



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

# Achter de voordeur in Amsterdam

**Deel II**

**ONDERZOEKSRAPPORT  
EN BIJLAGEN**



## Leeswijzer

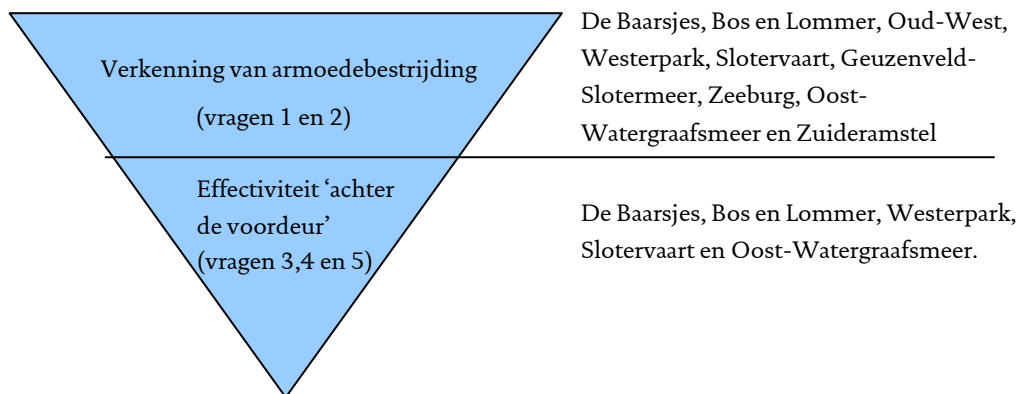
Voor u ligt deel II (het Onderzoeksrapport en de bijlagen) van het rapport van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de armoedebestrijding door de bij de rekenkamer aangesloten stadsdelen en, in het bijzonder, de 'achter de voordeur' aanpak in 5 stadsdelen.<sup>1</sup> De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale probleemstelling:

Welke maatregelen nemen de stadsdelen om armoede in het stadsdeel tegen te gaan en is de 'achter de voordeur' aanpak daarbij effectief?

Voor de beantwoording van deze centrale probleemstelling onderzocht de rekenkamer vijf onderzoeksvragen:

1. Wat is de armoedesituatie (cijfermatig) per stadsdeel?
2. Welke maatregelen nemen de stadsdelen, naast de maatregelen van de centrale stad, om de bestaande armoede te bestrijden?
3. Wat zijn de doelen die de stadsdelen met de 'achter de voordeur' aanpak nastreven en worden deze behaald?
4. Welke methoden hanteren de stadsdelen bij de uitvoering van de 'achter de voordeur' aanpak en worden deze uniform toegepast?
5. Wat zijn de kosten van de 'achter de voordeur' aanpak?

De rekenkamer maakte bij haar onderzoek onderscheid tussen de verkennende vragen en de vragen gericht op de effectiviteit van de 'achter de voordeur' aanpak:



Het Onderzoeksrapport en de bijlagen vormen samen met het Bestuurlijk rapport (Deel I) het volledige rapport van de rekenkamer. Het Onderzoeksrapport bevat, in detail, de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het Bestuurlijk rapport is digitaal beschikbaar op [www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl).

<sup>1</sup> De start van dit onderzoek lag voor de wijziging van de verordening op de stadsdelen (d.d. 17 februari 2010) waarmee alle stadsdelen aangesloten zijn bij de Rekenkamer Amsterdam.



## Onderzoeksrapport - inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Achter de voordeur in Amsterdam	9
1.3	Afbakening onderzoeksonderwerp	12
1.4	Onderzoeksvragen en normenkader	14
1.5	Aanpak	16
1.6	Leeswijzer	16
<b>2</b>	<b>Armoedesituatie en maatregelen stadsdelen</b>	<b>19</b>
2.1	Inleiding	19
2.2	Armoedesituatie in de Amsterdamse stadsdelen	19
2.3	Beschrijving taken en maatregelen voor armoedebestrijding	23
2.4	Soort en aantal armoedemaatregelen per stadsdeel	27
2.5	Samenvatting	32
<b>3</b>	<b>Doelen ‘achter de voordeur’ aanpak</b>	<b>35</b>
3.1	Inleiding	35
3.2	Bruikbare doelstellingen	35
3.3	Beoogde maatschappelijke effecten	37
3.4	Resultaatsverwachtingen	39
3.5	Prestatiedoelstellingen	41
3.6	Conclusie	43
<b>4</b>	<b>Resultaten ‘achter de voordeur’ aanpak</b>	<b>45</b>
4.1	Inleiding	45
4.2	Prestaties per stadsdeel	45
4.3	Vergelijking prestaties	55
4.4	Conclusie	57
<b>5</b>	<b>Uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak</b>	<b>59</b>
5.1	Inleiding	59
5.2	Werkwijze	60
5.3	Organisatie van de ‘achter de voordeur’ aanpak	72
<b>6</b>	<b>Inzet van welzijnsinstellingen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak</b>	<b>77</b>
6.1	Inleiding	77
6.2	Betrokkenheid van welzijnsinstellingen	77
6.3	Subsidierelaties	79
6.4	Conclusie	82

<b>7</b>	<b>Privacy bij huisbezoeken</b>	<b>83</b>
7.1	Inleiding	83
7.2	Spanningsvelden	83
7.3	Opvragen en delen van informatie	84
7.4	Omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik	88
7.5	Voorlichting en toestemming bewoner	89
7.6	Conclusie	91
<b>8</b>	<b>Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak</b>	<b>93</b>
8.1	Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak per stadsdeel	93
8.2	Vergelijking kosten ‘achter de voordeur’ aanpak	96
8.3	Conclusie	98
	<b>Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen</b>	<b>101</b>
	<b>Bijlage 2 - Ontwikkeling gemeenschappelijke werkwijze</b>	<b>103</b>
	<b>Bijlage 3 - Toelichting maatregelen stadsdelen</b>	<b>105</b>
	<b>Bijlage 4 - Aanvullende informatie over armoedesituatie</b>	<b>113</b>
	<b>Bijlage 5 - Geraadpleegde documenten</b>	<b>115</b>

# 1 Inleiding

Het Onderzoeksrapport beschrijft de bevindingen die de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) heeft gedaan bij de uitvoering van het onderzoek naar de armoedebestrijding door de Amsterdamse stadsdelen. De rekenkamer gaat in dit onderzoek in het bijzonder in op de ‘achter de voordeur’ aanpak die de stadsdelen hierbij mede hanteren. In dit hoofdstuk licht de rekenkamer de aanleiding voor het onderzoek toe en gaat beknopt in op de kenmerken van achter de voordeur in Amsterdam. Daarna geeft de rekenkamer een overzicht van de gehanteerde onderzoeksvragen, het normenkader en de aanpak bij dit onderzoek. Tot slot volgt een leeswijzer voor de verschillende hoofdstukken.

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De rekenkamer heeft het ‘Onderzoeksprogramma 2009 Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam’ vastgesteld op 26 november 2008. Hierin staat welke onderzoeken de rekenkamer in 2009 uitvoert. Eén van de onderzoeken is een onderzoek naar het armoedebeleid. Bij de keuze van haar onderzoeksonderwerpen houdt de rekenkamer rekening met de bijbehorende maatschappelijke, politieke en financiële belangen. Tevens betreft de rekenkamer bij haar keuze de mogelijke risico’s voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de diverse beleidsterreinen die samenhangen met de verschillende onderwerpen. Bij de selectie van armoedebeleid als onderzoeksonderwerp in 2009 speelden de volgende criteria een rol:

- Maatschappelijk belang.
- Risico’s voor de doeltreffendheid.
- Rol van de stadsdelen.

### 1.1.1 Maatschappelijk belang

Armoede is meer dan alleen een financieel probleem. Als burgers bepaalde goederen niet kunnen aanschaffen en niet kunnen deelnemen aan activiteiten die in onze samenleving min of meer als gangbaar gelden, maakt dat men zich op meerdere fronten achtergesteld en buitengesloten voelt. Armoede is daarmee ook een vorm van sociale uitsluiting. Door de armoede doet een grote groep mensen op vele fronten niet meer mee. Armoede is vaak zowel de oorzaak als het gevolg van groeiende problemen in de persoonlijke omgeving van mensen waardoor hun kansen en ontwikkeling steeds verder worden beperkt. Van de overheid wordt verwacht dat zij een bijdrage levert aan het beperken van de armoedesituatie van haar burgers. Hierbij zoekt de overheid steeds vaker actief de burgers op.

### 1.1.2 Risico’s voor de doeltreffendheid

De rekenkamer ziet bij de bestrijding van armoede en in het bijzonder bij de ‘achter de voordeur’ aanpak een risico bij de doeltreffendheid van de maatregelen. De stadsdelen richten zich, naast de uitvoering van de schuldhelpverlening, voornamelijk op preventieve maatregelen om de armoede te bestrijden. De vraag is of met deze maatregelen het beoogde effect bereikt wordt. De stadsdelen geven bijvoorbeeld voorlichting over bestaande inkomensondersteunende maatregelen,

maar worden de burgers met de voorlichting bereikt, en vinden ze naar aanleiding daarvan de weg naar de beschikbare voorzieningen? Naast voorlichting stellen vrijwel alle stadsdelen ook middelen beschikbaar voor de zogenaamde ‘achter de voordeur’ aanpak. Hierbij bellen bewonersadviseurs bij bewoners aan om te achterhalen of deze bewoners hulp kunnen gebruiken. De vraag is echter of deze arbeidsintensieve aanpak de resultaten levert, die de stadsdelen hiervan verwachten?

### **1.1.3 Rol van de stadsdelen**

Het armoedebeleid wordt in de gemeente Amsterdam voornamelijk bepaald en uitgevoerd door de centrale stad. Zo is de centrale stad verantwoordelijk voor de uitvoering van het geldend wettelijke kader. Tevens bepaalt zij welke inkomensondersteunende voorzieningen beschikbaar worden gesteld voor de inwoners van Amsterdam. Verschillende diensten van de centrale stad voeren de bijbehorende regelingen uit. In Amsterdam zijn veel voorzieningen waarop mensen met een laag inkomen aanspraak kunnen maken.

De stadsdelen mogen zelf geen inkomensbeleid voeren, maar kunnen het armoedebeleid van de centrale stad versterken en aanvullen. Tevens vervullen de stadsdelen een belangrijke rol bij de schuldhelpverlening. De rol die stadsdelen spelen op het gebied van armoedebestrijding is met name gericht op preventie en op de realisatie van zo vroeg mogelijke doorverwijzing van burgers naar de juiste instanties. Zoals blijkt uit de armoedemonitor, maken nog niet alle inwoners van Amsterdam gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen die door de gemeente Amsterdam beschikbaar worden gesteld. In het bestrijden van het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen hebben de stadsdelen een belangrijke rol.

Armoede wordt niet alleen veroorzaakt door inkomensverlies en schulden. Naast financiële problemen gaat armoede vaak gepaard met samenhangende problemen op het gebied van maatschappelijke participatie, opleiding, gezondheid, zelfredzaamheid, en de woon- en leefomgeving. De stadsdelen staan veelal dicht bij hun inwoners en de organisaties die een signalerende rol vervullen op de voornoemde probleemgebieden. Als de stadsdelen goed samenwerken met deze organisaties en het signaleringsproces adequaat organiseren, zijn zij in staat om hun hulpbehoevende inwoners (actief) gebruik te laten maken van de beschikbare voorzieningen. De ‘achter de voordeur’ aanpak is een belangrijk instrument voor deze signalerende rol van de stadsdelen bij de armoedebestrijding.



## 1.2 Achter de voordeur in Amsterdam

De gemeente Amsterdam en de stadsdelen benaderen in toenemende mate bewoners actief voor (maatschappelijke) ondersteuning. Kenmerkend voor deze actieve benadering is dat de gemeente en stadsdelen zich richten op de situatie van de bewoners 'achter de voordeur'. De gemeentelijke activiteiten waarbij deze actieve benadering wordt toegepast zijn divers en talrijk.

Binnen de gemeente Amsterdam en de stadsdelen is sprake van tenminste 8 verschillende, gemeentebrede, activiteiten waarbij burgers actief worden opgezocht. De verschillende activiteiten zijn gericht op het in beeld brengen van de situatie achter de voordeur en, indien nodig, op de coördinatie van de hulpverlening aan bewoners. Naast de in tabel 1.1 opgenomen 8 activiteiten komt de gemeente ook bij bewoners achter de voordeur met als doel handhaving. Voorbeelden hiervan zijn de huisbezoeken van DWI ten behoeve van de uitvoering van de Wet werk en bijstand en de huisbezoeken ter controle van de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (Zoeklicht).

*Tabel 1.1 - Activiteiten met actieve benadering van burgers'<sup>2</sup>*

Aanpak		Omschrijving
1.	Achter de Voordeur	Bewonersadviseurs gaan bij bewoners thuis langs om te vragen of deze bewoners hulp nodig hebben. De hulpvragen van de bewoners kunnen met verschillende problemen te maken hebben, zoals werk en inkomen, zorg, leefsituatie etc.
2.	Vroeg Eropaf	Preventieve schuldhulpverlening uitgevoerd in samenwerking met de woningcorporaties, stadsdelen en DWI. Het doel is om vroegtijdig schuldproblemen van bewoners te achterhalen en deze vroegtijdig op te lossen, zodat de schulden niet problematisch worden. Bewoners met een huurachterstand van twee maanden worden bezocht door een medewerker van het schuldhulpbureau. Achterhaald wordt of de bewoner meer schulden heeft en of hij in aanmerking komt voor schuldhulpverlening.
3.	Achteraf eropaf	Huisbezoeken van medewerkers van de schuldhulpbureaus bij cliënten die zijn uitgevallen uit de schuldhulpverlening. De medewerkers vragen de bewoners naar de ervaringen met schuldhulpverlening en wat zij daarin gemist hebben. Ook wordt gevraagd of de cliënt nog schuldhulpverlening of begeleiding van maatschappelijk werk nodig heeft. indien nodig worden hulpverleningscontacten opgestart. De 'Achteraf eropaf' aanpak wordt uitgevoerd door DWI in samenwerking met de schuldhulpbureaus.

<sup>2</sup> Bron voor beschrijvingen (met uitzondering van 'achteraf eropaf'): Gemeente Amsterdam, 'Achter de voordeur': de Amsterdamse aanpak, verslag en opbrengst van de conferentie van 10 februari 2010

Aanpak		Omschrijving
4.	8 tot 8 benadering	Intensieve begeleiding van jongeren door jongerencoaches om (beginnend) crimineel gedrag of deelname aan overlastgevende groepen te verminderen of te stoppen. Bij de begeleiding van de jongeren worden ook de gezinnen betrokken met als doel structuur te bieden op verschillende leefgebieden.
5.	Aanpak Huiselijk Geweld	Het realiseren van een samenhangend systeem van preventieve, signalerende en hulpverlenende activiteiten voor slachtoffers, plegers en getuigen van huiselijk geweld. De steunpunten Huiselijk Geweld bieden advies en hulpverlening met als doel escalatie en/of herhaling van relationeel geweld te voorkomen.
6.	Leerplicht en vroegtijdig schoolverlaten	Contact leggen met ouders bij leerplichtverzuim om ernst van verzuim onder de aandacht te brengen en oorzaken van verzuim in beeld te brengen. Bij ouders die niet reageren op schriftelijke en telefonische oproepen worden huisbezoeken afgelegd. Leerplichtambtenaren en leerplichtassistenten geven in een onbekend aantal gevallen adviezen of geven zorgmeldingen af.
7.	Multiprobleemgezinnen aanpak met gezinsmanagers	Door middel van een integraal gecoördineerd plan de hulpverlening aan multiprobleemgezinnen verbeteren. Gezinsmanagers voeren in en met het gezin het integrale plan voor hulpverlening uit en stellen vast of de gestelde doelen behaald worden.
8.	Vangnet Jeugd	Ingrijpen door zorgcoördinatoren van de GGD Amsterdam in situaties waarin kinderen mogelijk in hun ontwikkeling worden bedreigd. Door middel van gesprekken thuis brengen de zorgcoördinatoren situatie bij gezin in beeld en bepalen in te zetten hulpverleningstraject.

Zoals uit tabel 1.1 blijkt is de ‘achter de voordeur’ aanpak één van tenminste 8 activiteiten waarbij de gemeente de situatie achter de voordeur in beeld brengt. In tegenstelling tot de activiteiten waarbij de huisbezoeken een specifiek doel hebben (zoals, bijvoorbeeld, schuldhulp, leerplicht of huiselijk geweld) kenmerkt de ‘achter de voordeur’ aanpak zich als een meer generalistische activiteit. Bij de ‘achter de voordeur’ aanpak richten bewonersadviseurs zich op bewoners die vanwege onwetendheid, fysiek of mentaal onvermogen of door gebrek aan vertrouwen niet in contact komen met het aanbod aan voorzieningen. Het doel van de ‘achter de voordeur’ aanpak is het zekerstellen dat bewoners (bij voorkeur in een zo vroeg mogelijke stadium) de steun en hulp krijgen waar zij recht op hebben.<sup>3</sup>

### 1.2.1 De ‘achter de voordeur’ aanpak

De ‘achter de voordeur’ aanpak vindt zijn oorsprong bij de Amsterdamse stadsdelen. In 2001 gingen in stadsdeel Slotervaart de eerste bewonersadviseurs op bezoek bij bewoners van stadsvernieuwingscomplexen. Bij deze bezoeken onderzochten de bewonersadviseurs welke ondersteuning noodzakelijk was om

<sup>3</sup> Gemeente Amsterdam, Samen verder achter de voordeur, 20 januari 2009

bewoners sociaal-economisch mee te laten groeien met de fysieke stedelijke vernieuwing.<sup>4</sup> Nadien pasten meer stadsdelen in Amsterdam de ‘achter de voordeur’ aanpak toe. In het plan *80 + 20 > 100* stellen de stadsdelen en de centrale stad gezamenlijk de doelstelling om in alle stadsdelen een ‘achter de voordeur’ aanpak in te voeren.<sup>5</sup>

De gelden uit de Wijkaanpak vormen een belangrijke financieringsbron voor de toepassing van ‘achter de voordeur’ aanpakken bij de stadsdelen. Van de 9 bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam aangesloten stadsdelen heeft alleen stadsdeel Zuideramstel geen ‘achter de voordeur’ aanpak.<sup>6</sup> Dit stadsdeel maakt ook geen onderdeel uit van de Wijkaanpak. Stadsdeel Westerpark en stadsdeel Oud-West maken geen onderdeel uit van de Wijkaanpak maar voeren wel de ‘achter de voordeur’ aanpak uit. Stadsdeel Westerpark doet dit in de vorm van het *Activerend Armoedeonderzoek*. Stadsdeel Oud-West doet dit, vanaf eind 2009, in samenwerking met DWI met het afleggen van huisbezoeken aan 65+-ers.

In tabel 1.2 geeft de rekenkamer een overzicht van de bestaande ‘achter de voordeur’ aanpakken bij de Amsterdamse stadsdelen.

*Tabel 1.2 - Toepassing ‘achter de voordeur’ aanpak in de gemeente Amsterdam*

Stadsdeel (voor fusie)	Stadsdeel (na fusie)	‘Achter de voordeur’ aanpak	Start
Centrum	Centrum	--	--
Westerpark	West	Activerend Armoedeonderzoek	2008
Oud-West		Huisbezoekproject 65+ in samenwerking met DWI	2009
De Baarsjes		Achter de voordeur	2008
Bos en Lommer		Kansrijk in de Wijk	2008
Slotervaart		Nieuw-West	Achter de voordeur (voorheen Sociaal Investeringsprogramma)
Geuzenveld-Slotermeer	Project Bloem		2006
Osdorp	Achter de voordeur		2009
Noord	Noord	Individueel Bewoners Advies Amsterdam-Noord (IBAN)	2004

<sup>4</sup> Gemeente Amsterdam, Samen verder achter de voordeur, 20 januari 2009

<sup>5</sup> Gemeente Amsterdam en Stadsdelen, *80 + 20 > 100*; Hoe het sociaal domein er voor zorgt dat het meer mensen beter gaat, 18 februari 2008, p.19

<sup>6</sup> De start van dit onderzoek lag voor de wijziging van de verordening op de stadsdelen (d.d. 17 februari 2010) waarmee alle stadsdelen aangesloten zijn bij de Rekenkamer Amsterdam. De voor deze wijziging aangesloten stadsdelen bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam waren: Bos en Lommer, De Baarsjes, Geuzenveld-Slotermeer, Oost-Watergraafsmeer, Oud-West, Slotervaart, Westerpark, Zeeburg en Zuideramstel.

Stadsdeel (voor fusie)	Stadsdeel (na fusie)	'Achter de voordeur' aanpak	Start
Zeeburg	Oost	Achter de voordeur in de Indische buurt	2008
Oost-Watergraafsmeer		Achter de voordeur, preventieve aanpak voortijdig schoolverlaten in het kader van de wijkaanpak Transvaal	2009
Oud-Zuid	Zuid	--	--
Zuideramstel		--	--
Zuidoost	Zuidoost	Kansrijk Zuidoost	2007

### 1.3 Afbakening onderzoeksonderwerp

#### *Inkomensondersteunende maatregelen*

De rekenkamer stadsdelen gaat in dit onderzoek niet in op de inkomensondersteunende maatregelen die voor de inwoners van Amsterdam op centraal niveau beschikbaar worden gesteld. De uitvoering van deze maatregelen is een verantwoordelijkheid van de centrale stad en niet van de stadsdelen. De Rekenkamer Amsterdam heeft een afzonderlijk onderzoek Armoedebeleid in de gemeente Amsterdam uitgevoerd dat gericht is op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inkomensondersteunende maatregelen van de centrale stad.

#### *Schuldhelpverlening*

Een belangrijk onderdeel van het armoedebeleid van de stadsdelen is de schuldhelpverlening. Stadsdelen dienen ervoor zorg te dragen dat hun inwoners bij ze terecht kunnen voor schuldhelpverlening. De rekenkamer betreft de schuldhelpverlening niet als afzonderlijk onderwerp in dit onderzoek. De belangrijkste reden hiervoor is dat de rekenkamer in 2007 reeds een onderzoek naar schuldhelpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost heeft uitgevoerd. Indien er aanleiding voor is, besteedt de rekenkamer eventueel wel aandacht aan de relatie tussen schuldhelpverlening en andere maatregelen die de stadsdelen nemen om de armoede te bestrijden.

#### *'Achter de voordeur' aanpak*

De rekenkamer kiest ervoor in dit onderzoek de algemene 'achter de voordeur' aanpakken van de stadsdelen te onderzoeken. Redenen hiervoor zijn:

- Hoewel het doel van de 'achter de voordeur' aanpak niet altijd gericht is op het bestrijden van armoede, hebben de geconstateerde problemen van de bewoners vrijwel altijd te maken met armoede. Het oplossen van de financiële problemen is veelal een voorwaarde om andere hulpverlening mogelijk te maken.

- De manier waarop de ‘achter de voordeur’ aanpak wordt uitgevoerd wordt tot nu toe door de stadsdelen zelf bepaald (actief benaderen van bewoners en welke wijken gekozen worden is de keuze van de stadsdelen). De meeste ‘achter de voordeur’ aanpakken worden nu gefinancierd vanuit de zogenaamde wijkaanpak. Stadsdelen kunnen ook zelf middelen beschikbaar stellen.
- Maatschappelijk is dit een onderwerp dat steeds meer aandacht krijgt. Veel instanties willen bij bewoners ‘achter de voordeur’ komen. De vraag is echter of dit niet teveel instanties zijn en of dit een verbeterde situatie voor de bewoners oplevert.

De rekenkamer gaat in dit onderzoek uit van de algemene ‘achter de voordeur’ aanpak zoals die in een aantal stadsdelen wordt uitgevoerd. Niet al deze aanpakken hebben als hoofddoel de armoede in het stadsdeel te bestrijden. Bij twee aanpakken gericht op de schuldhulpverlening (‘Vroeg eropaf’ en ‘Achteraf eropaf’) is dit wel het geval. Toch zal de rekenkamer deze twee aanpakken niet in het onderzoek betrekken.

De ‘Vroeg eropaf’ aanpak wordt onder regie van de stadsdelen uitgevoerd. De dienst Werk en Inkomen financiert de aanpak. Deze aanpak is pas sinds 1 januari 2009 in gebruik waardoor een goede evaluatie lastig te realiseren is. De ‘Achteraf eropaf’ aanpak wordt door DWI uitgevoerd in samenwerking met schuldhulpverleningsbureaus. Om deze reden betreft de rekenkamer de ‘Achteraf eropaf’ aanpak niet als onderdeel in dit onderzoek.

#### *Stadsdelen*

Het onderzoek naar de ‘achter de voordeur’ aanpak wordt uitgevoerd in stadsdelen die deze aanpak hanteren. Gelijktijdig met dit onderzoek voert het SCO-Kohnstamm Instituut, in opdracht van de stedelijke projectleider ‘achter de voordeur’ aanpak, een onderzoek uit naar de doeltreffendheid van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in de stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer, Noord, Zeeburg en Zuidoost. Om deze redenen voert de rekenkamer dit onderzoek uit in de stadsdelen: De Baarsjes, Bos en Lommer, Oost-Watergraafsmeer, Slotervaart en Westerpark. De rekenkamer vernam bij afronding van haar onderzoek van het ‘achter de voordeur’ project van stadsdeel Oud-West. Dit project heeft de rekenkamer niet in haar onderzoek betrokken.

#### *Onderzoekperiode*

De rekenkamer betreft in dit onderzoek zoveel mogelijk de gehele collegeperiode vanaf begin 2007.

## 1.4 Onderzoeksvragen en normenkader

### 1.4.1 Doel

Met dit onderzoek wil de rekenkamer zich een oordeel vormen over de effectiviteit van de armoedebestrijding, in het bijzonder de ‘achter de voordeur’ aanpak, in 5 Amsterdamse stadsdelen. Daarbij wil de rekenkamer aanbevelingen doen ter verbetering van de effectiviteit. Door het onderzoek uit te voeren in meerdere stadsdelen kan de rekenkamer verschillen tussen stadsdelen in beeld brengen. Hiermee hoopt de rekenkamer het leereffect tussen de stadsdelen te vergroten. Dit geldt ook voor de stadsdelen die zijn aangesloten bij de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, maar niet direct betrokken zijn bij dit onderzoek.

### 1.4.2 Onderzoeksvragen

#### *Centrale probleemstelling*

Welke maatregelen nemen de stadsdelen om armoede in het stadsdeel tegen te gaan en is de ‘achter de voordeur’ aanpak daarbij effectief?

#### *Onderzoeksvragen:*

1. Wat is de armoedesituatie (cijfermatig) per stadsdeel?
2. Welke maatregelen nemen de stadsdelen, naast de maatregelen van de centrale stad, om de bestaande armoede te bestrijden?
3. Wat zijn de doelen die de stadsdelen met de ‘achter de voordeur’ aanpak nastreven, en worden deze behaald?
4. Welke methoden hanteren de stadsdelen bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak, en worden deze uniform toegepast?
5. Wat zijn de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak?

### 1.4.3 Normenkader

Om de doeltreffendheid van de ‘achter de voordeur’ aanpak vast te stellen hanteert de rekenkamer een normenkader voor de beantwoording van haar onderzoeksvragen. Aan dit normenkader zijn toetsaspecten gekoppeld. In onderstaande figuur is de relatie weergegeven tussen probleemstelling, onderzoeksvragen, normen en toetsaspecten.

Tabel 1.3 geeft de normen en de toetsaspecten bij de onderzoeksvragen 3 tot en met 5 weer. De onderzoeksvragen 1 en 2 zijn inventariserend van aard en de rekenkamer hanteert derhalve bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen geen expliciet normenkader.

Tabel 1.3 - Toetsingskader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	Niet van toepassing	Niet van toepassing
2.	Niet van toepassing	Niet van toepassing
3.	De 'achter de voordeur' aanpak is doeltreffend.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het maatschappelijk beoogd effect van de aanpak is bepaald</li> <li>• Een resultaatsverwachting is geformuleerd</li> <li>• Prestatiedoelstellingen zijn in samenhang met de resultaatsverwachting opgesteld</li> <li>• Het stadsdeel beschikt over informatie over de resultaten van de 'achter de voordeur' aanpak</li> <li>• De informatie over de resultaten van de aanpak zijn geschikt om vast te stellen of de gestelde doelen zijn bereikt</li> <li>• Het stadsdeel heeft met de 'achter de voordeur' de gestelde doelen bereikt.</li> </ul>
4.	Stadsdeel hanteert uniforme (gedocumenteerde) methode bij de uitvoering van de 'achter de voordeur aanpak'.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bestaan van waarborgen door de teamsamenstelling</li> <li>• De beschikbaarheid van werkinstructies</li> <li>• Registratie van activiteiten van de bewonersadviseurs</li> <li>• Prestatieafspraken en rapportageverplichtingen zijn opgenomen in de subsidiebeschikking</li> <li>• Prestatieafspraken met de welzijnsinstelling komen overeen met de prestatiedoelstellingen van het stadsdeel</li> <li>• Het stadsdeel beschikt, bij het vaststellen van de subsidie, over een rapportage overeenkomstig de rapportageverplichting</li> <li>• Beschikbaarheid van afspraken over het opvragen en delen van persoonsgebonden informatie met derde partijen</li> <li>• Het bestaan van instructies voor bewonersadviseurs voor de omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik</li> <li>• Het verstrekken van voorlichting aan de bewoner en het verkrijgen van toestemming van de bewoner</li> </ul>
5.	Stadsdeel is in staat om inzicht te geven in de kosten van de 'achter de voordeur aanpak'.	Het stadsdeel heeft inzicht in de werkelijke kosten van de 'achter de voordeur' aanpak

## 1.5 Aanpak

De rekenkamer heeft dit onderzoek naar de armoedebestrijding door de Amsterdamse stadsdelen en de ‘achter de voordeur’ aanpak uitgevoerd in de periode februari 2010 tot en met augustus 2010.

Voor het onderzoek naar de armoedesituatie en de maatregelen van armoedebestrijding heeft de rekenkamer zich gericht op de 9 bij de rekenkamer aangesloten stadsdelen: De Baarsjes, Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Oost-Watergraafsmeer, Slotervaart, Westerpark, Zeeburg, Oud-West en Zuideramstel. Bij deze stadsdelen beoordeelde de rekenkamer beleidsdocumenten en voerde interviews met betrokken ambtenaren. In bijlage 1 is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Voor het beeld van de armoedesituatie maakte de rekenkamer gebruik van de Armoedemonitor en de factsheets van O+S.

De rekenkamer onderzocht de ‘achter de voordeur’ aanpak bij 5 stadsdelen: Westerpark, De Baarsjes, Bos en Lommer, Slotervaart en Oost-Watergraafsmeer. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer beleidsdocumenten, financiële en inhoudelijke rapportages en subsidiedocumenten gebruikt. Aanvullend vroeg de rekenkamer documentatie over de werkwijze en inzet van medewerkers bij de ‘achter de voordeur’ aanpak op. Naast dit documentenonderzoek heeft de rekenkamer interviews gehouden met ambtenaren betrokken bij zowel het beleid als de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak en medewerkers van betrokken Welzijnsinstellingen (CentraM en Dynamo). Ten slotte heeft de rekenkamer in de stadsdelen Slotervaart en De Baarsjes meegelopen met huisbezoeken.

## 1.6 Leeswijzer

In dit Onderzoeksrapport geeft de rekenkamer haar bevindingen met betrekking tot de 5 onderzoeksvragen van dit onderzoek weer. De rekenkamer heeft de bevindingen zo weergegeven dat zij per stadsdeel te herleiden zijn en een vergelijking tussen de stadsdelen mogelijk is.

In hoofdstuk 2 gaat de rekenkamer in op de eerste 2, inventariserende, onderzoeksvragen:

- Wat is de armoedesituatie (cijfermatig) per stadsdeel?
- Welke maatregelen nemen de stadsdelen, naast de maatregelen van de centrale stad, om de bestaande armoede te bestrijden?



De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de bevindingen van de rekenkamer met betrekking tot de derde onderzoeksvraag: Wat zijn de doelen die de stadsdelen met de ‘achter de voordeur’ aanpak nastreven en worden deze behaald? Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer 2 afzonderlijke deelvragen die, achtereenvolgens, in hoofdstuk 3 en 4 worden behandeld:

- Hebben de stadsdelen bruikbare doelstellingen geformuleerd voor de ‘achter de voordeur’ aanpak?
- Hebben de stadsdelen inzicht in de behaalde resultaten met de ‘achter de voordeur’ aanpak en zijn de gestelde doelen behaald?

De vierde onderzoeksvraag, die gericht is op de gehanteerde methode door de stadsdelen bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak en de uniforme toepassing van deze methoden, beantwoordt de rekenkamer aan de hand van de volgende deelvragen in de hoofdstukken 5, 6 en 7:

- Hebben de stadsdelen voldoende waarborgen getroffen voor een uniforme uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak?
- Hebben de stadsdelen bij de inzet van een welzijnsinstelling toereikende waarborgen getroffen waarmee een kwalitatief toereikende uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak mogelijk is?
- Houden de stadsdelen bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak voldoende rekening met de privacy van de bewoners?

Ten slotte gaat de rekenkamer in hoofdstuk 8 bij de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag in op de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak.



## 2 Armoedesituatie en maatregelen stadsdelen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk inventariseert de rekenkamer de armoedesituatie in de Amsterdamse stadsdelen. Ook gaat de rekenkamer na welke maatregelen de stadsdelen afzonderlijk nemen om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van armoede. De rekenkamer geeft daarmee antwoord op de eerste 2 onderzoeksvragen:

- Wat is de armoedesituatie (cijfermatig) per stadsdeel?
- Welke maatregelen nemen de stadsdelen, naast de maatregelen van de centrale stad, om de bestaande armoede te bestrijden?

Voor de eerste vraag beschrijft de rekenkamer, beknopt, de armoedesituatie in de bij de rekenkamer aangesloten stadsdelen. Vervolgens gaat de rekenkamer in op de maatregelen voor armoedebestrijding die deze stadsdelen hebben genomen.

De rekenkamer voert deze inventarisatie uit in de 9 voormalige stadsdelen die tot juni 2010 bij de rekenkamer aangesloten waren: De Baarsjes, Bos en Lommer, Geuzenveld-Slotermeer, Oost-Watergraafsmeer, Oud-West, Slotervaart, Westerpark, Zeeburg en Zuideramstel.

### 2.2 Armoedesituatie in de Amsterdamse stadsdelen

De gemeente Amsterdam rapporteert jaarlijks over de omvang van armoede in de Armoedemonitoren. In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer, op basis van de informatie uit de Armoedemonitor 2008, de omvang en kenmerken van de armoedesituatie in de stadsdelen. De gemeente Amsterdam spreekt van armoede als het netto inkomen van een huishouden op of onder 110% van de bijstandsnorm ligt (het Wettelijk Sociaal Minimum – WSM). In 2008 golden de volgende netto jaarinkomens:

*Tabel 2.1 - 110% WSM in 2008*

Type huishouden	Netto inkomen - 110% WSM (tot 65 jaar)
Alleenstaande - zonder kinderen	€ 11.706
Alleenstaande - met kinderen	€ 15.050
Paar - met kinderen	€ 16.722

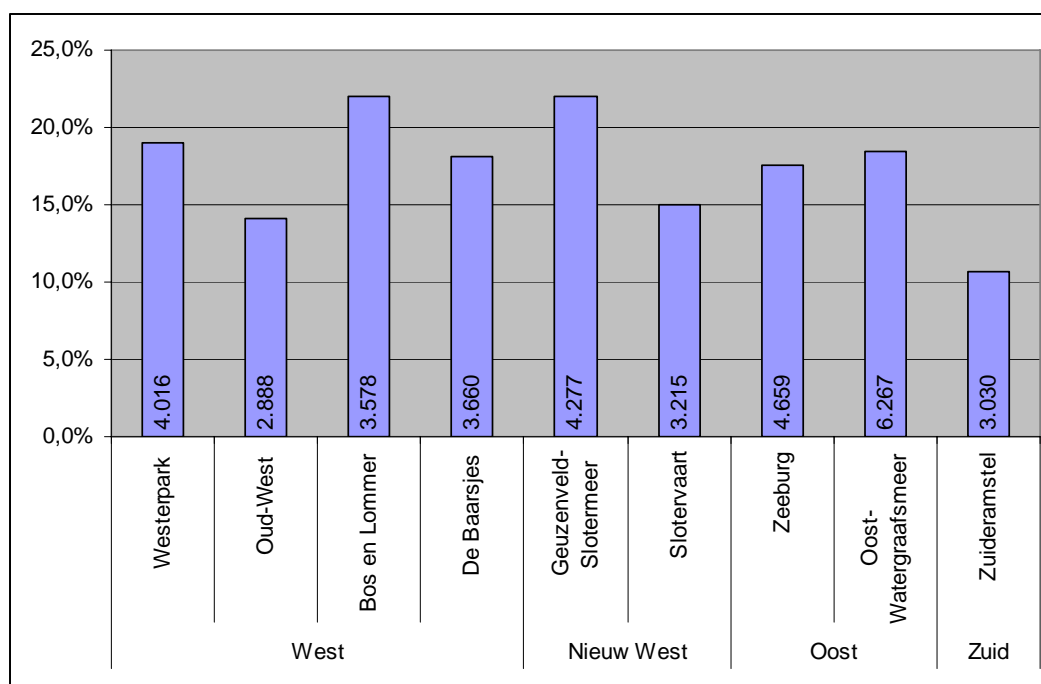
Bron: Armoedemonitor 2008

In deze paragraaf inventariseert de rekenkamer de omvang en kenmerken van armoede in de 9 aangesloten stadsdelen op basis van informatie uit de Armoedemonitor 2008.

### 2.2.1 Omvang armoede per stadsdeel

Volgens de Armoedemonitor 2008 leefde 16,5% van de huishoudens in Amsterdam in 2008 in armoede (ongeveer 69.000 huishoudens). In figuur 2.1 geven wij een overzicht van het aandeel minimahuishoudens per stadsdeel.

*Figuur 2.1 - Omvang armoede per stadsdeel in 2008*



Bron: Armoedemonitor 2008 en data O+S

Uit figuur 2.1 blijkt dat de omvang van de armoede in de 9 stadsdelen verschilt, maar dat het aandeel minimahuishoudens in alle stadsdelen boven de 10% ligt. Met uitzondering van de stadsdelen Zuideramstel, Oud-West en Slotervaart is het aandeel minimahuishoudens in de onderzochte stadsdelen groter dan het stedelijke gemiddelde van 16,5%. Het aandeel minimahuishoudens is het grootst in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer met 22,0% (4.277 huishoudens). Ook het stadsdeel Bos en Lommer heeft een aandeel van minimahuishoudens dat hoger is dan 20%.

Binnen de stadsdelen kan het aandeel minimahuishoudens per buurtcombinatie aanzienlijk verschillen. Binnen stadsdeel Oost-Watergraafsmeer varieert het aandeel minima, bijvoorbeeld, van 7,0% in de buurtcombinatie Middenmeer tot 25,6% in de buurtcombinatie Betondorp. De buurtcombinatie met het hoogste aandeel minimahuishoudens is de Kolenkit in stadsdeel Bos en Lommer met een aandeel van 29,8%.

De rekenkamer wijst bij dit onderzoek naar de armoedesituatie per stadsdeel erop dat de aandelen en aantallen minimahuishoudens per stadsdeel volgens de Armoedemonitor slechts een ondergrens vormen. Dit wordt veroorzaakt doordat de Armoedemonitor uitsluitend rapporteert over reeds bij de gemeente bekende minimahuishoudens. De werkelijke omvang van het aantal en aandeel minimahuishoudens per stadsdeel is hierdoor niet bekend, maar is waarschijnlijk hoger.

*Volledigheid omvang armoede volgens Armoedemonitor*

In juni 2010 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam: de inzet van inkomensondersteunende maatregelen*. In dit rapport is de rekenkamer positief over de beschikbare informatie over bekende minimahuishoudens in Amsterdam. Daarentegen constateerde de rekenkamer ook in het rapport van juni 2010 dat de Armoedemonitor geen volledig beeld geeft van de werkelijke omvang van de armoede in Amsterdam. Op basis van informatie van de rijksbelastingdienst stelde de rekenkamer dat de werkelijke omvang mogelijk 80.000 huishoudens op of onder 110% van het WSM leven in plaats van 69.000 volgens de Armoedemonitor.

## **2.2.2 Kenmerken van armoede per stadsdeel**

Hoewel de omvang van de armoedesituatie per stadsdeel (en per wijk) verschilt zijn de verschillen in de kenmerken van deze armoede op basis van de beschikbare informatie uit de Armoedemonitor beperkt. Het aandeel langdurige minima is in alle stadsdelen (en het merendeel van de wijken) hoog en varieert tussen de 80% en 90%. Ook het aandeel minimahuishoudens ouder dan 65 jaar laat een vergelijkbaar beeld zien tussen de stadsdelen en ligt rond de 22%. Uitzonderingen hierop is, met name, stadsdeel Zuideramstel waar het aandeel oudere minimahuishoudens respectievelijk 33,8% bedraagt. In bijlage 4 heeft de rekenkamer nadere cijfermatige overzichten opgenomen van het aandeel langdurige minima en oudere minima per stadsdeel.

De verschillen in het aandeel huishoudens met kinderen van alle minima-huishoudens in het stadsdeel zijn daarentegen wél groot. In stadsdeel Slotervaart is meer dan de helft van de minimahuishoudens in 2008 een huishouden met kinderen, terwijl in de stadsdelen Oud-West en Zuideramstel dit percentage onder de 25% ligt. In tabel 2.2 geeft de rekenkamer een overzicht van de samenstelling van minimahuishoudens per stadsdeel.

Tabel 2.2 - Samenstelling minimahuishoudens per stadsdeel

Stadsdeel		Alleenstaande ouder	Paar met kinderen	Huishouden zonder kinderen	% Huishouden met kinderen van alle min. huishoudens <sup>7</sup>
West	Westerpark	656	394	2966	26,1%
	Oud-West	405	226	2257	21,8%
	Bos en Lommer	732	855	1991	44,4%
	De Baarsjes	705	533	2422	33,8%
Nieuw-West	Geuzenveld-Slotermeer	974	1044	2259	47,2%
	Slotervaart	784	882	1549	51,8%
Oost	Zeeburg	1022	983	2654	43,0%
	Oost-Watergraafsmeer	1023	814	4430	29,3%
Zuid	Zuideramstel	515	244	2271	25,0%

Bron: Armoedemonitor 2008, data O+S en bewerking rekenkamer

Opvallend is ten slotte dat de verschillen op het niveau van buurtcombinaties in het aandeel minimahuishoudens met kinderen in sommige stadsdelen beperkt is. In stadsdeel Slotervaart kennen alle buurtcombinaties aandelen minimahuishoudens met kinderen tussen de 42,5% (Westlandgracht) en 57,2% (Overtoomseveld). In stadsdeel Westerpark varieert het aandeel daarentegen tussen de 3,4% (Houthavens) en 42,2% (Centrale Markt).

### 2.2.3 Samenvatting armoedesituatie in de Amsterdamse stadsdelen

In alle stadsdelen is het percentage huishoudens met een minimuminkomen boven de 10%. In 6 stadsdelen is het aandeel minimahuishoudens groter dan het stedelijke gemiddelde van 16,5%. Het aandeel minimahuishoudens is het grootst in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer met 22,0% (4.277 huishoudens). Ook het stadsdeel Bos en Lommer heeft een aandeel van minimahuishoudens dat hoger is dan 20%. Binnen de stadsdelen kan het aandeel minimahuishoudens per buurtcombinatie aanzienlijk verschillen.

Hoewel de omvang van de armoedesituatie per stadsdeel (en per buurtcombinatie) verschilt zijn de verschillen in de kenmerken van deze armoede op basis van de beschikbare informatie uit de Armoedemonitor beperkt. Het aandeel langdurige minima is in alle stadsdelen (en het merendeel van de wijken) hoog en varieert tussen de 80% en 90%. Ook het aandeel minimahuishoudens met leden van ouder dan 65 jaar laat een vergelijkbaar beeld zien tussen de stadsdelen en ligt rond de

<sup>7</sup> Dit percentage betreft het aantal alleenstaande ouders en het aantal (echt)paren met kinderen ten opzichte van alle minimahuishoudens in het stadsdeel.

22%. De verschillen in het aandeel huishoudens met kinderen ten opzichte van alle minimahuishoudens in het stadsdeel zijn daarentegen wél groot.

## **2.3 Beschrijving taken en maatregelen voor armoedebestrijding**

In deze paragraaf geeft de rekenkamer een overzicht van de maatregelen die stadsdelen nemen om armoede te bestrijden. Allereerst zet de rekenkamer de taakverdeling tussen het Rijk, centrale stad en de stadsdelen kort uiteen (paragraaf 2.31). Vervolgens gaat de rekenkamer na welke extra maatregelen de stadsdelen nemen, welke invalshoek zij daarbij kiezen en welke maatregelen bijdragen aan de bestrijding van armoede (paragraaf 2.3.2).

### **2.3.1 Taakverdeling Rijk, centrale stad en stadsdelen**

Voordat dat de rekenkamer de maatregelen van de stadsdelen beschrijft, wordt hieronder de taakverdeling op het gebied van armoedebestrijding tussen het Rijk, centrale stad en de stadsdelen kort uiteen gezet.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid en bepaalt daarmee de hoogte van een bijstandsuitkering en de minimale randvoorwaarden voor het verlenen van bijzondere bijstand, categoriale regelingen voor speciale doelgroepen en de kwijtscheldingsregeling. Gemeenten krijgen de vrijheid om het minimummodel van het Rijk verder uit te breiden. De gemeente is dus verantwoordelijk voor de uitvoering van het generieke inkomensbeleid en de verdere invulling van het beleid. Op die manier kan de gemeente meer maatwerk leveren.

Het armoedebeleid wordt in de gemeente Amsterdam voornamelijk bepaald en uitgevoerd door de centrale stad. De centrale stad is verantwoordelijk voor de uitvoering van het geldend wettelijke kader. Tevens bepaalt zij welke inkomensondersteunende voorzieningen beschikbaar worden gesteld voor de inwoners van Amsterdam. De Dienst Werk en Inkomen van de centrale stad levert de volgende inkomensondersteunende regelingen:

- de langdurigheidtoeslag;
- de knipkaartregeling;
- de plusvoorziening 65+;
- de scholierenvergoeding;
- de PC-regeling;
- de woonkostenbijdrageregeling;
- de (aanvullende) collectieve Zorgverzekering;
- de Stadspas.

De stadsdelen mogen zelf geen inkomensbeleid voeren, maar kunnen het armoedebeleid van de centrale stad versterken en aanvullen. Tevens vervullen de stadsdelen een belangrijke rol bij de schuldhulpverlening. De rol die stadsdelen spelen op het gebied van armoedebestrijding is met name gericht op preventie en op de realisatie van zo vroeg mogelijke doorverwijzing van burgers naar de juiste instanties.

Tabel 2.3 vat de verschillende taken van het Rijk, de centrale stad en de stadsdelen op het gebied van armoedebestrijding samen.

*Tabel 2.3 - Overzicht taakverdeling voor armoedebestrijding rijk, centrale stad en stadsdelen*

Taken rijk	Taken centrale stad	Taken stadsdelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen van kaders voor generiek bijstandsbeleid, bijzonder bijstand, categoriale regelingen en het verlenen van kwijtschelding voor lokale heffingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdere invulling van de kaders van het rijk.</li> <li>• Uitvoeren van het generieke inkomensbeleid, de bijzondere bijstand en de kwijtscheldingsregeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het versterken en aanvullen van het armoedebeleid van de centrale stad door maatregelen gericht op             <ul style="list-style-type: none"> <li>- preventie</li> <li>- doorverwijzing naar juiste instanties</li> </ul> </li> </ul>

### 2.3.2 Beschrijving armoedemaatregelen stadsdelen

In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer de verschillende soorten maatregelen voor armoedebestrijding. Om een beeld te krijgen van alle maatregelen die een stadsdeel neemt om armoede tegen te gaan, analyseerde de rekenkamer per stadsdeel het beleidsplan armoede, de programmabegroting of andere relevante nota's zoals de gebiedsgerichte aanpakken in Geuzenveld-Slotermeer.

Op basis van de documentenanalyse komt de rekenkamer tot een indeling van de meest veelvoorkomende maatregelen voor armoedebestrijding in 5 categorieën:

- Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen.
- 'Achter de voordeur' aanpak
- Schuldhulpverlening
- Voedselbank
- Maatschappelijke participatie

Hieronder beschrijven we kort wat bovenstaande categorieën van armoedemaatregelen inhouden.

#### 1. *Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen*

De eerste groep maatregelen bestaat uit het vergroten van het bereik van maatregelen van de centrale stad. De stadsdelen hebben een korte afstand tot de inwoners en zijn daardoor de aangewezen instanties om problemen bij individuele burgers vroegtijdig te signaleren en er voor te zorgen dat de inwoners hun weg vinden naar de juiste voorzieningen en instanties.



De rekenkamer constateert op basis van documentenanalyse dat stadsdelen het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen van het rijk en de centrale stad stimuleren door:

- *Ondersteuning bij het invullen van formulieren*  
De formulierenbrigade bestaat uit personen met een bijstandsuitkering die werkervaring op doen door burgers te helpen bij het invullen van formulieren. De formulierenbrigade wordt gefinancierd door de centrale stad (DWI). De stadsdelen zorgen voor huisvesting en begeleiding van de formulierenbrigade.
- *Voorlichting*  
Stadsdelen geven via hun website voorlichting over de beschikbare voorzieningen voor inwoners die weinig te besteden hebben. Voorlichting kan ook plaatsvinden via bijeenkomsten op verschillende locaties in samenwerking met betrokken hulporganisaties. Ook het trainen van vrijwilligers en professionals in armoedebestrijding (deskundigheidsbevordering) is een voorbeeld van voorlichting.
- *De inzet van sociale raadslieden*  
Sociaal raadslieden geven bewoners informatie en advies over wetten, regels en voorzieningen. Ze helpen ook bij het schrijven van brieven, het opstellen van bezwaarschriften of het invullen van formulieren. Tevens beoordelen ze ook of de burger wel alle voorzieningen gebruikt waar hij recht op heeft. Indien nodig verwijzen sociaal raadslieden door naar een andere instelling, die een probleem beter op kan lossen.
- *Bestandskoppelingen:*  
Koppeling van databestanden, waardoor meer inzicht wordt verkregen over de potentiële doelgroep, met als doel deze doelgroep actief te benaderen.

## 2. 'Achter de voordeur' aanpak

Bij de 'achter de voordeur' aanpak benaderen bewonersadviseurs in opdracht van het stadsdeel bewoners actief door bij ze langs de deur te gaan. Het doel is om in algemene zin de hulpvragen van bewoners te achterhalen en de bewoners door te verwijzen naar de juiste instanties. Het aanbellen kan uiteindelijk leiden tot diverse andere armoedemaatregelen zoals voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen, een traject voor schuldhulpverlening of hulp bij de administratie. De essentie van de 'achter de voordeur' aanpak bestaat dus niet uit hulpverlening, maar uit het inventariseren van hulpvragen en het doorverwijzen naar andere armoedemaatregelen. Dat maakt de 'achter de voordeur' aanpak tot een combinatie van meerdere armoedemaatregelen. De 'achter de voordeur' aanpak kan ook een bijdrage leveren aan diverse maatschappelijke effecten waaronder armoedebestrijding, maar ook aan het tegengaan van schooluitval en het vergroten van bekendheid en gebruik van financiële, maatschappelijke- en zorgvoorzieningen.

### *3. Schuldhulpverlening*

Maatregelen die stadsdelen kunnen nemen in het kader van schuldhulpverlening hebben tot doel het voorkomen of tegengaan van schulden. De rekenkamer trof in de beleidsdocumenten van de stadsdelen de volgende maatregelen voor schuldhulpverlening aan:

- Het voorkomen van schulden door het subsidiëren of het organiseren van budgetvoorlichting, geldlessen voor scholieren, een budgetcursus of een budgetmarkt.
- Het uitvoeren van de ‘Vroeg Eropaf’ aanpak waarbij centrale stad, stadsdelen, woningcorporaties, en welzijnsinstellingen sinds 1 januari 2009 samenwerken om het oplopen van (huur, of electriciteits-)achterstanden te voorkomen en tijdig toe te leiden naar relevante hulpverlening. Bewoners met een betalingsachterstand van 2 maanden of meer worden bezocht door een schuldhulpverlener. De schuldhulpverlener beoordeelt of er ook andere schulden zijn. Daarna wordt een schuldhulpverleningstraject aangeboden met verplicht inkomensbeheer. De ‘Vroeg Eropaf’ aanpak is een vorm van preventieve schuldhulpverlening.
- Het aanbieden van schuldhulpverleningstrajecten: De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de schuldhulpverlening in hun stadsdeel. Zij maken afspraken met de schuldhulpbureaus. Samen met DWI financieren zij de schuldhulpverlening, beide voor 50%.
- Hulp bij administratie, waarbij bewoners hulp krijgen bij het ordenen van hun administratie met als doel om inzicht te krijgen in de administratie en het voorkomen van schulden.

### *4. Voedselbank*

De voedselbank verhindert dat goed voedsel verloren gaat door voedsel dat voor verkoop is afgekeurd, te verdelen over sociale restaurants en huishoudens die onder het bestaansminimum leven. De voedselbank kan ook gezien worden als een fenomeen dat juist is ontstaan door het falen van armoedemaatregelen van de overheid.

Uit de documentenanalyse blijkt dat stadsdelen de volgende activiteiten voor de voedselbank faciliteren of subsidiëren:

- Het bieden van een locatie in het stadsdeel voor de voedselbank.
- Het subsidiëren van de voedselbank.
- Het subsidiëren van een maatjesproject waarbij een vrijwilliger een dagdeel per week ondersteuning aan klanten van de voedselbank aanbiedt. De ondersteuning kan verschillende vormen aannemen, zoals het inschakelen van hulpverleners, het invullen van formulieren, vertrouwenspersoon zijn, etc.
- Het samenwerken van de voedselbank met welzijnsinstellingen waardoor klanten van de voedselbank gemakkelijker in contact komen met maatschappelijke dienstverlening.

### *Maatschappelijke participatie*

Maatschappelijke participatie bestaat uit maatregelen op het gebied van welzijn, vrijetijdsbesteding en re-integratie die trachten te voorkomen dat personen in een maatschappelijk isolement geraken. Ze stimuleren minima om weerbaarder te worden en beter in de maatschappij te functioneren. Voorbeelden zijn: een financieel extraatje voor ouderen zodat zij meer sociale dingen kunnen doen aan, sport- en spelactiviteiten voor kinderen uit minimagezinnen of een kleinschalig leerwerkbedrijf in de buurt.

### **2.3.3 Samenvatting soorten armoedemaatregelen**

De stadsdelen mogen zelf geen inkomensbeleid voeren, maar kunnen het armoedebeleid van de centrale stad versterken en aanvullen door maatregelen te nemen gericht op preventie van armoede en doorverwijzing naar juiste instanties. De rekenkamer concludeert op basis van documentenanalyse dat alle onderzochte stadsdelen, in aanvulling op de centrale stad, maatregelen nemen om armoede tegen te gaan. De maatregelen zijn te verdelen in 5 categorieën:

1. Vergroten van het bereik van inkomensondersteunende maatregelen
2. Achter de voordeuraanpak.
3. Schuldhulpverlening.
4. Voedselbank.
5. Maatschappelijke participatie.

De maatregelen die stadsdelen inzetten zijn zeer divers van aard en dienen soms meerdere doelen tegelijk. Een deel van de maatregelen wordt niet alleen ingezet voor armoedebestrijding maar ook voor re-integratie, welzijnsbeleid of vrijetijdsbesteding. De armoedemaatregelen lopen uiteen van een opstapbudget voor ouderen tot het subsidiëren en organiseren van schuldhulpverlenings-trajecten. Tenslotte valt op dat de meeste van deze maatregelen niet direct, maar indirect tot minder armoede leiden. Zo leidt hulp bij de administratie niet tot minder armoede, maar kan het wel helpen om schulden te voorkomen of inzichtelijk maken.

## **2.4 Soort en aantal armoedemaatregelen per stadsdeel**

De vorige paragraaf gaf inzicht in de mogelijke maatregelen die stadsdelen kunnen inzetten tegen armoede. In deze paragraaf inventariseren we het aantal en het soort armoedemaatregelen die de verschillende stadsdelen daadwerkelijk inzetten. De rekenkamer voert hiervoor een inventarisatie uit op basis van (armoede) beleidstukken, programmabegrotingen en overige voorhanden bronnen. Gezien de diversiteit van de mogelijke maatregelen die (deels) gericht zijn op armoedebestrijding streeft de rekenkamer met deze inventarisatie geen uitputtende opsomming na. Tabel 2.4 geeft een beknopt overzicht van de maatregelen die stadsdelen uitvoeren in het kader van armoedebestrijding. In bijlage 3 is uitgebreider per stadsdeel aangegeven welke maatregelen zij voor armoedebestrijding nemen.

Tabel 2.4 - Maatregelen armoedebestrijding stadsdelen<sup>8</sup>

Stadsdelen nieuw	Nieuw West		Oost		West				Zuid
	Geuzenveld- Slotermeer	Slotervaart	Oost- Watergraafsmeer	Zeeburg	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark	Zuideramstel
Stadsdelen oud									
<b>1. Vergroten bereik inkomensondersteunende maatregelen</b>									
Informatiecampagne / Voorlichting		x			x	x	x	x	
Deskundigheidsbevordering aan (professionele)organisaties over armoedebestrijding	x				x	x			
Formulierenbrigade	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sociale raadsliden	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bestanden koppelen om minimahuishoudens op te sporen							x	x	
<b>2. Achter de voordeuraanpak</b>									
‘Achter de voordeur’ aanpak	x	x	x	x	x	x	x	x	
<b>3. Schuldhulpverlening</b>									
Schuldhulpverlening	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Budgetvoorlichting, budgetcursus	x	x	x	x	x	x	x	x	
Budgetvoorlichting voor jongeren	x	x	x	x	x	x	x	x	
Budgetmarkt	x <sup>9</sup>	x			x	x			
‘Vroeg Erop Af’	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Hulp bij administratie	x		x	x	x	x	x	x	

<sup>8</sup> De opgesomde maatregelen bij de stadsdelen Oud-West en De Baarsjes zijn gedeeltelijk gebaseerd op opgave van het stadsdeel. Vanwege het brede beleidsveld van ‘maatschappelijke participatie’ kan het stadsdeel niet op korte termijn deze opgave onderbouwen met beleidsstukken.

<sup>9</sup> Vanaf maart 2010.

Stadsdelen nieuw	Nieuw West		Oost		West				Zuid
Stadsdelen oud	Geuzenveld- Slotermeer	Slotervaart	Oost- Watergraafsmeer	Zeeburg	Bos en Lommer	De Baarsjes	Oud-West	Westerpark	Zuideramstel
<b>4. Voedselbank</b>									
Voedselbank (subsidie)	x <sup>10</sup>		x	x	x	x		x	
Voedselbank (locatie)	x		x		x	x	x <sup>11</sup>	x	
Maatjesproject Voedselbankklanten	x		x	x	x	x	x	x	
Samenwerking voedselbank en Madi instelling	x		x		x	x		x	
<b>5. Maatschappelijke participatie</b>									
Opstapbudget ouderen		x	x	x					
Sport- en spelactiviteiten kinderen en jongeren		x	x	x		x	x		
Microkrediet en ondersteuning zelfstandigen		x							
Leerwerkbedrijf/re- integratiebureau in de buurt			x	x		x	x		
<b>Totaal aantal maatregelen armoedebestrijding</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>4</b>

#### 2.4.1 Soort maatregelen armoedebestrijding

Hieronder gaan we eerst per categorie maatregel en daarna in algemene zin in op opvallende zaken die uit tabel 2.4 naar voren komen.

##### *Vergroten bereik inkomensondersteunende maatregelen*

Alle stadsdelen zetten sociaal raadslieden in om armoede tegen te gaan en ondersteunen de Formulierenbrigade. Geuzenveld-Slotermeer, Bos en Lommer en De Baarsjes maken ook gebruik van deskundigheidsbevordering aan organisaties over armoedebestrijding. Een voorbeeld hiervan is de wijktafel in Bos en Lommer, waarbij de coördinator van het Dienstencentrum vrijwilligers coacht zodat zij bijvoorbeeld klanten van voedselbank beter kunnen doorverwijzen naar het dienstencentrum.

<sup>10</sup> In 2006 en 2007 is de voedselbox gesubsidieerd. Onduidelijk is of dit voor de jaren erna ook is gebeurd.

<sup>11</sup> In stadsdeel Oud-West zelf is geen voedselbank locatie aanwezig. Inwoners van stadsdeel Oud-West kunnen terecht bij de voedselbanklocatie van stadsdeel Centrum.

Een andere bereikvergrotenende maatregel is voorlichting. 5 van de 9 stadsdelen (Bos en Lommer, Oud-West, Westerpark, De Baarsjes en Slotervaart) zetten voorlichting in om armoede tegen te gaan. In voormalig stadsdeel Slotervaart houdt een medewerker van DWI wekelijks een spreekuur op het Loket Zorg en Samenleven. Dit heeft als doel om de huishoudens te informeren over de consequenties van het niet nakomen van hun afspraken met DWI. Hierdoor wordt voorkomen dat huishoudens verder in de schulden raken. Tenslotte, blijkt dat stadsdelen nauwelijks gebruik maken van het koppelen van bestanden. Westerpark en Oud-West zijn de enige stadsdelen waar bestandskoppeling wordt ingezet om armoede tegen te gaan.

#### *‘Achter de voordeur’ aanpak*

Op stadsdeel Zuideramstel na hebben alle onderzochte stadsdelen een ‘achter de voordeur’ aanpak waarbij bewonersadviseurs proberen problemen van bewoners op te sporen en door te verwijzen naar andere maatregelen zoals schuldhulpverlening, sociaal raadslieden, hulp bij de administratie of de voedselbank.

#### *Schuldhulpverlening*

Alle onderzochte stadsdelen nemen maatregelen voor schuldhulpverlening ter bestrijding van ontstane schulden. Tussen de stadsdelen doen zich, beperkte, verschillen voor in de getroffen maatregelen ter voorkoming van schulden zoals bij de inzet van budgetmarkten, voorlichting en hulp bij administratie. Alle onderzochte stadsdelen werken mee met de ‘Vroeg Eropaf’ aanpak.

#### *Voedselbank*

Zeven van de 9 stadsdelen faciliteren de aanwezigheid van de voedselbank door middel van het subsidiëren van de exploitatie of het ter beschikking stellen van huisvesting. Stadsdelen ondersteunen de voedselbank op andere manieren en maken hiervoor ook gebruik van een ‘maatjesproject’ waarbij een vrijwilliger een dagdeel per week ondersteuning aan klanten van de voedselbank aanbiedt of stimuleren samenwerking tussen de voedselbank en de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening.

Opvallend is dat er in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer geen locatie van de Voedselbank Amsterdam is. In dit stadsdeel is de Voedselbox gestart. Door de Voedselbox wordt eenmaal per maand een voedselpakket uitgedeeld aan hulpvragers. De Voedselbox is niet verbonden aan de Voedselbank Amsterdam.

#### *Maatschappelijke participatie*

Vijf van de 9 stadsdelen (Slotervaart, Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg, De Baarsjes en Oud-West) noemen in hun beleidsplan armoede of programmabegroting maatregelen voor maatschappelijke participatie of geven aan dergelijke maatregelen in het kader van armoedebeleid uit te voeren. Dat de meeste stadsdelen maatschappelijke participatie niet opnemen in een beleidsplan armoede of programmabegroting, wil niet zeggen dat zij deze maatregelen niet

hebben. Het kan zijn dat stadsdelen de activiteiten voor maatschappelijke participatie hebben ondergebracht bij re-integratie of vrijetijdsbesteding voor jongeren.

### *Algemeen*

Maatregelen die bijna alle stadsdelen inzetten tegen armoedebestrijding zijn maatregelen waar stadsdelen kennis uitwisselen, samenwerken en er soms sprake is van coördinatie op stedelijk niveau. Voorbeelden hiervan zijn: de formulierenbrigade, de sociaal raadsliden, de ‘achter de voordeur’ aanpak, schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf en de Voedselbank. Van deze maatregelen neemt de ‘achter de voordeur’ aanpak een bijzondere positie omdat het meerdere maatregelen combineert. De huis-aan-huisbenadering van bewonersadviseurs kan leiden tot een schuldhulpverleningstraject, hulp bij administratie, voorlichting en maatschappelijke participatie.

Daarnaast is de ‘achter de voordeur’ aanpak de enige maatregel die niet door hulpverleners wordt uitgevoerd en grotendeels door het stadsdeel wordt gefinancierd en niet door hulpverleners maar door bewonersadviseurs wordt uitgevoerd. Tabel 2.5 laat zien dat bij de overige maatregelen ook andere organisaties betrokken zijn zoals: welzijnsinstellingen, Stichting voedselbank, woningcorporaties of DWI.

*Tabel 2.5 - Uitvoering en financiering van meest voorkomende armoedemaatregelen*

<b>Maatregel</b>	<b>Uitvoerder</b>	<b>Financiering</b>
Formulierenbrigade	DWI	DWI, maar stadsdelen zorgen voor huisvesting en ondersteuning.
Sociale raadsliden	Welijnsinstelling	Stadsdeel
Achter de voordeur aanpak	Stadsdeel in combinatie met welzijnsinstelling	Stadsdeel
Schuldhulpverlening	Welijnsinstelling	Stadsdeel en DWI elk 50%
Vroeg Eropaf	Woningcorporatie, welzijnsinstelling, DWI, stadsdeel	DWI en stadsdeel
Voedselbank	Stichting voedselbank	DWI

### **2.4.2 Samenvatting armoedemaatregelen per stadsdeel**

Stadsdelen verschillen, zowel in het aantal als het soort maatregelen dat stadsdelen inzetten voor armoedebestrijding. Maatregelen die bijna alle stadsdelen inzetten tegen armoedebestrijding zijn maatregelen waar stadsdelen kennis uitwisselen, samenwerken en er soms sprake is van coördinatie op stedelijk niveau. Voorbeelden hiervan zijn: de formulierenbrigade, de sociaal

raadslieden, de ‘achter de voordeur’ aanpak, schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf en de Voedselbank. Van deze maatregelen is de ‘achter de voordeur’ aanpak de enige maatregel die grotendeels door het stadsdeel wordt gefinancierd en door bewonersadviseurs (in plaats van hulpverleners) wordt uitgevoerd.

## 2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk onderzocht de rekenkamer de armoedesituatie en de armoedemaatregelen in de stadsdelen.

### *Armoedesituatie*

De absolute omvang van de armoede verschilt, maar het aandeel minimahuishoudens ligt in alle stadsdelen boven de 10%. In 6 stadsdelen is het aandeel minimahuishoudens groter dan het stedelijk gemiddelde van 16,5%. Het aandeel minimahuishoudens is het grootst (>20%) in de stadsdelen Bos en Lommer en Geuzenveld-Slotermeer. Binnen de stadsdelen kan het aandeel minimahuishoudens per buurt aanzienlijk verschillen.

Er is weinig verschil in de kenmerken van de armoede. Het aandeel langdurige minima is in alle stadsdelen (en het merendeel van de wijken) hoog en varieert tussen de 80% en 90%. Ook het aandeel minimahuishoudens ouder dan 65 jaar laat een vergelijkbaar beeld zien tussen de stadsdelen en ligt rond de 22%. De verschillen in het aandeel huishoudens met kinderen van alle minimahuishoudens in het stadsdeel zijn daarentegen wél groot.

### *Armoedemaatregelen stadsdelen*

Naast de armoedesituatie onderzocht de rekenkamer in dit hoofdstuk ook welke maatregelen de stadsdelen nemen om de bestaande armoede te bestrijden. Daaruit kwam naar voren dat alle onderzochte stadsdelen, in aanvulling op de centrale stad, ook zelf maatregelen nemen om armoede tegen te gaan. De maatregelen zijn te verdelen in 5 categorieën:

- Vergroten van het bereik van inkomensondersteunende maatregelen
- Achter de voordeuraanpak
- Schuldhulpverlening
- Voedselbank
- Maatschappelijke participatie

De maatregelen die stadsdelen inzetten zijn zeer divers van aard en dienen soms meerdere doelen tegelijk. Een deel van de maatregelen wordt niet alleen ingezet voor armoedebestrijding maar ook voor re-integratie, welzijnsbeleid of vrijetijdsbesteding.

Verder verschillen stadsdelen zowel in het aantal als het soort maatregelen dat ze inzetten voor armoedebestrijding. Maatregelen die bijna alle stadsdelen inzetten tegen armoedebestrijding zijn maatregelen waar stadsdelen kennis uitwisselen, samenwerken en er soms sprake is van coördinatie op stedelijk niveau.



Voorbeelden hiervan zijn: de formulierenbrigade, de sociaal raadslieden, de ‘achter de voordeur’ aanpak, schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf en de Voedselbank.

Van deze maatregelen neemt de ‘achter de voordeur’ aanpak een bijzondere positie omdat het meerdere maatregelen combineert (de huis-aan-huisbenadering kan leiden tot schuldhulpverleningstraject, hulp bij administratie, voorlichting, maatschappelijke participatie. Daarnaast is het de enige maatregel die niet door hulpverleners wordt uitgevoerd en grotendeels door het stadsdeel gefinancierd en uitgevoerd wordt. Daarom heeft de rekenkamer ervoor gekozen om in de volgende hoofdstukken de ‘achter de voordeur’ aanpak nader te analyseren.



## 3 Doelen ‘achter de voordeur’ aanpak

### 3.1 Inleiding

De ‘achter de voordeur’ aanpak is een belangrijke maatregel van de armoedebestrijding door de stadsdelen. Stadsdelen zijn vrij bij het vormgeven van hun ‘achter de voordeur’ aanpak. Hierdoor zijn zij ook vrij in het bepalen van de doelstellingen van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Om deze reden onderzoekt de rekenkamer welke doelstellingen de 5 onderzochte stadsdelen hanteren. Hiervoor onderzoekt de rekenkamer in dit hoofdstuk de volgende deelvraag:

Hebben de stadsdelen bruikbare doelstellingen geformuleerd voor de ‘achter de voordeur’ aanpak?

Voor de beantwoording van deze deelvraag hanteert de rekenkamer de volgende toetsaspecten:

- Het stadsdeel heeft het beoogde maatschappelijk effect van de aanpak bepaald.
- Het stadsdeel heeft een resultaatsverwachting geformuleerd.
- Het stadsdeel heeft prestatiedoelstellingen in samenhang met de resultaatsverwachting opgesteld.

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer eerst in op de kenmerken van bruikbare doelstellingen. Daarna onderzoekt de rekenkamer, achtereenvolgens, de bovenstaande toetsaspecten bij de 5 stadsdelen. Ten slotte beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de relatie tussen de beoogde maatschappelijke effecten, resultaatverwachtingen en prestatiedoelstellingen leidt tot bruikbare doelstellingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak.

### 3.2 Bruikbare doelstellingen

De doelstellingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak stellen het stadsdeel en de stadsdeelraad in staat om, tussentijds en achteraf, inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de aanpak. Met dit inzicht kan het stadsdeel de inzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak evalueren en de uitvoering bijsturen. Doelstellingen die dergelijk inzicht in de doeltreffendheid mogelijk maken gaan, idealiter, in op:

- Wat wil het stadsdeel bereiken?
- Welke activiteiten gaat het stadsdeel daarvoor uitvoeren?
- Hoe draagt de uitvoering van deze activiteiten bij aan het bereiken van het gewenste doel?

De eerste vraag betreft het maatschappelijk effect dat het stadsdeel met de inzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak beoogt. Deze beoogde effecten zijn, bijvoorbeeld, vastgelegd in het programmakkoord of de door de stadsdeelraad vastgestelde beleidskaders en hebben het karakter van algemeen geformuleerde doelstellingen. Een voorbeeld van een dergelijke doelstelling is de wens om de

sociaal-economische positie van minimahuishoudens in het stadsdeel te verbeteren.

De tweede vraag gaat in op de prestaties die het stadsdeel met de aanpak wil leveren. Hierbij bepaalt het stadsdeel de omvang van de te leveren prestaties en de periode waarin deze prestaties geleverd worden. Deze prestatiedoelstellingen worden, bijvoorbeeld, jaarlijks vastgelegd in jaarplannen of de programmabegroting. Een voorbeeld van een prestatiedoelstelling is het voornemen om in 2010 bij 400 minimahuishoudens in het stadsdeel huisbezoeken af te leggen.

Ten slotte legt de derde vraag de relatie tussen het beoogde maatschappelijke effect en de voorgenomen prestaties. Hier wordt de algemene doelstelling meer geconcretiseerd zodat inzichtelijk wordt op welke wijze de te leveren prestaties bijdragen aan het maatschappelijk beoogd effect. Deze relatie kan tot uitdrukking komen in resultaatverwachtingen opgenomen in beleidsplannen of projectplannen met een meerjarenperspectief. Een stadsdeel kan, als voorbeeld, aangeven dat om de sociaal-economische positie van de minimahuishoudens in het stadsdeel te verbeteren dat in 2014 bij alle minimahuishoudens in het stadsdeel een huisbezoek is afgelegd.

Een afweging tussen beoogde maatschappelijke effecten en in te zetten middelen om prestatiedoelstellingen te realiseren maakt het mogelijk om achteraf deze inzet te evalueren. Hierdoor wordt niet alleen inzicht verkregen in de doeltreffendheid van de gekozen aanpak, ook kan na een (tussentijdse) evaluatie bijsturing plaatsvinden. Bij de eindevaluatie tenslotte bestaat de mogelijkheid om toekomstige doelen bij te stellen of zelfs de keuze voor een specifieke aanpak te heroverwegen. Zonder een relatie tussen de beoogde maatschappelijke effecten en de prestatiedoelstellingen is deze afweging niet of moeilijk te maken en is er sprake van slecht bruikbare doelstellingen. In figuur 3.1 geeft de rekenkamer een schematisch overzicht van de ideale relatie tussen de beoogde maatschappelijke effecten, de concretisering van deze effecten en de prestatiedoelstellingen.

*Figuur 3.1 - Ideale relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten en prestatiedoelstellingen*



Het in figuur 3.1 opgenomen model vormt ook de basis voor de uitvoering van aanpakken door derden gebruikmakend van (gedeeltelijke) subsidiëring. De relatie tussen beoogde maatschappelijke effecten, prestatiedoelstellingen en inzet van middelen alsook de te volgen processtappen komen dan in de verschillende subsidieverordeningen (in de vorm van dwingende voorschriften) tot uiting. Aangezien voor het verwezenlijken van beleidsdoelen stadsdelen vaak gebruik maken van subsidieverstrekking beveelt de rekenkamer aan om het hiervoor geschetste model toe te passen.

### 3.3 Beoogde maatschappelijke effecten

De 5 onderzochte stadsdelen hebben verschillende aanleidingen om de ‘achter de voordeur’ aanpak uit te voeren. Het Sociaal Investeringsprogramma (SIP) van stadsdeel Slotervaart is de eerste ‘achter de voordeur’ aanpak binnen de gemeente Amsterdam. De aanpak is gestart naar aanleiding van de signalering van een toename in ruimtelijke, sociale en economische segregatie in de buurt Overtoomseveld.<sup>12</sup> De signalering van een toename van armoede in het stadsdeel of een specifieke buurt is de aanleiding voor de aanpakken in de stadsdelen Westerpark en De Baarsjes. In stadsdeel Bos en Lommer was de aanleiding de stadsvernieuwing in de Kolenkitbuurt. Ten slotte is stadsdeel Oost-Watergraafsmeer gestart met een ‘achter de voordeur’ aanpak vanwege gesignaleerde schooluitval van leerlingen bij de overgang van het basis onderwijs naar het voortgezet onderwijs in de Transvaalbuurt.

Hoewel de aanleidingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpakken verschillen per stadsdeel constateert de rekenkamer dat de beoogde maatschappelijke effecten van de aanpak sterke overeenkomsten vertonen. In tabel 3.1 geeft de rekenkamer de beoogde maatschappelijke effecten per ‘achter de voordeur’ aanpak weer. Daarnaast wordt in het overzicht voor de 5 onderzochte stadsdelen toegelicht op welke specifieke doelgroep de aanpak gericht is.

*Tabel 3.1 - Beoogde maatschappelijke effecten*

Stadsdeel	Aanpak	Beoogd maatschappelijk effect	Doelgroep
Slotervaart	SIP/Achter de voordeur	Sociaal-economische positie en zelfredzaamheid van huishoudens	Bewoners in de wijk Overtoomseveld.
De Baarsjes	Achter de voordeur	Verbeteren van de sociaal-economische, sociale en fysieke zelfstandigheid	Bewoners in het stadsdeel en in het bijzonder de Mercatorbuurt-Noord

<sup>12</sup> Regioplan, Eindrapport Sociaal Investeringsplan Slotervaart, mei 2007, p.1

Stadsdeel	Aanpak	Beoogd maatschappelijk effect	Doelgroep
Westerpark	Activerend armoedeonderzoek	Vergroten bekendheid en gebruik van financiële, sociaal-maatschappelijke en zorg-voorzieningen	Bewoners in het stadsdeel die leven op een minimum-inkomen
Bos en Lommer	Kansrijk in de Wijk	Vergroten gebruik van beschikbare voorzieningen om diverse belemmeringen voor maatschappelijke participatie weg te nemen	Bewoners van stadsvernieuwingsgebied in de Kolenkitbuurt <sup>13</sup>
Oost-Watergraafsmeer	Achter de voordeur, preventieve aanpak voortijdig schoolverlaten in het kader van de wijkaanpak Transvaal	Verminderen kans op schooluitval bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	Gezinnen in de Transvaalbuurt.

Stadsdeel Slotervaart beoogt met SIP de sociaal-economische positie en zelfredzaamheid van huishoudens te verbeteren.<sup>14</sup> Deze beoogde maatschappelijke effecten van sociaal-economische verbetering komen ook expliciet tot uiting in het plan van aanpak 'achter de voordeur' van het stadsdeel De Baarsjes.<sup>15</sup>

Stadsdelen Westerpark en Bos en Lommer noemen niet expliciet een strategische doelstelling, maar richten zich vooral op het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen in het stadsdeel met als indirect resultaat het verbeteren van de sociaal economische situatie van de doelgroep. Deze stadsdelen beperken zich hierbij niet uitsluitend tot financiële (inkomensondersteunende) voorzieningen uit het armoedebeleid, zoals de bijzondere bijstand. Stadsdeel Westerpark gaat ook het niet-gebruik van sociaal-maatschappelijke-, en zorg-voorzieningen tegen.<sup>16</sup> De aanpak van stadsdeel Bos en Lommer richt zich voornamelijk op het wegnemen van diverse belemmeringen, waaronder sociaal isolement en armoede maar ook

<sup>13</sup> Inmiddels benadert het stadsdeel ook bewoners in de Landlustbuurt en de Gulden Winckelbuurt. In het Projectplan Kansrijk in de Wijk (mei 2008) zijn echter uitsluitend de bewoners in de wijk Overtoomseveld als doelgroep benoemd.

<sup>14</sup> Stadsdeel Slotervaart, Jaarverslag Sociaal Investeringsprogramma 2008, p.6

<sup>15</sup> Stadsdeel De Baarsjes, Plan van Aanpak Achter de voordeur, 16 september 2008, p.3

<sup>16</sup> Stadsdeel Westerpark, Programmakkoord 2006-2010, p.10

werkloosheid en ongezondheid.<sup>17</sup> De rekenkamer constateert dat de ‘achter de voordeur’ aanpakken in deze 2 stadsdelen, vanwege de brede inzet voor voorzieningen en problemen, zich feitelijk ook richten op het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners.

De aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer is gericht op het verminderen van de kans op schooluitval bij de overgang van basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Het stadsdeel verwacht met de ‘achter de voordeur’ aanpak de sociale of economische achterstand van het gezin, waarvan het kind de schooloverstap maakt, terug te dringen.<sup>18</sup>

De rekenkamer constateert dat voor alle onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken beoogde maatschappelijk effecten zijn bepaald en dat de doelstellingen van deze aanpakken in feite gelijk zijn. Hoewel de doelstellingen niet identiek en soms ook niet expliciet geformuleerd zijn, richten alle onderzochte aanpakken zich uiteindelijk op het verbeteren van de sociaal-economische positie van huishoudens. Dit beoogde maatschappelijk effect omvat meer dan alleen armoedebestrijding, maar bij alle onderzochte stadsdelen is armoedebestrijding wél onderdeel van het beoogde maatschappelijk effect.

Ten slotte stelt de rekenkamer vast dat bij 4 van de 5 onderzochte stadsdelen de ‘achter de voordeur’ gericht is op een buurtgebonden doelgroep. Alleen stadsdeel Westerpark richt haar *activerend armoedeonderzoek* op bewoners die leven van een minimuminkomen in het hele stadsdeel. Stadsdeel De Baarsjes richt zich op bewoners in de Mercatorbuurt-Noord, maar sluit bewoners in de rest van het stadsdeel niet uit.

### 3.4 Resultaatsverwachtingen

De maatschappelijk beoogde effecten van de ‘achter de voordeur’ aanpakken zijn breed gedefinieerd. De ontwikkeling van de sociaal-economische positie van bewoners is afhankelijk van een grote verscheidenheid aan factoren. Hierbij valt te denken aan economische ontwikkelingen, maar ook aan verschillende gemeentelijke en rijksregelingen gericht op de sociale of economische positie van bewoners. Het brede karakter van het beoogde maatschappelijke effect noodzaakt tot nader concretiseren in een resultaatsverwachting voordat prestatie-doelstellingen worden geformuleerd.

Bij stadsdeel Slotervaart en stadsdeel Oost-Watergraafsmeer heeft de rekenkamer geen prestatieverwachting voor de ‘achter de voordeur’ aanpak aangetroffen op basis waarvan prestatiedoelstellingen kunnen worden afgeleid. Voor de inzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de inzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak, kwalitatief,

---

<sup>17</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008, p.8-10

<sup>18</sup> Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Subsidiebeschikking MD.006.003.001, 16 juli 2009

bijdraagt aan het beoogde maatschappelijke effect. Ondanks dat de rekenkamer positief is over deze kwalitatieve resultaatsverwachting ontbreekt een kwantitatieve uitwerking op basis waarvan de hoogte van de prestatiedoelstellingen kan worden afgeleid. Om deze reden constateert de rekenkamer dat voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer geen sprake is van volledig bruikbare en concrete resultaatsverwachtingen.

Bij aanvang in 2001 startte de ‘achter de voordeur’ aanpak van stadsdeel Slotervaart weliswaar met het doel om met alle bewoners in de buurt Overtoomseveld contact te leggen.<sup>19</sup> Inmiddels is de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Slotervaart niet alleen meer actief in de buurt Overtoomseveld, maar ook in diverse andere buurten. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen op basis van welke, nieuwe, prestatieverwachting deze uitbreiding heeft plaatsgevonden.

Stadsdeel De Baarsjes geeft in het oorspronkelijke plan van aanpak voor de ‘achter de voordeur’ een afweging weer tussen de inzet van middelen en de doelgroep van de aanpak.<sup>20</sup> Het is echter onduidelijk hoe de geformuleerde prestatiedoelstelling zich uiteindelijk verhoudt tot deze afweging. De rekenkamer heeft van het stadsdeel vernomen dat de hoogte van de prestatiedoelstellingen uiteindelijk afhangt van de beschikbare middelen en niet van de uitkomst van de beschreven afweging.

Bij de start van het *Activerend armoedeonderzoek* van stadsdeel Westerpark in 2008 is bewust de keuze gemaakt voor een verkennend onderzoek waarbij de doelgroep in beeld gebracht moet worden. Stadsdeel Westerpark hanteert om deze reden als resultaatsverwachting voor het *Activerend armoedeonderzoek*, dat de doelgroep in beeld gebracht en bereikt wordt, dat de dienstverlening en outreachend werk verbeterd is en dat, ten slotte, signalen en knelpunten zijn vertaald naar voorstellen voor beleid en uitvoering.<sup>21</sup>

Stadsdeel Bos en Lommer heeft bij aanvang van de ‘achter de voordeur’ aanpak het doel gesteld om alle bewoners in het stadsvernieuwingsgebied in de Kolenkitbuurt te benaderen. Op basis van het totaal aantal bewoners in deze doelgroep heeft het stadsdeel de prestatiedoelstelling voor 2008 bepaald.<sup>22</sup> De prestatiedoelstellingen in latere jaren zijn niet meer te relateren aan deze oorspronkelijke inschatting evenals de uitbreiding van de aanpak naar diverse andere buurten. Van het stadsdeel begrijpt de rekenkamer dat de prestatiedoelstellingen in 2009 en later voornamelijk volgen uit de beschikbare middelen.

---

<sup>19</sup> Stadsdeel Slotervaart, Investeren in Mensen: Sociaal Investeringsplan Overtoomse Veld, 27 april 2007, p.7

<sup>20</sup> Stadsdeel Slotervaart, Investeren in Mensen: Sociaal Investeringsplan Overtoomse Veld, 27 april 2007, p.6

<sup>21</sup> Blankenbergstichting, Eindrapport Activerend Armoedeonderzoek, september 2009, p.14

<sup>22</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, 9 mei 2008



De rekenkamer constateert dat geen van de onderzochte stadsdelen concrete en bruikbare resultaatsverwachtingen hanteert op basis waarvan prestatiedoelstellingen voor de aanpak kunnen worden afgeleid. Stadsdeel De Baarsjes heeft geen resultaatsverwachting geformuleerd. Hoewel stadsdeel Oost-Watergraafsmeer een kwalitatieve resultaatsverwachting heeft geformuleerd ontbreekt een kwantitatieve verwachting waardoor geen sprake is van volledig bruikbare en concrete resultaatsverwachtingen. De prestatieverwachtingen van stadsdelen Slotervaart en Bos en Lommer zijn weliswaar bij aanvang geformuleerd, maar zijn door wijzigingen in de aanpakken (bijvoorbeeld door uitbreidingen met nieuwe buurten) niet meer actueel. Stadsdeel Westerpark, ten slotte, heeft een resultaatsverwachting geformuleerd die vooral een verkennend karakter heeft en daardoor weinig concreet wordt.

### 3.5 Prestatiedoelstellingen

Het formuleren van prestatiedoelstellingen stelt het stadsdeel en de stadsdeelraad in staat om, in samenhang met het maatschappelijk beoogd effect en de resultaatsverwachting, een afweging te maken voor de inzet van middelen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak. Tevens maken prestatiedoelstellingen het mogelijk om de aanpak tussentijds te evalueren en, indien noodzakelijk, de uitvoering bij te sturen. De geformuleerde prestatiedoelstellingen liggen om deze reden ook ten grondslag aan eventuele subsidierelaties met welzijnsinstellingen.

Stadsdeel Westerpark heeft in 2008 en 2009 geen prestatiedoelstellingen opgenomen omdat het *Activerend armoedeonderzoek* expliciet een verkennend karakter heeft. Naar aanleiding van de uitkomsten uit dit verkennende onderzoek heeft het stadsdeel de intentie de aanpak een meer structureel karakter te geven.<sup>23</sup> Hoewel op basis van de uitkomsten van het onderzoek verscheidene aandachtsgroepen zijn gesignaleerd heeft het stadsdeel bij de voortzetting van de ‘achter de voordeur’ aanpak in 2009 geen prestatiedoelstellingen geformuleerd en het verkennend karakter van de aanpak gehandhaafd.

Stadsdeel Slotervaart formuleert prestatiedoelstellingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in haar programmabegrotingen. Voor 2009 en 2010 hanteert het stadsdeel als prestatiedoelstellingen het afleggen van 2.500 huisbezoeken en het realiseren van 400 contacten ‘achter de voordeur’. In de programmabegroting 2008 bestond de prestatiedoelstelling uit het bezoeken van 700 gezinnen. De rekenkamer constateert dat de exacte definitie van de gehanteerde doelstellingen, evenals de wijzigingen en de hoogte van de doelstellingen niet is te achterhalen. Tevens kan de rekenkamer geen verband leggen tussen de geformuleerde prestatiedoelstellingen en de verschillende buurten waarop de ‘achter de voordeur’ aanpak zich richt.

---

<sup>23</sup> Stadsdeel Westerpark, Notitie Activerend Armoedebeleid Stadsdeel Westerpark, 5 november 2009 en Activeren in armoede: lange-termijn visie Stadsdeel Westerpark, 8 februari 2010

De stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer en Oost-Watergraafsmeer hebben ook voor de ‘achter de voordeur’ aanpak prestatiedoelstellingen opgesteld. De opgestelde prestatiedoelstellingen variëren elk in soort en uitgebreidheid. Elk van de 3 stadsdelen heeft het aantal succesvolle huisbezoeken als prestatiedoelstelling opgenomen. Hierbij stellen de stadsdelen dat bij een succesvol huisbezoek voor de bewoner, op basis van de hulpbehoefte, een doorverwijzing naar een voorziening is gerealiseerd.

*Tabel 3.2 - Aantal succesvolle huisbezoeken*

Stadsdeel	Periode	Aantal succesvolle huisbezoeken
De Baarsjes	2009	300 <sup>24</sup>
Bos en Lommer	2008	105 <sup>25</sup>
Oost-Watergraafsmeer	2009	23 <sup>26</sup>

Stadsdeel De Baarsjes beperkt zich bij het opstellen van prestatie-indicatoren tot het aantal succesvolle huisbezoeken. De prestatie-indicatoren voor de aanpakken in de stadsdelen Oost-Watergraafsmeer en Bos en Lommer zijn meer uitgebreid. Bij de aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer hebben de indicatoren echter een indicatief karakter omdat de aanpak in 2009 voor het eerst werd uitgevoerd. In tabel 3.3 geeft de rekenkamer een overzicht van prestatie-indicatoren opgesteld door de 2 stadsdelen.

*Tabel 3.3 - Overzicht prestatie-indicatoren Bos en Lommer en Oost-Watergraafsmeer*

Bos en Lommer <sup>27</sup>	Oost-Watergraafsmeer <sup>28</sup>
Aantal actief benaderde bewoners in vernieuwingsgebied via methodiek van introductie (2008: 200)	Gerealiseerde huisbezoeken bij gezinnen uit de doelgroep (2009: 75)
Aantal benaderde bewoners via een alternatieve methode (2008: 50)	Gezinnen die een traject wordt aangeboden (2009: 23)
Aantal bewoners waar een bezoek wordt afgelegd door een bewonersadviseur (2008: 140)	Gezinnen toegeleid naar hulpverlening of activiteiten (2009: 37)
Aantal bewoners waar op basis van het bezoek een doorverwijzing wordt gegeven (2008:105)	Afgesloten met achterlating van informatie (2009: 15)

<sup>24</sup> Stadsdeel De Baarsjes, Programmabegroting 2009

<sup>25</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008, p.27

<sup>26</sup> Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Achter de voordeur aanpak Transvaal, 31 augustus 2009, p.2. Het aantal succesvolle huisbezoeken heeft de rekenkamer gelijkgesteld aan het aantal gezinnen dat een traject aangeboden krijgt.

<sup>27</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008, p.27 Het stadsdeel heeft voor 2008 en voor de hele periode 2008-2012 afzonderlijk prestatie-indicatoren opgenomen.

<sup>28</sup> Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Achter de voordeur aanpak Transvaal, 31 augustus 2009, p.2

Hoewel de beoogde maatschappelijke effecten van de ‘achter de voordeur’ aanpak in de 5 onderzochte stadsdelen feitelijk gelijk zijn is het gebruik van prestatiedoelstellingen verschillend. Stadsdeel Westerpark heeft voor de aanpak geen prestatiedoelstellingen geformuleerd. De overige 4 stadsdelen hebben wél prestatiedoelstellingen opgesteld. De prestatiedoelstellingen gehanteerd door stadsdeel Slotervaart zijn echter, vanwege onduidelijke definities, niet goed bruikbaar. De prestatiedoelstellingen voor de aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer zijn weliswaar uitgebreid maar hebben een indicatief karakter. Uitsluitend de stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes hebben volledig bruikbare prestatiedoelstellingen geformuleerd.

### 3.6 Conclusie

De 5 onderzochte stadsdelen beogen met de ‘achter de voordeur’ aanpak in feite hetzelfde maatschappelijk effect te bereiken: het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners. Dit breed gedefinieerde beoogde maatschappelijk effect noodzaakt tot nadere concretisering in prestatieverwachtingen om prestatiedoelstellingen te kunnen afleiden. De rekenkamer constateert echter dat geen van de onderzochte stadsdelen concrete en bruikbare resultaatsverwachtingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak heeft opgesteld.

Wél hanteren 4 van de 5 onderzochte stadsdelen jaarlijkse prestatiedoelstellingen. Van deze 4 stadsdelen zijn uitsluitend bij de stadsdelen De Baarsjes en Bos en Lommer de prestatiedoelstellingen volledig bruikbaar. Stadsdeel Westerpark heeft geen prestatiedoelstellingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak geformuleerd.

Omdat concrete en bruikbare prestatieverwachtingen ontbreken is bij de overige 4 stadsdelen niet inzichtelijk op welke wijze de prestatiedoelstellingen samenhangen met het beoogde maatschappelijke effect in het stadsdeel of buurt. Hierdoor is het onduidelijk in welke mate het realiseren van prestatiedoelstellingen bijdraagt aan het beoogde maatschappelijke effect van de ‘achter de voordeur’ aanpak en is de bruikbaarheid van de doelstellingen beperkt. De rekenkamer concludeert derhalve dat geen van de 5 stadsdelen volledig bruikbare doelstellingen heeft geformuleerd voor de ‘achter de voordeur’ aanpak.

*Tabel 3.4 - Oordeel doelstellingen ‘achter de voordeur’ aanpak in 5 onderzochte stadsdelen*

Stadsdeel	Maatschappelijk beoogd effect geformuleerd	Resultaatsverwachting geformuleerd	Prestatiedoelstellingen geformuleerd
Westerpark	+	-	-
De Baarsjes	+	-	+
Bos en Lommer	+	-	+
Slotervaart	+	-	+/-
Oost-Watergraafsmeer	+	-	+/-



## 4 Resultaten ‘achter de voordeur’ aanpak

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de doeltreffendheid van de ‘achter de voordeur’ aanpak in 5 stadsdelen. De rekenkamer onderzoekt hiervoor de volgende deelvraag:

Hebben de stadsdelen inzicht in de behaalde resultaten met de ‘achter de voordeur’ aanpak en zijn de gestelde doelen behaald?

Voor de beantwoording van deze deelvraag hanteert de rekenkamer de volgende toetsaspecten:

- Het stadsdeel beschikt over informatie over de resultaten van de inzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak
- De informatie over de resultaten van de ‘achter de voordeur’ aanpak is geschikt om vast te stellen of de gestelde doelen zijn bereikt
- Het stadsdeel heeft met de ‘achter de voordeur’ aanpak de gestelde doelen bereikt

De rekenkamer onderzoekt hiervoor, per stadsdeel, de beschikbaarheid en geschiktheid van informatie over de prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak en de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt. De rekenkamer verstaat onder geschikte informatie over de prestaties: betrouwbare informatie waarbij de gehanteerde definities overeenkomen met de prestatiedoelstellingen.

De rekenkamer baseert zich bij dit onderzoek op de gerapporteerde prestaties over de uitgevoerde huisbezoeken door bewonersadviseurs. Omdat deze informatie niet in alle gevallen voor de gehele looptijd van de ‘achter de voordeur’ aanpak beschikbaar is maakt de rekenkamer de beschikbaarheid van informatie per stadsdeel zichtbaar aan de hand van tijdbalken. Ten slotte vergelijkt de rekenkamer de prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak tussen de 5 stadsdelen.

### 4.2 Prestaties per stadsdeel

#### 4.2.1 Westerpark

##### *Beschikbaarheid informatie*

In stadsdeel Westerpark wordt de ‘achter de voordeur’ aanpak toegepast vanaf juni 2008. CentraM (voorheen de Blankenbergstichting) bracht in september 2009 het eindrapport *activerend armoedeonderzoek* uit over de prestaties uit de periode juni 2008 tot en met juli 2009. Na afloop van het onderzoek in juli 2008 is het project door CentraM met een lage intensiteit voortgezet. Na toekenning van de subsidie voor 2010 is het project weer geïntensiveerd. In april 2010 rapporteerde CentraM over de geleverde prestaties in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2009 en het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2010. De rekenkamer constateert dat over de periode tussen juli

2009 en het begin van het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2009 geen informatie over prestaties beschikbaar is.

Looptijd 'achter de voordeur' aanpak	Juni 2008 tot en met heden (juli 2010)	
Beschikbare resultaten	Juni 2008 t/m juli 2009	Oktober 2009 t/m maart 2010

### *Geschiktheid informatie*

Het stadsdeel is geen kwantitatieve prestatiedoelstellingen met CentraM overeengekomen. Door afwezigheid van kwantitatieve prestatiedoelstellingen is de beoordeling geschiktheid van de informatie over prestaties (wat betreft de gehanteerde definities) niet van toepassing.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatie over de prestaties van de aanpak constateert de rekenkamer dat in stadsdeel Westerpark de 'achter de voordeur' aanpak bij huisbezoeken samenwerkt met aanpakken zoals Vroeg Eropaf en Achteraf Eropaf. Het risico bestaat dat zowel de 'achter de voordeur' aanpak als de 2 andere aanpakken bij gecombineerde huisbezoeken de gevoerde gesprekken als prestatie verantwoord worden. Dit leidt tot een mogelijke overschatting van het bereik van deze 3 aanpakken gezamenlijk.

### *Doelbereik*

In tabel 4.1 geven wij een overzicht van een aantal gerapporteerde prestaties van het activerend armoedeonderzoek in stadsdeel Westerpark. Omdat stadsdeel Westerpark geen kwantitatieve prestatiedoelstellingen hanteert kan de rekenkamer niet beoordelen of, op basis van de gerapporteerde kwantitatieve prestaties, de doelstellingen zijn gehaald. Wél is het stadsdeel overeengekomen dat CentraM, op basis van haar ervaringen bij het activerend armoedeonderzoek, rapporteert over signalen en knelpunten en adviseert over verbeteringen voor beleid en uitvoering. In de eerste rapportage verstrekt CentraM naast informatie over de geleverde prestaties bij huisbezoeken ook verschillende conclusies en adviezen over de 'achter de voordeur' aanpak, waaronder:

- Tijdsinvestering: het verrichten van dossieronderzoek vooraf, registratie van huisbezoeken en monitoring achteraf is arbeidsintensief
- Samenwerking: huisbezoeken met andere disciplines en organisaties draagt bij aan efficiëntie en effectiviteit. Aanbeveling om samenwerking met ketenpartners en DWI te versterken en centrale huisvesting van verschillende loketten, meldpunten en maatschappelijk werk.
- Moeilijk bereikbare groepen: onderzoek methoden om moeilijk bereikbare groepen te bereiken en toegang proberen te krijgen tot een recenter IPW-bestand.
- Verschillende signaleringen over toereikendheid en gebruik van diverse voorzieningen.

CentraM benadrukt dat de resultaten van het project een bredere uitstraling hebben dan uitsluitend in het aantal bereikte huishoudens en verwijzingen tot uitdrukking komt. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage die enkele bewoners nu leveren als ervaringsdeskundige aan de opleiding van maatschappelijk werkers.

*Tabel 4.1 - Prestaties project activerend armoedeonderzoek Westerpark*

Periode	Doelstelling	Prestaties (% van benaderde bewoners)	
		juni 2008 t/m juli 2009	oktober 2009 t/m maart 2010
Benaderd	Niet van toepassing	615	289
Geen contact <sup>29</sup>		305 (49%)	152 (52%)
Contact maar geen interesse		154 (25%)	86 (30%)
Gesprek		156 (26%)	51 (18%)
Doorverwijzingen <sup>30</sup>		173	49

De rekenkamer constateert dat het percentage bewoners waarmee daadwerkelijk een gesprek wordt gevoerd (ten opzichte van het aantal benaderde bewoners) daalt van 26% in de eerste rapportage tot 18% in de tweede rapportage. In de twee rapportages analyseert CentraM de resultaten van de huisbezoeken uitgesplitst naar de gebruikte bronbestanden. In tabel 4.2 geeft de rekenkamer een beknopt overzicht van deze analyse.

*Tabel 4.2 - Analyse gevoerde gesprekken naar gebruikte bronbestanden*

Gebruikte bronbestanden	Juni 2008 t/m juli 2009		Oktober 2009 t/m maart 2010	
	Gesprekken (#)	Gesprekken (%) <sup>31</sup>	Gesprekken (#)	Gesprekken (%)
DWI 65+	35	39%	--	--
IPW	47	26%	1	100%
Vroeg Eropaf	1	10%	9	60%
Achteraf Eropaf	7	47%	--	--
Ouderenkarthotheek	12	57%	--	--
Netwerk/PR	--	--	4	100%
Verwezen	16	64%	6	100%
Eigen initiatief	4	100%	--	--
Geen bronbestand	34	14%	31	12%
Totaal	156	26%	51	18%

<sup>29</sup> Bevat 3 categorieën met in de eerste periode de volgende waarden: deed deur niet open (263), verhuisd of overleden (29) en later nog benaderen (13)

<sup>30</sup> Doorverwijzingen zijn gemaakte afspraken voor bewoners met hulpverlening.

<sup>31</sup> Het percentage betreft het aandeel gevoerde gesprekken ten opzichte van het aantal benaderde adressen per wijze van benadering.

Op basis van tabel 4.2 stelt de rekenkamer vast dat de daling in het percentage gevoerde gesprekken het gevolg is van het stoppen van de benadering via de bestanden van 65+-ers met een onvolledige AOW van DWI, het IPW-bestand en de Ouderenkartotheek. Vanwege het wegvallen van de benaderingswijzen maakt de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Westerpark meer gebruik van huis-aan-huisbezoeken. Het percentage gesprekken bij huis-aan-huisbezoeken ligt echter aanmerkelijk lager dan bij benadering op basis van signalen of bestanden. Op basis van de aanwezige rapporten, de daarbij inbegrepen analyses en advisering aan het stadsdeel constateert de rekenkamer dat de kwalitatieve prestatiedoelstellingen van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Westerpark wel zijn behaald.

#### 4.2.2 De Baarsjes

##### *Beschikbaarheid informatie*

De Mercatorpost rapporteert periodiek aan het stadsdeel over de geleverde prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De rapportages zijn gebaseerd op het registratiesysteem van de Mercatorpost. De rekenkamer heeft één rapportage ontvangen die de cumulatieve resultaten van de huisbezoeken weergeeft in de periode van december 2008 tot en met september 2009. Aanvullend ontving de rekenkamer een overzicht uit het registratiesysteem (RIS) voor de periode vanaf september 2009 t/m juni 2010. Ten slotte verstrekke het stadsdeel aan de rekenkamer nieuwe overzichten uit RIS waarin de prestaties van de aanpak in de jaren 2008, 2009 en 2010 afzonderlijk zichtbaar zijn. De verdere analyse van de rekenkamer is gebaseerd op deze nieuwe overzichten.

Looptijd ‘achter de voordeur’ aanpak

December 2008 tot en met heden (oktober 2010)

Beschikbare resultaten

December 2008 tot en met heden (oktober 2010)

##### *Geschiktheid informatie*

Hoewel het stadsdeel uitsluitend het aantal succesvolle huisbezoeken als prestatie-indicator hanteert zijn de rapportages over de aanpak meer uitgebreid met, onder andere, aantallen benaderde huishoudens en aantallen doorverwijzingen. Op grond hiervan constateert de rekenkamer dat de beschikbare informatie over de prestaties wat betreft de gehanteerde definitie toereikend is.



De rekenkamer stelt echter vast dat het opleveren van betrouwbare rapportages uit de registratie problematisch is. Het is onduidelijk hoe de verschillende rapportages uit RIS op elkaar aansluiten. Hierdoor ontstaat ook onduidelijkheid over de vergelijkbaarheid van de prestaties tussen de verschillende periodes. Het risico bestaat dat prestaties in de twee periodes ten onrechte niet zijn meegeteld of juist dubbel zijn meegeteld.

#### *Doelbereik*

In tabel 4.3 geven wij een overzicht van de prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak in De Baarsjes vanaf de start van de aanpak in december 2008 tot en met oktober 2010. De adressen waarbij de medewerkers de hulpvraag succesvol hebben beantwoord leidden tot doorverwijzingen naar producten van de Mercatorpost, Centram en de politie (buurtregisseur).

*Tabel 4.3 - Prestaties ‘achter de voordeur’ in De Baarsjes*

Periode	Doelstelling		Prestaties (% van benaderde bewoners)	
	December 2008 tot en met december 2009	Januari 2010 tot en met december 2010	December 2008 tot en met december 2009	Januari 2010 tot en met 11 oktober 2010
Benaderde adressen	Niet van toepassing	Niet van toepassing	1.674	976
Geen contact			1.037 (62%)	614 (63%)
Wel contact, geen interesse			257 (15%)	182 (19%)
Wel contact, geen hulpvragen			82 (5%)	46 (5%)
Wel contact, geen mogelijkheden om op hulpvraag in te gaan			6 (0%)	1 (0%)
Wel contact en hulpvraag beantwoord			300	250

Bron: RIS

Op basis van de gerapporteerde prestaties van de ‘achter de voordeur’ constateert de rekenkamer dat de aanpak (inclusief de gerealiseerde huisbezoeken in december 2008) de prestatiedoelstelling van 300 succesvolle huisbezoeken in 2009 (net) niet heeft gehaald. Het aantal van 133 gerealiseerde huisbezoeken in de periode tot en met 11 oktober 2010 maakt het onwaarschijnlijk dat de prestatiedoelstelling van 250 succesvolle huisbezoeken in 2010 behaald zal worden.

### 4.2.3 Bos en Lommer

#### *Beschikbaarheid informatie*

Het Dienstencentrum Bos en Lommer rapporteert per halfjaar aan het stadsdeel over de geleverde prestaties van de ‘Kansrijk in de Wijk’ aanpak. De rekenkamer heeft rapportages ontvangen over de periode februari 2008 tot en met december 2009.

Looptijd ‘achter de voordeur’ aanpak	Februari 2008 tot en met heden (juli 2010)
Beschikbare resultaten	Februari 2008 tot en met december 2009

#### *Geschiktheid informatie*

Op basis van de beschikbare informatie over prestaties stelt de rekenkamer vast dat de gehanteerde definitie vergelijking met de prestatiedoelstellingen van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Bos en Lommer mogelijk maken. Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatie over de prestaties constateert de rekenkamer echter dat het Dienstencentrum Bos en Lommer niet inzichtelijk kan maken of de wijziging van registratiesysteem een effect heeft gehad op de gerapporteerde prestaties. Tevens stelt de rekenkamer vast dat de halfjaarrapportage 2008 inconsistenties vertoont ten opzichte van de jaarrapportage 2008.<sup>32</sup> Het stadsdeel geeft aan de rapportages van het Dienstencentrum niet op inconsistenties te hebben getoetst en beschikt niet over een verklaring voor deze afwijkingen. Op grond van deze bevindingen signaleert de rekenkamer het risico dat de gerapporteerde prestaties door het Dienstencentrum Bos en Lommer niet betrouwbaar zijn.

#### *Doelbereik*

In tabel 4.4 geven wij een overzicht van de geleverde prestaties met de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Bos en Lommer. In het Projectplan Kansrijk in de Wijk heeft het stadsdeel prestatie-indicatoren voor de gehele looptijd en voor 2008 afzonderlijk opgesteld.<sup>33</sup> Het stadsdeel geeft aan dat de voorwaarden en doelstellingen zoals opgenomen in het projectplan de basis vormen voor latere subsidiebeschikkingen. In de subsidiebeschikking 2009 aan het Dienstencentrum Bos en Lommer heeft het stadsdeel de doelstelling gesteld op het benaderen van 270 bewoners. Voor de doelstelling van het aantal gerealiseerde bezoeken en doorverwijzingen bij bewoners geeft het stadsdeel in de subsidiebeschikking 2009 geen aanvullende doelstellingen. De rekenkamer heeft de aanvullende doelstellingen afgeleid van de percentages zoals opgenomen in het projectplan Kansrijk in de Wijk voor de gehele looptijd van de aanpak.

<sup>32</sup> In de halfjaarrapportage meldt het Dienstencentrum Bos en Lommer, bijvoorbeeld, dat 45 intakegesprekken hebben plaatsgevonden. In de jaarrapportage meldt het Dienstencentrum echter dat er in heel 2008 29 intakegesprekken zijn gevoerd.

<sup>33</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008, p.27

Tabel 4.4 - Prestaties 'achter de voordeur' in stadsdeel Bos en Lommer

Periode	Doelstelling		Prestaties (% van benaderde bewoners)	
	2008	2009	Februari 2008 t/m december 2008	Januari 2009 t/m december 2009
Aantal woning aangebeld	200	270	170	276
Niet bereikt na 3x bezoek	n.v.t.	n.v.t.	45 (26%)	124 (45%)
1 of 2 keer aangebeld <sup>34</sup>			31 (18%)	10 (4%)
Aantal geen interesse			16 (9%)	21 (8%)
Aantal zelfredzaam	140 <sup>35</sup>	189	30 (18%)	10 (4%)
Aantal met wens gesprek na verhuizing			17 (10%)	-
Aantal met intakegesprek			28 (17%)	111 (39%)
Overig	n.v.t.	n.v.t.	3 (2%)	-
Totaal aantal dimensies			75	279
Totaal aantal producten/doorverwijzingen	105	142	59	226

Bron: (Half)jaarverslagen Dienstencentrum Bos en Lommer en bewerking rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het aantal benaderde en bezochte bewoners in 2009 sterk is toegenomen. Dankzij deze toename overstijgt de 'achter de voordeur' aanpak in 2009 de doelstellingen voor het aantal benaderde bewoners en het aantal doorverwijzingen. Ondanks de toename in het aantal benaderde bewoners blijft het aantal gerealiseerde bezoeken in 2009 (121) achter bij de doelstelling van 189. De doelstellingen voor 2008 zijn niet gehaald. Het stadsdeel geeft aan dat dit te maken heeft met de aanloopperiode van het project in 2008.

Het Dienstencentrum Bos en Lommer<sup>36</sup> en het stadsdeel verklaren de stijging van de prestaties van de 'achter de voordeur' aanpak in 2009 door een betere inbedding in de Kolenkitbuurt en de uitbreiding van de aanpak (op basis van signalen van woningcorporaties en het Meldpunt Zorg en Overlast) naar de gehele Kolenkitbuurt. Aanvullend merkt het Dienstencentrum op dat de wijziging van registratiesysteem het eenvoudiger maakt om gedegen cijfers te genereren waardoor meer tijd beschikbaar was voor huisbezoeken.

<sup>34</sup> Dit betreft bewoners waar nog een derde poging wordt gedaan om contact te leggen.

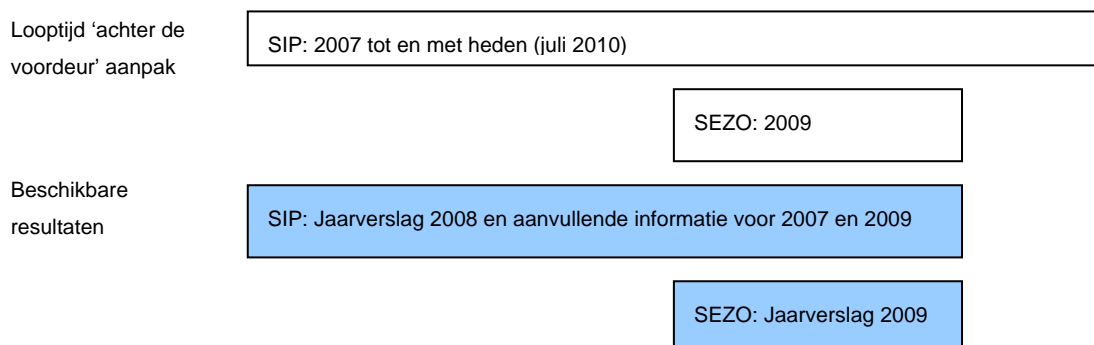
<sup>35</sup> Betreft het aantal bewoners dat een bezoek van bewonersadviseurs aanvraagt (70% van benaderde bewoners)

<sup>36</sup> Dienstencentrum Bos en Lommer, Jaarverslag 2009 Ketenaanpak

#### 4.2.4 Slotervaart

##### *Beschikbaarheid informatie*

De ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Slotervaart (het Sociaal Investeringsprogramma - SIP) is gestart in 2001. Voor dit onderzoek beperkt de rekenkamer zich tot de recente prestaties in de periode vanaf 2007. Het stadsdeel geeft aan jaarlijks een verslag op te stellen over de activiteiten van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Desondanks heeft het stadsdeel alleen een jaarverslag over 2008 ter beschikking kunnen stellen. De informatie over 2007 en 2009 is aanvullend door het stadsdeel aan de rekenkamer verstrekt. Naast de activiteiten van de ‘achter de voordeur’ aanpak van stadsdeel Slotervaart zelf, heeft het stadsdeel in 2009 eenmalig een subsidie verstrekt aan SEZO voor huis-aan-huisbezoeken in de Staalmanpleinbuurt. SEZO heeft ter verantwoording een prestatieverslag voor de huis-aan-huisbezoeken in 2009 bij het stadsdeel ingediend.



##### *Geschiktheid informatie*

Het stadsdeel neemt uitsluitend in de programmabegrotingen prestatiedoelstellingen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak op. De exacte definitie van de opgenomen prestatiedoelstellingen is echter onduidelijk. Tevens is het onduidelijk in hoeverre de definities van de prestatiedoelstellingen overeenkomen met de gehanteerde definities in de gerapporteerde prestaties.<sup>37</sup> Op grond hiervan stelt de rekenkamer vast dat de beschikbare prestatiedoelstellingen niet vergelijkbaar zijn met gerapporteerde prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak.

Naast de onduidelijke definities van de gehanteerde prestatiedoelstellingen constateert de rekenkamer dat de gerapporteerde prestaties in de categorieën ‘aangebeld’, ‘huisbezoeken’ en ‘spreekuurcontacten’ het aantal verrichte handelingen door bewonersadviseurs betreft en niet het aantal bewoners waarbij is aangebeld, een huisbezoek is afgelegd of waarmee op het spreekuur contact is geweest. Het aantal verrichte handelingen is niet verder gespecificeerd.

<sup>37</sup> Voor 2008 hanteert het stadsdeel als prestatiedoelstelling ‘het bezoeken van 700 gezinnen’. In 2009 gelden als doelstellingen ‘het afleggen van 2.500 huisbezoeken en het realiseren van 400 contacten achter de voordeur’. Voor 2007 heeft de rekenkamer geen prestatiedoelstellingen aangetroffen.

De rekenkamer acht de bruikbaarheid van de gerapporteerde prestaties hierdoor zeer beperkt.<sup>38</sup>

Met betrekking tot de betrouwbaarheid geeft het stadsdeel aan dat de gerapporteerde prestaties niet zijn ontleend aan het registratiesysteem. Vanwege de gebrekkige kwaliteit van de registratie en de onbekendheid met de rapportagemogelijkheden van het systeem wordt de rapportage extracomptabel samengesteld op basis van agendagegevens van bewonersadviseurs. De rekenkamer merkt op dat deze werkwijze een risico oplevert voor de betrouwbaarheid van de gerapporteerde prestaties.<sup>39</sup>

#### *Doelbereik*

In tabel 4.5 geeft de rekenkamer een overzicht van de prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Slotervaart. Vanwege de onduidelijke definities van de gehanteerde prestatiedoelstellingen kan de rekenkamer niet beoordelen of de gestelde doelen zijn behaald. Voor het project Staalkans in de Staalmanpleinbuurt heeft het stadsdeel in de subsidiebeschikking de prestatiedoelstelling van 150 huisbezoeken in 2009 opgenomen. Op basis van de eindrapportage van project Staalkans stelt de rekenkamer vast dat dit project haar doelstelling van 150 huisbezoeken wél heeft gehaald.

*Tabel 4.5 - Prestaties ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Slotervaart*

Resultaat	Doelstelling	Prestaties		
Periode	Niet beschikbaar of niet vergelijkbaar	2007	2008	2009 <sup>40</sup>
Aangebeld		Onbekend	1.004	1.517
Huisbezoeken		396	473	493
Spreekuur contacten		Onbekend	250	70
Nieuwe aanmeldingen		Onbekend	159	101
Doorverwijzingen		326	588	538

Bron: *Jaarverslag Sociaal Investeringsprogramma 2008* en aanvullende informatie stadsdeel

<sup>38</sup> Het stadsdeel geeft aan inmiddels wél het aantal unieke dossiers in de periode januari tot en met december 2009 te kunnen opleveren (508). Deze informatie geeft inzicht in het aantal unieke bewoners begeleid door het SIP in deze periode, maar niet in het aantal benaderde bewoners door het SIP. De rekenkamer heeft de betrouwbaarheid van deze nieuwe gegevens niet kunnen onderzoeken.

<sup>39</sup> Stadsdeel Slotervaart geeft aan inmiddels een opschoonactie te hebben uitgevoerd waardoor de registratie van het aantal unieke contacten in de periode vanaf januari 2010 is verbeterd. De rekenkamer heeft deze mogelijke verbetering niet kunnen onderzoeken.

<sup>40</sup> Betreft uitsluitend resultaten van SIP in 2009. De resultaten van SEZO in 2009 (150 gerealiseerde huisbezoeken) zijn, voor de vergelijkbaarheid, niet opgenomen.

#### 4.2.5 Oost-Watergraafsmeer

##### *Beschikbaarheid informatie*

De ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer wordt uitgevoerd door Dynamo. In de subsidiebeschikking voor 2009 heeft het stadsdeel Dynamo opgelegd om tussentijds (september 2009) en bij aanvraag van de subsidievaststelling (april 2010) te rapporteren over de geleverde prestaties met de ‘achter de voordeur’ aanpak. Omdat de aanpak startte september 2009 is afgezien van een tussentijdse rapportage. Dynamo heeft inmiddels een projectevaluatie over de behaalde resultaten ingediend over de periode september 2009 tot en met juni 2010.

Looptijd ‘achter de voordeur’ aanpak

September 2009 tot en met heden (juli 2010)

Beschikbare resultaten

September 2009 tot en met juni 2010

##### *Geschiktheid informatie*

Het stadsdeel heeft specifieke doelstellingen opgenomen voor het aantal bewoners waarbij informatie wordt achtergelaten of dat wordt toegeleid naar hulpverlening of activiteiten. Dynamo rapporteert echter uitsluitend het aantal bewoners dat zich niet kwalificeerde voor een traject. Hierdoor is het niet mogelijk om de realisatie van deze specifieke doelstellingen te beoordelen. De rekenkamer constateert dat de informatie over de prestaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer slechts gedeeltelijk geschikt zijn.

##### *Doelbereik*

In tabel 4.6 geeft de rekenkamer een overzicht van de geleverde prestaties met de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer. Het stadsdeel heeft in de subsidiebeschikkingen prestatiedoelstellingen opgenomen voor 2009. In 2010 heeft Dynamo de aanpak voortgezet maar moet het stadsdeel nog een nieuwe subsidiebeschikking voor de ‘achter de voordeur’ aanpak verlenen. Op basis van de projectevaluatie van Dynamo splitst de rekenkamer wél de geleverde prestaties uit naar 2009 en 2010.

Tabel 4.6 - Prestaties 'achter de voordeur' aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer

Periode	Doelstelling		Prestaties (% van benaderde bewoners)	
	september 2009 t/m december 2009 <sup>41</sup>	januari 2010 t/m december 2010	september 2009 t/m december 2009	januari 2010 t/m juni 2010
Gerealiseerde huisbezoeken bij gezinnen	75	Niet beschikbaar	11 (100%)	19 (100%)
Afgesloten met achterlating van informatie	23		4 (36%)	7 (37%)
Toegeleid naar hulpverlening of activiteiten	37		7 (64%)	12 (63%)
Gezin in traject opgenomen	15			

Bron: *Projectevaluatie Achter de voordeur in de Transvaalbuurt, juni 2010* en bewerking rekenkamer

De rekenkamer stelt vast dat de prestaties voor het aantal gerealiseerde huisbezoeken en trajecten ver achterblijft bij de (indicatieve) doelstellingen van het stadsdeel. In hoeverre dit wordt veroorzaakt door de late start van het project in september 2009 is niet te beoordelen. De rekenkamer merkt overigens op dat bewonersadviseurs in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer uitsluitend huisbezoeken afleggen op afspraak. Hierdoor bereikt de aanpak dat alle benaderde bewoners ook daadwerkelijk worden bezocht.

### 4.3 Vergelijking prestaties

De rekenkamer vergelijkt de 5 onderzochte 'achter de voordeur' aanpakken aan de hand van 3 prestatie-indicatoren: het aantal benaderde bewoners, het aantal bewoners waarmee bewonersadviseurs contact hebben gelegd en, ten slotte, het aantal bewoners waarmee in een gesprek hulpvragen zijn geïdentificeerd en trajecten zijn opgestart. In tabel 4.7 geeft de rekenkamer een overzicht van de geleverde prestaties van de 'achter de voordeur' aanpakken in de 5 onderzochte stadsdelen.

<sup>41</sup> Het stadsdeel hanteert deze doelstellingen als indicatief.

Tabel 4.7 - Vergelijking prestaties 'achter de voordeur' aanpak in 5 stadsdelen

	Westerpark	De Baarsjes	Bos en Lommer	Slotervaart	Oost-Watergraafsmeer
Periode	juni 2008 t/m juli 2009 en oktober 2009 t/m maart 2010	december 2008 t/m 11 oktober 2010	februari 2008 t/m december 2009	januari 2008 t/m december 2009 <sup>42</sup>	september 2009 t/m juni 2010
Benaderde bewoners <sup>43</sup>	904	2.650	446	Niet beschikbaar	30
Contact bewoners <sup>44</sup>	447 (49%)	999 (34%)	236 (53%)		30 (100%)
Succesvolle huisbezoeken <sup>45</sup>	207 (23%)	425 (16%)	139 (31%)	260	19 (63%)
Benaderde bewoners per bewonersadviseur	571	461	76	Niet beschikbaar	36

De verschillen in aantallen benaderde bewoners hangen samen met de looptijd van de aanpak, de omvang van de aanpak en de gekozen werkwijze. Om deze reden analyseert de rekenkamer de aantallen benaderde bewoners ten opzichte van de inzet van bewonersadviseurs in dezelfde periode. Uit deze analyse blijkt dat de bewonersadviseurs in de stadsdelen Westerpark en De Baarsjes gemiddeld 6 tot 7 keer meer bewoners benaderen dan de bewonersadviseurs in stadsdeel Bos en Lommer. De lage aantallen benaderde bewoners voor de aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer hangen samen met het nog prille bestaan van deze aanpak en de, relatief, intensieve werkwijze gericht op een specifieke doelgroep.

Contact met de bewoner bestaat uit zowel contacten waarin de bewoner aangeeft geen behoefte te hebben aan een huisbezoek, huisbezoeken waarbij geen hulpvragen werden gesignaleerd en huisbezoeken waarbij wel hulpvragen zijn gesignaleerd. Het aantal keer dat bewonersadviseurs in contact komt met bewoners is een indicator voor de doeltreffendheid voor de wijze waarop de 'achter de voordeur' aanpakken bewoners benaderen. Opvallend is dat de stadsdelen Westerpark, De Baarsjes en Bos en Lommer rapporteren dat van elke 10 benaderingen de bewonersadviseurs tussen de 4 en 5 keer daadwerkelijk

<sup>42</sup> Exclusief 150 bezochte huishoudens in de Staalmanpleinbuurt door SEZO in 2009.

<sup>43</sup> Het aantal adressen waarbij bewonersadviseurs hebben aangebeld om contact met bewoners te leggen.

<sup>44</sup> Het aantal bewoners waarmee bewonersadviseurs in contact zijn gekomen (inclusief bewoners die aangeven geen behoefte te hebben aan een huisbezoek of waarbij geen hulpbehoefte aanwezig blijkt).

<sup>45</sup> Het aantal huisbezoeken waarbij bewonersadviseurs een hulpbehoefte bij de bewoner signaleren en een traject wordt gestart.



contact krijgen met bewoners. Het hogere aantal benaderde bewoners per bewonersadviseur vertaalt zich bij stadsdeel Westerpark en De Baarsjes ook in een hoog aantal contacten met bewoners. Bij de aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer leidt elke benadering tot contact met de bewoner omdat bij deze aanpak uitsluitend huisbezoeken op afspraak worden afgelegd.

De aanpak in stadsdeel Bos en Lommer voert, ten opzichte van het aantal benaderde bewoners, de meeste gesprekken met bewoners waarbij hulpvragen worden gesignaleerd en, door middel van doorverwijzingen, hulpverlenings-trajecten worden gestart. Opvallend is dat de geleverde prestaties bij de aanpakken in stadsdeel Westerpark en Bos en Lommer beïnvloed worden door de wijze van benadering van bewoners. De prestaties van de aanpak in stadsdeel Westerpark laten een daling zien doordat benadering op basis van bestanden en signalen afneemt. Hierdoor maakt de aanpak in het stadsdeel meer gebruik van huis-aan-huisbezoeken waarvan het bereik aanmerkelijk lager is. De prestaties in stadsdeel Bos en Lommer vertonen een opmerkelijke stijging in het tweede halfjaar van 2009. Het stadsdeel geeft aan dat deze stijging mede wordt veroorzaakt door het afleggen van huisbezoeken op basis van signalen van woningcorporaties en van het Meldpunt Zorg en Overlast.

#### **4.4 Conclusie**

Bij alle ‘achter de voordeur’ aanpakken is voor de onderzochte periode informatie beschikbaar over de geleverde prestaties. Bij geen van de onderzochte stadsdelen is de beschikbare informatie over de prestaties volledig geschikt om te bepalen of de gestelde doelen zijn behaald.

Met uitzondering van stadsdeel Bos en Lommer leiden afwijkende of onduidelijke definities van de beschikbare informatie of gehanteerde prestatiedoelstellingen tot beperkt bruikbare informatie om het doelbereik te kunnen bepalen. Problemen in de registratie van de ‘achter de voordeur’ aanpak van stadsdeel Slotervaart en inconsistenties in de rapportages bij de stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes vormen daarnaast risico’s voor de betrouwbaarheid van de gerapporteerde prestaties bij deze 3 stadsdelen. Bij stadsdeel De Baarsjes bleek het problematisch om betrouwbare overzichten over de geleverde prestaties op te leveren. Hierdoor kan de rekenkamer niet met zekerheid beoordelen of de ‘achter de voordeur’ aanpak de prestatiedoelstellingen heeft gehaald.

Geen van de onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken behaalt alle vooraf bepaalde prestatiedoelstellingen of het is niet waarschijnlijk dat deze doelstellingen zijn behaald. Bij stadsdeel Slotervaart kan de rekenkamer niet vaststellen in hoeverre de beoogde prestaties zijn behaald. Voor de aanpak in stadsdeel Westerpark zijn uitsluitend kwalitatieve prestatiedoelstellingen overeengekomen, deze doelstellingen zijn wél behaald.

*Tabel 4.8 - Informatie over prestaties en behalen prestatiedoelstellingen*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Beschikbaarheid informatie over resultaten</b>	<b>Kwaliteit beschikbare informatie over resultaten</b>	<b>Prestatie-doelstellingen behaald</b>
Westerpark	+	Niet van toepassing	Kwalitatieve doelstellingen behaald
De Baarsjes	+	+/-	Nee
Bos en Lommer	+	+/-	Nee
Slotervaart	+	-	Onbekend
Oost-Watergraafsmeer	+	+/-	Nee

Hoewel bij alle onderzochte stadsdelen informatie beschikbaar is over de behaalde resultaten met de 'achter de voordeur' aanpak constateert de rekenkamer dat de beschikbare informatie onvoldoende geschikt is voor daadwerkelijk inzicht in de geleverde prestaties en de mate waarin de gestelde doelen zijn behaald. Daarnaast blijkt uit vergelijking van de prestaties tussen de 5 onderzochte aanpakken dat aanzienlijke verschillen bestaan in het aantal benaderde bewoners per bewonersadviseur en lijkt de mate van gebruik signaalgerichte benadering van invloed te zijn op de hoogte van de gerapporteerde prestaties. De beschikbare informatie biedt echter te weinig inzicht om tot een verdere analyse van deze verschillen te komen.

## 5 Uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak

### 5.1 Inleiding

De gevolgde werkwijze bij de uitvoering heeft grote invloed op de mate van doeltreffendheid van de ‘achter de voordeur’ aanpakken van de 5 onderzochte stadsdelen. In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende deelvraag:

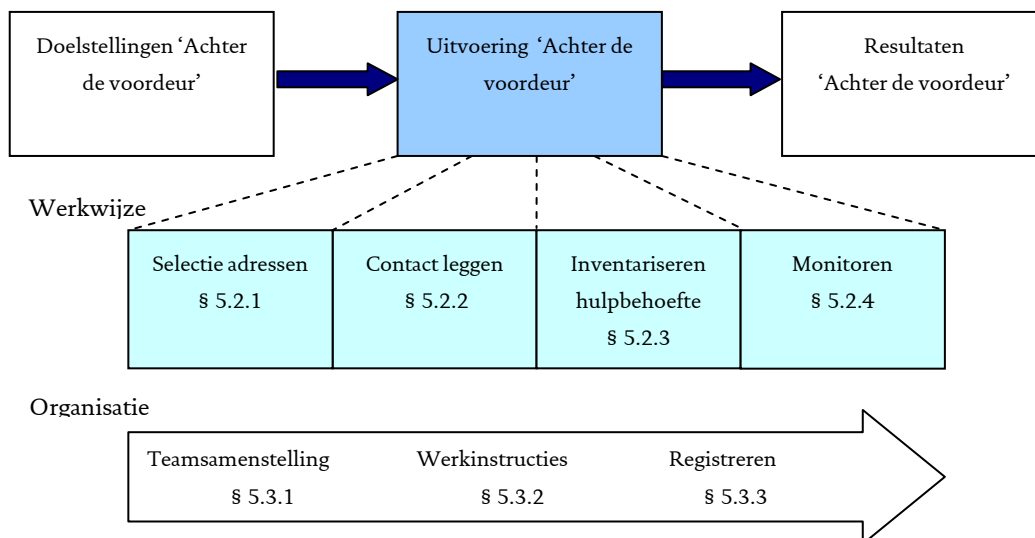
Hebben de stadsdelen voldoende waarborgen getroffen in de organisatie voor een uniforme uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak?

Voor de beantwoording van deze deelvraag onderzoekt de rekenkamer eerst de werkwijze bij de ‘achter de voordeur’ aanpak bij de 5 stadsdelen. De rekenkamer inventariseert hiervoor de gevolgde werkwijze bij de onderzochte stadsdelen en eventuele verschillen. Verschillen in werkwijze kunnen zich voordoen bij de methode voor selectie van adressen, het contact leggen met bewoners, het inventariseren van de hulpbehoefte en het monitoren.

Vervolgens onderzoekt de rekenkamer welke organisatorische waarborgen de stadsdelen hebben getroffen voor een uniforme uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De rekenkamer verstaat onder uniformiteit een uitvoering die, kwalitatief, consistent op het door het stadsdeel gewenste niveau ligt. Voor de beantwoording van deze deelvraag hanteert de rekenkamer de volgende toetsaspecten:

- Het bestaan van waarborgen door de teamsamenstelling;
- De beschikbaarheid van werkinstructies;
- De beschikbaarheid van registratie van de activiteiten van de bewonersadviseurs.

*Figuur 5.1 - Elementen van uitvoering bij ‘achter de voordeur’ aanpakken*



## 5.2 Werkwijze

In deze paragraaf inventariseert de rekenkamer achtereenvolgens 4 elementen van de werkwijze en eventuele verschillen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak: de selectie van adressen, het contact leggen met bewoners, het inventariseren van de hulpbehoefte en doorverwijzen en, ten slotte, de monitoring. De stadsdelen en de centrale stad ontwikkelen in de Sociale Alliantie momenteel een gemeenschappelijke werkwijze voor de ‘achter de voordeur’ aanpak. In bijlage 2 geeft de rekenkamer, beknopt, een overzicht van de huidige stand van zaken.

### 5.2.1 Selectie adressen

Voor het afleggen van huisbezoeken voor de ‘achter de voordeur’ aanpak maken de stadsdelen een selectie van te bezoeken adressen. De selectiewijze heeft grote invloed op de mogelijkheden voor bewonersadviseurs om met de doelgroep van de aanpak in contact te komen. Om deze reden is afstemming van de selectiemethode op de vooraf bepaalde doelstellingen van de ‘achter de voordeur’ aanpak noodzakelijk. De rekenkamer onderzocht bij de 5 stadsdelen de wijze waarop de selectie van adressen wordt uitgevoerd en de overwegingen voor de keuze van de toegepaste methodes. Voor dit onderzoek maakt de rekenkamer onderscheid tussen twee verschillende methodes voor selectie van adressen:

- Huis-aan-huisbezoeken waarbij alle adressen in een bepaald gebied door bewonersadviseurs worden bezocht.
- Selectie van specifieke adressen in een buurt of het stadsdeel op basis van signalen of bestanden met adressen van de mogelijke doelgroep.

Naast de wijze waarop de stadsdelen adressen selecteren onderzoekt de rekenkamer ook of vooraf afstemming van de geselecteerde adressen met andere instanties plaatsvindt. Zoals uit de inleiding blijkt kent de gemeente Amsterdam tenminste 8 andere projecten of aanpakken waarbij (in opdracht van) de gemeente bij bewoners achter de voordeur komt. Zonder afstemming met deze andere aanpakken bestaat het risico dat het erg ‘druk’ achter de voordeur van de bewoners wordt. De motivatie van bewoners om in een dergelijke situatie mee te werken aan de ‘achter de voordeur’ aanpak kan hierdoor negatief worden beïnvloed. Daarnaast kan afstemming met andere aanpakken ook wenselijk zijn om tot een zo effectief mogelijke hulpverlening aan de bewoner te komen.

In het vervolg van deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de gehanteerde selectiemethodes per stadsdeel. Ten slotte onderzoekt de rekenkamer de wijze van afstemming van geselecteerde adressen met andere instanties.

#### *Westerpark*

Voor het *Activerend armoedeonderzoek* maakt stadsdeel Westerpark vanaf de start in juni 2008 gebruik van beide methodes om adressen voor huisbezoeken te selecteren: selectie op basis van bestanden en huis-aan-huisbezoeken. Evaluatie van de toepassing van beide methodes maakt onderdeel uit van de opzet van het armoedeonderzoek.

Voor de huis-aan-huisbezoeken selecteert het stadsdeel op basis van informatie van O+S postcodegebieden met een hoog aandeel minima. Bij de selectie op basis van bestanden maakt het stadsdeel gebruik van beschikbare informatie bij andere gemeentelijke of andere overheidsorganisaties over huishoudens in het stadsdeel. Met behulp van deze informatie kunnen huishoudens gericht benaderd worden voor huisbezoeken. Bij het project zijn in de periode juni 2008 tot juli 2009 verschillende bestanden gebruikt (beschreven in het eindrapport *activerend armoedeonderzoek*). Twee belangrijke bestanden zijn:

- IPW-bestand: een bestand met minimahuishoudens afkomstig uit een bestandsvergelijking van DWI met de rijksbelastingdienst. Hoewel de inkomensinformatie gedateerd was (2006) geeft het stadsdeel aan dit een nuttig bestand te vinden omdat het huishoudens bevat die nog niet in andere gemeentelijke bestanden voorkwamen.
- DWI-bestand: bestand met bewoners in de leeftijd 65-75 jaar met onvoldoende pensioen. Bewoners ouder dan 75 jaar vallen buiten het project omdat deze al onder de reguliere preventieve bezoeken vallen.

Eén van de specifieke doelstellingen van het *Activerend armoedebeleid* was evaluatie van de resultaten van de 2 gebruikte selectiemethodes. Op basis van de uitkomsten in het eindrapport van het onderzoek blijkt dat het bereik onder de doelgroep het hoogst is bij adresselectie op basis van bestanden en signalen. Het percentage bereikte bewoners op basis van het IPW-bestand was 26% ten opzichte van 14% bij huis-aan-huisbezoeken.<sup>46</sup> Het bereik van huis-aan-huisbezoeken daalde verder als postcodes met een lager aandeel minima werden geselecteerd of als minima in een wijk reeds via andere methodes waren benaderd. Wél signaleert het stadsdeel dat met huis-aan-huisbezoeken bewoners worden bereikt die bij geen enkele (gemeentelijke) organisatie bekend zijn. Uiteindelijk geeft het stadsdeel aan de voorkeur te geven aan een toenemend gebruik van adresselectie op basis van bestanden of signalen vanwege het hogere bereik.

Belangrijke bestanden, zoals het IPW-bestand, bleken bij continuering van de aanpak in het najaar van 2010 niet meer beschikbaar. Om deze reden heeft het stadsdeel geprobeerd de beschikking te krijgen over nieuwe bestanden. Het stadsdeel heeft toegang gekregen tot het AGIS-bestand. Dit bestand bevat huishoudens met een betalingsachterstand van verschuldigde zorgpremies. Bij het gebruik van dit bestand loopt het project mee met de Vroeg Eropaf aanpak gericht op (het voorkomen van) schuldproblemen. In beperkte mate maakt de aanpak nu ook gebruik van signalen ontvangen van het Ouder Kind Centrum of huisartsen. Voor het project onderzocht het stadsdeel ook of gebruik kon worden gemaakt van het Stadspasbestand of een bestand met aanvragen voor kwijtscheldingen van gemeentelijke heffingen. Na consultatie van het stadsdeel met de registratie-

---

<sup>46</sup> CentraM, Eindrapport Activerend Armoedeonderzoek, september 2009, p.38

commissie<sup>47</sup> bleek gebruik van deze bestanden niet wenselijk in verband met risico's voor de privacy van de betrokken bewoners.

De rekenkamer constateert dat stadsdeel Westerpark op basis van een evaluatie de voorkeur heeft voor de methode van adresselectie op basis van bestanden en signalen. De beperkte beschikbaarheid van deze bestanden en signalen, mede als gevolg van privacywetgeving, leidt er echter toe dat uiteindelijk juist de methode van huis-aan-huisbezoeken meer wordt ingezet.

### *De Baarsjes*

De 'achter de voordeur' aanpak in stadsdeel De Baarsjes maakt vooral gebruik van de methode van huis-aan-huisbezoeken, maar vult deze aan met selectie van adressen op basis van signalen. De aanpak in stadsdeel De Baarsjes is gestart in december 2008 in het noordelijke gedeelte van de Mercatorbuurt. De aanleiding van de start in dit gebied volgt uit de opdracht van de stadsdeelraad en informatie op buurtniveau van O+S over armoede, werkloosheid en schooluitval.<sup>48</sup> Voor de aanpak in dit gebied zijn woonblokken geselecteerd voor huis-aan-huisbezoeken. De geselecteerde woonblokken worden achtereenvolgens door de bewonersadviseurs bezocht. Nadat alle adressen in het geselecteerde woonblok zijn bezocht beginnen de bewonersadviseurs aan een volgend woonblok.

In 2009 heeft het stadsdeel op basis van O+S-gegevens ook woonblokken rond het Columbusplein en in 2010 woonblokken in de Jan Majjenbuurt geselecteerd. De uitbreidingen van de geselecteerde woonblokken in 2009 en 2010 volgen uit de wens van het stadsdeel om meer inzicht in de leefsituatie van gezinnen in deze gebieden te krijgen.

In aanvulling op de selectie van woonblokken voor huis-aan-huisbezoeken wordt bij de aanpak ook gebruik gemaakt van de volgende informatie om huisadressen te selecteren:

- De mantelzorgcomplimentlijst: een lijst van bekende mantelzorgers (in het kader van de AWBZ) die voor hun inzet een eenmalig extraatje van de gemeente hebben ontvangen. Deze groep is, aanvullend, benaderd op het mantelzorgdiner dat het stadsdeel in november 2009 organiseerde. De bewonersadviseurs bezoeken deze mantelzorgers vanwege het risico op overbelasting.
- De Amsterdamse Thuis Alarmering (ATA): ATA ontvangt via het alarmsysteem regelmatig hulpvragen van ouderen die voortkomen uit eenzaamheid. ATA geeft, na toestemming van de betrokkene, de contactgegevens van deze hulpvragen door aan de medewerkers van de 'achter de voordeur' aanpak.

---

<sup>47</sup> De registratiecommissie heeft geen formele bevoegdheid bij de Amsterdamse stadsdelen, maar vervult een adviserende rol.

<sup>48</sup> Stadsdeel De Baarsjes, *motie 2007/42*, 27 mei 2008: het doen van een voorstel om in de Mercatorbuurt-Noord huisbezoeken te houden (1), uit te gaan van een outreachende aanpak, met gebruik van de bij het stadsdeel reeds bekende informatie over de sociale problemen in de buurt (2).

- Interne doorverwijzingen van de Mercatorpost: De verschillende aanwezige loketten en meldpunten op de Mercatorpost kunnen aan de achter de voordeur aanpak adressen opgeven voor huisbezoeken.

Het stadsdeel heeft nog geen evaluatie uitgevoerd op basis waarvan een voorkeur voor één van de twee selectiemethodes kan worden bepaald. Wél signaleert het stadsdeel dat de kans om in contact te komen bij signaalgerichte bezoeken groter is dan huis-aan-huisbezoeken. Bij huis-aan-huisbezoeken worden daarentegen bewoners met een grotere diversiteit aan problemen aangetroffen.

#### *Bos en Lommer*

De ‘Kansrijk in de Wijk’ aanpak in stadsdeel Bos en Lommer richtte bij de start in 2008 zich in eerste instantie op alle bewoners die in het kader van de stadsvernieuwing in de Kolenkitbuurt gedwongen zijn te verhuizen. Voor de benadering van deze bewoners paste het stadsdeel de methode van huis-aan-huisbezoeken toe. De adressen zijn aangeleverd door de woningcorporatie Eigen Haard voor de huis-aan-huisbezoeken. Bij de uitbreiding van de aanpak in 2010 naar de Gulden Winckelbuurt is dezelfde aanpak als in de Kolenkitbuurt gekozen.

In aanvulling op de methode van huis-aan-huisbezoeken bij stadsvernieuwing maakt de aanpak vanaf 2009 gebruik van selecties op basis van signalen:

- Uit de Landlustbuurt: selectie van huishoudens waarbij de woningcorporatie en het meldpunt Zorg en Overlast vermoeden dat zich meerdere problemen voordoen.
- Van inburgeraars: huisbezoeken worden afgelegd bij inburgeraars in het stadsdeel die verstek laten gaan bij de intake voor een inburgeringstraject.

Bij de start van de aanpak in Bos en Lommer was het stadsdeel voornemens alleen bewoners te bezoeken die via de woningcorporatie aangaven behoefte te hebben aan een huisbezoek. De respons bleek bij deze methode nihil waarna het stadsdeel is overgegaan tot huis-aan-huisbezoeken. Het stadsdeel heeft geen verdere evaluatie uitgevoerd op de resultaten die met de verschillende selectiemethodes zijn behaald.

#### *Slotervaart*

Oorspronkelijk was de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Slotervaart bij de start in 2001 gericht op bewoners in de buurt Overtoomseveld. Het doel van de aanpak in Overtoomseveld was het bereiken van alle bewoners in Overtoomseveld. Om dit mogelijk te maken koos het stadsdeel voor de methode van huis-aan-huisbezoeken. Vanaf 2005 vindt casuïstiek overleg plaats met het Meldpunt Zorg en Overlast. Op basis van dit overleg identificeert het stadsdeel gebieden waar veel signalen van bewoners met problemen voorkomen. In deze buurten worden ook door middel van huis-aan-huis-bezoeken alle bewoners benaderd door de bewonersadviseurs. In incidentele gevallen geeft het stadsdeel aan bezoeken af te leggen na signalen van externe partijen. Het stadsdeel heeft geen evaluatie van het

gebruik van huis-aan-huisbezoeken uitgevoerd. In de volgende gebieden en buurten zijn bewonersadviseurs actief of actief geweest:

- Overtoomseveld (noord, midden en zuid gebied): 2001 t/m 2007
- Overtoomseveld (midden en zuid gebied): 2007 t/m 2008
- Johan Jongkindbuurt: 2008 t/m 2009
- Staalmanpleinbuurt: 2007 t/m heden<sup>49</sup>
- Sierpleinbuurt: 2009 t/m heden
- Buurt Lelylaan: 2009 t/m heden

#### *Oost-Watergraafsmeer*

Bij de start van de ‘achter de voordeur’ aanpak wilde het stadsdeel dat Dynamo gezinnen met kinderen bezocht naar aanleiding van signalen van mogelijke problemen van scholen. Nadat bleek dat scholen als gevolg van privacywetgeving geen adressen mogen doorgeven aan Dynamo is de aanpak gewijzigd.<sup>50</sup> In de nieuwe aanpak ontvangt Dynamo signalen van zogenaamde ‘sleutelfiguren’ in de wijk Transvaal, ook is het mogelijk dat gezinnen zich zelf aanmelden voor een bezoek.<sup>51</sup> Het stadsdeel kiest bewust niet voor een huis-aan-huis-aanpak omdat zij verwacht dat het bereik van een dergelijke aanpak te laag is. Vanwege de recente start van de aanpak in september 2009 is nog geen evaluatie uitgevoerd.

#### *Afstemming van geselecteerde adressen met andere aanpakken*

Het aantal projecten of aanpakken waarbij de gemeente bij burgers ‘achter de voordeur’ komt is groot. De rekenkamer telt tenminste 8 aanpakken waarbij vanuit het sociaal domein huisbezoeken worden afgelegd. Daarnaast vinden ook huisbezoeken plaats vanuit het oogpunt van handhaving zoals de controles in het kader van Wwb en de GBA. De rekenkamer constateert dat zonder afstemming van de geselecteerde adressen voorafgaand aan de huisbezoeken het risico bestaat dat het ‘achter de voordeur’ te druk wordt. Deze drukte kan een negatief effect hebben op de bereidheid van bewoners om bewonersadviseurs te ontvangen. Daarnaast kan afstemming met andere aanpakken ook de kans bieden om de effectiviteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak te vergroten. Om deze reden onderzocht de rekenkamer of de stadsdelen geselecteerde adressen met externe partijen afstemmen.

De rekenkamer constateert dat afstemming slechts zeer beperkt plaatsvindt. Alleen bij stadsdeel Westerpark en Oost-Watergraafsmeer vindt structureel afstemming plaats met 2 andere aanpakken: *Vroeg Eropafen Achteraf Eropaf*. Bij de andere stadsdelen vindt afstemming van de geselecteerde adressen niet of slechts incidenteel plaats. In tabel 5.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de afstemming per stadsdeel.

---

<sup>49</sup> De ‘achter de voordeur’ aanpak in de Staalmanpleinbuurt werd tot 2009 in opdracht van de woningcorporaties uitgevoerd.

<sup>50</sup> Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer, Achter de voordeur aanpak Transvaal, 31 augustus 2009, p.2

<sup>51</sup> Sleutelfiguren zijn, bijvoorbeeld, de buurtregisseur en maatschappelijke organisaties actief in de wijk Transvaal.



Tabel 5.1 - Afstemming van geselecteerde adressen

Stadsdeel	Afstemming van geselecteerde adressen
Westerpark	Alleen met Vroeg Eropaf en Achteraf Eropaf aanpakken en regelmatig overleg met het Meldpunt Zorg en Overlast.
De Baarsjes	In sommige gevallen afstemming met buurtregisseur, samenwerking met Vroeg Eropaf en Achteraf Eropaf is niet tot stand gebracht.
Bos en Lommer	Geen afstemming.
Slotervaart	Geen afstemming van geselecteerde adressen vanwege privacywetgeving, wel afstemming van gebieden waarin bewonersadviseurs actief zijn door middel van casuïstiekoverleg waarin de volgende aanpakken zijn vertegenwoordigd: Vangnet Jeugd, Steunpunt Huiselijk Geweld, Gezinsmanagers, 8 tot 8 benadering en Leerplicht.
Oost-Watergraafsmeer	Alleen met Vroeg Eropaf en Achteraf Eropaf aanpakken.

### Conclusie

Van de 5 onderzochte stadsdelen maken 4 stadsdelen (Westerpark, Bos en Lommer, Slotervaart en De Baarsjes) gebruik van zowel de methode van huis-aan-huisbezoeken als de methode van selectie op basis van signalen. Stadsdeel Slotervaart en stadsdeel De Baarsjes maken echter meer gebruik van huis-aan-huisbezoeken dan signaalgerichte bezoeken. Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer maakt uitsluitend gebruik van selectie op basis van signalen. De exacte wijze waarop stadsdelen deze 2 methodes toepassen zijn zeer verschillend. In tabel 5.2 geeft de rekenkamer een beknopt overzicht van de verschillende methodes.

Tabel 5.2 - Overzicht methoden voor selectie adressen

Stadsdelen	Huis-aan-huisbezoeken		Selectie op basis van signalen	
	Toegepast	Methode	Toegepast	Methode
Westerpark	Ja	Minima-informatie O+S	Ja	Bestands-uitwisseling, Vroeg Eropaf
De Baarsjes	Ja	Minima-informatie O+S	Ja	Signalen (Mantelzorg en ATA)
Bos en Lommer	Ja	Stadsvernieuwing	Ja	Signalen (Woningcorporaties en Meldpunt Zorg en Overlast)
Slotervaart	Ja	Casuïstiek overleg	Ja	Incidenteel
Oost-Watergraafsmeer	Nee	--	Ja	Signalen van 'sleutelfiguren'

De rekenkamer constateert dat bij de keuze voor een selectiemethode een spanningsveld bestaat tussen het streven naar een zo hoog mogelijk bereik enerzijds en het bereiken van moeilijk benaderbare of bij de gemeente onbekende bewoners anderzijds. De rekenkamer stelt dat een bewuste keuze voor de gehanteerde methodes en de gebruikte signalen en bestanden noodzakelijk is om de effectiviteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak te waarborgen en in de pas te laten lopen met het ambitieniveau van de aanpak en de ingezette beschikbare middelen.

Met uitzondering van stadsdeel Oost-Watergraafsmeer en Westerpark maken de onderzochte stadsdelen geen bewuste keuze tussen de beide selectiemethodes. Van de 4 stadsdelen die gebruik maken van beide methodes heeft alleen stadsdeel Westerpark deze methodes daadwerkelijk geëvalueerd.

Effectief gebruik van signalen en bestanden biedt bewonersadviseurs de mogelijkheid om gericht hulpbehoevende bewoners in het hele stadsdeel te bezoeken. De wijze van het gebruik van signalen en bestanden voor de selectie van adressen verschilt echter sterk tussen de stadsdelen en lijkt voornamelijk bepaald door wat ‘voorhanden’ is. Stadsdelen vinden het moeilijk om met de privacywetgeving om te gaan. Vaak ervaren de stadsdelen privacywetgeving als belemmerend bij het verkrijgen en gebruik van signalen en bestanden voor de selectie van adressen. In één geval heeft consultatie met de registratiecommissie plaatsgevonden. De omgang met privacy speelt ook een rol bij de uitvoering van huisbezoeken en het verzamelen en delen van informatie over bewoners. De rekenkamer besteedt aan deze aspecten nadere aandacht in hoofdstuk 7. De rekenkamer stelt vast dat de afwezigheid van evaluaties van de gebruikte selectiemethodes en het opportunistische gebruik van signalen en bestanden de effectiviteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak in de 5 onderzochte stadsdelen mogelijk beperkt. De (zeer) beperkte afstemming van geselecteerde adressen met andere aanpakken binnen de gemeente vergroot deze mogelijke beperking van de effectiviteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak.

### **5.2.2 Contact leggen met bewoners**

In 4 van de 5 stadsdelen proberen bewonersadviseurs zonder afspraak met de bewoner contact te leggen. Ter illustratie beschrijft de rekenkamer het volgende toelichtende kader het contactleggen met bewoners aan de hand van haar ervaringen bij het meelopen met een bewonersadviseur in stadsdeel De Baarsjes.

### *Huis-aan-huis aanbellen bij willekeurige adressen in De Baarsjes*

Twee bewonersadviseurs (of 1 bewonersadviseur en 1 sociaal raadslid) benaderen alle adressen die op een zogenaamde 'looplijst' staan. Meestal bevat de lijst alle adressen in een bepaalde straat. Voordat de bewonersadviseur aanbelt, schrijft de bewonersadviseur de namen van de naambordjes over op de looplijst. Daarna belt de bewonersadviseur bij het adres op de bovenste verdieping aan. Ze loopt terug naar de stoep en kijkt omhoog om te zien of bewoners reageren vanuit het raam. Bij geen reactie belt de bewonersadviseur aan bij de verdieping eronder. Weer wacht ze even op de stoep om te zien of de bewoners reageren. Deze procedure gaat door net zolang tot dat er een bewoner de voordeur opent. Dit gebeurt niet zo vaak. Op de middag dat de een medewerker van de rekenkamer meeliep met de bewonersadviseur in De Baarsjes werd bij 5 van de 32 huizen waar willekeurig werd aangebeld, de deur open gedaan. Van deze 5 adressen toonden er 4 geen interesse, van de 4 kreeg 1 een folder mee. Uiteindelijk volgde bij 1 adres een gesprek met een bewoner achter de voordeur.

De rekenkamer onderzocht op welke wijze de 4 stadsdelen de bezoeken aankondigen bij bewoners en hoeveel pogingen worden gedaan om contact te leggen. Bij de 'achter de voordeur' aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer vinden huisbezoeken door bewonersadviseurs uitsluitend op afspraak plaats waardoor het contact leggen in principe altijd lukt.

*Tabel 5.3 - Methode voor contact leggen met bewoners*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Aankondiging</b>	<b>Pogingen</b> <sup>52</sup>	<b>Bijzonderheden</b>
Westerpark	Brief met aankondiging huisbezoek inclusief datum en dagdeel van bezoek.	1	Bij bezoeken in samenwerking met <i>Vroeg eropaf</i> worden 2 pogingen gedaan om contact te leggen.
De Baarsjes	Brief met aankondiging zonder datum of tijdstip van bezoek.	3	Bij huisbezoeken naar aanleiding van signalen wordt vooraf wél een afspraak gemaakt met de bewoner.

<sup>52</sup> Het aantal pogingen (aanbellen bij bewoners) dat bewonersadviseurs ondernemen om in contact te komen met bewoners.

Stadsdeel	Aankondiging	Pogingen <sup>52</sup>	Bijzonderheden
Bos en Lommer	Brief met aankondiging 6 weken voorafgaand aan huisbezoek, zonder datum of tijdstip van bezoek.	3	Bij start van 'Kansrijk in de Wijk' moesten bewoners via de woningcorporatie aangeven behoefte te hebben aan een huisbezoek. Omdat de respons hierop nihil was is het stadsdeel overgegaan tot bezoeken zonder afspraak. <sup>53</sup>
Slotervaart	Folder met aankondiging huisbezoek zonder datum of tijdstip van bezoek.	3	Tot 2007 hanteerde het stadsdeel geen maximum aantal pogingen om in contact te komen met bewoners op geselecteerde adressen.
Oost-Watergraafsmeer	Niet van toepassing, huisbezoeken uitsluitend op afspraak.		

De stadsdelen De Baarsjes, Bos en Lommer en Slotervaart geven bewust geen datum of tijdstip door aan bewoners voor het huisbezoek. Deze stadsdelen geven aan dat het van tevoren moeilijk is in te schatten wanneer een bepaald adres bezocht gaat worden en zij willen voorkomen dat de bewoner onnodig thuis blijft in afwachting van een huisbezoek. Stadsdeel Westerpark kondigt wel de datum en het dagdeel aan waarop het huisbezoek zal plaatsvinden. Per dagdeel plant het stadsdeel ongeveer 7-10 huisbezoeken waarbij in ongeveer 4 gevallen verwacht wordt dat daadwerkelijk contact wordt gelegd met de bewoner. In tegenstelling tot de andere stadsdelen beperkt stadsdeel Westerpark zich wel tot één poging om met bewoners in contact te komen. Bij alle stadsdelen is het ten slotte mogelijk voor bewoners om zich zelf te melden bij de bewonersadviseurs om een afspraak voor een huisbezoek te maken.

### 5.2.3 Inventariseren hulpbehoefte en doorverwijzen

De bewonersadviseurs richten zich bij de 'achter de voordeur' aanpak in alle 5 stadsdelen op het inventariseren van problemen bij de bewoners. Hierbij hanteren de bewonersadviseurs een indeling in zogenaamde leefgebieden of probleemgebieden. De exacte indeling in leefgebieden of probleemgebieden verschilt per stadsdeel maar is inhoudelijk sterk vergelijkbaar. Bewonersadviseurs zijn geen experts op de leefgebieden maar weten voldoende om problemen te herkennen en door te verwijzen.

<sup>53</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Halfjaarrapportage Dienstencentrum (feb-aug 2008) Kansrijk in de Wijk, p.4-5

Ter illustratie geeft de rekenkamer de volgende 8 (representatieve) leefgebieden:

*Tabel 5.4 - Leefgebieden*

<b>Leefgebieden uit Programma van Eisen voor de basisvoorziening bewonersadviseurs<sup>54</sup></b>
1. Taalvaardigheid en Integratie
2. Veiligheid
3. Opvoeding, vrije tijd en onderwijs
4. Inkomen
5. Gezondheid en Welzijn
6. Wonen
7. Sociale participatie en levensbeschouwing
8. Werk en leren

Inventarisatie vindt plaats tijdens een huisbezoek. De intensiteit van de huisbezoeken verschilt per stadsdeel. Bij de 5 ‘achter de voordeur’ aanpakken gelden verschillende normen voor het aantal huisbezoeken dat bewonersadviseurs afleggen bij bewoners. In tabel 5.5 geeft de rekenkamer een overzicht van de verschillende normen.

*Tabel 5.5 - ‘Standaard’ normen voor aantal huisbezoeken per stadsdeel*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Norm aantal huisbezoeken</b>
Westerpark	1 huisbezoek
De Baarsjes	1 huisbezoek <sup>55</sup>
Bos en Lommer	3 huisbezoeken <sup>56</sup>
Slotervaart	5 huisbezoeken
Oost-Watergraafsmeer	Geen norm voor aantal huisbezoeken <sup>57</sup>

De geconstateerde verschillen in normen wijzen op mogelijke verschillen in intensiteit bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De gehanteerde normen worden echter niet strikt toegepast, indien noodzakelijk kunnen bij alle huisbezoeken extra huisbezoeken worden afgelegd waardoor de werkelijke intensiteit niet dusdanig sterk hoeft te verschillen. Uitzondering is de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer waar expliciet gekozen wordt voor langdurige trajecten van 2,5 jaar en waar de bewonersadviseurs in totaal 82 uur per huishouden beschikbaar hebben.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Gemeente Amsterdam, Samen verder Achter de Voordeur, 20 januari 2009, p.10

<sup>55</sup> In stadsdeel De Baarsjes geldt een norm van 1 huisbezoek, in de praktijk zijn gemiddeld 3 huisbezoeken noodzakelijk.

<sup>56</sup> Stadsdeel Bos en Lommer, Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008, p. [open]

<sup>57</sup> Wel normen voor contacturen per gezin: 1e halfjaar 24 contacturen, 2<sup>e</sup> jaar 34 contacturen en 3<sup>e</sup> jaar 24 contacturen.

<sup>58</sup> Zie Projectplan Achter de voordeur in Transvaal (p.1) en Projectevaluatie Achter de voordeur in de Transvaalbuurt (p.3).

Afhankelijk van de hulpvraag van de bewoner geven de bewonersadviseurs doorverwijzingen naar hulpverlenende organisaties. Organisaties waarnaar wordt doorverwezen variëren van gemeentelijke diensten zoals DWI, tot welzijnsinstellingen, buurtcentra en sportverenigingen. Voor het selecteren van organisaties voor doorverwijzingen maken bewonersadviseurs veelal gebruik van de sociale kaart van Amsterdam.<sup>59</sup> Naast de sociale kaart kunnen bewonersadviseurs ook gebruik maken van hun eigen netwerk of andere bronnen.

#### 5.2.4 Monitoren doorverwijzing

Door het monitoren van doorverwijzingen houden bewonersadviseurs zicht op het resultaat van hun werkzaamheden voor de bezochte bewoners. Bij het monitoren onderscheidt de rekenkamer 3 fases:

- Monitoren of de bewoner op de afspraak met de hulpverlenende organisatie is gekomen.
- Monitoren of de bewoner niet uitvalt tijdens het traject van de hulpverlenende organisatie.
- Monitoren of het succesvol doorlopen van het traject van de hulpverlenende organisatie het beoogde effect heeft.

Met uitzondering van stadsdeel De Baarsjes en stadsdeel Bos en Lommer worden bewoners in alle 3 fases gemonitord. Bij stadsdeel Oost-Watergraafsmeer maakt monitoring in de 3 fases expliciet deel uit van de aanpak. Bij stadsdelen Westerpark en Slotervaart is deze uitgebreide monitoring niet expliciet vastgelegd. De invulling van monitoring hangt in deze 2 stadsdelen af van de interpretatie en beschikbare tijd van de bewonersadviseurs. Stadsdeel Westerpark geeft aan dat in de praktijk de monitoring door bewonersadviseurs moeilijk uitvoerbaar is en dat het nog geen standaard werkwijze is om actief bewoners een tweede keer op te zoeken.

##### *Monitoring door een bewonersadviseur in stadsdeel Slotervaart*

De bewonersadviseur heeft met een bewoner een afspraak gemaakt voor een huisbezoek. In de voorafgaande maanden heeft de bewonersadviseur verschillende problemen besproken en doorverwijzingen gegeven. De bewoner was werkloos, had problemen met het op tijd betalen van rekeningen en had een slechte relatie met de onderburen. Door de huisbezoeken en de doorverwijzingen kreeg de bewoner een baan, bracht orde in het betalen van de rekeningen en normaliseerde de relatie met de onderburen. De bewonersadviseur komt langs om te kijken hoe het nu verder gaat. De oude problemen blijken toch weer de kop op te steken. De bewoner heeft nog wel zijn baan maar overweegt deze op te zeggen omdat zijn inkomen nu lager is dan toen hij een uitkering ontving. Tijdens het huisbezoek komt een aantal onbetaalde rekeningen boven tafel en de relatie met de onderburen is weer verslechterd. Op de vraag van de bewonersadviseur waarom de bewoner geen contact heeft opgenomen blijft de bewoner het antwoord schuldig. De bewonersadviseur spreekt de bewoner aan op zijn eigen verantwoordelijkheid, maakt nieuwe afspraken met de bewoner en zal later terugkomen om te kijken of de bewoner vooruitgang boekt.

<sup>59</sup> De sociale kaart van Amsterdam wordt beheerd door de GGD: <http://socialekaart.amsterdam.asp4all.nl/>

Voor monitoring van de bewoners kunnen de bewonersadviseurs gebruik maken van terugkoppeling van hulpverlenende organisaties waarnaar de desbetreffende bewoners zijn doorverwezen. Bij 3 stadsdelen vindt wel terugmelding plaats door welzijnsinstellingen. In 2 van de 3 stadsdelen betreft dit dezelfde welzijnsinstelling die ook de ‘achter de voordeur’ aanpak uitvoert. Stadsdeel Slotervaart heeft afspraken over melding van uitval gemaakt met schuldhulpverlening. In tabel 5.6 geeft de rekenkamer een overzicht van de monitoring en afspraken over melding van uitval per stadsdeel.

*Tabel 5.6 - Monitoring bij ‘achter de voordeur’ aanpak*

Stadsdeel	Monitoring afspraak	Monitoring uitval	Monitoring resultaat	Afspraak melding uitval
Westerpark	Ja	Ja	Ja	Alleen bij verwijzingen binnen CentraM
De Baarsjes	Ja	Nee	Nee	Alleen bij verwijzingen binnen CentraM
Bos en Lommer	Ja	Nee	Nee	Geen afspraak, informeel overleg
Slotervaart	Ja	Ja	Ja	Alleen met schuldhulpverlening
Oost-Watergraafsmeer	Ja	Ja	Ja	Alleen bij verwijzingen binnen Dynamo

### 5.2.5 Conclusie

De afzonderlijke opzet van de ‘achter de voordeur’ aanpak leidt tot verschillen in de gehanteerde werkwijze. De wijze van adresselectie verschilt sterk per stadsdeel. Stadsdelen Westerpark en Oost-Watergraafsmeer maken in grote mate gebruik van selectie op basis van signalen en bestanden. De overige stadsdelen maken hoofdzakelijk gebruik van huis-aan-huisbezoeken en vullen deze methode aan met selecties op basis van signalen en bestanden. Bij de keuze voor een selectiemethode ervaren de stadsdelen een spanningsveld tussen de wens bewoners te bereiken die nog geheel onbekend zijn bij de gemeente en de wens een zo hoog mogelijk bereik onder de gehele doelgroep (bekend en onbekend) te realiseren. Ondanks dit spanningsveld heeft uitsluitend stadsdeel Westerpark de twee verschillende methodes onderzocht en geëvalueerd.

De wijze van adresselectie is zeer bepalend voor het bereik van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De inzet van signalen en bestanden voor adresselectie door stadsdelen hangt echter sterk af van welke informatie bij het stadsdeel of welzijnsinstelling ‘voorhanden’ is. De rekenkamer constateert dat de uiteindelijke inzet van selectiemethodes niet het resultaat is van een weloverwogen afweging door het stadsdeel, maar meer opportunistisch tot stand komt. De rekenkamer stelt dat een bewuste keuze, op basis van het gewenste bereik van de aanpak en een evaluatie van de ingezette methodes, de effectiviteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak vergroot.

Bij de overige onderzochte elementen van de werkwijze constateert de rekenkamer beperkte verschillen tussen de stadsdelen. Met uitzondering van stadsdeel Oost-Watergraafsmeer leggen bewonersadviseurs huisbezoeken af zonder voorafgaande afspraak met de bewoner en doen de bewonersadviseurs tenminste 3 pogingen om in contact te komen met de bewoner. Stadsdeel Westerpark beperkt het aantal pogingen om in contact te komen, in de meeste gevallen, tot één keer aanbellen, maar geeft van tevoren aan de bewoner aan in welk dagdeel de bewonersadviseur langskomt.

De ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer valt op door de intensiteit van de aanpak. Deze intensiteit komt tot uitdrukking in de lengte van begeleiding en de beschikbare tijd van bewonersadviseurs voor gezinnen. Bij de overige stadsdelen bestaan weliswaar verschillen in de gehanteerde normen voor het aantal bezoeken of de monitoring van bewoners, maar in de praktijk hangt de inzet af van de interpretatie van de bewonersadviseurs zelf.

Met betrekking tot de monitoring constateert de rekenkamer ten slotte dat de verschillen tussen de stadsdelen beperkt zijn. De afspraken van de stadsdelen over de terugmelding door hulpverlenende organisaties over uitval van bewoners zijn beperkt. De beperkte aanwezigheid van dergelijke afspraken vereist van bewonersadviseurs een meer actieve opstelling om tot effectieve monitoring van bewoners te komen.

### **5.3 Organisatie van de ‘achter de voordeur’ aanpak**

In deze paragraaf onderzoekt de rekenkamer welke organisatorische waarborgen de stadsdelen hebben getroffen voor de kwaliteit van de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De rekenkamer richt zich hierbij op 3 elementen: de samenstelling van teams, werkinstructies voor bewonersadviseurs en de registratie van de activiteiten in het kader van de ‘achter de voordeur’ aanpak.

#### **5.3.1 Samenstelling teams**

Voor een effectieve uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak is de samenstelling van de teams van bewonersadviseurs belangrijk. Bewonersadviseurs moeten in staat zijn het vertrouwen te winnen van bewoners, over de deskundigheid beschikken om, complexe, leefsituaties van bewoners in te schatten en kennis hebben van de mogelijke (hulpverlenende) voorzieningen voor bewoners. Vanuit deze vereisten volgt dat bewonersadviseurs over aanzienlijke ervaring en opleiding moeten beschikken. Daarnaast moet de teamsamenstelling ook bijdragen aan een veilige uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak door de bewonersadviseurs.

Bij alle onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken worden de huisbezoeken altijd uitgevoerd door teams van 2 medewerkers.<sup>60</sup> De belangrijkste overweging hierbij

---

<sup>60</sup> In deze paragraaf gebruiken we, ter verduidelijking, de functiebenamingen zoals deze bij de afzonderlijke ‘achter de voordeur’ aanpakken worden gehanteerd. In de rest van het rapport noemen wij de medewerkers ‘bewonersadviseurs’.



is het waarborgen van de veiligheid van de medewerkers bij de huisbezoeken. De samenstelling van de teams en de omvang van de personeelsformatie voor de ‘achter de voordeur’ aanpak is per stadsdeel verschillend. In tabel 5.7 geeft de rekenkamer een overzicht van de inzet van medewerkers bij de verschillende stadsdelen.

Tabel 5.7 - Samenstelling teams

Stadsdeel	Functie	Minimale opleiding	Bijzonderheden
Westerpark	Onderzoeker	HBO of stagiair	Stagiairs van de Hogeschool van Amsterdam gaan alleen op huisbezoek samen met ervaren onderzoeker met HBO opleiding. Bij bezoeken samen met <i>Vroegeropaf</i> gaat 1 medewerker van <i>Achter de voordeur</i> mee.
De Baarsjes	Bewonersadviseur	HBO	Op dagen dat sociaal raadsliden beschikbaar zijn bestaat het team uit 1 bewonersadviseur en 1 sociaal raadslid, op andere dagen uit 2 bewonersadviseurs.
	Sociaal raadslid	HBO	
Bos en Lommer <sup>61</sup>	Bewonersadviseur	HBO	Vanaf 2010 zet het stadsdeel geen assistent-bewonersadviseur meer in.
	Assistent-bewonersadviseur	MBO	
Slotervaart	Bewonersadviseur	HBO	Vanaf mei 2010 zet het stadsdeel op kleinere schaal assistent-bewonersadviseurs in.
	Assistent-bewonersadviseur	MBO	
Oost-Watergraafsmeer	Maatschappelijk werker	HBO	--
	Sociaal Cultureel werker	MBO	

Bij 2 van de 5 onderzochte stadsdelen werden assistent-bewonersadviseurs ingezet. Deze inzet is bij stadsdeel Bos en Lommer met ingang van 2010 beëindigd. Stadsdeel Slotervaart geeft aan de inzet van assistent-bewonersadviseurs op kleinere schaal voort te zetten. Stadsdeel De Baarsjes geeft aan van de inzet van assistent-bewonersadviseurs te hebben afgezien.<sup>62</sup>

De rekenkamer constateert dat, met uitzondering van de inzet van stagiairs bij stadsdeel Westerpark, de verminderde inzet van assistent-bewonersadviseurs in stadsdeel Slotervaart en de inzet van een sociaal cultureel werker in stadsdeel Oost-

<sup>61</sup> De omvang van de personeelsformatie voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Bos en Lommer varieert. De weergegeven Fte’s hebben betrekking op 2009.

<sup>62</sup> De assistent-bewonersadviseurs zouden geplaatst worden in het kader van ‘blijf-aan-de-bal-banen’. Bij ‘blijf-aan-de-bal-banen’ is het doel om zo snel mogelijk door te stromen naar een reguliere baan waardoor de continuïteit van de ‘achter de voordeur’ aanpak wordt bemoedijkt.

Watergraafsmeer, het opleidingsniveau voor medewerkers bij de overige onderzochte aanpakken vanaf 2010 geheel op HBO niveau ligt. De rekenkamer merkt op dat de effectiviteit van de bewonersadviseurs van meer factoren afhangt dan het opleidingsniveau. Voorbeelden van deze factoren zijn ervaring en communicatieve vaardigheden. Gezien de grote zelfstandige verantwoordelijkheid van bewonersadviseurs bij de ‘achter de voordeur’ aanpak is de rekenkamer echter positief over de aandacht van de stadsdelen voor het opleidingsniveau van de bewonersadviseurs.

### **5.3.2 Werkinstructies**

Bij geen van de onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken hanteren bewonersadviseurs werkinstructies voor het huisbezoek en het gesprek met de bewoner. Van werkinstructies wordt afgezien om bij het bezoek de behoeften en vragen van de bewoners centraal te houden. Het gebruik van werkinstructies kan hierbij volgens de stadsdelen juist beperkend werken. Ook voor doorverwijzingen zien de stadsdelen af van formele instructies. Geen van de onderzochte stadsdelen hanteert een limitatieve lijst van organisaties en voorzieningen waarnaar bewonersadviseurs mogen doorverwijzen.

De rekenkamer constateert dat de vrijheid voor eigen interpretatie van de werkwijze door bewonersadviseurs kenmerkend is voor de aanpak in alle 5 onderzochte stadsdelen. Alle stadsdelen maken de bewuste keuze geen werkinstructies voor te schrijven aan bewonersadviseurs. De belangrijkste reden hiervoor is de wens om de bewoner en zijn behoeften centraal te stellen en bewonersadviseurs in staat te stellen bewoners onbevangen te benaderen. De keerzijde van deze keuze is dat de kwaliteit van de huisbezoeken en de gerealiseerde doorverwijzingen telkens afhangt van de inschattingen en beschikbare tijd van de bewonersadviseurs.

### **5.3.3 Registratie activiteiten van bewonersadviseurs bij huisbezoeken**

Bewonersadviseurs leggen de uitkomsten van de huisbezoeken en de doorverwijzingen achteraf vast in bewonersdossiers. De dossiervorming varieert van het bijhouden van een Word-bestand (Oost-Watergraafsmeer) tot registratie in het Regionaal Informatiesysteem Samenleving (RIS) van het Loket Zorg en Samenleven en het Meldpunt Zorg en Overlast (bij stadsdeel De Baarsjes en Slotervaart).<sup>63</sup> CentraM geeft aan dat zij voor de registratie van de ‘Kansrijk in de Wijk’ van stadsdeel Bos en Lommer overstapt van het RIS-systeem naar het eigen Central Station systeem. CentraM geeft voor de overstap als reden dat Central Station de overdracht van dossiers tussen bewonersadviseurs en hulpverleners makkelijker maakte en dat RIS niet de benodigde gegevens voor management-rapportages kon leveren.

---

<sup>63</sup> Dynamo geeft aan te werken aan de implementatie van een geautomatiseerde registratie voor de ‘achter de voordeur’ aanpak.

Instructies voor de wijze van vastlegging van informatie dragen bij aan de mogelijkheid om op een betrouwbare manier informatie te delen en te rapporteren over de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Stadsdeel Slotervaart constateerde onvolledigheden in de dossiervorming met gevolgen voor de betrouwbaarheid van de registratie. Het stadsdeel geeft aan bezig te zijn met opschoningsacties om de kwaliteit van de dossiers van haar ‘achter de voordeur’ aanpak te verhogen.

Geen van de 5 onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken hanteert werkinstructies of handleidingen voor de wijze van vastlegging van informatie in dossiers. Bij de 4 stadsdelen waar gebruik wordt gemaakt van een registratiesysteem bieden de systemen een voorgeschreven dossierindeling. Deze dossierindeling, bij stadsdeel Westerpark aangevuld met een standaardindeling voor het verslag van het huisbezoek, biedt geen instructies voor de wijze waarop vervolgens de informatie in het dossier wordt opgenomen. De soort informatie en de mate van detaillering vastgelegd in het dossier hangt hierdoor af van de interpretatie van de bewonersadviseur.

De kwaliteit van de registratie hangt, bij afwezigheid van instructies, af van de werkwijze van de individuele bewonersadviseur. De mogelijkheden om op basis van de registratie de inzet van bewonersadviseurs operationeel aan te sturen en, eventuele, tekortkomingen in de dienstverlening van bewonersadviseurs te signaleren zijn beperkt. Tegelijkertijd is een betrouwbare registratie ook noodzakelijk om inzicht te krijgen in de behaalde resultaten met de ‘achter de voordeur’ aanpak. De rekenkamer stelt vast dat deze werkwijze de mogelijkheden beperkt voor de stadsdelen om de registratie als waarborg achteraf te gebruiken voor de kwaliteit en toereikendheid van de uitvoering door bewonersadviseurs.

*Tabel 5.8 - Vastlegging van uitkomsten huisbezoeken*

Stadsdeel	Registratiesysteem	Werkinstructies dossiervorming
Westerpark	Central Station	Nee
De Baarsjes	RIS	Nee
Bos en Lommer	Central Station (was RIS)	Nee
Slotervaart	RIS	Nee
Oost-Watergraafsmeer	Geen	Nee

### 5.3.4 Conclusie

De rekenkamer constateert dat de vrijheid voor eigen interpretatie van de werkwijze door bewonersadviseurs kenmerkend is voor de aanpak in alle 5 onderzochte stadsdelen. Alle stadsdelen maken de bewuste keuze geen werkinstructies te geven aan bewonersadviseurs. De belangrijkste reden hiervoor is de wens om de bewoner en zijn behoeften centraal te stellen en bewonersadviseurs in staat te stellen bewoners onbevangen te benaderen. De keerzijde van deze keuze is dat de kwaliteit van de huisbezoeken,

doorverwijzingen en monitoring telkens afhangt van de inschattingen van de individuele bewonersadviseur.

Ook de kwaliteit van de registratie hangt, bij afwezigheid van instructies, af van de werkwijze van de individuele bewonersadviseur. De mogelijkheden om op basis van de registratie de inzet van bewonersadviseurs operationeel aan te sturen en, eventuele, tekortkomingen in de dienstverlening van bewonersadviseurs te signaleren zijn beperkt. Tegelijkertijd is een betrouwbare registratie ook noodzakelijk om inzicht te krijgen in de behaalde resultaten met de 'achter de voordeur' aanpak. De rekenkamer stelt vast dat de 5 onderzochte stadsdelen voor de kwaliteit van de uitvoering van de 'achter de voordeur' aanpak vrijwel volledig steunen op de expertise, ervaring en het inschattingsvermogen van individuele bewonersadviseurs. De rekenkamer constateert dat, vanaf begin 2010, het vereiste opleidingsniveau bij 3 stadsdelen geheel op HBO niveau ligt. De rekenkamer is positief over deze ontwikkeling.

De rekenkamer onderkent het belang van de informele aanpak om het voor bewonersadviseurs mogelijk te maken om de bewoner en zijn of haar probleem centraal te stellen. De vrijwel volledige afwezigheid van werkinstructies voor het afleggen van huisbezoeken en het voeren van de registratie betekent echter dat de mogelijkheden voor de stadsdelen om vooraf, dan wel achteraf, de uitvoering door bewonersadviseurs bij te sturen zeer beperkt zijn. De rekenkamer constateert dat de huidige informele organisatie bij de 5 onderzochte stadsdelen onvoldoende waarborgen bevat voor de uniformiteit van de dienstverlening door bewonersadviseurs.

## 6 Inzet van welzijnsinstellingen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak

### 6.1 Inleiding

Bij de inrichting van de uitvoeringsorganisatie voor de ‘achter de voordeur’ aanpak kan een stadsdeel kiezen om de ‘achter de voordeur’ aanpak zelf of door een welzijnsinstelling uit te laten voeren. Ook kan er sprake zijn van een samenwerking tussen het stadsdeel en de welzijnsinstelling bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. In het geval dat er sprake is van inzet van welzijnsinstellingen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak onderzoekt de rekenkamer de invulling van de subsidierelatie met de welzijnsinstelling omdat deze van invloed is op de mogelijkheden voor het stadsdeel om de aanpak te evalueren en aan te sturen.

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende deelvraag:

Hebben de stadsdelen bij de inzet van een welzijnsinstelling toereikende waarborgen getroffen waarmee een kwalitatief toereikende uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak mogelijk is?

Bij de beantwoording van deze deelvraag hanteert de rekenkamer de volgende toetsaspecten:

- Het stadsdeel heeft prestatieafspraken en een rapportageverplichting opgenomen in de subsidiebeschikking
- De prestatieafspraken met de welzijnsinstelling komen overeen met de prestatiedoelstellingen van het stadsdeel voor de ‘achter de voordeur’ aanpak
- Het stadsdeel beschikt, bij de vaststelling van de subsidie, over een rapportage overeenkomstig de overeengekomen rapportageverplichting

De rekenkamer onderzoekt eerst de betrokkenheid van welzijnsinstellingen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak. Vervolgens beoordeelt de rekenkamer de inhoud van de subsidierelaties aan bovenstaande toetsaspecten.

### 6.2 Betrokkenheid van welzijnsinstellingen

#### *Uitvoeringsorganisatie ‘achter de voordeur’ aanpak*

Welzijnsinstellingen spelen een belangrijke rol in de uitvoeringsorganisaties van de ‘achter de voordeur’ aanpak bij de 5 onderzochte stadsdelen. Bij 3 stadsdelen is de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak de verantwoordelijkheid van een welzijnsinstelling. De stadsdelen Westerpark, Bos en Lommer en Oost-Watergraafsmeer verstrekken subsidies aan CentraM (voorheen Blankenbergstichting en Raster) en Dynamo voor de uitvoering van de aanpak. De belangrijkste reden voor de stadsdelen om de uitvoering over te dragen aan deze welzijnsinstellingen is te profiteren van de aanwezige kennis bij deze organisaties. Stadsdeel Bos en Lommer betrok de welzijnsinstelling aanvullend bij de ‘achter de voordeur’

aanpak met het oog op de mogelijkheid één loket te realiseren voor bewonersadviseurs (frontline) en hulpverleningen (backoffice).

Stadsdeel Slotervaart verstrekke bij de start van het Sociaal Investeringsprogramma (SIP) subsidie voor de uitvoering aan Kansweb. In 2007 heeft stadsdeel Slotervaart de uitvoering overgebracht naar de stadsdeelorganisatie. Hierbij is het SIP ondergebracht bij het Loket Zorg en Samenleven en het Meldpunt Zorg en Overlast van het stadsdeel. De bewonersadviseurs van de welzijnsinstellingen traden hierbij in dienst bij het stadsdeel. SEZO Maatschappelijke Dienstverlening (SEZO) voerde echter in 2009 op basis van subsidies huisbezoeken uit in de Staalmanpleinbuurt vanwege uitval van bewonersadviseurs bij het stadsdeel. Vanaf 2009 zijn uitsluitend medewerkers van het stadsdeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak in Slotervaart.

Volgens stadsdeel Slotervaart is de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ verbeterd nadat de bewonersadviseurs in dienst kwamen bij het stadsdeel. Welzijnsinstellingen waren in de oude situatie niet gewend om doorverwijzingen afkomstig van bewonersadviseurs snel op te pakken. Bewonersadviseurs kunnen in de huidige situatie intern signalen afgeven aan beleidsambtenaren over knelpunten bij de samenwerking met welzijnsinstellingen voor de afhandeling van doorverwijzingen. De beleidsambtenaren kunnen vervolgens in subsidiebeschikkingen aan de welzijnsinstellingen afspraken opnemen om de knelpunten in de samenwerking op te lossen.

De uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel De Baarsjes vindt plaats door de Mercatorpost van het stadsdeel. In de Mercatorpost zijn, onder andere, het Loket Zorg en Samenleven en het Meldpunt Zorg en Overlast opgenomen. Voor de uitvoering betreft het stadsdeel op basis van een subsidie bewonersadviseurs en sociaal raadslieden van CentraM. De aansturing van de medewerkers valt onder de verantwoordelijkheid van de coördinator van de Mercatorpost van het stadsdeel. Stadsdeel De Baarsjes koos voor deze opzet om een snelle start van de aanpak, onder regie van het stadsdeel, mogelijk te maken. Bij voortzetting van de aanpak overweegt het stadsdeel de bewonersadviseurs in dienst te laten treden bij het stadsdeel.

### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat bij alle 5 onderzochte stadsdelen welzijnsinstellingen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Bij 3 stadsdelen zijn de welzijnsinstellingen volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanpak en bij stadsdeel Slotervaart voor een gedeelte van de uitvoering. Stadsdeel De Baarsjes laat medewerkers van de welzijnsinstelling onder leiding van het stadsdeel de ‘achter de voordeur’ aanpak uitvoeren.

## 6.3 Subsidierelaties

Bij alle 5 onderzochte stadsdelen is een welzijnsinstelling betrokken bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak.<sup>64</sup> De wijze waarop het stadsdeel de subsidierelatie inhoud geeft is bepalend voor mogelijkheden van het stadsdeel om toezicht uit te oefenen en, eventueel, de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak bij te sturen.<sup>65</sup> De rekenkamer onderzoekt om deze reden op welke wijze de stadsdelen in de subsidierelatie met de welzijnsinstelling maatregelen hebben genomen om inzicht te krijgen in de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak. Hierbij richt de rekenkamer zich op de inhoud die de stadsdelen aan de subsidierelatie hebben gegeven door middel van de gemaakte prestatieafspraken met de welzijnsinstellingen.

### 6.3.1 Inhoud subsidierelatie

Met de opgenomen afspraken in de subsidievoorwaarden en het toezicht op de naleving van deze voorwaarden geven stadsdelen inhoud aan de subsidierelatie. De wijze waarop stadsdelen hieraan invulling geven bepaalt de effectiviteit van de aansturing van de door de welzijnsinstelling uitgevoerde ‘achter de voordeur’ aanpak. De systematiek van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) biedt aanknopingspunten voor de wijze waarop stadsdelen in een subsidierelatie invulling kunnen geven aan sturing en toezicht op de uitvoering door de welzijnsinstelling.<sup>66</sup>

De kern van BCF is dat (op voorhand) afspraken worden gemaakt over de beleidsdoel die nagestreefd worden, welke diensten daarvoor bij de welzijnsinstelling worden afgenomen en op basis van welke criteria de prestaties afgerekend worden en hoe de resultaten en effecten worden gemeten.

#### *Beleidsgestuurde contractfinanciering - BCF*

In de BCF systematiek wordt de subsidierelatie opgesplitst in 10 stappen:

Analyse vraag en aanbod door stadsdeel

1. Opstellen van beleidskader waarbij (maatschappelijke) doelstellingen vertaald worden naar operationele doelen
2. Opdrachtformulering waarbij operationele doelen vertaald worden naar prestatieafspraken

<sup>64</sup> Bij stadsdeel Slotervaart beoordeelt de rekenkamer alleen de periode vanaf 2007 waarbij het stadsdeel zelf de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering. Omdat in 2009 SEZO op basis van een subsidie actief was met huisbezoeken in de Staalmanpleinbuurt telt de rekenkamer dit stadsdeel ook mee bij de 4 stadsdelen waar een welzijnsinstelling (in dit geval gedeeltelijk) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak.

<sup>65</sup> De Rekenkamer Amsterdam-Centrum zal in 2010 haar onderzoek naar de aansturing van het welzijnswerk in stadsdeel Centrum publiceren. In dit onderzoek gaat de Rekenkamer Amsterdam-Centrum nader in op de subsidierelaties van stadsdeel Centrum met welzijnsinstellingen.

<sup>66</sup> Stade Advies, Het BCF boek, 2006, p.20

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Offerte van welzijnsinstelling</li> <li>4. Beoordeling offerte door stadsdeel</li> <li>5. Opdrachtverlening door stadsdeel aan welzijnsinstelling door middel van subsidiebeschikking met subsidievoorwaarden</li> <li>6. Uitvoering opdracht door welzijnsinstelling</li> <li>7. Tussentijdse rapportage door welzijnsinstelling zodat tussentijdse bijsturing mogelijk is en geanticipeerd kan worden op vervolgsubsidie</li> <li>8. Eindrapportage door welzijnsinstelling</li> <li>9. Beoordeling en vaststelling van subsidie door het stadsdeel op basis van ingediende eindrapportage</li> </ol> |
|---|

In tabel 6.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de maatregelen die stadsdelen hebben genomen om sturing te geven vooraf en inzicht te krijgen in de prestaties achteraf. De rekenkamer heeft zich bij haar beoordeling op de volgende toetsaspecten gericht:

- of vooraf prestatieafspraken en een rapportageverplichting zijn opgenomen in de subsidiebeschikking;
- of de overeengekomen prestatieafspraken overeen komen met de prestatiedoelstellingen van het stadsdeel voor de ‘achter de voordeur’ aanpak;
- of het stadsdeel, bij de vaststelling van de subsidie, beschikt over een rapportage overeenkomstig de overeengekomen rapportageverplichting.

De wijze waarop de stadsdelen invulling geven aan de subsidierelaties is zeer wisselend. In tabel 6.1 geeft de rekenkamer een overzicht van haar bevindingen. Opvallend is dat bij de stadsdelen Bos en Lommer en Slotervaart de relatie tussen de gemaakte prestatieafpraak met de welzijnsinstelling en de prestatiedoelstellingen van de ‘achter de voordeur’ aanpak onduidelijk is. De prestatieafpraak van stadsdeel Westerpark in de subsidiebeschikking 2010 is zeer beperkt en uitsluitend kwalitatief.

Hoewel alle stadsdelen in de subsidievoorwaarden een rapportageverplichting opnemen is bij 4 van de 5 onderzochte stadsdelen niet inzichtelijk of de ingediende rapportage daadwerkelijk aan de opgelegde verplichting voldoet of voldoet de rapportage slechts gedeeltelijk. De rekenkamer constateert dat bij de 4 stadsdelen (nog) niet is na te gaan of bij subsidievaststelling aan deze vereisten is voldaan.



Tabel 6.1 - Prestatieafspraken en rapportageverplichtingen

Stadsdeel	Uitvoeringsorganisatie	Prestatieafpraak	Cf. prestatiedoelstelling	Rapportageverplichting	Rapportage cf. verplichting
Westerpark <sup>67</sup>	CentraM	Gedeeltelijk	Geen prestatiedoelstelling geformuleerd	Ja	Ja
De Baarsjes <sup>68</sup>	Stadsdeel, met inhuur medewerkers van CentraM	Ja	Niet van toepassing	Ja	Onbekend
Bos en Lommer <sup>69</sup>	CentraM	Ja, maar jaarlijks verschillend in de periode 2008-2010	Gedeeltelijk	Ja	Onbekend
Slotervaart <sup>70</sup>	Stadsdeel, met in aanvullende inzet SEZO in 2009	Ja	Onbekend	Ja	Gedeeltelijk
Oost-Watergraafmeer <sup>71</sup>	Dynamo	Gedeeltelijk	Ja <sup>72</sup>	Ja	Gedeeltelijk/onbekend

<sup>67</sup> In de opdrachtverlening 2008 en 2009 is, op basis van gedetailleerde offerte, overeengekomen dat CentraM het activerend armoede-onderzoek uitvoert. Bij de budgetsubsidie voor 2010 zijn echter geen specifieke prestatieafspraken gemaakt.

<sup>68</sup> Stadsdeel De Baarsjes verstrekt subsidie voor de inhuur van bewonersadviseurs en sociaal raadslieden. Hierdoor is een koppeling tussen de prestatieafspraken en de prestatiedoelstellingen niet van toepassing. De rekenkamer heeft geen aanvraag of besluit tot vaststelling van de subsidie aangetroffen en kan daardoor niet vaststellen of de rapportage voldoet aan de rapportageverplichting.

<sup>69</sup> Stadsdeel Bos en Lommer maakt jaarlijks verschillende prestatieafspraken en legt verschillende rapportageverplichtingen op. De prestatiedoelstellingen van de aanpak wijzigen echter niet waardoor de afspraken gedeeltelijk aansluiten op de prestatiedoelstellingen. De rekenkamer heeft voor 2009 geen aanvraag of besluit tot vaststelling van de subsidie aangetroffen en kan daardoor niet vaststellen of de rapportage voldoet aan de rapportageverplichting. Voor 2008 heeft de rekenkamer wel een vaststellingsbesluit ontvangen, maar geen aanvraag tot vaststelling. Zonder deze aanvraag kan de rekenkamer niet beoordelen of de welzijnsinstelling aan de rapportageverplichting heeft voldaan.

<sup>70</sup> Het is onduidelijk hoe de prestatieafpraak met SEZO voor 150 huisbezoeken zich verhoudt tot de prestatiedoelstellingen zoals opgenomen in de programmabegroting 2009 voor zowel de gehanteerde definitie als de hoogte van de afspraak. De ingediende rapportage bij de aanvraag tot vaststelling is gedeeltelijk conform de rapportageverplichting omdat een accountantsverklaring inzake de deugdelijke totstandkoming van de verantwoorde prestatiegegevens (zoals vereist in de subsidiebeschikking) ontbreekt.

## 6.4 Conclusie

Welzijnsinstellingen spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de 5 onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken. Bij 4 van de 5 onderzochte aanpakken zijn welzijnsinstellingen gedeeltelijk of geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanpak. De rekenkamer vindt de invulling van de subsidierelaties door de stadsdelen voor verbetering vatbaar. Bij 2 stadsdelen zijn de prestatiedoelstellingen onduidelijk vertaald naar de prestatieafspraken met de welzijnsinstellingen. Daarnaast maakt stadsdeel Westerpark, ondanks het gebruik van een budgetsubsidie in 2010, geen expliciete prestatieafspraken in de subsidiebeschikking.

Ten slotte is, ongeacht de gemaakte prestatieafspraken, van belang dat het stadsdeel door middel van de rapportage van de welzijninstelling inzicht krijgt in de nakoming van de afspraken. Bij 4 van de 5 stadsdelen is het echter onduidelijk of de rapportage voldoet of voldoet de rapportage slechts gedeeltelijk. De rekenkamer constateert dat bij de inzet van welzijnsinstellingen bij de ‘achter de voordeur’ aanpak een verbetering van de invulling van de subsidierelatie noodzakelijk is. Zonder deze verbetering beschikken de stadsdelen over onvoldoende waarborgen voor een kwalitatief toereikende uitvoering van de aanpak.

---

<sup>71</sup> Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer heeft uitsluitend indicatieve prestatie-afspraken gemaakt. De ingediende rapportage door Dynamo betreft een afwijkende periode. De rekenkamer heeft geen aanvraag of besluit tot vaststelling van de subsidie aangetroffen en kan daardoor niet vaststellen of de rapportage voldoet aan de rapportageverplichting.

## 7 Privacy bij huisbezoeken

### 7.1 Inleiding

Bij huisbezoeken treedt de gemeente binnen in de persoonlijke levenssfeer van bewoners. Bewonersadviseurs onderzoeken bij de huisbezoeken integraal de levenssituatie van de bewoners. De verzamelde informatie door bewonersadviseurs is persoonlijk en vertrouwelijk. Deze persoonlijke informatie kan vervolgens worden gedeeld met hulpverlenende organisaties. Naast het verzamelen en delen van persoonlijke informatie over bewoners maken 4 ‘achter de voordeur’ aanpakken ook gebruik van signalen op basis van externe informatie. Deze externe informatie bevat vaak persoonlijke informatie van bewoners. De rekenkamer onderzoekt in dit hoofdstuk de volgende deelvraag:

Houden de stadsdelen bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak voldoende rekening met de privacy van de bewoners?

Voor de beantwoording van deze deelvraag gaat de rekenkamer eerst in op de spanningsvelden, gerelateerd aan de privacy van bewoners, die bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak kunnen ontstaan. De rekenkamer onderzoekt vervolgens op welke wijze de 5 stadsdelen maatregelen hebben genomen ten behoeve van de bescherming van privacy van bewoners. Hierbij hanteert de rekenkamer de volgende toetsaspecten:

- De beschikbaarheid van afspraken over het opvragen en delen van persoonsgebonden informatie met derde partijen
- Het bestaan van instructies voor bewonersadviseurs voor de omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik
- Het verstrekken van voorlichting aan de bewoner het verkrijgen van toestemming van de bewoner

### 7.2 Spanningsvelden

Ten behoeve van de privacy van bewoners is zorgvuldigheid bij het gebruik van externe informatie en het verzamelen en delen van informatie van bewoners noodzakelijk. Tegelijkertijd streven bewonersadviseurs naar een zo laagdrempelig mogelijke dienstverlening: de bewoner en zijn probleem staan centraal, niet de procedures. Hierdoor ontstaat een spanningsveld voor de ‘achter de voordeur’ aanpak tussen het waarborgen van de privacy van de bewoner en een effectieve dienstverlening.

Een tweede spanningsveld ontstaat bij constatering van mogelijke misstanden in het huishouden van de bewoner door de bewonersadviseur. De medewerking van bewoners is bij alle 5 onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken vrijwillig. Vanwege deze vrijwilligheid streven de bewonersadviseurs naar het winnen van vertrouwen van bewoners om het bereik van de ‘achter de voordeur’ aanpak zo hoog mogelijk te maken. Handhaving van wet- en regelgeving is geen doel van de

‘achter de voordeur’ aanpak. Desondanks kunnen bewonersadviseurs bij huisbezoeken geconfronteerd worden met signalen die wijzen op fraude door de bewoner of een situatie waarin mogelijk sprake is van mishandeling of misbruik. De omgang door bewonersadviseurs met dergelijke signalen kan leiden tot acties waaraan de bewoner, op basis van vrijwilligheid, niet aan wil meewerken. De omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik bij de ‘achter de voordeur’ aanpak vindt plaats in een spanningsveld tussen, enerzijds, de wens vertrouwen te winnen bij bewoners en, anderzijds, de noodzaak om melding te doen van misstanden.

*Figuur 7.1 - Spanningsvelden bij huisbezoeken*



### 7.3 Opvragen en delen van informatie

#### *Inleiding*

Bij de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak wordt informatie over bewoners verzameld en gedeeld. De informatie die bij deze aanpak over bewoners wordt verzameld is uitgebreid en persoonlijk. Voor signaalgerichte of bestandsgerichte uitvoering van de ‘achter de voordeur’ verzamelen stadsdelen externe informatie. Deze externe informatie bevat persoonsgebonden informatie over bewoners in het stadsdeel. 4 van de 5 onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken leggen huisbezoeken af op basis van signalen of bestanden.

Bij alle ‘achter de voordeur’ aanpakken verwijzen bewonersadviseurs bewoners door naar voorzieningen van het stadsdeel, de gemeente, of hulpverlenende organisaties. De wijze waarop deze doorverwijzing wordt uitgevoerd kan per geval verschillen. Een doorverwijzing kan, bijvoorbeeld, bestaan uit het verstrekken van contactgegevens van een hulpverlenende organisatie aan de bewoner, het maken van een afspraak voor bewoner met de hulpverlenende organisatie of het verstrekken van, door de bewonersadviseurs verzamelde, persoonsgebonden informatie over de bewoner aan de hulpverlenende organisatie.

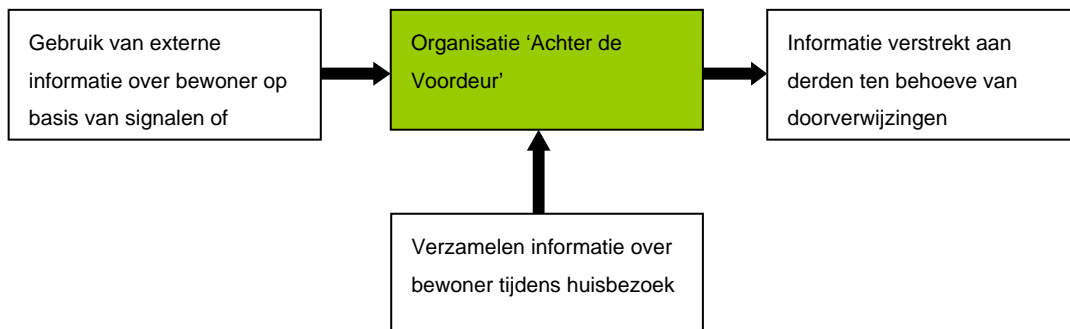
De *Wet bescherming persoonsgegevens* (Wbp) biedt het wettelijk kader voor het verwerken van persoonsgegevens. De Wbp verstaat onder verwerking van persoonsgegevens, onder andere, het verzamelen en opvragen van persoonsgegevens en het verstrekken van persoonsgegevens aan derden.

*Definitie verwerken van persoonsgegevens in Wbp*

Verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwisselen of vernietigen van gegevens.

De rekenkamer constateert dat de Wbp van toepassing is op verschillende aspecten van de ‘achter de voordeur’ aanpak: het gebruik van externe informatie, het verzamelen en bewaren van informatie tijdens het huisbezoek en het verstrekken van informatie aan derden ten behoeve van doorverwijzingen.

*Figuur 7.2 - Privacygevoelige activiteiten bij de ‘achter de voordeur’ aanpak*



Hoewel de Wbp ook eisen stelt aan de wijze waarop persoonsgegevens worden bewaard beperkt de rekenkamer zich tot het onderzoeken van het opvragen en delen van informatie. De reden hiervoor is dat het delen van informatie bij alle aanpakken een belangrijk doel is en dat juist bij delen van informatie het risico op inbreuk op de privacy van bewoners groot is. Het *College Bescherming Persoonsgegevens* (CBP) beveelt aan om bij het gebruik en delen van informatie in een samenwerkingsverband de werkafspraken vast te leggen in een convenant.<sup>73</sup>

De samenwerking en het gebruik en delen van persoonsgegevens is niet uniek voor de ‘achter de voordeur’ aanpak. Bij, bijvoorbeeld, bemoeizorg speelt gegevensuitwisseling tussen samenwerkende partijen een grote rol. Vanwege dit grote belang, en de perceptie van zorgverleners dat privacywetgeving belemmerend werkt, hebben GGD Nederland, GGZ Nederland en KNMG een handreiking voor gegevensuitwisseling opgesteld. Deze handreiking geeft, onder

<sup>73</sup> [www.cpbweb.nl](http://www.cpbweb.nl)

andere, aan welke zaken met betrekking tot gegevensuitwisseling in werkafspraken voor bemoeizorg worden vastgelegd:<sup>74</sup>

- Het doel waarvoor persoonsgegevens worden verzameld, verwerkt en uitgewisseld.
- Hoe de persoonsgegevens worden bewaard en beveiligd.
- Welke rechten de cliënt heeft (zoals: recht op inzage, wijziging, kopie en verzoek om vernietiging).
- De wijze waarop wordt voldaan aan de meldingsplicht

De rekenkamer onderzoekt in deze paragraaf op welke wijze bij de 5 onderzochte ‘achter de voordeur’ aanpakken afspraken zijn gemaakt bij het gebruik van externe informatie en het verstrekken van informatie aan derden.

#### *Gebruik van externe informatie en verstrekken van informatie aan derden*

De 5 onderzochte stadsdelen maken allen gebruik van signalen van externe partijen om adressen te selecteren. Stadsdeel Westerpark maakt, aanvullend, ook gebruik van bestanden met informatie over bewoners in het stadsdeel. De wijze waarop de 5 stadsdelen afspraken hebben gemaakt om de privacy van de bewoners te waarborgen is verschillend.

Stadsdeel De Baarsjes, bijvoorbeeld, past voor het gebruik van signalen van het Loket Zorg en Samenleven en het Meldpunt Zorg en Overlast het convenant voor deze loketten en meldpunten toe op de ‘achter de voordeur’ aanpak. Stadsdeel Westerpark heeft voor het gebruik van het IPW-bestand van DWI medewerkers van de Blankenbergstichting geheimhoudingsverklaringen laten tekenen. Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer geeft aan geen afspraken te hebben gemaakt met de ‘sleutelfiguren’ over het gebruik van signalen en informatie. In tabel 8.1 geeft de rekenkamer een overzicht van het gebruik van externe informatie en de gemaakte afspraken door de ‘achter de voordeur’ aanpak voor dit gebruik.

Hoewel alle stadsdelen informatie over bewoners verstrekken aan derden ten behoeve van doorverwijzingen hebben slechts 2 stadsdelen afspraken hierover gemaakt. Zowel stadsdeel De Baarsjes als stadsdeel Slotervaart passen hun convenanten voor het loket Zorg en Samenleven en het meldpunt Zorg en Overlast toe op de ‘achter de voordeur’ aanpak. Bij beide gevallen maakt de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak ook deel uit van de afdeling verantwoordelijk voor deze loketten en meldpunten. In tabel 7.1 zijn de gemaakte afspraken voor het verstrekken van informatie aan derden per stadsdeel opgenomen.

De stadsdelen Westerpark en Oost-Watergraafsmeer geven aan uitsluitend informatie te verstrekken aan derden of te gebruiken van derden als de desbetreffende bewoner daarmee instemt. Hoewel het verkrijgen van

---

<sup>74</sup> GGD Nederland, GGZ Nederland en KNMG, Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg, april 2007, p.14

toestemming van de bewoner een belangrijke stap is, zijn aanvullende afspraken nog steeds noodzakelijk. Bij het verlenen van toestemming moet de bewoner immers op de hoogte zijn van de consequenties van deze toestemming. De wijze waarop met zijn gegevens wordt omgegaan, vastgelegd in afspraken hierover, is onderdeel van deze consequenties.

*Tabel 7.1 - Gebruik externe informatie en afspraken door ‘achter de voordeur’ aanpak*

<b>Stadsdeel</b>	<b>Gebruikt externe informatie</b>	<b>Afspraken voor gebruik externe informatie</b>	<b>Afspraken voor verstrekken informatie aan derden</b>
Westerpark	Ja, diverse bronnen waaronder IPW bestand, DWI bestand 65-75 jarigen met onvoldoende AOW en AGIS-bestand	Geheimhoudingsverklaring van medewerkers CentraM voor gebruik IPW-bestand. Signalen van het Ouder-Kindcentrum of huisartsen worden alleen in overleg met bewoners afgegeven.	Persoonsgegevens worden in overleg met bewoners verstrekt.
De Baarsjes	Ja, afkomstig van Loket Zorg en Samenleven, Meldpunt Zorg en Overlast en Amsterdamse Thuisalarmering (ATA)	Meldingen van Loket Zorg en Samenleven en Meldpunt Zorg en Overlast beschouwt het stadsdeel als interne meldingen. Voor ATA-meldingen zijn geen afspraken voor het gebruik gemaakt.	Convenant Maatschappelijke Steunsystemen in stadsdeel De Baarsjes
Bos en Lommer	Ja, adresgegevens bewoners in stadsvernieuwingsprojecten van woningcorporaties en signalen van Meldpunt Zorg en Overlast en woningcorporaties	Convenant voor gebruik adresgegevens van woningcorporaties.	Nee
Slotervaart	Ja, incidenteel na verzoeken van externen.	Convenant Maatschappelijke Steunsystemen.	Convenant Meldpunt Zorg en Overlast
Oost-Watergraafsmeer	Ja, signalen van ‘sleutelfiguren’	Signalen worden door ‘sleutelfiguren’ pas verstrekt na toestemming bewoner.	Nee

De rekenkamer constateert dat de wijze waarop de stadsdelen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak afspraken hebben gemaakt voor het gebruiken of verstrekken van persoonsgegevens wisselt. Afspraken hierover gaan in op, onder andere, de wijze waarop informatie wordt bewaard en beveiligd, met welk doel de informatie wordt verzameld en welke rechten de bewoner heeft. Zonder afspraken loopt de bewoner het risico dat persoonsgebonden informatie niet in overeenstemming met zijn belangen of wensen wordt verwerkt. Bij 4 stadsdelen wordt (in sommige gevallen) informatie van derden gebruikt of verstrekt zonder dat hierover afspraken zijn gemaakt.

#### 7.4 Omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik

De huisbezoeken van de ‘achter de voordeur’ aanpak zijn gericht op de ondersteuning van bewoners. Handhaving van wet- en regelgeving is geen doel van de aanpak, maar desondanks kunnen bewonersadviseurs bij huisbezoeken geconfronteerd worden met signalen van fraude, mishandeling of misbruik. De rekenkamer onderzocht op welke wijze de 5 stadsdelen omgaan met deze signalen. Hiervoor richt de rekenkamer zich op de werkwijze bij signalen en in hoeverre richtlijnen voor de omgang met signalen door bewonersadviseurs zijn gegeven.

*Tabel 7.2 - Omgang met signalen van fraude, huiselijk geweld en kindermisbruik*

Stadsdeel	Signaal fraude	Signaal huiselijk geweld	Signaal kindermisbruik	Richtlijnen bewonersadviseurs
Westerpark	Geen melding	Melding AMW	Melding AMW	Beroepscode maatschappelijk werk
De Baarsjes	Geen melding	Melding ketenpartners	Melding ketenpartners	Geen richtlijnen
Bos en Lommer	Geen melding	Meldpunt Zorg en Overlast	Meldpunt Kindermishandeling	Geen richtlijnen
Slotervaart	Melding na besluit Teamleider Breed Sociaal Loket	Meldpunt Zorg en Overlast, indien van toepassing ook coördinator risicogezinnen	Meldpunt Kindermishandeling	Melding fraude conform algemeen protocol stadsdeel, Amsterdams protocol Kindermishandeling en Protocol huiselijk geweld van politie



Stadsdeel	Signaal fraude	Signaal huiselijk geweld	Signaal kindermisbruik	Richtlijnen bewonersadviseurs
Oost-Watergraafsmeer	Geen melding, voortzetting traject onder voorwaarde van beëindiging frauduleuze handeling	Meldpunt huiselijk geweld en ketenpartners	Meldpunt huiselijk geweld en ketenpartners	Beroepscode Algemeen maatschappelijk werk

De rekenkamer constateert dat de 5 stadsdelen op vergelijkbare wijze omgaan met signalen van mishandeling of misbruik. Alle onderzochte stadsdelen geven aan dat bewonersadviseurs bij dergelijke signalen overgaan tot melding. Met uitzondering van stadsdeel Slotervaart melden de stadsdelen signalen van fraude niet.<sup>75</sup> De stadsdelen geven aan dat een signaal van fraude niet ernstig genoeg is om de vertrouwensrelatie met bewoners op het spel te zetten. Wél geven de stadsdelen aan bewoners aan te spreken op signalen van fraude. Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer geeft aan dat bij fraude de voortzetting van het traject alleen plaatsvindt op voorwaarde dat de bewoner de frauduleuze handeling beëindigt. Een dergelijke situatie heeft zich echter nog niet voorgedaan bij de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer.

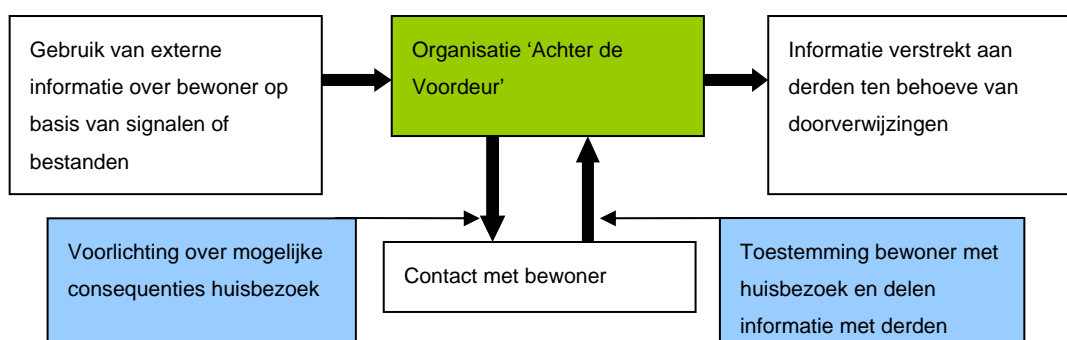
Geen van de 5 stadsdelen hanteert specifieke richtlijnen voor bewonersadviseurs voor de omgang met signalen van fraude, mishandeling of misbruik. Stadsdeel Slotervaart verwijst, als enige, naar algemene protocollen voor de omgang met dergelijke signalen. Deze protocollen zijn echter niet specifiek gericht op de huisbezoeken van de bewonersadviseurs. Het ontbreken van specifieke richtlijnen betekent dat bewonersadviseurs zelfstandig, naar eigen inzicht, de afweging maken om al dan niet tot melding over te gaan.

## 7.5 Voorlichting en toestemming bewoner

Huisbezoeken kunnen voor bewoners verschillende gevolgen hebben. Ten eerste kan persoonlijke informatie over de bewoner met andere hulpverlenende organisaties worden gedeeld. Ten tweede kan, afhankelijk van de werkwijze bij de ‘achter de voordeur’ aanpak in het stadsdeel, de bewonersadviseur bij signalen van fraude, misbruik of huiselijk geweld melding doen. Tegelijkertijd vinden huisbezoeken op vrijwillig basis plaats. Vanwege dit vrijwillige karakter is de voorlichting over de mogelijke consequenties van het huisbezoek en de instemming van de bewoner met het huisbezoek belangrijk. Daarnaast is, mede vanuit de Wpb, het verkrijgen van toestemming van de bewoner om informatie te delen met externe partijen eveneens belangrijk.

<sup>75</sup> Overigens geeft stadsdeel Slotervaart aan dat zich nog geen situatie heeft voorgedaan waarbij het stadsdeel is overgegaan tot melding van een fraude.

Figuur 7.3 - Voorlichting en toestemming bewoner



De rekenkamer onderzoekt om deze redenen op welke wijze de bewoner wordt voorgelicht over de mogelijke consequenties van het huisbezoek. Daarnaast onderzoekt de rekenkamer op welke wijze bewonersadviseur toestemming verkrijgen voor het huisbezoek en het delen van informatie.

Tabel 7.3 - Voorlichting en toestemming bewoners

Stadsdeel	Voorlichting over mogelijke consequenties	Toestemming akkoord bezoek	Toestemming akkoord informatie delen met derden
Westerpark	Mondeling	Mondeling	Mondeling
De Baarsjes	Nee	Mondeling	Mondeling
Bos en Lommer	Mondeling	Mondeling	Toestemmingsformulier
Slotervaart	Mondeling	Mondeling	Mondeling
Oost-Watergraafsmeer	Mondeling	Mondeling	Mondeling

In vrijwel alle gevallen vindt de voorlichting aan bewoners en het verkrijgen van toestemming mondeling plaats. In stadsdeel De Baarsjes vindt bewust geen voorlichting over de mogelijke consequenties plaats omdat dit de vertrouwensband met de bewoner in de weg kan staan. Uitsluitend bij de aanpak in stadsdeel Bos en Lommer wordt de toestemming van de bewoner voor het delen van informatie met derden schriftelijk verkregen. Hoewel het mondeling geven van voorlichting en het verkrijgen van toestemming op zich afdoende kan zijn lopen bewonersadviseurs bij deze werkwijze het risico dat bij klachten van bewoners geen bewijs van zorgvuldig handelen voorhanden is.

Aanvullend constateert de rekenkamer dat geen van de stadsdelen werkinstructies hanteert voor de bewonersadviseurs. Onderdeel van werkinstructies kunnen ook expliciete instructies zijn over het voorlichten van bewoners en het verkrijgen van toestemming. Zonder werkinstructies hangt de wijze van voorlichting en het verkrijgen van toestemming af van de inschatting en interpretatie van de individuele bewonersadviseur. Hierdoor ontstaat het risico dat de bewoner niet toereikend is voorgelicht over de mogelijke consequenties van het huisbezoek of dat nagelaten wordt expliciet toestemming te verkrijgen voor het delen van informatie met derden.

## 7.6 Conclusie

Bij de ‘achter de voordeur’ aanpak wordt uitgebreide en gedetailleerde informatie over bewoners verzameld. Deze informatie wordt verkregen tijdens het huisbezoek, maar ook bij het gebruik van signalen of bestanden afkomstig van derde partijen. De Wet bescherming persoonsgegevens vereist dat bij het verkrijgen en verstrekken van persoonsgebonden partijen afdoende waarborgen worden getroffen voor het zorgvuldig gebruik van deze persoonsgebonden informatie van bewoners. De rekenkamer constateert dat de privacy van bewoners en de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens bij alle stadsdelen aandacht krijgt. De getroffen waarborgen door middel van afspraken over het gebruik of het delen van informatie, de omgang met signalen van fraude, misbruik of huiselijk geweld en de wijze waarop bewoners worden voorgelicht en waarop toestemming wordt verkregen zijn echter zeer wisselend.

De rekenkamer stelt vast dat deze wisselende invulling mede het resultaat is van de spanningsvelden tussen de wens om doortastend op te treden en het vertrouwen te winnen enerzijds, en het treffen van waarborgen om de privacy te waarborgen en melding te doen van misstanden. Uit de wisselende invulling blijkt dat de omgang met deze spanningsvelden moeilijk is voor de 5 onderzochte stadsdelen.

Door de wisselende invulling van waarborgen ontstaan risico's voor zowel de privacy van bewoners als voor de bewonersadviseurs. Bewoners lopen het risico bij onvoldoende voorlichting of bij afwezigheid van afspraken over het delen of gebruik van informatie met derden dat persoonlijke informatie tegen hun wensen of belangen in wordt gebruikt of gedeeld. Bewonersadviseurs lopen het risico door de mondelinge werkwijze en de afwezigheid van werkinstructies dat bij klachten van bewoners geen bewijs van zorgvuldig handelen voorhanden is.



## 8 Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag onderzoekt de rekenkamer in hoeverre stadsdelen inzicht hebben in de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak in de 5 stadsdelen. Hiervoor hanteert de rekenkamer het volgende toetsaspect:

- Het stadsdeel heeft inzicht in de werkelijke kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak

Eerst inventariseert de rekenkamer per stadsdeel de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar de directe kosten van de inzet van bewonersadviseurs en indirecte kosten zoals overhead en huisvesting. Vervolgens vergelijkt de rekenkamer de kosten van de 5 aanpakken en analyseert de uitkomsten. Ten slotte geeft de rekenkamer een oordeel over het inzicht van de stadsdelen in de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak.

### 8.1 Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak per stadsdeel

#### *Westerpark*

De ‘achter de voordeur’ aanpak in Westerpark wordt uitgevoerd door CentraM (voorheen de Blankenbergstichting). Het stadsdeel heeft voor de uitvoering van de aanpak subsidies aan CentraM in 2008, 2009 en 2010 subsidies verstrekt. Voor de subsidies zet de CentraM bewonersadviseurs in en verzorgt de huisvesting, coördinatie en rapportage van de aanpak. Het stadsdeel geeft aan slechts in zeer beperkte mate eigen kosten (buiten de verstrekte subsidies) te maken voor de ‘achter de voordeur’ aanpak.

Het stadsdeel beschikt niet over overzichten van gerealiseerde kosten voor de ‘achter de voordeur’ aanpak. In 2008 verstrekte het stadsdeel een subsidie van € 40.000 en in zowel 2009 als 2010 een subsidie van € 60.000. De ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Westerpark is gestart in juni 2008 waardoor de verstrekte subsidie van € 40.000 betrekking heeft op 7 maanden. Voor de uitvoering van de eerste periode van de ‘achter de voordeur’ aanpak (juni 2008 tot en met juli 2009) heeft het stadsdeel in totaal € 80.000 aan subsidie verstrekt. Op basis van de verstrekte subsidies komt de rekenkamer tot de volgende kosten voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Westerpark.

Tabel 8.1 - Kosten 'achter de voordeur' aanpak stadsdeel Westerpark

Kosten	Juni 2008 t/m juli 2009	Augustus 2009 t/m december 2009	Januari 2010 t/m december 2010
Directe kosten (bewonersadviseurs)	€ 80.000	€ 20.000	€ 60.000
Indirecte kosten (huisvesting, overhead, etc.)			
Totale kosten aanpak	€ 80.000	€ 20.000	€ 60.000

#### De Baarsjes

Voor de uitvoering van de 'achter de voordeur' aanpak huurt stadsdeel De Baarsjes door middel van subsidies bewonersadviseurs en sociaal raadslieden in bij Centram. Het stadsdeel stuurt de medewerkers van Centram aan en zorgt voor de huisvesting. In de periode december 2008 tot en met december 2009 heeft het stadsdeel voor de inhuur van de bewonersadviseurs 2 subsidies verstrekt tot een totaal van € 246.972.

Bij aanvang raamde het stadsdeel de indirecte kosten van het stadsdeel voor coördinatie en huisvesting van de 'achter de voordeur' aanpak in dezelfde periode op € 57.000<sup>76</sup>. Het stadsdeel beschikt niet over inzicht in de werkelijk gemaakte eigen kosten in deze periode. Op basis van de beschikte subsidies en de raming van de eigen kosten komt de rekenkamer tot onderstaande kosten voor de 'achter de voordeur' aanpak van december 2008 tot en met december 2009.

Tabel 8.2 - Kosten 'achter de voordeur' aanpak stadsdeel De Baarsjes

Kosten	December 2008 t/m december 2009
Directe kosten (bewonersadviseurs)	€ 246.972
Indirecte kosten (huisvesting, overhead, etc.)	€ 57.000
Totale kosten aanpak	€ 303.972

#### Bos en Lommer

Het stadsdeel Bos en Lommer verstrekt vanaf februari 2008 subsidie aan Centram voor de uitvoering van de 'achter de voordeur' aanpak. De hoogte van de verstrekte subsidie varieert en is afhankelijk van de beschikbare middelen van het stadsdeel. In 2008 bedroeg de subsidie € 186.000 en vervolgens € 400.000 in 2009 en € 240.000 in 2010. Naast de verstrekte subsidies raamt het stadsdeel voor 2008 ook diverse indirecte kosten (zoals projectleiding en huisvesting). Het stadsdeel beschikt niet over ramingen voor deze kosten in 2009 en 2010.

<sup>76</sup> Stadsdeel De Baarsjes, Plan van aanpak *Achter de voordeur*, 16 september 2008, p.19 (kosten inclusief gelden wijkaanpak)

Voor geen van de jaren heeft het stadsdeel inzicht in de werkelijke omvang van de indirecte kosten. Het stadsdeel geeft aan dat de raming uit 2008 indicatief is voor de omvang van de kosten in 2009 en 2010. Op basis van de verstrekte subsidies en de raming van de indirecte kosten uit 2008 komt de rekenkamer tot de volgende kosten voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Bos en Lommer.

*Tabel 8.3 - Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak stadsdeel Bos en Lommer*

<b>Kosten</b>	<b>Februari 2008 t/m december 2008</b>	<b>Januari 2009 t/m december 2009</b>	<b>Januari 2010 t/m december 2010</b>
Directe kosten (bewonersadviseurs)	€ 186.000	€ 400.000	€ 240.000
Indirecte kosten (huisvesting, overhead, etc.)	€ 118.000	€ 118.000	€ 118.000
Totale kosten aanpak	€ 304.000	€ 518.000	€ 358.000

#### *Slotervaart*

De ‘achter de voordeur’ aanpak bestaat al in stadsdeel Slotervaart sinds 2001. Voor het onderzoek beperkt de rekenkamer zich tot de periode vanaf 2007. De informatie over de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak is in deze periode zeer beperkt. Het is onduidelijk in hoeverre de geregistreerde kosten in de financiële administratie betrekking hebben op de ‘achter de voordeur’ aanpak.<sup>77</sup> Het stadsdeel beschikt wél over een begroting voor de kosten van de aanpak in 2009. Onderdeel van de begrote kosten is de beschikte subsidie aan SEZO voor de uitvoering van huis-aan-huisbezoeken in de Staalmanpleinbuurt in 2009 (€ 112.500).

*Tabel 8.4 - Kosten ‘achter de voordeur’ aanpak stadsdeel Slotervaart*

<b>Kosten</b>	<b>Januari 2009 t/m december 2009</b>
Directe kosten (bewonersadviseurs)	€ 402.800
Indirecte kosten (huisvesting, overhead, etc.)	€ 88.704
Totale kosten aanpak	€ 491.504

#### *Oost-Watergraafsmeer*

De ‘achter de voordeur’ aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer is recent gestart in september 2009. Het stadsdeel heeft aan Dynamo voor de uitvoering van de ‘achter de voordeur’ aanpak in juli 2009 een subsidie van € 40.000 toegekend. Op basis van het door Dynamo ingediende jaarverslag over 2009 stelt

<sup>77</sup> De kostenoverzichten uit de financiële administratie bevatten mogelijk ook posten die gerelateerd zijn aan andere projecten. Het is hierdoor onduidelijk in hoeverre de kostenoverzichten juist dan wel volledig zijn. Ter indicatie bedragen de totale kosten volgens de financiële administratie in 2007 ongeveer € 1,4 miljoen, in 2008 € 0,9 miljoen en in 2009 € 0,3 miljoen.

de rekenkamer vast dat de werkelijke kosten van de aanpak ongeveer € 39.000 bedroegen. De rekenkamer merkt op dat de jaarlijkse kosten van de aanpak waarschijnlijk aanmerkelijk hoger zullen liggen als de aanpak in de huidige en vorm en intensiteit wordt voortgezet.

Omdat de subsidie en de verantwoorde kosten slechts betrekking hebben op een half jaar is het aannemelijk dat de jaarlijkse kosten voor de aanpak € 80.000 bedragen. Daarnaast kenmerkt de aanpak in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer zich door lange trajecten voor bewoners (2,5 jaar). Hierdoor zal het aantal bewoners waarvoor trajecten starten en waarvoor al trajecten lopen tot eind 2011 waarschijnlijk blijven toenemen. Deze toename in trajecten vereist dan ook een toename in de capaciteit voor de uitvoering van de aanpak door de bewonersadviseurs waardoor de jaarlijkse kosten mogelijk verder stijgen.<sup>78</sup>

*Tabel 8.5 - Kosten 'achter de voordeur' aanpak stadsdeel Oost-Watergraafsmeer<sup>79</sup>*

Kosten	Juli 2009 t/m december 2009
Directe kosten (bewonersadviseurs)	€ 26.667
Indirecte kosten (huisvesting, overhead, etc.)	€ 12.363
Totale kosten aanpak	€ 39.030

## 8.2 Vergelijking kosten 'achter de voordeur' aanpak

Op basis van de beschikbare informatie over de kosten van de 'achter de voordeur' aanpak bij de 5 onderzochte stadsdelen voert de rekenkamer een vergelijking van de kosten van de 5 aanpakken uit. De periode waarover kosten en resultaten van de aanpakken beschikbaar zijn verschillen en de omvang van de aanpakken verschillen per stadsdeel. Om deze reden vergelijkt de rekenkamer ook de kosten ten opzichte van de behaalde resultaten en de inzet van bewonersadviseurs. In tabel 8.6 geeft de rekenkamer een overzicht van de uitkomsten van deze vergelijking.

Op basis van de beschikbare informatie over de totale kosten en resultaten van de 'achter de voordeur' aanpak blijken de kosten per benaderde bewoner sterk te verschillen. De kosten per benaderde bewoner bedragen in stadsdeel Westerpark ongeveer € 130 en in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer € 3.548. Omdat bij de verschillende aanpakken het benaderen van bewoners niet in gelijke mate tot daadwerkelijk contact of een succesvol huisbezoek leidt heeft de rekenkamer ook de kosten per contact of succesvol huisbezoek vergeleken. Ook hier verschillen de kosten tussen de stadsdelen sterk. In stadsdeel Westerpark bedragen, bijvoorbeeld,

<sup>78</sup> Het stadsdeel geeft aan voor 2010 wederom een subsidie van € 40.000 te hebben beschikt en acht het voor de hand liggend dat de prestatiedoelstellingen hieraan worden aangepast.

<sup>79</sup> Op basis van financieel jaarverslag Dynamo over 2009.



de kosten per succesvol huisbezoek € 513 en in stadsdeel Bos en Lommer deze kosten € 6.058 bedragen.

Een belangrijke verklaring voor de verschillen in de kosten tussen de stadsdelen bestaat uit het aantal bewoners dat 1 fte bewonersadviseur benadert of waarbij de bewonersadviseur een succesvol huisbezoek aflegt. Een bewonersadviseur in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer of stadsdeel Bos en Lommer benadert, respectievelijk, gemiddeld 76 en 36 bewoners. In de stadsdelen Westerpark en De Baarsjes benaderen bewonersadviseurs gemiddeld rond de 500 bewoners. Bij stadsdeel Oost-Watergraafsmeer kan het lage aantal benaderingen mogelijk verklaard worden door de keuze voor een intensieve aanpak gericht op een specifieke doelgroep. Het lage aantal bezoeken per bewonersadviseur in Bos en Lommer is niet verklaard.

De verschillen in de kosten per benaderde bewoner of per succesvol huisbezoek kunnen verder verklaard worden door de kosten per ingezette bewonersadviseur. Uit vergelijking blijken de kosten van 1 fte bewonersadviseur in stadsdeel Slotervaart het laagst met € 45.717 en in stadsdeel Bos en Lommer het hoogst (€ 99.659). De hogere kosten per ingezette bewonersadviseur in stadsdeel Bos en Lommer dragen bij aan de hogere kosten per benaderde bewoner of per succesvol huisbezoek.

*Tabel 8.6 - Vergelijking kosten 'achter de voordeur' aanpak*

	Westerpark	De Baarsjes	Bos en Lommer	Slotervaart <sup>80</sup>	Oost-Watergraafsmeer
Periode	Juni 2008 t/m juli 2009	December 2008 t/m December 2009	Februari 2008 t/m december 2009	Januari 2009 t/m december 2009	Juli 2009 t/m december 2009
Directe kosten <sup>81</sup>	€ 80.000	€ 246.972	€ 586.000	€ 290.300	€ 26.667
Totale kosten	€ 80.000	€ 303.972	€ 822.000	€ 379.000	€ 39.030
Fte in periode	1,1	3,3	5,88	6,35	0,5
Directe kosten per fte	€ 73.846	€ 75.991	€ 99.659	€ 45.717	€ 53.334

<sup>80</sup> Op basis van begroting 2009, exclusief kosten en resultaten Staalmanpleinbuurt uitgevoerd door SEZO.

Voor de totale kosten per gesprek/traject heeft de rekenkamer de begrote totale kosten (exc. SEZO) gedeeld door het aantal nieuwe contacten (101).

<sup>81</sup> Bij stadsdeel Westerpark bestaat geen inzicht in de omvang van indirecte kosten, voor de vergelijking heeft de rekenkamer het gehele subsidiebedrag in dit stadsdeel als directe kosten aangemerkt.

	Westerpark	De Baarsjes	Bos en Lommer	Slotervaart <sup>80</sup>	Oost-Watergraafsmeer
Totale kosten per benaderde bewoner	€ 130	€ 181	€ 1.843	Niet beschikbaar	€ 3.548
Totale kosten per contact met bewoner	€ 258	€ 477	€ 3.483		€ 3.548
Totale kosten per succesvol huisbezoek	€ 513	€ 1.041	€ 5.914	€ 3.752	€ 5.575

### 8.3 Conclusie

De beschikbare informatie over de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak is bij alle 5 stadsdelen beperkt. Het inzicht in de kosten is vrijwel geheel gebaseerd op de beschikbare begrotingen en de verstrekte subsidies. Betrouwbare informatie over de daadwerkelijke kosten, in het bijzonder de indirecte kosten van de stadsdelen, van de ‘achter de voordeur’ aanpak is bij geen van de stadsdelen voorhanden.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de kosten van de aanpak per stadsdeel sterk verschillen. Deze verschillen ontstaan niet alleen door verschillen in de omvang of intensiteit van de ‘achter de voordeur’ aanpakken, maar ook door verschillen in de kosten per bewonersadviseur en het aantal benaderde bewoners of succesvolle huisbezoeken per bewonersadviseur. Het aantal benaderde bewoners en het aantal succesvolle huisbezoeken per bewonersadviseur is het laagst in stadsdeel Oost-Watergraafsmeer en stadsdeel Bos en Lommer. Daarbij zijn de kosten per bewonersadviseur in stadsdeel Bos en Lommer ook het hoogst. Uiteindelijk blijkt uit de vergelijking van de kosten per succesvol huisbezoek dat deze in stadsdeel Bos en Lommer het hoogst zijn (€ 5.914) en in stadsdeel Westerpark het laagst (€ 513).

De rekenkamer stelt vast dat het inzicht in de kosten van de ‘achter de voordeur’ bij de 5 onderzochte stadsdelen ontoereikend is. Vanwege dit ontoereikende inzicht kunnen de stadsdelen de grote verschillen in de kosten van de aanpak niet afdoende verklaren. Gezien de grote verschillen tussen de stadsdelen acht de rekenkamer inzicht in de kosten van de ‘achter de voordeur’ aanpak zeer noodzakelijk. Zonder dit inzicht kunnen de stadsdelen een doelmatige uitvoering van de aanpak niet voldoende waarborgen.

## **BIJLAGEN**



## Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen<sup>82</sup>

### Gemeente Amsterdam

#### *Bureau Integriteit*

Dhr. B. van Delden	Directeur
Mw. H. Bout	Trainer/adviseur

#### *Dienst Zorg en Samenleven*

Dhr. M. van Druenen	Projectleider Achter de Voordeur
---------------------	----------------------------------

#### *Stadsdeel Nieuw-West*

Mw. A. Bakker	Bewonersadviseur stadsdeel SIP
Mw. E. Curuk	Coördinator bewonersadviseurs SIP

Mw. E. Deen	Hoofd afdeling uitvoering welzijn/jeugd en veiligheid, stadsdeel Slotervaart
Dhr. S. de Ruiter	Stadsdeelsecretaris
Dhr. F. Soubati	Bewonersadviseur SIP

#### *Stadsdeel Oost*

Mw. H. Everts	Coördinator schuldhulpverlening
Dhr. R. Stokvis	Hoofd Sector Publiek & Samenleving, stadsdeel Oost-Wategraafsmeer
Mw. R. van Vlaardingen	Beleidsadviseur zorg en welzijn stadsdeel Oost

#### *Stadsdeel West*

Mw. R. Ahsmann	Beleidsadviseur sociaal (voorheen Westerpark)
Mw. C. Banas	Beleidsmedewerker Welzijn & Zorg
Mw. S. Canbulat	Bewonersadviseur Mercatorpost
Mw. F. el Hani	Bewonersadviseur Mercatorpost
Mw. A.M. Rotteveel	Beleidsadviseur sociaal, stadsdeel De Baarsjes
Dhr. J. Theeuwissen	Coördinator Mercatorpost, stadsdeel West
Dhr. H. Tulner	Beleidsadviseur stadsdeel West (voorheen De Baarsjes)
Mw. R. Vollemans	Beleidsadviseur stadsdeel De Baarsjes
Mw. L. de Vries	Beleidsadviseur welzijn en zorg, stadsdeel Bos en Lommer
Dhr. G. Yabbas	Programma manager sociaal, stadsdeel Bos en Lommer

---

<sup>82</sup> De functies van de geïnterviewde personen zijn weergegeven zoals ze waren op het moment van interview. Inmiddels zijn door de fusie van de stadsdelen per me 2010 enkele functies gewijzigd.

<b>Centram</b>	
Mw. T. Bouwes	Onderzoeker armoede Centram
Mw. D. van Daal	Sociaal raadslid Centram, Mercatorpost
Mw. M. Goedkoop	Bewonersadviseur, Centram Dienstencentrum Bos en Lommer
Mw. R. Kahudabux	Sociaal raadslid Centram, Mercatorpost
Mw. I. de Mooij	Manager ketenaanpak, Centram Dienstencentrum Bos en Lommer
<b>Dynamo</b>	
Mw. A. di Carlo	Accountmanager Dynamo
Mw. M. Lovens	Maatschappelijk werker Dynamo
<b>Hogeschool van Amsterdam</b>	
Mw. T. Bouwes	Projectmanager Hogeschool van Amsterdam
Mw. E. van der Heijden	Adjunct hoofd De Karthuizer
<b>Kohnstamm instituut</b>	
Dhr. J. Hermans	Bijzonder hoogleraar op de Kohnstammleerstoel aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

## Bijlage 2 - Ontwikkeling gemeenschappelijke werkwijze

De stadsdelen en de centrale stad hebben de intentie om een samenhangend en toegankelijk dienstenpakket neer te zetten voor de bewoners van Amsterdam. Hiervoor hebben de stadsdelen en de centrale stad het gezamenlijke plan *80 + 20 > 100* opgesteld. Met dit plan willen de stadsdelen en de centrale stad door de inzet van brede sociale loketten de zelfredzaamheid van burgers vergroten. Eén van de manieren om dit te bereiken is dat bewonersadviseurs mensen ondersteunen bij het formuleren van hun hulpvraag als zij daar zelf niet meer toe in staat zijn. De bewonersadviseurs functioneren in het plan als front office van het brede sociale loket.

Op dit moment bepalen de stadsdelen zelf de wijze waarop zij de ‘achter de voordeur’ aanpak vormgeven. Op basis van het gezamenlijke plan *80 + 20 > 100* van de stadsdelen en de centrale stad heeft het Bestuurlijk Team GSB/Wijkaanpak opdracht gegeven een gemeenschappelijke werkwijze voor de ‘achter de voordeur’ aanpak te ontwikkelen voor alle stadsdelen die onderdeel zijn van de Wijkaanpak.<sup>83</sup>

De ontwikkeling van een gemeenschappelijke werkwijze is onderdeel van *Programma 8 Dienstverlening*. Het projectteam van dit programma heeft in juli 2010 gerapporteerd over de stand van zaken.<sup>84</sup> Het vervolg van de implementatie van het programma is voorzien in het najaar van 2010. Uit de rapportage van het projectteam blijken de volgende resultaten voor een gemeenschappelijke ‘achter de voordeur’ aanpak te zijn behaald: een beschrijving van de werkwijze en organisatie van de ‘achter de voordeur’ aanpakken per stadsdeel, het opstellen van een *Programma van Eisen* voor de verdere ontwikkeling van de gezamenlijke aanpak en de uitvoering van een *Vooronderzoek naar de effecten van de ‘achter de voordeur’ aanpak in Amsterdam* door het Kohnstamm Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Tevens is een beschrijving op hoofdlijnen van werkprocessen voor de ‘achter de voordeur’ aanpak opgenomen in het *Handboek Werkprocessen*.<sup>85</sup>

Het doel van de inzet van bewonersadviseurs bestaat volgens het *Programma van Eisen* uit het zekerstellen dat huishoudens de hulp en ondersteuning krijgen waar ze recht op hebben. Daarnaast biedt de ‘achter de voordeur’ aanpak structureel inzicht waarmee het beschikbare aanbod van voorzieningen en de wijze waarop dit aanbod wordt ontsloten kan worden geëvalueerd. Het *Programma van Eisen* gaat bij de beschrijving van de aanpak, op hoofdlijnen, in op:<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Gemeente Amsterdam en Stadsdelen, *80 + 20 > 100*; Hoe het sociaal domein er voor zorgt dat het meer mensen beter gaat, 18 februari 2008, p.19

<sup>84</sup> Gemeente Amsterdam, Testament van het Project Implementatie Dienstverlening Stadsdelen, 2 juli 2010

<sup>85</sup> Gemeente Amsterdam, Handboek Werkprocessen: Doorontwikkeld Loket Zorg en Samenleven, mei 2010

<sup>86</sup> Gemeente Amsterdam, DZS, Samen verder Achter de Voordeur: Programma van Eisen voor de basisvoorziening bewonersadviseurs, 20 januari 2009

- Het bereiken van bewoners: de selectie van adressen en het aankondigen van huisbezoeken;
- De werkwijze bij een huisbezoek: voorlichting over de reden van het bezoek, de inventarisatie van problemen op verschillende leefgebieden van de bewoner en het gebruik van protocollen voor signalering van veiligheid, kindermishandeling, huiselijk geweld en radicalisering;
- De competenties van de bewonersadviseur en de organisatie: bewonersadviseurs werken onafhankelijk van hulpverlenende organisaties en maken deel uit van het brede sociale loket;
- Verdere ontwerpopgaven voor de implementatie, waaronder: informatie- en registratiesystemen voor afhandeling signalen en het inzichtelijk maken van de resultaten van huisbezoeken, een hanteerbaar kader voor de spanning tussen handhaving en steun en sluitende procedures voor het monitoren van de effectuering van het ingezette aanbod.

De rekenkamer constateert dat een gezamenlijke aanpak voor de ‘achter de voordeur’ aanpak in ontwikkeling is. Het *Programma van Eisen* en het *Handboek Werkprocessen* gaan in op de gemeenschappelijke werkwijze bij de ‘achter de voordeur’ aanpak. De beschrijvingen zijn op dit moment vooral gericht op de hoofdlijnen en nog niet op toepassing in de dagelijkse praktijk van bewonersadviseurs. Verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke werkwijze is voorzien in het najaar van 2010.



## Bijlage 3 - Toelichting maatregelen stadsdelen

Hieronder beschrijven we per stadsdeel beknopt de doelstellingen, de doelgroepen en de maatregelen van het armoedebeleid.

### Stadsdeel Nieuw-West

#### *Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer.*

- Doelstellingen: Heeft geen specifieke doelen voor armoedebeleid in een beleidsnota vastgelegd. Wel heeft ze aspecten van armoedebestrijding in de gebiedsgerichte aanpak opgenomen.
- Doelgroep: Jongeren met schulproblemen krijgen bij armoedebestrijding specifieke aandacht van het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer (*Programmakkoord Groeien in Geuzenveld-Slotermeer*). Ook ondersteunt het stadsdeel via project Bloem de sociaal economische positie van en mogelijk niet-gebruik door jonge gezinnen. Op kleinere schaal ondersteunt het stadsdeel ook ouderen (60+) bij de thuisadministratie.
- Maatregelen: o.b.v. *Actueel overzicht van reeds lopend preventief beleid schuldhulpverlening, productenboek Madi en schuldhulpverlening*.

*Tabel B3.1 - Maatregelen Geuzenveld-Slotermeer*

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociaal raadslieden (Impuls), Formulierenbrigade. Deskundigheidsbevorderingstraining aan vrijwilligers en professionals die geconfronteerd worden met schulden en inkomensproblemen.
2. Achter de voordeuraanpak	Outreachinge maatschappelijke dienstverlening als onderdeel van pilot Spekman, Achter de voordeurproject Bloem.
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening door Impuls, Vroeg eropaf, Budgetspreekuur, Budgetbegeleiding, Voorlichtingsbijeenkomsten risicogroepen, Zelfhulpgroep rondkomen, Voorlichtingsprogramma over geld en opvoeding voor ouders met kinderen (6-12 jaar), Budgetmarkt, Jongeren participatieproject 'Jongeren en geld', Jaarlijks Stadsdeelnieuwsspecial over geld, Jongeren schuldhulpverlening met informatie en advies. Thuisadministratie door vrijwilligers om schulden bij vooral jongeren te voorkomen, Thuisadministratie 60+, Sorteercursus.
4. Voedselbank	Voedselbox subsidie en locatie.
5. Maatschappelijke participatie	-

### Stadsdeel Slotervaart

- Doelstellingen: In het *Uitvoeringsprogramma armoede* (2009) meldt stadsdeel Slotervaart dat zij de volgende doelstelling nastreeft: 'In 2010 zijn alle huishoudens die in Slotervaart in armoede leven bij het stadsdeel bekend en waar mogelijk gestart met een activeringstraject om hun situatie op het gebied van educatie, (vrijwilligers)werk en inkomen effectief te verbeteren'. In de Programmabegroting 2010 beschrijft het stadsdeel een aantal aanvullende maatregelen.
- Doelgroep: Stadsdeel Slotervaart wil het armoedebeleid gaan richten op migrantenhuishoudens, werkende minima, kinderen uit minimahuishoudens, ouderen, alleenstaande moeders en vrouwen van niet-Westerse afkomst. Het aanbod van maatregelen uit het *Uitvoeringsprogramma Armoedebestrijding Slotervaart* (concept) is ook gericht op mensen met huurschulden, cliënten met een verstandelijke, zintuiglijke, psychosociale en/of fysieke beperking en kleine zelfstandige ondernemers.
- Maatregelen: afgeleid uit *Uitvoeringsprogramma Armoedebestrijding 2009* en *Programmabegroting 2010*

Tabel B3.2 - Maatregelen Slotervaart

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1. Vergroten bereik van inkomens-ondersteunende maatregelen	Sociale raadsliden, DWI-klantmanager op loket ZeS, Social Return, Formulierenbrigade.
2. Achter de voordeuraanpak	Sociaal investeringsPlan (SIP), Gezinscontracten in J. Geelbuurt, Achter de voordeur in De Voermanbuurt.
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf, Jongerenservicepunt MoMoney.
4. Voedselbank	-
5. Maatschappelijke participatie	Pilot-Opstapbudget voor ouderen en minima met een beperking, Talentontwikkeling Aboutaleb-gelden voor kinderen en jongeren uit minima-gezinnen, Ondernemersadviseur voor ondersteuning van startende kleine zelfstandigen, Microkrediet voor ondernemende vrouwen.

## Stadsdeel Oost

### *Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer*

- **Doelstellingen:** Voormalig stadsdeel Oost-Watergraafsmeer formuleert in de *Rapportage Armoedebeleid 2007-2008* 2 maatschappelijke effecten die het nastreeft ('gelijkwaardige maatschappelijke positie en gelijkwaardige sociale participatie') en diverse maatregelen. In de *Programmabegroting 2010* noemt het stadsdeel enkele aanvullende doelstellingen voor armoedebestrijding: in 2010 dient het % huishoudens dat onder een bestaansminimum zit < 18,7% te zijn. Ook formuleert het stadsdeel streefgetallen voor % dat zich sociaal geïsoleerd voelt of zich thuis voelt in de buurt.
- **Doelgroep:** In Oost-Watergraafsmeer richt het armoedebeleid zich in het bijzonder op ouderen, migranten, jongeren, eenoudergezinnen en chronisch zieken (*Rapportage Armoedebeleid (2006)*). In het *Programma akkoord 2008-2010 'Actief met de buurt'* zijn daar de personen die een beroep doen op schuldhulpverlening bijgekomen.
- **Maatregelen:** o.b.v. *Rapportage Armoedebeleid 2007-2008* en opgave stadsdeel.

*Tabel B3.3 - Maatregelen Oost-Watergraafsmeer*

<b>Categorie maatregel</b>	<b>Naam maatregelen armoedebestrijding</b>
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociale raadsliden, Inloopmomenten van medewerkers van Preventie en Voorlichting, Formulierenbrigade.
2. Achter de voordeuraanpak	Achter de voordeuraanpak in het kader van de wijkaanpak Transvaalbuurt
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening, Pilots schuldpreventie voor jongeren, Vroeg Eropaf, geldlessen voor groepen 8 op scholen en VMBO, budgetcursussen, sorteergroepen, thuisadministratie
4. Voedselbank	Voedselbank subsidie en locatie, netwerkoverleg.
5. Maatschappelijke participatie	In- en doorstroombanen, Computerloods, Pitstop Transvaal, Sport- en spelactiviteiten

### *Stadsdeel Zeeburg*

- **Doelstellingen:** Zeeburg heeft wel een notitie armoedebeleid, maar zowel in deze notitie als in de Programmabegroting 2010 zijn geen doelen geformuleerd, het zijn vooral acties die benoemd worden.
- **Doelgroep:** In de *Notitie Armoedebeleid stadsdeel Zeeburg Programperiode 2006-2010* spreekt het stadsdeel zich niet uit voor specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen. Afgaand op het aanbod in Zeeburg, blijkt dat armoedebestrijding vooral gericht is op mensen met schulden.
- **Maatregelen:** o.b.v. *Notitie armoedebeleid 2006-2010*

Tabel B3.4 - Maatregelen Zeeburg

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1) Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociale raadsliden, Formulierenbrigade.
2) Achter de voordeuraanpak	Achter de voordeur Indische buurt.
3) Schuldhulpverlening	Voorlichting basisscholen, Schuldhulpverlening, Budgetvoorlichting en –cursussen, Vroeg Eropaf, thuisadministratie
4) Voedselbank	Voedselbank: locatie en subsidie, maatjesproject en netwerkoverleg (vanaf 2010).
5) Maatschappelijke participatie	Sportactiviteiten voor jeugd en SAP/MAP plaatsen.

## Stadsdeel West

### *Stadsdeel Bos en Lommer*

- Doelstellingen: In de notitie armoedebeleid uit 2007 schetst het stadsdeel de mogelijkheden de invulling van het armoedebeleid. De nadere invulling van het armoedebeleid is vastgelegd in de *Kadernota sociaal 2006-2010* en *Kadernota sociaal 2008-2012*. Het stadsdeel heeft in de minst recente kadernota meerdere streefgetallen opgenomen voor dezelfde doelstelling: Minima dienen in 2010 gemiddeld gebruik te maken van 1,75 en weer later 1,85 voorzieningen in het kader van het armoedebeleid. Ook in de Programmabegroting 2010 gebruikt Bos en Lommer deze doelstelling, maar met andere streefgetallen.
- Doelgroep: In het beleidsplan *Armoedebeleid Bos en Lommer* (februari 2007) schetst het stadsdeel de mogelijkheid om bepaalde groepen (ouderen, alleenstaande ouders, allochtone vrouwen, jeugd en niet-Westerse allochtonen, chronisch zieken en gehandicapten) extra aandacht te geven. In het *Actieplan Armoedebeleid 2009-2010 Samen armoede uitsluiten* (april 2009) worden per actie doelgroepen genoemd zoals klanten van de voedselbank, alleenstaande moeders, ouderen en migranten.
- Maatregelen: o.b.v. *Actieplan Armoedebeleid 2009-2010*

Tabel B3.5 - Maatregelen Bos en Lommer

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Voorlichting over inkomensvoorziening op locatie, Formulierenbrigade. Sociale raadsliden, Coördinator wijktafel.
2. Achter de voordeuraanpak	Kansrijk in de wijk.
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening, Budgetspreekuur, Budgetcursussen o.a. voor jongeren, Vroeg Eropaf, Cursus rondkomen op locatie, Budgetmarkt, Pilot outreachende jongeren schuldhulpverlening. Cursus mappentraject voor ouderen, Sorteergroep, Workshop formulieren invullen op locatie, Workshop administratie ordenen op locatie.
4. Voedselbank	Subsidie en locatie voedselbank, Medewerker dienstencentrum aanwezig bij intake en uitgifte, Maatjesproject.
5. Maatschappelijke participatie	-

*Stadsdeel De Baarsjes*

- Doelstellingen: Het stadsdeel beschrijft in het *Plan van aanpak armoedebeleid 2010* vooral activiteiten die dienen bij te dragen aan 4 doelen die zeer globaal omschreven zijn, zoals “Toegankelijkheid van voorzieningen omhoog”. In *Armoedebeleid in De Baarsjes* (2007) en de *Programmabegroting 2010* heeft het stadsdeel een doelstelling geformuleerd om het bereik van inkomensondersteunende maatregelen te laten toenemen van 85% naar 95% in 2010. Bij andere doelstellingen ligt de nadruk op jongeren en betere samenwerking.
- Doelgroep: Het armoedebeleid van De Baarsjes richt zich op 3 doelgroepen in het bijzonder. Uit *Armoedenotitie* (juni 2009) blijkt dat stadsdeel De Baarsjes extra aandacht besteedt aan zelfstandige ondernemers en kinderen en jongeren (0-23 jaar) die opgroeien in minimagezinnen. Ook eenoudergezinnen en ouderen (75+ ) krijgen extra aandacht bij de acties om armoede tegen te gaan (*Uitwerking ambities 'Armoedebeleid in De Baarsjes', oktober 2007*).
- Maatregelen: o.b.v. *Armoedenotitie 2009*

Tabel B3.6 - Maatregelen De Baarsjes

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Website met inkomensondersteunende maatregelen, Formulierenbrigade. Sociale raadsliden, deskundigheidsbevordering
2. Achter de voordeuraanpak	Achter de voordeuraanpak.

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
3. Schuldhulpverlening	Geen cent te makken (voorlichtingsprogramma groepen 7 en 8), Budgetlessen voortgezet onderwijs, Jongeren steunpunt, Schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf. Informatie en advies voor ouders op scholen, Thuisadministratie ouderen.
4. Voedselbank	Locatie voedselbank, Maatjesproject, samenwerking Dienstencentrum en voedselbank.
5. Maatschappelijke participatie	Lokale trajectbegeleiding, Hands-on, activeringsplekken.

#### *Stadsdeel Oud-West*

- Doelstellingen: In het *Beleidskader armoedebestrijding* (november 2008) heeft het stadsdeel 9 beknopte en algemene beleidsdoelen ('toeleiden naar inkomensondersteunende voorzieningen') opgenomen waarvoor is aangegeven wat de werkwijze en resultaten zouden moeten zijn.
- Doelgroep: Oud-West heeft, vergeleken met andere stadsdelen, relatief weinig personen met een minimuminkomen. Doelgroepen die gewoonlijk extra aandacht behoeven, zijn in Oud-West ondervertegenwoordigd. De armoedebestrijding in Oud-West richt zich met name op richten op 65-plussers, jongeren en hun ouders, cliënten van de voedselbank en mensen van de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse gemeenschap (*Beleidskadernota Armoedebestrijding*, november 2008).
- Maatregelen: o.b.v. *Beleidskader armoedebestrijding* (november 2008) en opgave stadsdeel.

*Tabel B3.7 - Maatregelen Oud-West*

Categorie maatregel	Naam maatregelen armoedebestrijding
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociale raadsliden. Voorlichting door DWI en sociaal raadsliden, huisbezoeken ouderen, Budgeteringscursussen voor volwassenen jongeren, Lessen voor scholieren over omgaan met geld., Vrijwilligersproject Geef het door, Formulierenbrigade en Wijkpost voor ouderen.
2. Achter de voordeuraanpak	Huisbezoekproject 65+ in samenwerking met DWI
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening, Vroeg Eropaf, Thuisadministratie voor ouderen, Sorteergroep, Cursus Administratie voor beginners en Project Schuldhulpverlening voor jongeren.
4. Voedselbank	Ondersteuning maatjes en financiering van medewerker maatschappelijke dienstverlening.
5. Maatschappelijke participatie	Sociale activerings- en maatschappelijke activeringsplaatsen (SAP en MAP)

### *Stadsdeel Westerpark*

- Doelstellingen: In de notitie *Activeren in armoede* (2010) beschrijft Westerpark naar aanleiding van het activerend armoede onderzoek enkele algemene doelen en subdoelen. Een voorbeeld hiervan is: 'De armoede terugdringen in het stadsdeel op een kleinschalig en persoonlijk niveau'. In de programmabegroting 2010 heeft het stadsdeel ook een doel opgenomen, het wil het gebruik van inkomensvoorzieningen verhogen van 2,63 inkomensondersteunende maatregelen per huishouden naar 2,76 in 2010.
- Doelgroep: Het armoedebeleid van Westerpark (*Activeren in armoede*, februari 2010) richt zich naast jongeren en ouderen ook op werkende armen en chronisch zieken.
- Maatregelen: o.b.v. *Notitie Activerend Armoedebeleid* (november 2009)

*Tabel B3.8 - Maatregelen Westerpark*

<b>Categorie maatregel</b>	<b>Naam maatregelen armoedebestrijding</b>
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociale raadsliden. Voorlichting, Formulierenbrigade, Koppelen van bestanden.
2. Achter de voordeuraanpak	Activerend armoedeonderzoek.
3. Schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening, Cursus omgaan met geld, Begeleiding bij inkomensbeheer, Vroeg Eropaf, Schuldpreventieproject jongeren. Thuisadministratie 65+, Cursus 'Papier hier? Leer uw administratie op orde te brengen'.
4. Voedselbank	Subsidie en locatie, Maatjesproject.
5. Maatschappelijke participatie	-

### **Stadsdeel Zuid**

#### *Stadsdeel Zuideramstel*

- Doelstellingen: De doelen voor armoedebestrijding zijn voornamelijk gericht op de schuldhulpverlening. Er is geen beleidsnota voor armoedebestrijding en de Programmabegroting 2010 bevat geen doelstellingen voor armoedebestrijding, behalve voor het aantal cliënten dat gebruik maakt van schuldhulpverlening.
- Doelgroep: Het armoedebeleid van stadsdeel Zuideramstel is gericht op jongeren (internetschuldhulpverlening en subsidie voor sportcontributie). Verder richt het stadsdeel zich via schuldhulpverlening vooral op personen met schulden. Uit een onderzoek dat het stadsdeel in 2006 uitvoerde naar de armoedesituatie blijkt dat Zuideramstel het laagste percentage minima heeft en dat dit percentage daalt. Programmakkoord: het verder versterken van het armoedebeleid met specifieke aandacht voor speciale groepen die in Zuid in de wind staan, zoals zelfstandigen zonder personeel, ambachtslieden en ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf.
- Maatregelen: *Programmabegroting 2010* en diversen

*Tabel B3.9 - Maatregelen Zuideramstel*

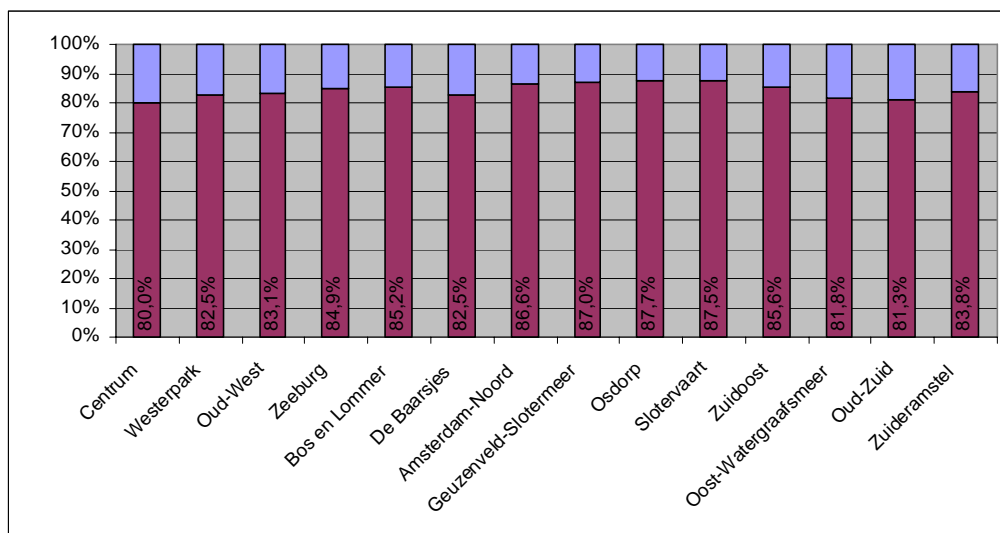
<b>Categorie maatregel</b>	<b>Naam maatregelen armoedebestrijding</b>
1. Vergroten bereik van inkomensondersteunende maatregelen	Sociaal raadslieden. Deskundigheidsbevordering van maatschappelijk werk. Voorlichting, Formulierenbrigade.
2. Achter de voordeuraanpak	-
3. Schuldhulpverlening	(Internet)schuldhulpverlening voor jongeren, Schuldhulpverlening, Cursus Uitkomen met inkomen, Preventieve budgetscholing voor scholieren.
4. Hulp bij administratie	Cursus 'Papier hier voor 55+', Thuisadministratie.
5. Voedselbank	-
6. Maatschappelijke participatie	-



## Bijlage 4 - Aanvullende informatie over armoedesituatie

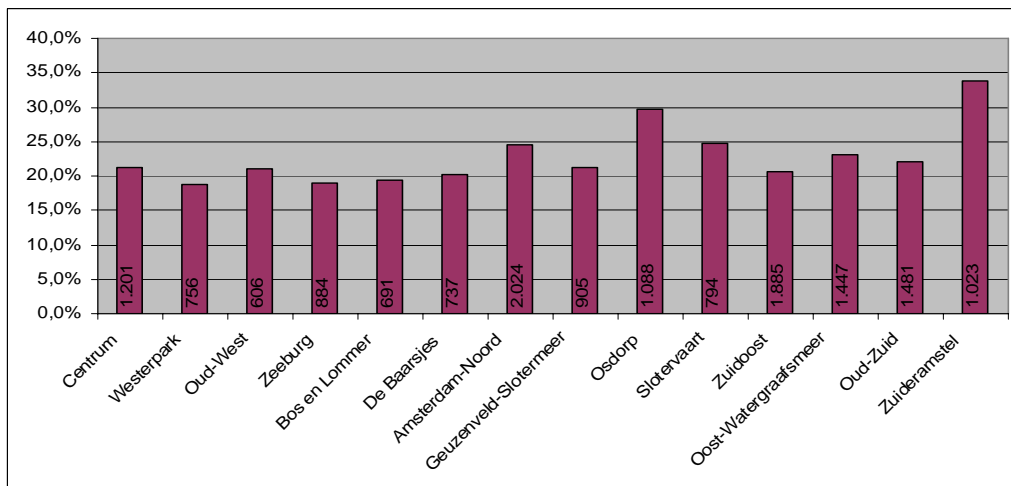
Op basis van de Armoedemonitor 2008 en aanvullende informatie van O+S heeft de rekenkamer het aandeel langdurige minima en oudere minima van alle stadsdelen in Amsterdam onderzocht. In figuur B4.1. geeft de rekenkamer een overzicht van het aandeel langdurige minima. Uit deze figuur blijkt dat het aandeel langdurige minima weinig varieert en voor alle stadsdelen tussen de 80% en 90% ligt.

*Figuur B4.1 - Aandeel langdurige minima ten opzichte van alle minimahuishoudens*



Het aandeel oudere minima per stadsdeel is weergegeven in figuur B4.2. Uit deze figuur blijkt dat het aandeel oudere minima bij alle stadsdelen, met uitzondering van de stadsdelen Osdorp en Zuideramstel, rond de 20% ligt. Het aandeel oudere minima is het hoogst in stadsdeel Zuideramstel met 33,8%.

*Figuur B4.2 - Aandeel oudere minima ten opzichte van alle minimahuishoudens*





## Bijlage 5 - Geraadpleegde documenten

Stadsdeel Zeeburg Stadsdeel Westerpark	Notitie armoedebeleid 2006-2010 Programmakkoord 2006-2010 Notitie Activerend Armoedebeleid Stadsdeel Westerpark, 5 november 2009 Activeren in armoede: lange-termijn visie Stadsdeel Westerpark, 8 februari 2010
Stadsdeel Slotervaart	Jaarverslag Sociaal Investeringsprogramma 2008 Investeren in Mensen: Sociaal Investeringsplan Overtoomseveld, 27 april 2007 Uitvoeringsprogramma Armoedebestrijding 2009
Stadsdeel Oud-West Stadsdeel Oost-Watergraafsmeer	Beleidskader armoedebestrijding, november 2008 Achter de voordeur aanpak Transvaal, 31 augustus 2009 Projectevaluatie Achter de voordeur in de Transvaalbuurt, juni 2010
Stadsdeel De Baarsjes	Rapportage armoedebeleid 2007-2008 Plan van Aanpak Achter de voordeur, 16 september 2008 motie 2007/42, 27 mei 2008 Armoedenotitie 2009
Stadsdeel Bos en Lommer	Projectplan Kansrijk in de Wijk, mei 2008 Actieplan Armoedebeleid 2009-2010
Alle stadsdelen Gemeente Amsterdam	Programmakkoorden en programmabegrotingen Achter de voordeur': de Amsterdamse aanpak, verslag en opbrengst van de conferentie van 10 februari 2010 Samen verder achter de voordeur, 20 januari 2009 80 + 20 > 100; Hoe het sociaal domein er voor zorgt dat het meer mensen beter gaat, 18 februari 2008 Armoedemonitor 2008 Testament van het Project Implementatie Dienstverlening Stadsdelen, 2 juli 2010 Handboek Werkprocessen: Doorontwikkeld Loket Zorg en Samenleven, mei 2010
Blankenbergstichting	Eindrapport Activerend Armoedeonderzoek, september 2009
Dienstencentrum Bos en Lommer Dynamo GGD Nederland, GGZ Nederland en KNMG Regioplan	(Half)jaarverslagen 2008 en 2009 Financieel jaarverslag 2009 Handreiking gegevensuitwisseling in de bemoeizorg, april 2007 Eindrapport Sociaal Investeringsplan Slotervaart, mei 2007
Stade Advies	het BCF boek, 2006

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
email [info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

