

Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 28 september 2018

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



Inhoud

1. Inleiding	1	
1.1 Aanleiding	1	
1.2 Doelstelling	2	
1.3 Onderzoeksaanpak	3	
1.4 Leeswijzer	4	
2. Gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2017	5	
2.1 Inleiding	5	
2.2 Ambities en doelgroepen	5	
2.3 Typen kindvoorzieningen	8	
2.4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties	9	
2.5 Betrokkenheid kinderen in armoede	13	
3. Inzet extra middelen voor kinderen in armoede	17	
3.1 Inleiding	17	
3.2 Landelijke verdeling extra middelen	17	
3.3 Inzet extra middelen in 2017	18	
3.4 Financiële realisatie extra middelen in 2017	25	
3.5 Verwachte inzet extra middelen in 2018	27	
4. Bereik onder kinderen in armoede	29	
4.1 Inleiding	29	
4.2 Zicht op de doelgroep	29	
4.3 Bereik van de doelgroep	31	
4.4 Successen en knelpunten kinderarmoedebeleid	34	
5. Conclusies	43	
5.1 Inleiding	43	
5.2 Samenvattende conclusies	43	
Bijlage I	Samenstelling klankbordgroep	47
Bijlage II	Tabellenboek	49

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ondanks dat Nederland een welvarend land is, groeit een aanzienlijk deel van de kinderen op in een situatie van (risico op) armoede. Zo ramen zowel het CBS als het SCP in vrij recente studies dat het daarbij globaal gesproken om ongeveer 400.000 kinderen gaat¹. Het opgroeien in een situatie van armoede kan voor kinderen verstrekende gevolgen hebben. Zo is bijvoorbeeld deelname aan schoolreisjes, sportactiviteiten of cultuur geen vanzelfsprekendheid voor deze kinderen. Het (langdurig) ontstoken blijven van dit type voorzieningen kan een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van kinderen en daarmee op termijn de kansen voor een volwaardige participatie aan de samenleving verkleinen.

Het vraagstuk van armoede onder kinderen heeft in de afgelopen periode dan ook de nodige aandacht gekregen. Zo is dit vraagstuk, mede als gevolg van het rapport *Kinderen in armoede in Nederland (2013)* van de Kinderombudsman, ook meer op de politieke agenda komen te staan. Een belangrijke aanbeveling van dit rapport is namelijk dat het wenselijk is dat gemeenten meer aandacht besteden aan kinderen die opgroeien in armoede. De Kinderombudsman heeft daarbij het advies gegeven om in te zetten op hulp die gericht is op de sociale, geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van kinderen.

In de voorgaande kabinetsperiode zijn al beleidsinitiatieven ontplooid om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van een dergelijk beleid. Zo zijn structureel extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de bestrijding en preventie van armoede en schulden. Ook ontvangen gemeenten vanaf 1 januari 2017, in de vorm van een decentralisatie-uitkering, jaarlijks **85 miljoen euro** voor **armoedebestrijding onder kinderen**. De bedoeling is dat gemeenten deze extra middelen, in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties, aanwenden voor voorzieningen in natura voor kinderen in armoede. In de bestuurlijke afspraken die in november 2016 door het Rijk en de VNG is 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.

¹ Zie bijvoorbeeld *Armoede onder kinderen - een probleemschets* (SCP, 2017) en *Meer dan 400.000 kinderen in armoede* (CBS, 2016). De cijfers in deze studies hebben betrekking op 2014.

- **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 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 85 miljoen per jaar beschikbaar aan gemeenten, verdeeld naar rato van het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen.
- **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 vindt in 2018 plaats, de vervolgevaluatie in 2021.

Uit deze bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van SZW en de VNG volgt dus dat de voortgang van de aanwending van deze extra middelen, periodiek geëvalueerd wordt. Dit is enerzijds bedoeld om zicht te krijgen op de effectiviteit van deze middelen en anderzijds op eventueel wenselijke bijstellingen in de afspraken en/of ondersteuning van gemeenten. In opdracht van het ministerie van SZW heeft Bureau Bartels deze *tussentijdse evaluatie* in de zomermaanden van 2018 uitgevoerd. Deze tussenevaluatie had betrekking op het eerste jaar dat de middelen beschikbaar zijn gekomen (namelijk 2017). In december 2016, dus kort na het sluiten van het bestuurlijk akkoord en vlak voor ingang van dat eerste jaar, werd aan de gemeenten bekend gemaakt op hoeveel extra middelen zij ieder voor zich konden rekenen.

In deze rapportage presenteren we de belangrijkste bevindingen die met de tussenevaluatie zijn verkregen.

1.2 Doelstelling

Voor de tussentijdse evaluatie is de volgende doelstelling geformuleerd:

Hoe geven gemeenten met de extra middelen invulling aan hun beleid voor kinderen in armoede, welk deel van de doelgroep bereiken ze hiermee en hoe kunnen gemeenten op dit vlak van elkaar leren?

Hieruit volgt dat in de evaluatie verschillende vraagstukken centraal hebben gestaan. In de eerste

plaats is aandacht geschonken aan de vraag hoe gemeenten hun **beleid voor kinderen in armoede met de extra middelen** hebben vormgegeven. Hierbij is in beeld gebracht welk deel van de extra middelen door gemeenten zijn besteed (in 2017) en begroot (voor 2018) om het kinderarmoedebeleid te optimaliseren, intensiveren of uit te breiden.

In de tweede plaats is getracht om de vraag te beantwoorden wat het **bereik** is van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid. Hieronder verstaan we het aantal (of aandeel) kinderen dat gebruikmaakt van de voorzieningen in natura en andere vormen van ondersteuning als voorlichting, preventie, hulpverlening en maatwerkregelingen die moeten bijdragen aan hun maatschappelijke participatie, ontwikkeling en (verbeterde) positie in de samenleving.

Ten slotte heeft de evaluatie als doel om bij te dragen aan de optimalisering van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid. Hiervoor zijn in de interviews met de gemeenten belangrijke succesfactoren en aandachtspunten in beeld gebracht rondom de vormgeving en uitvoering van het beleid voor kinderen in armoede. Zo kan deze evaluatie de **kennisdeling tussen gemeenten** bevorderen om armoede onder kinderen (nog effectiever) te bestrijden.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om tot een goede aanpak van de evaluatie te komen, heeft op verschillende momenten overleg met een klankbordgroep plaatsgevonden. Deze groep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Divosa, Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur en beleidsmedewerkers vanuit verschillende gemeenten. Voor een namenoverzicht van deze groep verwijzen we naar bijlage I. De evaluatie zelf kende twee onderzoeksfasen: namelijk een brede raadpleging onder ruim 300 gemeenten en een verdiepende fase waarin zes goede praktijken van kinderarmoedebeleid zijn uitgewerkt.

Brede raadpleging onder ruim 300 gemeenten

Voor de **brede raadpleging** zijn alle (380) Nederlandse gemeenten aangeschreven. Zij ontvingen een uitnodigingsbrief van het ministerie van SZW en de VNG, waarna zij zijn benaderd door Bureau Bartels. Tijdens dit eerste contact is nagegaan of de persoon in kwestie nog op het dossier van kinderarmoedebeleid zat en de vragen kon beantwoorden. Indien dit niet het geval was, is gezocht naar een alternatieve contactpersoon en is een afspraak ingepland.

In de voorbereiding op het gesprek met een gemeente zijn telkens opzoekvragen toegezonden. Deze hadden onder meer betrekking op de (beoogde) inzet van de extra middelen in 2017 en 2018 en het bereik onder de doelgroep. Deze opzoekvragen zijn vaak ook als 'toets' voorgelegd aan de financiële afdeling (controller) van de gemeente. Voor de cijfers over het bereik zijn sommige gemeenten te rade gegaan bij de maatschappelijke organisaties waarmee zij samenwerken of hebben hun voortgangsrapportages geraadpleegd. Zo is geprobeerd om betrouwbare en actuele informatie aan te leveren over de inzet van de extra middelen en de effecten daarvan op de doelgroep (kinderen in armoede).

Goede praktijken

Als verdiepende onderzoekstap zijn samen met de klankbordgroep van de evaluatie ook **zes goede praktijken**. In deze praktijkbeschrijvingen zijn de ervaringen van gemeenten opgetekend omtrent:

- het betrekken van kinderen/jongeren bij kinderarmoedebeleid;
- de samenwerking met maatschappelijke partners;

- een integrale aanpak van kinderarmoedebeleid;
- verbetermaatregelen om de doelgroep beter te bereiken;
- meetmethodes om de (sociale) impact van kinderarmoedebeleid in kaart te brengen.

Deze goede praktijk staan integraal in deze rapportage verwerkt.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken presenteren we de resultaten van de evaluatie. In figuur 1.1 is deze opbouw gevisualiseerd.

Figuur 1.1 Opbouw rapport



In **hoofdstuk 2** geven we allereerst inzicht in het beleid van de gemeenten voor kinderen in armoede in het beleidsjaar (2017) dat de extra middelen beschikbaar kwamen. Daarin bespreken we diverse kindvoorzieningen en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en de doelgroep bij de ontwikkeling en uitvoering van het kinderarmoedebeleid. In **hoofdstuk 3** beantwoorden we de vraag wat gemeenten met de extra middelen in 2017 hebben gedaan en wat hun (verdere) plannen zijn voor 2018. Het effect hiervan op het bereik onder de doelgroep komt in **hoofdstuk 4** aan bod. We sluiten deze rapportage in **hoofdstuk 5** af met de samenvattende conclusies.

Respons en onderzoeksgroepen

Voor de evaluatie is **80% van de gemeenten in Nederland geïnterviewd**.² Dit aandeel is ruim voldoende om van representatieve uitkomsten te spreken. Om kleuring te geven aan de uitkomsten van deze interviews maken we in deze rapportage – waar relevant – ook een nader onderscheid naar een drietal typen gemeenten, te weten:

- G40-stedennetwerk en de G4-steden (vanaf hier aangeduid met de afkorting **G40 & G4**);
- overige gemeenten (**Overig**);
- samenwerkingsverbanden van gemeenten (**Verband**).

Hierbij merken we op dat het aantal waarnemingen (de 'N') voor deze subgroepen uitkomt op 40 G40 & G4-gemeenten, 174 overige gemeenten en 89 gemeenten die onderdeel vormen van een samenwerkingsverband.

Wel kan het aantal waarnemingen in de rapportage op bepaalde plaatsen uiteenlopen. Dit komt door 'routing' in de vragenlijst. Hierdoor zijn bij bepaalde antwoorden de vervolgvragen overgeslagen. Tevens tellen de percentages niet altijd precies op tot 100%. Dit laatste is gelegen in afrondingsverschillen of vanwege het feit dat soms meerdere antwoorden mogelijk waren. Ten slotte verwijzen we op een enkele plaats naar bijlage II. Daarin staan verdiepende analyseschema's opgenomen om opvallende verschillen in de uitkomsten nader te duiden.

² Te weten 303 van de 380 gemeenten in Nederland. Zie voor een verantwoording van de respons **schema 1.2 in bijlage II**. Hierbij merken we op dat voor de samenwerkingsverbanden vaak is gesproken met een ISD-medewerker die meerdere (aangesloten) gemeenten vertegenwoordigde.

2. Gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2017

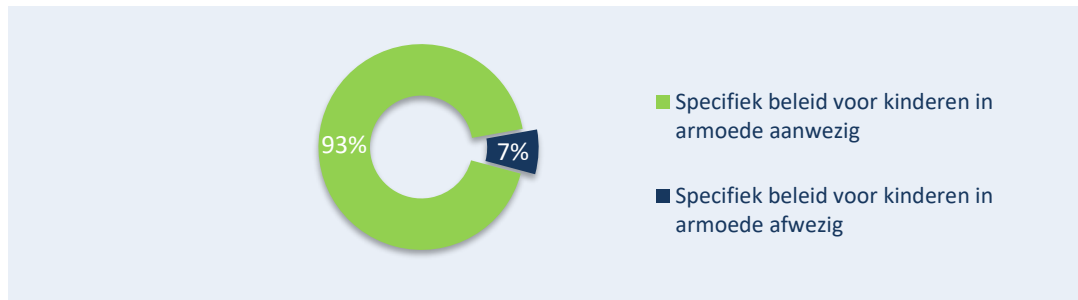
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleid van gemeenten voor kinderen in armoede in 2017 centraal. Dit betreft het beleidsjaar waarin de extra middelen voor armoedebestrijding onder kinderen voor het eerst beschikbaar kwamen. In paragraaf 2.2 gaan we in op de ambities en doelgroepen van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid. Daarna kijken we in paragraaf 2.3 naar de kindvoorzieningen die hierin zijn opgenomen. Gevolgd door de samenwerking en afstemming met maatschappelijke organisaties (2.4) en de doelgroep zelf (2.5) om het kinderarmoedebeleid (door) te ontwikkelen en in de praktijk te brengen.

2.2 Ambities en doelgroepen

Aan de (303) gemeenten is in de evaluatie als eerste de vraag gesteld of zij in 2017 een specifiek beleid voerden voor kinderen in armoede (zie hieronder).

Figuur 2.1 Aanwezigheid van een kinderarmoedebeleid bij gemeenten in 2017 (N=303)



Uit de bovenstaande weergave volgt dat bij de meeste gemeenten in 2017 sprake was van een specifiek kinderarmoedebeleid. Bij de G40 & G4-gemeenten in deze evaluatie was dit zelfs altijd zo. Bij de individuele gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten in 9 op de 10 gevallen.

Ambities kinderarmoedebeleid

De gemeenten (281) met een kinderarmoedebeleid streven ook concrete ambities na. Hierbij gaat het hoofzakelijk om twee (hogere) doelen.

In de eerste **plaats heeft 80% van de gemeenten de ambitie om participatie en (talent) ontwikkeling van kinderen te bevorderen**. Waar participatie en (talent)ontwikkeling 'de boventoon voert', bieden gemeenten voorzieningen (in natura) en soms maatwerkregelingen (kindbudgetten voor het gezin) op het vlak van sport, cultuur en school aan. In de ogen van deze gemeenten dienen alle kinderen – ongeacht de financiële situatie van het gezin waarin ze opgroeien – in de gelegenheid te zijn om op een volwaardige wijze mee te doen aan de samenleving. In dit verband trachten deze gemeenten eveneens om met hun kinderarmoedebeleid sociale uitsluiting te voorkomen.

In de tweede plaats **heeft 40% van de gemeenten (ook) de ambitie om 'overerving' van armoede (generatiearmoede) tegen te gaan**. Het kinderarmoedebeleid kent dan vaak een brede opzet en bestaat, naast kindvoorzieningen in natura, bijvoorbeeld uit voorlichting, preventieactiviteiten en hulpverleningstrajecten om gezinnen en kinderen/jongeren op allerlei maatschappelijke vlakken te ondersteunen. Met als inzet om de cyclus van armoede te doorbreken die veelal van generatie op generatie wordt doorgegeven.

Door 20% van de geraadpleegde gemeenten zijn – al dan niet naast bovenstaande prioritaire ambities – nog andere ambities aangedragen. Deze overige ambities hebben betrekking op het **verbeteren van het bestaande kinderarmoedebeleid**. Er is dan bijvoorbeeld (ook vaak met behulp van de extra middelen) ingezet op een:

- **groter bereik** onder de doelgroep via (een uitgebreidere) samenwerking met maatschappelijke organisaties (27 keer genoemd);
- **verbeterde zichtbaarheid** van de regelingen door hierover meer en anders te communiceren via bijvoorbeeld sociale media (26 keer genoemd);
- **vereenvoudigde aanvraagprocedure** door bijvoorbeeld een online portaal in te richten waarop (ouders van) kinderen een aanvraag kunnen doen (14 keer genoemd).

Afbakening doelgroep gemeentelijk kinderarmoedebeleid

Aan de gemeenten met een kinderarmoedebeleid (N=281) is ook gevraagd welke definitie zij voor de doelgroep van 'kinderen in armoede' hanteren. Dit betekent, met andere woorden, dat is nagegaan aan welke criteria moet worden voldaan om voor bepaalde voorzieningen in aanmerking te komen. De uitkomsten hiervan staan in schema 2.1 vervat.³

Schema 2.1 Afbakening doelgroep gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2017, naar type en totaal

criterium	G40 & G4 (N=40)	Overig (N=157)	Verband (N=84)	Totaal (N=281)
Netto-inkomen huishouden niet hoger dan bepaald percentage van sociaal minimum	79%	74%	83%	78%
Netto besteedbaar inkomen huishouden niet hoger dan bepaald percentage van sociaal minimum	10%	12%	14%	13%
Eigen vermogen ouders/verzorgers niet hoger dan een bepaald maximum	19%	17%	41%	25%
Kinderen uit een huishouden met een schuldhulpverleningstraject	33%	30%	23%	29%
Individuele omstandigheden leidend	31%	19%	7%	17%

Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Zichtbaar is dat de meeste gemeenten, van de G40 & G4 tot en met de samenwerkingsverbanden, een **inkomensgrens** hanteren. Hierbij gaat het meestal om een bepaald percentage – veelal tussen de 110% en 130% en in een enkel geval zelfs 150% – van het sociaal minimum of (heel soms) het netto besteedbaar inkomen van het huishouden waarin een kind opgroeit⁴. Boven deze percentages werken gemeenten ook weleens met een 'glijdende schaal', waarbij de omvang van de verstrekking naar rato van het inkomen afneemt. Daarnaast kijkt – zie wederom schema 2.1 – ruim een kwart van de gemeenten (ook) naar het **eigen vermogen** van de ouders/verzorgers. Dit komt het meeste voor bij de samenwerkingsverbanden waar de intergemeentelijke sociale dienst (ISD) deze toetst uitvoert.

Verder staan (een deel van) de kindvoorzieningen bij 1 op de 3 gemeenten open voor kinderen uit een huishouden met een schuldhulpverleningstraject. Dit komt het meeste voor bij de G40 & G4 en het minst bij de samenwerkingsverbanden. Ook zijn bij de G40 & G4 de individuele omstandigheden

³ Daarbij merken we op dat per voorziening uiteenlopende criteria kunnen gelden. Dit geldt zowel voor de voorzieningen die rechtstreeks vanuit de gemeenten als vanuit de maatschappelijke organisaties waarmee zij (vaak) samenwerken worden verstrekt. Hierdoor tellen de percentages niet op tot 100%.

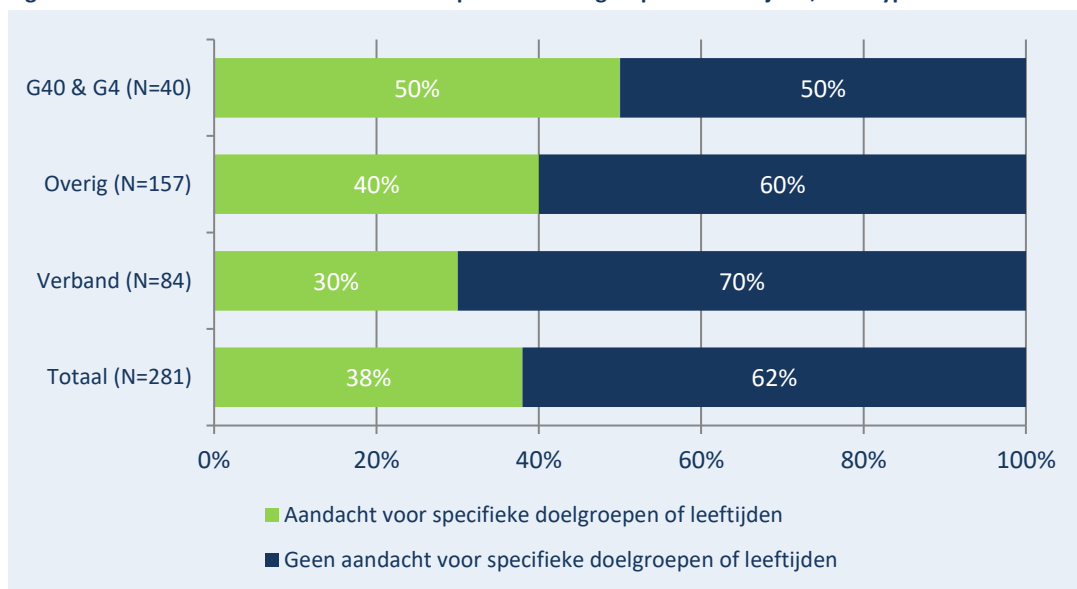
⁴ De precieze verdeling is als volgt: 2 x 100%, 41 x 110%, 8 x 115%, 134 x 120%, 6 x 125%, 25 x 130%, 2 x 140%, 4 x 150%.

vaker leidend om voorzieningen te verstrekken. Met als belangrijkste verklaring dat de G40 & G4 – zie figuur 2.4 in de volgende paragraaf – vaak beschikt over een (breed) aanbod met niet enkel voorzieningen in natura, maar eveneens andersoortige voorzieningen als voorlichting, preventie, (schuld)hulpverleningstrajecten en maatwerkregelingen die op basis van individuele omstandigheden worden verstrekt.

Specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen en leeftijden

In dit verband hebben de G40 & G4 (desgevraagd) ook het vaakst aandacht vanuit hun kinderarmoedebeleid voor specifieke doelgroepen en leeftijden (zie figuur 2.2). Bij de G40 & G4 is dit aandeel met 50% het hoogst, terwijl dit aandeel bij de samenwerkingsverbanden met 30% het minst is. Dit komt omdat de intergemeentelijke sociale diensten (ISD'en) – die het kinderarmoedebeleid uitvoeren voor de diverse gemeenten die onderdeel vormen van een samenwerkingsverband – vaker gebruikmaken van een 'one-size-fits-all-model'. Voor maatwerk bestaat dan minder ruimte.

Figuur 2.2 Aandacht vanuit beleid voor specifieke doelgroepen en leeftijden, naar type en totaal



Kijken we wederom in figuur 2.2, dan is landelijk zichtbaar dat twee op de vijf gemeenten (wel) specifiek aandacht besteden aan bepaalde leeftijden of doelgroepen. In de meeste gevallen wordt dan in het beleid een onderscheid gemaakt naar leeftijdsgroepen, te weten naar:

- **niet-schoolgaande kinderen** (28 keer genoemd), zoals het aanbieden van VVE-programma's en eerste zwemlessen voor deze jongste doelgroep;
- **kinderen in primair onderwijs** (47 keer), waaronder schoolpakketten die bestaan uit regelingen voor een fiets, pc/tablet en/of vergoedingen voor (bepaalde) schoolkosten;
- **kinderen in voorgezet onderwijs** (51 keer). Voor deze kinderen stellen gemeenten pakketten samen met fietsregelingen, OV-vergoedingen en schoolstartpakketten voor brugklassers.

Daarnaast heeft een beperkt aantal gemeenten (ongeveer 10%) benoemd dat zij vanuit hun kinderarmoedebeleid ook specifiek aandacht besteden aan kinderen van vluchtelingen/nieuwkomers, tienermoeders, ZZP'ers in armoede, alleenstaande ouders/verzorgers, moeders in de vrouwenopvang, pleegouders, ouders met een gering IQ en ouders in de schuldhulpverlening.

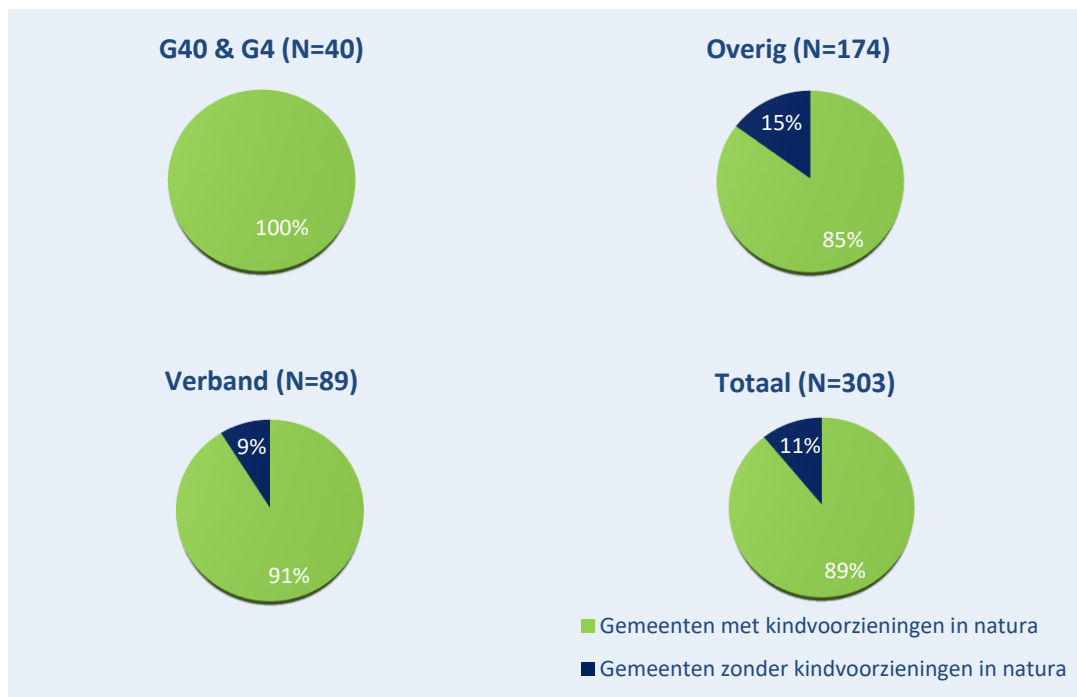
2.3 Typen kindvoorzieningen

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende typen kindvoorzieningen die gemeenten in 2017 verstrekten aan kinderen in armoede. Dit overzicht vormt in zekere zin een basis voor het volgende hoofdstuk, waarin we uiteenzetten welke typen voorzieningen met behulp van de extra middelen in het afgelopen jaar zijn toegevoegd of geïntensiveerd.

Kindvoorzieningen in natura

Voor alle gemeenten in deze evaluatie is in beeld gebracht of zij in 2017 kindvoorzieningen in natura aanboden. Onder in natura verstaan we voorzieningen voor kinderen in armoede die bijvoorbeeld via een korting, tegoedbon, (stads)pas of bedrag op declaratiebasis worden verstrekt.⁵ Figuur 2.3 maakt inzichtelijk dat negen op de tien gemeenten deze voorzieningen verstrekten. Voor de G40 & G4 is zelfs zichtbaar dat het in 2017 alle gemeenten betrof.

Figuur 2.3 Gemeenten met kindvoorzieningen in natura in 2017, naar type en totaal (N=303)



Deze voorzieningen kunnen we onderverdelen naar een zestal typen, te weten:

- voorzieningen voor **maatschappelijke participatie**, waaronder sport, cultuur, een bibliotheekpas, uitstapjes, verjaardag vieren (bij 93% van de gemeenten met kindvoorzieningen in natura);
- voorzieningen voor **school** zoals een computer, tablet of schoolreis (bij 72%);
- basisvoorzieningen voor **levensonderhoud**, zoals zomer-, winter- en sportkleding, schoenen, meubels en voedsel (bij 51%);
- voorzieningen voor **vervoer**, zoals fiets(regelingen), korting/gratis OV (bij 49%);
- voorzieningen voor uitgaven door **bijzondere omstandigheden**, denk aan tandartshulp, een bril of rechtsbijstand (bij 10%);
- **overige voorzieningen** als (educatieve) tijdschriften, gratis ID-kaarten (bij 14%).

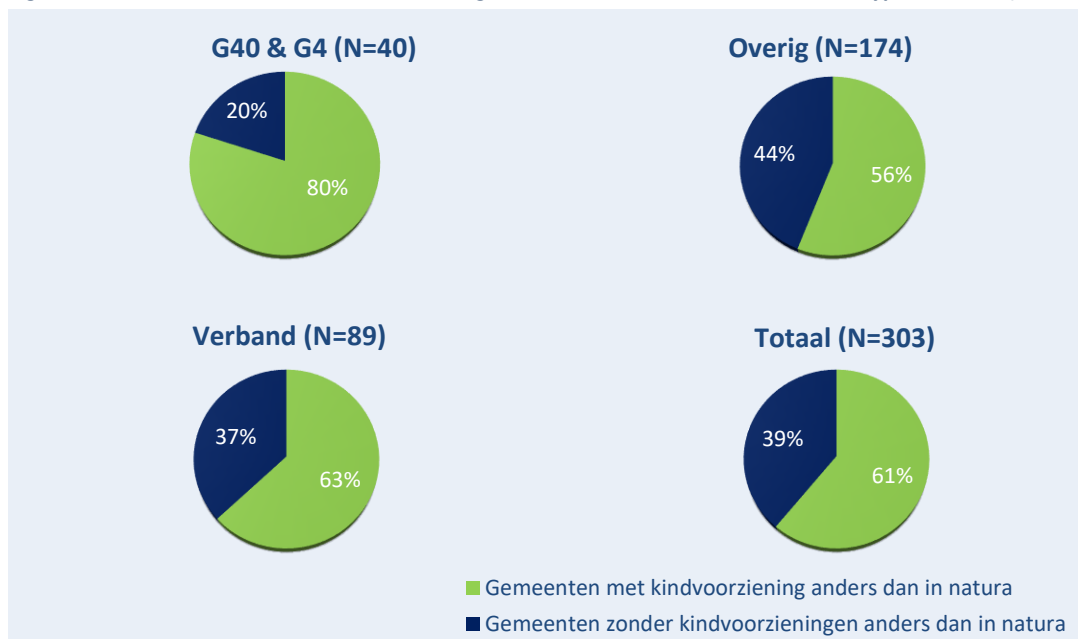
⁵ Uit de evaluatie volgt dat in bepaalde gemeenten 'hybride' vormen van verstrekkingen bestaan. Zo kunnen gemeenten werken met een declaratiefonds, waarbij eerst alle voorzieningen in natura gedeclareerd dienen te worden tot 75% van het beschikbare bedrag (per kind). Daarna boekt de gemeente de overige 25% over naar de ouders/verzorgers. Dit bedrag kunnen ouders/verzorgers dan zonder declaratie (achteraf) naar eigen inzicht aan hun kind(eren) besteden.

In het volgende hoofdstuk maken we zichtbaar dat de extra middelen voor kinderen in armoede zijn aangewend om op een of meerdere voorzieningen in natura een (omvangrijke) impuls te laten plaatsvinden. Hierbij zijn de extra middelen ingezet om meer typen voorzieningen aan te kunnen bieden, de financiële omvang van voorzieningen (in natura) te verruimen en om de samenwerking hieromtrent met Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur en andere relevante, maatschappelijke organisaties te vergroten.

Kindvoorzieningen anders dan in natura

Naast kindvoorzieningen in natura boden zes op de tien gemeenten – zie figuur 2.4 – in 2017 ook andere typen voorzieningen aan (bij de G4o & G4 ligt dit aandeel zelfs op 80%).

Figuur 2.4 Gemeenten met kindvoorzieningen anders dan in natura in 2017, naar type en totaal (N=240)



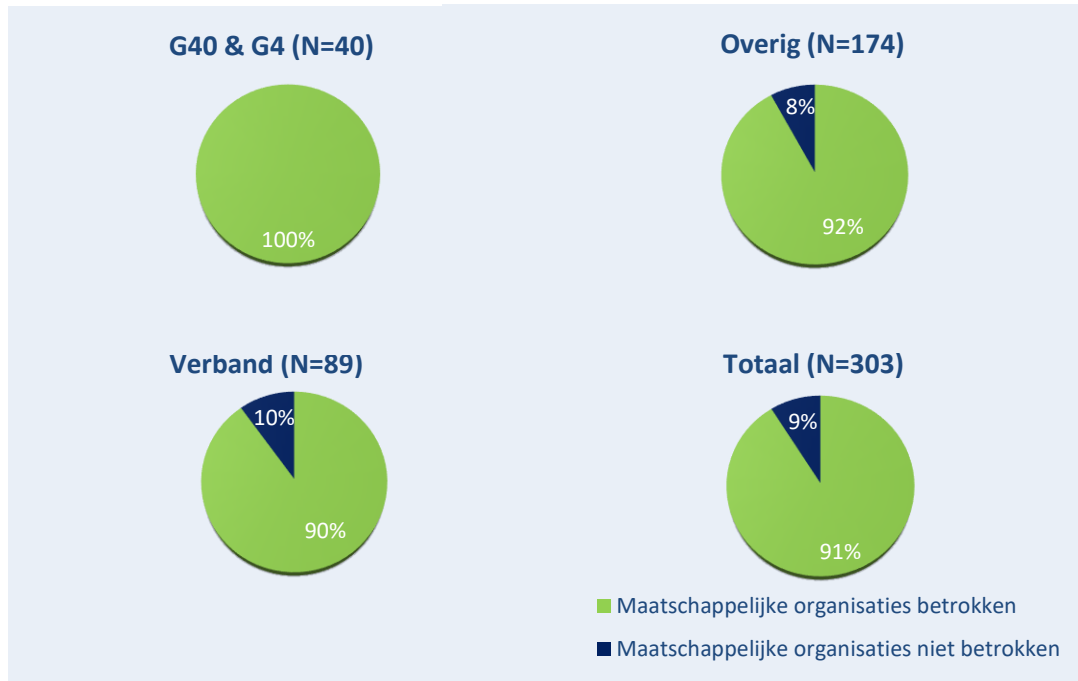
Bij 65% van de gemeenten met kindvoorzieningen anders dan in natura (N=186) ging het vorig jaar om **maatwerkregelingen**, waarbij financiële steun zonder declaratie achteraf is verleend. Ook had de helft van de gemeenten aanbod op **voorlichting en preventie** in de vorm van bijeenkomsten, cursussen, brochures en websites over armoede en het (leren) omgaan met geld. Van **hulpverleningstrajecten** was bij een vierde van de gemeenten (met voorzieningen anders dan in natura) sprake. Hieronder vallen vroegsignalering door de GGD, gezinsaanpakken vanuit de wijkteams en trajecten omtrent schuldhulp(vraagstukken) voor jongeren of het gehele gezin. Ook voor deze diverse voorzieningen anders dan in natura zetten we in het volgende hoofdstuk uiteen hoe de extra middelen voor kinderen in armoede zijn aangewend om hierop een extra impuls te laten plaatsvinden.

2.4 Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Voor de uitvoering van het kinderarmoedebeleid kunnen gemeenten ervoor kiezen om samen te werken met maatschappelijke organisaties. In figuur 2.5 is zichtbaar dat bijna alle gemeenten – namelijk 280 van de 303 – dit ook doen. Bovendien kan uit figuur 2.6 worden afgelezen dat gemeenten gebruikmaken van **verschillende maatschappelijke organisaties**. Gelijk aan onze eerdere onderzoeken naar kinderarmoedebeleid stellen we vast dat landelijk werkende organisaties als Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur het meest betrokken zijn. Op enige

afstand gevolgd door (lokale) welzijnsorganisaties. Ook werkt een kwart van de gemeenten samen met de kinderopvang, het onderwijs en de zorg (waaronder huisartsen en jeugdzorg). Overige samenwerkingspartners zijn de voedsel-, speelgoed- en kledingbanken, lokale initiatieven en commerciële partijen (zoals banken).

Figuur 2.5 Aandeel gemeenten dat in 2017 bij kinderarmoedebeleid samenwerkt met maatschappelijke organisaties, naar type en totaal (N=240)



Belang van samenwerking met maatschappelijke organisaties

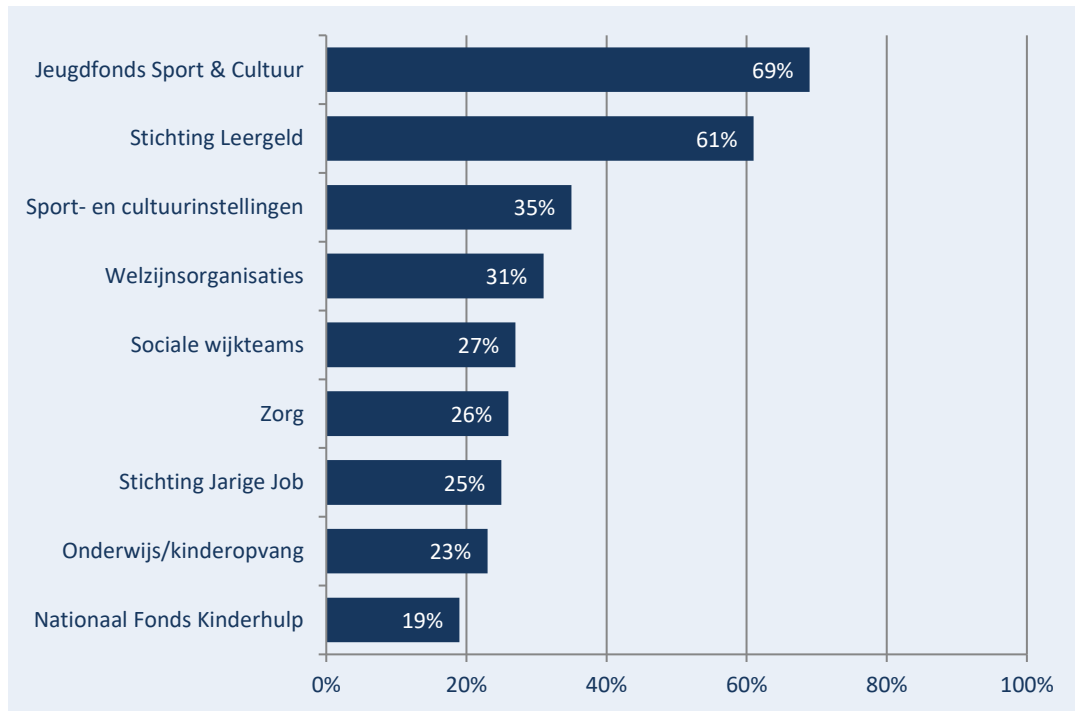
Het belang van de samenwerking met de maatschappelijke organisaties die in figuur 2.6 staan weergegeven, is volgens de gemeenten gelegen in een aantal aspecten.

In de eerste plaats spelen deze partijen een rol bij het **beter in beeld brengen van de doelgroep**. Via vindplaatsen als de kinderopvang, scholen, kerken of tijdens bezoeken aan huis komen zij via deze maatschappelijke organisaties 'op de radar' van de gemeenten.

In de tweede plaats spelen organisaties als Stichting Leergeld of lokale welzijnsorganisaties in veel gemeenten een rol bij **de verstrekking van voorzieningen** – al dan niet in aanvulling op de verstrekkingen die via de gemeente zelf of, in het geval van een samenwerkingsverband, de ISD plaatsvinden.

Ten slotte tekenen gemeenten (in de derde plaats) aan dat de samenwerking met maatschappelijke organisaties helpt om de **drempel voor (kinderen van) gezinnen in armoede te verlagen** om van de voorzieningen gebruik te maken. Zij staan vaak dichtbij de doelgroep van kinderen in armoede en helpen soms ook bij de aanvraag van voorzieningen.

Figuur 2.6 Betrokken maatschappelijke organisaties rondom het kinderarmoedebeleid



Let op: percentages tellen niet op tot 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

Dat de samenwerking met maatschappelijke organisaties van belang is, illustreren we ook met de goede praktijkbeschrijving van de gemeente Hellevoetsluis. Zij is meer gaan samenwerken met de verschillende partijen in het veld, waardoor de doelgroep nu beter wordt bereikt.



GEMEENTE HELLEVOETSLUIS

Kinderen en jongeren bereiken; appeltje eitje, toch?

Voor kinderen in armoede bestaan er verschillende voorzieningen gericht op preventie en meedoen. Voorwaarde is wel dat kinderen en hun ouders deze regelingen weten te vinden. Hoe je als gemeente deze doelgroep kunt bereiken, bespreken we met beleidsmedewerker Peter Nicodem. Binnen zijn gemeente Hellevoetsluis is het aantal kinderen dat de regelingen weet te vinden, in één jaar verdubbeld.

Visie op kinderen in armoede

In 2016 is het bestaande (kinder)armoedebeleid van Hellevoetsluis op de schop gegaan. Peter Nicodem vertelt hoe een nieuw beleid ontstond waarbij ook het bereiken van kinderen als speerpunt is vervat. Om eerst tot een inhoudelijke visie te komen, is kennis van professionals gebruikt die vaak in aanraking komen met kinderen in armoede ('de netwerkorganisatie'). Peter Nicodem: "Hierbij kun je denken aan bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, vluchtelingenwerk, schooldecanen, scholen, jongeren- en buurtwerkers, huisartsen, de formulierenbrigade, de onafhankelijke cliëntenraad maar ook de kinderopvang. Samen met deze groep zijn we tot de ambitieuze visie gekomen van het willen doorbreken van overerving van armoede."

Kinderen in armoede vinden

Peter Nicodem vervolgt: “Om onze doelstelling te kunnen realiseren, moeten we kinderen natuurlijk wel weten te bereiken. Voor dit vraagstuk laten we ons door twee vragen leiden, namelijk: wáár zitten deze kinderen én wie komen er in aanraking met hen.” De crux zit hem dus in het optimaal benutten van vindplaatsen en netwerken. Achterhalen waar kinderen zitten doet de gemeente door kennis van buurtwerkers te gebruiken en big data slim te benutten. Voor professionals die in contact staan met de doelgroep, geldt dat de gemeente zoveel mogelijk de bekendheid van de regelingen wil vergroten. Op die manier kunnen zij kinderen in hun netwerk (vroeg)signaleren en wijzen op regelingen.”

Kinderopvang

Kinderkoepel is bij uitstek een organisatie die met kinderen werkt en vanaf jonge leeftijd gelijke ontwikkelkansen stimuleert. Als ouders het peutersaanbod niet kunnen betalen, kent de gemeente regelingen om er (vrijwel) kosteloos gebruik van te maken. Ed Knegt, directeur van deze kinderopvangorganisatie, vertelt meer over zijn organisatie en integrale werkwijze rond kinderen. “Kinderkoepel heeft een kleine dertig jaar ervaring in verschillende soorten kinderopvang. Hierbij kun je denken aan dagopvang, peuteropvang (en VVE), buitenschoolse en tussenschoolse opvang en gastouderbureau. Als kinderopvang hebben we een erg belangrijke signalerende functie richting kinderen. We signaleren, maar pakken vervolgens ook aan. Hierbij hanteren we een multidisciplinaire aanpak met andere partijen. In een regulier overleg met het zorgteam bespreken we problemen die we zien en hoe daar (samen) aan te werken. In het zorgteam zit, naast de kinderopvang onder meer Centrum Jeugd en Gezin (CJG), maatschappelijk werk en basisscholen. Tot slot werken we sowieso veel samen in Integrale Kindcentra (IKC). Hierbij gaat het er om zo goed mogelijk elk kind te bedienen en de ontwikkeling van alle kinderen te faciliteren, onder het motto: samen kunnen we meer dan alleen.”

Communicatie

Via de gemeente is er volop gewerkt aan communicatie over kindregelingen in de richting van ouders. Een wervende folder met infographics over de verschillende voorzieningen is hiervan het resultaat. Wel is het dan een vereiste dat ouders deze boodschap begrijpen en weten hoe je een aanvraag doet. Peter Nicodem: “Soms moet je dus ook naar de ouders kijken om zo kinderen te helpen en te bereiken. Ouders krijgen bijvoorbeeld in het (digi)taalhuis hulp bij het ontwikkelen van hun digitale vaardigheden. Deze vaardigheden stellen ouders in staat bestaande regelingen te vinden en aan te vragen.” Ook een onafhankelijke cliëntenraad maakt deel uit van de geboden hulp. Als een ouder aanklopt bij de gemeente, wordt deze altijd gewezen op de kosteloze hulp van deze cliëntenraad. Zij kunnen ouders informeren over regelingen en of helpen bij de aanvraag ervan.

Armoedepact in ontwikkeling

In de toekomst zijn er nog meer ambities voor kinderarmoedebestrijding en het bereiken van kinderen. Op dit moment wordt er gewerkt aan een armoedepact van instellingen, bedrijven en de gemeente zelf. Uitgangspunt hierbij is dat er nauwere samenwerking tussen de partijen komt. Door bovendien de kennis van professionals nog beter te benutten en de werkwijze (aanvragen, indicaties) voor hen te vereenvoudigen, worden er (naar verwachting) meer kinderen bereikt.

Belangrijkste leerervaringen

- ❖ Via de inzet van professionals (netwerkorganisatie) en hun netwerken zijn meer kinderen bereikt.
- ❖ Maak samen met professionals het beleid (bottom up).
- ❖ Maatwerk kost meer tijd en geld, dus ook extra personele capaciteit.

KENMERKEN HELLEVOETSLUIS

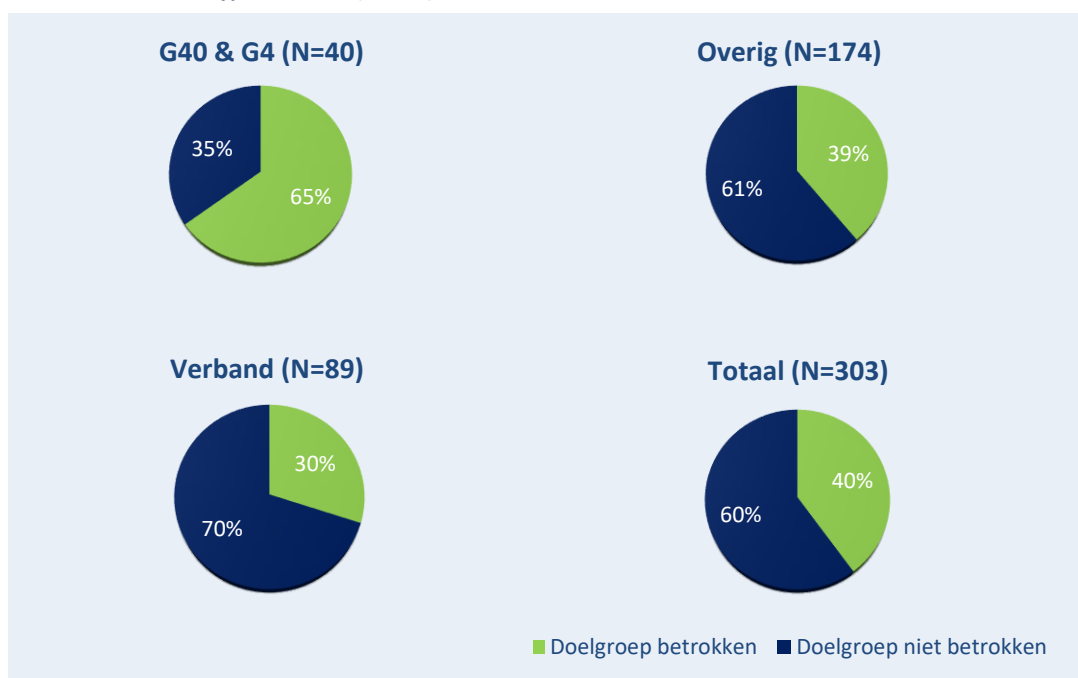
Extra middelen in 2017:	€ 163.431,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 855 kinderen
Aantal kinderen bereikt in 2017:	306

2.5 Betrokkenheid kinderen in armoede

In de handreiking van de Kinderombudsman⁶ uit 2014 hebben gemeenten het advies gekregen om de doelgroep (meer) te betrekken bij het kinderarmoedebeleid. Tijdens onze eerdere onderzoeken bleken gemeenten aan deze oproep beperkt gehoor te geven: in 2016 betrok ongeveer een op de vijf gemeenten (met een Kindpakket) de doelgroep. Voor 2017 (een jaar later) zien we echter in figuur 2.7 dat sprake is van 'dubbele cijfers'.

Daarbij valt op dat vooral de G40 & G4 de doelgroep betreft, gevolgd door de overige gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Opvallend is verder dat bijna alle gemeenten – die kinderen in armoede betrekken – stellen dat ze de doelgroep vooral raadplegen voor de (verdere) ontwikkeling van hun beleid. Bij de uitvoering hiervan worden zij (nog) amper ingezet.

Figuur 2.7 Aandeel gemeenten dat in 2017 de doelgroep heeft betrokken bij het kinderarmoedebeleid, naar type en totaal (N=303)



Onder de 120 (van de 303) gemeenten die de doelgroep in 2017 hebben betrokken, is ook nagegaan hoe dit heeft plaatsgevonden. Hieruit volgt dat:

- 27% van deze gemeenten bijeenkomsten met kinderen in armoede heeft georganiseerd;
- 26% een kinderburgemeester of jeugd(advies)raad heeft geconsulteerd voor haar beleid;
- 25% een onderzoek heeft laten uitvoeren naar de wensen van kinderen;
- 19% partijen speaking minds, consulting kinds of de missing chapter foundation heeft ingezet om de dialoog te voeren met de doelgroep of hun wensen en ideeën op te halen;
- 6% kinderen zelf acties heeft laten opzetten om met ideeën voor het beleid te komen.

Dat het betrekken van de doelgroep van belang is blijkt ook uit de onderstaande praktijkbeschrijving van de gemeente Tytsjerksteradiel. Door een spel met kinderen op scholen te spelen, heeft deze gemeente haar kinderarmoedebeleid aangescherpt waardoor het nu beter aansluit bij

⁶ Deze handreiking voor kindgericht armoedebeleid is beschikbaar via: <https://www.dekinderombudsman.nl/q2/ouders-professionals/publicaties/handreiking-voor-gemeenten-voor-kindgericht-armoedebeleid/?id=369>.

de doelgroep. Wel blijkt uit de kantlijn van de gesprekken met gemeenten dat het betrekken van de doelgroep niet overal even succesvol verloopt. Zo is het aantal kinderen of jongeren dat deelneemt aan de bijeenkomsten over kinderarmoedebeleid soms beperkt. Ook vinden gemeenten het weleens lastig om de ideeën van de doelgroep te vertalen naar beleid. Zo brachten jongeren in een gemeente naar voren dat ze graag via Instagram op de hoogte wilden blijven van de kindvoorzieningen. Deze gemeente had echter naar eigen zeggen niet de ervaring en tijd om via sociale media met kinderen in armoede te gaan communiceren, waardoor deze inbreng van de doelgroep niet in de praktijk is gebracht.



GEMEENTE TYTSJERKSTERADIEL

Kinderen betrekken bij armoedebeleid: wat werkt?

Kinderen en jongeren betrekken bij beleid is belangrijk om tot goed beleid te komen dat bovendien aansluit bij de doelgroep. Makkelijk gezegd, maar de praktijk blijkt soms weerbarstig. Lage opkomsten van jongeren of input die lastig toepasbaar is voor de gemeente. Hoe kun je succesvol met kinderen vormgeven aan beleid? Dat er goede mogelijkheden voor bestaan zien we bij de Friese gemeente Tytsjerksteradiel.

Kinderen als gesprekspartners

Chris Koopmans is beleidsadviseur Sociaal Domein in de gemeente Tytsjerksteradiel. Hij neemt ons terug naar 2016, het jaar waarin de extra middelen voor kinderarmoedebestrijding werden aangekondigd. “Dit vormde voor ons een extra impuls om tot een nieuw armoedebeleid te komen waarbij we kinderen ook expliciet wilden betrekken. Samen met welzijnsorganisatie KEaRN is dit op twee manieren aangevlogen. Op scholen is met kinderen gesproken over armoede en op straat komt het thema spelenderwijs aan de orde via het armoedespel ‘BAAS’.”

Scholen als vindplaatsen

Uitnodigingen en oproepen voor bijeenkomsten in kranten leveren vaak weinig reacties op. Daarom wilde de gemeente rechtsreeks kinderen en jongeren benaderen via scholen. Welzijnsorganisatie KEaRN nam de organisatie hiervan op zich. Een toelichting op de aanpak komt van (kinder)opbouwwerker Alie Klompmaker, bijna negentien jaar werkzaam bij KEaRN, “Scholen zijn bij uitstek vindplaatsen voor kinderen en als welzijnsorganisatie hebben we goede contacten met scholen. Op vier basisscholen en twee voortgezet onderwijsinstellingen is er gesproken met kinderen en jongeren uit leerlingraden. Het gaat dan om een dwarsdoornede van kinderen in de leeftijd acht tot en met twaalf jaar, en twaalf tot en met zestien jaar.”

Kinderen: armoede in Syrië

Gespreksleiders volgen een speciale training, omdat elke leeftijdsgroep om een specifieke benadering vraagt. In brede zin is vervolgens met kinderen gesproken over het thema armoede. Alie Klompmaker: “Vragen die we hen stellen, zijn ‘waar denk je aan bij armoede’, ‘waar kom je armoede tegen’ en ‘wat kun je aan armoede doen’.” Voor Chris Koopmans en Alie Klompmaker leverde dit soms heel verrassende antwoorden op. Alie Klompmaker: “Kinderen blijken bij armoede vaak te denken aan Afrika of Syrië, en niet zo snel aan de directe omgeving. Een oplossing die jongere kinderen geregeld aandragen voor armoedebestrijding, is het inzamelen van geld. Maar ook andere ideeën komen naar voren, zoals het opzetten van ruilkasten waarin kinderen eigen spullen plaatsen om te ruilen. Je kunt dan denken aan gymspullen of (bord)spelletjes.”

Jongeren: speciale preventiebankpas

Op het voortgezet onderwijs leven er onder de jongeren net wat andere thema's. Als kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan is bijvoorbeeld een goede fiets van belang. Als oplossing bedachten jongeren het idee van leenfietsen en ruilfietsen. Chris Koopmans vond de vraag om een 'speciale bankpas' ook interessant. "Jongeren zien dat je door verkeerde keuzes en gelduitgaven in de problemen kunt komen. Jongeren vroegen of er geen speciale bankpas kan komen die dit voorkomt, dat je dus geen drugs of andere verkeerde zaken koopt. Dit principe lijkt een beetje op de blockchaintechnologie die naburige gemeente Zuidhorn toepast. Een interessant idee, maar omdat onze gemeente een andere structuur kent is dit (nu) niet haalbaar."

Armoedespel BAAS

Behalve gesprekken op scholen is er door kinderen ook buiten het armoedestraatspel BAAS gespeeld. BAAS staat voor 'Beweeg Ambulant Armoede Straatspel' en is een digitaal spel dat kinderen al lopend op straat met een tablet spelen. Alie Klompmaker: "Omdat één op de negen kinderen opgroeit in armoede, wilden we als welzijnsorganisatie zelf ook in actie komen. Samen met kinderen en game ontwikkelaars is er een digitaal spel ontwikkeld naar idee van de app *Pokémon go*. Dit betekent dat je door de cameraleens van je tablet je huidige straat ziet met daarin opdrachten en vragen. Via verschillende fondsen zijn de kosten van spelontwikkeling en de (straat)tablets betaald."

Werkwijze BAASspel

Voordat het spel in een straat gespeeld wordt, vindt er een duidelijke aankondiging plaats via flyers. Tijdens het spel krijgen kinderen tien vragen te beantwoorden over armoede. Onderwijl laten ze een virtueel hondje genaamd Bonny uit, als spelelement. Alie Klompmaker: "Er zijn eigenlijk meerdere doelstellingen achter dit spel gaande. Via het spel proberen het taboe over armoede te doorbreken en dat kinderen meer rekening leren houden met elkaar. Een ander aspect is dat we naar creatieve ideeën en oplossingen voor armoede zoeken en kinderen faciliteren bij de uitvoer. Zo ondersteunen we kinderen met het inzamelen van geld, het maken van een toneelstuk over armoede en de uitvoer van een armoede-vlog [video weblog red.]. Tot slot analyseren we de (digitale) antwoorden van kinderen en delen we deze uitkomsten met de gemeente voor onder meer beleidstoepassingen."

Vertaalslag naar beleid?

Op verschillende manieren is met kinderen over armoede gesproken om ideeën rond beleid op te doen. Chris Koopmans: "Op scholen geven we nu voorlichting over armoede en schulden en zijn er lessen over 'omgaan met geld'. Dit was een nadrukkelijk verzoek van de jongeren zelf. Daarnaast faciliteren we waar nodig bij de uitvoering van de ruilkasten. Zulke projecten werken het beste als scholen dit zelf vormgeven, maar als er ondersteuning nodig is, bieden we die. We blijven doorlopend werken aan ons (kinder)armoedebeleid. Via de armoedeconferentie die in de planning staat, willen we nagaan hoe ons beleid in de praktijk uitpakt. Alle doelgroepen zijn hierbij aanwezig, van kinderen en volwassenen in armoede tot professionals. Het taboe op armoede proberen we daarmee te doorbreken, want er heerst nog veel schaamte. Hier is behoefte aan, blijkt ook uit de gesprekken met jongeren."

Belangrijkste leerervaringen

- ❖ Gebruik een gespreksmethode die aansluit bij kinderen, zoals de methodiek 'dialogotafels' voor kinderen.
- ❖ Koppel terug aan de kinderen en jongeren welke aspecten je meeneemt in beleid. Bijvoorbeeld door deelnemers per brief of persoonlijk hierover te informeren.
- ❖ Samenwerking met onze welzijnsorganisatie vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid is erg positief.

Meer weten over het BAASspel? Kijk dan op: <https://www.kearn.nl/baas/> of stel je vraag aan Alie Klompmaker, regiowerker bij KEARN.

KENMERKEN TYSTJERKSTERADIEL

Extra middelen in 2017:	€ 127.379,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 460 kinderen
Aantal verstrekkingen in 2017:	475 (bruto) verstrekkingen

3. Inzet extra middelen voor kinderen in armoede

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanwending door gemeenten van de extra middelen voor kinderen in armoede die het kabinet vanaf 2017 structureel beschikbaar stelt. We beantwoorden hier de vraag wat zij met deze middelen hebben gedaan in 2017 en hiermee van plan zijn in 2018.

In paragraaf 3.2 lichten we eerst de landelijke verdeling van de extra middelen over de gemeenten toe. Vervolgens gaan we in op de inzet van deze middelen in 2017 (in paragraaf 3.3) en de financiële realisatie daarvan (paragraaf 3.4). We sluiten dit hoofdstuk af met een paragraaf (3.5) waarin we de begrote inzet voor 2018 in kaart brengen. Dit geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten de extra middelen ook dit jaar blijven benutten om armoede onder kinderen te bestrijden.

3.2 Landelijke verdeling extra middelen

In deze paragraaf lichten we de landelijke verdeling toe van de extra middelen voor kinderen in armoede die aan alle gemeenten beschikbaar zijn gesteld. Hierbij gaan we in op de verdeling van deze middelen over de (beleids)jaren 2017 en 2018 die in deze tussentijdse evaluatie centraal staan.

Verdeling 2017

De extra middelen voor armoebestrijding onder kinderen zijn vanaf 2017 structureel beschikbaar gesteld. In totaal gaat het jaarlijks om een bedrag van 85 miljoen euro. De verdeling van dit bedrag over de gemeenten is voor het eerste jaar bekend gemaakt in de decembercirculaire 2016 van het gemeentefonds. Dit betekent met andere woorden dat de verdeling voor 2017 pas vrij laat bekend was. In de volgende paragraaf zien we dit ook terugvertaald in het moment waarop gemeenten de extra middelen zijn gaan aanwenden. Voor de meeste gemeenten lag dit moment pas later in 2017, omdat over de inzet hiervan eerst nog een (raads)besluit genomen diende te worden.

Verder kan worden opgemerkt dat voor de verdeling van de 85 miljoen euro voor het uitkeringsjaar 2017 is uitgegaan van de CBS-gegevens over het aantal kinderen per gemeente met een kans op armoede in het toetsingsjaar 2013. Voor de precieze verdeling van de extra middelen die hieruit voortkomt per gemeente verwijzen we graag naar de decembercirculaire 2016.⁷

Verdeling 2018

Voor 2018 is eenzelfde principe gehanteerd als in het uitkeringsjaar daarvoor. Alleen was voor dit (tweede) jaar de verdeling van de middelen al bekend gemaakt in de meicirculaire 2017. Daarnaast is bij de verdeling van de middelen uitgegaan van de CBS-gegevens over het aantal kinderen met een kans op armoede in het toetsingsjaar 2014. Tevens vond deze verdeling plaats over een iets kleiner aantal gemeenten. Dit in verband met enkele herindelingen van gemeenten. Hierdoor zijn de extra middelen voor 2018 verdeeld over 380 gemeenten in plaats van over 388 gemeenten in 2017. Voor meer informatie hierover verwijzen graag naar de meicirculaire 2017.⁸

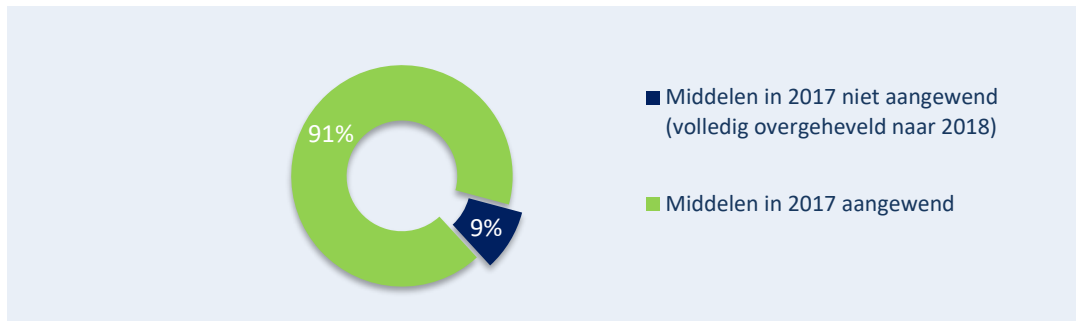
⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2016/12/06/decembercirculaire-gemeentefonds-2016>.

⁸ Zie: [Meicirculaire gemeentefonds 2017](#).

3.3 Inzet extra middelen in 2017

Op basis van de evaluatie is voor het (beleids)jaar 2017 allereerst in beeld gebracht of gemeenten de extra middelen hebben aangewend. In de figuur hieronder is dit inzichtelijk gemaakt.

Figuur 3.1 Aandeel gemeenten dat de extra middelen in 2017 heeft aangewend (N=303)



Hieruit volgt dat ruim negen op de tien gemeenten de middelen in 2017 hebben aangewend. Voor een klein deel van de gemeenten is dit niet het geval geweest. Zij hebben de extra middelen in zijn geheel overgeheveld naar 2018.

Besluitvormingsproces

Over de inzet van de extra middelen in 2017 (of de keuze deze over te hevelen naar 2018) heeft ook altijd een besluitvormingsproces plaatsgevonden. Bij een minderheid van de gemeenten zijn daarbij de maatschappelijke organisaties (bij 44 gemeenten) en de doelgroep (bij 19 gemeenten) direct al gevraagd om met voorstellen en adviezen over de inzet van de extra middelen te komen. Ook zijn soms de gemeenteraad, ISD (in het geval van een samenwerkingsverband) of een of meerdere verantwoordelijke beleidsmedewerkers op het dossier van (kinder)armoedebeleid gevraagd.

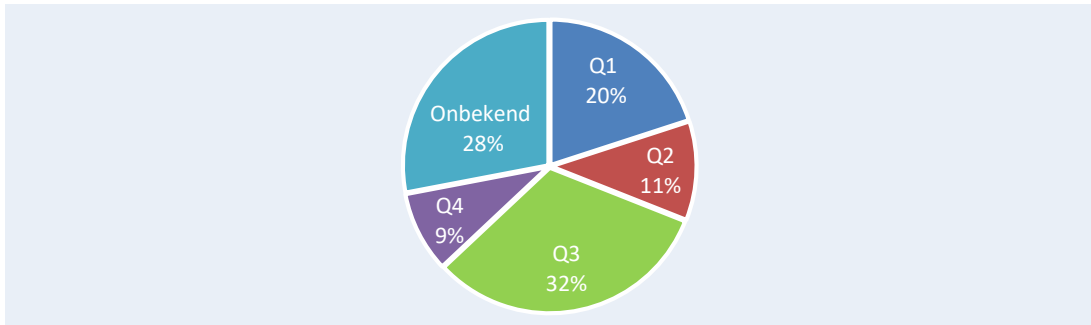
Vervolgens heeft bij drie op de vijf gemeenten (58%) het college van B&W een voorstel gedaan over de inzet van de middelen dat bij raadsbesluit is vastgesteld. Daarnaast is bij 19% van de gemeenten het voorstel van de verantwoordelijke beleidsafdeling van de gemeente met de wethouder doorgenomen en voor uitvoering geaccordeerd. Terwijl bij 10% sprake was van een collegebesluit zonder verdere inbreng van anderen. Voor de overige gemeenten geldt dat de respondenten niet precies konden aangeven hoe de besluitvorming over de inzet van de extra middelen had plaatsgevonden.

Start aanwending extra middelen

Omdat pas in de decembercirculaire 2016 formeel bekend werd dat de gemeenten extra middelen kregen voor armoedebestrijding onder kinderen – en het besluitvormingsproces hierover nog plaats diende te vinden (zie hiervoor) – is zichtbaar dat verhoudingsgewijs veel gemeenten later in 2017 zijn gestart met de aanwending hiervan.

In figuur 3.2 staat dit uitgewerkt voor de 276 (van de 303) gemeenten die de extra middelen in 2017 hebben aangewend. Voor de overige (27) gemeenten zagen we immers eerder al in figuur 3.1 dat zij deze middelen volledig hebben overgeheveld naar 2018.

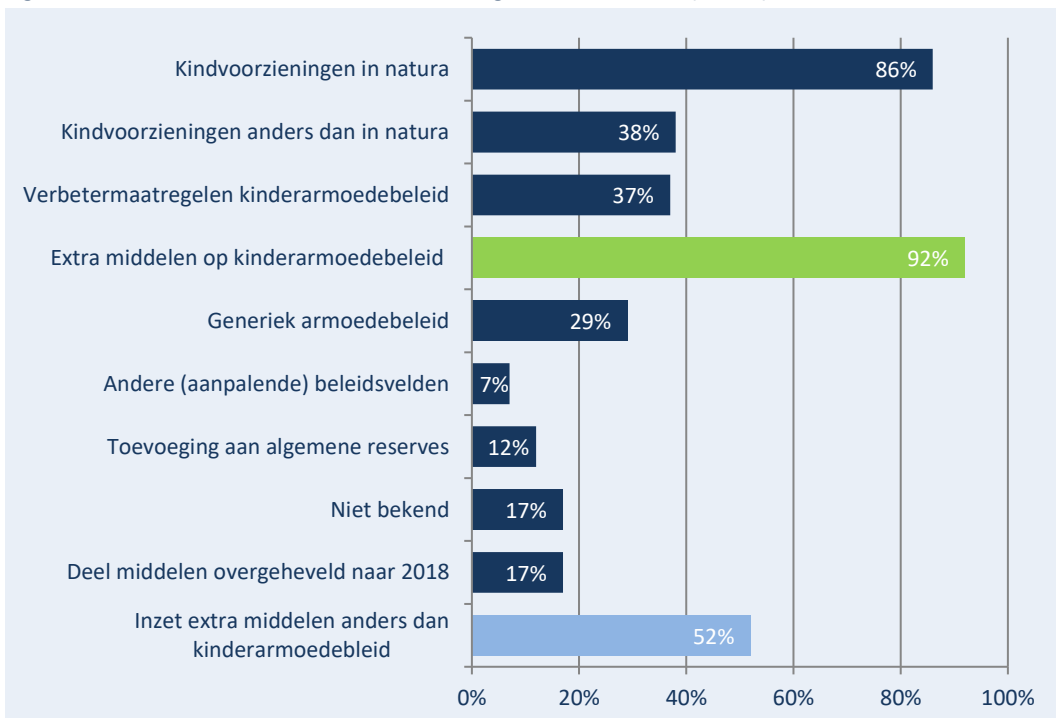
Figuur 3.2 Start aanwending van de extra middelen in 2017 (N=276)



Waar gemeenten later in 2017 zijn gestart met de aanwending van de extra middelen, gaat het vaak om gemeenten die in hun besluitvormingsproces diverse partijen hebben betrokken. Gemeenten die direct gestart zijn, hebben dit vaak gedaan via een collegebesluit of accordering van de verantwoordelijke wethouder zonder de inbreng van andere partijen. In het volgende hoofdstuk (4) zullen we overigens toetsen in hoeverre een vroeg startmoment mede bepalend is geweest voor de ontwikkeling in het bereik van de voorzieningen (in natura) onder de doelgroep in de afgelopen tijd. Dit vanuit de gedachte dat bij de gemeenten die in 2017 direct gestart zijn met de inzet van de extra middelen, mogelijk ook al eerder een toename in het bereik onder de doelgroep waarneembaar is.

Uit de voorgaande uitkomsten blijkt dat 276 (van de 303) gemeenten in deze evaluatie de extra middelen in 2017 hebben aangewend. Aan deze gemeenten is de vraag gesteld op welke beleidsdomeinen zij de middelen hebben ingezet. In figuur 3.3 zijn de uitkomsten hiervan weergegeven.

Figuur 3.3 Inzet van de extra middelen door gemeenten in 2017 (N=276)



Inzet middelen

Kijken we nu naar de uitkomsten in figuur 3.3, dan is (met een groene balk) het aandeel gemeenten weergegeven dat de middelen in 2017 heeft ingezet op kinderarmoedebeleid. Dit betreft 92% van de gemeenten in de evaluatie. In dezelfde figuur staat onderin (met een lichtblauwe balk) ook het

aandeel gemeenten weergegeven dat de extra middelen (eveneens) heeft ingezet op andere beleidsdomeinen dan kinderarmoedebeleid. In de meeste gevallen gaat het hier om het toevoegen van extra budget aan het generiek armoedebeleid, wat indirect ten goede aan kinderen in armoede kan komen. Dit betreft 52% van de gemeenten.

In de navolgende tekstpassages werken we de inzet van de extra middelen op kinderarmoedebeleid in 2017 nader uit. Hierbij gaan we, aan de hand van uitkomsten in figuur 3.3, achtereenvolgens in op de inzet van deze middelen voor:

- kindvoorzieningen in natura;
- kindvoorzieningen anders dan in natura;
- verbetermaatregelen voor kinderen in armoede;
- andere beleidsdomeinen dan kinderarmoedebeleid.

Inzet extra middelen voor kindvoorzieningen in natura

In figuur 3.3 is zichtbaar dat 86% van de gemeenten de extra middelen heeft ingezet voor een uitbreiding en/of intensivering van hun kindvoorzieningen in natura. Gelijk aan hun ambities die we in het vorige hoofdstuk bespraken, hebben zij dit vooral gedaan om participatie en (talent)ontwikkeling van kinderen in armoede te bevorderen. In schema II.2 in bijlage II is hiervan een overzicht gegeven. Hierin is zichtbaar dat extra is geïnvesteerd in bestaande alsook in nieuwe voorzieningen in natura. In het bijzonder op participatie, school, vervoer en basisvoorzieningen.

Bij een 'intensivering van kindvoorzieningen in natura' heeft dit vooral plaatsgevonden door de:

- **financiële omvang van kindvoorzieningen te verruimen** via bijvoorbeeld meer budget voor sport, culturele activiteiten en diplomazwemmen (zowel A als B), uitgebreidere fietsregelingen en – in het bijzonder in plattelandsgemeenten – abonnementen voor openbaar vervoer;
- **verruiming van de (inkomens)grenzen van de doelgroep** via een aanpassing van de leeftijds-grenzen en inkomensnormen voor (bepaalde) voorzieningen. Zo kunnen vluchtelingenkinderen in sommige gemeenten nu ook op latere leeftijd een zwemdiploma behalen;
- **kwaliteit van verstrekkingen te verbeteren** door bijvoorbeeld nieuwe computers, tablets en laptops voor school te verstrekken in plaats van tweedehandsexemplaren.

Daarnaast hebben gemeenten de extra middelen ingezet om 'nieuwe typen kindvoorzieningen in natura' toe te voegen. Zonder compleet te willen zijn, gaat het opvallend vaak bij:

- **maatschappelijke participatie** om contributie voor sport- en cultuurverenigingen, muzieklés en muziekinstrumenten, een bijdrage voor de eigen verjaardag en deelname aan zomerkampen of andere activiteiten in de vakanties;
- **school** om vergoedingen voor schoolreisjes, schoolpakketten en computerregelingen;
- **vervoer** om nieuwe regelingen voor nieuwe of tweedehandsfietsen en openbaar vervoer;
- **basisvoorzieningen voor levensonderhoud** om extra fruit en groente vanuit de voedselbank als ook kledingpakketten en –vouchers (die besteed kunnen worden bij lokale winkeliers);
- **bijzondere omstandigheden** om noodfondsen voor schrijnende situaties of vergoedingen voor tandartsbezoeken;
- **overige voorzieningen** om ID-kaarten en (tegoedbonnen voor) abonnementen op tijdschriften.

Inzet extra middelen voor kindvoorzieningen anders dan in natura

Naast kindvoorzieningen in natura, blijkt uit figuur 3.3 dat bijna 38% van de gemeenten de extra middelen ook heeft ingezet voor andere typen kindvoorzieningen. In lijn met de uitkomsten in

hoofdstuk 2 doen zij dit omdat zij – naast het bevorderen van participatie en talentontwikkeling van kinderen via voorzieningen in natura – de ambitie hebben om ‘overerving’ van armoede tegen te gaan. Deze (104) gemeenten hebben de extra middelen dan ook ingezet voor:

- **voorlichting en preventie richting jeugd/jongeren** (bijna de helft), waaronder cursussen over geld en ‘buddyprogramma’s waarbij jongeren door een ‘grotere broer of zus’ worden gecoacht;
- **voorlichtings- en preventieactiviteiten voor het gehele gezin** (bij een derde), waaronder gezonde leefstijlprogramma’s, administratiecursussen voor het voorkomen van schulden en het koppelen van krachtige gezinnen in de wijk aan kwetsbare gezinnen;
- **(het uitbreiden van) maatwerkregelingen** (bij twee op de vijf) om aan de individuele wensen en behoeften van kinderen via bijvoorbeeld keukentafelgesprekken (meer) invulling te geven;
- **nieuwe of verbeterde hulpverleningstrajecten** voor kinderen, jongeren of het gezin via vaak de sociale wijkteams en lokale welzijnsorganisaties. Het kan bijvoorbeeld gaan om ondersteuning rondom de opvoeding of (het voorkomen van) schulden. Hiervoor zijn bij enkele gemeenten met de extra middelen ook meer vrijwilligers en professionals getraind.

Inzet extra middelen voor verbeteren kinderarmoedebeleid

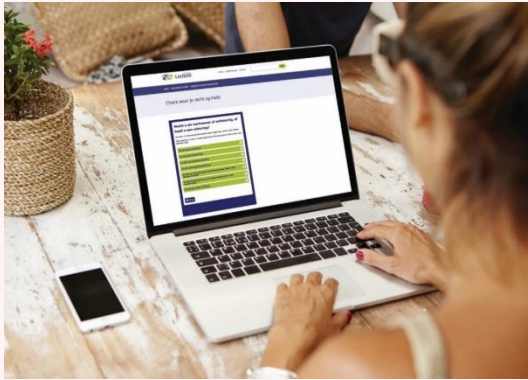
Naast een intensivering of uitbreiding van kindvoorzieningen (al dan niet in natura) heeft eveneens bijna 40% van de gemeenten de extra middelen in 2017 ingezet voor verbetermaatregelen van hun kinderarmoedebeleid (zie wederom figuur 3.3). Bij deze gemeenten zijn de extra middelen ingezet om een grotere doelgroep te bereiken en beter aan te sluiten bij hun wensen door:

- **het verbeteren van de dialoog** met de doelgroep (40 keer genoemd). Zo zijn door gemeenten intermediaire partijen ingezet om met kinderen, jongeren of hun ouders/verzorgers het gesprek aan te gaan over wensen en behoeften aan bepaalde typen voorzieningen;
- **communicatie** om de zichtbaarheid van de regelingen te vergroten (39 keer), bijvoorbeeld via nieuwe informatiebrochures, flyers en online campagnes;
- **onderzoek** om de doelgroep beter in kaart te brengen (36 keer);
- **effectiviteitsmetingen** (13 keer) om de impact van het kinderarmoedebeleid op de doelgroep vast te kunnen stellen en aan te kunnen scherpen.

Een mooi voorbeeld van een gemeente die de extra middelen in 2017 heeft aangewend om hun kinderarmoedebeleid te verbeteren, vormt de gemeente Lochem. In de praktijkbeschrijving (zie hierna) is zichtbaar dat zij met een online portaal, film en vragenlijst (voor kinderen in armoede) zowel de bekendheid als het bereik van de kindvoorzieningen onder de doelgroep aantoonbaar heeft weten te verbeteren.

Inzet extra middelen voor andere beleidsdomeinen dan kinderarmoedebeleid

De extra middelen die via de decentralisatie-uitkering beschikbaar zijn gesteld, zijn bedoeld voor kinderarmoedebeleid, maar niet geoormerkt. Vandaar dat in figuur 3.3 zichtbaar is dat 55% van de gemeenten de extra middelen ook voor andere beleidsdomeinen hebben benut. Zo is een deel van deze middelen gegaan naar generiek armoedebeleid om de armoede van het gehele gezin en niet alleen van de kinderen aan te pakken of om, zie de volgende paragraaf, financiële tekorten in de bijzondere bijstand te dichten. Ook zijn de middelen ingezet op aanpalende beleidsterreinen als onderwijs (bijvoorbeeld voor VVE-activiteiten en ontbijt op school), sport, cultuur en welzijn/Wmo (zoals voor schuldhulpverlening en jeugdhulp). Ook hebben sommige gemeenten een gedeelte van de middelen eind vorig jaar alsnog naar 2018 overgeheveld of aan de algemene reserves toegevoegd. Van dit laatste is vooral sprake bij gemeenten die de extra middelen in de loop van 2017 pas zijn gaan inzetten. Zij hadden relatief kort de tijd om deze middelen volledig te besteden.



GEMEENTE LOCHEM

Succesvol communiceren doe je zo!

Als je meer kinderen in armoede wilt bereiken met regelingen, vraagt dit om slimme communicatie. Ook je een beetje kunnen inleven in de doelgroep is hierbij nuttig. In de gemeente Lochem is hier serieus werk van gemaakt. Het resultaat? In een jaar tijd is het aantal bereikte

kinderen verdubbeld. Een inkijkje in de aanpak krijgen we van John Hofstede, beleidsontwikkelaar Participatie.

Bereik als missie

Omdat het Lochems minimabeleid op de schop ging, is voorafgaand een armoedemonitor opgesteld. Hieruit bleek dat er ruimte was voor het verbeteren van het bereik van diverse regelingen. Samen met het extra budget voor kinderen in armoede vormde dit een impuls voor een nieuwe communicatieaanpak. John Hofstede: "Samen met een communicatiebureau is er een plan van aanpak gemaakt. Dit hebben we vervolgens voorgelegd aan het platform minimabeleid en ook besproken met mensen uit de doelgroep. Zo kon nog beter worden aangesloten bij de belevingswereld van de beoogde doelgroepen."

Zelf een week weinig geld

'Ervaren voor wie je beleid maakt', was de insteek om het zelf een week met weinig geld te stellen. De wethouder, een aantal raadsleden en beleidsmakers zijn in die week ook gekoppeld aan de voedselbank. Om twee redenen was dit erg nuttig. "Door zelf een beetje te ervaren wat armoede betekent, kun je je beter inleven in de doelgroep waar je beleid voor maakt. Daarnaast konden we contact leggen met mensen die we bij de voedselbank ontmoeten. Een aantal van deze mensen heeft ook onze 'rekentool' beoordeeld op gebruiksgemak, vindbaarheid en taal."

Online portaal

Via de website www.checkwaarjerechtophebt.nl kom je terecht bij het online portaal van de gemeente Lochem. De website opent met een aansprekend filmpje, overzicht van bestaande regelingen en doorverwijzing naar de rekentool. Deze rekentool gaat via een korte vragenlijst na of iemand recht heeft op bepaalde regelingen. Komt iemand ergens voor in aanmerking, dan kan ook gelijk een aanvraag worden gedaan.

Van Instagram tot bushokje

Op veel verschillende on- en offline manieren wordt het onderwerp onder de aandacht gebracht om het bereik te vergroten. Op andere manieren wordt het aanbod ook onder de aandacht van kinderen en hun ouders gebracht. "Zo hangen er pakkende posters in bushokjes over de regelingen en zetten we sociale media in. Via Facebook en Instagram brengen we heel gericht (betaalde) berichten onder de aandacht bij onze doelgroepen, waaronder ouders van jonge kinderen. Het mooie is dat je ook echt het effect ervan kunt meten. Zo hebben we de afgelopen maanden circa 30.000 mensen bereikt waarvan er bijna 350 hebben doorgelikt naar de rekentool." Daarnaast benut de gemeente het huis-aan-huisblad als communicatiemiddel. De gemeente heeft een eigen pagina in dit blad en attendeert via pakkende titels en foto's op het bestaan van regelingen.

Netwerk benutten

Daarnaast faciliteert Lochem ook andere partijen die in hun netwerk nieuws over regelingen willen verspreiden. Via een 'intermediair toolbox' is het voor anderen eenvoudig om een tekstje op maat te maken

voor bijvoorbeeld een schoolkrant of een nieuwsbrief. Tot slot zorgt Lochem dat 'vindplaatsen' – zoals scholen en huisartsen – goed op de hoogte zijn van regelingen, zodat zij kinderen er op kunnen wijzen.

Belangrijkste leerervaringen

- ❖ Voer een positieve campagne: 'Je hebt recht op meedoen en daar helpen we graag bij!'
- ❖ Betrek de doelgroep om tot communicatie-op-maat te komen.
- ❖ Timing is belangrijk, breng regelingen op juiste momenten onder de aandacht. Zoals bij de schoolstart of het begin van het sportseizoen.
- ❖ Gebruik een duidelijk herkenbaar beeldmerk voor alle communicatie.

KENMERKEN LOCHEM

Extra middelen in 2017:	€ 109.054,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 548 kinderen
Aantal kinderen bereikt in 2017:	368



GEMEENTE MAASTRICHT

Armoede onder kinderen? Pleisters plakken niet genoeg!

In Maastricht staat een integrale aanpak van armoede onder kinderen voorop. Met als belangrijkste doel: het tegengaan van 'overerving van armoede'. Met maatschappelijke organisaties in de stad zijn diverse vroegsignalerings- en preventietrajecten op scholen en in de wijk opgezet om de cirkel van armoede te doorbreken. Lea Kessels, strategisch beleidsadviseur sociaal domein, licht een aantal mooie voorbeelden van haar gemeente toe.

Integrale aanpak

Maastricht kent sinds 2006 al een beleid dat zich inzet voor kwetsbare kinderen en jongeren. Vanaf 2016 is de onderliggende visie flink verrijkt door meer gewicht aan preventie en vroegsignalering toe te kennen. Vanuit verschillende partijen en beleidsterreinen krijgt deze aanpak vorm. Over het belang van preventie stelt Lea Kessels: "Kleine problemen kun je beter direct in de kiem smoren dan afwachten tot de problemen veel grotere vormen aannemen. We menen ook dat als kinderen bepaalde ervaringen of onderwijskansen meekrijgen, ze hier als volwassene ook bij gebaat zijn. Tot slot kunnen kinderen de toegang tot het gezin vormen waar geregeld ook veel andere problemen spelen."

Partners breed betrokken

Bij de uitvoering van de preventieaanpak werkt de gemeente integraal en nauw samen met verschillende partijen. "Op die manier proberen we een brede groep kinderen en jongeren te bereiken. Een mooi voorbeeld van integraal werken is de steunstructuur op en rond basisscholen. Hier trekken namelijk team jeugd, maatschappelijk werk, wijkagenten, welzijnsorganisaties, brugfunctionarissen en ook schoolartsen samen op voor kinderen (in armoede)." In bredere zin werkt de gemeente ook samen met externe partijen zoals welzijnsorganisatie Trajekt, de lokale Fietsbank en landelijke stichtingen waaronder Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur. Deze partijen zijn betrokken bij diverse projecten, gericht op jongeren van verschillende leeftijden.

Brugfunctionarissen op basisscholen

In het primair onderwijs vormen brugfunctionarissen een linking pin tussen ouders en docenten. Ouders kunnen bijvoorbeeld tijdens een laagdrempelig koffiemoment op school (opvoedkundige) vragen stellen aan

de brugfunctionaris. Tegelijkertijd kan deze ook proactief te werk gaan, als er bijvoorbeeld het vermoeden bestaat van problemen bij de opvoeding. Om bepaalde opvoedkundige problemen positief bij te sturen, kunnen ouders beloningskaarten aangereikt krijgen. Deze brugfunctionarissen maken bovendien deel uit van de brede integrale aanpak op basisscholen, wat betekent dat er op verschillende niveaus samenwerking plaatsvindt over lastige vraagstukken. Ter hulp en signalering van problemen schuift deze functionaris ook aan bij teambesprekingen van docenten.

Lespakket MoneyWays

Voor de kinderen in het voortgezet onderwijs is er het armoede- en schuldenpreventieprogramma MoneyWays. Dit programma is erop gericht om jongeren weerbaar en bewust te maken van financiële verantwoordelijkheden. Ervaringsdeskundige jongeren (peers) gaan op scholen in gesprek over de sociaal-emotionele kant van geld. Hoe ga je bijvoorbeeld om met groepsdruk en verleidingen? Lea Kessels: "In een reeks van drie lessen gaan jongeren met elkaar in gesprek, afgestemd op hun huidige levensfase. Er bestaat ook een aanvullende lesreeks voor de cruciale overgangleeftijd van achttien jaar. In de vroege volwassenheid kunnen soms snel grote problemen ontstaan, en die proberen we hiermee te ondervangen".

Stadsspel No Credit, Game Over!

Het spel No Credit, Game Over! is een digitaal spel in de stad over armoede en schulden. Gericht op jonge mensen bewust te maken van schulden en hoe makkelijk het is in deze situatie te belanden. Betaal je je zorgverzekering niet tijdig, dan bouw je bijvoorbeeld al schulden op. Myrthe Schouten, docent Burgerschap bij ROC Leeuwenborgh deelt haar ervaringen over dit spel. "Met eerstejaars leerlingen van mbo-niveau 3 en 4 opleidingen speel ik dit spel. Vooraf geeft Sandra Smeitink, begeleider vanuit Trajekt, informatie over het spel aan de jongeren. Vervolgens stappen leerlingen letterlijk op hun fiets om in de stad Maastricht verschillende opdrachten te vervullen. Het spel kent verschillende personages die om diverse redenen in de schulden zijn geraakt. Aan jongeren de taak weer uit deze schulden te komen. Om dit te bereiken gaan ze met vragen en opdrachten langs allerlei instanties, waaronder het UWV, deurwaarders en de kredietbank. Uit de schulden komen lukt uiteindelijk niet, doordat nieuwe problemen en schulden zich opstapelen. Net zoals dit in werkelijkheid het geval is." Aan het spel zitten verschillende positieve, functionele kanten. Myrthe Schouten: "Via het spel leren jongeren over instanties die ze ervoor niet kenden. Nuttige kennis voor later. Ook is het voor jongeren makkelijker vanuit een rol in gesprek te gaan met instanties. Tot slot creëert het spel meer begrip en inzicht rond armoede en schulden. Je bent niet 'dom' omdat je schulden hebt."

Maatjes-projecten

Een derde project gericht op kinderen in het basis- en voortgezet onderwijs is het 'huiswerkmaatjes-project'. In dit project helpen studenten van achttien tot dertig jaar jongeren bij het maken van huiswerk. Deze hulp is geheel vrijwillig of gedeeltelijk betaald. Lea Kessels: "Studenten willen ook hun steentje bijdragen aan de maatschappij. Als rolmodel hebben zij makkelijker toegang tot jongeren en dat helpt bij de begeleiding rond huiswerk. Een bijkomend aspect is dat er wat extra aandacht voor de jongere is. Doordat er in gezinnen soms zoveel problemen spelen, kan dit deels gevolgen hebben voor de beschikbare aandacht van ouders." De gemeente voert momenteel ook een pilot uit van het maatjesproject voor de groepen zeven en acht van het primair onderwijs en ook bij vmbo, havo en vwo.

Belangrijkste leerervaringen

- ❖ Zet in op preventie en werk integraal met beleidscollega's van aanpalende beleidsterreinen en maatschappelijke organisaties.
- ❖ Treed naar buiten en investeer in (bestaande) relaties: zoek partijen die in contact staan met jongeren en benut deze contacten. Faciliteer bestaande partijen om dit contact te verstevigen.
- ❖ Vrijwilligersorganisaties kennen soms een andere werkwijze dan professionele partijen: soms duurt iets dan langer of verlopen processen anders dan wij gewend zijn. Waardeer de aanvullende deskundigheid van deze organisaties ten opzichte van professionele organisaties.

KENMERKEN MAASTRICHT	
Extra middelen in 2017:	€ 617.593,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 2.576 kinderen
Aantal verstrekkingen in 2017:	6.021 (bruto) verstrekkingen

3.4 Financiële realisatie extra middelen in 2017

In totaal 196 (van de 303) gemeenten die de extra middelen in 2017 hebben aangewend, konden ook meer verdiepende informatie geven over de financiële realisatie daarvan in 2017⁹. Deze gemeenten hadden vorig jaar – alles bij elkaar opgeteld – in totaal ruim 51 miljoen euro (van de 85 miljoen euro) aan extra middelen ter beschikking. Schema 3.1 geeft weer hoe zij deze middelen hebben besteed.

Schema 3.1 Financiële realisatie extra middelen door gemeenten in 2017 (N=196)

Beleidsdomein	Realisatie (in euro)	Aandeel t.o.v. totaal
Intensivering kindvoorzieningen in natura	12.233.509	24%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	9.563.590	19%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	4.343.469	8%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	2.278.460	4%
Verbetermaatregelen kinderarmoedebeleid	1.030.751	2%
Generiek armoedebeleid	9.174.024	18%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	1.163.544	2%
Toevoeging aan algemene reserves	3.818.276	7%
Niet bekend	23.191	~0%
Overgeheveld naar 2018	7.899.122	15%
Totaal	51.527.936	~100%

Let op: door afronding telt het totaalpercentage net niet op tot 100%.

'Zwaartepunten' financiële realisatie

Uit bovenstaand schema 3.1 kunnen een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats dat bij de 196 gemeenten (die financieel inzicht hierin konden bieden) in totaal 85% van de extra middelen in 2017 is gerealiseerd. De overige 15% is bij deze gemeenten alsnog overgeheveld naar 2018.

In de tweede plaats maakt schema 3.1 inzichtelijk dat niet alleen de meeste gemeenten – zie de eerdere uitkomsten in dit hoofdstuk – de extra middelen in 2017 hebben ingezet voor intensivering of uitbreiding van **kindvoorzieningen in natura**, maar dat daar vorig jaar eveneens **het financiële zwaartepunt** lag. Voor zover gemeenten hierin inzicht konden geven, is 43% van de extra middelen hierop ingezet, namelijk 24% voor de intensivering van voorzieningen in natura en (nog eens) 19% voor de uitbreiding daarvan.

Daarnaast kwam (in de derde plaats) al voren dat bijna 40% van de gemeenten de extra middelen in 2017 heeft ingezet voor andere kindvoorzieningen dan in natura, zoals maatwerkregelingen,

⁹ Door (herhaaldelijk) navraag is het aandeel gemeenten dat verdiepend financieel inzicht kon bieden in de inzet van de extra middelen in 2017 gestegen van ongeveer de helft van de gemeenten tijdens de interviews, naar twee derde in de periode daarna. Deze extra 'inspanning' vanuit de evaluatie bleek lonend te zijn. Daar staat tegenover dat een derde van de gemeenten geen cijfers kon aanreiken. Ook niet na navraag bij de financiële afdeling van de betreffende gemeenten. Dit kwam vooral omdat de extra middelen moeilijk waren 'los te weken' van de andere gelden op (kinder)armoedebeleid.

voorlichting, preventie en hulpverlening. Het financiële zwaartepunt ligt hier echter niet, aangezien 12% van de middelen hiervoor is aangewend. Enerzijds om bestaande voorzieningen te intensiveren (8%), anderzijds om nieuwe typen voorzieningen hierop te ontwikkelen (4%).

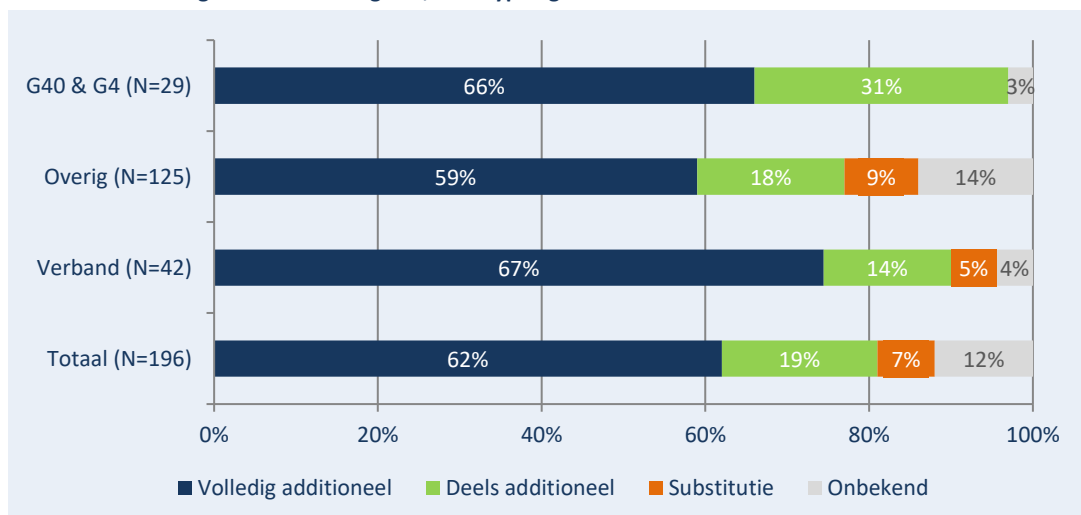
In de vierde plaats zagen we hiervoor dat (eveneens) 37% van de gemeenten de middelen heeft ingezet voor verbetermaatregelen omtrent het kinderarmoedebeleid. In 2017 ging het echter vaak om kleine bedragen, aangezien in totaal 2% van de extra middelen hieraan is besteed. Ten slotte zien we in schema 3.1 dat ruim een kwart (27%) van de financiële realisatie op andere beleidsdomeinen dan kinderarmoedebeleid heeft plaatsgevonden. Op dit financiële zwaartepunt heeft de helft van de gemeenten extra middelen ingezet. Voor het grootste deel zijn de middelen dan benut voor generiek armoedebeleid (18% van de middelen) om de armoede van het gehele gezin aan te pakken en om tekorten in de bijzondere bijstand te dichten. Verder zijn er middelen aan de algemene reserves toegevoegd (7%), een post die fungeert als buffer voor toekomstige overschrijdingen - al dan niet voor kinderen in armoede. Tot slot is een klein deel besteed aan aanpalende terreinen als onderwijs, sport, cultuur en welzijn/Wmo (2%).

Bij deze financiële realisatie – zoals hierboven beschreven – zien we wel enkele verschillen naar typen gemeenten. In schema II.3 tot en met II.5 in bijlage II van deze rapportage staat dit uitgewerkt. Daarin is zichtbaar dat vooral gemeenten die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband de extra middelen meer inzetten voor (veelal nieuwe) voorzieningen in natura. Terwijl de G40 & G4 de extra middelen sterker inzet voor de intensivering of uitbreiding van kindvoorzieningen anders dan in natura en voor generiek armoedebeleid. De financiële inzet vanuit de overige gemeenten zit wat dat betreft een beetje in het midden. Zoals we ook zagen in het tweede hoofdstuk houdt dit verband met het feit dat alle G40 & G4 in principe al beschikken over voorzieningen in natura. Ook hebben zij vaker een integraal kinderarmoedebeleid met andersoortige voorzieningen als maatwerkregelingen en voorlichtings-, preventie- en hulpverleningstrajecten. Vandaar dat de middelen hier in verhouding meer naartoe zijn gegaan.

Inzet extra middelen: meestal additioneel ingezet

In de evaluatie is getoetst of de verschillende typen gemeenten de extra middelen voor kinderen in armoede additioneel hebben ingezet. In figuur 3.4 staat dit weergegeven voor de (196) gemeenten die financieel inzicht konden bieden in hun besteding in 2017.

Figuur 3.4 Mate waarin extra middelen (deels) additioneel of als substitutie van gemeentelijke budgetten worden ingezet, naar typen gemeenten en totaal



Hieruit volgt dat ruim drie op de vijf gemeenten de middelen volledig additioneel hebben ingezet. Bij de overige gemeenten is dit meestal deels het geval. De middelen zijn dan in de plaats gekomen van (al bestaande) middelen en bijvoorbeeld ingezet om 'gaten in de begroting' te dichten op (kinder)armoedebeleid. Van een volledige substitutie van middelen is bij de G40 & G4 geen sprake. Bij de andere gemeenten is dit soms wel het geval. Landelijk gezien heeft dit fenomeen in 2017 bij in totaal 7% van de gemeenten gespeeld. Daarbij valt in het volgende hoofdstuk op dat de ontwikkeling in het bereik onder de doelgroep tussen 2016 en 2017 ook lager ligt bij de gemeenten die de middelen geheel of deels als substitutie hebben gebruikt dan bij de gemeenten die de middelen volledig additioneel hebben aangewend.

3.5 Verwachte inzet extra middelen in 2018

Kijken we nu tot slot naar de begrote inzet van de extra middelen voor het huidige beleidsjaar (2018) dan merken we op dat in totaal 178 gemeenten hierover cijfers konden aanreiken die we in het onderstaande schema hebben verwerkt.

Schema 3.2 Financiële begroting extra middelen door gemeenten voor 2018 (N=178)

Beleidsdomein	Begroting (in euro)	Aandeel van totaal
Intensivering kindvoorzieningen in natura	17.921.252	35%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	10.253.769	20%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	7.565.736	15%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	2.065.637	4%
Verbetermaatregelen kinderarmoedebeleid	3.783.219	7%
<hr/>		
Generiek armoedebeleid	6.629.522	13%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	2.168.851	4%
Toevoeging aan algemene reserves	511.810	1%
Niet bekend	645.702	1%
<hr/>		
Overgeheveld naar 2019	208.610	~0%
Totaal	51.754.108	100%

Vergelijken we de begrotingscijfers voor 2018 uit schema 3.2 met de realisatiecijfers over 2017 in schema 3.1, dan zien we dat *het financiële zwaartepunt nog sterker komt te liggen op kindvoorzieningen in natura*. Bij elkaar opgeteld is begroot dat hier 55% van de extra middelen naartoe gaat (tegenover 43% vorig jaar). Hierbij teken we wel aan dat in deze begrotingen van de gemeenten meestal nog geen rekening is gehouden met een mogelijke overheveling van een deel van de middelen naar het volgende beleidsjaar (2019) indien zij niet volledig worden besteed. Dit maakt dat de werkelijke realisatiecijfers op de verschillende beleidsdomeinen mogelijk wat lager kunnen uitvallen.¹⁰ Nemen we dit in ogenschouw, dan is in bovenstaand schema 3.2 zichtbaar dat 19% van de middelen wordt begroot voor kindvoorzieningen anders dan in natura. Hier komt ook het financiële zwaartepunt meer te liggen. Daarnaast is de verwachting dat meer zal worden besteed aan verbetermaatregelen rondom het kinderarmoedebeleid om kinderen in armoede te bereiken en beter aan te sluiten bij hun wensen en behoeften.

¹⁰ Niet waarschijnlijk is echter dat deze overheveling van middelen in 2018 uiteindelijk zo groot zal zijn als in 2017. We zagen eerder namelijk al dat de aanwending bij veel gemeenten later in het jaar lag door de vrij late bekendmaking van de extra middelen in de decembercirculaire van 2016. Voor het huidige jaar (2018) speelt dit niet en zijn gemeenten in de meicirculaire van 2017 al precies op de hoogte gesteld over de extra middelen voor de armoedebestrijding onder kinderen waarin ze tegemoet konden zien.

Met uitzondering van aanpalende beleidsvelden als onderwijs, sport, cultuur en welzijn/Wmo, lijkt in 2018 minder geld te gaan naar andere beleidsdomeinen dan kinderarmoedebeleid. Dit betekent met andere woorden dat gemeenten de focus meer leggen op het aanbieden van voorzieningen aan kinderen in armoede. Hetgeen waarvoor de extra middelen – hoewel niet geormerkt – in het beginsel ook bedoeld zijn.

4. Bereik onder kinderen in armoede

4.1 Inleiding

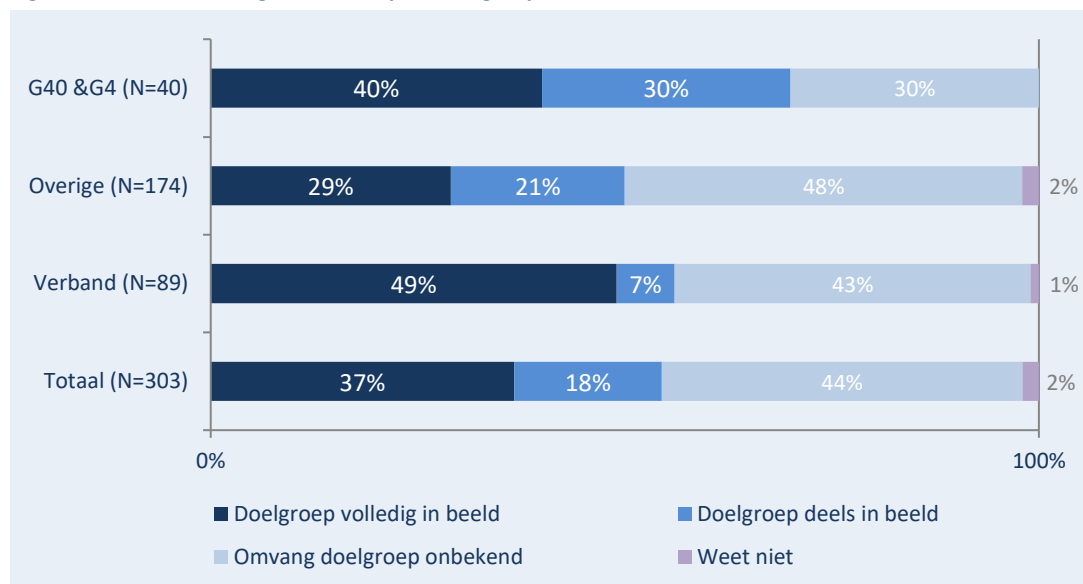
In het vorige hoofdstuk is de gerealiseerde inzet (over 2017) en beoogde inzet (voor 2018) van de extra middelen voor kinderen in armoede in kaart gebracht. In dit hoofdstuk staan de effecten van deze middelen op het bereik onder de doelgroep centraal. Onder de term 'bereik' verstaan we het gebruik door kinderen in armoede van de kindvoorzieningen die al dan niet in natura vanuit het gemeentelijk kinderarmoedebeleid worden aangeboden.

In paragraaf 4.2 brengen we eerst in beeld in hoeverre gemeenten zicht hebben op de doelgroep. Ook zetten we daar uiteen welke inspanningen gemeenten plegen om de doelgroep (nog) beter in beeld te brengen en het bereik van de (kind)voorzieningen te vergroten. In paragraaf 4.3 staat de ontwikkeling van het bereik onder de doelgroep centraal. We sluiten af met een paragraaf (4.4) over successen, knelpunten en vraagstukken die gemeenten ervaren bij kinderarmoedebeleid. Deze uitkomsten geven landelijke partijen als de VNG en het ministerie van SZW aanknopingspunten om gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van hun kinderarmoedebeleid te ondersteunen. Zo kan de impact hiervan op de doelgroep worden vergroot.

4.2 Zicht op de doelgroep

Onder alle (303) gemeenten in de evaluatie is nagegaan in hoeverre zij zicht hebben op de doelgroep die in aanmerking komt voor hun gemeentelijke kindvoorzieningen (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Zicht van gemeenten op de doelgroep



Uit de bovenstaande weergave volgt dat bijna 40% van de gemeenten de (door hun gedefinieerde) doelgroep van kinderen in armoede volledig in beeld heeft. Het sterkst is dit het geval bij de samenwerkingsverbanden, en in mindere mate hebben de G40 & G4 en overige gemeenten hier zicht op. Dit laatste is verklaarbaar omdat we eerder in hoofdstuk 2 (schema 2.1) zagen dat bij de G40 & G4 en overige gemeenten de individuele omstandigheden vaker leidend zijn om tot een verstrekking van een voorziening of (hulpverlenings)traject over te gaan. Daarnaast bieden deze gemeenten veelvuldiger hulp aan kinderen van huishoudens met schulden, waarvan de omvang –

in tegenstelling tot gegevens over het aantal huishoudens met een laag inkomen – niet uit CBS-gegevens of andere landelijke bronnen kan worden herleid.

Gemeentelijke inspanningen om doelgroep beter in beeld te krijgen

Waar de doelgroep volledig of deels in beeld is bij gemeenten, is dit veelal vastgesteld via het CBS of via armoedemonitors en minimascans. Ook zijn soms de administratieve systemen van partijen als het UWV, de sociale diensten van gemeenten/de ISD, maatschappelijke organisaties en woningcorporaties aan elkaar gekoppeld.

Hierbij ervaren gemeenten de laatste tijd wel als knelpunt, zie ook hun 'kennisvragen' in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) het lastig maakt om gegevens tussen verschillende partijen over de doelgroep uit te wisselen. Zo kan een woningcorporatie een gemeente bijvoorbeeld niet langer informeren over huisuitzettingen, waarbij kinderen betrokken zijn die mogelijk in aanmerking komen voor gemeentelijke kindvoorzieningen.

Aan de gemeenten die de doelgroep nog niet (volledig) in beeld hebben (N=191) is ook gevraagd of zij hierop binnenkort actie verwachten te ondernemen. Een derde van deze gemeenten heeft deze verwachting. Zij willen onder andere (extra) inzetten op een verbetering van de administratieve systemen, samenwerking met maatschappelijke organisaties en verdiepende onderzoeken naar de omvang van de doelgroep.

Gemeentelijke inspanningen om bereik doelgroep te vergroten

Naast het plegen van inspanningen om kinderen in armoede beter in beeld te krijgen, blijken de meeste gemeenten – te weten 293 van de 303 gemeenten in deze evaluatie – ook diverse (nieuwe) initiatieven te ondernemen en te combineren om het bereik van hun kindvoorzieningen onder de doelgroep te vergroten. Indien we dit terugbrengen tot een top-6 van initiatieven, gaat het om:

- betere algemene voorlichting over de kindvoorzieningen (alle gemeenten);
- inzet van maatschappelijke organisaties op locaties in de wijk of via huisbezoeken (bij 94%);
- signalering via gemeentelijke loketten waar inwoners voor ondersteuning aankloppen (bij 92%);
- betrekken van scholen en kinderopvang als vindplaatsen (bij 89%);
- afspraken met sport- en cultuurverenigingen om kinderen door te verwijzen (bij 86 %);
- inzet van welzijnsorganisaties (bij 82%).

Meest effectief: scholen, maatschappelijke organisaties en wijkteams

Aan de (293) gemeenten die in 2017 (extra) inspanningen hebben gepleegd om het bereik onder de doelgroep te vergroten, is eveneens gevraagd om met een top-3 weer te geven welke initiatieven het meest effectief zijn gebleken. Hierbij staat de samenwerking met:

1. **scholen over signalering of doorverwijzing.** Via de scholen kan informatie worden verstrekt aan de ouders/verzorgers over beschikbare kindvoorzieningen en komen kinderen die hiervoor in aanmerking komen (eerder) in beeld;
2. **maatschappelijke organisaties.** Zoals gezegd, kunnen zij via ontmoetingsplekken in de wijk en bij gezinnen thuis de voorzieningen voor kinderen onder de aandacht brengen en eventueel helpen om de aanvraag hiervan te verzorgen;
3. **sociale wijkteams.** De diverse partijen in deze teams vervullen een signalerende functie.

Het voorgaande maakt zichtbaar dat in de ogen van veel gemeenten een **proactieve aanpak** in de richting van de doelgroep het beste werkt om het bereik te vergroten. In aanvulling daarop zijn veel

gemeenten van plan om in 2018 meer in te zetten op een betere communicatie om de zichtbaarheid van regelingen te vergroten. Dit laatste bijvoorbeeld via sociale media, flyers, folders of websites. Ook bestaan er plannen om de aanvraagprocedures via onder meer (online) portals en 'gemachtigde' intermediairs te vereenvoudigen. Dit sluit aan bij de uitkomsten in de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk over de financiële begrotingen van de extra middelen voor 2018. Daarin zagen we immers dat gemeenten dit jaar de extra middelen voor armoedebestrijding onder kinderen ook meer willen inzetten voor verbetermaatregelen rondom het kinderarmoedebeleid om een grotere doelgroep te bereiken en beter aan te sluiten bij hun wensen.

4.3 Bereik van de doelgroep

Aan de (303) gemeenten in deze evaluatie zijn ook cijfers gevraagd over de ontwikkeling in het bereik van de doelgroep tussen 2016 en het eerste jaar (2017) dat de extra middelen beschikbaar kwamen. De uitkomsten daarvan presenteren we in deze paragraaf. Ook maken we hier, zij het met de nodige voorzichtigheid, een 'extrapolatie' naar het landelijk bereik onder de doelgroep in 2017.

Ontwikkeling in bereik doelgroep

Van de 303 gemeenten in de evaluatie kon uiteindelijk ruim een kwart van de gemeenten (84 in totaal) cijfers aanreiken over de ontwikkeling in het bereik van de doelgroep tussen 2016 en 2017. Daar staat tegenover dat de overige gemeenten dit – zelfs na herhaaldelijke navraag – niet konden, omdat zij de ontwikkeling in het bereik over deze jaren niet (volledig) hadden bijgehouden of de beschikbare cijfers te weinig betrouwbaar vonden. De (84) gemeenten die uiteindelijk wel cijfers konden aanleveren over de ontwikkeling in het bereik, deden dit op uiteenlopende manieren. Te weten door:

- **bruto-cijfers aan te reiken over het aantal verstrekte voorzieningen** (33 gemeenten). Hierbij kunnen kinderen uit de doelgroep in een jaar meerdere verstrekkingen hebben gekregen. In deze cijfers zijn deze verstrekkingen niet 'ontdubbeld' naar een 'uniek' aantal kinderen;
- **netto-cijfers aan te reiken over het aantal bereikte kinderen in armoede** (30 gemeenten). Deze gemeenten hadden geen zicht op de totale doelgroep in hun gemeente voor beide jaren, maar konden wel uitspraken doen over de ontwikkeling van het aantal kinderen dat tussen 2016 en 2017 was bereikt;
- **netto-cijfers aan te reiken over het 'aandeel' bereikte kinderen in armoede** (45 gemeenten). Hierbij hebben 30 gemeenten een indicatie gegeven van het aandeel kinderen dat in 2016 en 2017 is bereikt. Nog eens 15 gemeenten konden exacte cijfers hierover aanleveren op basis van zowel het netto-bereik van de doelgroep als de omvang daarvan in beide jaren.

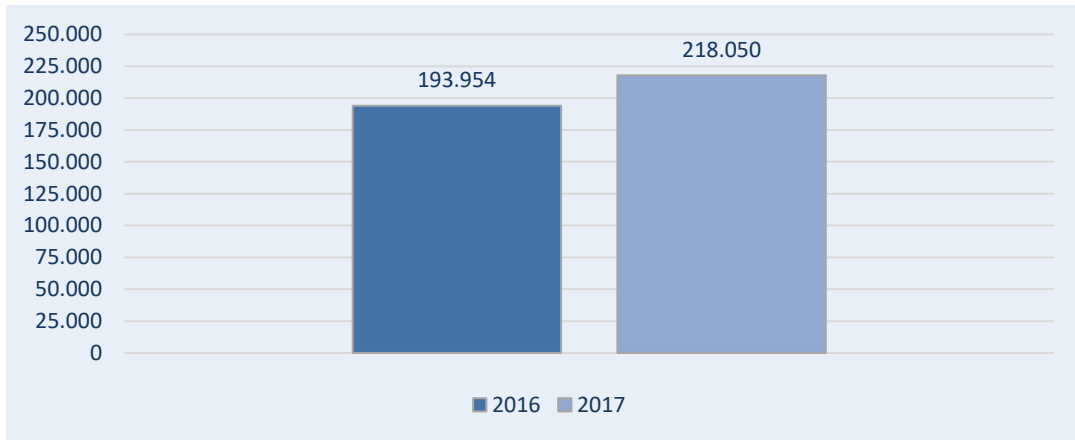
Dat de bovenstaande aantallen overigens niet optellen tot de (in totaal) 84 gemeenten die cijfers aanleverden over de ontwikkeling in het bereik, komt omdat een deel van hen dit op verschillende manieren kon aantonen. Deze gemeenten leverden bijvoorbeeld zowel cijfers aan over het aantal kinderen dat in beide jaren was bereikt als over het aandeel dat dit vertegenwoordigde ten opzichte van de totale doelgroep in de betreffende gemeente.

Nemen we dit in ogenschouw, dan is in de figuren 4.2 tot en met 4.4 zichtbaar dat – ongeacht hoe gemeenten hierover cijfers aanreikten – **het bereik van de doelgroep tussen 2016 en 2017 is toegenomen**.¹¹ Alles bij elkaar maken deze uitkomsten het aannemelijk dat onder invloed van de

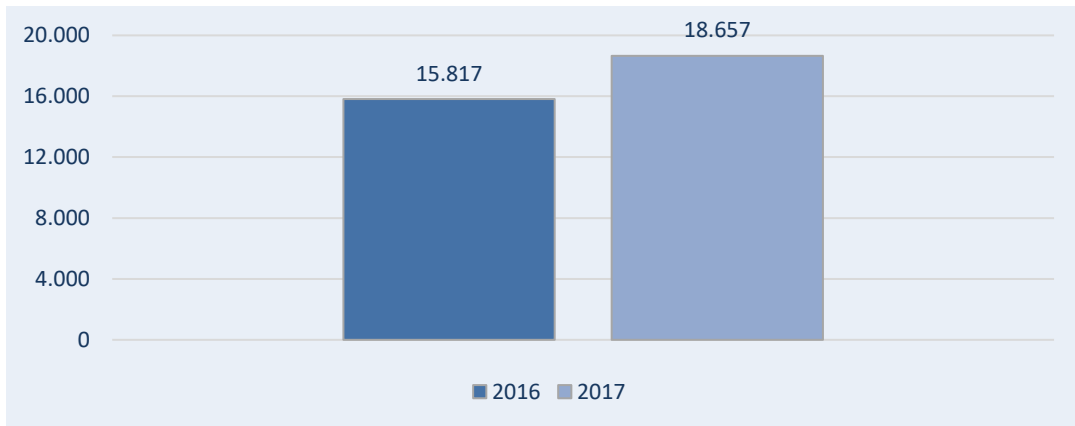
¹¹ De ontwikkeling in het bereik staat in deze figuren overigens niet apart weergegeven voor de verschillende typen

extra middelen in 2017 voor kinderen in armoede een groter deel van de doelgroep is bereikt dan in het jaar daarvoor (toen deze extra middelen niet beschikbaar waren). In de toelichting van veel gemeenten komt dit ook vaak naar voren.

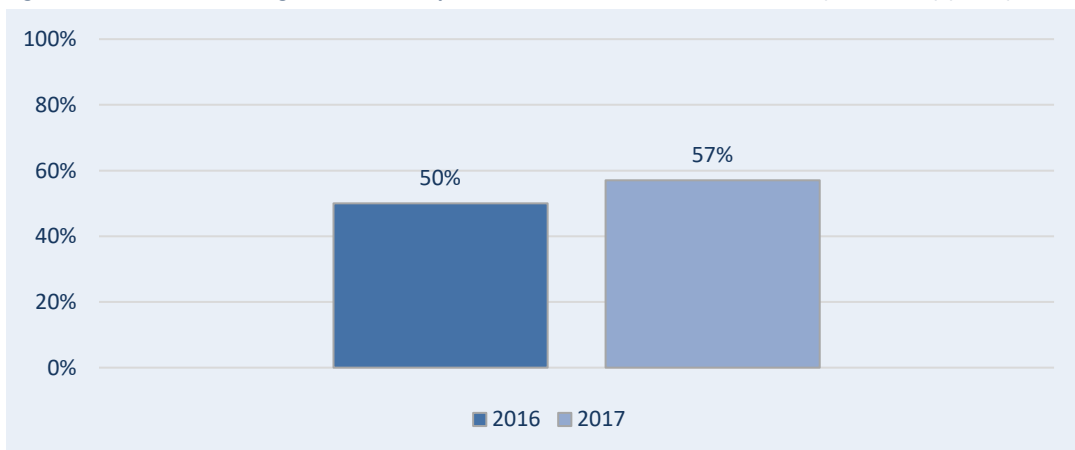
Figuur 4.2 Ontwikkeling bruto-bereik op basis van aantal verstrekte voorzieningen (2016-2017) (N=33)



Figuur 4.3 Ontwikkeling netto-bereik op basis van aantal bereikte kinderen (2016-2017) (N=30)



Figuur 4.4 Ontwikkeling netto-bereik op basis van aandeel bereikte kinderen (2016-2017) (N=45)



Kijken we nu wederom naar de ontwikkeling in het bereik in de voorgaande weergaves, dan valt in figuur 4.2 allereerst op dat het bruto-bereik voor gemeenten die dit konden aangeven, gemiddeld

gemeenten in de evaluatie (G4o & G4, overige en samenwerkingsverbanden van gemeenten). Het aantal waarnemingen per subgroep was te klein om betrouwbare uitkomsten hierover te presenteren.

is gestegen met 12% – namelijk van bijna 194.000 verstrekkingen in 2016 naar circa 218.000 verstrekkingen in 2017.

In figuur 4.3 is zichtbaar dat (voor de gemeenten die hierover cijfers konden aanreiken) het netto-bereik van het aantal kinderen gemiddeld is gestegen met 18%, te weten van bijna 16.000 kinderen in 2016 naar ruim 18.000 kinderen in 2017.

Ten slotte laat figuur 4.4 zien dat het (netto) aandeel bereikte kinderen bij de gemeenten die voor beide jaren ook zicht hadden op de totale omvang van de doelgroep van kinderen in armoede, eveneens is gestegen en wel met 7%-punt van (gemiddeld) 50% in 2016 naar 57% in 2017.¹²

Verschillen in toename bereik

Hiervoor is op basis van uiteenlopend cijfermateriaal van in totaal 84 gemeenten de toename van het bereik tussen 2016 en 2017 in beeld gebracht. Dit is op verschillende manieren gebeurd, zie de figuren 4.2 tot en met 4.4. Als totale groep laten deze gemeenten in elk van de gevallen een toename van het bereik zien in de periode dat de extra middelen voor armoedebestrijding onder kinderen beschikbaar kwamen. Analyseren we de afzonderlijke bereikcijfers van de gemeenten, dan doen zich hierin nog wel verschillen voor. Van de 84 gemeenten noteerden 66 gemeenten tussen 2016 en 2017 een stijging in het bereik (uitgedrukt in percentage van de doelgroep). In de overige 18 gevallen bleef het aandeel bereikte kinderen in beide jaren nagenoeg gelijk.

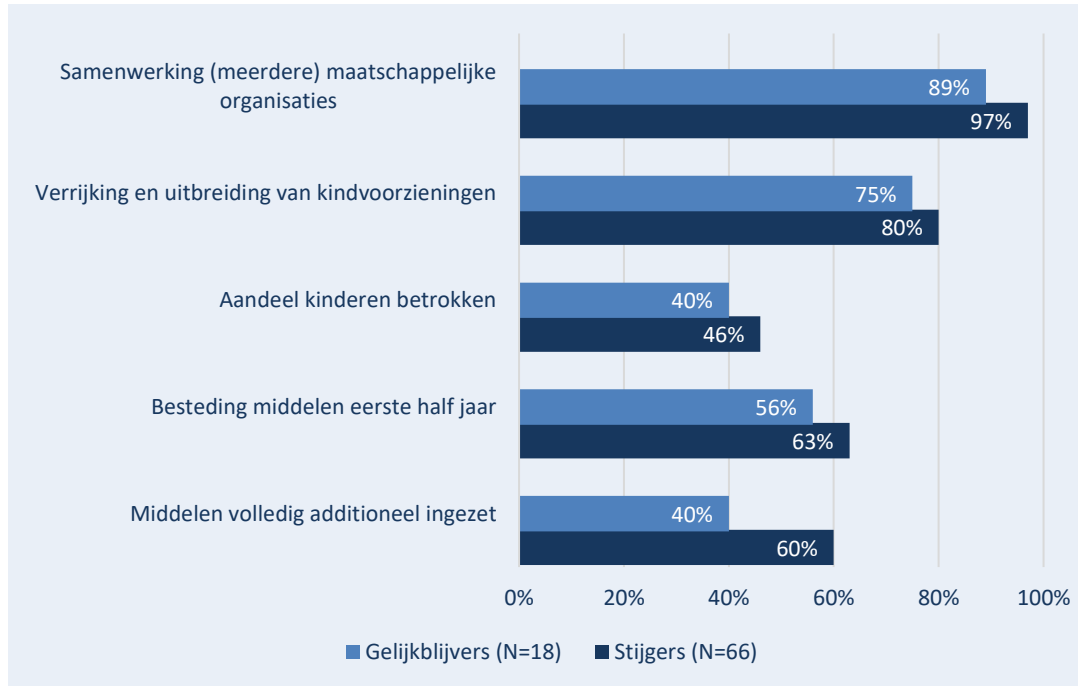
Zoomen we in op de laatste categorie gemeenten, dan blijkt het gelijkblijvende bereik bij 13 van de 18 gemeenten te maken te hebben met een veranderde afbakening van de doelgroep. Onder invloed van de extra middelen zijn namelijk bij deze gemeenten de (inkomens)normen van de doelgroep verruimd. Per saldo is het aantal bereikte kinderen in armoede bij deze gemeenten wel toegenomen, maar nam de omvang van de doelgroep ('de noemer') in gelijke mate toe. Hierdoor bleef het aandeel bereikte kinderen gelijk. Daarnaast kenden zeven van deze gemeenten ook al in de jaren daarvoor een bovengemiddeld bereik onder de doelgroep (van 70% tot 85%). Een verdere stijging door de inzet van de extra middelen viel dan ook bij deze gemeenten niet snel te verwachten.

In deze evaluatie is verder getoetst of ook andere factoren een rol spelen bij de ontwikkeling van het bereik. Hiervoor is in figuur 4.5 een aantal kenmerken van gemeenten met een gelijkblijvend bereik ('de gelijkblijvers') vergeleken met gemeenten waar het bereik tussen 2016 en 2017 is toegenomen ('de stijgers'). Hieruit volgt dat de kenmerken van beide groepen op de meeste punten weinig uiteenlopen. Zo werken beide typen gemeenten bijna altijd samen met meerdere maatschappelijke organisaties om vindplaatsen van de doelgroep te benutten.

Ook heeft het merendeel van deze gemeenten met de extra middelen ingezet op een verrijking en (financiële) uitbreiding van hun kindvoorzieningen (in natura). Hiermee is in beide gevallen de aantrekkelijkheid van het kinderarmoedebeleid voor de doelgroep vergroot. Verder blijkt dat beide groepen gemeenten kinderen in vrijwel gelijke mate bij de (door)ontwikkeling van hun beleid betrekken.

¹² Hierbij merken we op dat zowel de (30) gemeenten die een indicatie gaven over (de ontwikkeling in) het aandeel bereikte kinderen als de (15) gemeenten die exacte cijfers hierover aanleverden, uitkomen op een gemiddelde stijging van 7%-punt. Bij de gemeenten met een schatting is het bereik namelijk gestegen van 54% in 2016 naar 61% in 2017. De (15) gemeenten die exacte cijfers aanleverden, komen voor dezelfde jaren uit op een stijging van 45% naar 52%.

Figuur 4.5 Vergelijking kenmerken gemeenten met gelijkblijvend vs. toenemend bereik (N=84)



Op een punt blijken beide groepen wel een groter verschil te vertonen, namelijk bij de wijze waarop de extra middelen ingezet zijn. Bij 'de stijgers' bleek drie op de vijf gemeenten deze middelen volledig additioneel ingezet te hebben, terwijl dit aandeel bij 'de gelijkblijvers' twee op de vijf gemeenten bedroeg. Dit verschil wordt waarschijnlijk verklaard door het feit dat zich onder de stijgers een aantal gemeenten bevonden die daarvoor nog nauwelijks actief waren op het gebied van kinderarmoedebestrijding.

4.4 Successen en knelpunten kinderarmoedebeleid

In deze laatste paragraaf staat de (door gemeenten gemeten) impact van het kinderarmoedebeleid centraal. Ook bespreken we de succesfactoren en knelpunten die zich bij de implementatie van dit beleid voordoen. We sluiten af met de (actuele) kennisvragen van gemeenten om hun beleid voor kinderen in armoede (verder) te verbeteren. Hierbij geven we ook weer hoe gemeenten op deze terreinen het beste ondersteund kunnen worden door (landelijke) partijen, zoals de VNG of het ministerie van SZW.

Gemeten impact kinderarmoedebeleid

Aan de gemeenten is gevraagd of zij in 2017 – het jaar waarin de extra middelen voor het eerst beschikbaar kwamen – de impact van (delen van) hun kinderarmoedebeleid op de kinderen zelf hebben gemeten. Dit door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken wat de effecten van dit beleid zijn (geweest) op de besproken ambities van gemeenten om de participatie en (talent)ontwikkeling van kinderen in armoede te vergroten en generatiearmoede tegen te gaan.

Over 2017 heeft slechts 17% van de gemeenten in deze evaluatie (N=303) de impact van hun beleid in beeld laten brengen. Dit houdt ook verband met het feit dat, zie verderop, gemeenten het lastig vinden om deze impact in kaart te brengen. Desondanks is nog eens 44% van de gemeenten wel van plan om de effecten van hun beleid binnenkort (in 2018 of 2019) vast te stellen. Daar staat tegenover dat 35% van de gemeenten dit niet van plan is en de overige 21% van de gemeenten dit nog niet konden zeggen.

Waar (in totaal 52) gemeenten in 2017 de impact van hun beleid hebben laten vaststellen, heeft dit plaatsgevonden via minima-effectrapportages (van het Nibud), externe evaluaties, monitors of doorrekeningen van het gebruik van kindvoorzieningen en/of via een tevredenheidsonderzoek onder de doelgroep. Daarnaast heeft soms de rekenkamer de effecten van het kinderarmoedebeleid in beeld gebracht. Een mooi voorbeeld vormt de gemeente Amsterdam (zie hieronder).¹³



GEMEENTE AMSTERDAM

Kinderarmoedebeleid: beter meten is écht weten

De kloof een beetje dichten tussen rijke en arme kinderen vraagt om effectief beleid. Maar hoe stel je de impact van beleid achteraf vast? En kun je vooraf ook nagaan wat effectief zal zijn en voor welke groep? Voor veel gemeenten is het meten van beleid een lastige horde. Maar is de horde genomen, dan levert dit vaak nuttige informatie op. De gemeente Amsterdam vormt hier een mooi voorbeeld van.

Amsterdam: achteraf meten

Erik Oppenhuis werkt als senior onderzoeker bij de Rekenkamer Amsterdam. Op verzoek van de Amsterdamse gemeenteraad heeft hij vorig jaar met collega's de impact van vier jaar kinderarmoedebeleid onderzocht. "Dit armoedebeleid bleek in vier jaar tijd flink veranderd te zijn. Er zijn veel nieuwe regelingen opgetuigd en bestaande regelingen geïntensiveerd, maar zicht op het grotere geheel ontbrak. Er was veel onduidelijkheid over de effecten van de verschillende regelingen. De Amsterdamse gemeenteraad verzocht de Rekenkamer Amsterdam daarom om, gelet op de intensivering van het armoedebeleid in de collegeperiode 2014-2018, onderzoek te doen naar de impact van armoederegelingen." Op vier verschillende manieren is de werkzaamheid van het armoedebeleid achteraf vastgesteld en Erik Oppenhuis geeft een inkijk in de werkwijze.

Effectmeting: schoolprestaties als succesindicator

Voor de gemeente Amsterdam zijn gelijke (ontwikkel)kansen voor kinderen in armoede het uitgangspunt. Kansen kunnen via onderwijs ontstaan en daarom vormen schoolprestaties de indicator van beleidssucces. Erik Oppenhuis: "In onze effectmeting zijn schoolprestaties van leerlingen eerst gekoppeld aan het inkomen

¹³ We merken op dat bij 73% van alle gemeenten ook de gemeenteraad een rol speelt bij het monitoren van de besteding van de (extra) middelen voor kinderen in armoede. Hoewel dan soms wordt gekeken naar het gebruik en de (verwachte) effecten van voorzieningen heeft dit niet het 'karakter' van een impactmeting. Overigens vervult in circa 20% van de gemeenten de gemeenteraad geen (actieve) rol rondom het monitoren van het kinderarmoedebeleid en kon 7% van de gemeenten dit niet vertellen.

en andere (gezins)kenmerken. Vervolgens zijn schoolprestaties gelinkt aan regelingen waarvan leerlingen gebruikmaakten. Het effect van een regeling is positief als een leerling overgaat naar het volgende leerjaar én hierbij hetzelfde schoolniveau behoudt. Als extra toets zijn schoolprestaties van deze kinderen (inkomensgrens tot 120% van het sociaal minimum) vergeleken met de groep kinderen die net buiten deze regelingen valt (inkomensgrens 130%) en de overige kinderen in Amsterdam.” Voor zowel de scholierenvergoeding als de Stadspas zijn via beide analyses positieve resultaten voor de schoolprestaties gevonden. Gegevens over leerlingen kreeg de Rekenkamer Amsterdam vanuit de gemeentelijke afdeling ‘Onderzoek, Informatie en Statistiek’ (OIS) en aanvullende inkomensgegevens vanuit het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS).

Ouders, kinderen en professionals

Vanuit een meer kwalitatieve benadering is er gesproken met kinderen, hun ouders en professionals. Bij kinderen en ouders stonden vooral de belevings- en benuttingsaspecten van de regelingen centraal. In deze groeps gesprekken werd besproken waar regelingen voor gebruikt zijn en hoe hen dat helpt in het dagelijks leven. Erik Oppenhuis: “We liepen er wel tegenaan dat het lastig is met gezinnen uit de doelgroep in gesprek te komen. De opkomst bij onze bijeenkomsten was vrij gering”. Met professionals van welzijnsinstellingen (ouder- en kindcentra) en vier scholen zijn ook gesprekken gevoerd over de kindregelingen. Uit de gesprekken kwam een knelpunt rond diplomazwemmen naar boven. Gezinnen met een minimuminkomen kunnen van verschillende regelingen gebruik maken om de kosten te dekken, maar vaak is het te vergoeden bedrag uit één regeling niet toereikend voor het behalen van een diploma. Ook vonden professionals dat de pc-regeling weinig toegevoegde waarde had.

Secundaire databronnen

Ook zijn beschikbare onderzoeken over armoederegelingen en beleid (her)gebruikt voor het onderzoek. Door die bestaande informatie op een nieuwe manier te rangschikken, leverde dit nuttige informatie op. Je kunt hierbij denken aan diverse ontwikkelingen door de tijd, zoals het aantal minimahuishouders en de hoogte van hun inkomen. Als secundaire bronnen gebruikte de Algemene Rekenkamer onder meer de jaarlijkse Armoedemonitoren en gegevens over werk- en inkomen van OIS.

Registratiesystemen van de gemeente

Ten slotte zijn gemeentelijke registratiesystemen gebruikt voor verdiepende analyses van de scholierenvergoeding en de Stadspas. Hiermee zijn trendontwikkelingen en gebruik naar leeftijd in kaart gebracht. “Omdat de scholierenvergoeding tussentijds verhoogd is, zijn we nagegaan of dit invloed had op het soort declaraties. Bij de oorspronkelijke vergoeding waren declaraties stabiel met aanvragen voor het boekenfonds, de ouderbijdrage en schoolgeld. Na verhoging van de vergoeding zien we een toename in andere aanvragen. Hierbij gaat het om fietsen, sport- of schoolspullen die ook rechtstreeks het kind ten goede komen.” Voor de Stadspas is gekeken welke leeftijdsgroepen vooral gebruikmaken van deze pas. Zo blijkt de groep tien tot veertienjarigen veel gebruik te maken van de pas en blijft het gebruik onder vijftien tot achttienjarigen erg achter. Erik Oppenhuis: “Je kunt je afvragen of de Stadspas wel goed aansluit bij die laatste groep, maar dat is verder aan de gemeente.”

Opbrengt van het onderzoek

Uit het onderzoek volgen een aantal aanbevelingen rond de kindregelingen. De gemeente Amsterdam heeft deze uiteindelijk allemaal overgenomen. De gemeente onderzoekt hoe zij diplomazwemmen door kinderen uit minimagezinnen beter kan ondersteunen. Ook wordt de bezuiniging op de succesvolle scholierenvergoeding heroverwogen en bekijkt de gemeente of de huidige pc-regeling wel voldoende aansluit op het ICT-gebruik in het onderwijs voor scholen.

Leerervaringen Amsterdam

- ❖ Gebruik verschillende methoden om vanuit diverse invalshoeken informatie over beleid te krijgen.
- ❖ Big data kun je slim benutten voor diverse aspecten van regelingen.

- ❖ De koppeling tussen verschillende gegevens is binnen de gemeente vrij goed te maken.
- ❖ Bij beleidswijzigingen vooraf bedenken hoe je begrippen wilt definiëren en monitoren. Ook de wijze waarop: via enquêtes of bijvoorbeeld (groeps)gesprekken met gezinnen uit armoede.
- ❖ Voor de beleidswijziging spreken met gezinnen kan al veel duidelijkheid opleveren over de verwachte impact.

Meer lezen? Het rapport is te downloaden via:

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/armoedebeleid-en-de-impact-op-kinderen/>

KENMERKEN AMSTERDAM	
Extra middelen in 2017:	€ 6.764.130,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 33.888 kinderen
Aantal verstrekkingen in 2017:	107.104 (bruto) verstrekkingen

Overigens heeft 81% van de gemeenten in de evaluatie (N=303) – die al dan niet een impactmeting hebben uitgevoerd – wel naar voren gebracht zij ervaren dat hun kinderarmoedebeleid bijdraagt aan een van hun ambities, namelijk het vergroten van de participatie en (talent)ontwikkeling van kinderen in armoede. Dit vanwege het feit dat – zie ook de uitkomsten in het tweede hoofdstuk van deze rapportage – zij bijna allemaal voorzieningen in natura verstrekken voor maatschappelijke participatie (zoals sport en cultuur) en school (zoals vergoedingen voor computers en schoolreisjes).

Succesfactoren kinderarmoedebeleid

Hiernaar gevraagd stellen de meeste gemeenten ook dat hun kinderarmoedebeleid in zijn geheel (67% van de gemeenten) of voor een deel (19% van de gemeenten) succesvol is. Hierbij wordt het succes vooral bepaald door de:

- **samenwerking met maatschappelijke organisaties** om de doelgroep in beeld te krijgen, de bekendheid van de voorzieningen te vergroten en met de verstrekkingen aan te sluiten bij de (individuele) wensen van het kind (86 keer genoemd);
- **informatievoorziening over de regelingen**: niet alleen via maatschappelijke organisaties, maar ook via bijvoorbeeld een (online) portaal, sociale media of brochures en posters op centrale ontmoetingsplekken in de wijk (38 keer genoemd);
- **diversiteit en aantrekkelijkheid van (het pakket aan) kindvoorzieningen**: het aanbod dient op diverse terreinen iets te bieden, een zekere (financiële) omvang te kennen en aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de doelgroep (26 keer genoemd);
- **aanvraagprocedures**: deze dienen eenvoudig en laagdrempelig te zijn, zodat ouders/verzorgers van kinderen in armoede in principe zelf de aanvraag kunnen doen. Eerder brachten we al naar voren dat een (online) portaal, zie wederom de goede praktijk van de gemeente Lochem in het vorige hoofdstuk, hierbij kan helpen of – zoals sommige gemeenten doen – een webshop waarop passende kindvoorzieningen kunnen worden uitgekozen (17 keer genoemd).



GEMEENTE HAARLEM

Ludieke actie voor kinderen in armoede

Ineens beschikten gemeenten per 2017 over extra budget voor kinderen in armoede. Er komt dan nogal wat af op gemeenten, willen ze in korte tijd tot een zinnig bestedingsplan komen. Veel gemeenten zijn hier vervolgens hard mee aan de slag gegaan. In de gemeente Haarlem leverde dit een ludieke actie op die we nader onder het voetlicht brengen. De hierbij betrokken beleidsadviseurs Esther Pael en Angelica van der Kraan lichten dit verder toe.

Extra budget

In Haarlem is er uitvoerig gebrainstormd tussen beleids- en communicatieadviseurs over het beschikbaar gestelde kinderarmoedebudget. Esther Pael: "Omdat we pas laat wisten van deze extra middelen, was er onvoldoende tijd goede om natuurvoorzieningen te ontwikkelen. Naast onze bestaande regelingen en acties met de HaarlemPas zijn we gekomen tot een kindkeuzebudget van vijftig euro per kind. Met een actieve groep collega's is dit plan uitgedacht en gekoppeld aan een ansichtkaartenactie".

Ansichtkaartenactie

Op de voorkant van de ansichtkaart prijkt de vraag 'wat heb jij met je vijftig euro gedaan?'. Achterop kunnen kinderen vervolgens via tekeningen of verhaalvorm deze vraag beantwoorden. Angelica van der Kraan: "Het idee achter de kaart is eigenlijk tweeledig. Allereerst willen we met de kaart informatie ophalen bij de kinderen zelf. Wat vinden zij belangrijk en waar benutten zij dat extra budget voor. Tegelijkertijd geven we

met deze briefkaarten ook duidelijk het signaal aan ouders dat het bedrag voor kinderen is bedoeld. Er was daarom ook een ansichtkaart voor elk kind uit het gezin beschikbaar.” Om de kans te vergroten dat kaarten daadwerkelijk teruggestuurd werden, was hier een prijsvraag aan verbonden. De winnaars konden bioscoopbonnen voor het hele gezin tegemoetzien.

Wat heb jij met je vijftig euro gedaan?

Uiteindelijk zijn er honderdvijftig kaarten terug naar de gemeente gestuurd. Esther Pauel: “De reacties waren erg leuk en ook verschillend. Zo schreef een kind nu eindelijk bepaalde schoenen te kunnen kopen.” Angelica van der Kraan valt bij: “Er was ook een leuk verhaal van een jongere die graag een hippe spijkerbroek met gaten wilde, maar wat voor ouders te kostbaar was om te kopen. Door de extra middelen kon de begeerde broek toch gekocht worden. Met veel detail stond op de kaart beschreven dat de gatenbroek eerst niet mocht (kon), maar nu wel en hoe blij deze jongere ermee was.” Esther Pauel: “Een ander mooi voorbeeld is een kinderkamer die eindelijk opgeknapt is met nieuw behang.” Wat beide beleidsadviseurs verraste, is dat er vaak voor een uitstapje en dus een ‘beleving’ gekozen is en niet voor spullen. Te denken valt hierbij aan een trip naar de dierentuin, bioscoop, een pretpark maar ook minder voor de hand liggende uitjes zoals de kermis. Angelica van der Kraan: “Op de achterkant van de kaarten kregen we volledige plattegronden van de dierentuin te zien, erg leuk!” Omdat er eind 2017 genoeg budget was, kregen alle kinderen die de kaart terugstuurden een bioscoopbon voor het hele gezin. Daarmee was elk kind dus een ‘prijswinnaar’.

Doelgroep bereiken

Het kindkeuzebudget met de ansichtkaart is gekoppeld aan de HaarlemPas. Dat betekent dat ouders met schoolgaande kinderen automatisch een vooraf ingevuld formulier van schoolkosten ontvangen. Daarop staat ook dat ze automatisch het kindkeuzebudget toegekend krijgen. De ansichtkaarten worden bij de beschikking gelijk meegestuurd voor kinderen. Zowel de HaarlemPas als het kindkeuzebudget maken deel uit van een intensieve communicatiestrategie over minimaregelingen. Angelica van der Kraan: “Op het moment dat die schoolkostenformulieren de deur uitgaan, start gelijk de campagne in de stad, op de website, op facebook via Twitter en andere sociale media.” Esther Pauel vult aan: “Bovendien schrijven we dan alle scholen aan, ontvangen ze informatiemateriaal en posters. Ook partners uit de stad krijgen informatiepakketten toegestuurd met flyers maar ook voorgedrukte teksten die zo in een nieuwsbrief kunnen. Tot slot is er ook viermaal per jaar een netwerkbijeenkomst met partners uit de stad. Deze is erop gericht om alle informatie over de verschillende minimaregelingen steeds bekender te maken. Op die manier gebruiken we het netwerk van deze partijen grondig om zoveel mogelijk kinderen te bereiken.”

Belangrijkste leerervaringen

- ❖ Maak het ouders makkelijk regelingen aan te vragen. Koppel regelingen aan elkaar en maak gebruik van vooraf ingevulde formulieren.
- ❖ Betrek partners uit de stad en scholen om regelingen zichtbaar te maken en het bereik te vergroten.
- ❖ Bestel voldoende ansichtkaarten van een groter formaat (A5), frankeer ze en vergeet geen ruimte voor de NAW-gegevens.

KENMERKEN HAARLEM

Extra middelen in 2017:	€ 743.639,-
Aantal kinderen in armoede:	circa 3.542 kinderen
Aantal kinderen bereikt in 2017:	2.595

Kennisvragen kinderarmoedebeleid

Naast deze successen, leven bij een meerderheid van de gemeenten (ruim 80%) kennisvragen over hoe zij hun kinderarmoedebeleid nog beter kunnen ontwikkelen en uitvoeren. In onderstaand schema is hiervan een overzicht gegeven. Hierin is eveneens verwerkt hoe gemeenten geholpen willen worden om op deze kennisvragen een passend antwoord te vinden.

Schema 4.2 Kennisvragen en ondersteuningsbehoeften rondom kinderarmoedebeleid (N=253)

Onderwerp	Kennisvragen van gemeenten	Wijze
Afbakening doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Met welke criteria kom je tot een legitieme afbakening van de doelgroep ▪ Welke doelgroepen neem je mee en is het verstandig om ook ruimte te bieden voor maatwerkregelingen 	1, 3, 4
Ontwikkeling van kinderarmoedebeleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke trends en ontwikkelingen verwerken we in ons kinderarmoedebeleid ▪ Hoe kan ons beleid bijdragen aan participatie, talent-ontwikkeling of het doorbreken van generatiearmoede ▪ Hoe komen we tot integraal beleid met zowel aandacht voor preventie van armoede en schulden als curatieve maatregelen om negatieve effecten daarvan te dempen voor kinderen via (in natura) voorzieningen ▪ Op welke wijze betrek je aanpalende beleidsterreinen van gemeenten, zoals sport, cultuur en welzijn/Wmo ▪ Hoe verbeter je de overgang van gemeentelijk beleid voor kinderen en jongeren in armoede naar gemeentelijk armoedebeleid voor volwassenen 	1, 3, 4
Betrokkenheid doelgroep vergroten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe betrek je kinderen bij het gemeentelijk beleid ▪ Hoe zet je meer specifiek een kinderraad op ▪ Hoe voer je de dialoog met de doelgroep, zowel met kinderen, jongeren als hun ouders/verzorgers 	1, 3, 4
Bereik doelgroep vergroten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe brengen we 'verborgen armoede' beter in kaart ▪ Vooral bij doelgroepen als kinderen van (arme) ZZP'ers, werkende minima of van ouders/verzorgers met schulden 	1, 3, 4
Communicatie voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe vergoten we de bekendheid van kindvoorzieningen in onze gemeente ▪ Meer specifiek ook onder doelgroepen die de taal niet spreken, laaggeletterd of digibeet zijn 	1, 3, 4
Samenwerking met maatschappelijke organisaties	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kunnen we met maatschappelijke organisaties doelgroep nog beter signaleren en informeren over beschikbare kindvoorzieningen ▪ Hoe wisselen we tussen partijen gegevens over de doelgroep met elkaar uit (rekening houdend met de privacywetgeving) ▪ Op welke wijze stem je het beste uitvoering van kinderarmoedebeleid van diverse maatschappelijke organisaties op elkaar af ▪ Welke rol geef je aan commerciële partijen – zoals de lokale middenstand – bij het verstrekken van de kindvoorzieningen 	1, 2, 4
Impact beleid meten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe maak je het netto-bereik van het beleid inzichtelijk en tegen welke noemer (doelgroep) zet je dit af ▪ Hoe kan je impact van het kinderarmoedebeleid meten (welke indicatoren hanteer je) ▪ In het bijzonder ten aanzien van participatie en (talent) ontwikkeling en het tegengaan van generatiearmoede ▪ Op welke wijze neem je het 'belevingsaspect' van het kind hierin mee 	1, 3, 4

Legenda: 1 = bijeenkomsten/workshops 2 = werkbezoeken aan andere gemeenten
3 = aanreiken van goede praktijken 4 = achtergrondartikelen over (effectief) kinderarmoedebeleid

Ten slotte is aan (alle) gemeenten gevraagd of zij nog behoefte hebben aan ondersteuning vanuit landelijke partijen, zoals de VNG, Divosa, Nibud of het ministerie van SZW bij de vormgeving en uitvoering van hun beleid voor kinderen in armoede. Dit blijkt voor ruim een derde van de gemeenten (33%) het geval te zijn. Voor deze groep van in totaal 100 gemeenten is hun behoefte aan landelijke ondersteuning in het onderstaande kader vervat.

Landelijke informatievoorziening

- ❖ In de richting van gemeenten (duidelijker) communiceren waarvoor de extra middelen bedoeld zijn. Kunnen zij bijvoorbeeld zowel aan voorzieningen in natura als aan andere typen maatregelen worden besteed. Dit is niet voor alle gemeenten even duidelijk.
- ❖ Ook bestaat behoefte aan meer informatie over het ‘structurele karakter’ van de middelen. Is het de bedoeling om deze voor een periode van 4 jaar te verstrekken of langer.
- ❖ In aanvulling op hun eigen communicatie geeft een deel van de gemeenten aan dat het kan helpen om de zichtbaarheid van het kinderarmoedebeleid in de diverse gemeenten te vergroten met landelijke mediacampagnes (bijvoorbeeld naar het idee van Postbus 51-spotjes).

Landelijke ondersteuning in de vorm van

- ❖ Kennisdeling via de website van de VNG. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kennisbank (inclusief een overzicht van veel gestelde vragen en antwoorden) over de inzet van de extra middelen en het gemeentelijk kinderarmoedebeleid. Dit stelt gemeenten in staat om op een centrale plek informatie te vinden en met elkaar uit te wisselen.
- ❖ Goede praktijken (over de inzet van de extra middelen) bij gemeenten verspreiden, bijvoorbeeld via de nieuwsbrieven van de VNG.
- ❖ Quick scans ontwikkelen en aanbieden om het eigen kinderarmoedebeleid te kunnen ‘benchmarken’.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies van de eerste tussenevaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de VNG rondom de extra middelen voor kinderen in armoede samen. Deze tussenevaluatie heeft betrekking op het eerste jaar dat deze middelen beschikbaar waren voor gemeenten, namelijk 2017. De navolgende conclusies zijn gebaseerd op de raadpleging onder ruim 300 van de 380 gemeenten.

5.2 Samenvattende conclusies

In Nederland groeit een aanzienlijk deel van de kinderen op in armoede. Volgens het CBS leefden in 2016 in totaal 292.000 minderjarige kinderen in een laag-inkomensgezin. Het sociale beleid in Nederland richt zich dan ook in sterke mate op het beperken van een sociale achterstand bij deze kinderen. Daarbij is het beleid voor een belangrijk gedeelte gecentraliseerd naar gemeenten.

Om de gemeenten in hun beleid voor kinderen bij te staan, zijn in de vorige kabinetsperiode diverse initiatieven ontplooid. Zo zijn structureel extra middelen beschikbaar gesteld voor de bestrijding en preventie van armoede en schulden. Daarnaast ontvangen gemeenten vanaf 1 januari 2017 jaarlijks 85 miljoen euro extra voor armoedebestrijding onder kinderen. Deze extra middelen worden via een decentralisatie-uitkering vanuit het gemeentefonds verstrekt.

Verdeling extra middelen

In deze evaluatie is nagegaan hoe gemeenten de extra middelen voor kinderen in armoede inzetten. Hierbij is zowel gekeken naar de aanwending van deze middelen in het eerste jaar (2017) dat zij beschikbaar kwamen als naar de beoogde inzet hiervan in (de rest van) 2018.

Geconcludeerd kan worden ongeveer negen op de tien gemeenten de extra middelen in 2017 hebben aangewend. Voor een klein deel van de gemeenten is dit niet het geval geweest. Zij hebben de extra middelen in zijn geheel overgeheveld naar 2018. Mede omdat de verdeling van de extra middelen over de gemeenten pas vlak voor 2017 – namelijk in de decembercirculaire 2016 – bekend was. Hierdoor dienden veel gemeenten in de loop van 2017 nog een (raads)besluit te nemen over de inzet hiervan of is soms besloten deze middelen in zijn geheel over te hevelen naar 2018.

Kijken we naar de gemeenten die de middelen in 2017 hebben aangewend, dan is zichtbaar dat de aandacht voor kinderarmoedebeleid toeneemt. Dit blijkt ook uit het feit dat 92% van de gemeenten de extra middelen heeft ingezet voor kinderarmoedebeleid. Daarnaast heeft 55% deze middelen (ook) benut voor andere gemeentelijke beleidsdomeinen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om generiek armoedebeleid (niet alleen voor kinderen) en om beleidsvelden als onderwijs, sport, cultuur en welzijn/Wmo. Indien hiervoor is gekozen, wil dit overigens niet zeggen dat de middelen niet ten goede komen aan de doelgroep. Kinderen in armoede kunnen immers van een breder perspectief op armoedebeleid profiteren wanneer hiermee de armoede van het gehele gezin wordt aangepakt.

Als spiegel zien we echter ook dat enkele gemeenten de middelen inzetten voor andere doeleinden, bijvoorbeeld om tekorten in de bijzondere bijstand te dichten. Daar komt bij dat niet alle gemeenten de middelen volledig additioneel inzetten, maar – zo blijkt uit de cijfers over 2017 – deels (bij 19% van de gemeenten) of in zijn geheel (bij 7%) als substitutie.

Financiële zwaartepunten

Kijken we meer verdiepend naar de financiële realisatie, dan blijkt dat voor de gemeenten die hierover cijfers konden aanreiken:

- 57% van de extra middelen in 2017 is gerealiseerd op kinderarmoedebeleid (waarbij 43% is besteed aan voorzieningen in natura). Voor 2018 is 81% van de middelen voor kinderarmoedebeleid begroot (waarbij 55% is voorzien voor voorzieningen in natura);
- 27% van deze middelen in 2017 is ingezet op andere (aanpalende) beleidsdomeinen. Voor 2018 is de verwachting dat 19% van de extra middelen hieraan zal worden besteed;
- 15% van de extra middelen gaandeweg 2017 alsnog is overgeheveld naar 2018.

De bovenstaande (realisatie- en begrotings)cijfers laten zien dat bij de inzet van de middelen in 2018 een 'dubbele verschuiving' mag worden verwacht. Hierbij komt het financiële zwaartepunt niet alleen sterker te liggen op kinderarmoedebeleid (waarvoor 81% van de middelen is begroot), maar ook meer op kindvoorzieningen in natura. Hierbij tekenen we wel aan dat in de begrotingen van de gemeenten voor 2018 meestal nog geen rekening is gehouden met een mogelijke overheveling van een deel van de middelen naar het volgende beleidsjaar (2019), indien zij niet volledig worden besteed. Hierdoor kunnen de werkelijke realisatiecijfers mogelijk nog iets anders uitvallen. Dit kunnen we in een volgend evaluatiemoment vaststellen.

Inzet extra middelen voor kinderen in armoede

Een belangrijke indicatie is in ieder geval dat gemeenten de extra middelen gericht inzetten voor kinderarmoedebeleid. Daarbij wordt de doelgroep hoofdzakelijk afgebakend op basis van een inkomensgrens. Bij bijna 80% van de gemeenten gaat het om een percentage van het sociaal minimum van het huishouden waarin een kind opgroeit. Daarnaast kijken gemeenten bij de verstrekking van bepaalde typen voorzieningen soms ook naar het eigen vermogen, de individuele omstandigheden of maken een onderscheid tussen niet-schoolgaande kinderen en kinderen in het basis- of voorgezet onderwijs.

Vanuit een 'helicopterview' zien we dat de meerderheid van de gemeenten de middelen vanuit haar kinderarmoedebeleid inzet voor een uitbreiding of intensivering van kindvoorzieningen in natura om de participatie en (talent)ontwikkeling van kinderen in armoede te bevorderen. Hierbij worden voorzieningen voor maatschappelijke participatie (zoals sport, cultuur of muziek), school, levensonderhoud (waaronder kleding) en vervoer (fietsregelingen en gratis openbaar vervoer) aangeboden, verbeterd of voor een bredere doelgroep beschikbaar. Dit laatste bijvoorbeeld door de inkomensnormen te verruimen.

Ook zetten gemeenten in op voorzieningen om overerving van armoede (generatiearmoede) tegen te gaan. Via voorlichting, preventie, hulpverlening en maatwerkregelingen omtrent een (gezonde) leefstijl, opvoeding, armoede en het voorkomen of verminderen van schulden proberen zij de cyclus van armoede te doorbreken die van generatie op generatie kan worden doorgegeven. Daarnaast zetten gemeenten een klein deel van de extra middelen in om de zichtbaarheid, toegankelijkheid en het bereik van hun kinderarmoedebeleid te verbeteren. Daarbij werken de meeste gemeenten intensiever samen met maatschappelijke organisaties om de doelgroep beter in beeld te brengen, de regelingen uit te voeren en de drempel te verlagen om van kindvoorzieningen gebruik te maken.

Het aantal kinderen uit de doelgroep dat betrokken is geweest bij de (door)ontwikkeling van het kinderarmoedebeleid – via bijvoorbeeld bijeenkomsten, onderzoek of een kinderburgemeester of

een jeugd(advies)raad – is de afgelopen tijd verdubbeld. Vooral de G4o & G4 lopen hierin voorop. Daar staat tegenover dat de doelgroep nog amper betrokken is bij de uitvoering van het beleid.

Bereik onder kinderen in armoede

Voor veel gemeenten blijkt het lastig om de volledige doelgroep en daarmee vaak het bereik van de kindvoorzieningen (in natura) in beeld te brengen. Dit speelt extra in gemeenten waar individuele omstandigheden leidend kunnen zijn voor een verstrekking of waar eveneens hulp wordt geboden aan kinderen van huishoudens met schulden. In tegenstelling tot het aantal huishoudens met een laag inkomen, valt de omvang van deze groep niet uit CBS-gegevens of andere landelijke bronnen te herleiden. Wel helpt het wanneer intensief wordt samengewerkt met scholen, maatschappelijke organisaties en sociale wijkteams. Via deze partners komt de doelgroep vaak beter in beeld.

Ondanks het beperkte zicht op de doelgroep, kon een op de vier gemeenten met betrouwbare cijfers de ontwikkeling in het bereik weergeven in de periode dat de extra middelen voor het eerst beschikbaar kwamen. Bij het merendeel van deze gemeenten (66 gemeenten in totaal) is het bereik toegenomen. Het is aannemelijk dat de extra middelen en de bestuurlijke afspraken over meer kinderen bereiken in armoede hier een positieve bijdrage aan hebben geleverd. Voor een minderheid (18 gemeenten) was dit niet zo, omdat veelal dankzij de extra middelen de (inkomens)normen van de doelgroep waren verruimd. Hierdoor nam de omvang van de doelgroep ('de noemer') in deze gemeenten sterker toe dan het aantal bereikte kinderen in armoede ('de teller'). Daarnaast kende een deel van deze gemeenten al in de jaren daarvoor een bovengemiddeld bereik onder de doelgroep (van 70% tot 85%), waardoor een verdere stijging door de extra middelen minder te verwachten viel. Deze gemeenten hebben vooral ingezet op een verbeterde kwaliteit van het kinderarmoedebeleid.

Ondanks dit wapenfeit hebben we in deze evaluatie wel kunnen vaststellen dat bij een meerderheid van de gemeenten (83%) kennisvragen leven over hoe zij hun kinderarmoedebeleid beter kunnen ontwikkelen en uitvoeren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe gemeenten:

- de doelgroep van kinderen in armoede (op de juiste manier) kunnen afbakenen;
- kunnen komen tot een integraal beleid met zowel aandacht voor preventie van armoede en schulden als voor curatieve maatregelen om de negatieve effecten daarvan voor het kind te dempen via (in natura) voorzieningen;
- de communicatie over de kindvoorzieningen kunnen verbeteren en de samenwerking op dit vlak kunnen verstevigen met maatschappelijke organisaties;
- de betrokkenheid en het bereik van de doelgroep kunnen vergroten voor een gerichte inzet van de extra middelen die aansluit bij de wensen en behoeften van kinderen in armoede;
- het (netto) bereik ofwel het feitelijke gebruik van de kindvoorzieningen kunnen meten als ook de impact hiervan op aspecten als participatie, (talent)ontwikkeling en het doorbreken van generatiearmoede.

Voor de toekomst ligt het voor de hand om op deze vragen die in deze rapportage zijn opgetekend, antwoorden te formuleren. Hier ligt een rol voor gemeenten zelf en landelijke partijen als de VNG, Divosa, het Nibud en het ministerie van SZW, zodat de impact van het kinderarmoedebeleid (en de effectiviteit van de extra middelen) kan worden vergroot.

Bijlage I Samenstelling klankbordgroep

Mevrouw G. van den Biggelaar	Stichting Leergeld
De Heer T. Bovenlander	Gemeente Den Haag
Mevrouw G. Fransen	Gemeente Leeuwarden
Mevrouw C. van der Kooi	De Kinderombudsman
Mevrouw M. Leeuwis	Gemeente Utrecht
Mevrouw E. Luijcx	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw M. Maks	Jeugdfonds Sport & Cultuur
Mevrouw M. Persoon	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw M. Postma	Gemeente Apeldoorn
De heer C. van Riel	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw J. de Ridder	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer P. Schotanus	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De Heer J. Sietinga	Gemeente Arnhem
Mevrouw L. Verharen	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
De heer C. Wallis	Divosa

Bijlage II Tabellenboek

Respons

Schema II.1 Respons gemeenten

Aspect	Aantal
Bruto steekproef	380
Na herhaalde pogingen niet bereikt	76
Niet meer benaderd wegens behalen streefaantal	76
Netto steekproef	303
Non-respons	1
Respons (absoluut)	303
Respons (relatief)	80%

Kindvoorzieningen in natura waarop de extra middelen in 2017 zijn ingezet

Schema II.2 Typen kindvoorzieningen in natura waarop de extra middelen zijn ingezet (N=225)

Type voorziening	Aandeel
Maatschappelijke participatie, waarvan:	93%
▪ 82% intensivering	
▪ 45% nieuwe voorzieningen	
School, waarvan:	72%
▪ 75% intensivering	
▪ 45% nieuwe voorzieningen	
Basisvoorzieningen levensonderhoud, waarvan:	51%
▪ 53% intensivering	
▪ 59% nieuwe voorzieningen	
Vervoer, waarvan:	49%
▪ 64% intensivering	
▪ 36% nieuwe voorzieningen	
Bijzondere omstandigheden, waarvan:	10%
▪ 61% intensivering	
▪ 44% nieuwe voorzieningen	
Overige voorzieningen, waarvan:	14%
▪ 48% intensivering	
▪ 55% nieuwe voorzieningen	

Realisatie van de extra middelen in 2017 naar type gemeente

Schema II.3 Financiële realisatie extra middelen G40 & G4 (N=29)

Beleidsdomein	Realisatie (in euro)	Aandeel t.o.v. totaal
Intensivering kindvoorzieningen in natura	8.041.331	26%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	4.182.845	14%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	3.780.282	12%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	1.438.440	5%
Verbetermaatregelen kinderarmoedebeleid	108.500	~0%
Generiek armoedebeleid	5.849.246	19%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	503.797	2%
Toevoeging aan algemene reserves	2.104.970	7%
Niet bekend	2.436	~0%
Overgeheveld naar 2018	4.412.639	15%
Totaal	30.424.486	100%

Schema II.4 Financiële realisatie extra middelen overige gemeenten (N=125)

Beleidsdomein	Realisatie (in euro)	Aandeel t.o.v. totaal
Intensivering kindvoorzieningen in natura	3.478.995	23%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	2.195.948	15%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	446.807	3%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	614.341	4%
Verbetermaatregelen kinderarmoedebeleid	850.673	6%
Generiek armoedebeleid	2.616.810	17%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	658.467	4%
Toevoeging aan algemene reserves	1.299.799	9%
Niet bekend	13.880	~0%
Overgeheveld naar 2018	2.858.837	19%
Totaal	15.034.557	100%

Schema II.5 Financiële realisatie extra middelen samenwerkingsverbanden (N=42)

Beleidsdomein	Realisatie (in euro)	Aandeel t.o.v. totaal
Intensivering kindvoorzieningen in natura	713.183	12%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	3.184.797	52%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	116.380	2%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	225.679	4%
Verbetermaatregelen kinderarmoedebeleid	71.578	1%
Generiek armoedebeleid	707.968	12%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	1.280	~0%
Toevoeging aan algemene reserves	413.507	7%
Niet bekend	6.875	~0%
Overgeheveld naar 2018	627.646	10%
Totaal	6.068.893	100%