



Rapport

# Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede

# Colofon

**Uitgave**

I&O Research  
Zuiderval 70  
7543 EZ Enschede

**Rapportnummer**

2020/102

**Datum**

april 2021

**Opdrachtgever**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Begeleidingscommissie**

Divosa  
VNG  
Jeugdfonds Sport en Cultuur  
Stichting Leergeld

**Auteurs**

Ir. Rachel Beerepoot (I&O Research)  
Leon Heuzels, MSc. (I&O Research)  
Drs. Silvia Bunt (Slim Beleid)  
Drs. Jodi Mak (Lectoraat Armoede Interventies, HvA)

*Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.*



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling	17
1.3 De onderzoeksvragen	17
1.4 Onderzoeksaanpak	17
1.4.1 Bureauonderzoek	18
1.4.2 Verdiepende gesprekken SAM&	18
1.4.3 Brede raadpleging gemeenten	18
1.4.4 Casestudies gemeenten over uitvoering en samenwerking op lokaal niveau	18
1.4.5 Interesting practices	18
1.5 Leeswijzer	19
<b>2 Beleid rondom kinderarmoede</b>	<b>21</b>
2.1 Gemeentelijk kinderarmoede beleid in 2020	21
2.1.1 Beleid en beleidskaders	21
2.1.2 Doelen	24
2.2 Inzet extra structurele middelen voor kinderen in armoede	27
2.2.1 Verstrekte voorzieningen en beleidsinitiatieven	27
2.3 Bereik van kinderen in armoede	31
2.3.1 Doelgroep in beeld krijgen	31
2.3.2 Netto bereik volgens gemeenten	32
2.4 Bestuurlijke afspraken	33
2.4.1 Betrekken van kinderen en jongeren	33
2.4.2 Samenwerking tussen gemeenten en lokale partners	36
2.5 Conclusie	38
<b>3 Samenwerking SAM&amp;</b>	<b>43</b>
3.1 Introductie organisaties SAM&	43
3.2 Samenwerking binnen SAM&	44
3.2.1 Landelijke organisatie van SAM&	44
3.2.2 Lokaal	47
3.3 Samenwerking SAM& met gemeenten	48
3.4 Besteding middelen	51
3.5 Bereik van SAM& onder de doelgroep	52
3.6 Conclusie	54
<b>4 Regiefunctie</b>	<b>64</b>
4.1 Beleidsinitiatieven	64
4.2 Inzet incidentele middelen	66
4.3 Conclusie	68



<b>5</b>	<b>Succesfactoren en knelpunten</b>	<b>73</b>
5.1	Succesfactoren	73
5.2	Knelpunten en aandachtspunten	75
5.3	Vergelijking met vorig onderzoek	79
<b>A</b>	<b>Bronnen</b>	<b>89</b>



# Samenvatting

## Kinderarmoede(bestrijding)

Volgens een recente schatting van het SCP<sup>1</sup> groeien 270.000 kinderen en jongeren tot 18 jaar in Nederland in armoede op. Dit zijn niet alleen kinderen in bijstandsgesinnen. De helft van deze groep bestaat uit kinderen van werkende armen: ouders die wel een baan hebben, maar onvoldoende inkomen genereren.

Armoede bij kinderen zorgt niet automatisch tot problemen op lange termijn, maar kinderen in armoede lopen wél meer risico op problemen in hun ontwikkeling. De inzet van het vorige en huidige kabinet is het voorkomen dat kinderen de dupe worden van de financiële problemen van hun ouders, door ervoor te zorgen dat kinderen mee kunnen doen en zich daardoor goed kunnen ontwikkelen. Daarvoor worden door het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten en maatschappelijke organisaties via:

- Extra structurele middelen gemeenten

Het kabinet verstrekt op basis van het regeerakkoord Rutte II structureel jaarlijks € 100 miljoen euro extra voor het armoede- en schuldenbeleid. Met ingang van 1 januari 2017 stelde het kabinet nog eens structureel € 100 miljoen euro extra per jaar beschikbaar.

- Extra structurele middelen SAM&

Van de additionele € 100 miljoen gaat sinds 1 januari 2017 jaarlijks € 10 miljoen naar Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en het Nationaal Fonds Kinderhulp, verenigd in het samenwerkingsverband SAM&. De subsidie is verstrekt om meer kinderen te bereiken en voor de opschaling van het aantal voorzieningen per kind.

- Incidentele middelen

In het regeerakkoord Rutte III is incidenteel € 80 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld (verdeeld over 2018, 2019 en 2020) voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede - in het bijzonder onder kinderen.

## Aanleiding onderzoek en onderzoeksvragen

Over de inzet van deze extra structurele middelen zijn tussen het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijke afspraken gemaakt. Doel is om alle kinderen voor wie dit niet vanzelfsprekend is te bereiken en te ondersteunen met voorzieningen in natura via de lokale infrastructuur en in samenwerking met diverse partijen, zodat zij kansrijk kunnen opgroeien. Daarbij is ook afgesproken de inspanningen en resultaten periodiek te evalueren. Er vond een evaluatie plaats in 2018. Daarnaast heeft er nog een (kleinere) evaluatie plaatsgevonden in 2019. Dit onderzoek betreft de evaluatie in 2021 over de periode 2018-2020. Er zijn voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 In welke mate en op welke wijze hebben gemeenten uitvoering gegeven aan de bestuurlijke afspraken 'Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland'?
- 2 In welke mate en op welke wijze heeft subsidie aan de vier partijen in SAM& (Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en het Nationaal Fonds Kinderhulp) meerwaarde ten opzichte van het gemeentelijke beleid?

---

<sup>1</sup> SCP (2020) *Kansrijk Armoede beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

- 3 In welke mate en op welke wijze hebben de incidentele middelen aan gemeenten bijgedragen aan de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid?
- 4 Wat zijn succes- en knelpunten in de uitvoering van het gemeentelijke armoedebeleid en goede voorbeelden van een integrale aanpak tegen kinderarmoede?

### **Invulling van de bestuurlijke afspraken door gemeenten**

Gemeenten ontvangen het gros van de beschikbaar gestelde middelen en geven samen met maatschappelijke partners invulling aan de bestuurlijke afspraken. Met behulp van een enquête die is ingevuld door 205 gemeenten en aanvullende casestudies in 10 gemeenten is inzichtelijk gemaakt hoe het beleid in Nederlandse gemeenten is opgesteld. Wij keken naar de gestelde doelen, ingezette middelen en het bereik.

Net als uit de tussenevaluatie van 2017 en de evaluatie van 2019 is gebleken, hebben nagenoeg alle Nederlandse gemeenten (specifiek) beleid op kinderen in armoede. Uit de enquête en de casestudies blijkt dat zij sinds 2017 echter intensiever aan de slag zijn gegaan met het onderwerp. Er is vaker aandacht voor specifieke doel- en leeftijdsgroepen, er worden meer samenwerkingspartners betrokken en het bereik lijkt gestegen. Hieronder lichten wij de belangrijkste ontwikkelingen uit.

#### *Beleid van gemeenten: meer aandacht voor specifieke doelgroepen en integraal werken*

Zeven op de tien gemeenten in Nederland hebben het kinderarmoedebeleid ondergebracht in de algemene armoedebeleidskaders of -nota's. Dertien procent heeft een specifiek beleidskader of -nota voor kinderarmoede. In deze kaders en nota's is het aandeel gemeenten dat aandacht besteedt aan ten minste één specifieke doel- of leeftijdsgroep gestegen van 40 procent in 2017 naar 88 procent in 2020. Uit gegevens van 166 gemeenten blijkt dat 38 procent geen specifiek doelgroepenbeleid voert. De aandacht van de gemeenten die dat wél doen gaat met name naar werkende armen (46%), vluchtelingen/nieuwkomers (33%), alleenstaande ouders (30%) en/of arme ZZP'ers (29%). Op het gebied van de doelstellingen van beleid valt ten opzichte van de eerdere evaluaties op dat integraal armoede bestrijden vaker wordt genoemd, naast gangbare doelstellingen als participatie bevorderen, bereik vergroten en preventie en bestrijding van armoede. Gemeenten geven in de casestudies aan dat armoede en schulden sinds twee jaar steviger en breder zijn verankerd in hun beleid. Er is steeds meer gedeeld besef van de samenhang tussen beleid op het gebied van financiële bestaanszekerheid en ander beleid zoals op gezondheid, onderwijs en jeugd.

#### *Extra structurele middelen om het aanbod te verbreden, samenwerking voor een groter bereik*

De extra structurele middelen zijn door gemeenten vooral ingezet om het bestaande aanbod aan voorzieningen en regelingen te verbeteren. Deze middelen lijken grotendeels additioneel ingezet, in lijn met de bestuurlijke afspraken. Daarnaast is met de overige ontvangen middelen meer ingezet op samenwerking met maatschappelijke partners. Op dit moment werkt 88 procent van de gemeenten samen met een of meer partijen binnen SAM&. Met name de groei van het aantal gemeenten dat samenwerkt met Stichting Leergeld springt daarbij in het oog. Uit de interviews komt naar voren dat de meerwaarde van de samenwerking vooral zit in het aanvullende bereik dat de samenwerkingspartners hebben, bijvoorbeeld door de huisbezoeken die zij doen en de inzet van lokale netwerken.

Doordat pakketten zijn verruimd en in bepaalde gemeenten ook inkomensnormen, gecombineerd met het gegeven dat gemeenten steeds vaker samenwerking opzoeken met andere partijen, lijkt een groter deel van de doelgroep te worden bereikt. Doel van de bestuurlijke afspraken is dat alle kinderen in bijstandsgezinnen worden bereikt en 70 procent van de kinderen in gezinnen van werkende armen. Op dit moment wordt het totale bereik onder deze twee groepen samen geschat op 81 procent<sup>2</sup>, in de evaluatie van 2017 werd dit op 43 procent geschat. Het bereik van de doelgroep lijkt daarmee dus bijna verdubbeld.

#### *Verbeterpunten liggen bij bereik van werkende armen en privacywetgeving*

Toch is er nog wel sprake van witte vlekken in het bereik. Gemeenten krijgen met name weinig grip op de groep werkende armen. Oorzaken daarvan zijn aan de kant van de doelgroep onder meer schaamte om een regeling aan te vragen, een onoverzichtelijk of slecht aansluitend aanbod, niet weten dat men in aanmerking komt voor een regeling en/of de weg naar de gemeente niet weten te vinden. Vanuit de gemeenten worden met name belemmeringen door privacywetgeving ervaren, waardoor niet zonder meer inzicht kan worden verkregen in inkomensgegevens van inwoners. Zo ontstaat er een mismatch, zowel vanuit de inwoner richting gemeente als andersom. Gemeenten geven aan géén volledig zicht te hebben op de doelgroep. Een verklaring hiervoor is mogelijk de toegenomen aandacht voor de groep werkende armen. Gemeenten hebben moeite om deze groep in kaart te brengen en te bereiken waardoor volledig zicht op de doelgroep ontbreekt. Het aantal gemeenten dat (groten)deels zicht heeft op de doelgroep is sinds 2017 echter wel toegenomen van 74 procent naar 88 procent.

#### **Samenwerking binnen en met SAM&-partijen**

Bij de samenwerking binnen SAM& maken wij onderscheid tussen samenwerking van de vier organisaties op landelijk en op lokaal niveau. Op landelijk niveau is de website [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) het meest in het oog springende voorbeeld van de samenwerking. In de lokale samenwerking binnen gemeenten gaat het veelal om de samenwerking tussen Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur omdat dit de partijen zijn die lokaal werken.

#### *Bestuurlijke afspraken hebben impuls gegeven aan het aantal samenwerkingspartners*

Gemeenten maken zoals genoemd bij de uitvoering van beleid steeds vaker gebruik van samenwerkingspartners. Nagenoeg alle gemeenten (96%) zeggen – net als in 2017 en 2019 – dat zij samenwerken met ten minste één maatschappelijk partner. Daarnaast werkt op dit moment 88 procent met een of meerdere partijen van SAM& samen. We zien tegelijk een stijging in het aantal samenwerkingspartners van gemeenten. Van de gemeenten die samenwerken met een of meerdere organisaties van SAM& geeft ruim 40 procent aan dat deze samenwerking in 2017 of later is gestart. Daarmee lijken de bestuurlijke afspraken die in 2016 zijn gemaakt een impuls te hebben gegeven aan de samenwerking. Opvallend daarbij is dat het gemiddeld aantal samenwerkingspartners van een gemeente lijkt samen te hangen met de omvang van een gemeente. Onder de deelnemende G40-gemeenten zijn dit gemiddeld 6,2 organisaties en onder de overige gemeenten 5,1. Gemeenten in een samenwerkingsverband werken gemiddeld met 6,6 organisaties samen.

---

<sup>2</sup> Op basis van de opgegeven aantallen van 47 gemeenten. Met de beschikbare gegevens bleek het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen het bereik van kinderen in bijstandsgezinnen en kinderen van werkende armen.

### *Samenwerking met SAM& op lokaal niveau leidt tot groter bereik*

Samenwerking met SAM& partners draagt met name op lokaal niveau bij aan het vergroten van het bereik. De lokale afdelingen hebben een goed lokaal netwerk, wat betekent dat er meer maatwerk kan worden geleverd (door samenwerking met bijv. ondernemers op te zoeken) en het bereik wordt vergroot (doordat meer kinderen in armoede worden gevonden). Doordat mogelijk is gemaakt dat Stichting Leergeld ook bij de andere organisaties aanvragen mag doen is ook het aantal voorzieningen waar een kind gebruik van kan maken gestegen. Er wordt aan gewerkt dat alle organisaties kunnen doorverwijzen naar elkaar. Samenwerken gaat echter niet vanzelf en vereist de nodige inspanning van alle partijen. Dit kost tijd en een heldere communicatie en taakverdeling is van belang.

### *Meerwaarde van landelijke portal wordt nog niet gezien*

De meerwaarde van de landelijke portal [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) en de landelijke communicatiecampagne wordt nog niet gezien. De portal is ontwikkeld om een extra aanvraagroute te zijn om zo meer ouders te bereiken. Ouders en intermediairs kunnen aanvragen indienen. Het verschilt per gemeente wat aangevraagd kan worden.

De ontwikkeling van de portal heeft lang geduurd waardoor ook andere initiatieven zijn ontstaan. Lokaal bekendheid geven aan de portal lijkt een groter effect te hebben dan een landelijke communicatiecampagne.

### **Invulling regiefunctie en besteding incidentele middelen**

Gemeenten hebben vanuit uit het Rijk incidentele middelen gekregen in 2018, 2019 en 2020 voor het versterken van de toegang tot en effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid. Uit de casestudies blijkt dat veel gemeenten niet direct weten wat de incidentele middelen zijn, na doorvragen herkende men het wel. Het versterken van de regiefunctie is een breed begrip dat door gemeenten een eigen invulling krijgt. De helft van de gemeenten is hier mee aan de slag gegaan en weet ook dat daar de incidentele middelen voor zijn ingezet.

De meest genoemde activiteiten voor het versterken van de regiefunctie zijn het verbeteren van de communicatie over het aanbod aan voorzieningen en het toegankelijker maken van schuldhulpverlening. Bijna alle gemeenten ontwikkelden daarnaast (en de voorzieningen in natura) ook andere beleidsinitiatieven. Zo zette driekwart van de gemeenten voorlichtings- en preventie activiteiten voor jeugd en jongeren in. Ook werken gemeenten steeds meer met een integrale aanpak van armoede en schuldproblemen, 61 procent van de gemeenten heeft dit de afgelopen jaren opgepakt en de helft van de gemeenten gaat hier (ook) de komende twee jaar mee aan de slag. Dit gebeurt enerzijds beleidsmatig doordat de medewerkers/afdelingen Onderwijs, Werk en Inkomen, Wmo en Jeugd samenwerken bij de ontwikkeling van armoedebeleid. Anderzijds gebeurt het in de uitvoering door toevoeging van de schuldhulpverlening in de toegang van het sociaal domein en door naar meerdere leefdomeinen te kijken dan alleen de hulpvraag op het gebied van armoede.

De incidentele middelen zijn in 2020 voor het laatst uitgekeerd. Toch geven gemeenten aan dat zij met de ingezette initiatieven en acties doorgaan. Bijna twee derde geeft aan sowieso door te gaan en 12 procent geeft aan de evaluatie af te wachten of het nog niet te weten. Een op de vijf gemeenten geeft aan dat de initiatieven stopgezet moeten worden wanneer er geen geld meer voor is.





## Belangrijkste succes- en knelpunten

Ter afsluiting benoemen wij nog kort de belangrijkste succes- en faalfactoren van kinderarmoedebeleid, op basis van de casestudies en de vragenlijst. De belangrijkste succesfactoren zijn:

- 1 Samenwerking met maatschappelijke organisaties: uit de antwoorden op de enquête blijkt duidelijk dat veel gemeenten de samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties als belangrijkste succesfactor zien. Deze samenwerking biedt meerwaarde door de expertise die diverse partners inbrengen op het terrein van kinderarmoede. Bovendien maken de diverse partijen gebruik van verschillende netwerken om kinderen te bereiken.
- 2 De breedte van het voorzieningenpakket voor kinderen: door een breed voorzieningenpakket en een ruimhartig minimabeleid te voeren kunnen gemeenten meer maatwerk leveren.
- 3 Communicatie en aanvraagprocedures: bij gemeenten en maatschappelijke organisaties leeft in toenemende mate het besef dat er verschillende communicatiekanalen - persoonlijk, schriftelijk en digitaal - naast elkaar moeten worden ingezet. Daarnaast is het van belang laagdrempelige aanvraagprocedures in te richten. Voor de ene ouder is dat een digitale aanvraagprocedure en voor bijvoorbeeld laaggeletterde ouders zijn het juist fysieke inloopsprekuren bij verschillende 'vindplaatsen'.
- 4 Eenvoudige toegang; voorkomen van versnippering: hoewel veel gemeenten de samenwerking met maatschappelijke partners juist als een succesfactor zien, kan de keerzijde hiervan zijn dat het aanbod op het gebied van kinderarmoede versnipperd raakt. Er zijn gemeenten waarbij alle regelingen voor kinderen in armoede worden uitgevoerd door één partij met één centrale aanvraagprocedure voor alle kindvoorzieningen. Gemeenten die niet zo'n eenduidig loket hebben proberen dit op te lossen door met de diverse partners afspraken te maken over de onderlinge samenwerking of door de regelingen in elk geval samen te brengen op één website.
- 5 Budgetten vanuit het rijk voor kinderarmoede: uit de tien casestudies blijkt dat deze middelen vaak een extra impuls hebben gegeven aan het gemeentelijk beleid op het vlak van kinderarmoede en daadwerkelijk zijn gebruikt bovenop de bestaande financiële middelen.
- 6 Politiek draagvlak: succes hangt af van het engagement van het college en de gemeenteraad. In de interviews werd geopperd dat dit mogelijk lijkt samen te hangen met de partijen vertegenwoordigd in het college en/of de raad, maar dat hoeft niet. Juist op het terrein van kinderarmoede is er in veel gemeenteraden ook draagvlak van partijen van links tot rechts en zijn de verschillen van inzicht over de aanpak niet zo groot.
- 7 Huisbezoeken: in de casestudies gaven meerdere gemeenten aan dat men huisbezoeken (bijv. door Stichting Leergeld) aflegt, zij meerwaarde zien omdat ze op die manier een kijkje achter de voordeur krijgen.

Hoewel veel gemeenten tevreden zijn over hun bereik van kinderen in armoede en hun pakket aan voorzieningen, noemen zij ook knel- en aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering.

- 8 Beoordeling van bereik: veel gemeenten hebben moeite met het beoordelen van hun kwantitatieve resultaten op het gebied van bereik. Niet alle kinderen in armoede hebben bijvoorbeeld een laptop nodig of willen sporten. Is 50 procent bereik van de doelgroep voor een regeling vervolgens veel of weinig? Verder hebben gemeenten cijfers over de omvang van de totale populatie kinderen in armoede niet altijd paraat. Ze maken niet altijd gebruik van CBS cijfers om de populatie van kinderen in armoede in beeld te brengen.



- Hiervoor ontbreekt expertise en/of tijd. Als er meer partijen in een gemeente actief zijn op het vlak van kinderarmoede, bijvoorbeeld Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur, weet de gemeente (en de partijen) vaak alleen het aantal bereikte kinderen per organisatie te noemen, maar is niet bekend hoeveel overlap in gezinnen tussen de twee organisaties er is.
- 9 Weinig sturing op resultaten fondsen: verder valt op dat gemeenten de fondsen als Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur vaak geen concrete doelstellingen meegeven qua groei in bereik.
  - 10 Bereik van werkende armen: veel gemeenten hebben begin 2021 nog geen specifieke projecten of communicatiestrategie voor kinderen van werkende armen. Deze groep wordt in de meeste gemeenten op de hoogte gebracht van de regelingen voor kinderen in armoede door algemene voorlichting, de website van de gemeente, gemeentepagina's in regionale kranten, gemeentenieuws op sociale media en folders op publieke plekken zoals bibliotheken. De handreiking voor werkende armen van SAM& kan helpen.<sup>3</sup>
  - 11 Het betrekken van kinderen en jongeren: een meerderheid van de gemeenten (76%) betreft kinderen en jongeren op enige wijze bij het kinderarmoedebeleid. Een aanzienlijk deel van de gemeenten vindt het echter moeilijk om kinderen en jongeren te betrekken bij beleid op het vlak van kinderarmoede. Voornaamste knelpunten hebben te maken met het vinden en interesseren van de jongeren. De belevingswerelden van jongeren en de (systeem)wereld van gemeenten liggen ver uit elkaar. Gemeenten hebben daarom enerzijds moeite hoe ze jongeren moeten bereiken, wat veel capaciteit kost, en anderzijds weten ze jongeren niet voldoende te enthousiasmeren. Er zijn handreikingen van het NJI en Missing Chapter Foundation die waardevol kunnen zijn<sup>4</sup>.
  - 12 Aandachtspunten bij inkomenstoetsen: bij de inkomenstoets dient men niet alleen te kijken naar het netto inkomen, maar naar het besteedbaar inkomen. Er kunnen redenen zijn, zoals schulden of hoge vaste lasten, waardoor iemand weinig overhoudt van het inkomen. Deelname aan een minnelijk of wettelijk schuldhulptraject is daarom bij sommige gemeenten ook een toelatingscriterium voor minimaregelingen, waaronder die op het vlak van kinderarmoede. Dit is echter nog zeker niet overal het geval.
  - 13 Delen van gegevens: een aantal gemeenten benoemt dat er vanuit maatschappelijke organisaties zoals scholen en (sport)verenigingen angst is om gegevens van gezinnen met de gemeente te delen, omdat ze bang zijn de regels van de Wet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te overtreden. De kennis over wat mag en wat niet, is vaak niet aanwezig bij deze organisaties. Het thema 'delen van persoonsgegevens' was geen expliciete vraag in het onderzoek, maar is in sommige interviews wel aan de orde gekomen. Sommige maatschappelijke organisaties laten gezinnen een toestemmingsverklaring ondertekenen waarmee uitwisseling van gegevens tussen bijvoorbeeld Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur mogelijk wordt.

---

<sup>3</sup>[www.samenvoorallekinderen.nl/altijd-op-een-richeltje-lopen/](http://www.samenvoorallekinderen.nl/altijd-op-een-richeltje-lopen/)

<sup>4</sup> [www.nji.nl/kennis/publicaties/nji-publicaties/handreiking-duurzame-jongerenparticipatie](http://www.nji.nl/kennis/publicaties/nji-publicaties/handreiking-duurzame-jongerenparticipatie);  
<https://kansendoorallekinderen.nl/toolbox/>

14. Budget voor kindvoorzieningen onder druk door bezuinigingen gemeenten: bij zeven op de tien gemeenten worden de middelen volledig additioneel ingezet en een kwart zet ze deels additioneel in en heeft een deel gesubstitueerd. De middelen zijn ingezet op armoedebeleid en dan met name op het verstrekken van voorzieningen in natura ter bevordering van maatschappelijke participatie en school. Gemeenten geven aan dat het goed zou zijn als de extra structurele middelen voor kinderarmoede niet worden ingetrokken om zo deze voorzieningen te kunnen blijven verstrekken. Daarnaast wordt aangegeven dat de middelen onderdeel zijn van bezuinigingsdiscussies.

# 1. Inleiding



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Armoede onder kinderen is relatief groot. In 2017 leefde ongeveer 8,1 procent van de kinderen in een huishouden met armoede<sup>5</sup>. Armoede bij kinderen zorgt niet automatisch tot problemen op lange termijn, maar kinderen in armoede lopen meer risico op problemen in hun ontwikkeling. Leerlingen die in armoede opgroeien hebben een groter risico op lagere schoolprestaties, voortijdig schoolverlaten, psychosociale problemen, probleemgedrag, slechte gezondheid en op de langere termijn op jeugdcriminaliteit en -werkloosheid en armoede op volwassen leeftijd (Hoff, S. (2017); Kinderombudsman (2017); SER (2017)). Ook weten we dat er in gemeenten waar veel kinderen in armoede leven, er sprake is van meer meldingen kindermishandeling (Kinderen in Tel, 2017).

### Het gemeentelijke (kinder)armoedebeleid

Lange tijd waren het alleen kerkelijke en maatschappelijke instanties die inzagen dat armoede ook in Nederland aanwezig was. In 1965 kwam met de invoering van de Algemene Bijstandswet het primaat van 'armenzorg' bij de overheid te liggen. Bijstand werd een recht. Met het verschijnen van de nota "De andere kant van Nederland" in 1995 ontstond (hernieuwde) erkenning van dit probleem door de landelijke politiek. In de inleiding van deze beleidsnota staat: *"Hoofdzaak is de erkenning dat ook in ons land sociale uitsluiting en stille armoede voorkomen. Dit mag echter niet als een onvermijdelijke ontwikkeling worden aanvaard, hoe moeilijk het ook is om de mensen aan de andere kant te bereiken"*. Nu, 25 jaar later, staat armoede en sociale uitsluiting nog steeds hoog op de politieke agenda. Het SCP heeft berekend dat er circa 180.000 tot 220.000 arme kinderen zijn met werkende ouders (in loondienst dan wel als zelfstandige), ruim de helft van alle arme kinderen in Nederland. Arme kinderen van werkende ouders vormen daarmee een belangrijke doelgroep van het armoedebeleid. Als gevolg van de coronacrisis mag verwacht worden dat de urgentie van deze thematiek de komende jaren alleen maar zal toenemen.

### Rol van het Rijk en gemeenten

Kinderarmoede is onderdeel van het grotere armoedebeleid. Het Rijk draagt verantwoordelijkheid voor het borgen van bestaanszekerheid en het bieden van een sociaal minimum voor alle inwoners, jong en oud. De inzet van het vorige en huidige kabinet is het verzachten van de gevolgen voor kinderen van ouders met geldzorgen, door ervoor te zorgen dat kinderen mee kunnen doen, en zich daardoor goed kunnen ontwikkelen. Dit wordt gerealiseerd door hulp in natura (denk aan sportabonnement, fiets etc.) en een integrale aanpak van kinderarmoede binnen de gemeente (armoedebestrijding vanuit samenwerking met werk en inkomen, jeugd, onderwijs, gezondheid, *en sport en cultuur*). Een aanpak die gemeenten vormgeven met diverse maatschappelijke partijen, werkgevers en het onderwijs. Het Rijk voert daarmee een deels centraal deels decentraal armoedebeleid. Het Rijk regelt de basis om rond te kunnen komen in Nederland. Gemeenten bieden op lokaal niveau aanvullende ondersteuning gericht op sociale participatie, hulp bij schulden, re-integratie van bijstand naar werk, ondersteuning aan kwetsbare inwoners en voorzieningen voor kinderen in armoede.

---

<sup>5</sup> Kansrijk armoedebeleid, SCP 2020

Zij ontvangen hiervoor gelden van het Rijk in het gemeentefonds en krijgen ruimte om regelingen en uitvoering aan te passen naar de lokale situatie (binnen de geldende wettelijke kaders), met als insteek meer maatwerk te kunnen bieden. Al vanaf 2008 krijgen gemeenten van het Rijk budget voor kinderarmoede, zoals budget om kinderen die vanwege armoede niet meedoen aan vrijetijdsactiviteiten toch deel te laten nemen.

Het kabinet stelt voor de ondersteuning van kinderen in armoede daarnaast diverse extra middelen ter beschikking aan gemeenten en diverse organisaties naast het geld dat gemeenten altijd al uitgeven aan de ondersteuning van kinderen in armoede. De middelen worden aan de gemeenten uitgegeven met een doel. Of de middelen uitgegeven worden, en waaraan, is een taak voor de lokale gemeenteraad om op toe te zien. De Rijksoverheid ziet toe op het behalen van de gestelde doelen.

- Extra structurele middelen gemeenten
  - Het kabinet verstrekt op basis van het regeerakkoord Rutte II structureel jaarlijks € 100 miljoen euro extra voor het armoede- en schuldenbeleid. Gemeenten ontvangen via een algemene uitkering € 90 miljoen van deze middelen en zij worden gestimuleerd om deze middelen onder andere in te zetten voor een kindpakket.
  - Met ingang van 1 januari 2017 heeft het kabinet nog eens structureel € 100 miljoen euro extra per jaar beschikbaar gesteld, nu specifiek ten behoeve van kinderen die opgroeien in een huishouden met een laag inkomen. € 85 miljoen van deze extra middelen gaat via een decentralisatie-uitkering naar gemeenten.
- Extra structurele middelen SAM&

Van de € 100 miljoen gaat sinds 1 januari 2017 jaarlijks € 10 miljoen naar Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en het Nationaal Fonds Kinderhulp, verenigd in het samenwerkingsverband SAM&. Deze organisaties verstrekken middelen in natura aan kinderen op het gebied van educatie, sport, cultuur, verjaardag en ontspanning. De subsidie<sup>3</sup> is verstrekt ten behoeve van opschaling van het aantal te bereiken kinderen en opschaling van het aantal voorzieningen per kind. De organisaties dienen hiertoe onderling en met gemeenten samen te werken. Tevens dient met de subsidie een nationale coördinatie opgezet te worden om de samenwerking tussen de vier organisaties en gemeenten te bevorderen.
- Incidentele middelen

In het regeerakkoord Rutte III is incidenteel € 80 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld (verdeeld over 2018, 2019 en 2020) voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede - in het bijzonder onder kinderen. € 72 miljoen gaat naar gemeenten voor het versterken van de toegang tot en effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid (bijvoorbeeld door een (armoede)regisseur, verbeteren van de communicatie over het aanbod, het versterken van lokale wijkteams of de inzet van een vliegende brigade).

## Ambities

Rijk en gemeenten willen nadrukkelijker inzetten op het doorbreken van de oorzaken en gevolgen van armoede. Het tegengaan van armoede onder kinderen reikt immers verder dan alleen inzet op het laten meedoen van kinderen via sport en cultuur en reikt verder dan alleen het bieden van inkomensondersteunende voorzieningen en richt zich ook op de relatie met andere beleidsterreinen (zoals wonen, zorg en onderwijs) en op de aanpak van structurele oorzaken van armoede<sup>6</sup>. Met de VNG heeft het rijk vier ambities geformuleerd:

- 1 Ieder kind dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen, kan meedoen. In 2021 worden álle kinderen met ouders in de bijstand bereikt met het gemeentelijke armoedebeleid. En worden 7 op de 10 kinderen bereikt in werkende gezinnen met een laag inkomen.
- 2 Het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen gaat de komende jaren omlaag. De indicatieve streefwaarde hierbij is om te komen tot een afname van het aantal kinderen in armoede van 9,2 procent in 2015 naar 4,6 procent in 2030.
- 3 Periodiek inzicht kansarmoede onder kinderen.
- 4 In beeld brengen goede voorbeelden aanpak armoede onder kinderen.

## Bestuurlijke afspraken

Over de inzet van de structurele middelen zijn tussen het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestuurlijke afspraken gemaakt. In de bestuurlijke afspraken die in november 2016 door het Rijk en de VNG zijn gesloten, zijn de gezamenlijke ambities als volgt verwoord: *“Het Rijk en de gemeenten vinden het van groot belang dat alle kinderen kansrijk kunnen opgroeien. Het Rijk en de gemeenten zullen zich inspannen om alle kinderen voor wie dit niet vanzelfsprekend is te bereiken en te ondersteunen met voorzieningen in natura via de lokale infrastructuur en samenwerking met diverse partijen. Gemeenten hebben de regie in het armoede- en schuldenbeleid en hebben daarbij aandacht voor de positie van kinderen”*. Deze ambitie is vertaald naar een achttal concrete afspraken. Deze afspraken zijn in het navolgende kader samengevat.

---

<sup>6</sup> Brief ambities kinderarmoede (EK 35000-XV/3500-IV, D) van 1 april 2019

### Bestuurlijke afspraken

- Doelgroep: kinderen (0-18) uit gezinnen met een laag besteedbaar inkomen die door geldgebrek niet kunnen meedoen op het vlak van sport, cultuur, met sociale activiteiten op school of in hun vrije tijd.
- Bereiken en actief betrekken van kinderen: om meer kinderen in armoede te bereiken zullen gemeenten de aanwezige infrastructuur benutten en relevante partijen inschakelen. Om effectief gebruik en een duurzame positieve impact op de ontwikkeling van het kind te waarborgen, is het van belang dat gemeenten kinderen actief betrekken bij de vormgeving van hun aanpak.
- Bevorderen samenwerking op lokaal niveau: op lokaal niveau kunnen gemeenten via een integrale aanpak maatwerk leveren. Maatschappelijke organisaties kunnen gemeenten ondersteunen in het bereiken van de doelgroep (waaronder Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur, Jarige Job, Nationaal Fonds Kinderhulp).
- Financiële middelen: het Rijk stelt vanaf 2017 85 miljoen per jaar beschikbaar aan gemeenten, verdeeld naar rato van het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen. De extra middelen dienen als aanvullende impuls bovenop de bestaande financiële middelen. Het was niet de bedoeling dat deze gelden door gemeenten zouden worden gebruikt in plaats van reeds bestaande lokale budgetten, maar als uitbreiding van het gemeentelijk budget voor kinderarmoede.
- Ondersteunen en stimuleren van gemeenten: om gemeenten en andere partijen te ondersteunen bij de gemaakte afspraken over deze extra middelen, zullen het Rijk en de VNG hen goede voorbeelden aanreiken.
- Rol gemeenteraad: gemeenten rapporteren aan de gemeenteraad over de inzet van middelen, instrumenten en behaalde resultaten.
- Voortgang en evaluatie: het is van belang om landelijk inzicht te verkrijgen in deze collectieve inspanning om gezamenlijk de effectiviteit van de extra middelen te kunnen evalueren en waar nodig bij te sturen. De eerste evaluatie vond in 2018 plaats, de vervolgevaluatie betreft dit rapport.

### Tussenevaluaties

In september 2018 verscheen een eerste tussenevaluatie<sup>7</sup> van de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en VNG. Hieruit bleek dat met name verbetering nodig is in het bereiken van de ambities met de extra middelen, het inzicht van gemeenten in de besteding van de middelen en (het inzicht in) het bereik van alle kinderen, om bij hen de negatieve gevolgen van het opgroeien in armoede tegen te gaan<sup>8</sup>. Daarnaast heeft er nog een (kleinere) evaluatie plaatsgevonden in 2019, welke is gepubliceerd in september 2020<sup>9</sup>. Daaruit bleek dat vrijwel alle gemeenten beleidsmatig inzetten op kinderen in armoede. Voorbeelden zijn het inzetten op nieuwe typen voorzieningen en het inzetten op nieuwe samenwerkingen met maatschappelijke organisaties.

---

<sup>7</sup> Zie rapport Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede, Bureau Bartels (2018) via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/11/21/eerste-evaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderen-in-armoede/eerste-evaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderen-in-armoede.pdf>.

<sup>8</sup> Kamerbrief tussentijdse evaluatie inzet extra middelen voor kinderen in armoede via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/21/kamerbrief-tussentijdse-evaluatie-inzet-extra-middelen-voor-kinderen-in-armoede>.

<sup>9</sup> Tussentijdse evaluatie inzet extra middelen voor kinderen in armoede. Bureau Bartels (2020). Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-949808.pdf>





Aandachtspunt bleek het betrekken van het kinderen bij het beleid. Ook was het aandeel gemeenten dat aangaf geen zicht te hebben op de omvang van de doelgroep vrijwel gelijk aan de situatie in 2017.

## 1.2 Doelstelling

Het Rijk en de gemeenten hebben gezamenlijk de ambitie geformuleerd om alle kinderen voor wie dit niet vanzelfsprekend is te bereiken en te ondersteunen met voorzieningen in natura via de lokale infrastructuur en in samenwerking met diverse partijen, zodat zij kansrijk kunnen opgroeien. Deze ambities zijn vertaald in een aantal concrete afspraken. Een van die afspraken is om periodiek te evalueren. Zoals in de vorige paragraaf beschreven, vond de eerste evaluatie plaats in 2018 en een tussenevaluatie in 2020. Dit onderzoek betreft de vervolgevaluatie in 2021 over de periode 2018-2020.

Het doel van dit onderzoek is om landelijk inzicht te krijgen in de effectiviteit van de activiteiten die met behulp van deze extra middelen en de gemaakte bestuurlijke afspraken zijn ondernomen en zo nodig bij te kunnen sturen. Dit onderzoek is breder opgezet dan de eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken. Er wordt ook ingegaan op de subsidie aan SAM&, de integrale aanpak kinderarmoede en binnen 'bereik' wordt een expliciet onderscheid naar werkende armen gemaakt.

De focus in dit onderzoek ligt op beleid dat specifiek gericht is op de ondersteuning van *kinderen in armoede*. Daarnaast wordt aandacht besteed aan relevant beleid gericht op *ouders van kinderen in armoede*. In integrale gezinsgerichte aanpakken zal bijv. aandacht voor beiden zijn. De bedoeling van het ministerie is om inzicht te verkrijgen in het kinderarmoedebeleid van gemeenten in het kader van de bestuurlijke afspraken, dit kan breder zijn dan voorzieningen in natura en zich dus ook richten op psychologische effecten.

## 1.3 De onderzoeksvragen

Er zijn voor dit onderzoek de volgende hoofdvragen geformuleerd:

- 1 In welke mate en op welke wijze hebben gemeenten uitvoering gegeven aan de bestuurlijke afspraken 'Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland'?
- 2 In welke mate en op welke wijze heeft subsidie aan de vier partijen in SAM& (Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en het Nationaal Fonds Kinderhulp) meerwaarde ten opzichte van het gemeentelijke beleid?
- 3 In welke mate en op welke wijze hebben de incidentele middelen aan gemeenten bijgedragen aan de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid?
- 4 Wat zijn succes- en knelpunten in de uitvoering van het gemeentelijke armoedebeleid en goede voorbeelden van een integrale aanpak tegen kinderarmoede?

## 1.4 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van een gecombineerde kwantitatieve en kwalitatieve aanpak.



#### 1.4.1 Bureauonderzoek

De evaluatie startte met bureauonderzoek om reeds bekende informatie rondom de inzet van de middelen Kinderarmoede te verzamelen en te analyseren. Hierbij zijn onder meer de jaarverslagen van de partijen van SAM&, de voorgaande twee evaluaties, en beleidsstukken onderzocht.

#### 1.4.2 Verdiepende gesprekken SAM&

Na het bureauonderzoek hebben er interviews plaatsgevonden met vier bestuurders van de landelijke organisaties die samenwerken in SAM&. In de interviews kwam de onderlinge samenwerking aan de orde, de besteding van de middelen, de samenwerking met gemeenten en het bereik van kinderen en het effect van de ondersteuning op kinderen. Daarnaast heeft voor de blik van buiten een interview plaatsgevonden met de alliantie Kinderarmoede.

#### 1.4.3 Brede raadpleging gemeenten

In december ontvingen alle gemeenten in Nederland (355) een vooraankondiging van het onderzoek met daarbij de vragenlijst. In december en januari zijn alle gemeenten telefonisch benaderd om de vragenlijst telefonisch door te nemen. Een deel van de gemeenten gaf aan de vragenlijst bij voorkeur digitaal in te vullen en die mogelijkheid is geboden. Uiteindelijk hebben 205 gemeenten de vragenlijst ingevuld. Dit is een respons van 58 procent. Dit is voldoende om een betrouwbaar en representatief beeld te vormen van het beleid, de activiteiten en samenwerking van Nederlandse gemeenten op het gebied van kinderarmoede. Bovendien zijn de deelnemende gemeenten een goede afspiegeling van alle gemeenten in Nederland waardoor de resultaten ook representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland.

**Tabel 1.1 Respons vragenlijst onder gemeenten**

	Aantal
G4-gemeenten	3
G40-gemeenten	25
Overige individuele gemeenten	140
Gemeenten in een samenwerkingsverband	38
<b>Totaal</b>	<b>205</b>

#### 1.4.4 Casestudies gemeenten over uitvoering en samenwerking op lokaal niveau

Voor verdieping op de brede raadpleging onder gemeenten hebben we bij 10 gemeenten verder onderzoek gedaan. Bij ieder van deze gemeenten hebben we beleidsstukken doorgenomen en interviews gehouden met de verantwoordelijk wethouder, een beleidsmedewerker, vertegenwoordigers van partijen waarmee samen wordt gewerkt en een persoon in de uitvoering, bijvoorbeeld van het wijkteam en/of een schuldhulpverlener.

#### 1.4.5 Interesting practices

Tot slot hebben we in zes gemeenten interessante voorbeelden verder bestudeerd. Hiervoor hebben we interviews gehouden met de betrokken ambtenaren en met andere partijen die een rol spelen in de uitvoering van het interessante voorbeeld. Daarnaast hebben we documenten over de betreffende aanpak bekeken, zoals een beleidsplan, plan van aanpak en/of evaluatie. Uiteindelijk zijn op basis van de interviews zes cases uitgewerkt.



## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport kent vier inhoudelijke hoofdstukken en een samenvatting met de conclusies. De samenvatting en conclusies vindt u voor deze inleiding. Ieder hoofdstuk behandelt een van de vier hierboven genoemde hoofdvragen. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitvoering van de bestuurlijke afspraken. Daarin kijken wij onder andere naar het beleid in Nederlandse gemeenten, waar middelen aan zijn besteed, het bereik van kinderen in armoede en het betrekken van kinderen en jongeren. In hoofdstuk 3 behandelen wij de samenwerking binnen en met de partijen van SAM&. Hoofdstuk 4 richt zich op het verbeteren van de regiefunctie rond kinderarmoedebeleid en tot slot presenteert hoofdstuk 5 de belangrijkste succes- en knelpunten op dit beleidsterrein bij de gemeenten en hun samenwerkingspartners. Tussen de inhoudelijke hoofdstukken door lichten wij de zes interesting practices uit.



# 2. Beleid



## 2 Beleid rondom kinderarmoede

Dit eerste inhoudelijke hoofdstuk behandelt de eerste onderzoeksvraag: ‘In welke mate en op welke wijze hebben gemeenten uitvoering gegeven aan de bestuurlijke afspraken ‘Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland?’’. Wij gaan in op het beleid, gestelde doelen, ingezette middelen en bereik van Nederlandse gemeenten ten aanzien van kinderarmoede. De resultaten zijn hoofdzakelijk verkregen via de enquête die is uitgezet onder de gemeenten en – waar van toepassing toegelicht – met voorbeelden uit de casestudies. Tot slot behandelt dit hoofdstuk de samenwerking van gemeenten met lokale en landelijke partners. De samenwerking met de partijen verbonden in SAM& diepen wij vervolgens verder uit in hoofdstuk 3.

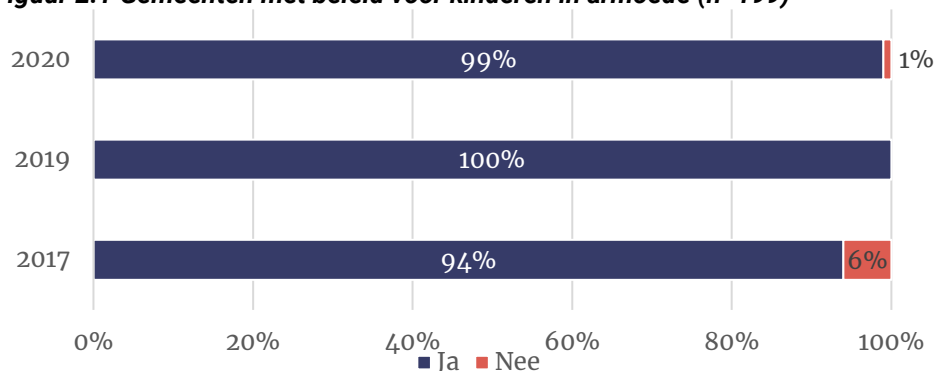
### 2.1 Gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2020

#### 2.1.1 Beleid en beleidskaders

##### **Bijna alle gemeenten hebben beleid voor kinderen in armoede**

Net als uit de tussenevaluatie van 2017 en de evaluatie van 2019 is gebleken, hebben nagenoeg alle Nederlandse gemeenten (specifiek) beleid op kinderen in armoede. Drie gemeenten gaven in de enquête aan dat zij op dit moment nog geen beleid voor kinderen in armoede hebben. Twee van deze drie gemeenten lichten toe dat de wens er wel is en dat het kinderarmoedebeleid op dit moment nog moet worden toegevoegd aan het algemene armoedebeleid. De derde gemeente zegt dat er op het moment geen armoedebeleid is, maar dat dit de komende jaren wel wordt ontwikkeld.

**Figuur 2.1 Gemeenten met beleid voor kinderen in armoede (n=199)**

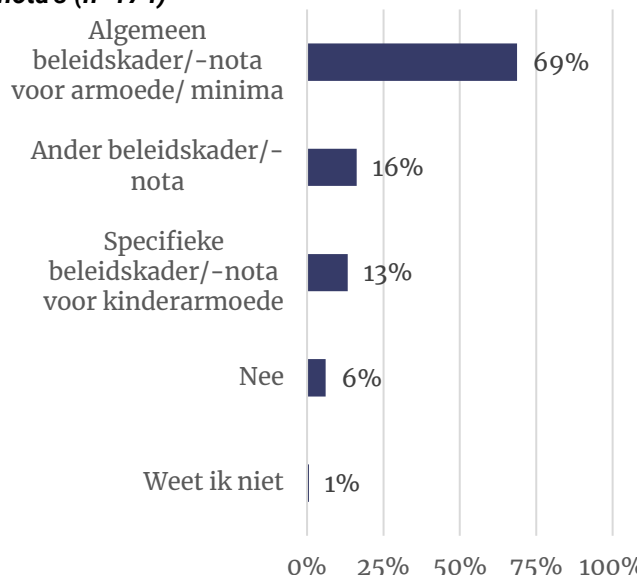


##### **Kinderarmoede bij zeven op de tien gemeenten onderdeel van algemene armoedenota**

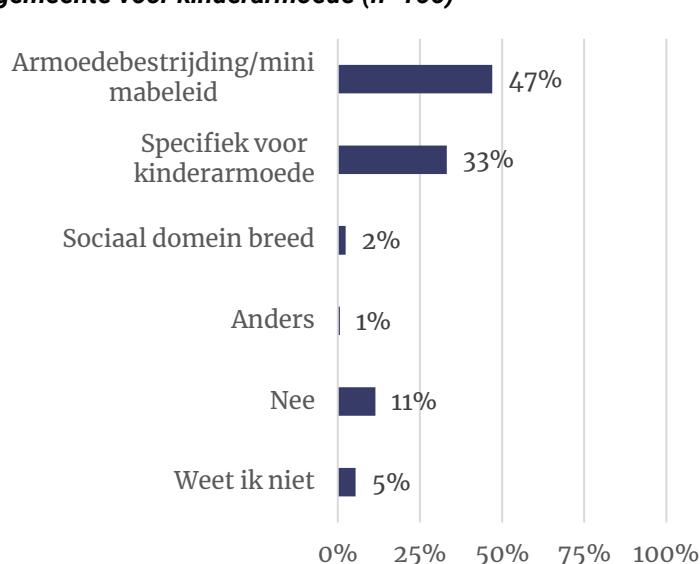
Bij het beantwoorden van de vraag of gemeenten specifiek beleid voor armoede hanteerden, gaf een deel in de toelichting reeds aan dat kinderarmoede onderdeel is van het algemene armoedebeleid. Uit figuur 2.2 blijkt dat dit voor meer gemeenten geldt. Zeven op de tien (69%) gemeenten in Nederland hebben het kinderarmoedebeleid ondergebracht in de algemene armoedebeleidskaders of -nota's. Iets meer dan een op de tien gemeenten (13%) zegt wél een specifiek beleidskader of -nota te hebben voor kinderarmoede. Een klein deel (6%) voert wel beleid uit, maar doet dit niet op basis van een vastgesteld kader. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij werken via een subsidieafpraak met één partij. In de casestudies wordt dit beeld herkend: beleid is vaak op hoofdlijnen opgesteld en algemeen en weinig SMART van aard.

Uit de casestudies komt naar voren dat de politieke kleur van een College of raad mogelijk invloed heeft op de invulling van het kinderarmoedebeleid. Hoewel alle partijen op het politieke spectrum het belang van het bestrijden van kinderarmoede onderkennen, kwam tijdens interviews naar voren dat partijen met een links/progressieve en een confessionele grondslag vaker nadruk op dit onderwerp leggen.

**Figuur 2.2** *Beleidskader vastgesteld in kaders en/of nota's (n=174)*



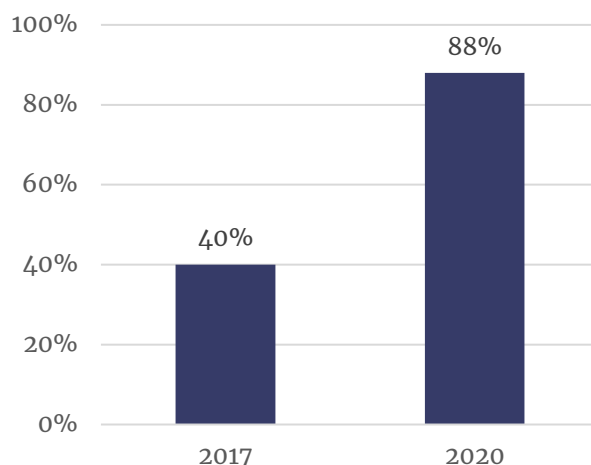
**Figuur 2.3** *Bestemmen van budgetten door gemeente voor kinderarmoede (n=166)*



**Gemeenten besteden vaker aandacht aan specifieke doel- en leeftijdsgroepen**

Ten opzichte van 2017 is het aandeel gemeenten dat in het kinderarmoedebeleid aandacht heeft voor ten minste één specifieke doel- of leeftijdsgroep bij het kinderarmoedebeleid gestegen van ongeveer 40 procent in 2017 naar 88 procent in 2020.

**Figuur 2.4** *Aandeel gemeenten dat aandacht heeft voor specifieke doel- en/of leeftijdsgroepen bij kinderarmoedebeleid (n=166)*



Uit 166 gemeenten (figuur 2.5) blijkt dat 38 procent geen specifiek doelgroepenbeleid voert. De aandacht van de gemeenten die dat wél doen gaat met name naar werkende armen (46%), vluchtelingen/nieuwkomers (33%), alleenstaande ouders (30%) en/of arme ZZP'ers (29%).

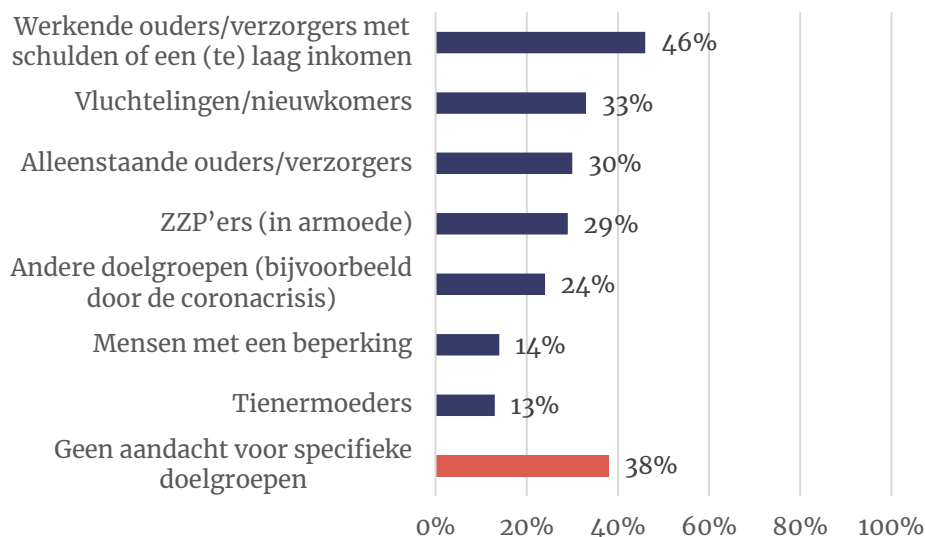
Voor mensen met een beperking (14%) of tienermoeders (13%) is naar verhouding minder aandacht in het kinderarmoedebeleid.



### Gemeenten worstelen met de doelgroep werkende armen

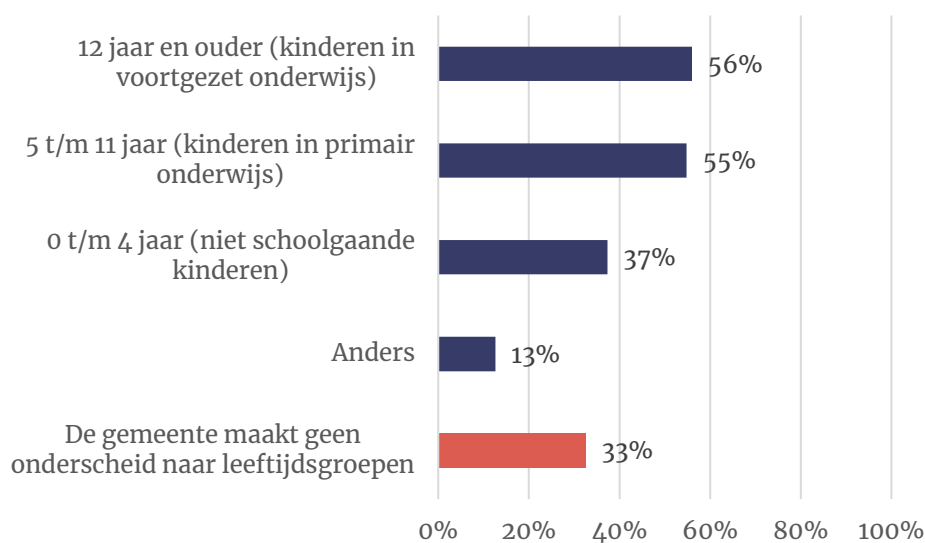
Hoewel uit de enquête naar voren komt dat bijna de helft van de gemeenten aandacht besteedt aan werkende armen in het kinderarmoedebeleid, blijkt uit de casestudies dat dit nog niet direct heeft geleid tot concrete acties of doelen. Gemeenten lichten toe dat het bereiken van werkende armen geen gemakkelijke opgave is en dat zij worstelen deze doelgroep te bereiken. Hierover later meer.

**Figuur 2.5 Specifieke aandacht voor doelgroepen in kinderarmoedebeleid (n=166)**



Qua leeftijd wordt er in het kinderarmoedebeleid onderscheid gemaakt tussen niet-schoolgaande kinderen (0-4 jaar), kinderen in het primair onderwijs (4-11 jaar) en kinderen op het voortgezet onderwijs (12-18 jaar). Een op de drie gemeenten zegt geen onderscheid naar deze leeftijden te maken. Meer dan de helft, respectievelijk 56 procent en 55 procent, heeft wel aparte aandacht voor jongeren in het VO en kinderen in het PO. Bijna vier op de tien (37%) schrijven ook beleid voor niet-schoolgaande kinderen. In de categorie 'anders' noemen gemeenten met name andere verdelingen binnen deze leeftijdscategorieën, bijvoorbeeld door de groep 4-18 jaar samen te voegen. Een enkele gemeente zegt in het beleid ook aandacht te hebben voor jongeren die bijna 18 jaar worden.

**Figuur 2.6 Specifieke aandacht voor leeftijdsgroepen in kinderarmoedebeleid (n=166)**



### 2.1.2 Doelen

#### **Doelen van gemeenten veelal gericht op beter kunnen participeren in de samenleving**

In de vragenlijst benoemden gemeenten welke concrete doelen en ambities zij nastreven met het kinderarmoedebeleid dat zij voeren. Van alle deelnemende gemeenten gaven 161 gemeenten ten minste één concreet doel of ambitie op. Alle opgegeven doelen en ambities zijn geanalyseerd en gecategoriseerd. De evaluatie in 2019 liet zien dat participatie bevorderen, bereik vergroten en preventie en bestrijding van armoede het vaakst werden genoemd. Ook in dit onderzoek komen deze categorieën weer naar voren. De doelen zelf zijn in de regel niet SMART geformuleerd. Een aantal gemeenten geeft derhalve ook aan dat eventuele doelbereiking moeilijk te meten is. Het is echter niet bekend of er onder deze doelen nog toetsingscriteria vallen die wel SMART(er) zijn geformuleerd.

Tabel 2.1 laat zien dat het beter mee kunnen doen aan de samenleving met stip het vaakst genoemde doel/ambitie is. Bij 125 gemeenten (63%) is een (van de) doel(en) gericht op het vergroten van de participatie opgenomen in het beleid. Hierbij moet gedacht worden aan doelen als *“Ook kinderen en jongeren uit gezinnen met minimale inkomens kunnen meedoen (met sporten, cultuuractiviteiten en met schoolse en buitenschoolse activiteiten)”* en *“Kinderen in armoede zoveel mogelijk kansen bieden om mee te doen, hun talenten te ontwikkelen en voorkomen dat ook zij later in armoede leven; armoede mag ontwikkeling niet in de weg staan”*. Integraal bestrijden van armoede wordt door 71 gemeenten genoemd. Dit zijn doelen die betrekking hebben op samenwerking met andere organisaties of beleidsterreinen om armoede te bestrijden. Daarbij noemt een aantal gemeenten ook dat deze integrale benadering moet leiden tot een maatwerk aanpak voor gezinnen. Op de derde plaats staat het bestrijden van armoede. Vierenzestig gemeenten noemen een dergelijk doel, waarbij zij vaak toelichten dat kinderen niet de dupe mogen worden van de keuzes/situatie van de ouders. Tot slot zeggen 57 gemeenten dat het vergroten van het bereik van de regelingen een doel op zich is, gevolgd door 53 gemeenten die ruimte hebben opgenomen voor preventie en het voorkomen van armoede en schulden.



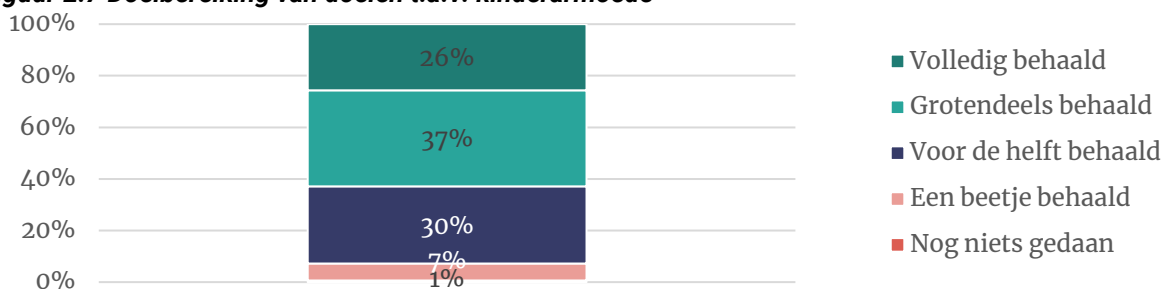
**Tabel 2.1 Doelen en ambities van Nederlandse gemeenten t.a.v. kinderarmoede (n=200)**

#	Doel of ambitie	%
1	Kinderen moeten beter mee kunnen doen in de samenleving (op school, bij verenigingen etc.)	63%
2	Integraal armoede bestrijden	36%
3	Armoede bestrijden (kinderen mogen niet de dupe worden van de financiële situatie van de ouders)	32%
4	Bereik van de regelingen vergroten	29%
5	Voorkomen van schulden en armoede	27%

### Meerderheid van de gestelde doelen (grotendeels) behaald

In de enquête vroegen wij gemeenten om een indicatie te geven in welke mate zij de doelen die zij zichzelf stellen met betrekking tot het kinderarmoedebeleid behalen. Vervolgens is de totale doelbereiking berekend om een algemeen beeld te vormen van de voortgang van de acties en doelstellingen van gemeenten. Onder tabel 2.2 lichten wij aan de hand van de casestudies toe bij welke acties en/of onderwerpen gemeenten moeilijkheden ondervinden. De meerderheid van de doelen (65%) is volgens de gemeenten grotendeels of volledig behaald. Drie op de tien genoemde doelen zijn voor de helft behaald en de rest (8%) een beetje of in zijn geheel niet.

**Figuur 2.7 Doelbereiking van doelen t.a.v. kinderarmoede**



Veel gemeenten zeggen dat zij beoogde doelen (nog) niet behalen, omdat zij enerzijds nog bezig zijn met activiteiten om de betreffende doelen te halen en anderzijds omdat zij de resultaten nog niet monitoren/evalueren. Een deel van de gemeenten benoemt dat het steeds ingewikkelder wordt om het bereik van kinderen in armoede te vergroten, omdat een deel van deze doelgroep niet vindbaar is. Dit geldt met name voor de groep werkende armen.

Succesfactoren waarom doelstellingen volgens de gemeenten wel worden behaald zijn een integrale aanpak, bijvoorbeeld door de verbinding met scholen te zoeken en kinderen deel te laten nemen aan buitenschoolse activiteiten, inzetten van huiswerkbegeleiding voor kinderen en jongeren te wijzen op gevolgen van schulden. Ook is een succesfactor het toegankelijker maken van de voorzieningen, bijvoorbeeld door één loket in te stellen waar burgers alle voorzieningen en regelingen mogen aanvragen. Uit de gesprekken met individuele gemeenten wordt het belang van huisbezoeken meerdere malen genoemd als succesfactor in het bereiken van doelen van het kinderarmoedebeleid. Dit zijn huisbezoeken die bijvoorbeeld door Stichting Leergeld of andere maatschappelijke organisaties worden gedaan<sup>10</sup> naar aanleiding van een aanvraag. Uit de casestudies en de vragenlijst komt niet naar voren dat gemeenten zelf actief huisbezoeken ondernemen op het gebied van kinderarmoede, maar contact onderhouden met het (sociaal) wijkteam of maatschappelijke organisaties die dat wel doen.

<sup>10</sup> Zo zijn in de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt dat stichting SINA huisbezoeken aflegt in plaats van stichting Leergeld.

Door bij mensen achter de voordeur te komen kan een medewerker of intermediair direct kijken of er mogelijk meer problematiek dan armoede in het gezin speelt, waardoor een aanpak op maat kan worden aangeboden en de verbinding kan worden gezocht met andere beleidsterreinen (bijv. binnen het sociaal domein).

**Tabel 2.2 Succesfactoren en knelpunten rond doelbereiking van kinderarmoedebeleid**

#	Waarom zijn doelen niet behaald?
1	Wij zijn nog bezig om de doelen te behalen
2	Er is meer verandering nodig om het aantal kinderen in armoede af te laten nemen
3	Bereik vergroten is moeilijk
4	Nog niet vastgesteld of een doel wel of niet is behaald
5	Regelingen/voorzieningen moeten toegankelijker worden gemaakt
#	Waarom zijn doelen wél behaald?
1	Wij hebben meer kinderen/gezinnen bereikt
2	De integrale aanpak werkt
3	Regelingen/voorzieningen zijn makkelijker vindbaar dan voorheen
4	Wij merken dat kinderen beter mee kunnen doen in de samenleving

### **Gemeenten benoemen schaamte bij ouders en aantal loketten als knelpunten**

Naast een toelichting op het al dan niet behalen van doelen, konden gemeenten ook andere knelpunten benoemen bij de aanpak van kinderarmoede. Uit een analyse van de antwoorden en navraag in de casestudies blijkt dat bij het bereiken van met name werkende armen schaamte onder deze groep(en) een grote rol speelt en daarom deze groepen niet bereikt worden. Werkende ouders met een laag inkomen hebben volgens gemeenten vaak meer schroom en schaamte om hulp te vragen dan mensen in de bijstand. Zij proberen zich zo lang mogelijk staande te houden, zonder gebruik te maken van regelingen. Ook een grote verscheidenheid aan toegangswegen leidt er volgens gemeenten toe dat inwoners de weg naar ondersteuning niet weten te vinden.

Deze bevindingen sluiten aan bij recent onderzoek van SAM& onder werkende ouders. Uit het onderzoek van SAM& blijkt dat veel gezinnen er niet bij stil staan dat zij in aanmerking komen voor gemeentelijke voorzieningen. Doordat deze gezinnen ook niet vanzelfsprekend in beeld zijn bij gemeenten, ontstaat een mismatch. Andere belemmeringen die uit het onderzoek van SAM& onderzoek komen (naast de hierboven genoemde factoren) zijn:

- 1 het aanbod is groot en overzichtelijk en ouders zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden;
- 2 gezinnen realiseren zich niet dat zij tot de doelgroep behoren;
- 3 eerdere negatieve ervaringen staan een aanvraag in de weg;
- 4 het aanbod sluit niet aan bij hun behoefte of is te betuttelend.

### **Gemeenten ervaren belemmering door privacywetgeving**

De gemeenten zelf worden door de (als streng ervaren) privacywetgeving belemmerd in het vinden van de verschillende doelgroepen. Zo mogen gemeenten niet zonder meer gegevens bij andere gemeentelijke afdelingen opvragen, waardoor het inkomen van met name werkende armen vaak ongewis blijft en deze groep een witte vlek blijft.

Naast onderlinge informatie-uitwisseling, merken gemeenten op dat ook partners in de uitvoering (bijv. scholen, verbonden partijen) snel wijzen op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en huiverig zijn in het delen van signalen van kinderarmoede op casusniveau. Werkwijzen die al jaren in sommige gemeenten werden toegepast, bijvoorbeeld het uitzetten van een enquête onder leerlingen, zijn na de introductie van AVG onder druk komen te staan. De betreffende gemeente zegt in de interviews dat de resultaten van de enquête niet door mogen worden gegeven aan een samenwerkingspartner, waardoor het inplannen van huisbezoeken bemoeilijkt wordt en het persoonlijk contact met veel gezinnen verloren gaat.

Het Rijk zou gemeenten beter kunnen ondersteunen bij de (on)mogelijkheden van de privacywetgeving, blijkt uit de gevoerde gesprekken. Het is zowel binnen gemeenten als daarbuiten nog te vaak onduidelijk waar wel een wettelijke grondslag voor is en waarvoor niet. Een goed voorbeeld van ondersteuning vanuit het Rijk is de invoering van de wetgeving rondom vroegsignalering van schulden. Dit geeft gemeenten een wettelijke grondslag om gegevens onderling te delen en risicovolle situaties sneller in beeld te krijgen, voordat deze escaleren.

### **Gemeenten onzeker over meten van impact kinderarmoedebeleid**

In de vragenlijst gaven gemeenten op of zij de impact van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid meten. Ongeveer een op de vijf gemeenten (18%) heeft op enige wijze de impact gemeten in de periode 2018-2020, bijvoorbeeld door eigen onderzoek middels een armoedemonitor, of onderzoek van NIBUD. Een op de tien gemeenten deed dit in bovengenoemde periode niet, maar is wel voornemens dit te doen in de nabije toekomst (2021 of 2022). Bij de meerderheid (57%) van de gemeenten is echter niet bekend of de impact gemeten wordt of nog gaat worden. De rest (14%) zegt dat zij de impact niet meten. Onder impact verstaan gemeenten veelal het bereiken van kinderen en niet zo zeer wat de geboden ondersteuning voor invloed heeft op de ontwikkeling van de kinderen die ondersteuning krijgen.

**Tabel 2.3 Meten van impact van kinderarmoedebeleid door gemeenten (n=180)**

	Aantal gemeenten	%
Impact gemeten in 2018 – 2020	32	18%
Is voornemens impact te meten in 2021 of later	19	11%
Nog niet bekend of impact gemeten wordt	77	43%
Gaat impact niet meten	26	14%
Weet niet	26	14%
<b>Totaal</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>

## **2.2 Inzet extra structurele middelen voor kinderen in armoede**

### **2.2.1 Verstreckte voorzieningen en beleidsinitiatieven**

#### **Meeste gemeenten verstrekken voorzieningen voor maatschappelijke participatie en school**

Nagenoeg alle Nederlandse gemeenten (96%) verstrekken zelf of met behulp van een partner zoals Stichting Leergeld voorzieningen in natura aan inwoners. De meeste gemeenten, negen van de tien (89%), verstrekken voorzieningen gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie. Voorbeelden daarvan zijn opgenomen in tabel 2.4. Ook schoolvoorzieningen (83%) als laptops worden door de gemeenten of door samenwerkingspartners als Stichting Leergeld verstrekt.



Uit de casestudies kwam naar voren dat de verstrekking van laptops gedurende de coronacrisis is geïntensiveerd. In veel gemeenten konden meerdere kinderen in een gezin gebruik maken van deze voorziening, in verband met het thuisonderwijs in de lockdownperiodes. De top-3 wordt gecompleteerd door basisvoorzieningen voor levensonderhoud zoals kleding(bonnen) of meubels.

**Tabel 2.4 Verstrekkingen van kindvoorzieningen in natura (n=198)**

Voorziening	%	Voorbeelden
Voorzieningen t.b.v. maatschappelijke participatie	89%	sport, cultuur, bibliotheek, zwemdiploma, uitstapjes, verjaardag vieren
Schoolvoorzieningen	83%	computer, tablet, schoolreisje en -kosten
Basisvoorzieningen levensonderhoud	71%	zomer-/sport-/winterkleding, schoenen, meubels, voedsel
Vervoersvoorzieningen	64%	fiets(regelingen), korting of gratis OV
Voorzieningen voor bijzondere uitgaven	40%	bril, tandarts, rechtsbijstand etc.
Overige voorzieningen in natura	23%	gratis ID-kaarten, tijdschriften
Anders	21%	
Geen voorzieningen	4%	

### **Gemeenten zoeken meer de samenwerking met andere partijen bij verstrekking voorzieningen**

In de vragenlijst zijn gemeenten vijf verschillende ontwikkelingen voorgelegd die zich in de periode 2018–2020 kunnen hebben voorgedaan op het gebied van kinderarmoede. Meer dan de helft van de gemeenten (54%) is meer samen gaan werken met andere partijen. Ook merkt bijna de helft (46%) dat het gebruik van de regelingen is toegenomen en dat de beschikbare regelingen diverser zijn geworden (36%). Een op de tien gemeenten is in deze periode voor het eerst kindvoorzieningen gaan verstrekken.

**Tabel 2.5 Ontwikkelingen rond kindvoorzieningen in natura (n=198)**

Ontwikkelingen rond kindvoorzieningen in natura	%
Gemeente werkt steeds meer samen met andere partijen bij de verstrekking van kindvoorzieningen in natura	54%
Steeds meer kinderen maken gebruik van de kindvoorzieningen in natura	46%
Steeds meer verschillende typen kindvoorzieningen in natura worden aangeboden	36%
Steeds groter aandeel van de middelen wordt aan kindvoorzieningen in natura besteed	30%
Gemeente is voor het eerst kindvoorzieningen in natura gaan verstrekken	10%
Anders	17%
Weet ik niet	1%
Geen van de bovenstaande of andere ontwikkelingen	16%

### **Deel gemeenten heeft geen zicht op wat er met de structurele middelen is gebeurd**

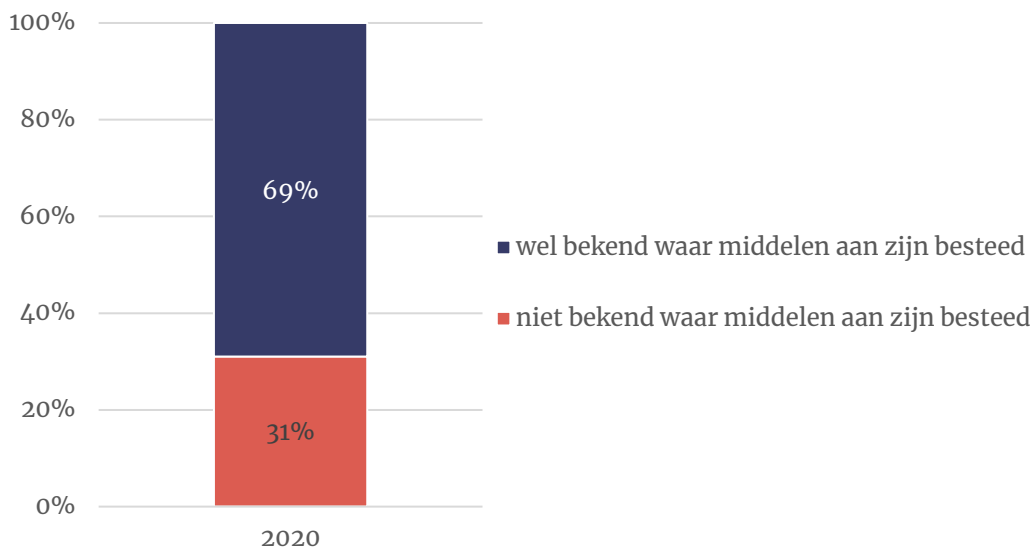
Drie op de tien gemeenten (31%) zeggen in de vragenlijst niet direct zicht te hebben op waar de ontvangen structurele middelen aan zijn besteed. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat deze gemeenten geen zicht hebben op de eigen uitgaven. Het is mogelijk een gevolg van de wijze van uitvragen. De vragenlijst is ingevuld door beleidsmedewerkers belast met armoedebeleid, het is onbekend of zij deze cijfers paraat hadden bij het invullen en/of de cijfers geverifieerd hebben bij de afdeling Financiën.



Van de 132 gemeenten die hier wel inzicht in konden geven zegt een ruime meerderheid (82%) dat de middelen zijn aangewend voor het verbeteren van bestaand kinderarmoedebeleid. Een op de drie zette de middelen (ook) in voor verbeteren van algemeen generiek armoedebeleid. Waar gemeenten de middelen aan besteden leest u in tabel 2.6 tot en met 2.8. De structurele middelen zijn naar verhouding maar bij een klein deel van de gemeenten ingezet voor het verbeteren van de schuldhulpverlening of de lokale regiefunctie (17%) en ook heeft een deel ze toegevoegd aan het sociaal domein in zijn algemeenheid (6%). En ook dan kunnen ze terecht zijn gekomen bij kinderen in armoede. Tegelijk zijn bij slechts enkele gemeenten de ontvangen middelen ingezet voor andere beleidsterreinen of reserves (beide 6%).

**68%** van de gemeenten zette de ontvangen structurele middelen volledig additioneel in. Een kwart spreekt van ‘deels additioneel, deels substitutie’ en 7 procent zegt dat de middelen volledig gesubstitueerd zijn.

**Figuur 2.8 Zicht op besteding van structurele middelen door gemeenten (n=185)**



**Figuur 2.9 Inzet structurele middelen voor kinderarmoede door gemeenten (n=132)**



### Extra structurele middelen vooral ten goede gekomen aan structurele middelen in natura

De gemeenten die tussen 2018 en 2020 de extra structurele gelden gebruikten voor het verbeteren van bestaand kinderarmoedebeleid hebben dit voornamelijk gedaan om de schoolvoorzieningen en de voorzieningen voor maatschappelijke participatie (verder) te verbeteren. Twee op de drie deden dit door het pakket te verruimen (64%) of de doelgroep te vergroten door het verruimen van de inkomensnorm (41%) en in mindere mate door het verruimen van de leeftijdsgrenzen voor de pakketten (24%).

**Tabel 2.6 Top-3 voorzieningen *in natura* waarop structurele middelen ten goede zijn gekomen (n=107)**

	Investing voorzieningen in natura	%
1	Schoolvoorzieningen	74%
2	Voorzieningen maatschappelijke participatie	72%
3	Basisvoorzieningen levensonderhoud	56%
	Niet ingezet voor deze doeleinden	11%

**Tabel 2.7 Top-3 wijzen waarop de verbetering/toevoeging aan bestaande voorzieningen heeft plaatsgevonden (n=95)**

	Verbetering van kindvoorzieningen	%
1	Pakket verruimen	64%
2	Verruimen van de normen voor inkomen/sociaal minimum (vergroten doelgroep)	41%
3	Verruimen van de leeftijdsgrens van de doelgroep (vergroten doelgroep)	24%

### Intensivering voorlichtings- en preventieactiviteiten

Voor wat betreft de voorzieningen anders dan in natura hebben gemeenten met de extra structurele middelen met name ingezet op voorlichtingsactiviteiten voor jongeren (39%), een integrale aanpak voor armoede- en schuldproblemen (24%) en voorlichting richting ouder(s)/verzorger(s) (21%). Ongeveer een op de drie (35%) gemeenten heeft geen investeringen gedaan in voorzieningen anders dan in natura.

**Tabel 2.8 Top-3 voorzieningen anders dan in natura waarop structurele middelen ten goede zijn gekomen**

Investering voorzieningen anders dan in natura		%
1	Voorlichtings-/preventieactiviteiten richting jeugd en jongeren	39%
2	Integrale aanpak van armoede- en schuldproblemen	24%
3	Voorlichtings-/preventieactiviteiten richting ouder(s)/verzorger(s)	21%
	Niet ingezet voor deze doeleinden	35%

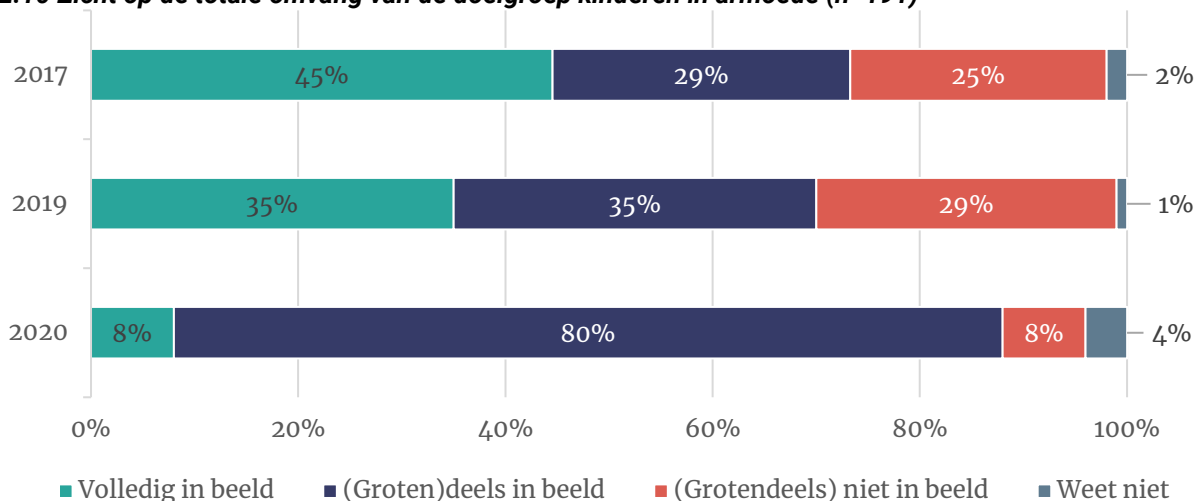
## 2.3 Bereik van kinderen in armoede

### 2.3.1 Doelgroep in beeld krijgen

#### Aantal gemeenten dat de doelgroep volledig in beeld heeft neemt af; moeite met werkende armen

Nederlandse gemeenten hebben beperkt zicht op de omvang van de doelgroep van het kinderarmoedebeleid. Van de 191 gemeenten die de vraag invulden, zeggen minder dan een op de tien gemeenten (8%) dat zij de doelgroep volledig in zicht hebben. Bij de evaluatie in 2017 was dit nog 45 procent. Acht op de tien zeggen de doelgroep grotendeels of deels wel, deels niet in beeld te hebben. De afname van het zicht op de doelgroep lijkt met name verband te houden met de toegenomen aandacht voor de groep werkende armen. Zowel uit de vragenlijst als uit de verdiepende casestudies komt naar voren dat het zicht op deze doelgroep een struikelblok voor gemeenten is. Acht procent zegt zeer beperkt of in zijn geheel geen zicht te hebben op de doelgroep, de rest (4%) weet het niet. Daarmee is de groep die zegt grotendeels of geen zicht te hebben op de doelgroep afgenomen van ongeveer een kwart tot minder dan een op de tien.

**Figuur 2.10 Zicht op de totale omvang van de doelgroep kinderen in armoede (n=191)**



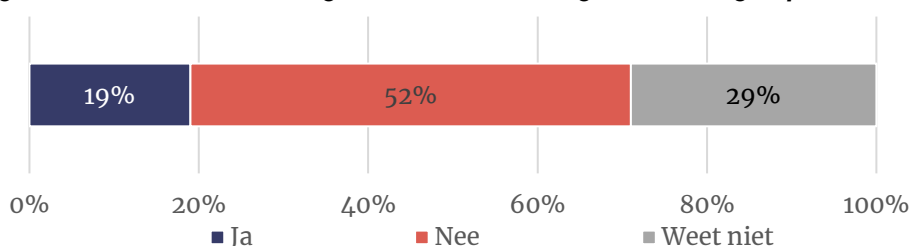
Gemeenten konden aangeven of er nog acties ondernomen worden om de doelgroep wel volledig in beeld te krijgen. Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten daarbij inzetten op organisaties als het CBS om zo een volledig(er) beeld te krijgen en daarnaast inzetten op vroegsignalering van schulden en financiële problematiek. Het CBS biedt onder meer een dashboard aan om gemeenten te ondersteunen verder zicht te krijgen op hun doelgroep(en)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Via: <https://dashboards.cbs.nl/v2/armoedethuiswonendekinderen/>

Ook voor het berekenen van het bereik onder de doelgroep later in dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van deze CBS-data om de doelgroepaantallen te verrijken. Desondanks denkt slechts een vijfde (19%) van de gemeenten die aangeven geen volledig zicht te hebben op de doelgroep dat er in de nabije toekomst wel een volledig beeld van de omvang van de doelgroep komt. De meerderheid (52%) denkt dit echter niet. De rest (29%) kan dit niet inschatten. Hieronder volgen enkele reacties van gemeenten wat zij nodig hebben om alsnog een volledig beeld te krijgen:

- “Beter contact met instellingen als SVB, UWV, Toeslagen/Belastingdienst om werkende armen te kunnen bereiken.”
- “Gegevens van de belastingdienst zouden hierbij helpen, maar daarnaast zouden actuele cijfers over inkomen nodig zijn. De cijfers van voorgaande jaren zijn – zeker in deze crisis – geen goede weergave van de actuele situatie.”
- “Landelijke definitie en onderzoek door CBS of met open data.”
- “Meer tijd en minder tegenwerking door de AVG.”
- “Wij verwachten dat het zeer lastig is om deze groep 100 procent in beeld te krijgen. Omdat het erg lastig is om iedereen met bijvoorbeeld problematische schulden in beeld te krijgen, hierdoor zal waarschijnlijk altijd een deel verborgen blijven.”
- “Medewerking van de scholen.”

**Figuur 2.11 Wordt een volledig beeld van de omvang van de doelgroep verwacht? (n=170)**



### 2.3.2 Netto bereik volgens gemeenten

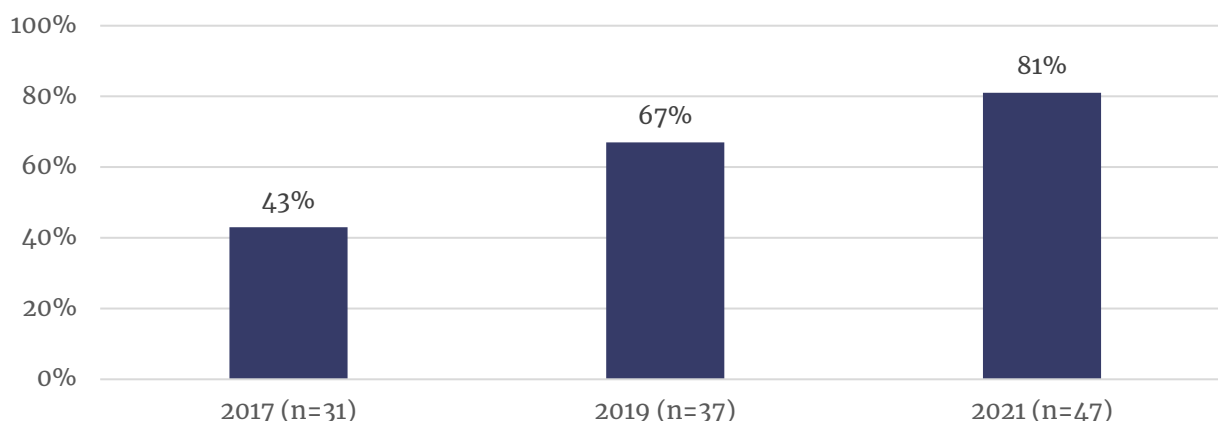
#### Geschat wordt dat acht op de tien kinderen in armoede worden bereikt

Net als bij de evaluaties in 2017 en 2019 is een inschatting gemaakt van het aandeel kinderen in armoede dat in Nederlandse gemeenten bereikt wordt. In 2017 is door bureau Bartels op basis van de cijfers van 31 gemeenten geschat dat het bereik 43 procent was. In de tussenevaluatie van 2019 was dit percentage gestegen naar 67 procent op basis van 37 gemeenten. Op basis van de voorliggende resultaten wordt het netto-bereik op dit moment geschat op 81 procent. Met het netto-bereik wordt het aantal unieke kinderen bedoeld, niet het aantal verstrekte voorzieningen (wat wordt aangeduid als het bruto-bereik).

Onder figuur 2.12 zetten wij uiteen hoe deze schatting tot stand is gekomen. Op basis van de aangeleverde gegevens door gemeenten blijkt het niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen kinderen van werkende armen en kinderen in bijstandsgezinnen. Voor gemeenten is het moeilijk om de omvang van de groep werkende armen vast te stellen omdat deze ook fluctueert blijkt uit de casestudies. Er is besloten om de opgegeven aantallen als totaal te beschouwen, net als in de voorgaande evaluaties. Wel moet hierbij genoemd worden dat uit de interviews het vermoeden naar voren komt dat het bereik onder kinderen in bijstandsgezinnen aanmerkelijk hoger is dan onder kinderen van werkende armen om de al eerder genoemde redenen waardoor deze groep moeilijk bereikt kan worden.



**Figuur 2.12 Netto-bereik van kinderen in armoede**



#### **Werkwijze schatting netto-bereik**

- Achtenzeventig gemeenten leverden cijfers aan over de omvang van de doelgroep en/of het gebruik (bruto of netto).
- Deze cijfers hadden betrekking op de periode 2018 tot en met 2020. De meest recente beschikbare cijfers voor omvang van de doelgroep en het bereik zijn meegenomen in de schatting.
- Eenenvestig gemeenten waren in staat een omvang van de doelgroep en gebruik van regelingen in aantal unieke kinderen te geven. Zes gemeenten gaven alleen een netto-bereik, maar geen omvang van de doelgroep. De omvang van de doelgroep in deze zes gemeenten is aangevuld met behulp van cijfers van het CBS.
- Met de verrijking van de data van CBS kon op basis van de gegevens van 47 gemeenten een totaal aantal kinderen in de doelgroep (43.152) en het aantal kinderen in die gemeenten die gebruik maken van een of meer regelingen (34.841) berekend worden.
- Vervolgens werd het totaal aantal kinderen dat gebruik maakt van een of meer regelingen gedeeld door het aantal kinderen in de doelgroep. Het netto-bereik komt daarmee uit op 81 procent.

## **2.4 Bestuurlijke afspraken**

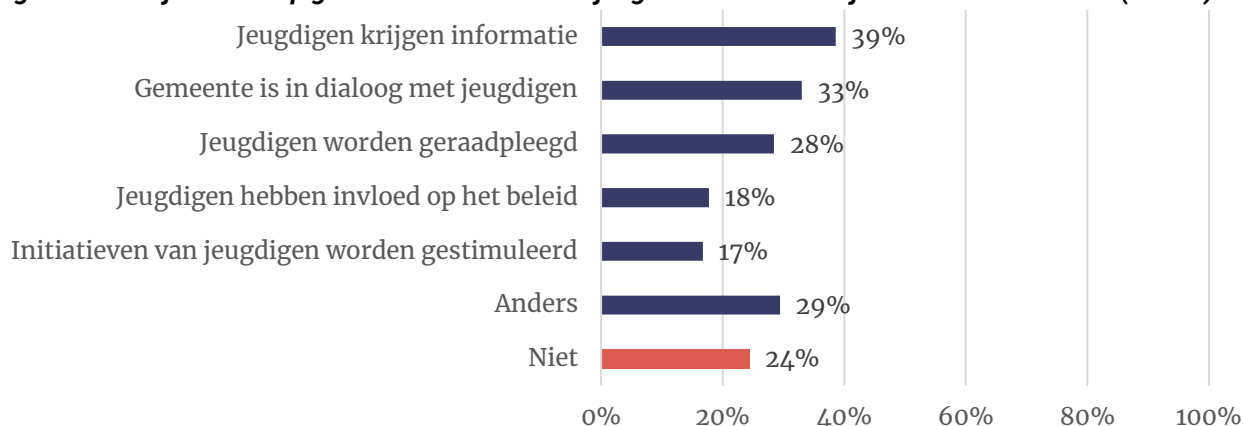
### **2.4.1 Betrekken van kinderen en jongeren**

#### **Driekwart gemeenten betreft jongeren bij kinderarmoedebeleid; methoden divers**

In de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en gemeenten is opgenomen dat het van belang is om kinderen en jongeren meer te betrekken bij kinderarmoedebeleid om effectief gebruik van de mogelijkheden en een duurzame positieve impact op de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Een ruime meerderheid (76%) van de gemeenten betreft kinderen en jongeren op dit moment op enigerlei wijze bij de aanpak van kinderarmoede. Een kwart van de gemeenten (24%) zegt dat zij dit op dit moment nog niet doen. Ongeveer vier op de tien gemeenten (39%) doen dit in de vorm van informeren.

Een op de drie gemeenten gaat met kinderen en jongeren (ook) daadwerkelijk in dialoog, bijvoorbeeld via een vaste groep vertegenwoordigers (kinder- en/of jongerenraad) of via gesprekken op school. De scholen spelen in de communicatie met de doelgroep een belangrijke rol, want iets meer dan een kwart (28%) raadpleegt kinderen en jongeren op een andere manier, vaak via voorgenoemde scholen. Wijzen waarop zij direct invloed hebben op het beleid, bijvoorbeeld door initiatieven te stimuleren of inspraak van kinderen en jongeren komen naar verhouding nog steeds minder vaak voor. Ongeveer een op de vijf gemeenten zegt dit te doen.

**Figuur 2.13 Wijzen waarop gemeenten kinderen en jongeren betrekken bij kinderarmoedebeleid (n=197)**



**Tabel 2.9 Wijzen waarop jongeren betrokken zijn bij het kinderarmoedebeleid**

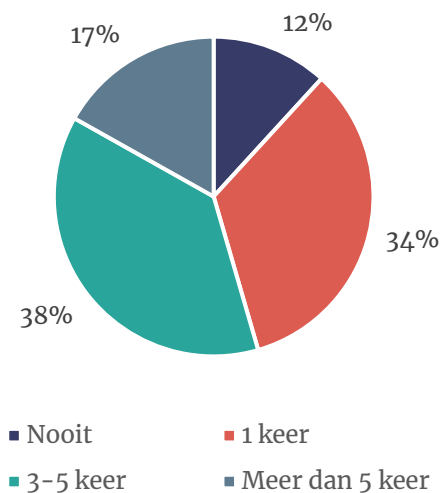
Informereren (n=76)	%	Raadplegen (n=56)	%
Via scholen	78%	Via scholen	55%
Door middel van folders, flyers, posters, billboards	70%	Via een georganiseerde bijeenkomst	45%
Via Social Media	64%	Via een vaste groep jongerenvertegenwoordigers	43%
Via Internetwebsite	58%	Via Social Media	30%
Via een (jongeren-)krant/ stadsblad/ buurkrant	34%	Via rechtstreeks contact	30%
Via een vast groep jongerenvertegenwoordigers	34%	Via een onderzoek of jongerenmonitor	27%
Via een brief	22%	Via een bezoek aan de wijken/ jongerencentra	16%
Via rechtstreeks contact	22%	Via Internetwebsite	11%
Via het jongeren informatiepunt (JIP)	16%	Anders	20%
Via e-mail of digitale nieuwsbrief	16%	Weet niet	4%
Anders	28%		
Weet niet	0%		

Dialogo met jongeren (n=65)	%	Invloed op het beleid (n=35)	%
Via scholen	58%	Via scholen	54%
Via een vast groep jongerenvertegenwoordigers	45%	Via een vast groep jongerenvertegenwoordigers	46%
Via een georganiseerde bijeenkomst	45%	Via een georganiseerde bijeenkomst	40%
Via rechtstreeks contact	28%	Via rechtstreeks contact	23%
Door eigen initiatieven van kinderen/ jongeren te stimuleren	22%	Door eigen initiatieven van kinderen/ jongeren te stimuleren	17%
Via Social Media	18%	Via Internetwebsite	14%
Via een bezoek aan de wijken/ jongerencentra	17%	Via een bezoek aan de wijken/ jongerencentra	6%
Via Internetwebsite	6%	Via Social Media	6%
Anders	20%	Anders	29%
Weet niet	0%	Weet niet	0%

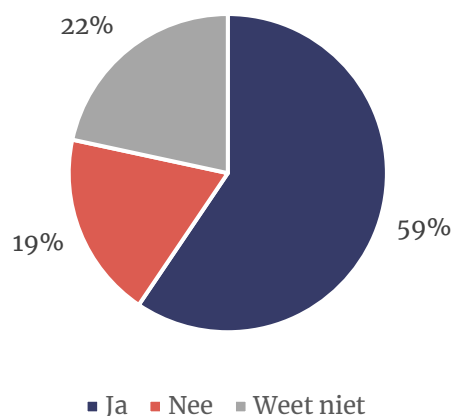
### Zes op de tien gemeenten geven navolging aan input jeugdigen

Het aantal keren dat kinderen en jongeren geïnformeerd, geraadpleegd of gevraagd worden met de gemeente in gesprek te gaan ligt bij de meeste initiatieven tussen de één en enkele keren per jaar. Een derde van de gemelde activiteiten vond in de afgelopen twaalf maanden één keer plaats en een iets groter deel (38%) van de initiatieven vond tussen de drie en vijf keer plaats. In een op de tien gevallen was het langer dan twaalf maanden geleden dat kinderen en jongeren betrokken werden bij beleid. Ongeveer zes op de tien gemeenten zeggen dat er ook acties volgen uit de input van jeugdigen.

**Figuur 2.84** Aantal keren dat jeugdigen in de afgelopen 12 maanden zijn betrokken bij kinderarmoedebeleid (n=148)



**Figuur 2.15** Is er tussen 2018 en 2020 ook daadwerkelijk iets gedaan met de resultaten van het betrekken van jeugdigen bij het ontwikkelen of uitvoeren van armoedebeleid? (n=148)

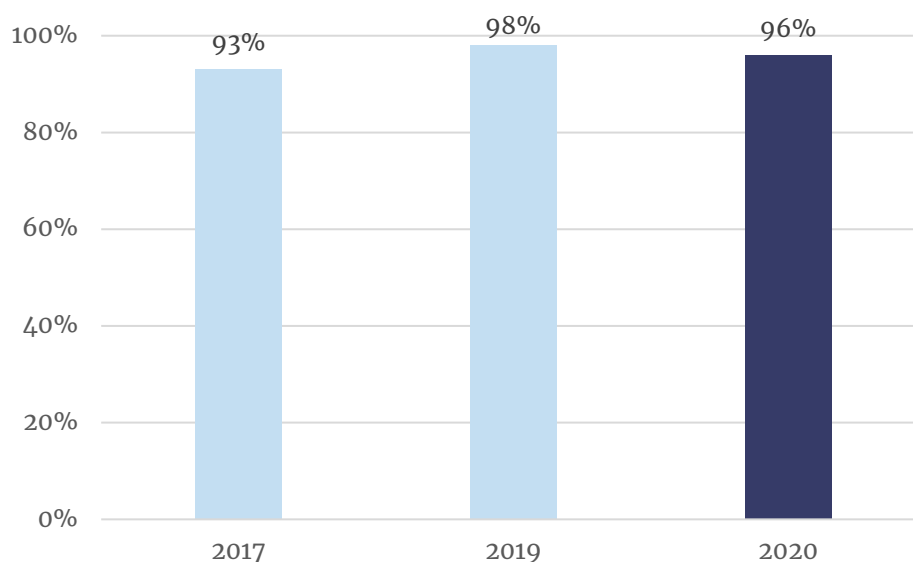


## 2.4.2 Samenwerking tussen gemeenten en lokale partners

### Gemeenten zoeken samenwerking met meer partijen

Om het kinderarmoedebeleid vorm te geven en in de praktijk tot uitvoering te brengen zoeken gemeenten steeds vaker samenwerking met meerdere partijen. Nagenoeg alle gemeenten (96%) zeggen – net als in 2017 en 2019 – dat zij samenwerken met ten minste één partij. Tabel 2.10 laat zien dat de verscheidenheid aan maatschappelijke partners waar gemeenten op het gebied van kinderarmoede mee samenwerken toeneemt. Stichting Leergeld is met 81 procent de vaakst genoemde samenwerkingspartner van gemeenten<sup>12</sup>, gevolgd door het Jeugdfonds Sport en Cultuur (67%) en welzijns- en onderwijsorganisaties (respectievelijk 67% en 64%). In 2017 werkte nog de helft van de gemeenten samen met Stichting Leergeld, 29 procent met welzijnsorganisaties en 21 procent met scholen en andere onderwijsinstellingen. We zien dus een stijging in het aantal samenwerkingspartners van gemeenten, waarbij met name opvalt dat Stichting Leergeld in steeds meer gemeenten actief is.

**Figuur 2.96 Gemeenten die samenwerken met andere partijen (n=195)**



<sup>12</sup> Overigens meldt stichting Leergeld op de eigen website dat in 74% van de gemeenten is een lokale afdeling van Leergeld actief is.

**Tabel 2.10 Samenwerkingspartners van gemeenten (n=187)**

Organisatie	% 2017	% 2019	% 2020
<b>SAM&amp;</b>			
Stichting Leergeld	50%	68%	81%
Jeugdfonds Sport en Cultuur	62%	66%	67%
Nationaal Fonds Kinderhulp	13%	23%	35%
Stichting Jarige Job	17%	18%	42%
<b>Lokaal onderwijs en welzijn</b>			
Sociale (wijk)teams	18%	19%	57%
Zorg (huisartsen, jeugdzorg, GGZ etc.)	13%	27%	28%
Welzijnsorganisaties	29%	35%	67%
Onderwijs	21%	45%	64%
Kinderopvang	-	-	28%
<b>(Sport- en cultuur)verenigingen</b>			
Lokaal Jeugdfonds Sport	-	-	21%
Lokaal Jeugdfonds Cultuur	-	-	19%
Sport- en cultuurinstellingen	18%	21%	47%
<b>Overig</b>			
Lokale armoede-coalitie	-	-	26%
Anders	-	-	28%

**Kleinere gemeenten hebben vaak minder samenwerkingspartners**

Gemeenten in een samenwerkingsverband werken gemiddeld met 6,6 organisaties samen. Opvallend is dat het gemiddeld aantal samenwerkingspartners van een gemeente lijkt samen te hangen met de omvang van een gemeente. De drie deelnemende G4-gemeenten werken gemiddeld samen met 8 partijen uit de lijst van tabel 2.11. Onder de deelnemende G40-gemeenten zijn dit gemiddeld 6,2 organisaties en onder de overige gemeenten 5,1. Kleinere individuele gemeenten buiten de G40 kiezen er bovendien vaker voor om met één partij uit SAM& te werken. Een op de drie kleinere gemeenten doet dit, tegenover 5 procent van de gemeenten uit de G40. Meer over de samenwerking met SAM& in het volgende hoofdstuk.

**88%**

van de gemeenten werkt samen met ten minste een van de partijen verbonden in SAM&.

**Tabel 2.11 Aantal partners binnen SAM& en het totaal aantal partners naar gemeentegrootte (n=187)**

Aantal partijen binnen SAM&	G4 (n=3)	G40 (n=22)	Individuele gemeenten (n=124)	Samenwerkingsverband (n=38)
Geen samenwerking met SAM&	0%	0%	6%	5%
1 partij	33%	5%	32%	26%
2 of meer partijen	67%	95%	62%	69%
Gemiddeld (totaal) aantal partners	8	6,2	5,1	6,6



## 2.5 Conclusie

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk ten aanzien van beleid, doelen, (omvang van de) doelgroepen, besteding van de structurele middelen, het bereik en de samenwerkingspartners van gemeenten. Gemeenten zijn ten opzichte van 2017 intensiever aan de slag gegaan met het onderwerp kinderarmoede. Er worden meer samenwerkingspartners betrokken, het bereik is gestegen en er is vaker aandacht voor specifieke doel- en leeftijdsgroepen.

De extra structurele middelen zijn vooral ingezet om het bestaande aanbod aan voorzieningen en regelingen te verbeteren. Deze middelen lijken grotendeels additioneel ingezet, in lijn met de bestuurlijke afspraken. Doordat pakketten zijn verruimd en in bepaalde gemeenten ook inkomensnormen, lijkt een grotere doelgroep te zijn bereikt. Doel van de bestuurlijke afspraken is dat alle kinderen in bijstandsgezinnen worden bereikt en 70 procent van de kinderen in gezinnen van werkende armen. Op dit moment wordt het totale bereik onder deze twee groepen samen geschat op 81 procent<sup>13</sup>, in de evaluatie van 2017 werd dit op 43 procent geschat. Het bereik van de doelgroep lijkt daarmee dus bijna verdubbeld. Het lukt gemeenten daarmee steeds beter de gevolgen van armoede voor kinderen te verzachten.

Toch is er nog wel sprake van witte vlekken in het bereik. Gemeenten krijgen met name weinig tot geen grip op de steeds groter wordende groep werkende armen. Oorzaken zijn onder meer de schaamte onder de doelgroep en belemmeringen door privacywetgeving, waardoor niet zonder meer inzicht kan worden verkregen in inkomensgegevens van inwoners. Ook zijn er signalen (uit andere onderzoeken) dat deze doelgroep de weg naar de gemeente ook moeilijk weet te vinden. Zo ontstaat er een mismatch, zowel vanuit de inwoner richting gemeente als andersom. Waarschijnlijk is de aandacht voor de groep werkende armen daarom ook een reden waarom minder gemeenten aangeven volledig zicht op de doelgroep te hebben. Het aantal gemeenten dat deels zicht heeft op de doelgroep is sinds 2017 wel toegenomen. De helft verwacht niet dat er op korte termijn wél een volledig beeld van de doelgroep (voornamelijk werkende armen) zal ontstaan.

Gemeenten maken bij de uitvoering van het beleid steeds vaker gebruik van samenwerkingspartners. Op dit moment werkt 88 procent van de gemeenten samen met een of meer partijen binnen SAM&. Met name de groei van het aantal gemeenten dat samenwerkt met Stichting Leergeld springt daarbij in het oog. Uit de interviews komt naar voren dat de meerwaarde van de samenwerking vooral zit in het aanvullende bereik dat de samenwerkingspartners hebben, bijvoorbeeld door de huisbezoeken die zij doen. Meer over de samenwerking binnen en met de partijen van SAM& in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>13</sup> Op basis van de opgegeven aantallen van 47 gemeenten.

# Interesting practice: Kinderen van werkende armen



## Aanleiding ondersteuning kinderen van werkende armen



Volgens de meest recente cijfers kent Nederland 220.000 werkende armen (SCP, 2019). Daarvan werken 125.000 personen in loondienst, de rest is ondernemer. Maar liefst 42 procent van de arme kinderen leeft in een gezin met werkende ouders. Het is daarom belangrijk oog te hebben voor specifiek deze grote doelgroep. Volgens het SCP (2018) zijn er drie manieren waarop armoede onder werkenden ontstaat:

- 1 te hoge lasten in het gezin;
- 2 te weinig gewerkte uren;
- 3 te late verdienste per uur.

Uit onderzoek onder ouders weten we dat gezondheidsbeperkingen, tekortschietende opleidingen, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en zorg voor kinderen ook meetellen (Snel, 2017). Het is een samenspel tussen een beperkt besteedbaar inkomen, geringe ruimte om verdien capaciteit te vergroten en aan de andere kant de minimale mogelijkheid om uitgaven te beperken en nog verder te bezuinigen dan ze al doen (Huygen en Akkermans, 2020). De beschikbare ondersteuning komt minder vaak terecht bij kinderen van werkende ouders dan bij andere groepen arme kinderen. Gemeenten en werkenden onder de armoedegrens weten elkaar moeilijker te vinden voor ondersteuning bij financiële moeilijkheden. Uit recent onderzoek van SAM& onder werkende ouders blijkt dat veel gezinnen er niet bij stil staan dat zij in aanmerking komen voor gemeentelijke voorzieningen en zij zijn ook niet vanzelfsprekend bekend bij gemeenten. Deze gezinnen maken daardoor niet optimaal gebruik van de (inkomensondersteunende) regelingen. Belemmeringen die er uit dit onderzoek komen: a) schaamte; b) aanbod is groot, onoverzichtelijk en ouders zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden; c) ze realiseren zich niet dat zij tot de doelgroep behoren; d) eerdere negatieve ervaringen staan een aanvraag in de weg en e) het aanbod sluit niet aan bij hun behoefte of is te betuttelend. Ook is de behoefte aan autonomie groot (Huygen en Akkermans, 2020). Uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat werkende ouders ook vaak geen stadspas hebben in die steden die daarmee werken. In grote steden zitten daar ook groepen ongedocumenteerde werkende ouders bij. De verwachting is dat er door de huidige coronacrisis nog meer werkende armen ontstaan: vooral (laag opgeleide) zzp'ers en kleine ondernemers lijden eronder. Dat levert veel stress op wat invloed kan hebben op de opvoeding van kinderen (Kromhout et al, 2021).

## Omgang met werkende armen

Omdat deze groep groeiende is, is er veel aandacht voor. In het hele land worden er meer dan ooit initiatieven ontplooid om kinderen van werkende armen beter te bereiken. Hierbij zien we verschillen in hoe er over werkende armen gedacht wordt en of deze groep door gemeenten (goed) in beeld is. Dit lijkt bijvoorbeeld in het oosten van Nederland heel anders dan in het westen. Zo zegt een beleidsadviseur van de gemeente Emmen: *“Dit gebied staat bekend om zijn achterstanden en zijn overervingachterstanden waar werkende armen regelmatig voorkomen. We hebben hier generaties gezinnen die in armoede leven en daardoor hebben we onze doelgroep goed in beeld. ... Aan de ene kant is het vervelend dat we in dit gebied in zo'n situatie zitten, aan de andere kant hoef je hier niemand uit te leggen dat er wat aan de hand is”*.



De situatie is daarmee anders dan in Amsterdam, waar door de hoge woonlasten en de steeds veranderende samenstelling van de bevolking de groep werkende armen moeilijker vindbaar is.

### Overdraagbaarheid

Uit het bovengenoemde onderzoek van SAM& onder werkende armen komende onder meer de volgende aandachtspunten voor gemeenten naar voren:

- door life-events komen ouders vaak in contact met professionals die hen kunnen wijzen op regelingen en kunnen informeren over ondersteuning;
- werkgevers een meer signalerende rol geven: zij kunnen werknemers die het moeilijk hebben wijzen op regelingen;
- bij het beoordelen van ondersteuningsaanvragen helpt het om uit te gaan van het feitelijk besteedbaar inkomen.

Uit de interviews met de gemeenten Emmen en Den Haag volgden de onderstaande bevindingen die hier deels op aansluiten.

- *Werkgevers betrekken bij (kinder)armoedebeleid*

Gemeenten kunnen meer werk maken van het stimuleren tot grotere dienstverbanden en hogere lonen. De adviseur gemeente Emmen zegt hierover: *“Vanuit onze re-integratieactiviteiten wordt er heel duidelijk rekening gehouden met zaken als een armoedeval. Een aantal mensen dat uit dreigt te stromen naar betaald werk loopt het risico een werkende arme te worden als ze niet begeleid worden vanuit de gemeente en er geen aanvullende afspraken worden gemaakt. Voor die tijd hebben ze binnen de bijstand een aantal toeslagen en het minimumbeleid waarop ze op terug kunnen vallen waardoor het inkomen over het algemeen een stuk hoger is dan wanneer ze kaal voor een minimumloon zouden werken. Dat zijn zaken die meegenomen worden in de contacten van de gemeente met werkgevers”*.

- *Bestaande contacten binnen de gemeente en lokale netwerken benutten*

Werkende armen met kinderen kunnen vaker gewezen worden op de kindvoorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden door gemeenteambtenaren, gekoppeld aan reeds bestaande contacten. De teamleider schulddienstverlening gemeente Emmen: *“We hebben sinds kort de verbinding gezocht met ons team Economie om de accountmanagers – die de ondernemers bezoeken – te attenderen op de ondersteuning die geboden kan worden voor ondernemers met schulden en voor hun werknemers die te maken hebben met een beslaglegging en daardoor arm zijn”*.

Beleidsmedewerker Den Haag: *“Het is lastig omdat we als gemeente niet weten wat de inkomensgegevens van inwoners zijn. We zijn altijd afhankelijk van dat mensen zich melden. Nu door de TOZO-aanvragen krijgen we er wel een iets beter beeld bij en zien we nieuwe groepen (bijv. kinderen van zzp'ers die in de problemen zijn)”*.

- *Vindplaatsen van werkende armen identificeren*

Gemeenten kunnen in kaart brengen waar de werkende armen zich in hun gemeente bevinden zoals bij maatschappelijke initiatieven, budgetcoaches, lokale projecten voor ondernemers (zoals Stadoogst en Over Rood), welzijnsorganisaties en scholen en via vindplaatsen die de regelingen en ondersteuningsmogelijkheden bekend maken. Directeur Leergeld Den Haag: *“We proberen te kijken naar voorzieningen waar werkende armen wel gebruik van maken. We staan in heel veel scholen in de schoolgids. Een andere vindplek is de vakantiepas. Elk kind in Den Haag krijgt die op eerste dag zomervakantie. Daar zit een boekje bij waarin ook e.e.a. over Leergeld staat. Het is daarnaast ook vaak mond-op-mond-reclame”*. Beleidsmedewerker gemeente Den Haag: *“Dat er nu door corona doelgroepen zijn die het altijd zelf hebben gered en nu ineens in financiële problemen komen, zoals bijv. ondernemers. Daar spelen we op in. Laten we hen vooral informeren en ondersteunen om 100 procent bekendheid te krijgen. Dit doen we door contacten te leggen met brancheverenigingen, door informatiebijeenkomsten te organiseren en nieuwsbrieven rond te sturen”*.

# 3. Samenwerking SAM&



## 3 Samenwerking SAM&

SAM& is de samenwerkingsstichting tussen Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job. Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking tussen en met deze partijen. Hierin gaan wij in op de volgende onderzoeksvraag: *‘In welke mate en op welke wijze heeft subsidie aan de vier partijen in SAM& (Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en het Nationaal Fonds Kinderhulp) meerwaarde ten opzichte van het gemeentelijke beleid?’*

### 3.1 Introductie organisaties SAM&

De vier partijen richten zich specifiek op kinderen in armoede en hebben tot doel kinderen beter te laten ‘meedoen/participeren’ in de samenleving. Hieronder schetsen wij kort de werkwijze van de afzonderlijke stichtingen alvorens wij ingaan op de vraag of de subsidie aan SAM& meerwaarde heeft ten opzichte van het gemeentelijk beleid en op welke wijze.

#### Stichting Leergeld



Via 112 lokale Leergeld stichtingen biedt de stichting kinderen in armoede kansen om te kunnen deelnemen aan binnen- en buitenschoolse activiteiten. Leergeld biedt hun hiermee een springplank, waardoor zij opbloeien, kennis en vaardigheden ontwikkelen en eigenwaarde krijgen. Gemeenschappelijk voor alle lokale Leergeldstichtingen zijn de werkwijze (de *Leergeld-formule*) en de organisatiestructuur.

Een lokaal bestuur leidt de Leergeldstichting en zorgt voor lokale fondsenwerving en PR. Een coördinator heeft de dagelijkse leiding en coördineert de werkzaamheden van de vrijwilligers. Getrainde vrijwilligers bezoeken de gezinnen (of ontmoeten deze op een spreekuur), hebben goede kennis van de lokale sociale kaart, kennen de voorliggende voorzieningen van gemeenten en begeleiden het gezin bij de hulpvraag. Via het ondertekenen van een samenwerkings-overeenkomst met Leergeld Nederland onderschrijft elke nieuw opgerichte lokale stichting de Leergeld werkwijze en organisatiestructuur en mag deze de naam ‘Leergeld’ voeren.

#### Het Jeugdfonds Sport en Cultuur



Jeugdfonds Sport & Cultuur biedt kinderen en jongeren de mogelijkheid om te sporten of culturele activiteiten te beoefenen door het lidmaatschap of de leselden te betalen aan de club of culturele instelling en de benodigde attributen te voorzien. Meedoen aan sport en cultuur draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen en biedt kinderen een uitlaatklep, veel plezier en de kans om andere vaardigheden te leren dan op school.

Het Jeugdfonds heeft een landelijk bureau en stedelijke (in gemeenten met 100.000+ inwoners) en provinciale fondsen. Hierbij zijn kleinere gemeenten aangesloten, mede vanuit het oogpunt van efficiëntie en omvang van het werkgebied. De stichtingen in het land sluiten een samenwerkingsovereenkomst af met het landelijk bureau waarin gezamenlijke afspraken zijn gemaakt over o.a. de werkwijze, organisatie en governance.

De stedelijke en provinciale fondsen bereiken de kinderen via lokale intermediairs: dat zijn professionals uit het onderwijs, de jeugdzorg, wijkteams, schuldhulpverlening, sportbuurt- en cultuurcoaches en de vrijwilligers van Leergeld. Zij doen de aanvraag voor de kinderen in het online aanvraagstelsel van het Jeugdfonds. Zij kennen de (financiële) thuissituatie van de kinderen en zetten zich op vrijwillige basis in. De fondsen vertrouwen op hun professionele oordeel.

Nieuwe intermediairs moeten zich eenmalig online aanmelden bij een lokaal fonds. Vervolgens kunnen ze een online-aanvraag doen voor een kind. Na goedkeuring van een aanvraag door het fonds kan het kind binnen gemiddeld 3 weken meedoen aan de sport- of culturele activiteiten. In 2019 hebben 8.082 intermediairs aanvragen gedaan bij een Jeugdfonds Sport & Cultuur.

### Nationaal Fonds Kinderhulp



Fonds Kinderhulp ondersteunt kinderen in armoede vanuit een landelijk bureau, er zijn geen lokale afdelingen. Er zijn 2.500 intermediaire organisaties die wel lokaal werken. Dit zijn bijvoorbeeld wijk- en sociale teams, jeugdhulporganisaties et cetera. Zij doen aanvragen bij de landelijke organisatie, die besluit over toekenning. Deze intermediaire organisaties zijn meestal stichtingen met ANBI-status. Geld gaat nooit direct naar het kind of het gezin, om meer zicht te hebben op waar het geld naartoe gaat, de hulp wordt dus in natura geboden, in voorzieningen. De voorzieningen zijn bijvoorbeeld kleding, kamerinrichting, laptops maar ook uitjes en bijvoorbeeld acties zoals actie Pepernoten en actie Zomerpret.

### Stichting Jarige Job



Stichting Jarige Job zorgt ervoor dat ouders hun kind het gevoel kunnen geven jarig te zijn. Kinderen kunnen op aanvraag een verjaardagsbox krijgen met daarin benodigdheden om hun verjaardag leuk aan te kleden. Daarnaast is het een middel om iemand te activeren om samen met anderen ook een leuke dag te beleven. Via de voedselbank, stichting Jarige Job en het platform van SAM& worden aanvragen gedaan voor een verjaardagsbox voor kinderen tot 12 jaar.

## 3.2 Samenwerking binnen SAM&

Bij de samenwerking binnen SAM& maken wij onderscheid tussen samenwerking van de vier organisaties op landelijk en op lokaal niveau. In de lokale samenwerking binnen gemeenten gaat het veelal om de samenwerking tussen Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur omdat dit de partijen zijn die lokaal werken.

### 3.2.1 Landelijke organisatie van SAM&

Eind 2016 zijn de samenwerkingsplannen tussen de vier landelijke organisaties gestart. Er werd daarvoor nog niet structureel samengewerkt tussen de organisaties. Vanuit de visie dat kinderen en gezinnen gebaat zijn bij minder versnippering en dat ze door samenwerking gezamenlijk meer kinderen kunnen bereiken met een breder pakket voorzieningen, zijn de vier organisaties eind 2016 gestart met een 'virtueel pact voor kinderen en armoede'. Er zijn in 2016 samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de vier organisaties onder de naam "Kansen voor alle Kinderen".

In 2019 is de samenwerking tussen de vier partijen verder geformaliseerd, door middel van oprichting van de (overkoepelende) stichting *Samen voor Alle Kinderen (SAM&)*, met een bestuur waarin de directeuren van de vier deelnemende organisaties zijn vertegenwoordigd en een onafhankelijke voorzitter.

De Stichting SAM& zorgt voor de verbinding en bundeling van de activiteiten van de vier organisaties. Vanuit de stichting wordt een aantal gezamenlijke activiteiten gedaan zoals<sup>14</sup>:

- de gezamenlijke aanvraag portal voor jongeren, ouders en intermediairs (waarin ook de gemeentelijke voorzieningen worden ontsloten);
- contacten onderhouden met de landelijke politiek, VNG et cetera;
- stroomlijnen van subsidieaanvragen;
- partnerships met bedrijven en sponsors (bijv. de Rabobank en de Vriendenloterij);
- communicatiecampagnes t.b.v. naamsbekendheid;
- stimuleren van lokale samenwerking;
- het aanwenden van de expertise om het bereik van kinderen in armoede te vergroten.

Er werken op dit moment vijf mensen bij de Stichting (deeltijd): een coördinator, twee mensen op het vlak van communicatie en 2 mensen die de servicedesk bemannen en de database beheren van de website/portal SAM&. Er is bewust gekozen voor een klein (lean & mean) gezamenlijk bureau.

### **Ontwikkeling van het portal [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl)**

Belangrijke activiteit van de Stichting SAM& is het gezamenlijke portal. Hier kunnen zowel ouders als intermediairs online aanvragen doen voor kindvoorzieningen. Het portal is bedoeld als extra aanvraagroute voor ouders en intermediairs om meer kinderen in armoede te bereiken. De mogelijkheden tot aanvragen verschillen per gemeente. Dit is afhankelijk van wat een gemeente zelf biedt, of een lokale stichting Leergeld of JFSC is aangesloten en of er nog andere voorzieningen zijn in een gemeente, bijv. via een andere stichting dan die van de SAM& partijen. De ontwikkeling van de gezamenlijke portal op [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) bleek complex en duurde veel langer dan vooraf ingeschat, blijkt uit de interviews.

De functie waarin ouders zelf aanvragen kunnen doen was als eerste gereed. Begin 2020 zijn de voorliggende voorzieningen die gemeenten zelf bieden inzichtelijk gemaakt. Hiermee is het voor ouders van de gemeenten die zelf voorzieningen aanbieden mogelijk om via [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) te zien waar ze moeten zijn voor gemeentelijke/lokale voorzieningen. In 2019 is ook informatie over financiële zelfredzaamheid op de website gekomen onder het kopje 'Grip op geld'. Dit is tot stand gekomen door samenwerking met Rabobank en NIBUD<sup>15</sup>. In juni 2020 is ten slotte ook de mogelijkheid voor intermediairs om aanvragen te doen via de portal beschikbaar gekomen, deze heeft nog enige ontwikkeling en dit is een prioriteit in 2021.

---

<sup>14</sup> Jaarverslag SAM& (2019)

<sup>15</sup> Jaarverslag 2019 SAM& en informatie door SAM& verstrekt over gebruik portal.

### **Portal vooral in enkele gemeenten actief gebruikt**

Sinds het portal actief is, zijn er via het portal vanaf eind 2019 en heel 2020 27.000 voorzieningen aangevraagd voor ongeveer 16.000 kinderen. In 2018 maakten 264.000 minderjarige kinderen deel uit van een huishouden met een laag inkomen<sup>16</sup>. Dit betekent dat voor ongeveer 6 procent van de kinderen uit de doelgroep een aanvraag is gedaan via de portal. Onbekend is of deze kinderen aanvullend zijn bereikt of dat zij anders ook een aanvraag hadden gedaan via de eigen gemeente of lokale partij.

Het aantal aanvragen in de portal hangt nauw samen met hoe de lokale organisaties samenwerken en de website [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) lokaal promoten. Het blijkt dat er vooral vanuit enkele individuele gemeenten veel aanvragen komen zoals uit Sittard-Geleen (meer dan 2.000), Hardenberg, Ommen, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân. In Leeuwarden, die pas in oktober 2020 op het systeem is aangesloten zijn er meer dan 1.100 aanvragen geweest in drie maanden. Dit komt mogelijk doordat in deze gemeenten lokaal actief gecommuniceerd wordt over de portal.

### **Veel gemeenten en/of lokale partijen hebben eigen (lokale) portals ingericht die de voorkeur krijgen**

Een van de doelstellingen van SAM& is het ontwikkelen van een gemeenschappelijk online portal voor ouders, jongeren en intermediairs. Het idee is dat iedereen in Nederland via dit portal zijn aanvraag voor een voorziening kan doen en zo een extra route wordt gecreëerd om mensen te bereiken. In 2020 is gestart met het aansluiten van lokale partijen op dit portal. De ontwikkeling van het portal duurde langer dan verwacht. Vrijwel iedere lokale afdeling heeft ook haar eigen website met aanvraagformulieren en in een aantal gemeenten is ook een eigen gezamenlijke gemeentelijke portal gebouwd voor aanvragen. Dit wordt door deze gemeenten en lokale afdelingen vooralsnog als effectiever gezien.

Gesproken gemeenten en lokale afdelingen in de casestudies zijn niet allemaal enthousiast over de landelijke SAM&-portal. Er wordt aangegeven dat er nauwelijks aanvragen via deze route binnenkomen. Daarnaast past de portal voor een aantal gemeenten niet bij de lokale aanpak, vaak omdat de gemeente de aanvragers ook graag zelf ziet. Zo wilde de gemeente Den Bosch bij de komst van het portal van SAM& graag zelf de centrale toegang behouden via het lokale loket "Eerste Hulp Bij Geldzaken". Zij spreken en zien het liefst inwoners persoonlijk. Dan kunnen zij gezamenlijk met de inwoner kijken of zij recht hebben op meer voorzieningen, zoals toeslagen. Dit is niet mogelijk met de portal omdat deze geen gegevens doorgeeft aan gemeenten, mede vanwege de AVG.

Voor andere gemeenten geldt dat de landelijke reclamespotjes rond het portal van SAM& te snel kwamen en gemeenten hier nog niet op waren voorbereid. Een gemeente geeft aan: *"Daarmee bereik je het tegenovergestelde. Inwoners gaan bellen met de gemeente omdat ze niet konden aanvragen terwijl wij niet op de hoogte waren en zij denken dan dat ze er geen recht op hebben. Dat is echter wel zo maar alleen de weg ernaartoe is nog niet helemaal duidelijk"*.

---

<sup>16</sup> CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2019.

### **Verschillen in wijze van samenwerking op landelijk niveau**

Samenwerking tussen de partijen van SAM& op landelijk niveau is een uitdaging, maar het is wel heel erg van belang volgens de gesproken organisaties. 'Iedereen heeft hetzelfde doel, maar de weg naar dat doel is anders'. Dat vergt een goede afstemming. Twee van de vier organisaties opereren landelijk, te weten: Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job. Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport en Cultuur werken regionaal, waarbij Stichting Leergeld ook veel lokale afdelingen met eigen vrijwilligers heeft. Dat vereist een andere manier van omgaan met elkaar.

Bij Stichting Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur gaat veel aandacht uit naar de samenwerking op lokaal niveau, aldus de landelijke organisaties. Bijvoorbeeld door de besturen onderlinge afspraken te laten maken over het onderling naar elkaar doorverwijzen, communicatie en/of overleg met de gemeente. Bij de samenwerking tussen Jarige Job en Fonds Kinderhulp gaat het meer om de uitwisseling van ontvangen goederen. En tussen Stichting Leergeld en Jarige Job om het aanvragen van verjaardagsboxen door Stichting Leergeld bij Stichting Jarige Job. Door de samenwerking in SAM& weten de organisaties elkaar wel makkelijker te vinden en stimuleren ze elkaar in bijvoorbeeld communicatiecampagnes en werving van fondsen.

#### **3.2.2 Lokaal**

Zoals aangegeven vindt lokale samenwerking plaats tussen Stichting Leergeld en het JFSC. Landelijke aandacht voor de lokale samenwerking en het stimuleren hiervan is er sinds één á twee jaar, met als startpunt 2019. Daarnaast is men vanaf 2020 begonnen lokale stichtingen van beide organisaties aan te laten sluiten op de landelijke portal van SAM&.

### **Samenwerking op lokaal niveau verschilt sterk per gemeente**

Als het gaat om de ondersteuning van kinderen in armoede op lokaal niveau is de organisatie vaak historisch zo gegroeid. De lokale Leergeldstichtingen zijn zelfstandige organisaties die hun eigen keuzes (mogen) maken. Dit maakt dat de samenwerking met het JFSC niet altijd overal vanzelfsprekend is en ook erg verschilt per gemeente blijkt uit de casestudies. Binnen de gemeenten zijn er vele 'smaakjes' van samenwerking. Er zijn gemeenten zoals Den Haag en Laarbeek waar Leergeld de hoofduitvoerder is van het kinderarmoedebeleid. Er zijn gemeenten waar beide organisaties zeer actief zijn en er regelmatig overleg is of waar er één coördinator is voor zowel Stichting Leergeld als het JFSC zoals in Venlo. In Amsterdam zijn er naast Stichting Leergeld en het Jeugdfonds Sport, die bij JFSC is aangesloten, nog andere stichtingen actief zoals SINA en het Jeugd Cultuurfonds die niet bij JFSC zijn aangesloten. Daarnaast geldt dat niet elke Leergeldstichting met dezelfde criteria qua voorzieningen en vergoedingen werkt wat dit voor een provinciaal/regionaal fonds Jeugd & Cultuur soms lastig maakt.

Zo geeft één provinciaal fonds aan: *“Leergeldorganisaties werken op verschillende manieren met andere criteria. Wij vergoeden een bedrag. Sommige Leergeldorganisaties vullen dit bedrag aan bijv. als een activiteit veel duurder is, anderen vullen dit gat met een waardebon en weer andere Leergeldorganisaties kunnen daar niks mee. Dat maakt het lastig. Ook komen situaties voor dat iemand zegt “een vriendin van mij die krijgt dat en dat”, maar die woont dan in een andere gemeente waar weer andere budgetten en andere afspraken zijn”*.

Een ander provinciaal fonds geeft aan: “De ene Leergeldorganisatie is eigenwijzer dan de andere. Sommigen willen geen subsidie en andere juist wel. Dat maakt dat je met iedereen andere afspraken moet maken en op een andere manier moet samenwerken”.

### 3.3 Samenwerking SAM& met gemeenten

#### Meeste gemeenten werken samen met de partijen van SAM& en waarderen dit

De organisatie van de ondersteuning van kinderen in armoede is in veel gemeenten historisch zo gegroeid en niet iedere gemeente kan aangeven waarom met bepaalde partijen wordt samengewerkt of waarom niet. Als het eenmaal goed loopt is er voor de gemeente geen noodzaak om dingen te wijzigen. Van de gemeenten werkt 88 procent met een of meerdere partijen van SAM& samen, blijkt uit de enquête. Dit zijn met name Stichting Leergeld en JFSC. De meeste gemeenten werken samen met Stichting Leergeld, 81 procent, gevolgd door JFSC, 67 procent. De samenwerking wordt goed gewaardeerd en er is nauwelijks verschil tussen de organisaties, zoals te zien is in tabel 3.1. Veel gemeenten verstrekken subsidie aan Stichting Leergeld en JFSC voor het verstrekken van voorzieningen. Zij voeren daarmee deels het beleid van de gemeente uit. Overleggen met deze partijen door de gemeente verschillen van gestructureerd eens per maand of kwartaal tot incidenteel. In vrijwel geen enkele gemeente worden afspraken gemaakt met de partijen van SAM& over het aantal te bereiken kinderen.

**Tabel 3.1. Aandeel gemeenten dat samenwerkt met SAM&- organisatie en bijbehorende waardering**

	Aandeel gemeenten dat met SAM&-samenwerkt	Rapportcijfer van gemeenten voor samenwerking
Stichting Leergeld	81%	7,9
Jeugdfonds Sport en Cultuur	67%	7,8
Stichting Jarige Job	42%	8,0
Fonds Kinderhulp	35%	8,0

Zowel het Jeugdfonds Sport en Cultuur als Stichting Leergeld geven in de interviews aan dat voor hen de samenwerking met gemeenten ook belangrijk is. Gemeenten zijn vaak een van de grootste geldverstrekkers en soms de enige voor de lokale afdelingen.

#### Bestuurlijke afspraken lijken impuls aan samenwerking te hebben gegeven

Van de gemeenten die samenwerken met een of meerdere organisaties van SAM& geeft ruim 40 procent aan dat deze samenwerking in 2017 of later is gestart. Daarmee lijken de bestuurlijke afspraken die in 2016 zijn gemaakt een impuls te hebben gegeven aan de samenwerking.

**Tabel 3.2. Aandeel gemeenten dat met betreffende organisatie in 2017 of later is gaan samenwerken**

	Aandeel gemeenten dat in 2017 of later is gaan samenwerken
Stichting Leergeld	42%
Jeugdfonds Sport en Cultuur	30%
Stichting Jarige Job	46%
Fonds Kinderhulp	41%



### **Nieuwe afstemming noodzakelijk wanneer nieuwe organisaties actief worden**

De subsidie die SAM& ontvangt van het ministerie van SZW is ingezet op het bereiken van meer kinderen. Bij Stichting Leergeld konden de lokale Leergeldstichtingen een plan indienen bij de landelijke organisatie en kregen zij subsidie voor de kinderen die zij meer wisten te bereiken ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit was aantrekkelijk voor nieuwe Leergeldstichtingen omdat zij het eerste jaar sowieso meer kinderen bereikten dan het jaar ervoor en het ook de eerste jaren nog relatief makkelijk is om het bereik te vergroten. Op een gegeven moment loopt men tegen een plafond en moet men communicatie en activiteiten intensiveren om de moeilijk bereikbare doelgroepen te vinden. Dan is deze subsidie vanuit de landelijke organisatie minder aantrekkelijk.

In de afgelopen jaren zijn er een flink aantal nieuwe stichtingen gestart, zoals bijvoorbeeld in Hoogeveen en Amsterdam. Tweeënvijftig procent van de lokale stichtingen Leergeld en 30 procent van de Jeugdfondsen Sport en Cultuur zijn pas in 2017 of later samen gaan werken met de gemeenten, blijkt uit de vragenlijst. Er heeft dus een enorme groei plaatsgevonden sinds 2017. Daarnaast is bijvoorbeeld in Amsterdam het Jeugdeducatiefonds gestart. Het Jeugdeducatiefonds helpt om de ontwikkelingskansen van kinderen die opgroeien vanuit een achterstand te vergroten. Aanvragen voor het fonds lopen via de basisschool, vanuit de visie dat daar bekend is, wat de talenten en intellectuele mogelijkheden van de kinderen zijn. Dit is dus weer een andere werkwijze dan de SAM&-organisaties.

Wanneer een nieuwe afdeling of organisatie start in een gemeente moeten er opnieuw zaken worden afgestemd met gemeenten en deze organisaties. Bijvoorbeeld over wie welke doelgroep voor zijn rekening neemt, de werkwijze, wie welke ondersteuning biedt etc. Dit verloopt niet altijd even soepel blijkt uit de casestudies. Bijvoorbeeld een nieuwe organisatie gaat vaak vol enthousiasme aan de slag maar blijkt dan dezelfde doelgroep met dezelfde voorzieningen te bedienen als een al bestaande organisatie en dat zorgt voor onderlinge concurrentie. Of er is onduidelijkheid wie welke voorziening vergoedt waardoor ouders van het kastje naar de muur worden gestuurd.

### **Meerwaarde van SAM& wordt vooral in lokaal perspectief met lokale partners gezien**

Wanneer gemeenten gevraagd wordt naar ervaringen in de samenwerking met SAM& gaat het met name om goede ervaringen in de lokale samenwerking met partijen als Stichting Leergeld en JFSC. Over de landelijke samenwerking zijn gemeenten kritisch. Zowel uit de uitgezette vragenlijst als de casestudies blijkt dat men van de landelijke samenwerking vrij weinig terugziet en hier de meerwaarde ook niet van inziet. Het ontbreekt aan afstemming met de lokale situatie en de website [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) wordt (nog) niet als toegevoegde waarde gezien. Zoals eerder aangegeven is de landelijk reclamecampagne bij veel gemeenten en lokale afdelingen niet goed gevallen omdat hij te vroeg kwam. Lokale afdelingen waren er nog niet op ingericht waardoor er verwarring bij ouders ontstond. En gemeenten kregen telefoontjes terwijl ze niet waren voorbereid waardoor ze niet goed konden doorverwijzen.

Een van de lokale afdelingen zegt daarover: *“Landelijk zijn de lijnen daar veel te lang voor. Armoede is zo ingebed in lokale hulpverleningsorganisaties, scholen, sport ... de kansen liggen daar om kinderen gelijke kansen te geven; daar zijn de mogelijkheden veel groter dan op landelijk niveau. Ik kan me voorstellen dat SAM& opgericht is als gesprekspartner: je vertegenwoordigt een groot aantal kinderen. Maar als het gaat om de uitstraling lokaal zie ik SAM& niet als een entiteit”*.



Een andere lokale afdeling geeft aan dat de landelijke afspraken die worden gemaakt soms tegenstrijdig zijn met de lokale subsidieafspraken met gemeenten: *“Verder blijken Leergeld Nederland en de landelijke koepel van de Jeugdfondsen Sport & Cultuur laatst te hebben afgesproken dat aanvragen die via Leergeld binnenkomen bij de Jeugdfondsen niet meer gebonden zijn aan de lokaal gemaakte afspraken over maximale bedragen, maar hoger mogen zijn. Omdat het Jeugdfonds Sport & Cultuur in een van de gemeenten echter subsidieafspraken heeft met de gemeente (die gebaseerd zijn op het lokale afgesproken maximumbedrag), kan dit niet opeens gewijzigd worden”*.

### **De lokale samenwerking van SAM& partijen met gemeenten gaat goed: lokale netwerk grootste meerwaarde**

In de ene gemeente loopt het beter dan in de andere maar in de meeste gemeenten gaat de samenwerking tussen gemeenten en SAM& partijen goed. Gemeenten geven aan dat ze het prettig vinden dat er bereidheid is om samen te werken door de verschillende organisaties en dat er meegedacht wordt. Uit zowel de vragenlijst als de casestudies blijkt ook dat de lokale afdelingen vaak een groot lokaal netwerk hebben en de sociale kaart goed kennen. Een lokale afdeling zegt: *“Het constant actualiseren van die sociale kaart en daar aansluiting zoeken en contacten onderhouden is een belangrijk deel van ons werk. Het is altijd goed om bezig te blijven met de vraag: wie zijn de belangrijkste stakeholders als het gaat om het bereiken van deze kinderen?”* Een gemeente geeft aan: *“Als we iets willen doen, dan gaan we om tafel met [lokale afdelingen van] SAM&. Die hebben we echt nodig voor het bereik. Ze hebben veel contacten met de verenigingen, en hebben veel intermediairs”*.

Een ander positief punt is dat de lokale afdelingen vaak meer maatwerk kunnen leveren en laagdrempeliger zijn. Zo wordt aangegeven: *“De gemeente heeft een bepaalde rol in de stad, daar hangt een stigma omheen. Als je via de gemeente werkt heb je bepaalde regels waar je je aan moet houden. Bij de fondsen zit je meer in een grijs gebied. 80 procent gaat binnen de normale regels. Bij de fondsen is dat wat lossier. Je moet er soms van af kunnen wijken. Dat gaat makkelijker als de fondsen niet onder een gemeente vallen. Je kunt als je los van de gemeente staat meer maatwerk leveren. De gemeente werkt ook wat langzamer”*.

Een andere meerwaarde die gemeenten zien en die ook de partijen van SAM& aangeven is dat zij ook in staat zijn om andere geldbronnen aan te boren. Denk aan sponsoring van bedrijven of acties van serviceclubs. Zij zouden daardoor meer kinderen kunnen helpen dan alleen met het geld van de gemeente en het ministerie. Toch wisselt het sterk per afdeling in hoeverre het lukt om extra middelen te werven. Het JFSC Drenthe is het in 2019/2020 gelukt om op een wedstrijdshirt van FC Emmen te komen. En zij hebben een actie met een bedrijf gehad waardoor kinderen met een beperking op zwembad konden. Maar een andere gemeente geeft aan: *“Het ontwikkelen van fondswerving blijft achter, waardoor gemeentelijke subsidie hoog is”*.

### **Gevaar van versnippering bij lokale samenwerking**

Er worden ook een aantal knelpunten genoemd. Zo geven gemeenten aan dat er door de diverse lokale partijen die actief zijn versnippering ontstaat. Zij zouden graag één loket zien. Dit laatste wordt in een aantal gemeenten ook gerealiseerd maar in andere gemeenten verloopt de samenwerking minder soepel en lukt dit niet.



Een ander punt van aandacht dat gemeenten noemen is dat er hoofdzakelijk gewerkt wordt met vrijwilligers bij lokale afdelingen. Dit gebeurt volgens hen vanzelfsprekend niet altijd even professioneel en bovendien kun je van vrijwilligers ook niet te veel vragen. Een lokale afdeling zegt hier zelf over: *“De ene keer gaat het qua contacten beter dan de andere keer. Vaak valt of staat iets met een bepaald persoon en als die weggaat en het is niet goed overgedragen kan het zo verwateren”*. Met de coronacrisis wil niet iedere vrijwilliger op huisbezoek en ook het uitvragen van het brede spectrum wil niet iedere vrijwilliger. In Amsterdam is er daarom voor gekozen dat professionals van stichting Samen Is Niet Alleen (SINA) de huisbezoeken afleggen.

Positieve punten	Knelpunten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er hoeft maar één aanvraag te worden gedaan</li> <li>• Bereidheid om samen te werken, mee te denken, kennis te delen, korte lijnen</li> <li>• Lokale kennis/ groot netwerk</li> <li>• Breder aanbod van voorzieningen</li> <li>• Laagdrempelig</li> <li>• Kunnen ‘soepeler’ met de regels omgaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versnippering</li> <li>• Samenwerking tussen partijen</li> <li>• Iedere partij heeft zijn eigen voorwaarden</li> <li>• Onduidelijkheid over financiële afspraken</li> <li>• Afhankelijkheid vrijwilligers/ niet altijd even professioneel</li> <li>• Het lukt niet goed om ook nog andere geldstromen te werven door de lokale afdeling</li> </ul>

### Overlap in taken en werkzaamheden beperkt

Wanneer gemeenten samenwerken met Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport en Cultuur dan subsidiëren zij deze organisaties over het algemeen voor het verstrekken van voorzieningen in natura aan kinderen in armoede. In sommige gemeenten worden zelf ook nog voorzieningen verstrekt naast voorzieningen via Stichting Leergeld en JFSC door bijvoorbeeld een stadspas, maar dat gaat veelal om een ander type voorzieningen. Je krijgt bijvoorbeeld korting op musea, de bioscoop of het zwembad of kunt een gratis identiteitskaart aanvragen.

In Amsterdam lijkt de overlap in taken en werkzaamheden tussen gemeente en fondsen het grootst doordat daar de voorzieningen die door Leergeld en JFSC worden verstrekt ook vaak door de gemeente worden verstrekt terwijl het in andere gemeenten juist vaak wordt uitbesteed aan de SAM&-partners. Maar in Amsterdam hebben de partijen buiten de gemeente ook de expliciete opdracht om zich te richten op die kinderen die niet in beeld zijn bij de gemeente Amsterdam zoals kinderen van werkende armen of ongedocumenteerden.

## 3.4 Besteding middelen

In de loop van 2017 heeft het kabinet structureel € 100 miljoen euro extra per jaar beschikbaar gesteld, specifiek ten behoeve van kinderen die opgroeien in een huishouden met een laag inkomen. Van deze € 100 miljoen gaat sinds 2017 jaarlijks € 10 miljoen naar de partijen, verenigd in het samenwerkingsverband SAM&. Van deze 10 miljoen gaat ongeveer 5 procent naar de SAM& organisatie. Deze middelen zijn onder andere ingezet voor het ontwikkelen van de landelijke portal, externe communicatie zoals een landelijke publiekscampagne voor bewustwording van kinderarmoede, fondsenwerving en het meten van impact. De overige 95 procent wordt verdeeld over de fondsen gericht op het bereiken van meer kinderen met voorzieningen in natura. Zij besteden dat ieder op hun eigen manier. Hieronder geven wij per fonds kort weer hoe.

### **Leergeld**

De projecten van Leergeld van de subsidie van het ministerie van SZW 'alle kinderen doen mee' lopen nog tot en met eind 2021. Ze zijn begonnen in 2017 en de projecten zijn uit te splitsen in 3 doelen:

- 1 Landelijke dekking uitbreiden. Uitgebreid naar extra gemeenten. Het faciliteren van nieuwe stichtingen of van stichtingen die gebied gingen uitbreiden.
- 2 Meer groei van kinderen. Stichtingen moesten eigen plan indienen om groei te realiseren. Ze gingen harder op zoek naar gezinnen.
- 3 Uitbreiding van het voorzieningenpakket per kind (elk kind een zo volledig mogelijk pakket).

### **JFSC**

Elk stedelijk/provinciaal fonds kon voor de extra middelen vooraf een plan indienen bij het landelijk bureau over de wijze waarop zij groei wilden gaan realiseren in het aantal te bereiken kinderen en het aantal verstrekte voorzieningen. Op basis hiervan konden zij gebruik maken van de extra subsidie die SZW heeft verstrekt voor de samenwerking in SAM&. Het daadwerkelijke bedrag dat de stedelijke/provinciale fondsen aan subsidie hebben gekregen, hing af van de daadwerkelijke groei in het aantal kinderen dat zij hebben weten te realiseren. Het was dus een vorm van resultaatfinanciering. De plannen die fondsen maakten om groei te realiseren hadden betrekking op: manieren om meer intermediairs te werven of op het aanboren van nieuwe doelgroepen of nieuwe activiteiten (zoals de Cruyff Courts).

### **Jarige Job**

Het bedrag dat Jarige Job heeft ontvangen is naar de extra verjaardagsboxen gegaan die uitgegeven zijn door de samenwerking in SAM&.

### **Kinderhulp**

Door de samenwerking zijn er ook meer aanvragen bij fonds Kinderhulp. De extra middelen die zijn ontvangen vanuit het ministerie van SZW worden uitgegeven aan de voorzieningen die daardoor verstrekt zijn.

## **3.5 Bereik van SAM& onder de doelgroep**

### **Het bereik van het aantal kinderen in de doelgroep is toegenomen**

Het aantal kinderen dat een voorziening krijgt, maar met name ook het aantal voorzieningen dat verstrekt is, is flink toegenomen de afgelopen jaren. In tabel 3.3 is het aantal voorzieningen verstrekt door JFSC en door Nationaal Fonds Kinderhulp weergegeven en het aantal unieke kinderen dat is bereikt door Stichting Leergeld en Stichting Jarige Job. Beiden zijn toegenomen. Het jaar 2020 is een bijzonder jaar vanwege de coronacrisis. In dit jaar is een daling zichtbaar bij JFSC en Kinderhulp. Dit wordt veroorzaakt door het sluiten van sportclubs, zwembaden, dansscholen maar ook het sluiten van pretparken (dagje uit) en vakantiecampen voor kinderen. Daar staat tegenover dat in 2020 veel laptops zijn geleverd t.b.v. het thuisonderwijs.

**Tabel 3.3. Aantal verstrekte voorzieningen of bereikte kinderen door de SAM& partners**

	2016	2017	2018	2019	2020
Leergeld*	84.000	103.000	112.000	126.838	131.203
Sport & Cultuur**	57.000	70.000	76.000	81.935	70.962
Jarige Job*	20.000	30.000	55.000	67.568	80.882
Kinderhulp**	90.000	112.000	125.000	121.829	106.784
<b>Totaal***</b>	<b>251.000</b>	<b>315.000</b>	<b>368.000</b>	<b>398.170</b>	<b>389.554</b>

\* Aantal unieke kinderen geholpen

\*\* Aantal keer een kind geholpen waarvan naar schatting 85% unieke kinderen

\*\*\* Optelsom van de geholpen kinderen van de partners. Hier zit overlap in.

Een belangrijke vraag is hoeveel unieke kinderen er bereikt worden door de gezamenlijke partijen in SAM&. Dat is tot op heden niet heel nauwkeurig te meten want:

- een kind kan een voorziening van meerdere SAM&-organisaties ontvangen of meerdere voorzieningen van één organisatie ontvangen (m.u.v. Stichting Jarige Job);
- ontdebelen is nog niet goed mogelijk doordat de SAM&-organisaties verschillende ICT systemen gebruiken en niet altijd (op dezelfde wijze) dezelfde dingen registreren;
- de privacy wetgeving zorgt voor beperkingen. De SAM&-organisaties werken immers met grote hoeveelheden privacygevoelige gegevens. Denk hierbij aan namen, geboortedata, adresgegevens, inkomensgegevens etc. Deze mogen niet zomaar gedeeld worden geven de organisaties aan.

De doelgroep van SAM& en van gemeenten is deels dezelfde. Wel kunnen de partners van SAM& ook kinderen helpen die niet door de gemeenten kunnen worden geholpen. Denk hierbij aan ongedocumenteerden, kinderen van gezinnen die net buiten de inkomensgrenzen vallen en kinderen van gezinnen met een hoog inkomen maar met veel schulden. Indien er in een gemeente wordt samengewerkt zijn er onderling wel afspraken gemaakt wie welke groep bedient met welke voorzieningen waardoor de overlap beperkt is. Bijvoorbeeld wanneer het Jeugdeducatiefonds actief is op een school wordt dat eerst gebruikt. Of het JSFC gaat over sport en cultuur en Stichting Leergeld over zaken voor school en een fiets maar niet over vergoeding voor sport en cultuur.

### **Lokale samenwerking helpt voor het bereiken van meer kinderen**

Negen op de tien gemeenten geeft aan dat de samenwerking met de lokale partijen in SAM& leidt tot een groter bereik van de doelgroep. Dit blijkt uit cijfers die gemeenten zelf bijhouden en/of uit jaarverslagen van de partijen van SAM&. Het gezamenlijk vergroten van het bereik van kinderen in armoede wordt gerealiseerd door 'de verschillende kanalen' van de samenwerkende organisaties te benutten. De vrijwilligers van Stichting Leergeld gaan altijd eerst op huisbezoek en hebben daardoor een breed beeld van het gezin. Zij voeren een gesprek met het gezin over alle zaken die nodig zijn voor de kinderen om mee te kunnen doen. Zij verwijzen daarbij waar mogelijk door naar de andere organisaties (bijv. naar JSFC en stichting Jarige Job) of doen daar rechtstreeks een aanvraag. Hierdoor is bijvoorbeeld het aantal aanvragen bij Jarige Job flink toegenomen sinds de samenwerking in SAM&. Stichting Leergeld is voor meer dan de helft van de aanvragen van Jarige Job de intermediair. In tabel 3.4 is weergegeven wat het aantal aanvragen is van Stichting Leergeld bij de andere fondsen.

**Tabel 3.4. Aantal doorverwijzingen onderling door de SAM& partners**

	2019	2020
Aanvraag gedaan door Leergeld voor een voorziening van Kinderhulp	5.855	5.587
Aanvraag gedaan door Leergeld voor een verjaardagsbox van Jarige Job	37.492	46.628
Het aantal keren dat Leergeld beroep heeft gedaan op JFSC voor het leveren van een voorziening	16.992	20.648
<b>Totaal</b>	<b>60.339</b>	<b>72.863</b>

Andere groeimechanismen die gemeenten noemen zijn dat de betreffende organisaties dicht bij de doelgroep staan, ze een goede bekendheid hebben, ze actief op zoek gaan naar de doelgroep en ze geen overheid zijn waardoor de drempel lager is.

Ook de SAM& partijen zelf geven aan dat er door samenwerking meer kinderen worden bereikt en dat zij beter worden ondersteund. Ook kinderen uit gezinnen die niet binnen de formele inkomensgrenzen van het gemeentelijk minimabeleid vallen maar wel tot de doelgroep behoren kunnen nu door de samenwerking geholpen worden. Bijvoorbeeld ongedocumenteerden, een groep mensen die vaker aanwezig is in de vier grote steden dan in de rest van Nederland, kunnen door de SAM& partijen wel geholpen worden maar niet door de gemeenten. Maar ook mensen die een plotselinge terugval in inkomen hebben, of mensen met een hoog inkomen maar veel schulden waardoor zij weinig te besteden hebben. De SAM& partijen kunnen deze groepen helpen omdat zij minder strikt aan regels gebonden zijn als gemeenten. Wanneer gemeenten voor samenwerken met een of meerdere SAM& partijen hebben gekozen worden deze groepen mensen nu wel bereikt waarbij zij zonder samenwerking geen ondersteuning konden bieden.

### 3.6 Conclusie

Er wordt sinds 2017 veel meer samengewerkt met de partners van SAM& geven gemeenten aan. Lokale samenwerking met SAM& partners draagt bij aan het vergroten van het bereik zoals ook terug te zien is in de cijfers. Het aantal voorzieningen dat verstrekt is door de SAM& partijen is gestegen van ruim 250.000 in 2016 naar bijna 390.000 in 2020.

Voordelen van het werken met SAM& is dat er een bredere doelgroep wordt bereikt, meer maatwerk wordt geleverd en de lokale afdelingen hebben een goed lokaal netwerk zien gemeenten. Dit draagt bij aan het bereiken van meer kinderen. Door de aanvragen van Stichting Leergeld bij de andere organisaties is ook het aantal voorzieningen waar een kind gebruik van kan maken gestegen. De onderlinge samenwerking heeft daardoor ook voor een breder aanbod van voorzieningen per kind gezorgd.

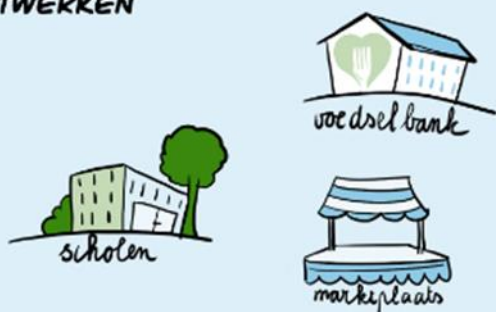
Samenwerken gaat echter niet vanzelf en vereist de nodige inspanning van alle partijen. Partijen moesten elkaar leren kennen en op lokaal niveau is dat nog steeds een punt van aandacht in sommige gemeenten. De samenwerking krijgt ook in iedere gemeente op een andere wijze vorm. Soms is er sprake van één partij die alle aanvragen beheert en in andere gemeenten zijn er meerdere partijen waarbij aanvragen kunnen worden gedaan. Belangrijk hierbij is dat er onderling duidelijke afspraken worden gemaakt over werkwijze en taakverdeling.

De meerwaarde van de landelijke portal [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) en de landelijke communicatiecampagne wordt nog niet overal gezien, enkele gemeenten maken hier veel gebruik van maar de meerderheid van de gemeenten geeft de voorkeur aan de eigen lokale structuren en netwerken die vaak historisch zo zijn gegroeid. De ontwikkeling van de portal heeft lang geduurd. Deze lokale initiatieven krijgen nu de voorkeur.

# Interesting practice: Pilot aanpak kinderarmoede op scholen



### TIP: BENUTTEN VAN LOKALE STRUCTUREN EN NETWERKEN



WERK SAMEN MET MAATSCHAPPELIJK ORGANISATIES EN ZOEK MENSEN OP, OP PLEKKEN WAAR ZE KOMEN

Een van de tips is om kinderen in armoede te bereiken via lokale structuren bijv. via de scholen. Uithoorn is een van de gemeenten die hiermee al positieve ervaringen heeft opgedaan.

#### Aanleiding

Gezinnen met minderjarige kinderen zijn prioriteit in de armoedeaanpak van de gemeente Uithoorn. Kinderen hebben geen invloed op de financiële

situatie van hun ouders/verzorgers en de gemeente wil voorkomen dat zij armoede 'overerven' met alle consequenties van dien. Scholen zijn cruciaal in het signaleren van armoede onder kinderen. Daarom is de gemeente Uithoorn de samenwerking aangegaan met het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Het doel van de samenwerking is het beter signaleren en bespreekbaar maken van kinderarmoede.

#### Inhoud

De gemeente is in Uithoorn gestart met een pilot op de basisscholen omdat dit het snelste te realiseren was, doordat er al vier ouder- en kindadviseurs (OKA's) actief waren op de basisscholen. Leerkrachten en ouders konden hier al terecht met vragen over opgroeien en opvoeden en de ontwikkeling van kinderen. De OKA's zijn voor de basisscholen ook het aanspreekpunt als het gaat om de sociale kaart in Uithoorn en weten dus welke financiële initiatieven er zijn voor kinderen en hun ouders of verzorgers. Als onderdeel van de pilot hebben de OKA's een training gevolgd die de gemeente aanbiedt: 'signalering van geldzorgen en dan?'. De gemeente heeft de ouder- en kindadviseurs de ruimte geboden om mee te denken over de aanpak van het project en hun rol er in.

- *Rol OKA's*

De ouder- en kindadviseurs hebben in de pilot hun expertrol op het terrein van armoede, explicieter onder de aandacht gebracht van de basisscholen, waarbij ze vooral in gesprek zijn gegaan met de intern begeleiders<sup>17</sup> op de scholen. Maar ook door de financiële mogelijkheden voor ouders en kinderen binnen de gemeente Uithoorn onder de aandacht te brengen. Denk hierbij aan het Jeugdsportfonds, de zomeractie van Kinderhulp en Stichting Jarige Job. Voor een persoonlijk advies over hun financiën kunnen ouders terecht bij het Info- en Adviespunt in gezondheidscentrum de Waterlinie.

- *Ondersteuning van de GGD met behulp van een vragenlijst*

De GGD vindt het zinvol dat de jeugdverpleegkundigen van de GGD als gevolg van de pilot regelmatig informatie ontvangen over de voorzieningen voor kinderen in armoede, waar zij naar kunnen doorverwijzen.

---

<sup>17</sup> Een intern begeleider is verantwoordelijk voor de leerlingenzorg en heeft coördinerende en begeleidende taken. Hij/zij helpt leerkrachten en ouders met schoolgerelateerde hulpvragen over kinderen. Hij/zij voert ook gesprekken met ouders en leerkracht over het kind.



Ook de GGD voert immers gesprekken met ouders op scholen, waarin het thema armoede aan de orde kan komen. Gesprekken door medewerkers van de GGD met ouders van kinderen op basisscholen vinden plaats op eigen initiatief van ouders of naar aanleiding van de afname van de vragenlijst 'jij en je gezondheid'<sup>18</sup>. Dit is een digitale vragenlijst die in het primair onderwijs door ouders van kinderen in groep 2 en 7 wordt ingevuld. Na het invullen van de vragenlijst ontvangen ouders op basis van hun antwoorden direct passende tips en adviezen over de gezondheid en leefsituatie van hun kind en gezin. Het is de bedoeling om aan deze vragenlijst binnenkort specifieke vragen te gaan toevoegen over armoede/financiën.

- **Rol IB'ers en school**

In de praktijk zien de intern begeleiders (IB'ers) van de scholen het niet als hun taak om actief op zoek te gaan naar signalen van armoede bij ouders. De IB'ers vinden het thema armoede privacygevoelig en daarom vragen IB'ers er hier niet zelf actief naar als zij er geen aanleiding voor zien. IB'ers vangen in de praktijk af en toe signalen van ouders op die op armoede wijzen, bijvoorbeeld doordat blijkt dat een kind niet mee kan op schoolreisje of de ouders de overblijfkosten niet kunnen betalen. Op deze momenten vinden ze het fijn dat de OKA's nu goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die er lokaal zijn om armoede in gezinnen (en de effecten daarvan op kinderen) te verzachten en verwijzen ze hier ook naar door. Verder verstrekken de scholen in de pilot regelmatig informatie over waar ouders terecht kunnen met geldzorgen en financiële voorzieningen voor kinderen. Deze informatie plaatst men op de kanalen die men gebruikt in de communicatie met ouders, zoals de website van de school en nieuwsbrieven.

### **Uitdaging**

De ouder- en kindadviseurs zijn continu bezig met kinderarmoede op de agenda te blijven zetten bij de scholen. Dit is geen eenmalige actie, maar moet structureel plaatsvinden omdat scholen vooral bezig zijn met de leerresultaten van kinderen en hun gedrag in de klas. Het thema armoede in het gezin is privacygevoelig en is niet een thema waar scholen zich automatisch primair verantwoordelijk voor voelen. Het blijkt echter mogelijk om het taboe op armoede te doorbreken, in samenwerking met partijen als de gemeente, ouder- en kindadviseurs en de GGD.

#### **Overdraagbaarheid**

Voor gemeenten die aan de slag willen op basisscholen met het thema armoede zijn de volgende leerpunten uit deze pilot naar voren gekomen:

- de rol die een school vervult, zal per school verschillen en mede afhankelijk zijn van de wijk waarin de school staat en de mate waarin armoede bij ouders voorkomt. Start dus met de scholen in de armere wijken. Daar leeft het thema meer;
- de ministeries van OCW en SZW hebben een handreiking ontwikkeld om scholen te ondersteunen in het signaleren van armoede en door te verwijzen. Deze wordt geïmplementeerd door het Jeugdeducatiefonds. Zij hebben hierbij ook succesfactoren en aandachtspunten in kaart gebracht<sup>19</sup>;
- het is goed om als partijen onderling af te spreken wat ieders rol is: is dat alleen het signaleren of ook het doorverwijzen naar financiële regelingen? Wat is er voor nodig aan kennis en expertise bij elke partij om de afgesproken rol goed te kunnen oppakken?

---

<sup>18</sup> Zie <https://info.jijenjegezondheid.nl/>.

<sup>19</sup> Deze is te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/12/handreiking-omgaan-met-armoede-op-scholen>

- het betrekken van de GGD heeft meerwaarde. Ongeveer 75 procent van de JGZ-organisaties heeft een aandachtsfunctionaris armoede. Mede daardoor bleken de jeugdverpleegkundigen van de GGD het helemaal niet zo moeilijk te vinden om een gesprek te voeren met ouders over armoede. Zij willen signaleren en vervolgens goed kunnen doorverwijzen naar financiële regelingen. De gemeente moet hen faciliteren bij een goede doorverwijzing, door hen goed op de hoogte te houden van de mogelijkheden;
- wissel tips uit over het voeren van een gesprek over armoede. Een goede ingang helpt om het gesprek over geldzorgen te voeren. Het is zinvol om met alle partijen in zo'n project tips uit te wisselen over manieren en momenten om een gesprek aan te gaan met ouders over hun financiële situatie. Bijvoorbeeld levensgebeurtenissen zoals geboorte, scheiding of verhuizing kunnen worden ingezet als aanleiding om een gesprek over geld(zorgen) aan te gaan. Op dit moment vormen de coronamaatregelen een goede ingang voor zo'n gesprek;
- armoedeacties helpen om het thema levend te houden. De Actie Pepernoot van Kinderhulp kan bijvoorbeeld worden ingezet of de Actie Zomerpret;
- spreek met alle partijen af: Wanneer hebben we het doel bereikt? Hoe evalueren en monitoren we?



# Interesting practice: Voedselbank pakt rol bij kinderarmoede



### TIP: BENUTTEN VAN LOKALE STRUCTUREN EN NETWERKEN



WERK SAMEN MET MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES EN ZOEK MENSEN OP, OP PLEKKEN WAAR ZE KOMEN

### Aanleiding

Al vanaf de start van de Voedselbank in 2005, was de visie van het bestuur van de Voedselbank Amersfoort anders dan die van veel andere voedselbanken. De coördinator van de Voedselbank omschrijft dit als volgt: *“Wij willen mensen die in onze samenleving onder het bestaansminimum leven effectief helpen om hun situatie te verbeteren. We verstrekken gratis voedselpakketten,*

*maar wijzen onze klanten ook de weg naar hulpverlenende instanties. Ons doel daarbij is dat ze weer zicht krijgen op een betere positie in de maatschappij”.*

### Inhoud

Er werkt bij de Voedselbank Amersfoort een vaste vrijwilliger die als intermediair fungeert voor alle fondsen. Deze vrijwilliger doet aanvragen bij diverse fondsen, voor zowel volwassenen als voor kinderen die klant zijn van de voedselbank.

### Werkwijze bij intake

Of iemand toegang krijgt tot de voedselbank hangt af van het besteedbaar inkomen. Hiervoor gelden voor alle voedselbanken die samenwerken met Voedselbanken Nederland vaste normen per type huishouden. De vrijwilligers die intakes doen bij de voedselbank in Amersfoort, maken gebruik van een vast softwarepakket om te bepalen of iemand gebruik kan maken van de voedselbank. In deze intake wordt van alle kinderen die aanwezig zijn in het gezin de naam genoteerd en de geboortedatum. Daarmee kan elk kind op tijd een verjaardagsbox krijgen via stichting Jarige Job. Er is een aparte vrijwilliger die de contacten onderhoudt met Jarige Job. Verder stellen de vrijwilligers bij de intake ook de vraag aan ouders of zij behoefte hebben aan extra hulp, waaronder dus ook voorzieningen voor kinderen. Vervolgens gaat de vaste vrijwilliger die contact heeft met de fondsen, verder met deze vraag. Organisaties waar de voedselbank voor kinderen regelmatig een aanvraag doet voor een voorziening zijn: Leergeld Amersfoort, Jeugdfonds Sport & Cultuur Amersfoort, Kinderhulp, Stichting Kinderzorg Utrecht, de speelgoedbank of de kledingbank.

### Hulp bij het doen van de aanvraag

Een deel van de ouders heeft hulp nodig bij de aanvraag van voorzieningen en bij sommige organisaties (zoals Kinderhulp) mag de ouder zelf geen aanvraag doen, maar moet een intermediair dat doen. Sommige ouders, zeker laaggeletterden of mensen die slecht Nederlands spreken, hebben moeite om deze aanvraag zelf te doen. Dit wordt gecontroleerd door de vrijwilliger die de intake doet. In deze gevallen doet de vrijwilliger van de voedselbank de aanvraag voor hen, zodat ze dit niet zelf hoeven te doen.



## Effecten

Door bij de intake van de voedselbank ook aan ouders te vragen naar de behoeftes van kinderen in het gezin, worden waarschijnlijk kinderen bereikt die anders niet bereikt zouden worden omdat ze niet zelfstandig de weg weten te vinden naar fondsen. In 2020 heeft de Voedselbank Amersfoort bij de volgende organisaties meerdere aanvragen gedaan voor kinderen:

- 92 aanvragen bij Kinderhulp;
- 69 aanvragen bij Stichting Kinderzorg Utrecht;
- 27 aanvragen bij Leergeld Amersfoort;
- 37 aanvragen bij Jeugdfonds Sport & Cultuur (29 sport, 8 cultuur);
- alle kinderen met ouders van de voedselbank kregen een verjaardagsbox van Jarige Job.

Afgezet tegen het aantal van zo'n 530 tot 540 huishoudens op jaarbasis dat gebruikt maakt van de voedselbank, is dit best een flink aantal aanvragen. Verreweg het grootste deel van deze aanvragen wordt gehonoreerd.

## Voorbeeldcasus (interview met een inwoner)

Een vrouw woont met haar man en drie kinderen (16, 17 en 19 jaar) in Amersfoort. Mevrouw werkt parttime (ze kan door haar fysieke en mentale gezondheid niet meer werken) en ontvangt een aanvullende bijstandsuitkering van de gemeente. Ze heeft de coördinator van de Voedselbank Amersfoort drie jaar geleden toevallig ontmoet toen ze met haar man en een van haar kinderen aan het kijken was bij de kledingbank. De coördinator begon toen spontaan een praatje met haar en vroeg of ze niet ook gebruik zouden willen gaan maken van de voedselpakketten van de voedselbank. Waarschijnlijk zou ze daar wel voor in aanmerking komen. Daarover twijfelde ze wel. De stap naar de voedselbank voelde iets groter (qua schaamte) om te nemen dan de stap naar de kledingbank. Uiteindelijk heeft ze na twee maanden deze stap wel gezet.

Het gezin heeft door de hulp van de voedselbank bij het aanvragen van vergoedingen voor kinderen (en voor haarzelf) inmiddels de volgende zaken vergoed gekregen:

- vergoeding voor schoolreizen via Leergeld voor twee kinderen op de mavo. Deze reizen waren verplicht. Als de voedselbank hen niet de weg had gewezen naar Leergeld, hadden ze de schoolreizen betaald door te lenen van familie;
- een van de kinderen had bij de overgang van de middelbare school naar het mbo, verplicht een laptop nodig. Er was toen net een actie geweest waarin Leergeld laptops verstrekke aan gezinnen met een laag inkomen, maar ze waren net te laat met het aanmelden hiervoor. Toen heeft de voedselbank een aanvraag voor deze laptop gedaan bij Kinderhulp en de laptop is toen vergoed;
- toen twee kinderen van deze mevrouw 15 en 17 jaar waren, sliepen ze nog steeds samen in een stapelbed dat tien jaar oud was met een matras dat tien jaar oud was. Toen heeft de voedselbank ook een aanvraag gedaan bij Kinderhulp voor de aanschaf van twee aparte bedden en matrassen. Deze aanvraag is ook gehonoreerd;
- voor één kind is een aanvraag gedaan bij Leergeld voor de aanschaf van een fiets. Die aanvraag is gehonoreerd;
- voor haarzelf heeft ze een groot deel van een tandartsrekening vergoed kunnen krijgen met hulp van de voedselbank.

Deze mevrouw ervaart de hulp van de voedselbank bij het doen van aanvragen voor zaken waar ze zelf te weinig geld voor hebben als 'een lot uit de loterij'. Ze geeft aan: *“De coördinator heeft echt een hart van goud en rent hard voor de klanten van de voedselbank”*.



### Overdraagbaarheid en uitdaging

De manier van werken van Voedselbank Amersfoort waarbij in de intake ook wordt gevraagd naar de behoeften van de kinderen, zouden andere voedselbanken in principe ook kunnen oppakken. De coördinator van de voedselbank ziet daar wel de meerwaarde van in. Ze geeft aan dat het natuurlijk wel iets vergt van de vaardigheden van een vrijwilliger. Deze persoon moet alle fondsen en hun criteria goed kennen en goed aanvragen kunnen indienen. De professionalisering van dit deel van het werk van Voedselbank Amersfoort is zichtbaar in:

- het feit dat het een aparte expertise is met een aparte vrijwilliger;
- het feit dat deze aanvragen worden bijgehouden in een apart registratiesysteem, waarin bijvoorbeeld ook te zien is of er al eerdere aanvragen zijn ingediend. Het aanschaffen van zo'n systeem is een tip voor andere voedselbanken die hun missie zouden willen verruimen met de aanpak van kinderarmoede;
- het feit dat de voedselbank inmiddels eigen *globale* richtlijnen heeft opgesteld voor hetgeen aangevraagd kan worden door klanten van de voedselbank (zowel door volwassenen als voor kinderen). De voedselbank wil geen strakke richtlijnen, omdat ze altijd de gezinssituatie in zijn geheel wil blijven bekijken en uitzonderingen wil kunnen maken, indien nodig. Marcelle: 'Soms heeft een klant een hele goede motivatie voor iets wat we eigenlijk niet vergoeden';
- verder functioneert de doorverwijzing naar andere organisaties alleen goed als de mensen die hierin een centrale rol spelen bij de voedselbank heel bekend zijn bij alle lokale organisaties. Het is dus volgens de voedselbank van belang om veel tijd te steken in het onderhouden van je lokale netwerk en veel naar allerlei bijeenkomsten toe te gaan. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan netwerken of bijeenkomsten met bevolkingsgroepen die niet uit Nederland afkomstig zijn.

# 4. Regiefunctie



## 4 Regiefunctie

Gemeenten hebben vanuit uit het Rijk incidentele middelen gekregen in 2018, 2019 en 2020 voor de versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Deze middelen konden bijvoorbeeld worden ingezet voor de toegang tot en effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening maar ook voor de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid. In dit hoofdstuk gaan wij in op de initiatieven die gemeenten tussen 2018 en 2020 namen op het vlak van het versterken van de lokale regiefunctie en in het bijzonder ook op het gebied van kinderarmoede. De bijbehorende onderzoeksvraag is: *‘In welke mate en op welke wijze hebben de incidentele middelen aan gemeenten bijgedragen aan de versterking van de lokale regiefunctie van het armoedebeleid?’*

### 4.1 Beleidsinitiatieven

#### Preventie en een integrale aanpak meest voorkomende initiatieven

Bijna alle gemeenten ontwikkelden naast voorzieningen in natura voor kinderen in armoede ook andere beleidsinitiatieven. Zo zette driekwart van de gemeenten voorlichtings- en preventie-activiteiten voor jeugd en jongeren in (zie figuur 4.1). Voorbeelden die gemeenten noemden, zijn:

- het versturen van folders naar alle gezinnen met kinderen;
- lessen op scholen: workshop Cashen, arm- en rijkspel, Moneyways, Speaking minds, No credit game over, Grip op geld etc.;
- theatervoorstellingen;
- aansluiten bij de Week van het Geld;
- aandacht voor het moment dat jongeren 18 worden door verjaardagskaarten met tips over verwijzingen of het toesturen van een voorlichtingsboekje van NIBUD;
- projecten in de wijk: bv. zakgeldjongeren in Leiden.



Ook werken gemeenten steeds meer met een integrale aanpak van armoede en schuldproblemen, 61 procent van de gemeenten heeft dit de afgelopen jaren opgepakt en de helft van de gemeenten gaat hier (ook) de komende twee jaar mee aan de slag. Wat gemeenten onder een integrale aanpak verstaan verschilt. Het gebeurt enerzijds beleidsmatig doordat onderwijs, werk en inkomen, Wmo en Jeugd samenwerken bij de ontwikkeling van armoedebeleid. Anderzijds gebeurt het in de uitvoering door toevoeging van de schuldhulpverlening in de toegang van het sociaal domein en door naar meerdere leefdomeinen te kijken dan alleen de hulpvraag op het gebied van armoede. In Amsterdam geven ze de integrale aanpak vorm door een negental ‘familiescholen’. Op enkele van deze scholen zijn maatschappelijk dienstverleners actief aanwezig om de armoede en schuldenproblematiek rondom gezinnen aan te pakken. Zij helpen hen op alle vlakken en zijn een vertrouwd gezicht op de school.

Gemeenten noemden de volgende voorbeelden van hulpverlening aan jongeren met schulden:

- Het Jongerenperspectief Fonds;
- Get a Grip;
- Projecten van jongerenwerkers;
- Schuldhulp maatjes/ schuldhulpverlening;
- Apps.



**Figuur 4.1 Aandeel gemeenten dat beleidsinitiatieven heeft ontwikkeld de afgelopen twee jaar op genoemd vlak**



**Kinderarmoede breder op de agenda; integraal werken steeds vaker de standaard**

Gemeenten geven in de casestudies aan dat armoede en schulden sinds twee jaar steviger en breder zijn verankerd in hun beleid en daarmee ook de focus op kinderarmoede. Er is steeds meer gedeeld besef van de samenhang tussen beleid op het gebied van financiële bestaanszekerheid en ander beleid zoals op gezondheid, onderwijs en jeugd.

De gemeente Amsterdam zet bijvoorbeeld heel erg in op het op het bevorderen van onderwijskansen. Onderwijs is volgens hen namelijk de route om uit de armoede te blijven. Er is ook een familiepakket op basisscholen. Die richt zich op het gezin om de situatie te verbeteren. Het gaat hierbij onder meer om de stadspasvergoeding van vrijwillige ouderbijdrage, taallessen van ouders, taalspreekuur, klantmanagement op school en voorlichting over minimaregelingen. Dit bieden zij aan op alle basisscholen met veel minimakinderen en is gericht op het verbeteren van de thuissituatie.



De gemeente Deventer vindt het belangrijk dat jongeren van alle schoolniveaus en alle sociale achtergronden gemotiveerd worden om hun plek in de samenleving te kunnen innemen. De gemeente licht toe: *“Voor kinderen in armoede is dit moeilijker te realiseren. Hun blikveld is veel smaller dan dat van kinderen die niet opgroeien in armoede”*. Vandaar ook de subsidiering van de IMC Zomerschool. Elk jaar worden drie weken lang, zes uur per dag kinderen op Kindcentrum Rivierenwijk opgevangen in de Zomerschool. Er melden zich jaarlijks meer leerlingen aan dan er geplaatst kunnen worden. Tijdens het ochtendprogramma wordt gewerkt aan taal, rekenen en lezen. ‘s Middags is er tijd voor wereldoriëntatie, cultuur en sport. Er zijn diverse excursies georganiseerd.

In de noordelijke gemeenten zijn er diverse gemeenten bezig met projecten om generatiearmoede te doorbreken. Hierbij is ook het besef dat je op meerdere domeinen interventies moet plegen om deze generatiearmoede te doorbreken. In Hoogeveen bestaat het programma Jong Hoogeveen. Het bestaat uit een groot pakket aan maatregelen en gaat uit van de gedachte dat je bij de kinderen moet zijn als je de toekomst vorm wil geven. Kern van het programma Jong Hoogeveen is dat zij het samen doen. Samen met scholen en andere organisaties, maar vooral ook met kinderen en jongeren: van hen vragen ze wat zij nodig hebben om succesvol op te groeien in Hoogeveen<sup>20</sup>. Ongeveer 1.000 mensen hebben op verschillende manieren antwoord gegeven op de vraag wat volgens hen belemmerend is bij kansrijk opgroeien. De top vijf die daaruit is ontstaan, is:

- naschools aanbod;
- veiligheid;
- onderwijs en arbeid;
- ouders, zorg en onderwijs;
- geld en armoede.

Projecten die zijn gestart zijn: de weekendschool, Jong Krakeel, kinderwerk in het centrum, naschools aanbod, citytrainers, ontmoetingsplek jonge ouders en het preventiemenu.

In Laarbeek en Schagen is, zoals in meerdere gemeenten in Nederland, de integraliteit in de sociale teams terug te vinden door schuldhulpverlening toe te voegen aan het sociale team. Als iemand voor schuldhulpverlening komt, worden ook andere aspecten meegenomen. In Schagen is er daarom een integrale verordening waardoor het leveren van maatwerk is geborgd.

## 4.2 Inzet incidentele middelen

### **Onbekend waar incidentele middelen aan besteed worden**

De helft van de gemeenten geeft aan dat de incidentele middelen niet zijn ingezet voor het versterken van de regiefunctie, zie figuur 4.2. Uit de casestudies blijkt dat veel gemeenten ook niet direct weten wat de incidentele middelen zijn. Bij doorvragen en uitleg blijken zij toch (deels) uitgegeven aan de regiefunctie. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat iedereen ook iets anders verstaat onder regiefunctie. De meest genoemde activiteiten voor het versterken van de regiefunctie zijn het verbeteren van de communicatie over het aanbod aan voorzieningen (21%) en het toegankelijker maken van schuldhulpverlening (20%).

---

<sup>20</sup> Via: <http://www.themanieuws.nl/app/publication/SDH181/5817> (30 maart 2021)

**Figuur 4.2 Heeft u (een deel van) de extra incidentele middelen uit 2020 ingezet voor de versterking van de regiefunctie?**



Zo zijn in Deventer de incidentele middelen (2018 t/m 2020) besteed aan het opzetten van een gemeentelijke kaart voor vroegsignalering, waarin op wijk- en op huishoudensniveau te zien is wat de risico's zijn op armoede. Dit helpt hen bij de regiefunctie. En in Schagen is 'Get a Grip' van Humanitas opgezet. Dit is een programma waar jongeren vanaf 16 jaar individueel geholpen worden om meer overzicht te krijgen over hun geldzaken.

In Amsterdam is ingezet op ervaringsdeskundigen, ondersteuners van ouders met kinderen over schuldhulpverlening en 'Flying Squad' (een voorlichtingsteam) die scholen uitleg geeft over voorzieningen. Verder zetten ze geld op de regiefunctie in op het toegankelijker maken van schuldhulpverlening voor ouders en jongeren en het project 'Schuldenrust'. Eenmaal in de betalingsproblemen komen mensen met schulden vaak in een neerwaartse spiraal terecht. Met het programma 'Schuldenrust' wil Amsterdam met uiteenlopende partijen afspraken maken om schulden bij Amsterdammers te voorkomen, zo klein mogelijk te houden en zo snel mogelijk op te lossen. Ze willen er bijvoorbeeld bij een kleine schuld voor zorgen, dat deze mensen met nog maar één schuldeiser te maken krijgen: de Kredietbank Amsterdam.

Uit het 3D onderzoek naar de begrotingen van gemeenten<sup>21</sup> blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten de extra incidentele middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2020 ook voor die onderwerpen inzetten.

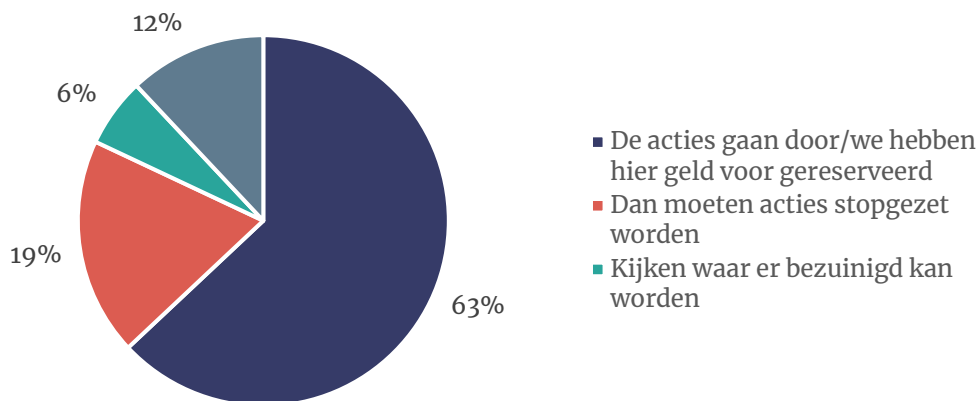
<sup>21</sup> 3D onderzoek begrotingen gemeenten, min BZK, juni 2020

Van de 294 gemeenten die aan de enquête hebben meegedaan, melden 37 gemeenten (17%) dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor schuldhulpverlening te verhogen, 97 gemeenten (33%) melden dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor armoedebestrijding te verhogen, en 111 gemeenten (38%) melden dat de extra middelen zijn gebruikt om zowel het budget voor schuldhulpverlening als het budget voor armoedebestrijding te verhogen. De overige gemeenten geven als antwoord dat de extra incidentele middelen overwegend voor andere onderwerpen dan schuldhulpverlening/armoedebestrijding zijn gebruikt (10 gemeenten, 3%), of geven het antwoord Anders (27 gemeenten, 9%).

### Ingezette initiatieven gaan ook na 2020 door

De incidentele middelen zijn in 2020 voor het laatst uitgekeerd. Toch geven gemeenten aan dat zij met de ingezette initiatieven en acties doorgaan. Bijna twee derde geeft aan sowieso door te gaan en 12 procent geeft aan de evaluatie af te wachten of het nog niet te weten. Een op de vijf gemeenten geeft aan dat de initiatieven stopgezet moeten worden wanneer er geen geld meer voor is.

**Figuur 4.3** Wat gebeurt er met de ingezette initiatieven op het gebied van de regiefunctie na het stoppen van de incidentele middelen?



## 4.3 Conclusie

Het versterken van de regiefunctie is een breed begrip dat door gemeenten een eigen invulling krijgt blijkt uit de casestudies. Voor beleidsambtenaren is niet altijd duidelijk waar middelen vandaan komen. In de casestudies moest worden uitgelegd wat deze middelen waren en waar ze voor bedoeld waren. Vanuit het 3D onderzoek blijkt echter dat de middelen wel zijn ingezet voor het gestelde doel.

Bijna alle gemeenten hebben activiteiten ondernomen voor het versterken van de regiefunctie en het verbeteren van de schuldhulpverlening de afgelopen twee jaar, blijkt uit de enquête. Waarbij voorlichting en een integrale aanpak het meest worden genoemd.

De middelen werden in 2020 voor de laatste keer uitgekeerd maar een groot deel van de gemeenten geeft aan dat de ingezette acties op het gebied van armoede en schulden worden voortgezet. Een op de vijf gemeenten geeft aan dat de acties stoppen bij het wegvallen van de middelen.

# Interesting practice: Integrale en intensieve gezinsaanpak



### TIP: HUISBEZOEK VOOR BREDE BLIK



### Aanleiding

In Rotterdam groeit een op de vijf kinderen op in armoede. Het is steeds meer bekend dat het belangrijk is bij armoedebestrijding niet alleen in te zetten op het verzachten van financiële schaarste, maar om ook breder te kijken in een gezinssituatie. De integrale, intensieve gezinsaanpak kinderarmoede is opgenomen in het gemeenteplan 'Uit de Knoop' (2019) waarin men een aanpak wenst voor gezinnen die (langdurig)

worstelen met armoede en schulden. In dit plan van aanpak staat dat hulpverlening aan gezinnen vaak niet voldoende functioneert vanwege een gefragmenteerd en onvolledig hulpaanbod. De gemeente Rotterdam baseert zich op het rapport 'De Juiste Zorg' van het ministerie van VWS (2018) waarin gepleit wordt voor een vroegtijdige, integrale aanpak bij armoede en schulden. Tegelijk constateert de gemeente Rotterdam (2019) dat kwetsbare burgers met een meervoudige zorgvraag vaak tussen wal en schip vallen door een gebrek aan regie en afstemming. De gemeente Rotterdam experimenteert hiermee in de wijken Bospolder-Tussendijken, Tarwewijk, Carnisse en Crooswijk waar veel armoede is. In drie jaar tijd worden 500 gezinnen met beginnende geldzorgen integraal begeleid. De gemeente gaat na of dit een positief effect heeft op de ontwikkeling van kinderen. Hoofddoel is om zowel de ouders als de kinderen later structureel uit de armoede te helpen.

### Inhoud

De 'integrale, intensieve gezinsaanpak kinderen in armoede' is een werkwijze waarmee wordt geprobeerd om de situatie van kinderen in armoede en hun sociaal-emotionele ontwikkeling te verbeteren. Er wordt op diverse manieren hulp verleend aan kinderen, volwassenen en gezinnen met schulden, maar dit project is het eerste samenwerkingsverband in Rotterdam waar al deze elementen in één bestaande werkwijze geïncorporeerd zijn. Daarbij is uniek dat er aangesloten wordt bij het gezin en gekeken wordt naar hoe ondersteuning in het systeem georganiseerd kan worden in plaats van andersom. Een uitvoerder zegt hierover: *"Belangrijk is om te werken vanuit vertrouwen en vanuit een vast gezicht. De contactpersoon dient ook niet hard op te treden en strikte voorwaarden te stellen"*.

De gezinnen komen bij de gezinsondersteuner terecht op basis van signalen uit de wijk. Het betreft gezinnen die nog geen hulp krijgen voor financiële problemen of (nog niet) de juiste hulp hebben. Dit kunnen signalen zijn van bijv. scholen, huisartsen of het team Werk & Inkomen. Daarnaast proberen de gezinsondersteuners zelf ook zo veel mogelijk zichtbaar te zijn in de wijk, onder andere door het organiseren van inloopsprekuren. Ook werken ze outreachend. Ze gaan zelf op zoek naar gezinnen bij voedselbanken, inloophuizen en scholen. Een gezinsondersteuner is altijd per direct beschikbaar en kan maximaal anderhalf jaar hulp bieden. Gezinnen hoeven niet eerst een uitgebreide intake te doen. De gezinsondersteuner werkt bij de gemeente of een welzijnsinstelling, heeft financiële kennis en werkt nauw samen met partijen in de wijk en kijkt daarbij niet alleen naar wat ouders maar ook naar wat kinderen nodig hebben.

Ze spreken af bij mensen thuis, het Huis van de Wijk of op een gemeentelocatie. Eerste aandachtspunt is het reduceren van stress. Hiertoe kunnen ze een ‘paniekbudget’ inzetten om de ergste nood te ledigen. Vervolgens kijken ze naar alle leefgebieden en betrekken ze iedereen die relevant is voor de (verdere) ondersteuning van deze gezinnen: woningcorporaties, stichtingen, scholen, huisartsen, eerstelijns hulp, inloophuis et cetera. Ook wordt er gebruik gemaakt van partijen in SAM&. Uitvoerders: *“Stichting Leergeld heet hier Meedoen in Rotterdam. De samenwerking is vooral in het kader van aanmeldingen. Wij verwijzen door naar Stichting Meedoen, Jeugdfonds Sport en Cultuur en heel veel naar het Nationaal Fonds Kinderhulp”*. De gezinsondersteuners kunnen aan de slag zonder doorverwijzing en zitten veel langer in gezinnen dan bij reguliere ondersteuningstrajecten. De termijn hangt van de behoefte van de gezinnen af. De gemeente Rotterdam is op zoek naar pluselementen uit de aanpak: geleerde lessen kunnen in bestaande structuren geborgd worden.

### **Uitdaging**

Uitdaging is dat een dergelijke aanpak ook aanpassing van het systeem vraagt. Zo willen de gezinsondersteuners eerst vertrouwen opbouwen alvorens ze een gezin registreren in het systeem. Uitvoerders: *“Het gaat om vertrouwen opbouwen en dat begint niet direct met een uitgebreide intake omdat we weten dat een deel van de gezinnen dan echt afhaakt en daar ook angst voor heeft. Enerzijds willen we echt vertrouwen opbouwen anderzijds is dat wel iets wat het systeem vaak van ons vraagt qua registratie. Dat schuurt”*.

### **Overdraagbaarheid**

Voor gemeenten die ook met een integrale, intensieve gezinsaanpak willen werken is het belangrijk:

- een constante aanjager. Het werkt alleen als alle partners in de wijk erachter staan en dat verkrijgen van draagvlak vergt soms een lange adem.
- genoeg commitment. Het is een heel intensief traject dat extra middelen kost.
- de doelgroep niet te strak afbakenen. Uitvoerders: *“Je kunt enerzijds heel streng op criteria gaan zitten en dan mensen erbij hebben zitten die daaraan voldoen en die er niet aan voldoen erbuiten laten vallen of zeggen ‘we nemen hem heel ruim en dan zitten er misschien mensen tussen die niet 100 procent binnen de criteria vallen’. We hebben voor het laatste gekozen. We willen niet dat iemand afhaakt bij een intake. Ook omdat we zien dat we in het eerste gesprek het verhaal ook niet altijd 100 procent duidelijk krijgen of iemand zijn verhaal nog niet kan of wil vertellen of omdat de taal ontoereikend is. En daarbij zien we door de manier waarop we dit nu hebben opgezet, bij gezinnen terechtkomen die schuldenproblematiek hebben. We bereiken op deze manier dus de groepen die we willen bereiken en dat blijkt ook uit de monitoringcijfers te komen”*.

# 5. Succesfactoren en knelpunten





## 5 Succesfactoren en knelpunten

In dit hoofdstuk gaan we in op de succesfactoren en knel- en aandachtspunten in het gemeentelijk beleid op het terrein van kinderarmoede.

### 5.1 Succesfactoren

Gemeenten benoemen, zowel in de enquête als in de interviews in de casestudies, verschillende succesfactoren van hun kinderarmoedebeleid. Deze vatten wij samen in de volgende thema's:

- samenwerking met maatschappelijke organisaties;
- de breedte van het voorzieningenpakket voor kinderen;
- communicatie en aanvraagprocedures;
- eenvoudige toegang;
- budgetten vanuit het Rijk voor kinderarmoede;
- politiek draagvlak;
- huisbezoeken.

#### **Succesfactor 1. Samenwerking gemeenten met maatschappelijke organisaties**

Uit de antwoorden op de enquête blijkt duidelijk dat veel gemeenten de samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties als belangrijkste succesfactor zien. Denk daarbij aan de samenwerking met de partijen van SAM&, maar ook met welzijnsorganisaties, scholen, de voedselbank et cetera. Deze samenwerking biedt meerwaarde door de expertise die diverse partners inbrengen op het terrein van kinderarmoede. Bovendien maken de diverse partijen gebruik van verschillende netwerken om kinderen te bereiken. Zo heeft het Jeugdfonds Sport & Cultuur bijvoorbeeld relaties met onder andere de sportverenigingen en buurtsportcoaches en werkt een lokale Leergeldstichting vaak samen met scholen. Op die manier worden verschillende 'vindplaatsen' voor kinderen in armoede gecombineerd. Voorwaarde is wel dat de diverse partners ook onderling goed samenwerken en goed van elkaars mogelijkheden op de hoogte zijn. Dit lijkt in het merendeel van de gemeenten wel het geval, maar ongeveer 10 procent van de gemeenten geeft aan dat de samenwerking niet zo goed verloopt.

#### **Succesfactor 2. De breedte van het voorzieningenpakket**

Een aantal gemeenten geeft aan trots te zijn op de breedte van het voorzieningenpakket en de keuze van de gemeente om een ruimhartig minimabeleid te voeren. Zij vinden dit een succesfactor. Hierdoor kunnen zij ook voorzien in de diverse behoeftes van kinderen. Uit de casestudies en enquêtes blijkt dat de inhoud van de regelingen voor kinderen in gezinnen met een laag inkomen vaak bestaan uit schoolgerelateerde zaken als laptops en schoolreisjes en vergoedingen voor deelname aan sport en cultuur (vergoeding van abonnementsgelden, vaak in combinatie met de materiële zaken die hiervoor nodig zijn, bijvoorbeeld sportschoenen en kleding). Voorzieningen als een fiets, vergoeding van reiskosten naar school en kinderkleding, zijn in minder gemeenten aanwezig. De gemeente Laarbeek heeft hun subsidie ook berekend op het aanschaffen van kleding twee keer per jaar. Kinderen van 4-12 jaar krijgen 50 euro in de zomer en 75 euro in de winter, kinderen van 12-18 jaar respectievelijk 75 en 100 euro. En in Den Haag worden bijvoorbeeld mobiele telefoons verstrekt en in bijzondere gevallen ook brillen. Het inzetten van huiswerkbegeleiding of bijles is geen voorziening die genoemd wordt door gemeenten. Over wat het minimale voorzieningenpakket is dat aangeboden moet worden verschillen de inzichten.



### **Succesfactor 3. Communicatie en laagdrempelige toegang**

De volgende succesfactor is volgens gemeenten toegankelijke communicatie over de mogelijkheden van de kindvoorzieningen. Hierbij is er bij gemeenten en maatschappelijke organisaties in toenemende mate het besef dat er verschillende communicatiekanalen – persoonlijk, schriftelijk en digitaal – naast elkaar moeten worden ingezet. Organisaties die de doelgroep goed kennen, gaven in de gesprekken aan dat een deel van de ouders laaggeletterd is en beschikt over weinig digitale vaardigheden.

Daarom is het van belang laagdrempelige aanvraagprocedures in te richten. Voor de ene ouder is dat een digitale aanvraagprocedure en voor bijvoorbeeld laaggeletterde ouders zijn juist fysieke inloopsprekuren bij verschillende ‘vindplaatsen’ van belang omdat zij niet uit de voeten kunnen met een digitale aanvraagprocedure of zich melden bij een loket. De combinatie van beide mogelijkheden biedt naar verwachting het grootste bereik.

### **Succesfactor 4. Eenduidige toegang**

Hoewel veel gemeenten de samenwerking met maatschappelijke partners juist als een succesfactor zien, kan de keerzijde hiervan zijn dat het aanbod op het gebied van kinderarmoede versnipperd raakt. Ouders moeten dan bij diverse loketten met diverse toegangsprocedures en diverse criteria hun aanvraag doen en daardoor is het voor hen eigenlijk niet te doen om het overzicht te houden. Deze versnippering verschilt enorm per gemeente, maar is een risico als er veel partijen opereren of als de aanbieders in een grote stad zelfs per wijk verschillen.

We zijn in ons onderzoek voorbeelden tegengekomen van gemeenten waarbij alle regelingen voor kinderen in armoede worden uitgevoerd door één partij met één centrale aanvraagprocedure voor alle kindvoorzieningen (voorbeelden zijn Laarbeek, Venlo, Schagen, Den Haag en Goeree Overflakkee). Dat is volgens deze gemeenten voor ouders het makkelijkste, waardoor er sprake is van een relatief groot bereik. Gemeenten die niet zo’n eenduidig loket hebben zien het risico van versnippering en proberen dit op te lossen door met de diverse partners afspraken te maken over de onderlinge samenwerking (bijvoorbeeld Deventer) of door de regelingen in elk geval samen te brengen op één website (bijvoorbeeld Zwolle, zie interesting practice na dit hoofdstuk).

De portal van [www.samenvoorallekinderen.nl](http://www.samenvoorallekinderen.nl) is ook een voorbeeld van één toegang, maar wordt zoals eerder aangegeven door de lokale partners en gemeenten nog niet omarmd vanwege het landelijke karakter en de ontsluiting aan de achterkant.

### **Succesfactor 5. Budgetten van het Rijk**

Een deel van de gemeenten noemt als succesfactor de extra middelen die ze vanuit het Rijk voor kinderarmoede hebben gekregen. Uit de tien casestudies blijkt dat deze middelen vaak een extra impuls hebben gegeven aan het gemeentelijk beleid op het vlak van kinderarmoede en daadwerkelijk zijn gebruikt bovenop de reeds bestaande financiële middelen. Dit is echter niet in alle gemeenten het geval.

### **Succesfactor 6. Politiek draagvlak**

Een laatste factor die gemeenten noemen als invloed op het succes van het kinderarmoedebeleid is de politieke ambitie en het engagement van de betreffende lokale bestuurder, het college en/of de gemeenteraad op het terrein van kinderarmoede. In de interviews werd geopperd dat dit mogelijk lijkt samen te hangen met de partijen die vertegenwoordigd zijn in het college en/of de raad, maar dat hoeft niet. Juist op het terrein van kinderarmoede is er in veel gemeenteraden ook draagvlak van partijen van links tot rechts en zijn de verschillen van inzicht over de aanpak niet zo groot.

### **Succesfactor 7. Huisbezoeken**

In de casestudies gaven meerdere gemeenten aan dat men de huisbezoeken maatschappelijke organisaties (zoals Stichting Leergeld) afleggen, zien als meerwaarde omdat ze op die manier een kijkje achter de voordeur krijgen. Zodoende kan er op verschillende onderdelen of knelpunten de juiste ondersteuning ingezet worden. Ook wordt expliciet genoemd dat het prettig is dat de huisbezoekende partij direct kan verwijzen naar andere partijen die actief zijn op het gebied van kinderarmoede in een gemeente.

## **5.2 Knelpunten en aandachtspunten**

Hoewel veel gemeenten tevreden zijn over hun bereik van kinderen in armoede en hun pakket aan voorzieningen, noemen zij ook knel- en aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering:

- beoordeling van bereik;
- weinig sturing op resultaten fondsen;
- bereik van werkende armen;
- het betrekken van kinderen en jongeren;
- aandachtspunten bij inkomenstoetsen;
- delen van gegevens;
- oormerken van budget voor kinderarmoede.

### **Knelpunt 1. Beoordeling van bereik**

Veel gemeenten hebben moeite met het beoordelen van hun kwantitatieve resultaten op het gebied van bereik. Zo is vaak wel bekend hoeveel kinderen gebruik maken van een bepaalde regeling, bijvoorbeeld een laptop of vergoeding voor de sportcontributie, maar niet alle kinderen in armoede hebben een laptop nodig of willen sporten. Dus is de vervolgvraag vaak: is 50 procent bereik van de doelgroep voor een bepaalde regeling nu veel of weinig? Een van de geïnterviewde beleidsmedewerkers zegt hierover: *“Omdat je niet weet welke inwoners allemaal aanspraak zou kunnen maken op bepaalde voorzieningen is het lastig om daar een getal aan te verbinden. De doelen zijn voor ons meer kwalitatief: dat je met de stad in gesprek wilt, dat je wilt horen wat er speelt, dat je hoort welke kosten ergens stijgen, wat er speelt op scholen (bijvoorbeeld bij de hoogte van de ouderbijdrage) waardoor mensen in de problemen komen en dat je daar op inspeelt”*.

Verder hebben gemeenten cijfers over de omvang van de totale populatie kinderen in armoede niet altijd paraat. Lang niet alle gemeenteambtenaren maken zelf gebruik van CBS-cijfers om de populatie van kinderen in armoede in beeld te brengen<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Na afloop van de interviews in dit onderzoek (eind februari 2021) heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in opdracht van het ministerie van SZW een dashboard armoede thuiswonende kinderen gepubliceerd. Het dashboard bevat informatie over huishoudens met kinderen in relatie tot armoedegerelateerde kenmerken over de periode 2015-

Hiervoor ontbreekt vaak de expertise en de tijd. Gemeenten leunen vaak op cijfers van partijen als Nibud of Stimulansz, die in hun rapportages overigens wél gebruik maken van deze CBS-cijfers. Een beleidsambtenaar: *“We moeten voor de cijfers altijd een bureau inhuren. De laatste keer dat we dat deden was in 2016. Die cijfers zijn verouderd”*.

Als er meer partijen in een gemeente actief zijn op het vlak van kinderarmoede, bijvoorbeeld Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur, weet de gemeente (en de partijen) zelf alleen het aantal bereikte kinderen per organisatie te noemen, maar is niet bekend hoeveel overlap er in gezinnen tussen de twee organisaties is.

### **Knelpunt 2. Weinig sturing op resultaten van fondsen**

Verder valt op dat gemeenten de maatschappelijke organisaties die geld krijgen van gemeenten om kinderen voorzieningen in natura te verstrekken (zoals Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur) vaak geen concrete doelstellingen meegeven qua groei in bereik. Een van de geïnterviewden zegt hier over: *“Het vastleggen van doelen bij fondsen zouden wij beter kunnen doen: die afspraken zouden wij scherper kunnen formuleren, maar dat ga je nu met die bezuinigingen niet doen. We hebben wel gezegd dat het de bedoeling was om meer kinderen te bereiken, maar we hebben dit nooit concreet gemaakt”*.

### **Knelpunt 3. Bereiken van werkende armen**

Veel gemeenten hebben begin 2021 nog geen aparte projecten of communicatiestrategie voor kinderen van werkende armen. Er is wel de wens om deze groep ook beter te bereiken, maar men vindt het moeilijk hoe dit moet worden aangepakt. Deze groep wordt in de meeste gemeenten op de hoogte gebracht van de regelingen voor kinderen in armoede door algemene voorlichting, zoals de website van de gemeente, gemeentepagina's in regionale kranten, gemeentenuws op sociale media en folders op publieke plekken zoals bibliotheken. Er zijn wel uitzonderingen. Zo heeft de gemeente Amsterdam een speciale projectmedewerker voor werkende armen omdat de gemeente deze groep beter wil bereiken. Daar hebben ze het afgelopen jaar vooral gewerkt aan het opbouwen van een netwerk van sleutelfiguren. SAM& heeft ook een toolkit 'werkende armen' ontwikkeld<sup>23</sup>. Hieruit blijkt dat de term werkende armen stigmatiserend werkt. Je kunt ze beter 'Werkende ouders met geldzorgen' noemen. Verder geven meerdere geïnterviewden aan: *“Werkende ouders met een laag inkomen hebben vaak meer schroom dan mensen in de bijstand. Zij proberen zich zo lang mogelijk staande te houden, zonder gebruik te maken van regelingen”*.

Gemeenten krijgen, als gevolg van de coronacrisis, nu meer oog voor de financiële positie van ondernemers. Gemeenten zijn sinds 2020 de verstrekker van de TOZO en TONK. Hierdoor beschikken gemeenten over een bestand van ondernemers en inwoners wiens huishoudinkomen door de coronacrisis onder het sociaal minimum is gekomen en die ze kunnen aanschrijven. De gemeente Den Haag zegt: *“Op het moment dat er een TOZO-aanvraag wordt gedaan, geven we gelijk informatie over schuldhulpverlening, Ooievaarspas en Stichting Leergeld. Zzp'ers zijn daar vaak niet bekend mee en we hopen hen er op die manier wel op te attenderen”*. Voor de fondsen is het soms lastig om de inkomenssituatie te beoordelen van zelfstandig ondernemers, omdat deze sterk wisselend kan zijn in de tijd en men niet gewend is om jaarrekeningen te beoordelen.

---

2018. Dit dashboard kan gemeenten helpen bij hun aanpak van (kinder)armoede: <https://dashboards.cbs.nl/v2/armoedethuiswonendekinderen/>

<sup>23</sup> Via: [www.samenvoorallekinderen.nl/altijd-op-een-richeltje-lopen/](http://www.samenvoorallekinderen.nl/altijd-op-een-richeltje-lopen/).

Andere vindplaatsen, naast de TOZO, waar gemeenten in contact hopen te komen met werkende armen zijn scholen, huisartsen, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), jongerenwerkers et cetera.

#### **Knelpunt 4. Betrekken van kinderen en jongeren**

Uit de resultaten van de vragenlijst – zie hoofdstuk 2 – komt naar voren dat een meerderheid van de gemeenten (76%) jongeren op enige wijze betreft bij het kinderarmoedebeleid. Gemeenten zien de meerwaarde van het betrekken van jongeren bij kinderarmoedebeleid in: jongeren hebben een andere invalshoek en nieuwe invalshoeken leiden mogelijk ook tot nieuwe inzichten.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten vindt het echter moeilijk om kinderen en jongeren te betrekken bij beleid op het vlak van kinderarmoede. Dit blijkt zowel uit de vragenlijst als uit de casestudies. Voornaamste knelpunten hebben te maken met het vinden en interesseren van de jongeren. De belevingswerelden van jongeren en de (systeem)wereld van gemeenten liggen volgens gemeenten ver uit elkaar. Gemeenten hebben daarom enerzijds moeite hoe ze jongeren moeten bereiken, hetgeen veel capaciteit kost, en anderzijds weten ze jongeren niet voldoende te enthousiasmeren. Dit komt bijvoorbeeld doordat het tempo van beleid van gemeenten vaak minder snel is dan kinderen en jongeren verwachten, waardoor zij motivatie verliezen.

Om gemeenten hier in bij te staan heeft het Nederlands Jeugd Instituut onlangs een handreiking geschreven voor gemeenten<sup>24</sup>. In deze handreiking zijn aanbevelingen opgenomen hoe gemeenten gesprekken met jongeren kunnen organiseren, welke vragen ze wel en niet aan jongeren kunnen stellen en hoe ze aan de slag kunnen met de resultaten. In de enquête noemen gemeenten zelf dat het instellen van een jongerenraad als een katalysator werkt voor het betrekken van jongeren. Een dergelijke raad blijft sneller betrokken en kan ook helpen andere jongeren te bereiken en betrekken. Daarnaast is het zo dat als jongeren eenmaal gevonden zijn, zij in het vervolg ook makkelijker vindbaar blijven, doordat zij al een keer contact hebben gehad met de gemeente, bijvoorbeeld voor een focusgroep of meepraatsessie.

**Tabel 5.1 Meest genoemde knelpunten en successen door gemeenten bij het betrekken van jongeren bij kinderarmoedebeleid**

#	Knelpunten bij het betrekken van jongeren
1	Het betrekken van kinderen/jongeren kost veel tijd en energie
2	Het is nieuw waardoor de gemeente zoekende is
3	(Beleid van) gemeenten en interesse jeugd sluiten niet goed bij elkaar aan
4	Het bespreekbaar maken van armoede en schulden is lastig
5	Kinderen/jongeren zijn lastig te bereiken
6	Gemeenten hebben te weinig capaciteit

#	Successen bij het betrekken van jongeren
1	Inzet van de jongerenraad (en andere bemiddelingen) werkt bij het betrekken van kinderen/jongeren
2	De input van kinderen/jongeren is nuttig en wordt meegenomen in het maken van beleid
3	Er wordt vanuit een andere invalshoek naar beleid gekeken
4	(Beleid van) gemeenten en kinderen/jongeren zijn beter op elkaar afgestemd
5	Kinderen/jongeren zijn naderhand beter te bereiken

<sup>24</sup> Via: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Handreiking-duurzame-jongerenparticipatie>

### **Knelpunt 5. Aandachtspunten bij de inkomenstoetsen**

Gemeenten realiseren zich steeds meer dat je bij de inkomenstoets eigenlijk niet alleen zou moeten kijken naar het netto-inkomen, maar naar het besteedbaar inkomen<sup>25</sup>. Er kunnen immers redenen zijn, zoals schulden of hoge vaste lasten, waardoor iemand weinig overhoudt van het inkomen. Deelname aan een minnelijk of wettelijk schuldhulptraject is daarom bij sommige gemeenten ook een toelatingscriterium voor minimaregelingen, waaronder die op het vlak van kinderarmoede. Dit is echter nog zeker niet overal het geval. Verder moeten gezinnen met kinderen soms voor elke minimaregeling opnieuw een inkomenstoets doen. Daarom zijn meerdere gemeenten bezig om te kijken hoe ze de inkomenstoetsen binnen een gemeente (die door diverse partijen worden uitgevoerd) kunnen standaardiseren.

### **Knelpunt 6. Delen van gegevens**

Een aantal gemeenten benoemt dat vanuit maatschappelijke organisaties zoals scholen en (sport)verenigingen er angst is om gegevens van gezinnen met de gemeente te delen, omdat ze bang zijn de regels van de Wet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te overtreden. De kennis over wat je wel mag delen en wat niet, is vaak niet aanwezig bij deze organisaties. Deze kennis lijkt er bij de maatschappelijke organisaties op het vlak van kinderarmoede vaker te zijn. Het thema 'delen van persoonsgegevens' was geen expliciete vraag in het onderzoek, maar is in sommige interviews wel aan de orde gekomen. Sommige maatschappelijke organisaties laten gezinnen een toestemmingsverklaring ondertekenen waarmee uitwisseling van gegevens tussen bijvoorbeeld Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur mogelijk wordt.

### **Knelpunt 7. Budget voor kindvoorzieningen onder druk door bezuinigingen gemeenten**

Bij zeven op de tien gemeenten worden de middelen volledig additioneel ingezet en een kwart zet ze deels additioneel in en heeft een deel gesubstitueerd. De middelen zijn ingezet op armoedebeleid en dan met name op het verstrekken van voorzieningen in natura ter bevordering van maatschappelijke participatie en school. Een aantal gemeenten geeft aan dat het goed zou zijn als de extra structurele middelen voor kinderarmoede niet worden ingetrokken. Daarnaast wordt aangegeven dat de middelen onderdeel zijn van bezuinigingsdiscussies. Zeker gezien de huidige financiële positie van gemeenten<sup>26</sup>, neemt het risico op schrappen van kindvoorzieningen in het kader van bezuinigingen toe, geven zij aan. Een aantal gemeenten in de casestudies geeft aan dat ze graag zouden zien dat het geld geormerkt wordt.

---

<sup>25</sup> Voedselbanken die zijn aangesloten bij Voedselbank Nederland hanteren al een dergelijke toets, zie <https://voedselbankennederland.nl/ik-zoek-hulp/kom-ik-in-aanmerking-voor-een-voedselpakket/>

<sup>26</sup> Zie <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/bng-bank/slechte-financiele-positie-gemeenten.15954243.lynkx>

### 5.3 Vergelijking met vorig onderzoek

De bovengenoemde succesfactoren en knel- en aandachtspunten komen behoorlijk overeen met die uit vorige onderzoeken. Er zijn slechts een paar opvallende verschillen. Zo werd in de vorige evaluatie<sup>27</sup> door 25 van de 99 gemeenten genoemd dat men vond dat men onvoldoende financiële middelen had om kinderarmoede structureel het hoofd te bieden. Dit knelpunt lijkt nu niet meer aanwezig. Wel gaven een paar gemeenten in de casestudies aan dat zij zich zorgen maken over of de gelden voor kinderarmoede niet gaan sneuvelen en ergens anders voor worden ingezet, bijvoorbeeld een wettelijke taak als jeugdzorg, als gevolg van lokale bezuinigingen. Deze zorg komt waarschijnlijk naar voren doordat de financiële positie van gemeenten door de coronacrisis verder is verslechterd, er tekorten zijn op jeugdzorg en het geld niet geoormerkt is. Tot slot blijkt uit de 10 casestudies in dit onderzoek dat de sturing van gemeenten op de resultaten van de fondsen qua bereik van het aantal kinderen vaak relatief beperkt is. In eerder onderzoek is hier niet naar gekeken.

---

<sup>27</sup> Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede, Bureau Bartels, juni 2020

# Interesting practice: Webshops





## TIP: EEN LOKET EN LAAGDREMPELIGE TOEGANG

- \* SCHRIFTELIJK
- \* DIGITAAL
- \* PERSOONLIJK



WERK MET EEN VOORKANT VOOR ALLE VOORZIENINGEN EN GEBRUIK  
VERSCHILLENDE COMMUNICATIEVORMEN

## Aanleiding

Het aanbod van producten en regelingen voor mensen met een laag inkomen of mensen die in armoede leven is in sommige gemeenten in Nederland groot. Informatie hierover wordt verspreid door gemeenten. Maar ook via scholen, bibliotheken, partijen van SAM& en andere verbonden partijen. In verschillende gemeenten ontstond de wens om het (lokale) aanbod aan regelingen en producten te

centraliseren, zodat één loket ontstaat waar zowel inwoners als intermediairs van organisaties producten en regelingen kunnen aanvragen. Tegelijk hopen gemeenten met een gecentraliseerd loket het bereik van de armoederegelingen te vergroten.

Voor deze interessante practice spraken wij met de gemeente Zwolle over het Kindloket dat zij lanceerden. Het Kindloket is een samenwerking van de gemeente met Stichting Meedoen Zwolle, Noodfonds Zwolle en het Jeugdsportfonds. Het concept van een webshop is echter ook in de casestudies en interviews met andere gemeenten ter sprake gekomen. Daarom is deze interessante practice aangevuld met bevindingen uit o.a. de gemeente Schagen. Zij bieden ook een webshop aan, maar kiezen voor een andere inrichting dan de gemeente Zwolle.

## Inhoud

### Eén loket voor alle producten

Een veelvoud aan regelingen en producten (ook van andere beleidsterreinen) leidt tot een drempel voor intermediairs en inwoners om gebruik te maken van het aanbod. Een gesproken medewerker van de gemeente Zwolle licht toe: “[In mijn functie als armoederegisseur] heb ik veel basisscholen bezocht. Dan kom je er achter dat scholen hun best wel doen, maar tegelijkertijd is het voor hen ook een oerwoud aan dingen waar ze iets mee moeten en waar regelingen voor zijn. Armoede is er daar eentje van. Als gemeente vroegen we ons af: hoe kunnen we het die scholen makkelijker maken? We wisten al dat het voor inwoners zelf ook lastig is. Ze weten niet wat je waar moet aanvragen en wat voor gegevens je dan wanneer moet inleveren. Dat maakt het er niet makkelijker op. Elke drempel in het proces is een afhaakmoment voor mensen”. Met het opstarten van het Kindloket Zwolle heeft de gemeente drie regelingen voor kinderarmoedebeleid samengevoegd en aangeboden op de webshop. Het ging daarbij om een regeling voor scholieren, een cultuur- en activiteitenregeling. Wanneer een inwoner zich aanmeldt en toegelaten wordt dan krijgt deze ook direct toegang tot de andere twee regelingen. Een regeling wordt afgegeven voor een vol jaar. Inwoners die op een gegeven moment meer verdienen, krijgen dan niet direct te maken met een armoedeval. Door het centraliseren van zowel de aanmeldprocedure als het aanmeldloket, is de administratielast voor inwoners en intermediairs afgenomen.

### **Een besteedbaar bedrag voor producten in natura**

Ook in de gemeente Schagen maakt men sinds enkele jaren gebruik van een webshop. Anders dan een centraal aanmeldloket voor diverse regelingen, ontvangen inwoners met een laag inkomen van de gemeente Schagen jaarlijks een vast bedrag dat zij mogen inzetten voor regelingen in natura. Er is bewust gekozen voor producten in natura omdat de gemeente zekerheid wil hebben dat de gelden ten goede komen aan meedoen in de samenleving en niet benut worden voor andere zaken. Inwoners mogen in de webshop zelf de diensten en producten aanvinken die zij nodig achten voor hun eigen situatie. Gezinnen met een uitkering worden direct getoetst of ze in aanmerking komen voor het Kindpakket. Dat wordt gekoppeld via Digid. Gezinnen mogen een bedrag van 350 euro per kind per jaar besteden. Wanneer men boven de inkomensnorm uitkomt mag men nog een half jaar gebruik maken van de regeling.

### **Effecten en uitdagingen**

In de gemeente Schagen, waar men al enige jaren werkt met een webshop is men tevreden over deze werkwijze. Het bereik onder bijstandsgerechtigden is door de directe koppeling 100 procent. De gemeente Zwolle hoopt ook met de nieuwe opzet uiteindelijk het bereik van de regelingen te vergroten. Het probleem dat werkende armen zich moeilijk laten vinden, blijft in beide gemeenten echter bestaan. Bij de start van het Kindloket in Zwolle moesten inwoners daaraan wennen. De gemeente kreeg veel vragen over de nieuwe werkwijze. Het is belangrijk hier voorbereid op te zijn en mensen mee te nemen in de nieuwe werkwijze. De inwoner moet zien wat de nieuwe regelingen betekenen voor zijn/haar situatie. Het voordeel voor de gemeente Zwolle is dat er zowel landelijke regelingen kunnen worden opgenomen, maar tegelijk ook het lokale netwerk en bijbehorende flexibiliteit benut kunnen worden. Dit is ook de reden dat de gemeente Zwolle inzet op de ontwikkeling van het Kindloket en niet vol inzet op [samenvoorallekinderen.nl](http://samenvoorallekinderen.nl).

Een ander aandachtspunt voor gemeenten die met een webshop willen werken is de technische invulling van de webshop en bijbehorende 'helpdeskfunctie'. De gemeente Zwolle koos ervoor een lokaal uitvoeringsbureau de webshop te laten inrichten met de gedachte dat deze lokale aanbieder ook kan meedenken over de lokale situatie. Wanneer de webshop niet naar behoren werkt, of mensen vragen hebben, dient er een centraal vraagpunt ingericht te worden waar men problemen of vragen kan melden. Vragen komen bijvoorbeeld voort uit een beperkte digitale vaardigheid van inwoners. De gemeente Schagen, waar nu ongeveer vijf jaar de webshop online staat, merkt dat jongere inwoners doorgaans goed uit de voeten kunnen met de website. Met name de oudere inwoners hebben wat vaker ondersteuning nodig.

## Overdraagbaarheid

Voor gemeenten die aan de slag willen met het (door)ontwikkelen van een webshop om producten gecentraliseerd aan te bieden aan inwoners zijn de volgende punten belangrijk:

- analyseer de drempels in het aanmeldproces en zet niet blind in op digitalisering: Het ontwikkelen van een digitale webshop leidt niet automatisch tot een groter bereik. Het middel is niet direct de oplossing. Analyseer eerst wat de drempels in het aanvraagproces zijn voor intermediairs en/of inwoners. Kijk vervolgens hoe de inrichting van een webshop deze drempels kan wegnemen;
- zorg voor een goede technische inrichting en eventuele helpdeskfunctie. Niet alle inwoners zijn digitaal vaardig. Zorg voor een toegankelijke en overzichtelijke webshop met een goede helpdeskfunctie die inwoners en intermediairs met vragen verder kan helpen. Ontwikkel een communicatiestrategie om inwoners en intermediairs te wijzen op de nieuwe processen/webshop;
- betrek lokale partijen bij het aanbod. De kracht van een webshop is dat op eenvoudige wijze producten van verschillende organisatie gebundeld kunnen worden. Dit biedt ook de mogelijkheid voor lokale aanbieders om zich op laagdrempelige wijze aan te sluiten bij de webshop en zodoende het bereik te vergroten;
- zie het ontwikkelen van een webshop als een langdurig ICT-project dat zich blijft ontwikkelen. Op dit moment zijn er nog tal van uitdagingen op het gebied van bestrijding van kinderarmoede. De te ontwikkelen webshop zal zich met de ontwikkelingen rond deze uitdagingen meebewegen. Zorg als gemeente daarom voor een betrokken leverancier waarbij de mogelijkheid tot aanpassingen blijft gewaarborgd.

# Interesting practice: 'Als Ik Later Groot Ben'





## Aanleiding

De aanpak 'Als later groot ben in Almere' focust op de wensen van kinderen in armoede en is in 2017 opgezet als pilot in Almere Haven. De pilot is omgezet naar een structurele aanpak en in heel Almere ingezet. Het idee van de aanpak komt voort uit een brainstorm met verschillende maatschappelijke partners. Hier kwam het idee naar voren om armoede te benaderen vanuit een positieve

insteek. Centraal staat het concept dat kinderen in armoede ook dromen hebben. Om de pilot vorm te geven is een aanbesteding uitgezet. Het plan van bureau Over/Nieuw voldeed het beste aan de gestelde eisen en is uitgroeit tot 'Als ik later groot ben in Almere'.

## Inhoud

De kern van deze aanpak houdt in dat kinderen en jongeren hun dromen kenbaar kunnen maken middels een Ansichtkaart (of via WhatsApp, Instagram, Facebook of een ander digitaal kanaal). Hieronder staat de uitleg van deze werkwijze.

- 1 Jijzelf of je vader/moeder/verzorger vult op de Ansichtkaart of op een digitaal kanaal jouw droom in. Als het via een digitale weg gaat, komt het direct bij een medewerker uit.
- 2 Je vult ook je telefoonnummer in en of je uit Stad, Buiten, Hout, Poort of Haven komt.
- 3 Knip de Ansichtkaart uit en post de Ansichtkaart in een brievenbus van PostNL of in een van de brievenbussen van 'Als ik later groot ben in Almere' in de bibliotheken in Buiten, Haven, Stad of Poort.
- 4 Een van de coördinatoren neemt contact met je op via WhatsApp om je uit te nodigen voor een van de inloopsprekuren om samen na te denken over de droom. De inloopsprekuren zijn in de bibliotheken of in een buurtcentrum.

Naar aanleiding van de aanvraag met de droom of vraag van het kind, vindt normaliter een kennismakinggesprek plaats tussen het kind en een van de coördinatoren in de bibliotheek of het wijkcentrum. Door corona kan dit nu niet en vinden op dit moment deze gesprekken plaats door middel van beeldbellen. De insteek van een dergelijk gesprek is breed. Niet alleen de droom van het kind wordt besproken, maar ook de situatie binnen het gezin en of broertjes en zusjes ook wensen hebben. Een van de ouders is altijd bij het gesprek van de coördinator met het kind aanwezig. Soms is één gesprek voldoende en kan daarna dan de juiste informatie worden toegestuurd of kan er bijvoorbeeld een aanvraag worden gedaan bij een fonds. Soms zijn er meerdere gesprekken nodig.

Er wordt doorgevraagd, zodat ook de 'vraag achter de vraag' goed in beeld komt. Een voorbeeld hiervan is een kind dat een spelcomputer vroeg omdat hij gepest werd. De coördinatoren hebben geen budget om een spelcomputer te kopen, maar ook leek dit niet de juiste oplossing. Uiteindelijk is dit kind op een weerbaarheidstraining gegaan omdat bleek dat hij graag achter de computer zat omdat hij het moeilijk vond contact te maken met leeftijdgenoten.

Aansprekende voorbeelden van dromen of vragen die kinderen hebben ingediend zijn:

- een jongen die talent had voor surfen, maar geen spullen kon kopen. Voor deze jongen zijn benodigdheden vergoed;
- veel meisjes willen zeemeermin worden. Deze worden doorverwezen naar ‘zeemeermin-zwemmen’;
- een jongen die automonteur wilden worden, kon een dagje meelopen met een automonteur;
- een meisje uit een asielzoekerscentrum dat graag advocaat wilde worden om mensen te kunnen verdedigen. Zij mocht een dagje meelopen met een advocaat.

In de aanpak wordt samengewerkt met een groot aantal partners in Almere waar de coördinatoren naar verwijzen. De coördinatoren bieden zelf geen hulp aan of activiteiten, maar zorgen ervoor dat er een vergoeding komt voor spullen die nodig zijn om een droom te verwezenlijken of zorgen ervoor dat de kinderen en het gezin bij de juiste activiteit belanden. Het type activiteiten of voorzieningen dat wordt gerealiseerd is heel breed omdat de aanpak vraaggericht is. Denk bijvoorbeeld aan deelname aan sport, talentontwikkeling, buurtactiviteiten voor kinderen, kennismaking met beroepen, uitjes waar men gebruik van kan maken, huiswerkbegeleiding etc. Soms gaat het ook om de aanschaf van spullen, zoals een kinderfiets. Ook de ouders worden doorverwezen naar activiteiten, als zij dit willen, bijvoorbeeld naar taalles. Alle kinderen en jongeren tot en met 18 jaar mogen meedoen. Er geldt geen inkomensgrens van de ouders. Hier is bewust voor gekozen om de aanpak niet te relateren aan armoede, en daarmee kinderen niet te stigmatiseren. Het aanbod voor de kinderen uit een gezin met een laag inkomen is in praktijk groter, omdat de coördinatoren dan gebruik kunnen maken van de diverse fondsen die mogelijkheden bieden voor kinderen in armoede.

Er worden soms ook groepsgewijze activiteiten georganiseerd, als veel kinderen dezelfde wens hebben. Veel kinderen gaven bijvoorbeeld aan dierenarts te willen worden. Daar is toen een ‘college’ over georganiseerd in de bibliotheek. Dierenartsen vertelden hierbij over hun werk en opleiding. Hieraan konden ook kinderen meedoen die geen droom hadden ingediend. Deze bijeenkomsten zijn maandelijks terugkerend en inmiddels zijn veel beroepen aan de orde gekomen.

De coördinatoren werken wijkgericht, zodat ze het netwerk in de wijk goed kennen en andersom. Elke coördinator werkt daarom in een aantal eigen wijken waar ze dezelfde aanpak uitvoeren. De hulp aan kinderen wordt gegeven door *betaalde coördinatoren*. De wethouder geeft aan dat ze vindt dat de taken van de coördinatoren zoveel expertise, kennis en vaardigheden met zich meebrengen, dat ze dit niet graag volledig in handen van vrijwilligers zou willen leggen. De coördinatoren moeten immers kunnen bepalen: wat is er nodig in het gezin? Hoe kunnen we het gezin verder helpen? Hierbij moeten ze ook het maatschappelijk veld kennen en goed kunnen overzien.

### **Uitdaging**

De uitdaging van een dergelijke aanpak is vooral om aan te sluiten bij de taal en belevingswereld van kinderen en jongeren. En om plekken te vinden waar je hen kan motiveren om een droom of vraag in te sturen. Er wordt veel gedaan om het indienen van ‘dromen/vragen’ laagdrempelig te maken. Ze maken veel gebruik van informatie over de aanpak via social media. Voor de start van corona gingen de coördinatoren ook veel naar kinderen toe, vooral op scholen en evenementen.



Ze geven dan ter plekke een introductie van de aanpak en laten voorbeelden zien van kinderen die al dromen hebben ingestuurd. Ze sluiten aan bij de communicatie van kinderen door nooit brieven te sturen. Het contact met de kinderen en de ouders verloopt via WhatsApp en (beeld)bellen.

### Overdraagbaarheid

Als een gemeente een vergelijkbare aanpak of project wil opzetten, zijn de tips en leerpunten:

- steek het project positief in; spreek nooit over armoede of problemen, maar bijvoorbeeld over ‘kansen, dromen, talentontwikkeling’;
- het project is niet stigmatiserend en daardoor speelt er geen schaamte bij kinderen om zich aan te melden. Er gelden geen inkomensgrenzen bij het inzenden van dromen/vragen;
- neem de juiste mensen aan; mensen met passie voor hun werk, die goed contact kunnen maken met kinderen/jongeren en hun ouders, met een goed netwerk in de gemeente en die in staat zijn dit netwerk ook te benutten en te vergroten. In het begin heb je vooral een pionier nodig die in staat is te experimenteren en nieuwe wegen te bewandelen en die ook in staat is het project goed te presenteren naar nieuwe partijen;
- werk wijkgericht. Daardoor weten de coördinatoren beter wat er in de wijk te doen is en leer je de medewerkers van de organisaties die werken in de wijk ook makkelijker kennen.
- besteed (zeker in het begin) veel aandacht aan online marketing. Het project moet echt bekendheid krijgen bij kinderen/jongeren en ouders. Maak het aantrekkelijk voor kinderen/jongeren om te bekijken door inzet van visuele middelen zoals foto’s en filmpjes;
- maak de aanpak concreet voor kinderen; wat gebeurt er precies als ze een droom of vraag inzenden? Voorheen werden er nog wel eens dromen ingezonden als “ik wil een miljonair worden of ik wil kennis maken met een internationale artiest waar ik fan van ben”. Dat gebeurt steeds minder, ook omdat de coördinatoren duidelijk maken dat de gemeente zelf geen budget heeft om de wensen te verwezenlijken. In een vriendenboekje en in video’s op de website is nu goed te zien voor kinderen hoe het proces in zijn werk gaat en dat maakt het concreet;
- noem liever niet de gemeente als afzender. Veel ouders en kinderen hebben geen positieve associatie bij de gemeente. Nergens op de website of op social media wordt de gemeente als afzender genoemd. Het project neemt naar buiten toe een onafhankelijke positie in ten opzichte van de gemeente;
- maak onderscheid in je aanpak en marketing tussen basisschoolkinderen en jongeren (12-18 jaar). Voor deze oudere leeftijdsgroep moet de titel anders zijn en moeten de verhalen over het project en het logo anders zijn, zodat jongeren het niet kinderachtig vinden. Dus eigenlijk moet je twee versies starten, gericht op de twee leeftijdsgroepen, of je moet kiezen voor een van beide leeftijdsgroepen;
- geef de mensen die het uitvoeren ook de ruimte om te experimenteren. Zo is bijvoorbeeld het idee van het college in de bibliotheek ontstaan om een bepaald beroep onder de aandacht te brengen.

# Bijlagen





## A Bronnen

- Brief ambities kinderarmoede (EK 35000-XV/3500-IV, D) van 1 april 2019
- Huygen A. & C. Akkermans (2020). *'Altijd op een rijkdom lopen'*. Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens. Rotterdam: SAM&
- SCP (2019). *Armoede in kaart*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- SCP (2020) *Kansrijk Armoede beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Snel, E. (2017). *Werkende armen in Nederland*. Transitie in en uit werkende armoede. In: Mens en Maatschappij. Volume 92, Number 2, June 2017, p 175-201
- Kromhout, M., Omlo, J, Dijkers, J. & S. Robbers. *Kwetsbaarheid én veerkracht bij aanvraag van een TOZO-uitkering*. De impact van de corona-crisis op Utrechtse zzp'ers en kleine ondernemers en hun ondersteuningsbehoeften. Amsterdam/Utrecht: Onderzoek aan zet, Bureau Omlo, Hogeschool Utrecht & Robbers Research & Education
- Gemeente Rotterdam (2019). *Integrale, intensieve gezinsaanpak kinderen in armoede*. Plan van aanpak. Rotterdam: gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2020). *Aandacht voor gezinnen met geldzorgen*. Informatieblad. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2020). *Gezinsaanpak*. Factsheet. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede, Bureau Bartels (2018) via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/11/21/eerste-evaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderen-in-armoede/eerste-evaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderen-in-armoede.pdf>.
- Kamerbrief tussentijdse evaluatie inzet extra middelen voor kinderen in armoede via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/21/kamerbrief-tussentijdse-evaluatie-inzet-extra-middelen-voor-kinderen-in-armoede>.
- Tussentijdse evaluatie inzet extra middelen voor kinderen in armoede. Bureau Bartels (2020). Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-949808.pdf>
- Omgaan met armoede op scholen, handreiking voor po en vo, 2020
- 3D onderzoek begroting gemeenten 2020, ministerie BzK, juni 2020
- <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/Nji-Publicaties/Handreiking-duurzame-jongerenparticipatie>
- <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/bng-bank/slechte-financiële-positie-gemeenten.15954243.lynkx>
- <http://www.themanieuws.nl/app/publication/SDH181/5817> (30 maart 2021)



### **I&O Research Enschede**

---

Zuiderval 70  
Postbus 563  
7500 AN Enschede  
T (053) 200 52 00  
E [info@ioresearch.nl](mailto:info@ioresearch.nl)  
KVK-nummer 08198802

### **I&O Research Amsterdam**

---

Piet Heinkade 55  
1019 GM Amsterdam  
T (020) 308 48 00  
E [info@ioresearch.nl](mailto:info@ioresearch.nl)