk leggen op de gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- Meer duidelijkheid over de regiefunctie.
- Voor iedereen duidelijk afspreken wie verantwoordelijk is voor welke taak binnen het gezin.
- Eén aanspreekpunt voor het gezin die als coördinator fungeert. Bijvoorbeeld zoals de wijkcoaches in Enschede zijn ingevuld.
- Eén plan van aanpak met doelstellingen voor het gezin.

Samenhang bevorderen

- Visie op integrale aanpak verder ontwikkelen en uitwerken zodat versnippering wordt voorkomen.
- Armoede niet blijven benaderen als een op zichzelf staand probleem, maar gemeentebeleid breed op het onderwerp afstemmen.
- Continuïteit waarborgen.
- Begeleiding niet afsluiten voordat je zeker weet dat een andere instantie ermee verder gaat (indien dit nodig is).
- Vermijden van regels die elkaar tegenspreken, zoals eerst inschrijving UWV en dan inkomen regelen.

Informereren over hulp en mogelijkheden voor jongeren, ouders en professionals

- Online sociale kaart van alle hulpverlenende instanties gerubriceerd op thema.
- Voldoende kennis van de sociale kaart bij instanties.
- Betere PR voor de vele mogelijkheden voor hulpverlening binnen Capelle.

Overig

- Producten van bijna over datum voor zeer gereduceerd bedrag verdelen (afspreken met supermarkten, bakkers, slaggers, etc).
- Meer geld om multiprobleem te begeleiden.
- Weg met de wachtlijsten.
- Strengere regels omtrent afsluiten leningen en kredieten.
- Geven van budgettips en voorlichting over leningen en schulden.
- Een aanspreekpunt dat fondsen aanschrijft.
- Opleidingen beter afstemmen op trends en verwachtingen op de arbeidsmarkt.

Bijlage 3: Wat vinden jongeren en ouders belangrijk?

In de interviews noemden de jongeren en ouders een aantal aanbevelingen die voor hen belangrijk zijn. Hieronder zijn ze geclusterd per onderwerp.

Activiteiten voor kinderen en jongeren

- Er zijn voldoende laagdrempelige (gratis) activiteiten voor kinderen, zodat zij in contact komen met andere kinderen.
- In de buurt zijn meer gevarieerde activiteiten voor jongeren.
 - o Er zijn meer verenigingen (sportcentrum) en uitgaansgelegenheden (zoals bioscoop, disco, graffitimuur) in de buurt.
 - o Het buurthuis is vaker open (in ieder geval op zondag).
- Jongeren worden actief geïnformeerd over activiteiten die plaatsvinden bij hen in de wijk.
- Jongeren hebben binnen hun wijk een stem over wat zij belangrijk vinden. De gemeente luistert naar de jongeren. Jongeren ervaren dat hun inbreng effect heeft.
- Er komt een beter aanbod van het openbaar vervoer, zodat jongeren gemakkelijker bepaalde activiteiten kunnen ondernemen.

Activiteiten voor ouders

- In Capelle worden (vooral in de wijk) laagdrempelige (gratis) activiteiten voor ouders aangeboden. Vergelijkbaar met de inloop van het buurthuis. Relevante organisaties worden uitgenodigd om de doelgroep te bereiken en de ouders te wijzen op de mogelijkheden die er zijn.
- Er is een voldoende aanbod aan activiteiten dat ouders helpt om zich meer onderdeel van de maatschappij te voelen en om de kans op een betaalde baan te vergroten (vrijwilligerswerk, een (bij)baantje, cursus of opleiding). Ouders worden actief gewezen op de verschillende mogelijkheden die er zijn.

Veiligheid in de wijk en kwaliteit van wonen

- De wijken zijn schoon en veilig.
 - o Er is meer groen en verlichting op straat en de huizen zijn - waar nodig - opgeknapt.
 - o Er is een vaste groep bewoners die met elkaar een band opbouwt en zich verantwoordelijk voelt voor de buurt.
 - o Kinderen kunnen veilig op straat spelen.
 - o Agressie en criminaliteit zijn teruggedrongen.
 - o De politie is zichtbaar in de wijk aanwezig.
- Ouders worden in de gelegenheid gesteld onvrede over hun woonomstandigheden kenbaar te maken. Ook wordt onderzocht of er mogelijkheden tot verbetering zijn (bijvoorbeeld op het gebied van beperkte woonruimte, een hoge huur, slechte hygiëne of onderhoud).

Een resultaatgericht aanbod

- Ouders worden door hulpverleners serieus genomen. Zij worden gezien als de deskundige over hun kind. Door beter naar ouders te luisteren en samen met hen op te trekken worden diagnoses eerder gesteld en worden er minder fouten gemaakt.
- Ouders hebben een vast contactpersoon die hen langdurige begeleiding biedt en waar ze een vertrouwensband mee op kunnen bouwen.
- Hulpverleners mogen, indien nodig, meer doen dan hun taakomschrijving verlangt.
- Het aantal hulpverleners dat bij een gezin betrokken is, is te overzien.
- Ouders met (beginnende) pubers krijgen een opvoedcursus aangeboden op laagdrempelige locaties.

Samenwerking

- Indien er verschillende organisaties bij een gezin betrokken zijn, dan vindt er een gezamenlijk overleg plaats. Overlap wordt zo voorkomen.
- Er is een regievoerder die het overzicht heeft en inziet/weet wat een ouder in een bepaalde casus nodig heeft. Hierdoor verloopt de hulpverlening sneller en worden problemen voorkomen.
- Ouders worden betrokken in de onderlinge communicatie over de zorg. Hulpverleners gaan zorgvuldig om met de informatie die zij krijgen.
- Er is sprake van een goede overdracht waardoor ouders niet steeds opnieuw hun hele verhaal hoeven te doen.

Informatievoorziening

- Ouders worden geïnformeerd over informatie die voor hen relevant is. Informatie over voorzieningen en regelingen bereikt hen nu bij toeval (via mond tot mond reclame).
- Hulpverleners bieden ouders concrete hulp op maat aan. Zij praten niet enkel, maar bieden (praktische) steun door informatie voor ouders uit te zoeken en de ouders wegwijs te maken in de verschillende regelingen.
- De gemeente vertelt mensen uit andere landen welke regels er zijn en hoe Nederland georganiseerd is. Zij stuurt regelmatig alle nieuwkomers een uitnodiging voor een cursus.
- Er wordt meer aandacht besteed aan de gevolgen van taalproblemen bij ouders. Het niet goed kunnen spreken/lezen van de Nederlandse taal is nog te veel een belemmering. Informatie wordt hierdoor verkeerd begrepen.

(Financiële) regelgeving

(Financiële) regelgeving sluit bepaalde groepen niet uit of werkt elkaar niet tegen. Ook wordt de persoonlijke situatie van het gezin in de besluitvorming meegenomen.

Onderwijs

- Scholen bieden kwalitatief goed en veilig onderwijs.
 - o Pestgedrag wordt teruggedrongen en er wordt niet gediscrimineerd.
 - o Kinderen die een extra aanbod nodig hebben krijgen dit.

- Er is oog voor kinderen en jongeren die (dreigen) uit (te) vallen. Ieder kind in Capelle kan onderwijs volgen.
- Bij de vertrouwenspersoon op school kan, zonder dat anderen het zien, informatie in vertrouwen worden verteld. De vertrouwenspersoon is duidelijk in wat zij kan bieden. Indien nodig stelt zij zich actief en resultaatgericht op.