

Tussenevaluatie Bestuurlijke Afspraken Kinderarmoede

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 26 juni 2020

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	1
1.3	Aanpak	2
1.4	Respons	3
1.5	Leeswijzer	4
2.	Gemeentelijk kinderarmoedebeleid	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Inhoud en ontwikkelingen beleid	6
2.3	Samenwerking met maatschappelijke organisaties	14
2.4	Betrokkenheid kinderen in armoede	18
3.	Inzet extra middelen voor kinderen in armoede	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Inzet extra middelen	20
3.3	Financiële realisatie extra middelen	24
4.	Bereik onder kinderen in armoede	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Zicht op de doelgroep	26
4.3	Bereik van de doelgroep	27
4.4	Successen en knelpunten kinderarmoedebeleid	30
5.	Conclusies	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Samenvattende conclusies	34
Bijlage I	Onderzoeksvragen	37
Bijlage II	Inkomensgrens sociaal minimum	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Uit diverse onderzoeken, waaronder van het CBS en het SCP, blijkt dat in Nederland een vrij grote groep kinderen te maken heeft met een situatie van (risico op) armoede. Dit heeft op termijn negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling en maatschappelijke participatie van deze kinderen. Daarom is het voorkomen en bestrijden van kinderarmoede in de afgelopen periode dan ook hoog op de maatschappelijke en politieke agenda komen te staan en zijn er op dit terrein de nodige beleidsinitiatieven ontplooid. Zo heeft het voorgaande kabinet structureel extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld voor preventie en bestrijding van armoede en schulden. Daarbij heeft de (voormalige) Staatssecretaris van SZW gemeenten verzocht om bij de besteding van deze middelen specifiek aandacht te besteden aan kinderen in armoede.

Een ander belangrijk voorbeeld betreft de **85 miljoen euro** voor **armoedebestrijding onder kinderen** die gemeenten vanaf 2017 jaarlijks, in de vorm van een decentralisatie-uitkering, ontvangen. Het ministerie van SZW en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben rondom de inzet van deze middelen een aantal bestuurlijke afspraken gemaakt. De bedoeling is dat gemeenten deze extra middelen, in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties, hoofdzakelijk aanwenden voor voorzieningen in natura voor kinderen in armoede. Daarnaast kan een beperkt deel van deze extra middelen (15% tot 20%) breder worden ingezet voor een integrale en structurele aanpak van oorzaken en gevolgen van armoede onder kinderen.¹ Verder maken periodieke evaluaties over de inzet van de extra middelen en het kinderarmoedebeleid deel uit van de bestuurlijke afspraken. Evaluaties zijn hierbij primair bedoeld voor een lerend-effect voor gemeenten.

In 2018 heeft Bureau Bartels de eerste evaluatie uitgevoerd zoals vastgelegd in de bestuurlijke afspraken.² In deze afspraken was voorzien dat daarna nog één vervolgevaluatie verricht zou gaan worden, namelijk in 2021. Echter, bij de bespreking van de resultaten van de eerste evaluatie heeft de Tweede Kamer een motie Bruins c.s. aangenomen waarin het kabinet verzocht is een **extra (tweede) tussentijdse evaluatie** uit te voeren. In deze rapportage presenteren we de uitkomsten die met de tussentijdse evaluatie zijn verkregen.

1.2 Doelstelling

Voor de (tweede) tussentijdse evaluatie is de volgende doelstelling geformuleerd:

Hoe geven gemeenten (met de extra middelen) invulling aan hun kinderarmoedebeleid, wat is (bekend over) het bereik en de impact van dit beleid en welke ondersteuningsbehoeften hebben gemeenten op dit terrein?

¹ Van Ark, T., *Tussentijdse evaluatie inzet extra middelen voor kinderen in armoede* [kamerbrief], 2019. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/11/21/kamerbrief-tussentijdse-evaluatie-inzet-extra-middelen-voor-kinderen-in-armoede/kamerbrief-tussentijdse-evaluatie-inzet-extra-middelen-voor-kinderen-in-armoede.pdf>

² Bureau Bartels, *Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en de VNG over kinderen in armoede*, september 2018.

Uit deze doelstelling valt af te leiden dat in het onderzoek een drietal samenhangende thema's (of subdoelstellingen) centraal stonden, namelijk:

- A. Inhoud en uitvoering.
- B. Bereik en impact.
- C. Ondersteuningsbehoeften.

Voor elk van deze thema's waren onderzoeksvragen geformuleerd waarop het onderzoek antwoord moest geven. In Bijlage I zijn deze onderzoeksvragen opgenomen.

Allereerst is met de evaluatie (opnieuw) zicht gekregen op de **inhoud** en **uitvoering** van het **gemeentelijk kinderarmoedebeleid** en de rol die de extra middelen daarin spelen. Daarbij is gekeken in hoeverre gemeenten de extra middelen besteden en ook waarvoor zij deze middelen aanwenden. In samenhang hiermee is nagegaan welke rol (landelijke) armoedeorganisaties en kinderen spelen bij de ontwikkeling respectievelijk de uitvoering van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid.

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 Aanpak

Typologie en selectie gemeenten

Op verzoek van de opdrachtgever is er in de steekproef van gemeenten onderscheid gemaakt naar drie typen gemeenten. Om tot deze indeling te komen, is de **financiële realisatie** van de extra middelen voor kinderarmoede in 2017 als uitgangspunt genomen.

De eerste typen gemeenten hadden in 2017 helemaal **geen inzicht** in de **financiële realisatie** van hun extra middelen voor kinderarmoede. In totaal betroffen dit destijds 107 van de 303 geraadpleegde (samenwerkende³) gemeenten. Deze gemeenten duiden we hierna aan met type A.

De resterende 196 gemeenten hadden wel zicht op de financiële realisatie. Binnen deze gemeenten is gedifferentieerd op basis van de **mate** waarin de **extra middelen** in 2017 **ingezet** zijn voor **kindvoorzieningen in natura**. Type B gemeenten bestaan uit gemeenten die bij de besteding van hun extra middelen in 2017 minder dan gemiddeld ingezet hebben op kindvoorzieningen in natura. Type C gemeenten, daarentegen, hebben hier juist meer dan gemiddeld op ingezet.

³ Met de term 'samenwerkende' wordt hier bedoeld gemeenten die hun (kinder)armoedebeleid in een gemeentelijk samenwerkingsverband ondergebracht hebben. In de eerste tussenevaluatie hebben we zowel onder individuele gemeenten als samenwerkingsverbanden van gemeenten gegevens verzameld.

Samengevat is de indeling naar typen gemeenten als volgt weer te geven:

- Type A: Geen inzicht in besteding 2017;
- Type B: Ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017;
- Type C: Bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017.

Overigens merken we op dat deze indeling niks zegt over hoe betekenisvol en/of succesvol het beleid is. In die zin gaat er ook geen waardeoordeel uit van een bepaald type gemeente.

Aanpak veldwerk

Voor de raadpleging van de gemeenten zijn in totaal 124 Nederlandse gemeenten aangeschreven. Dit komt neer op 41 of 42 per type gemeente. Gemeenten ontvingen een uitnodiging per e-mail van het ministerie van SZW 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. Bij 36 gemeenten bleek er sprake van een personele wisseling te zijn waardoor er is gezocht naar een nieuw contactpersoon voor het inplannen van de afspraak.

In de voorbereiding op het gesprek met een gemeente zijn telkens opzoekvragen toegezonden. Deze hadden onder meer betrekking op de (gerealiseerde) inzet van de extra middelen in 2018 en 2019 en het bereik onder de doelgroep. Deze opzoekvragen zijn vaak voorgelegd aan de financiële afdeling van de gemeente. Voor de cijfers over het bereik en de omvang van de doelgroep zijn door veel gemeenten de voortgangsrapportages benut van maatschappelijke organisaties waarmee zij samenwerken. 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).

1.4 Respons

Voor deze tussenevaluatie zijn 99 gemeenten geïnterviewd. Dit komt neer op 32 tot 34 gemeenten per type. Hiermee is de spreiding over de drie groepen gemeenten voldoende in evenwicht om van betrouwbare uitkomsten te kunnen spreken. In tabel 1.1 zijn de precieze responscijfers weergegeven.

Tabel 1.1 Respons gemeenten

	Type A	Type B	Type C	Totaal
Bruto steekproef	41	41	42	124
▪ Na herhaalde pogingen niet bereikt	7	5	5	17
▪ Opgegaan in fusiegemeente	2	1	2	5
Netto steekproef	32	35	35	102
Non-respons	-	2	1	3
Respons (absoluut)	32	33	34	99
Respons (relatief)	100%	94%	97%	97%

In de rapportage is op verschillende punten de ontwikkeling geschetst sinds de evaluatie in 2017. Hier zijn 'gepaarde groepen' van gemeenten voor gebruikt. Dit betekent dat de antwoorden van de geraadpleegde gemeenten in de tussenevaluatie over 2019 zijn vergeleken met hun eerdere antwoorden over 2017 in de eerste evaluatie.⁴

⁴ Bureau Bartels, *Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede*, 2018.

1.5 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 2019. Daarin schetsen we ontwikkelingen op het kinderarmoedebeleid sinds 2017 en staan we stil bij geformuleerde ambities. In **hoofdstuk 3** beantwoorden we de vraag wat gemeenten met de extra middelen in 2019 hebben gedaan en in hoeverre dit verschilt voor de jaren 2017 en 2018. Het bereik onder de doelgroep en ontwikkelingen op dit punt komen in **hoofdstuk 4** aan bod. We sluiten deze rapportage in **hoofdstuk 5** af met de samenvattende conclusies.

Daarnaast zijn er nog enkele aspecten in dit rapport die een korte toelichting behoeven. Allereerst merken we op dat het aantal waarnemingen in de rapportage op bepaalde plaatsen wel afwijkt van de eerdergenoemde responsaantallen. 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.

Verder vergelijken we in het rapport de uitkomsten van deze tussenevaluatie (cijfers 2019) met de uitkomsten van de eerste evaluatie (cijfers 2017) van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede. Omwille van de leesbaarheid hanteren we in tabellen en figuren de jaartallen 2019 en 2017 voor deze beide evaluaties.

Ook hebben resultaten uit dit onderzoek niet uitsluitend betrekking op effecten die met de inzet van de extra middelen voor kinderen in armoede zijn verkregen. Een belangrijk deel van de vragen

richt zich namelijk op het bredere beleid voor kinderen in armoede. Bijvoorbeeld door in te zoomen op de inhoud, ontwikkeling en samenwerking rond het gemeentelijk kinderarmoedebeleid (hoofdstuk 2). Ook het bereik van kinderen in armoede (hoofdstuk 3) en ondersteuningsbehoeften en knelpunten van gemeenten zijn 'breed' aangevlogen.

Ten slotte benadrukken we dat de gepresenteerde uitkomsten een weergave van het jaar 2019 zijn. De impact van de coronacrisis op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in het sociaal domein is echter groot. Voor gemeenten vormt het een enorme uitdaging de vertrouwde dienstverlening op peil te houden terwijl middelen schaarser worden.

2. Gemeentelijk kinderarmoedebeleid

2.1 Inleiding

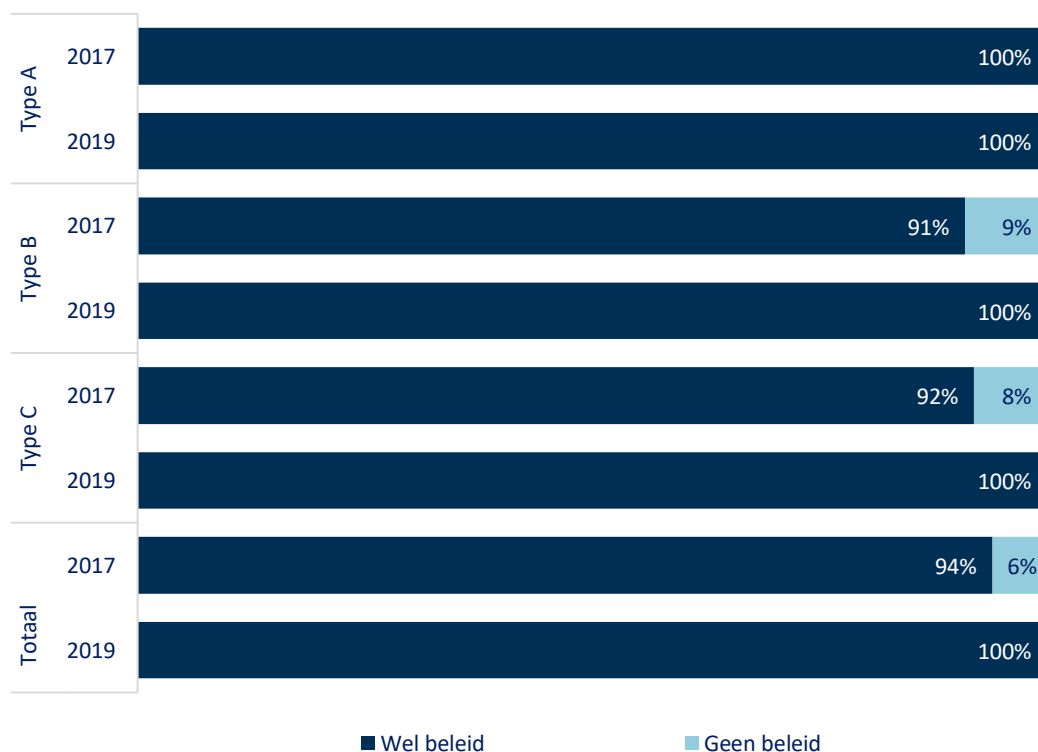
In dit hoofdstuk staan ontwikkelingen omtrent het kinderarmoedebeleid van gemeenten centraal. Deze ontwikkelingen zijn in kaart gebracht sinds 2017, het peiljaar van de eerste evaluatie kinderen in armoede. De uitkomsten zijn ter verdieping ook steeds gepresenteerd voor de drie groepen gemeenten.

In paragraaf 2.2 staat de inhoud van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid beschreven en nemen we trends sinds 2017 onder de loep. Daarna vormt in paragraaf 2.3 de samenwerking en afstemming met maatschappelijke organisaties de focus. Ten slotte komt in de laatste paragraaf (2.4) aan bod in hoeverre de doelgroep zelf betrokken is bij het (door)ontwikkelen en verder in de praktijk brengen van het kinderarmoedebeleid.

2.2 Inhoud en ontwikkelingen beleid

In 2019 is, net als in 2017, aan alle (99) gemeenten gevraagd of er specifiek beleid is voor kinderen in armoede. De uitkomsten hiervan staan weergegeven in figuur 2.1. Allereerst valt op dat, zonder uitzondering, in 2019 elke gemeente een beleid had voor deze doelgroep. Hiermee is bovendien sprake van een stijging van 6-procentpunt in vergelijking met de vorige meting in 2017.

Figuur 2.1 Aanwezigheid van een kinderarmoedebeleid bij gemeenten in 2017 (N=105) en 2019 (N=99)



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

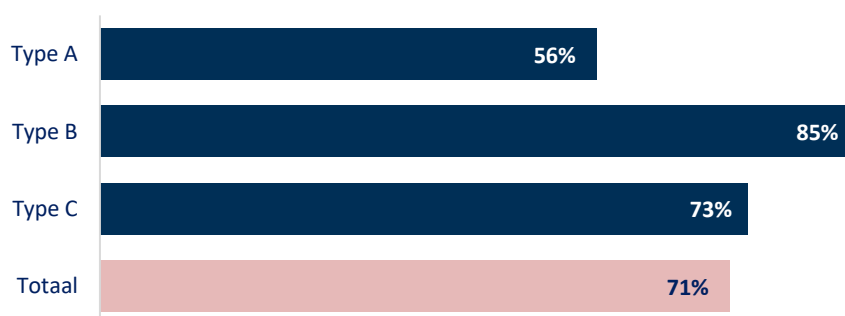
Er zijn wel kleine verschillen te zien als we ons concentreren op de ontwikkeling van de drie typen gemeenten. Bij gemeenten uit type B en C hebben de ontwikkeling een vlucht genomen. Voor beide gemeenten nam het aandeel gemeenten met een kinderarmoedebeleid namelijk toe met respectievelijk 9- en 8-procentpunt naar 100% in 2019. Voor type A is het beeld daarentegen stabiel gebleven. Zowel in 2017 als in 2019 had namelijk elk van deze gemeenten een kinderarmoedebeleid.

Ontwikkelingen kinderarmoedebeleid

Onder alle gemeenten is getoetst of er sinds 2017 initiatieven zijn ontplooid om het kinderarmoedebeleid verder te ontwikkelen (zie figuur 2.2). Een meerderheid van ruim zeven op de tien gemeenten heeft stappen gezet om dit beleid verder vorm te geven.

Tussen de drie typen gemeenten doen zich op dit punt wel enige verschillen voor. Veruit het vaakst is doorontwikkeling van het beleid gerapporteerd door typen B en C. Respectievelijk 85% en 73% van voorgenoemde gemeenten heeft stappen gezet sinds 2017. Bij type A tekent zich deels een ander patroon af, waarbij iets meer dan de helft van deze gemeenten het kinderarmoedebeleid verder ontwikkelde.

Figuur 2.2 Aandeel gemeenten dat het kinderarmoedebeleid sinds 2017 verder heeft ontwikkeld (N=98)



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

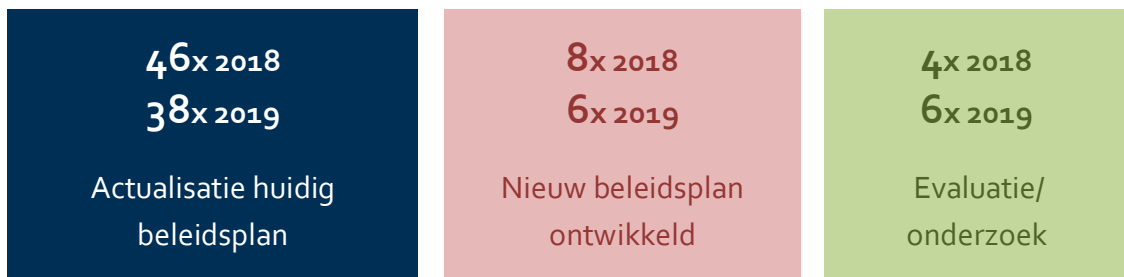
Bij de 70 gemeenten die sinds 2017 het kinderarmoedebeleid verder ontwikkelden, is nagegaan welke initiatieven zij in 2018 en/of 2019 ontplooiden. Op hoofdlijnen staan de uitkomsten in figuur 2.3 genoemd.

In veruit de meeste gevallen borduren gemeenten voort op bestaand beleid. In totaal gaat het hierbij om 46 gemeenten in 2018 en 38 gemeenten in 2019. Aanpassingen die zij doorvoerden bestaan bijvoorbeeld uit het toevoegen van nieuwe typen verstrekkingen die voorzien in een behoefte van de doelgroep. Of door nieuwe samenwerkingen aan te gaan met (maatschappelijke) organisaties, al dan niet in de vorm van een armoedenetwerk. Uit deze samenwerkingen vloeien nieuwe pilots voort (huiswerkbegeleiding of voorlichting via scholen) en/of worden meer kinderen bereikt via betere signalering en doorverwijzing. Daarnaast zijn er gemeenten die wijzigingen in de uitvoering van het beleid aanbrachten. Door bijvoorbeeld de omslag te maken naar naturavoorzieningen, waar dit eerder een declaratieregeling betrof.

Wat bij deze gemeenten ook opvalt, is dat overwegend dezelfde gemeenten in zowel 2018 als 2019 het kinderarmoedebeleid verder ontwikkelden. Dit lijkt te wijzen op een dynamisch proces waarbij gemeenten gaandeweg, op basis van ervaringen en inzichten, telkens beleid verder bijstellen.

Verder is door veertien gemeenten in de afgelopen jaren een geheel nieuw beleidsplan ontworpen. Bij één gemeente is er daarmee ook voor het eerst een specifiek beleid voor kinderen in armoede vastgesteld. Tot slot is er door tien gemeenten ingezet op onderzoek naar kinderarmoede, om hier lering uit te trekken voor het beleid.

Figuur 2.3 Initiatieven ontplooid om kinderarmoedebeleid verder te ontwikkelen (N=70)



Ambities beleid 2019

Voor alle gemeenten is ook inzichtelijk gemaakt of – en zo ja, welke – doelstellingen en/of ambities zij bij hun kinderarmoedebeleid nastreefden. In de eerste plaats blijkt dat een meerderheid van ongeveer 70% doelstellingen heeft geformuleerd omtrent het beleid. Zoomen we dieper in op deze uitkomsten, dan voeren drie type doelstellingen de boventoon (zie figuur 2.4)

Inhoudelijk is door gemeenten het vaakst ingezet op het **bevorderen van participatie** door de doelgroep. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft hier doelstellingen over opgenomen in hun beleid. Kinderen moeten kunnen meedoen op het vlak van school, sport en cultuur zonder dat de financiële situatie van ouders hierin een belemmering vormt.

Ambities rond het **bereik van kinderen** uit de doelgroep komen op de tweede plaats naar voren. Door één op de drie gemeenten zijn in dit licht doelen gesteld. Gemeenten verschillen op dit punt wel in de mate waarin ze ambities concreet maken en/of ten aanzien van het beoogde bereik. Enerzijds formuleert een deel van de gemeenten doelstelling breed met 'meer' kinderen uit de doelgroep te willen bereiken. Anderzijds kiest een deel juist voor een concreet percentage in het te bereiken aandeel kinderen. Deze percentages lopen echter wel sterk uiteen en variëren van een beoogd bereik van 30%, 50% tot 100% van de doelgroep. Zoals verderop in deze paragraaf te zien is, differentiëren gemeenten hierbij niet zozeer naar 'doelgroepen' van kinderen in armoede.

Tot slot heeft ruim twee op de tien gemeenten ten doel gesteld om **armoede onder kinderen te bestrijden of te voorkomen**. Dit gebeurt op uiteenlopende manieren, bijvoorbeeld via ontwikkeling van apps voor de doelgroep en/of in de samenwerking met andere partijen (zoals via onderwijs/welzijn).

Figuur 2.4 Meest genoemde ambities en doelstellingen van gemeentelijk kinderarmoedebeleid (N=67)



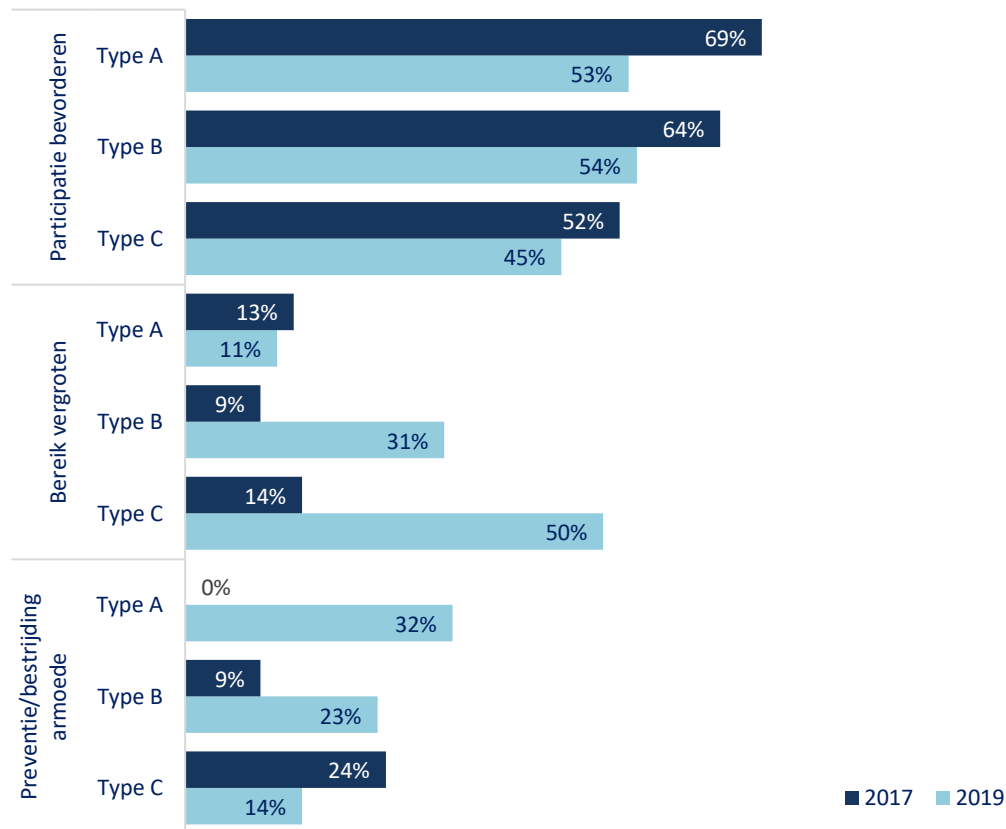
Binnen de drie meest genoemde doelstellingen zien we verschillen tussen gemeenten die we rekenen tot de groepen A, B en C. In figuur 2.5 staan de uitkomsten naar groep getoond. De doelstelling om participatie van de doelgroep te bevorderen, is het meest door de groep A en B geformuleerd. Ruim de helft van deze groepen gemeenten hanteert dit speerpunt. Bij groep C ligt dit circa 10-procentpunt lager (45%).

Het vergroten van het bereik is daarentegen veruit het meest door type C naar voren gebracht (namelijk door 50%). Tot slot is zichtbaar dat groep A verhoudingsgewijs vaker inzetten op preventie en bestrijding van armoede onder kinderen. Binnen deze groep streeft één op de drie gemeenten deze ambitie na. Onder groep B en C komt dit neer op respectievelijk 23% en 14%.

De ontwikkeling van de meest genoemde doelstellingen van het kinderarmoedebeleid is ook in figuur 2.5 af te lezen. Bezien we de uitkomsten over de afgelopen jaren, dan valt op dat gemeenten in 2019 vaker inzetten op doelstellingen rond het bereik en/of armoedebestrijding/-preventie. Hierbij liggen accenten deels anders per type gemeente. Zo valt bijvoorbeeld op dat preventie onder gemeenten van type A een vlucht heeft genomen (van 0% in 2017 naar 32% in 2019). Terwijl onder type C gemeenten preventie als ambitie afnam met 10-procentpunt.

Daar staat tegenover dat ambities over participatie in 2019 minder frequent genoemd zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat doelstellingen omtrent participeren tegenwoordig impliciet verweven zijn in het beleid. Verderop in hoofdstuk 3 is namelijk wel zichtbaar dat het overgrote deel van de kindvoorzieningen van gemeenten geënt is op (kunnen blijven) meedoen met school, sport en cultuur.

Figuur 2.5 Drie meest genoemde doelstellingen kinderarmoedebeleid naar typologie gemeente, 2017-2019



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

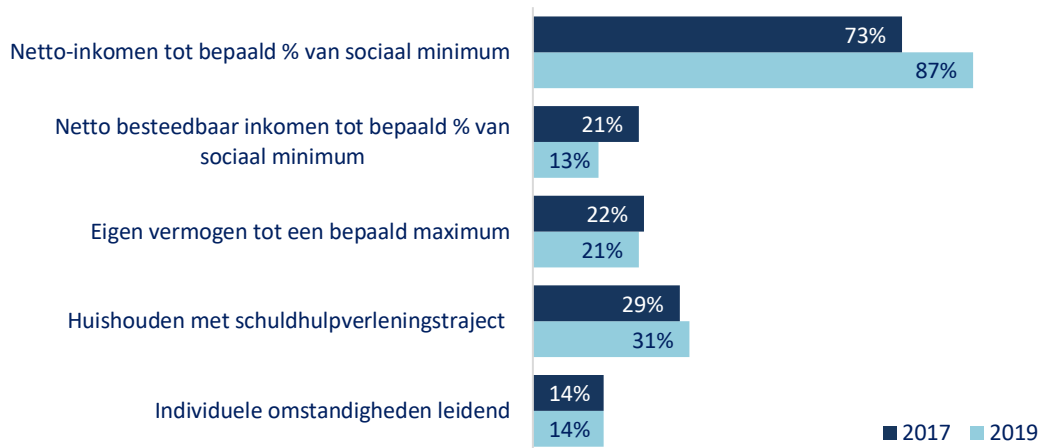
Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Afbakening doelgroep gemeentelijk kinderarmoedebeleid

Vervolgens is ook met deze gemeenten gesproken over de beleidsmatige afbakening van de doelgroep kinderen in armoede. De (inkomens)criteria die zij hierbij toepassen staan weergegeven in figuren 2.6. (voor totaal) in en 2.7 (naar type gemeente). Vaak gebruikten gemeenten verschillende criteria naast elkaar om te komen tot een afbakening van de doelgroep (gemiddeld 2,6 criteria). Voor de meeste (inkomens)criteria is het beeld behoorlijk stabiel sinds de evaluatie in 2017.

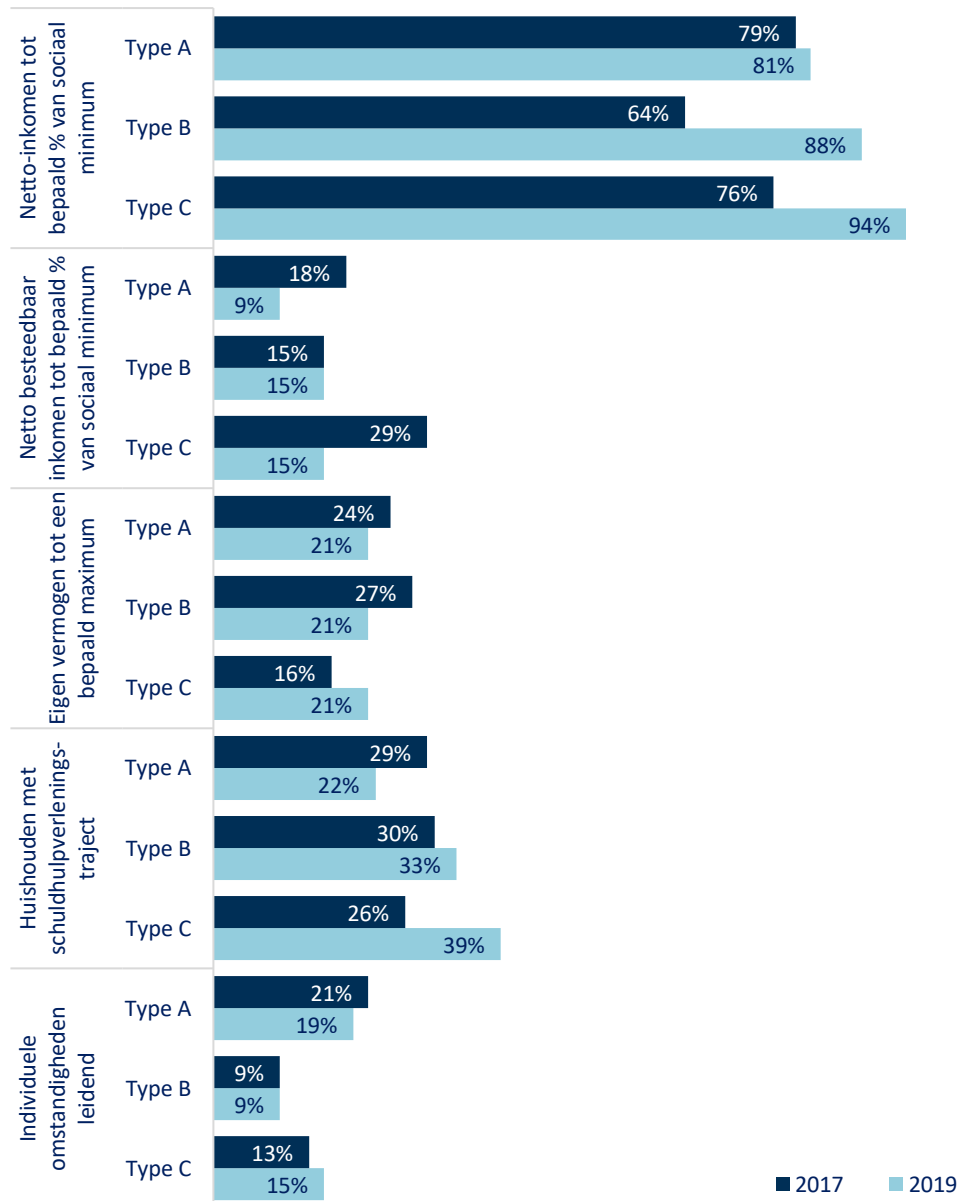
Eén centraal criterium springt hier in het oog, doordat bijna negen op de tien gemeenten dit aspect meenemen in hun afbakening. Dit betreft het netto-inkomen tot een bepaald percentage van het sociaal minimum. Vergelijken we de uitkomst met de vorige evaluatie, dan is bovendien zichtbaar dat gemeenten dit criterium vaker zijn gaan toepassen. In 2017 nam namelijk ongeveer driekwart van de gemeenten deze inkomensgrens mee in de definitie van de doelgroep. Deze verschuiving is voor een klein deel toe te schrijven aan gemeenten die het netto-bestedbaar inkomen vervingen voor het netto-inkomen tot een bepaald percentage van het sociaal minimum.

Figuur 2.6 Afbakening doelgroep gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2017 en 2019 (N=99), naar totaal



Als verdieping is ook gevraagd naar de hoogte van het gekozen percentage van het sociaal minimum. In Bijlage II tabel II.1 is per type gemeente de hoogte van het gekozen percentage van het sociaal minimum getoond. Het verschil tussen de gehanteerde percentages loopt uiteen van waarden tussen de 110% en 140% van het sociaal minimum. Voor de meeste gemeenten is echter de inkomensgrens vastgesteld op 120% van het sociaal minimum. Type B wijkt in dit opzicht enigszins af, door relatief vaker de 110% grens toe te passen. Bijna een kwart van de type B gemeenten kiest deze grens tegenover circa 7% en 14% bij de typen A en C.

Figuur 2.7 Afbakening doelgroep gemeentelijk kinderarmoedebeleid in 2017 en 2019, naar type



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Gemeenten rekenden in 2019 huishoudens met een schuldhulpverleningstraject een fractie vaker tot de doelgroep. Dit aandeel gemeenten nam toe van 29% in 2017 naar 31% in 2019. Opvallend hierbij is dat zich binnen de drie groepen gemeenten deels een ander patroon aftekent. Bij de type C en B gemeenten zijn deze huishoudens vaker tot de doelgroep gerekend en bij type A juist minder vaak.

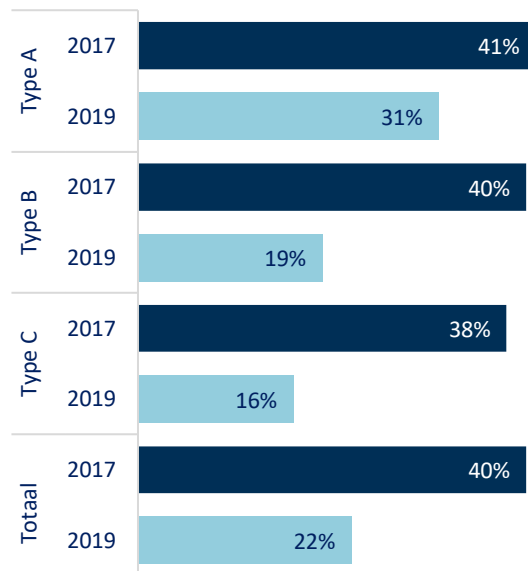
Een bescheiden deel van de gemeenten nam afscheid van de vermogenstoets als restrictie voor kinderarmoedevervoorzieningen. Waar in 2017 circa 22% van de gemeenten eisen aan het eigen vermogen stelden, lag dit in 2019 1-procentpunt lager. Als er wel sprake is van een vermogenstoets, dan geldt in vrijwel alle gevallen de richtlijn van de participatiewet.

Ten slotte is het totale aandeel gemeenten dat in haar definitie van de doelgroep geen 'harde' afbakening hanteert, maar de individuele omstandigheden leidend maakt, stabiel. Bij het al dan niet bedienen van de doelgroep staat bij 14% maatwerk centraal. Tussen de verschillende groepen gemeenten doen zich wel kleine verschuivingen voor sinds 2017. Bij type C gemeenten zien we een toename van 2-procentpunt, terwijl bij type A gemeenten juist een afname van 2-procentpunt is geconstateerd.

Specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen en leeftijden

Aan de gemeenten is ook gevraagd of er onderscheid is gemaakt naar specifieke doelgroepen in het kinderarmoedebeleid. Te denken valt hierbij aan bepaalde leeftijdsgroepen, kinderen van gezinnen in de bijstand, tienermoeders, ouders met een beperking en/of bijvoorbeeld werkende ouders. De uitkomsten zijn in figuur 2.8 te zien.

Figuur 2.8 Aandacht vanuit beleid voor specifieke doelgroepen en/of leeftijden, naar type en totaal in 2017 en 2019 (N=96)



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Allereerst is op hoofdlijnen zichtbaar dat een beperkt aantal gemeenten doelgroepen onderscheidt in haar beleid. Dit geldt namelijk voor één op de vijf gemeenten in 2019. Binnen deze gemeenten maakt 81% een onderscheid op basis van leeftijd. Een voorbeeld hiervan is het koppelen van leeftijden aan voorzieningen voor kinderen, zoals de hoogte van schoolkosten voor bepaalde leeftijdsgroepen. Voor zes gemeenten geldt dat zij in het kinderarmoedebeleid specifiek aandacht hebben voor gezinnen in de bijstand, ouders in loondienst en/of kinderen van vluchtelingen.

Ten opzichte van de vorige evaluatie is er sprake van een behoorlijke verschuiving op dit vlak. Destijds lag het aandeel gemeenten met doelgroepenbeleid namelijk bijna een keer zo hoog, op circa 40%. In de huidige evaluatie tekent zich het beeld af waarbij gemeenten zich juist breed richten op alle kinderen in armoede. Door diverse gemeenten is als inhoudelijk motief tegen een doelgroepenbeleid genoemd, dat er een beperking uitgaat van het toespitsen op doelgroepen. Zij

voorzien dat kinderen die niet onder een specifieke doelgroep vallen, dan mogelijk over het hoofd worden gezien.

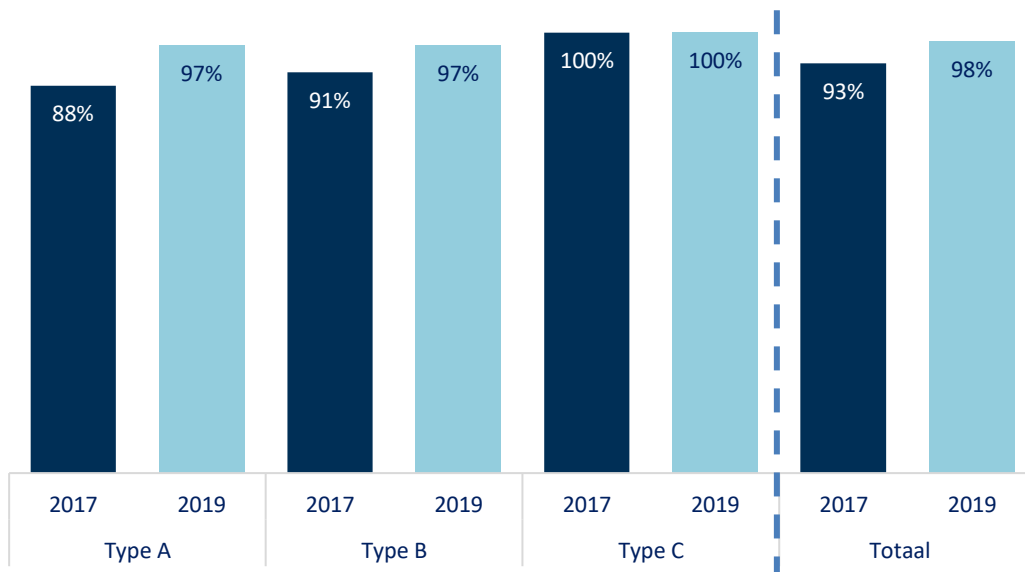
2.3 Samenwerking met maatschappelijke organisaties

In de bestuurlijke afspraken tussen de VNG en het Rijk is de ambitie geformuleerd dat gemeenten met maatschappelijke organisaties samenwerken rond het kinderarmoedebeleid. In deze paragraaf bespreken we in hoeverre er in de praktijk sprake is van samenwerking en in welke vorm deze samenwerking gestalte krijgt.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Vrijwel alle gemeenten werken samen met maatschappelijke organisaties omtrent hun beleid voor kinderen in armoede. In figuur 2.9 is op dit punt sinds 2017 een toename te zien bij de twee groepen van type A en B. De meeste groei is zichtbaar bij de gemeenten van type A. Hier steeg het aandeel gemeenten dat samenwerkt met 9-procentpunt naar 97% in 2019. Onder type B gemeenten ligt het aandeel dat samenwerkt nu op 97%, waar dit in eerder 91% bedroeg. Onder de gemeenten in de C-groep is dit beeld de afgelopen jaren stabiel gebleven. Alle geraadpleegde gemeenten trokken zowel in 2017 als in 2019 samen op met maatschappelijke organisaties rondom hun kinderarmoedebeleid.

Figuur 2.9 Aandeel gemeenten dat bij kinderarmoedebeleid samenwerkt met maatschappelijke organisaties, naar type en totaal in 2017 en in 2019 (N=97)



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Aan de geraadpleegde gemeenten is vervolgens gevraagd met welke maatschappelijke organisaties zij in 2019 samenwerkten. In figuur 2.10 zijn de uitkomsten weergegeven.

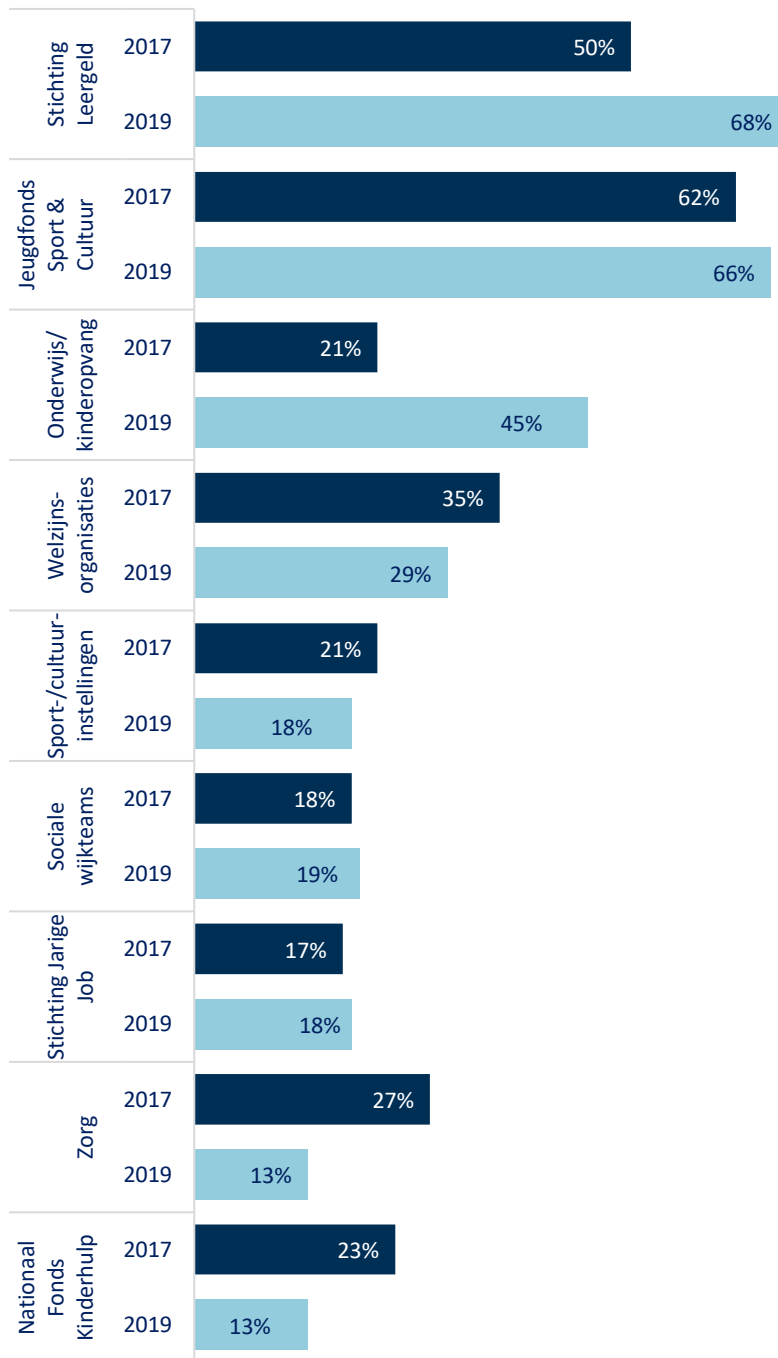
Allereerst springen er twee organisaties uit die het vaakst betrokken zijn bij het kinderarmoedebeleid. Dit zijn Stichting Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur. Met deze organisaties werkten in 2019 circa twee op de drie gemeenten samen. Voor Stichting Leergeld is bovendien sinds 2017 aanzienlijk vaker een rol op dit terrein weggelegd. In de vorige evaluatie

werkte namelijk ongeveer de helft van de gemeenten met hen samen. Mogelijk heeft deze toename te maken met de extra middelen die vanuit het Rijk ter beschikking zijn gesteld en waarmee Stichting Leergeld extra afdelingen heeft opgericht.

Daarnaast vallen onderwijsinstellingen op als partij die nu vaker betrokken zijn bij het gemeentelijkbeleid voor kinderen in armoede. In 2019 werkte bijna de helft van de gemeenten samen met lokale onderwijsinstellingen, waar dit in 2017 nog (slechts) één op de vijf betrof. Een deel van de gemeenten die nu nog niet samenwerkt met het onderwijs, wil dit in de toekomst wel realiseren. Zij constateren dat er veel maatschappelijke vraagstukken bij het onderwijs liggen, waardoor het onderwijs tegen grenzen aanloopt van wat mogelijk is. Dit knelpunt komt ook in hoofdstuk 4 ter sprake.

Tot slot is er voor enkele partijen zichtbaar dat zij, in vergelijking met 2017, iets minder vaak een rol spelen bij het kinderarmoedebeleid. Het gaat hier hoofdzakelijk om sport- en cultuurinstellingen, Nationaal Fonds Kinderhulp en organisaties op het vlak van welzijn, zorg.

Figuur 2.10 Betrokken maatschappelijke organisaties rondom het kinderarmoedebeleid (2017 N=105, 2019 N=95)



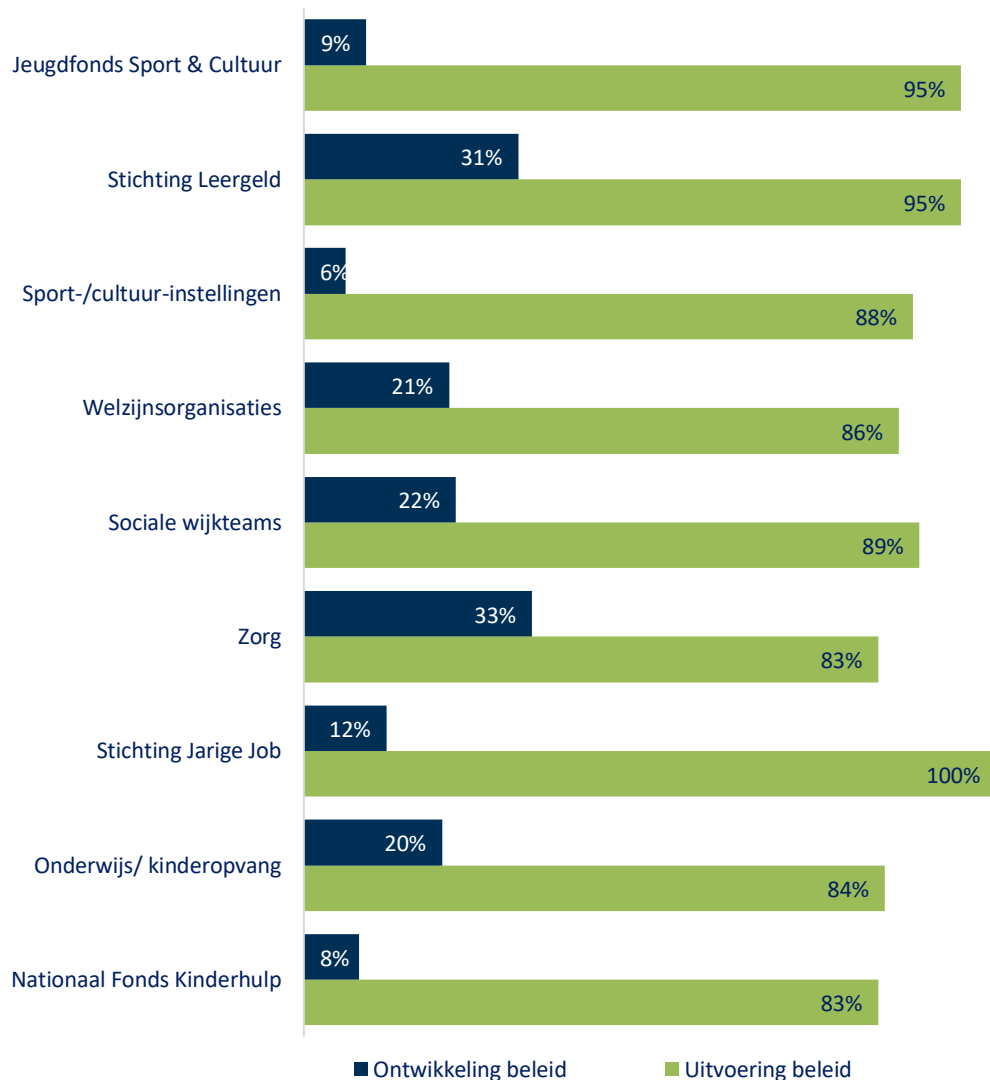
Aard van de samenwerking

Ter verdieping is ook gesproken over de wijze waarop gemeenten samenwerken met maatschappelijke organisaties. Hierbij merken we op dat het aantal waarnemingen te beperkt is om uitspraken naar typen gemeente te doen. Op het eerste gezicht zijn er vanuit de data echter geen aanwijzingen voor grote verschillen tussen de drie typen gemeenten.

Allereerst is zichtbaar dat maatschappelijke organisaties een grote rol spelen bij de uitvoering van het kinderarmoedebeleid (zie figuur 2.11). Een aantal organisaties ontvangt bijvoorbeeld rechtstreeks subsidie vanuit gemeenten voor verstrekkingen van kindvoorzieningen in natura. Dit

geldt bijvoorbeeld voor Stichting Jeugdfonds Sport & Cultuur en Stichting Leergeld. Onderling verschillen gemeenten wel of ze kindvoorzieningen voor een deel of volledig via deze organisaties laten verlopen.

Figuur 2.11 Wijze waarop samenwerking met maatschappelijke organisaties betrekking heeft in 2019



* Percentages kunnen optellen tot meer dan 100%, als organisaties zowel bij ontwikkeling als uitvoering van beleid een rol spelen.

Bij andere partijen, zoals onderwijs, welzijn en/of sociale wijkteams, gaat het (in de uitvoering) vaak om intermediairs met een doorverwijsfunctie naar andere partijen en/of voor het rechtstreeks aanvragen van kindvoorzieningen.

In iets mindere mate is met maatschappelijke organisaties via samenwerking ook vormgegeven aan (door)ontwikkeling van het beleid. Verhoudingsgewijs is dit meer zichtbaar bij organisaties in de zorg en welzijn, sociale wijkteams, onderwijs en Stichting Leergeld. Deze organisaties vervullen een belangrijke signaalfunctie voor gemeenten. Vaak bestaan er bijeenkomsten/ armoedenetwerkgroepen waarin deze uitwisselingen van signalen (en implicaties hiervan) centraal staan. Specifiek voor Stichting Leergeld geldt dat de geplande overlegmomenten omtrent de uitvoering van beleid ook in bredere zin benut worden voor het delen van signalen over behoeften van de doelgroep en/of knelpunten van het (huidige) beleid.

2.4 Betrokkenheid kinderen in armoede

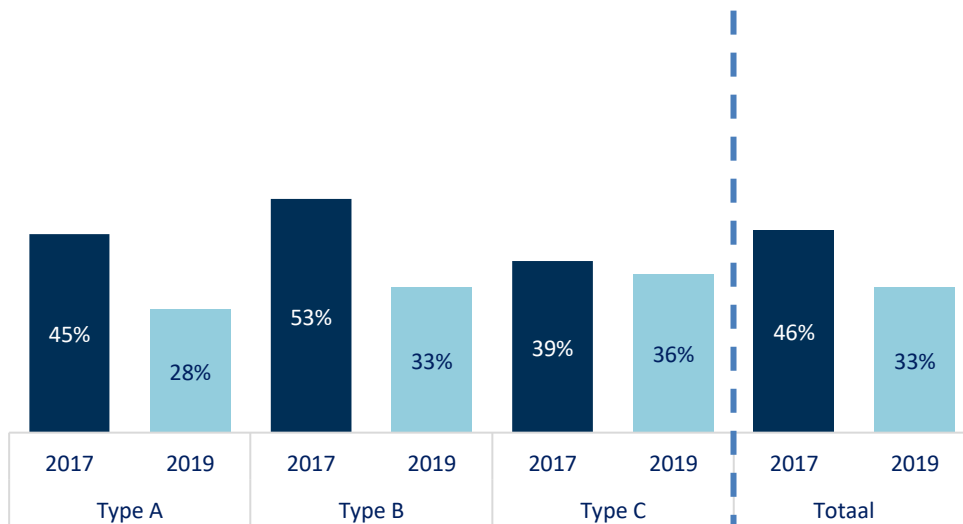
Kinderen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een effectieve aanpak van armoede. Verhalen van kinderen over hun leven geven namelijk inzicht in de problemen, wensen en behoeften van deze groep. Met alle (99) gemeenten is daarom ook gesproken over de rol die kinderen spelen omtrent hun kinderarmoedebeleid.

Kinderen betrokken bij kinderarmoedebeleid

Aan alle gemeenten zijn enkele vragen gesteld over de mate waarin zij in 2019 kinderen uit de doelgroep betrokken bij het beleid. In figuur 2.12 staan de uitkomsten opgesomd. Van de 99 gemeenten heeft één op de drie gemeenten ingezet op deze vorm van jeugdparticipatie. Afgezet tegen de vorige evaluatie, ligt dit aandeel behoorlijk lager. In 2017 werkte namelijk iets minder dan de helft van de gemeenten samen met kinderen in armoede rondom het beleid. Wel valt hierbij op dat de 70 gemeenten die sinds 2017 het gemeentelijk beleid verder ontwikkelden (zie figuur 2.1), vaker de doelgroep betrokken. Van deze gemeenten betrok namelijk 39% de doelgroep bij het beleid.

Wat waarschijnlijk meespeelt in de afname van jeugdparticipatie, is het gegeven dat gemeenten het lastig vinden kinderen structureel bij hun beleid te betrekken. Na een eenmalige activiteit is het moeilijk om de motivatie van kinderen vast te houden en/of om opvolgende activiteiten te vinden. Dit 'knelpunt' komt in hoofdstuk 4 terug bij de kennisvragen.

Figuur 2.12 Aandeel gemeenten dat doelgroep heeft betrokken bij het kinderarmoedebeleid, 2017-2019 (N=98)



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

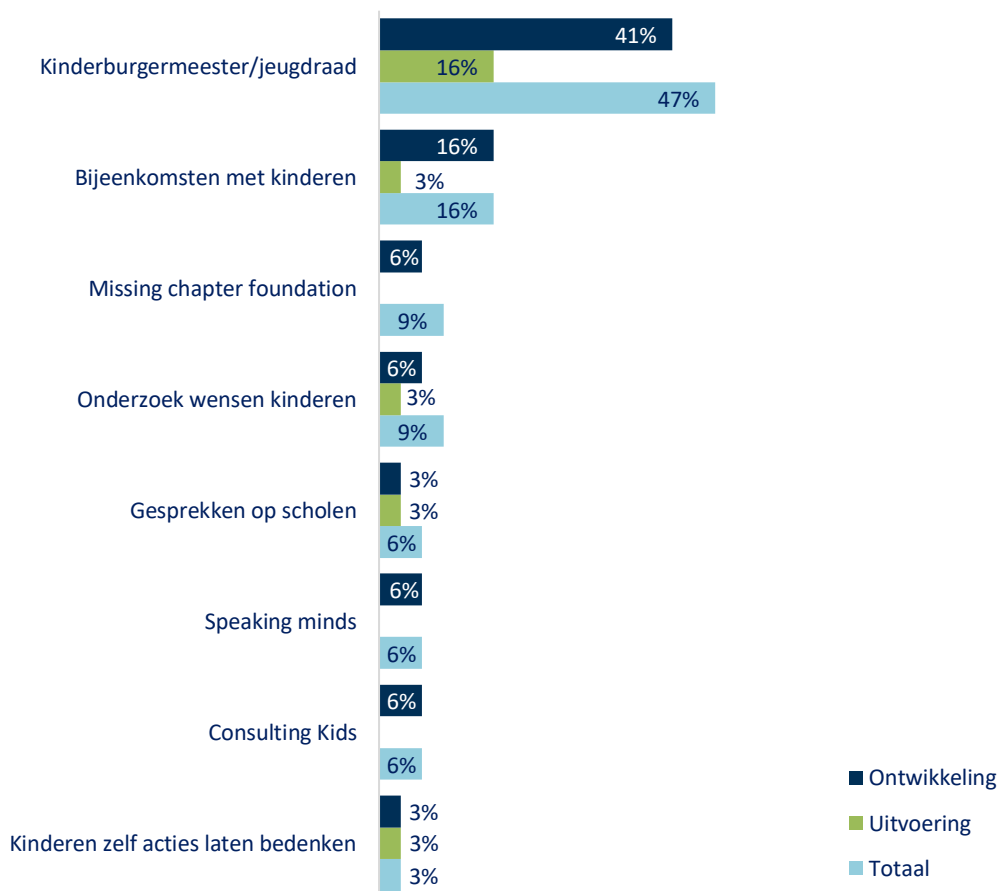
Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Tussen de drie typen gemeenten is een deels vergelijkbaar patroon zichtbaar van een afnemende rol van kinderen bij het kinderarmoedebeleid. Wel verschillen de drie typen gemeente in de mate waarin er een teruggang is op dit punt. Bij gemeenten van type B is deze afname het grootst, namelijk 20-procentpunt. Ook bij type C is de afname fors te noemen met 17-procentpunt. Bovendien is de inzet op jeugdparticipatie bij deze gemeenten met 28% ook lager dan in de beide andere groepen. Tot slot is voor type A gemeenten een beperkte afname gezien van 3-procentpunt van 39% naar 36%. Daarmee zijn zij van 'achterblijver' naar 'voorloper' in 2019 geklommen.

Onder gemeenten die de doelgroep betrokken bij het kinderarmoedebeleid, is de inzet van een kinderburgermeester of jeugdraad veruit het populairst (zie In figuur 2.13). Van de 32 gemeenten kozen vijftien gemeenten namelijk voor deze vorm van jeugdparticipatie. Meestal zijn kinderen op deze wijze gevraagd mee te denken bij de ontwikkeling van het kinderarmoedebeleid. In mindere mate (vijfmaal) is er via deze vorm een bijdrage geleverd aan uitvoer van het kinderarmoedebeleid.

Voor alle overige vormen van jeugdparticipatie zijn steeds door maximaal vijf gemeenten benut. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het organiseren van bijeenkomsten met kinderen, aansluiten bij de Missing Chapter foundation en/of onderzoek naar de wensen van kinderen. Over het algemeen is de inzet van kinderen vaker rondom ontwikkeling van beleid geconstateerd dan bij de uitvoering.

Figuur 2.13 Inzet kinderen omtrent ontwikkeling/uitvoering kinderarmoedebeleid in 2019 (N=32)



3. Inzet extra middelen voor kinderen in armoede

3.1 Inleiding

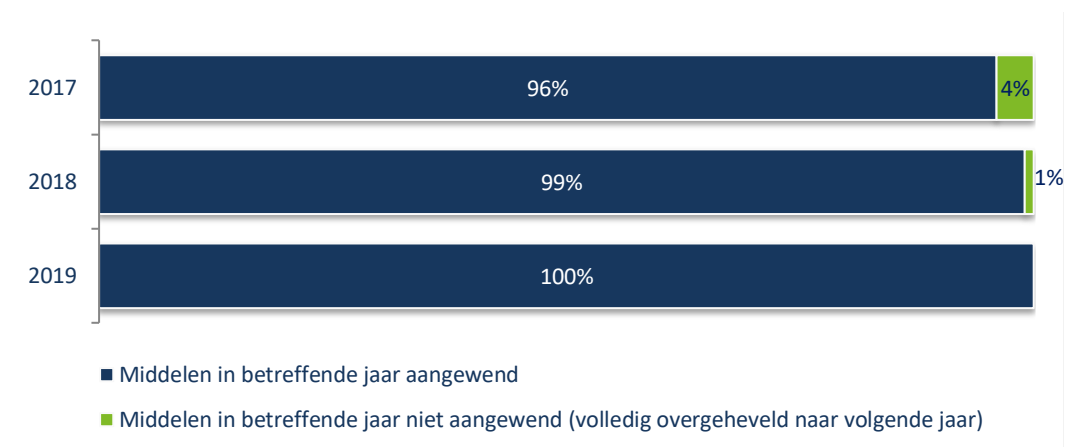
Zoals in het inleidende hoofdstuk al ter sprake kwam, heeft het kabinet vanaf 2017 structureel extra middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld voor het kinderarmoedebeleid. Vaak zijn deze extra middelen (grotendeels) additioneel ingezet op middelen die al beschikbaar waren voor het kinderarmoedebeleid. In dit hoofdstuk staat specifiek de aanwending van de extra middelen voor armoede onder kinderen centraal.

In paragraaf 3.3 besteden we aandacht aan de vraag in hoeverre gemeenten de extra middelen in de afgelopen periode hebben aangewend en voor welke doeleinden de extra middelen zijn ingezet. We ronden af met paragraaf 3.4 waarin we inzicht geven in de financiële realisatie van de inzet van de extra middelen.

3.2 Inzet extra middelen

In de gesprekken met gemeenten hebben we een aantal vragen gesteld over de inzet van de extra middelen die vanuit het kabinet beschikbaar zijn gesteld voor armoedebestrijding onder kinderen. In de eerste plaats zijn we nagegaan in hoeverre gemeenten de extra middelen hebben aangewend. Figuur 3.1 geeft hier inzicht in.

Figuur 3.1 Aandeel gemeenten dat de extra middelen in achterliggende jaren heeft aangewend

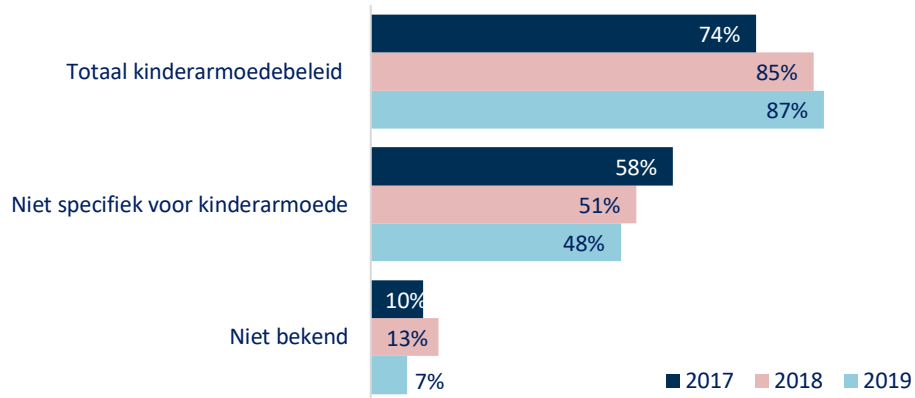


Uit de resultaten van bovenstaande figuur blijkt dat in 2019 alle (99) gemeenten in deze evaluatie de extra middelen hebben aangewend. In 2017 en 2018 waren er nog enkele gemeenten die de extra middelen volledig hadden overgeheveld naar het volgende jaar.

Inzet extra middelen

In het verlengde van het bovenstaande is aan de gemeenten gevraagd voor welke doeleinden zij de extra middelen hebben ingezet. Om hier een eerste beeld van te krijgen, geeft figuur 3.2 weer welk aandeel gemeenten de extra middelen heeft ingezet voor kinderarmoedebeleid en welk aandeel gemeenten de extra middelen voor andere doeleinden dan kinderarmoedebeleid heeft gebruikt.

Figuur 3.2 Aandeel gemeenten dat de extra middelen inzet voor kinderarmoedebeleid en voor andere doeleinden dan kinderarmoedebeleid (2017-2019 N=99)

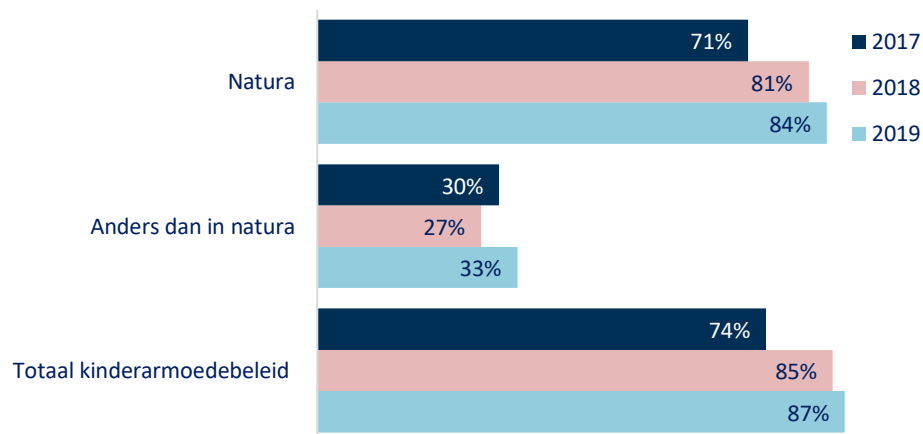


Figuur 3.2 laat zien dat in 2019 bijna negen op de tien gemeenten de extra middelen (in ieder geval deels) heeft ingezet voor kinderarmoedebeleid. Dit aandeel is gelijk aan 2018, maar een duidelijke stijging ten opzichte van 2017, toen ongeveer driekwart van de gemeenten de extra middelen heeft ingezet voor kinderarmoedebeleid. Figuur 3.2 laat verder zien dat in 2019 iets minder dan de helft van de gemeenten de extra middelen (eveneens) breder op armoede heeft ingezet. Dit aandeel is vergelijkbaar met 2017 en 2018.

Inzet extra middelen kinderarmoedebeleid

Wanneer we inzoomen op de inzet van de extra middelen voor kinderarmoedebeleid, zien we dat bij 84% van alle (99) gemeenten de extra middelen in 2019 zijn ingezet voor kindvoorzieningen in natura (zie figuur 3.3). Bij het merendeel van al deze gemeenten (81 van de 99) gaat het hierbij om voortzetting of intensivering van bestaande kindvoorzieningen in natura. Bij één op de vijf van deze gemeenten is er (ook) sprake van inzet van de extra middelen om nieuwe typen kindvoorzieningen in natura toe te voegen.

Figuur 3.3 Aandeel gemeenten dat de extra middelen inzet voor kinderarmoedebeleid 2017-2019 (2017 N=105, 2018-2019 N=98)



Bij intensivering van bestaande kindvoorzieningen in natura hebben gemeenten de extra middelen ingezet voor:

- **verhoging van dekking binnen de doelgroep** (bij 50 gemeenten). Door meer budget aan bestaande voorzieningen toe te kennen, kan een groter aantal kinderen binnen de doelgroep worden bereikt en bediend;
- **verruiming van het pakket** (bij 48 gemeenten). Pakketten kunnen worden uitgebreid door voorzieningen toe te voegen;
- **verruiming van de definitie van de doelgroep** (bij 18 gemeenten). Via een aanpassing van de leeftijdsgrenzen en inkomensnormen voor (bepaalde) voorzieningen kan de doelgroep worden vergroot;
- **verbetering van kwaliteit van verstrekkingen** (bij 18 gemeenten). Kwaliteit kan bijvoorbeeld verbeterd worden door nieuwe computers en laptops voor school te verstrekken in plaats van tweedehandsexemplaren.

Bij intensivering van kindvoorzieningen in natura gaat dit met name om een intensivering van:

- **maatschappelijke participatie** (bij 79 gemeenten): contributie voor sport- en cultuurverenigingen, muziekles en muziekinstrumenten, een bijdrage voor de eigen verjaardag en deelname aan zomerkampen of andere activiteiten in de vakanties;
- **school** (bij 68 gemeenten): vergoedingen voor schoolreisjes, schoolpakketten en computerregelingen;
- **basisvoorzieningen voor levensonderhoud** (bij 41 gemeenten): extra fruit en groente vanuit de voedselbank als ook kledingpakketten en -vouchers (die besteed kunnen worden bij lokale winkeliers);
- **vervoer** (bij 35 gemeenten): nieuwe regelingen voor nieuwe of tweedehandsfietsen en openbaar vervoer;
- **bijzondere omstandigheden** (bij 7 gemeenten): noodfondsen voor schrijnende situaties;
- **overige voorzieningen** (bij 8 gemeenten): ID-kaarten, vergoedingen voor telefoons en (tegoedbonnen voor) abonnementen op tijdschriften.

Naast kindvoorzieningen in natura, blijkt uit figuur 3.3 dat 33% van de gemeenten de extra middelen in 2019 (eveneens) heeft ingezet voor kindvoorzieningen anders dan in natura. Voor een belangrijk deel zijn deze middelen ingezet om bestaande voorzieningen te intensiveren (bij 73% van deze gemeenten). Bij een derde van de gemeenten die de extra middelen heeft ingezet voor kindvoorzieningen anders dan in natura zijn de middelen (ook) gebruikt om nieuwe typen kindvoorzieningen toe te voegen (33%).

Bij intensivering van bestaande kindvoorzieningen anders dan in natura hebben gemeenten de extra middelen ingezet voor:

- **voorlichting en preventie richting jeugd/jongeren** (bij 11 gemeenten), waaronder cursussen over geld en buddyprogramma's waarbij jongeren door een 'grotere broer of zus' worden gecoacht;
- **nieuwe of verbeterde hulpverleningstrajecten** (bij 11 gemeenten) 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 en huisbezoeken;
- **(het uitbreiden van) maatwerkregelingen** (bij 10 gemeenten) om aan de individuele wensen en behoeften van kinderen via bijvoorbeeld keukentafelgesprekken (meer) invulling te geven.

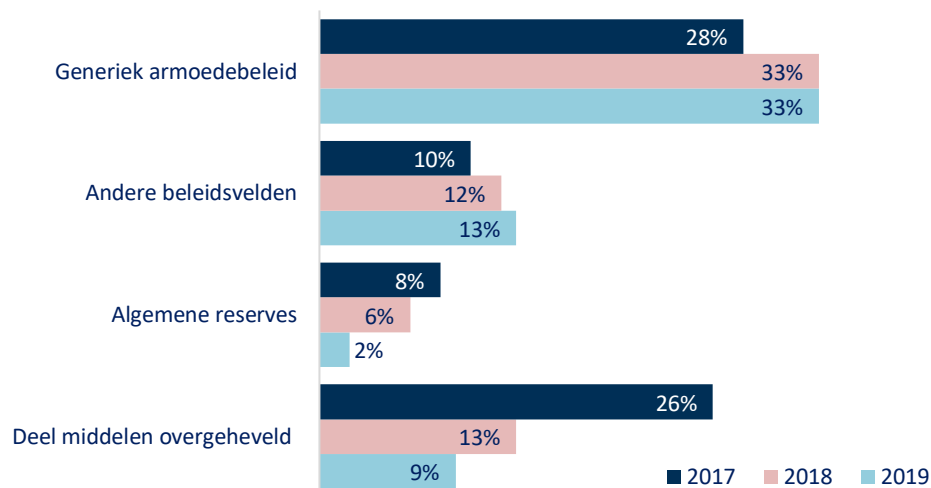
Bij nieuwe typen kindvoorzieningen anders dan in natura gaat dit met name om:

- **voorlichting op scholen** (bij 8 gemeenten) over hoe om te gaan met geld, schulden en schaamte rondom deze thema's. En om de zichtbaarheid van de regelingen te vergroten, bijvoorbeeld via nieuwe informatiebrochures, flyers en online campagnes;
- **het verbeteren van de dialoog** (bij 3 gemeenten) met de doelgroep. 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** (bij 3 gemeenten) om de zichtbaarheid van de regelingen te vergroten, bijvoorbeeld via nieuwe informatiebrochures, flyers en online campagnes.

Inzet extra middelen anders dan kinderarmoedebeleid

Een deel van de extra middelen is door 37 gemeenten ook breder ingezet dan alleen het kinderarmoedebeleid (figuur 3.4). Hierbij gaat het relatief vaak om het toevoegen van extra budget aan het generieke armoedebeleid (33%). In de tweede plaats zien we dat gemeenten de extra middelen deels benutten voor (aanpalende) beleidsterreinen, zoals onderwijs en sport of cultuur.

Figuur 3.4 Aandeel gemeenten dat de extra middelen inzet voor andere doeleinden dan kinderarmoedebeleid (2017-2019, N=99)



In 2017 en 2018 was er nog een noemenswaardig aantal gemeenten dat de extra middelen aan de algemene reserves heeft toegevoegd – een post die fungeert als buffer voor toekomstige overschrijdingen – al dan niet voor kinderen in armoede. In 2019 is dit slechts bij een enkele gemeente het geval geweest. Daarnaast zien we dat ook het aantal gemeenten dat de extra middelen voor een deel heeft overgeheveld naar het volgende jaar in 2019 sterk gedaald is ten opzichte van 2017 en 2018.

Aan gemeenten die de extra middelen niet (volledig) hebben ingezet voor armoedebestrijding onder kinderen, is om een (korte) motivering gevraagd. Zij dragen hier uiteenlopende redenen voor aan. Verschillende gemeenten noemen het belang van het ondersteunen van het hele gezin in armoede. Door bijvoorbeeld ouders met schulden te helpen (via beschermingsbewind), draagt dit bij aan een stressreductie in de thuissituatie van kinderen. Daarnaast geven gemeenten aan dat (flinke) tekorten in het sociaal domein soms ook een rol spelen bij de besteding van de extra middelen. Ook is voor sommige gemeenten niet inzichtelijk hoe de middelen zijn besteed, doordat deze niet intern zijn geormerkt. Verschillende budgetten voor het armoedebeleid

worden dan samengevoegd tot één financieringspot. Het valt vervolgens niet uit te sluiten dat een deel ook aan het generieke armoedebeleid is besteed. Tot slot was er soms sprake van onderbesteding, doordat de doelgroep nog onvoldoende werd bereikt. Hoewel een aantal gemeenten deze middelen dan overhevelt naar het jaar erop, is het voor een enkeling ook aanleiding geweest de middelen breder in te zetten.

3.3 Financiële realisatie extra middelen

In deze paragraaf geven we inzicht in de financiële realisatie van de inzet van de extra middelen.

Ter verdieping op de vraag voor welke doeleinden gemeenten de extra middelen hebben ingezet, hebben we de gemeenten gevraagd naar de uiteindelijke financiële realisatie van de extra middelen. Van de 99 gemeenten in deze evaluatie konden 93 gemeenten hierover cijfers aanreiken. In totaal hadden deze 93 gemeenten in 2019 ruim 35 miljoen euro aan extra middelen ter beschikking (inclusief overgeheveldde middelen uit 2018). In tabel 3.1 is de financiële realisatie van de extra middelen voor deze gemeenten weergegeven. Tabel 3.2 geeft hierbij het relatieve aandeel per beleidsdomein ten opzichte van het totaalbedrag weer.

Tabel 3.1 Financiële realisatie extra middelen door gemeenten in euro

Post	Realisatie	Realisatie	Realisatie
	(in euro) 2017 (N=88)	(in euro) 2018 (N=94)	(in euro) 2019 (N=93)
Intensivering/voortzetting kindvoorzieningen in natura	9.269.321	21.443.538	21.327.193
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	3.760.742	658.350	1.080.182
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	3.818.577	2.887.536	2.241.505
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	1.047.163	125.062	428.520
Generiek armoedebeleid	5.896.233	4.564.103	6.867.696
Andere (aanpalende) beleidsvelden	1.056.939	1.653.489	1.820.809
Toevoeging aan algemene reserves	1.823.832	79.774	24.263
Niet bekend	253.536	911.305	445.004
Overgeheveld naar volgend jaar	4.498.610	1.403.671	464.185
Totaal	25.631.154	29.317.591	35.501.888

Tabel 3.2 Financiële realisatie extra middelen door gemeenten als aandeel t.o.v. totaal

Beleidsdomein	Aandeel t.o.v.	Aandeel t.o.v.	Aandeel t.o.v.
	totaal 2017 (N=88)	totaal 2018 (N=94)	totaal 2019 (N=93)
Intensivering/voortzetting kindvoorzieningen in natura	29%	64%	62%
Nieuwe kindvoorzieningen in natura	12%	2%	3%
Intensivering kindvoorzieningen anders dan in natura	12%	9%	6%
Nieuwe kindvoorzieningen anders dan in natura	3%	~0%	1%
Generiek armoedebeleid	19%	14%	20%
Andere (aanpalende) beleidsvelden	3%	5%	5%
Toevoeging aan algemene reserves	6%	~0%	~0%
Niet bekend	1%	3%	1%
Overgeheveld naar volgend jaar	14%	4%	1%
Totaal	100%	~100%	100%

Let op: door afronding telt het totaalpercentage voor 2018 net niet op tot 100%.

Uit voorgaande tabellen blijkt allereerst dat – bij de 93 gemeenten die cijfers konden aanreiken over de uiteindelijke financiële realisatie van de extra middelen – in 2019 slechts 1 procent van het totaal aan beschikbare extra middelen niet is gerealiseerd. In 2017 en 2018 ging het nog om respectievelijk 14 procent en 4 procent van het totaal aan extra middelen dat niet werd gerealiseerd en derhalve overgeheveld werd naar het volgende jaar. De bevindingen in tabel 3.1 en tabel 3.2 bevestigen het eerdere beeld dat de extra middelen in toenemende mate worden aangewend (zie paragraaf 3.2).

'Zwaartepunten' financiële realisatie

We zien dat een meerderheid van de extra middelen (namelijk 65%) in 2019 zijn ingezet voor voortzetting, intensivering of uitbreiding van kindvoorzieningen in natura. Dit aandeel is nagenoeg gelijk aan 2018, maar een duidelijke stijging ten opzichte van 2017, toen 41% van het totaal aan extra middelen is ingezet voor kindvoorzieningen in natura. Desalniettemin lag ook in 2017 het financiële zwaartepunt al bij kindvoorzieningen in natura.

Hoewel 33% van de gemeenten de extra middelen (deels) heeft ingezet op kindvoorzieningen anders dan in natura (zie paragraaf 3.2), constateren we dat niet meer dan 7% van het totaal aan extra middelen hiervoor is ingezet. De middelen die zijn ingezet voor kindvoorzieningen anders dan in natura zijn met name gebruikt om bestaande voorzieningen voort te zetten en/of te intensiveren (6% van het totaal aan extra middelen in 2019) en in mindere mate om nieuwe typen kindvoorzieningen anders dan in natura te ontwikkelen (1% van het totaal aan extra middelen in 2019).

In paragraaf 3.2 zagen we dat in 2019 57% van de gemeenten de extra middelen (eveneens) heeft ingezet voor andere doeleinden dan kinderarmoedebeleid. Tabel 3.1 en tabel 3.2 laten zien dat het hierbij gaat om 13% van het totaal aan extra middelen dat voor andere beleidsdomeinen is ingezet. Dit aandeel is zeer vergelijkbaar met 2017 (10%) en 2018 (12%). In 2019 zijn deze middelen vooral ten goede gekomen aan generiek armoedebeleid (33% van het totaal aan extra middelen in 2019) en ook in 2017 en 2018 was dit het geval. De middelen zijn daarbij gebruikt voor een meer integrale aanpak van armoede in plaats van alleen op kinderen te richten. Verder zien we dat naast generiek armoedebeleid de extra middelen die zijn ingezet voor andere doeleinden dan kinderarmoedebeleid vooral zijn besteed aan (aanpalende) beleidsterreinen als onderwijs en sport of cultuur.

Wanneer we kijken naar verschillen bij de financiële realisatie tussen typen gemeenten, dan merken we op dat voornamelijk gemeenten van type A en C de extra middelen besteden aan kinderarmoedebeleid. Type A en C besteden respectievelijk 80% en 84% van de extra middelen in 2019, terwijl type B 56% van de extra middelen aan kinderarmoedebeleid besteed. De type C gemeenten benut de middelen hoofdzakelijk voor voortzetting en/of intensivering van bestaande kindvoorzieningen in natura (73% van de extra middelen). Daarnaast zijn het vooral de type C gemeenten die de extra middelen besteden aan nieuwe typen kindvoorzieningen (13% van de extra middelen).

4. Bereik onder kinderen in armoede

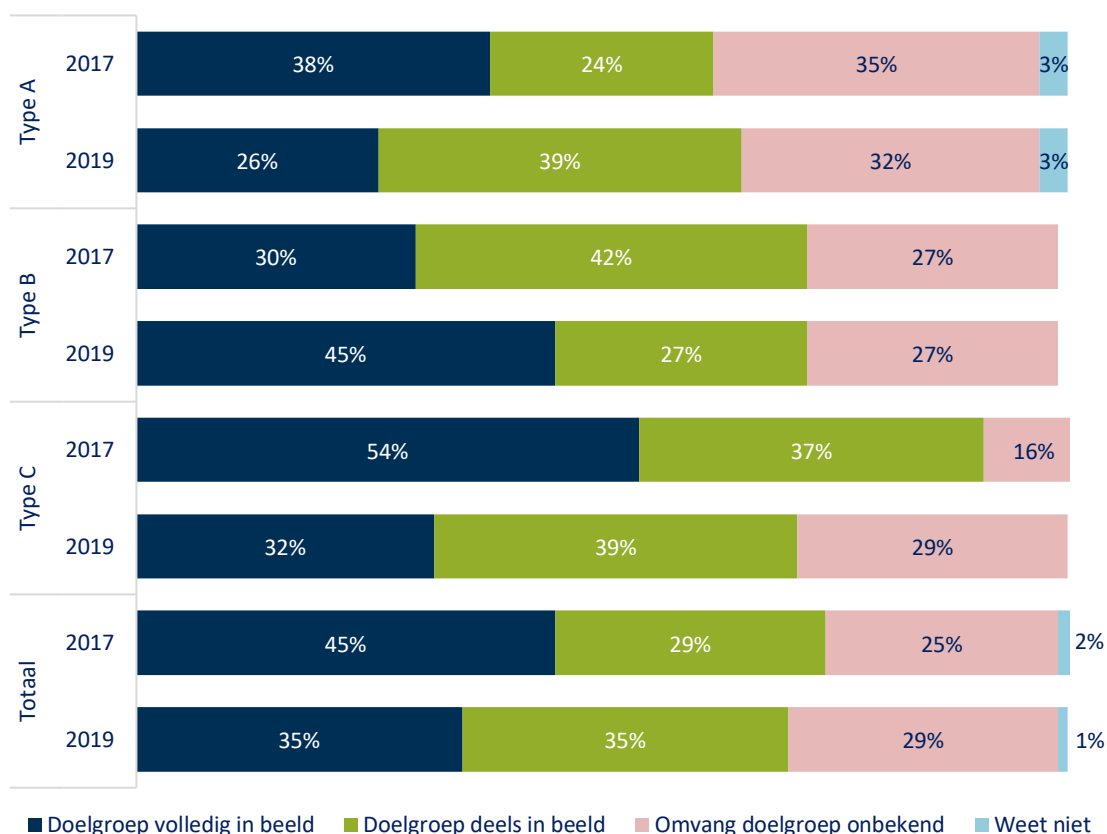
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan het bereik en de impact van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid centraal. We schenken in paragraaf 4.2 eerst aandacht aan de vraag in hoeverre gemeenten de doelgroep van kinderen in armoede in beeld hebben. Vervolgens verleggen we in paragraaf 4.3 de aandacht naar de aantallen/aandelen kinderen uit de doelgroep die daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede. Hierbij worden resultaten afgezet tegen de uitkomsten van de voorgaande evaluatie om zicht te krijgen op de voortgang die gemeenten in de afgelopen periode hebben geboekt in het bereiken van de doelgroep. Tot slot focussen we in paragraaf 4.4 op successen, knelpunten en vraagstukken die gemeenten ervaren bij kinderarmoedebeleid.

4.2 Zicht op de doelgroep

Aan de gemeenten in deze evaluatie is gevraagd in hoeverre zij zicht hebben op de doelgroep van kinderen in armoede zoals de gemeenten die zelf hebben gedefinieerd. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Zicht van gemeenten op de doelgroep in 2017 en 2019 (N=95), naar type en totaal



Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017

Het aandeel gemeenten dat geen zicht heeft op de omvang van de doelgroep is nagenoeg hetzelfde gebleven. Daar waar wel volledig zicht is op de doelgroep, is dit in 2019 een iets kleiner deel dan in 2017. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten in de afgelopen jaren deels de doelgroep anders hebben afgebakend (hoofdstuk 2). Hierdoor kan een deel wel en een deel (nog) niet in beeld zijn. Een ander punt dat mogelijk een rol speelt, is dat gemeenten veelal om de paar jaar een onderzoek (laten) uitvoeren naar de omvang (en bereik) van de doelgroep. In de vorige evaluatie gaf de invoering van de extra middelen voor verschillende gemeenten aanleiding om in dat jaar het aantal kinderen in armoede vast te (laten) stellen.

Tussen de drie typen gemeenten tekent zich een wat ander patroon af als we kijken in hoeverre de omvang van de doelgroep in beeld is. Opvallend is de groep B gemeenten in dit opzicht. Bij deze groep gemeenten is er namelijk in 2019 het vaakst zicht op de doelgroep. Bovendien is bij type B gemeenten als enige groep een toename geconstateerd (van 9-procentpunt) voor gemeenten die de doelgroep sinds 2017 in beeld hebben.

Omvang doelgroep vaststellen

Onder de 33 gemeenten die in de huidige evaluatie hebben aangegeven de doelgroep van kinderen in armoede volledig in beeld te hebben, zijn we nagegaan hoe deze gemeenten de omvang van de doelgroep hebben vastgesteld. Ruim de helft van deze gemeenten meldt dat zij de omvang van de doelgroep hebben laten onderzoeken. In de meeste gevallen hebben deze gemeenten hiervoor een armoedemonitor laten ontwikkelen. Verschillende keren wordt ook genoemd dat gemeenten een onderzoeksbureau hebben ingeschakeld om de doelgroep in kaart te brengen. In 2017 was er nog een groot aantal gemeenten dat voor het vaststellen van de omvang van de doelgroep gebruik maakte van aanwezige cijfers uit bestaande bronnen (zoals CBS). Het gebruik van dergelijke cijfers wordt ook in 2019 meermaals genoemd, maar is duidelijk van minder belang dan in de eerste evaluatie.

Aan de 33 gemeenten die de doelgroep van kinderen in armoede deels in beeld hebben, is gevraagd voor welke typen doelgroepen geldt dat zij hier geen zicht op hebben. Bij vrijwel al deze gemeenten blijkt dat vooral het zicht op de doelgroep kinderen van werkende armen ontbreekt. Het gaat hierbij zowel om kinderen van in loondienst werkende ouders als kinderen van zzp'ers en ondernemers (in het bijzonder boeren). Gemeenten geven aan dat het moeilijk blijkt deze doelgroep(en) te registreren en dat (kinderen van) werkende armen veelal niet bekend zijn met gemeentelijke regelingen.

4.3 Bereik van de doelgroep

In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkeling in het bereik van de doelgroep. Aan de gemeenten is gevraagd hoeveel kinderen uit de doelgroep in 2019 daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede. Deze cijfers vergelijken we met de cijfers die in de eerste evaluatie zijn verkregen voor 2017.

Alle (99) gemeenten in deze evaluatie is gevraagd of zij cijfers voor 2019 konden leveren over het gebruik van de gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede. Door 68 gemeenten kon aan dit verzoek worden voldaan. De overige (31) gemeenten konden geen gebruikscijfers aanreiken, doorgaans omdat zij geen (volledig) zicht hebben op het gebruik van de beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede. Type B en C gemeenten konden vaker

gebruikscijfers aanleveren (respectievelijk 82% en 68%), waar 56% van de type A gemeenten dit kon.

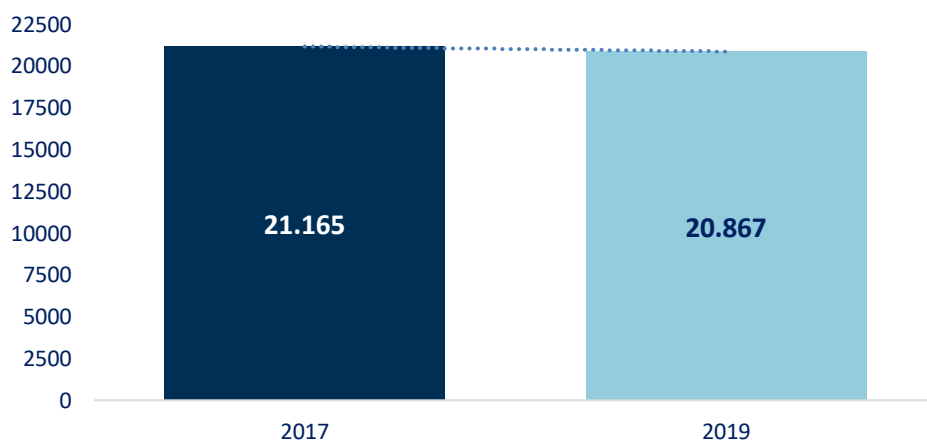
Ten opzichte van 2017 hebben gemeenten beter zicht op het gebruik van de gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede. In 2017 kon iets meer dan een derde (36%) van de gemeenten gebruikscijfers leveren.

De (68) gemeenten die gebruikscijfers voor 2019 hebben aangereikt, hebben deze cijfers op twee verschillende manieren aangeleverd, namelijk:

- **bruto-cijfers over het aantal verstrekte voorzieningen** (22 gemeenten). Deze gemeenten hebben cijfers aangereikt over het aantal verstrekte voorzieningen, waarbij het kan dat kinderen uit de doelgroep in een jaar meerdere verstrekkingen hebben gekregen. In deze cijfers zijn deze verstrekkingen niet 'ontdubbeld' naar het aantal 'unieke' kinderen in armoede dat van de verstrekkingen gebruik heeft gemaakt;
- **netto-cijfers over het aantal bereikte kinderen in armoede** (45 gemeenten). Deze gemeenten hebben cijfers aangereikt over het aantal 'unieke' kinderen in armoede dat gebruik heeft gemaakt van de verstrekte voorzieningen.

Wanneer we eerst concentreren op de bruto-cijfers over het aantal verstrekte voorzieningen in 2019, zien we dat deze cijfers tussen gemeenten uiteenlopen van 83 verstrekte voorzieningen tot 27.370 verstrekte voorzieningen. Het aantal verstrekkingen wordt logischerwijs in hoge mate bepaald door de grootte van de gemeente. We constateren dat 'slechts' zes gemeenten die in de huidige evaluatie bruto-cijfers over het aantal verstrekte voorzieningen kon leveren, ook in de eerste evaluatie bruto-cijfers voor 2017 heeft aangereikt. Figuur 4.2 laat zien dat het bruto-bereik tussen 2017 en 2019 nagenoeg gelijk is gebleven. Deze cijfers moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden betracht, vanwege het geringe aantal waarnemingen.

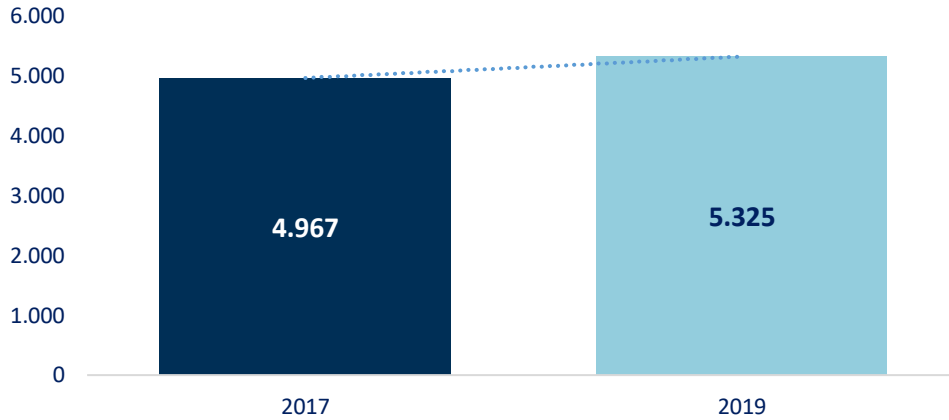
Figuur 4.2 Ontwikkeling bruto-bereik op basis van aantal verstrekte voorzieningen (N=6)



Kijken we naar de netto-cijfers over het aantal bereikte kinderen in armoede in 2019, dan zien we dat deze cijfers vanzelfsprekend opnieuw sterk afhankelijk zijn van de grootte van de gemeente. De netto-cijfers variëren tussen gemeenten van 32 bereikte kinderen in armoede tot 2.626 bereikte kinderen in armoede. Wederom is er maar een klein aantal gemeenten (8) dat in de huidige evaluatie netto-cijfers over het aantal bereikte kinderen in armoede kon leveren en ook in de eerste evaluatie netto-cijfers voor 2017 heeft aangereikt. Figuur 4.3 laat zien dat voor deze gemeenten die in beide jaren netto-cijfers konden aanreiken, er in 2019 een lichte stijging (7%) is

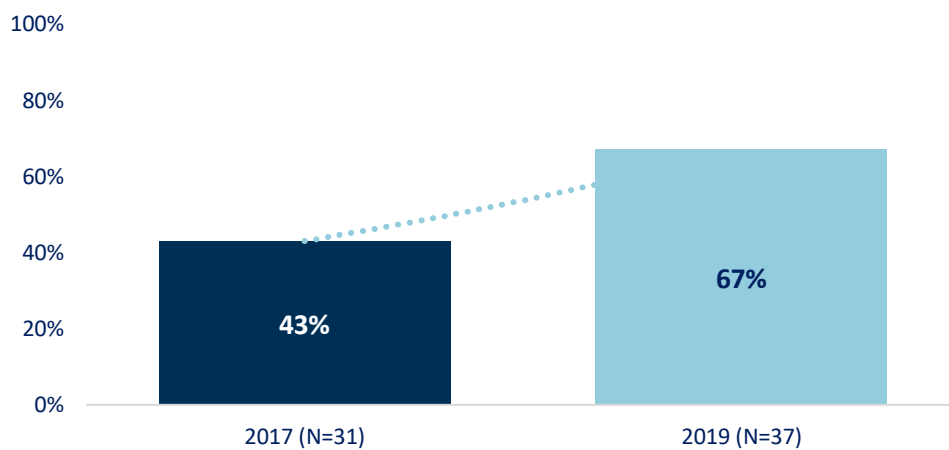
in het aantal bereikte kinderen in armoede ten opzichte van 2017. Deze cijfers moeten echter eveneens met de nodige voorzichtigheid worden betracht, vanwege het geringe aantal waarnemingen.

Figuur 4.3 Ontwikkeling netto-bereik op basis van aantal bereikte kinderen (N=8)



Om een robuuster beeld te geven van de ontwikkeling van het bereik van de doelgroep zijn we – voor de gemeenten die netto-cijfers over het aantal bereikte kinderen in armoede konden aanreiken – nagegaan wat het 'aandeel' bereikte kinderen in armoede is voor beide jaren. Voor 17 gemeenten in 2019 en 10 gemeenten in 2017 kon het exacte 'aandeel' bereikte kinderen worden berekend op basis van cijfers over de omvang van de doelgroep. Voor de overige 20 gemeenten in 2019 en 15 gemeenten in 2017 zijn CBS-cijfers over de omvang van de doelgroep gebruikt om een indicatie te krijgen van het 'aandeel' bereikte kinderen in armoede. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in figuur 4.4.

Figuur 4.4 Ontwikkeling netto-bereik op basis van aandeel bereikte kinderen



Figuur 4.4 laat duidelijk zien dat het (netto) aandeel bereikte kinderen tussen 2017 en 2019 is toegenomen. Het (netto) aandeel is gemiddeld gestegen met 24-procentpunt van 43% in 2017 naar 67% in 2019. Uit deze laatste cijfers concluderen we dat het bereik van de doelgroep tussen 2017 en 2019 is toegenomen.

Daar waar gemeenten aangeven succesvol te zijn in het bereiken van kinderen, is er veelal sprake van een succesvolle samenwerking met andere partijen. Partijen, zoals onderwijs die een

belangrijke rol vervult in het vinden en (via intermediairs) doorverwijzen van kinderen in armoede. Ook is de meerwaarde van stichtingen als Leergeld en Jeugdfonds Sport & Cultuur erkend. Deze organisaties staan volgens diverse gemeenten wat 'dichterbij' de doelgroep en weten hen vaak op het spoor te komen.

Tot slot werkt een aantal gemeenten samen met diverse lokale partijen in een breed armoedenetwerk. In dergelijke netwerken zijn partijen als wijkteams, maatschappelijke organisaties (o.a. voedselbank, Stichting Leergeld), welzijn, onderwijs en de gemeente zelf vertegenwoordigd. Deze netwerken zijn volgens gemeenten ook effectief gebleken om kinderen te bereiken. Zo kunnen gemeenten de verschillende partijen, die soms meer zicht op de doelgroep hebben, informeren over de verschillende voorzieningen voor kinderen. Hierdoor kan gerichtere doorverwijzing van (ouders van) kinderen in armoede plaatsvinden.

4.4 Successen en knelpunten kinderarmoedebeleid

De hoofdambitie van het kinderarmoedebeleid vormt bevordering van maatschappelijke participatie onder kinderen in armoede. In deze paragraaf bespreken we of gemeenten hier naar eigen zeggen in slagen. Daarbij zijn in brede zin ook succesfactoren en knelpunten rondom het beleid in kaart gebracht. Ter afsluiting volgt een aantal onderwerpen waar vanuit gemeenten, met oog op toekomstig beleid, informatiebehoefte over bestaat.

Impact kinderarmoedebeleid

Vrijwel alle gemeenten (90 van 99) zijn van mening dat hun beleidsinzet positief bijdraagt aan de mogelijkheden voor participatie en ontwikkeling van kinderen in armoede. Een enkele gemeente (5) ontbeerde kennis over de impact van het kinderarmoedebeleid, waardoor deze geen uitspraken kon doen.

Gemeenten die positieve resultaten noemen op het vlak van participatie, baseren zich in eerste instantie vaak op de aard van hun kindvoorzieningen in natura. Deze voorzieningen zijn er namelijk op gericht participatie en/of (talent)ontwikkeling te bevorderen op vlak van school, sport en/of cultuur. Daarnaast krijgt een aantal gemeenten vanuit andere partijen (zoals Stichting Leergeld of cliëntenraden) praktijkverhalen teruggekoppeld die dit onderschrijven. Bijvoorbeeld dat de Fashioncheque veel emoties bij gezinnen losmaakt, doordat deze tegoedbon in staat stelt nieuwe kinderkleding te kopen. Iets waar normaal gesproken geen financiële ruimte voor is. Daarnaast zien gemeenten in de toename van het bereik ook aanwijzingen voor het feit dat door hun kindvoorzieningen (natura) meer kinderen in armoede participeren.

Slechts een beperkt aantal gemeenten – circa 8% – kan hun uitspraken staven met resultaten vanuit een evaluatie omtrent (een deel van) het kinderarmoedebeleid. Verderop, bij het onderdeel kennisvragen, komt terug dat veel gemeenten nog zoekend zijn naar manieren waarop deze impact vastgesteld kan worden.

Succesfactoren kinderarmoedebeleid

Gemeenten brachten in onze gesprekken ook verschillende succesfactoren van hun kinderarmoedebeleid naar voren. Deze zijn te bundelen tot vier hoofdaspecten, namelijk:

- **Aanvraagprocedures:** dienen laagdrempelig te zijn door (eenvoudig) taalgebruik en naast digitale aanvraagprocedures ook fysieke inloopsprekuren in te lassen (21 keer genoemd);
- **Nauwe samenwerking met partijen in het veld:** om de doelgroep beter in beeld te krijgen en

het bereik te vergroten door gebruik te maken van de signalerende-/doorverwijsfunctie van organisaties (21 keer genoemd);

- **Aantrekkelijk aanbod:** is in samenspraak met de doelgroep ontwikkeld waardoor er een goede aansluiting bij de ondersteuningsbehoefte van kinderen is. Vaak is een hoge mate van keuzevrijheid aantrekkelijk bevonden door gebruikers (bijvoorbeeld Fashioncheque) en zijn voorzieningen verstrekt in natura (18 keer genoemd);
- **Armoedepreventie/-bestrijding:** om op een fundamenteel niveau ook kinderen in armoede te helpen. Bijvoorbeeld via inzet van voorlichtingen door ervaringsdeskundigen op scholen en digitale apps voor financieel inzicht (15 keer genoemd);

Knelpunten kinderarmoedebeleid

Naast bovengenoemde successen loopt een groot aantal gemeenten nog tegen knelpunten aan, zowel bij de totstandkoming (25 gemeenten) als de uitvoering (60 gemeenten) van het beleid ter bestrijding van kinderarmoede. In de ontwikkeling van het beleid gaat hier met name om:

- **Beperkte financiële middelen:** er zijn onvoldoende financiële middelen om kinderarmoede structureel het hoofd te bieden. Gemeenten weten bovendien vaak niet hoe lang de huidige extra middelen blijven bestaan en dat bemoeilijkt het maken van langetermijnbeleid, zeker voor kleine gemeenten (11 keer genoemd);
- **Onvoldoende kennis van wat werkt:** gemeenten ervaren soms hiaten in hun kennis over effectief kinderarmoedebeleid. Een aantal gemeenten wil bijvoorbeeld meer inzetten op armoedepreventie en/of het beter bereiken van werkende armen, maar weet niet wat hierin een goede aanpak is (9 keer genoemd).

Bij de uitvoering van het kinderarmoedebeleid lopen gemeenten in het bijzonder aan tegen:

- **Algemene verordening gegevensbescherming (AVG):** privacyregelgeving vanuit de AVG belemmert in veel gevallen gegevensuitwisseling tussen betrokken partijen, en daardoor het in kaart brengen en benaderen van de doelgroep (18 keer genoemd);
- **Bereiken van de doelgroep:** zowel het identificeren als vinden van kinderen en gezinnen in armoede vormt voor veel gemeenten nog een struikelblok. Daarbij gaat het met name om kinderen van ouders in loondienst en zzp'ers (29 keer genoemd);
- **Betrekken van onderwijs:** veel gemeenten zien voor het onderwijs een sleutelrol weggelegd bij het signaleren van armoede en/of rondom de preventieve aanpak via financiële voorlichting aan kinderen. Er liggen echter al veel maatschappelijke vraagstukken op het bord van scholen, waardoor gemeenten tegen grenzen aanlopen van wat mogelijk is (7 keer genoemd).

Kennisvragen kinderarmoedebeleid

Deels in het verlengde van de knelpunten, leven onder vrijwel alle gemeenten kennisvragen omtrent het kinderarmoedebeleid. In figuur 4.5 is te zien dat er vanuit gemeenten rondom meerdere onderwerpen behoefte aan informatie/kennis bestaat. Met stip op één gaat het hierbij om het bereik van de doelgroep en het monitoren/meten van effecten van beleid.

Figuur 4.5 Ondersteuningsbehoeften gemeenten (N=95)



Daarnaast zijn er ook veel vragen omtrent effectieve interventies en het betrekken van de doelgroep bij de ontwikkeling of uitvoering van het beleid (circa 55% genoemd). In vergelijkbare mate leven er ook vragen over hoe het gebruik door de doelgroep, als deze eenmaal in beeld is, voor andere voorzieningen verder bevorderd kan worden. Vaak maakt een groot deel van de kinderen bijvoorbeeld wel gebruik van sportactiviteiten, maar niet van het cultuuraanbod en/of andere voorzieningen. Tabel 4.1 toont een overzicht van de meest genoemde informatie-behoeften. Bij nagenoeg elk onderwerp is bovendien behoefte aan het delen van goede praktijkvoorbeelden ter lering voor het eigen beleid.

Tabel 4.1 Kennisvragen en ondersteuningsbehoeften rondom kinderarmoedebeleid (N=99)

Onderwerp	Kennisvragen van gemeenten
Bereiken doelgroep >100% bijstandsnorm	<ul style="list-style-type: none"> Vraagstuk verborgen armoede worstelen we mee. Hoe vind/bereik je werkende (loondienst/zzp) ouders
Monitoren/meten effecten van beleid	<ul style="list-style-type: none"> Hoe stel je effectiviteit/doeltreffendheid van beleid vast Op welke manier zijn lange termijneffecten in kaart te brengen Inzage in waarom voorzieningen wel en niet gebruikt worden
Effectieve interventies	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn (online) veel interventies te vinden, maar wat werkt (voor wie) Hoe stel je werkzame bestanddelen van interventies vast Wat zijn goede interventies op het gebied van kinderarmoede-preventie
Verhogen gebruik doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> Hoe zorg je voor meer gebruik, ook specifiek onder doelgroepen van werkende ouders (loondienst/zzp) Inzicht hierin is incompleet, op welke manier dit in beeld te brengen
Identificeren/afbaken en doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> Hoe (meer) maatwerk te leveren naast inkomensgrenzen Tot welke hoogte inkomensgrens afbakenen (voor-/nadelen) Is het beter om uit te gaan van netto- of besteedbaar inkomen Hoe om te gaan met soms wisselend inkomen van zzp'ers
Doelgroep betrekken bij beleid	<ul style="list-style-type: none"> Hoe kinderen structureel (i.p.v. eenmalig) betrekken bij beleid Soms verslapt aandacht snel, hoe kinderen gemotiveerd houden Wat zijn (betaalbare) mogelijkheden op het gebied van kinderen betrekken bij beleid
Samenwerking externe partijen	<ul style="list-style-type: none"> Hoe betrek je onderwijs en jeugdzorg beter bij beleid Wat zijn regionale mogelijkheden voor versterking samenwerking Op welke manier samenwerking met bedrijfsleven faciliteren
Ontwikkeling nieuw beleid	<ul style="list-style-type: none"> Op uiteenlopende thema's vraagstellingen: hoe om te gaan met overgang leeftijd 18 naar 18+, betere aansluiting laaggeletterdheid, inwoners meer betrekken bij beleid, effectief beleid ontwikkelen Wat zijn inspirerende voorbeelden van andere gemeenten
Samenwerking met andere beleidsterreinen	<ul style="list-style-type: none"> Armoede hangt samen met verschillende aspecten, maar integraal werken blijft lastig. Hoe geef je dit vorm met teams/afdelingen Jeugd WMO, onderwijs, economie en/of sociaal domein in het geheel
Vertaling beleid naar uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> Maatwerk is moeilijk in de uitvoering, er is behoefte aan handvatten Wat is de invloed van digitaliseren bij uitvoering van beleid Hoe voer je het beleid efficiënt uit

Aan gemeenten is ook gevraagd op welke manier zij bij het kinderarmoedebeleid ondersteund kunnen worden. De meeste gemeenten – circa 60% – hebben behoefte aan uitwisseling van kennis met andere gemeenten omtrent hun beleid. Hierbij is soms de voorkeur uitgesproken voor bijeenkomsten met een regionaal karakter en/of om bij organisatie hiervan gemeenten met een vergelijkbare schaalgrootte bijeen te plaatsen. Gemeenten kampen, afhankelijk van hun schaalgrootte, deels met specifieke problemen. Tot slot is vanuit ongeveer één op de drie gemeenten een ondersteuningsrol vanuit landelijke partijen gezien. Het vaakst is hierbij gevraagd om meer financiële ondersteuning vanuit het Rijk en/of om het landelijke toeslagensysteem te herzien.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies samen die aan de hand van de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden.

5.2 Samenvattende conclusies

In Nederland groeit een aanzienlijk aantal kinderen op in armoede. Uit recente cijfers van het CBS blijkt dat in 2018 in totaal 264.000 minderjarige kinderen deel uitmaakten van een huishouden met een laag inkomen. Opgroeien in armoede heeft een negatieve invloed op het welzijn en de ontwikkeling van kinderen. Om alle kinderen in Nederland een eerlijke kans te geven, heeft het kabinet het bestrijden van armoede onder kinderen hoog op de politieke agenda gezet. Sinds 2017 stelt het kabinet structureel 85 miljoen euro extra middelen aan gemeenten beschikbaar specifiek voor armoedebestrijding onder kinderen. Deze extra middelen worden via een decentralisatie-uitkering vanuit het gemeentefonds verstrekt. Gemeenten hebben hiermee een rol in het verzachten van de gevolgen van kinderarmoede. De basis van bestaanszekerheid wordt echter door de Rijksoverheid gelegd.

In deze tussenevaluatie is nagegaan hoe gemeenten in 2019 invulling gaven aan hun kinderarmoedebeleid. Focuspunten hierbij vormden het bereik en de impact van dit beleid. Ter verdieping zijn de uitkomsten gepresenteerd voor drie typen gemeenten – te weten, type A, B en C. Deze indeling van gemeenten is gebaseerd op hun financiële realisatie van de extra middelen in 2017. Hier past de kanttekening bij dat de indeling niet inhoudelijk weerspiegelt hoe betekenisvol en/of succesvol het gemeentelijk kinderarmoedebeleid is.

Ten slotte zijn de resultaten uit 2019 ook afgezet tegen de uitkomsten die verkregen zijn met de eerste evaluatie in 2017 van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede. Hiermee is inzicht verkregen in ontwikkelingen omtrent het gemeentelijk kinderarmoedebeleid.

Inhoud en ontwikkelingen beleid

In de huidige evaluatie zijn verschillende aspecten van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid onder de loep genomen. Allereest blijkt dat vrijwel alle gemeenten beleidsmatig inzetten op kinderen in armoede. Op dit punt is door de jaren heen een opwaartse lijn geconstateerd. Inhoudelijk borduren gemeenten hierbij meestal voort op het kinderarmoedebeleid dat zij vanaf 2017 al hanteerden. In de afgelopen periode heeft een groot deel – circa 70% – van de gemeenten stappen gezet omtrent verdere ontwikkeling van hun (bestaande) beleid. Type C en type B gemeenten deden dit verhoudingsgewijs vaker dan type A. Dit gebeurde voornamelijk door het toevoegen van nieuwe typen kindvoorzieningen aan het bestaande aanbod en het vormen van nieuwe samenwerkingen met (maatschappelijke) organisaties om het bereik van de doelgroep te vergroten. Enkele gemeenten brachten ook wijzigingen aan in de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld door over te stappen naar verstrekkingen in natura waar dit eerder regelingen op declaratiebasis betroffen.

De centrale doelstelling van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid is – net als in 2017 – het bevorderen van maatschappelijke participatie onder de doelgroep. Ten opzichte van 2017 is deze doelstelling minder vaak expliciet genoemd, maar is te zien dat participatie bevorderen (impliciet) sterk verweven is met het beleid. Het overgrote deel van de kindvoorzieningen is namelijk geënt op meedoen op vlak van school, sport en/of cultuur. Verder zetten gemeenten in toenemende mate in op doelstellingen omtrent het vergroten van het bereik en/of armoedepreventie/-bestrijding.

Bij de uitwerking van de beleidsambities richten gemeenten zich 'breed' op de groep kinderen in armoede. Waar in de vorige evaluatie nog een aanzienlijk deel van de gemeenten – circa 40% – specifieke doelgroepen van kinderen in armoede onderscheidde in hun beleid, is dit aandeel in 2019 gehalveerd. Verschillende gemeenten zien namelijk een aantal ongewenste neveneffecten uitgaan van doelgroepenbeleid. De focus op specifieke doelgroepen kan in hun ogen ertoe leiden dat kinderen die niet onder een specifieke doelgroep vallen, verstoken blijven van ondersteuning. Om deze reden zetten gemeenten zich vooral in om alle kinderen in armoede (zoals de gemeenten die zelf hebben gedefinieerd) te bereiken.

Maatschappelijke organisaties zijn in vrijwel alle gevallen betrokken bij het gemeentelijk kinderarmoedebeleid. Op dit vlak doen zich nagenoeg geen verschillen voor tussen de drie typen gemeenten. Maatschappelijke organisaties spelen voornamelijk een centrale rol bij uitvoering van het beleid. Een meerderheid – circa 70% – van de gemeenten werkt op dit punt samen met Stichting Leergeld en/of Jeugdfonds Sport & Cultuur. Voor Stichting Leergeld is daarmee bovendien vaker als samenwerkingspartij gekozen dan in 2017. Tot slot valt op dat er in 2019 vaker met scholen is opgetrokken rond het kinderarmoedebeleid. Onderwijsinstellingen spelen een rol als 'vindplaats', maar daarnaast ook in het faciliteren van financiële voorlichting (preventie).

Voor kinderen zelf is in 2019 minder vaak een rol gezien bij het kinderarmoedebeleid. Waar in 2017 bijna de helft van de gemeenten kinderen betrok bij het beleid, daalde dit in de huidige evaluatie tot een derde. Bij type C gemeenten lag dit aandeel nog lager met circa 28% dat inzetten op deze vorm van jeugdparticipatie (tegenover 33% type B en 36% type C gemeenten). Als kinderen wel een stem krijgen bij dit beleid, wordt dit het meest gezien bij de totstandkoming van het beleid. Bijvoorbeeld via een jeugdraad/kinderparlement. Een deel van de gemeenten bracht op dit punt naar voren moeite te hebben met het structureel betrekken van kinderen bij beleid.

Inzet extra middelen

Met de evaluatie is ook verdiepend inzicht in de inzet van de extra middelen gekregen. In de eerste plaats komt naar voren dat de extra middelen in toenemende mate door gemeenten worden aangewend. Alle gemeenten in de huidige evaluatie hebben de extra middelen in 2019 aangewend. In 2017 en 2018 was er nog een (klein) deel van de gemeenten dat de extra middelen in zijn geheel overgeheveld had naar het volgende jaar. In 2019 is dit niet het geval geweest.

In de tweede plaats blijkt dat er een groeiend aandeel gemeenten is dat de extra middelen inzet voor kinderarmoedebeleid. Bijna negen op de tien gemeenten heeft de extra middelen in 2019 (in ieder geval deels) ingezet voor kinderarmoedebeleid. Dit aandeel is gelijk aan 2018, maar ten opzichte van 2017 is er sprake van een behoorlijke stijging, namelijk van 74% naar 87% van de gemeenten die de extra middelen heeft benut voor kinderarmoedebeleid. De gemeenten die de extra middelen hebben ingezet voor kinderarmoedebeleid, hebben vrijwel allen ingezet op voortzetting of intensivering van bestaande kindvoorzieningen in natura.

Tot slot is het aandeel gemeenten dat de extra middelen in 2019 (deels) niet specifiek voor kinderarmoedebeleid heeft benut vergelijkbaar met 2018. Echter, ten opzichte van 2017 is een afname geconstateerd. Waar in 2017 58% van de gemeenten de extra middelen (deels) niet specifiek voor de doelgroep inzette, was dit in 2019 afgenomen tot 48%. Hoofdzakelijk gaat het hierbij om toevoeging van extra budget aan het algemene armoedebeleid, waarbij een deel van de kinderen indirect ook geholpen werd.

Financiële realisatie extra middelen

Kijken we naar de financiële realisatie van de extra middelen, dan zien we dat in 2019 slechts 1 procent van het totaal aan beschikbare extra middelen niet is gerealiseerd. In 2017 en 2018 ging het nog om respectievelijk 14 procent en 4 procent van het totaal aan extra middelen dat niet werd gerealiseerd. Bijna driekwart van de extra middelen die in 2019 zijn gerealiseerd, zijn ingezet voor voortzetting, intensivering of uitbreiding van kindvoorzieningen in natura. Dit aandeel is gelijk aan 2018, maar ten opzichte van 2017 is er sprake van een behoorlijke stijging, namelijk van 56% naar 72% van het totaal aan extra middelen dat is ingezet voor kindvoorzieningen in natura. Verder is zichtbaar geworden dat 26% van de extra middelen in 2019 is ingezet voor – hoofdzakelijk – het algemene armoedebeleid. Voor 2017 en 2018 was dit aandeel vergelijkbaar.

De financiële realisatie van de extra middelen laat zien dat het financiële zwaartepunt in 2019 sterker is komen te liggen op kinderarmoedebeleid en dan met name in naturavoorzieningen. Type A en C besteden een groter deel van de extra middelen aan kinderarmoedebeleid dan type B. Type A gemeenten gebruiken daarbij de middelen voornamelijk voor voortzetting en/of intensivering van bestaande kindvoorzieningen in natura. Besteding van de extra middelen voor het toevoegen van nieuwe typen kindvoorzieningen, wordt vooral door type C gemeenten gedaan.

Zicht op en bereik van doelgroep

Het aandeel gemeenten dat aangeeft geen zicht te hebben op de omvang van de doelgroep is in 2019 vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van 2017. Met name het zicht op de doelgroep kinderen van werkende armen blijkt hierbij te missen. In de huidige evaluatie zijn er minder gemeenten die de doelgroep volledig in beeld hebben vergeleken met de eerste evaluatie. Dit komt deels doordat gemeenten de doelgroep in de huidige evaluatie anders hebben afgebakend. Een andere verklaring is dat gemeenten veelal om de paar jaar een onderzoek (laten) uitvoeren om de omvang van de doelgroep vast te stellen. De beschikbaarstelling van de extra middelen gaf daarbij in de eerste evaluatie aanleiding voor een dergelijk onderzoek. Opvallend is dat de groep B gemeenten het vaakst volledig zicht heeft op de doelgroep.

In de huidige evaluatie is het zicht van gemeenten op het gebruik van de gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van kinderen in armoede toegenomen. Zes op de tien gemeenten konden voor 2019 cijfers aanreiken over het gebruik van de gemeentelijke beleidsinitiatieven, ten opzichte van iets meer dan een derde van de gemeenten in 2017. Als we kijken naar het (netto) aandeel bereikte kinderen tussen 2017 en 2019, zien we dat dit het bereik van de doelgroep is toegenomen. Het (netto) aandeel bereikte kinderen is gemiddeld gestegen met 24-procentpunt van 43% in 2017 naar 67% in 2019. Gemeenten die succesvol zijn gebleken in het bereiken van kinderen, onderkennen het belang van samenwerken met andere partijen (zoals onderwijs, maatschappelijke organisaties). Deze partijen vervullen een belangrijke functie als vindplaats en/of als doorverwijzer.

Bijlage I Onderzoeksvragen

A. Inhoud en uitvoering gemeentelijk kinderarmoedebeleid

- In hoeverre voeren gemeenten een specifiek kinderarmoedebeleid en, zo ja, hoe ziet dit beleid eruit?
 - Wat hebben gemeenten sinds 2017 gedaan om hun beleid verder te ontwikkelen? Wat zijn voorbeelden hiervan?
 - Hoe bakenen gemeenten de doelgroep(en) voor hun kinderarmoedebeleid af en in hoeverre differentiëren zij daarbij naar specifieke doelgroepen (kinderen in armoede van gezinnen in de bijstand en werkende gezinnen, e.d.)?
 - Voor welke uitvoeringsstrategie (subsidiëring, samenwerking, instrumenten, e.d.) hebben gemeenten gekozen om de (extra) middelen voor kinderarmoede in te zetten?
 - In hoeverre besteden gemeenten de extra middelen? Welk deel van deze middelen wordt ingezet (en begroot) voor kindvoorzieningen in natura respectievelijk voor andere bestedingscategorieën?
 - Welke rol spelen de gemeenteraad, (landelijke) armoedeorganisaties en/of kinderen bij de ontwikkeling respectievelijk de uitvoering van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid? Indien relevant, hoe worden kinderen betrokken bij de lokale aanpak?
 - Hoe ziet de beantwoording van bovenstaande vragen eruit voor verschillende typen gemeenten (voorlopers, middenmoters en achterblijvers)? In hoeverre en op welke punten doen zich verschillen voor naar deze typen gemeenten?
-

B. Bereik en impact

- In hoeverre hebben gemeenten de doelgroep(en) van kinderen in armoede in beeld? Voor welke typen kinderen uit de doelgroep geldt dat niet en waar heeft dat mee te maken?
 - Zijn gemeenten bekend met de aantallen/aandelen kinderen uit de doelgroep(en) die bruto of netto bereikt worden met het instrumentarium? Zo ja, om welke aantallen/aandelen gaat het?
 - Welke deelsegmenten van kinderen in armoede worden relatief goed dan wel minder goed bereikt en wat zijn achterliggende oorzaken daarvoor?
 - Hoe heeft het bereik van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid zich ten opzichte van de eerste evaluatie ontwikkeld?
 - In hoeverre maken kinderen uit de doelgroep gebruik van voorzieningen die bijdragen aan hun (talent)ontwikkeling (voorzieningen voor school, e.d.) respectievelijk aan hun maatschappelijke participatie (voorzieningen voor sport, cultuur, e.d.)?
 - In hoeverre en hoe monitoren gemeenten de voortgang en effecten van hun kinderarmoedebeleid? Indien van toepassing, welke impact blijkt daaruit? Leidt het gemeentelijk beleid daarmee tot het gewenste resultaat?
 - Wat zijn belangrijke succesfactoren voor effectieve initiatieven op het gebied van het gemeentelijk kinderarmoedebeleid?
 - Hoe ziet de beantwoording van bovenstaande vragen eruit naar typen gemeenten en welke verschillen tussen deze typen gemeenten doen zich hierbij voor?
-

C. Ondersteuningsbehoeften

- Tegen welke vraagstukken of knelpunten lopen gemeenten aan bij de ontwikkeling en/of uitvoering van hun kindarmoedebeleid? Welke rol spelen de extra middelen hierbij?
 - Wat zijn belangrijke kennis- of ondersteuningsbehoeften die gemeenten hebben rondom hun kindarmoedebeleid? Wat is hierin nieuw vergeleken met de resultaten van de eerste evaluatie?
 - In hoeverre hebben bepaalde gemeenten al aanpakken en/of methoden ontwikkeld die relevant zijn voor deze (nieuwe) kennis- of ondersteuningsbehoeften? Hoe kunnen andere gemeenten hiermee hun voordeel doen?
 - Hoe kan vanuit het leer- en ondersteuningstraject voor het gemeentelijk (kinder)armoedebeleid voorzien worden in (nieuwe) kennis- of ondersteuningsbehoeften van gemeenten die uit de evaluatie blijken? Welke producten of diensten zouden daartoe vanuit dit traject geïnitieerd kunnen worden?
 - Welke andere lessen voor het gemeentelijk kindarmoedebeleid zijn er uit de evaluatie te destilleren?
-

Bijlage II Inkomensgrens sociaal minimum

Tabel II.1 Gehanteerde netto-inkomensgrenzen % sociaal minimum naar type gemeente

% sociaal minimum	A (N=25)	B (N=29)	C (N=31)
110%	14%	24%	7%
115%	-	-	7%
120%	68%	48%	65%
125%	4%	7%	-
130%	12%	17%	19%
140%	-	3%	-

Legenda:

Type A: geen inzicht in besteding 2017;

Type B: ondergemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017;

Type C: bovengemiddelde besteding in natura kindvoorzieningen 2017.