



Citeerwijze van dit artikel:

Klaas Kloosterman, 'Minima zetten de lijnen uit van nieuw armoedebeleid', *bso* 2013, juli-september, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000024

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000024

## Minima zetten de lijnen uit van nieuw armoedebeleid

*Klaas Kloosterman*

### Inleiding

Sinds enkele jaren hebben lokale overheden veel aandacht voor burgerparticipatie bij de totstandkoming van beleid. Daaraan liggen zowel idealistische motieven als pragmatische overwegingen ten grondslag. Vanuit democratisch oogpunt is het aantrekkelijk om zo veel mogelijk mensen mee te laten beslissen over zaken die hen aangaan. Daarnaast kan burgerparticipatie het draagvlak voor beleid vergroten. En niet het minst belangrijk: door participatie kan de kwaliteit van het te ontwikkelen beleid toenemen.

De gemeente Groningen heeft eind 2011 haar beleidsmedewerkers de opdracht gegeven om minima te laten participeren bij de totstandkoming van nieuw armoedebeleid. De gemeente wilde daarbij gebruikmaken van wat *'mensen zelf willen en kunnen, waar de behoefte ligt, wat werkt en wat niet werkt. Uiteindelijk moet er dan een breed gedragen beeld ontstaan van wat nodig is – zodat mensen op eigen kracht uit de armoede komen en blijven – en wat wij kunnen doen om hen daarin te faciliteren.'*

In dit artikel leest u hoe Onderzoek en Statistiek (O&S) Groningen samen met beleidsmedewerkers van de gemeente en een postdoctorale onderzoeker van de Rijksuniversiteit Groningen de in de vorige alinea geformuleerde opdracht heeft uitgevoerd. Daarbij hebben we een vernieuwende onderzoeksmethodiek ingezet, met daarin elementen uit de zogenoemde *Deliberatieve Peiling* (Fishkin & Luskin, 2005).

Een belangrijk uitgangspunt bij deze methodiek is het volgende: op basis van uitgewogen informatie neemt een (via een aselecte steekproef verkregen) deelnemersgroep bepaalde beslissingen. Met uitgewogen informatie bedoelen we: een evenredig aanbod aan voors en tegens van diverse beleidsopties. In dit onderzoek bestaat de deelnemersgroep uit minima. Deze groep neemt beslissingen die bepalend zijn voor het nieuwe armoedebeleid. Deze methode wijkt op een aantal punten af van inspraakprocedures, waarbij meestal geen sprake is van een aselecte groep deelnemers, geen uitgewogen informatie wordt aangeboden en er geen beslissingsbevoegdheid is met betrekking tot de keuze van beleidsprioriteiten.

## Voorwaarden

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de gemeente Groningen een aantal voorwaarden gesteld aan de participatie van minima bij de totstandkoming van nieuw beleid. De belangrijkste daarvan zijn:

Niet alles kan

De mogelijkheden voor nieuw beleid worden begrensd door wetgeving (bijvoorbeeld de WWB). Daarnaast staat armoedebeleid niet op zichzelf. Dit beleid is immers ingekaderd in een totaalvisie. Welke (andere) doelen heeft een gemeente zich gesteld? Hoeveel moet er eventueel worden bezuinigd?

De bij het onderzoek betrokken minima moeten weloverwogen beslissingen nemen

De gemeente Groningen neemt de inbreng van minima bij de totstandkoming van beleid serieus. Dat betekent ook dat het betrekken van de doelgroep bij het ontwikkelen van beleid alleen zin heeft, als mensen weloverwogen beslissingen kunnen nemen. De consequentie hiervan is dat de deelnemers aan het onderzoek goed op de hoogte moeten zijn van voor- en nadelen, en van de consequenties van bepaalde beleidskeuzes.

## Opzet van het project 'Burgerparticipatie Armoedebeleid'

Hieronder bespreken we kort alle stappen van de door ons gebruikte methodiek. Daarna gaan we in op de opbrengst van het project en de leerervaringen die het heeft opgeleverd.

### Stap 1: inventarisatie huidig beleid, vaststellen knelpunten

Eerst hebben we het staande beleid geëvalueerd. Hiervoor hebben we een tiental zogenoemde rondetafelgesprekken gevoerd met dienstverlenende organisaties (o.a. maatschappelijk werk, Voedselbank) en belangenorganisaties (Wmo-Platform, cliëntenraad van de Sociale Dienst Groningen). Doel van die gesprekken was het beantwoorden van de volgende vragen:

Waar werkt het huidige beleid goed naar de mening van de gesprekspartners?

Welke onderdelen zijn voor verbetering vatbaar?

Wat zijn hoopgevende ontwikkelingen?

De gesprekken leverden een tiental thema's op waarvoor volgens de door ons gesproken organisaties gold dat:

ze van belang waren om mee te nemen in het nieuwe armoedebeleid;

ze nog onvoldoende aandacht kregen binnen het staande beleid, of nog niet op de juiste manier waren uitgewerkt;

ze de participatie – van op zijn minst een deel – van de minima in de weg staan.

Voor een uitgebreide beschrijving van de thema's verwijzen we naar het onderzoeksrapport: Kamp-Schuringa et al., 2012.

## Stap 2: minima kiezen de vier belangrijkste thema's

Voor dit onderdeel hebben we een aselecte steekproef van 1.600 personen getrokken uit de in de gemeente Groningen bekende minima. Onze inschatting was dat ongeveer een kwart van de door ons aangeschreven personen aan deze fase van het project mee zou willen werken. Uiteindelijk reageerden 348 personen.

Aan de respondenten hebben we gevraagd welke van de tien thema's echt van belang zijn als het gaat om het voorkomen en het bestrijden van armoede. Vooraf is met de opdrachtgever afgesproken dat de vier hoogst scorende thema's een centrale rol in het nieuwe armoedebeleid krijgen.

### De belangrijkste thema's vaststellen, een strategie

We wilden graag dat de respondenten zich een genuanceerd beeld konden vormen van de problematiek rond de geselecteerde thema's. De vraag daarbij is: hoe kun je dat inhoudelijk goed overdragen naar de groep minima? Uit eerder onderzoek, Kloosterman & Beukeveld, 2010, is gebleken dat bij de communicatie tussen professionals en minima het gebruik van film een goed hulpmiddel is. Ook bij dit onderzoek hebben we voor het medium film gekozen. Samen met 'Het eerste bedrijf, bureau voor communicatie en theater' hebben we voor elk van de tien thema's een script geschreven. Deze scripts zijn met behulp van acteurs van hetzelfde bedrijf verfilmd. Daarbij hebben we erop gelet dat nuancering rond de uitgebeelde thema's gewaarborgd was. Ook hebben we geprobeerd de thematiek voor de doelgroep herkenbaar in beeld te brengen. Of we daarin geslaagd zijn, valt te beoordelen door het bekijken van de films. Dat kan via de link <http://www.stadjersonline.nl/rang.html>.

De 1.600 personen uit de steekproef hebben we schriftelijk uitgenodigd om de gemaakte films via internet te bekijken. Daarbij hebben we hen gevraagd welke thema's opgenomen moesten worden in het nieuwe armoedebeleid. De respondenten konden online de thema's beoordelen met behulp van de klassieke schoolcijferschaal (1 t/m 10). Hoe hoger het cijfer, des te belangrijker het thema. Minima die thuis niet over internet beschikken, konden gratis gebruikmaken van een internet-pc bij een van de vestigingen van de Openbare Bibliotheek in de stad. Of van een internetverbinding bij Onderzoek en Statistiek Groningen. Het aantal respondenten dat gebruikmaakte van een pc bij de bibliotheek, is onbekend. Vier respondenten bezochten ons kantoor om de films te bekijken en te beoordelen.

De respondenten hebben de volgende thema's als de belangrijkste aangeduid:

Integraal en beter samenwerken door gemeente en instanties (gemiddeld 7.7);

Meer aandacht voor inkomensondersteunende maatregelen en betere schuldhulpverlening (gemiddeld 7.6);

Ontwikkelen van taal- en communicatieve vaardigheden (gemiddeld 7.4);

Eén centraal loket voor alle geldzaken (gemiddeld 7.4).

Bij de beoordeling van de films hebben we de respondenten ook gevraagd of ze mee wilden werken aan een vervolgronde. Mensen die toestemden, hebben we

gevraagd een e-mailadres op te geven voor verdere communicatie. Met personen zonder e-mail en mensen die hun mail hiervoor niet wilden gebruiken, onderhielden we schriftelijk contact.

### **Stap 3: uitdiepen van de thema's**

Allereerst hebben we de vier overgebleven thema's verder uitgediept. Dit hebben we gedaan met behulp van een groep mensen die hetzij professioneel, hetzij als ervaringsdeskundige bij de armoedeproblematiek zijn betrokken. Welke acties zou je kunnen ondernemen om knelpunten rond de vier thema's op te lossen? Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan de verschillende strategieën om dit aan te pakken?

Het resultaat van die verdiepingsslag is wederom in samenwerking met 'Het eerste bedrijf' verfilmd. De respondenten die aan de vervolgronde meedoen, kregen via de mail (of per brief) een linkje toegestuurd. Daarmee konden ze de vier in dit stadium gemaakte films bekijken. De films in deze ronde dienden puur ter informatie van de deelnemers.

### **Stap 4: de peilingsdag**

De laatste stap in de onderzoeksopzet is de peilingsdag. We hebben de respondenten die zich hebben opgegeven voor dit onderdeel (ruim 100 personen), uitgenodigd voor een bijeenkomst op locatie in de binnenstad van Groningen.

De deelnemers waren vooraf goed geïnformeerd over de vier overgebleven thema's. De voor deze ronde vervaardigde films hebben ze thuis, eventueel samen met anderen (familieleden, burens etc.), kunnen bekijken en bespreken.

De opzet van de dag was als volgt: de tachtig personen die op deze dag daadwerkelijk kwamen opdagen, werden verdeeld in acht groepen. Deze groepen bespraken de vier thema's onder leiding van speciaal voor deze methodiek getrainde gespreksleiders. Belangrijk in deze fase was dat minima met elkaar bespraken wat er moest gebeuren om de problemen die samenhangen met de vier thema's op te lossen. De gespreksleiders die hierbij assisteerden, waren getraind om hun eigen inbreng in de gesprekken te minimaliseren. 's Ochtends werden in één sessie twee thema's behandeld, 's middags in een andere sessie de resterende twee.

Na elk van beide sessies vond een plenaire bijeenkomst plaats. Bij deze plenaire bijeenkomst was een forum van beleidsverantwoordelijken en uitvoerenden aanwezig met relevante kennis over de besproken thema's. Zo was bij het thema schuldhulpverlening de verantwoordelijke wethouder aanwezig, maar ook de directeur van de Groningse Kredietbank. De directeurs van de dienst Sozawe en van de MJD (maatschappelijk werk) zaten in het panel om vragen te beantwoorden over de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende organisaties.

De leden van het forum kregen vooral vragen te beantwoorden in de trant van 'Waarom is al niet veel eerder ...?' en 'Het zou toch mogelijk moeten zijn dat ...'

### **Stemmen**

Na de beide sessies en de bijbehorende plenaire bijeenkomsten hebben we de minima nogmaals gevraagd het relatieve belang van de vier thema's aan te

geven. We wilden daarmee kijken of de peilingsdag – en de voorbereiding erop – het onderlinge belang van de thema's voor de deelnemers had veranderd. Om dit vast te stellen hebben we de minima daarbij de volgende vraag voorgelegd:

*'Stelt u zich voor dat u 100 punten mag verdelen over de vier thema's. Hoeveel punten krijgen de thema's dan? Hoe belangrijker u een thema vindt, hoe meer punten u geeft. U moet de 100 punten dus verdelen over de vier thema's.'*

De verdeling van de punten leverde de volgende gemiddeldes op:

1. integraal en beter samenwerken door gemeente en instanties (gemiddeld 27,2 punten);
2. meer aandacht voor inkomensondersteunende maatregelen en betere schuldhulpverlening (gemiddeld 26,3 punten);
3. één centraal loket voor alle geldzaken (gemiddeld 25,6 punten);
4. ontwikkelen van taal- en communicatieve vaardigheden (gemiddeld 20,9 punten).

Aan het eind van de peilingsdag bevestigde de wethouder dat de resultaten van het onderzoek de basis vormen van het nieuwe armoedebeleid.

## **Opbrengst van het onderzoek**

De belangrijkste opbrengsten van het onderzoek kunnen we als volgt samenvatten:

1. verantwoorde keuze van doelen bij de formulering van nieuw armoedebeleid;
2. gedegen inzicht in hoe deze doelen bereikt kunnen worden;
3. meer commitment aan het beleid door de doelgroep (minima).

Hieronder gaan we kort in op deze punten.

### **1 Verantwoorde keuze van doelen bij de formulering van nieuw armoedebeleid**

In de gekozen opzet heeft de gemeente Groningen samen met een representatieve groep minima vastgesteld welke doelen de speerpunten zijn bij het nieuwe armoedebeleid. De minima hebben een belangrijke stem gekregen in de keuze van die beleidsdoelen.

Daarbij geldt dat de gemeente zich heeft gecommitteerd aan de uitkomsten van dit onderzoek bij de beleidsvorming. Hiervoor verwijzen wij naar de nota 'Samen actief tegen armoede: kadernota voor het nieuwe armoedebeleid'.

### **2 Meer inzicht in hoe deze doelen bereikt kunnen worden**

Misschien nog wel belangrijker dan het eerste punt is het volgende. De gesprekken die minima in groepen hebben gevoerd tijdens de ochtend- en

middagssessies, leveren een schat aan informatie op. Alle groepsgesprekken in beide sessies hebben we opgenomen op mp3-spelers. Via kwalitatieve analyse hebben we dit materiaal verder ontleed. Voor een beschrijving van de methodiek bij dergelijke analyses verwijzen we naar *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, hoofdstuk 3 en 4 (Boeije, 2005). Die gesprekken leverden vooral informatie op over de manier waarop beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd: waarmee moet vooral rekening worden gehouden, wat zijn de valkuilen, waar liggen de kansen.

### **3 Meer commitment aan beleid door de doelgroep (minima)**

Als een van de grote voordelen van burgerparticipatie geldt dat ontwikkeld beleid meer gedragen wordt door de groep voor wie dat beleid tot stand is gebracht. Mensen voelen zich meer betrokken; afwegingen die zijn gemaakt bij de keuzes voor nieuw beleid, worden ook zichtbaarder voor de doelgroep. Daarnaast is het van belang dat de doelgroep zich gehoord voelt.

Het meedenken bij de totstandkoming van nieuw beleid is een belangrijk middel om mensen te activeren. Een belangrijk aspect voor die activering is de benadering van de doelgroep. In dit project hebben we de deelnemende minima beschouwd als deskundigen en hebben we hen, waar mogelijk, ook als zodanig benaderd. De deelnemers kregen als waardering cadeaubonnen ter waarde van ongeveer tachtig euro. Daarnaast kregen ze een lunch aangeboden en, aan het eind van de dag, een drankje.

### **Aandachtspunten voor de toekomst**

Tijdens en na de uitvoering van dit project zijn enkele zaken naar voren gekomen die we onder de aandacht willen brengen.

### **Continuïteit is een essentiële voorwaarde**

Bij een project waarbij burgerparticipatie een belangrijke rol speelt, is het noodzakelijk om met de doelgroep te blijven communiceren. Dit geldt zowel tijdens als na afloop van het project. Tijdens het project is het van belang dat burgers goed kunnen volgen wat er met hun inzet gebeurt en wat eventuele vervolgstappen zijn.

Burgerparticipatie is een doorlopend proces. Als je via een dergelijk project burgers activeert om mee te denken over toekomstig beleid, is het van belang de deelnemers ook na het project te blijven informeren en betrekken.

De uitdaging voor de gemeente Groningen is dan ook de groep burgers die aan dit project heeft meegedaan, blijvend aan zich te binden. Enerzijds om de inzet en de kracht van deze groep gedurende langere tijd in te zetten bij beleidsontwikkeling en -realisatie, anderzijds om te voorkomen dat de gunstige effecten van het activeren van deze groep minima verloren gaan.

### **Nog meer aandacht voor een kwalitatieve analyse**

Tijdens dit project hebben we veel aandacht geschonken aan het bepalen welke thema's belangrijk zijn bij de ontwikkeling van nieuw armoedebeleid. De gekozen thema's hebben daadwerkelijk ook een prominente rol gekregen in het nieuwe beleid. Naar de smaak van de onderzoekers is er nog te weinig gedaan met de uitkomsten van de kwalitatieve analyse. Een aandachtspunt voor de directe toekomst.

## Verdere uitwerking van de gehanteerde methodiek

Uit een achteraf afgenomen vragenlijst bleek dat zowel de opdrachtgever als de deelnemers/respondenten de door ons gehanteerde methodiek enthousiast hebben ontvangen. In de directe toekomst willen we deze methodiek dan ook op andere terreinen inzetten.

De gebruikte films uit de eerste ronde zijn te bekijken op <http://www.stadjersonline.nl/rang.html>.

De films uit de tweede ronde zijn te bekijken op <http://www.stadjersonline.nl/films.html>.

### Literatuur

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Fishkin, J., & Luskin, R. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*, 40(3), 284-298.

Gemeente Groningen. *Samen actief tegen armoede, Kadernota voor het nieuwe armoedebeleid*. Ontleend aan <http://t.co/hG1Jj8Sdb6>

Kloosterman, K., & Beukeveld, M.T.G. (2010). *Meedoen is Meetellen*. Groningen: Gemeente Groningen.

Kamp-Schuringa, L., Kloosterman, K., Pauly, M., Engelsman, I., & De Jong, L. (2012). *Samen actief tegen armoede, Onderzoeksrapport voor het nieuwe armoedebeleid*. Ontleend aan [http://www.os-groningen.nl/images/stories/rapport/Het\\_nieuwe\\_armoedebeleid.pdf](http://www.os-groningen.nl/images/stories/rapport/Het_nieuwe_armoedebeleid.pdf)