

# Vindplaatsen verborgen armen

*naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen*

## Author(s)

Desain, L. ; van Dam, R.; Hees, S.; Kruithof, M. J.; Custers, A. L.

## Publication date

2025

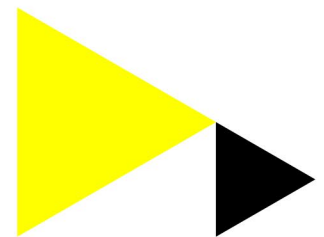
## Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

## Citation for published version (APA):

Desain, L., van Dam, R., Hees, S., Kruithof, M. J., & Custers, A. L. (2025). *Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen*. Hogeschool van Amsterdam. <https://www.hva.nl/projecten/2020/9/vindplaatsen-verborgen-armen>



## General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

## Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Vindplaatsen verborgen armen:

naar effectievere wegen  
om huishoudens met  
een laag inkomen te  
ondersteunen

**Auteurs:**

L. Desain, R. van Dam, S. Hees, M. J. Kruithof, A. L. Custers

Dit onderzoek is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) met betrokkenheid van het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de NWA ronde Schulden en Armoede. Deze publicatie weerspiegelt de mening/ onderzoeksresultaten van de publicerende partij(en). Het NWO is niet aansprakelijk voor enig gebruik dat gemaakt zou kunnen worden van de daarin opgenomen informatie.

Het consortium bestond uit de volgende tien gemeenten:

Almere, Amersfoort, Amsterdam, Hoekse Waard, Lelystad, Kapelle, Krimpenerwaard, Nijmegen, Schiedam en Vlaardingen, twee samenwerkingspartners te weten Overrood en stichting Lezen en Schrijven en vier kennispartners; de Universiteit van Amsterdam, het Nibud, Ink en de Hogeschool van Amsterdam. Deze laatste partij was penvoerder.



# Voorwoord

## Het is niet makkelijk om over armoede te praten

Het is niet gemakkelijk om over armoede te praten. Armoede is vaak ook niet direct zichtbaar. Armoede betekent regelmatig een stapeling van problemen. Het gaat niet enkel om te weinig geld, maar ook om onzeker of geen werk, weinig toekomstperspectief, zwakke gezondheid, negatieve sociale en institutionele bejegening en kansenongelijkheid. Veel van dit alles blijft vaak verborgen.

Een van de manieren waarop armoede verborgen blijft is door het niet aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen. Het niet-gebruik van deze maatregelen is geen nieuw fenomeen en was in de jaren negentig al een thema. En het blijft onverminderd relevant. In een steeds ingewikkelder stelsel aan minimavoorzieningen – in sommige gemeenten zijn het er wel meer dan 30 – is het niet vreemd dat niet iedereen gebruik maakt van alle regelingen waar men recht op heeft.

In het project Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen is een groot consortium van tien gemeenten, twee samenwerkingspartners en vier kennispartners samengekomen om te begrijpen welke groepen burgers er in verborgen armoede leven, waarom mensen verborgen arm zijn, en wat gemeenten kunnen doen om mensen in verborgen armoede te bereiken. Dit heeft geleid tot een reeks publicaties, en voor u ligt het magazine dat dit alles overkoepelend samenvat. Een aantal punten vallen op.

## Wie zijn verborgen arm?

### Werkenden hebben het hoogste risico om verborgen arm te zijn

Uit de analyse komt naar voren dat werkenden het hoogste risico hebben om verborgen arm te zijn. Deze bevinding sluit aan bij de meest recente armoedecijfers. Een van de opvallendste uitkomsten van de nieuwe methode om armoede te meten is dat werkenden, in vergelijking met bijstandsgerechtigden, er de afgelopen jaren minder goed in geslaagd zijn om boven de armoedegrens uit te komen. Sterker nog, de armoede onder werkenden is dieper geworden: zij

**Werkenden  
hebben het  
hoogste risico  
om verborgen  
arm te zijn**

zijn gemiddeld verder onder de armoedegrens gezakt de afgelopen jaren. Een van de grootse armoedevraagstukken de komende tijd is hoe deze trend te keren, en om deze werkenden met lage inkomens wel te bereiken. Het consortium heeft hier enkele handvatten voor uitgetest en onderzocht.

## Waarom zijn mensen verborgen arm?

### Bewust en onbewust

De redenen om geen gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen zijn divers. De studies onder werkende armen laten een duidelijk verschil zien tussen bewust en onbewust niet-gebruik. Bewuste redenen zijn bijvoorbeeld slechte ervaringen uit het verleden, niet goed passend aanbod en wisselende inkomsten. Onbewust niet-gebruik gaat o.a. om niet weten dat de gemeente ondersteuning kan bieden of denken dat regelingen enkel bedoeld zijn voor mensen met een bijstandsuitkering. Schaamte kwam nauwelijks als reden naar voren.

### Vindplaatsen: bestaand en nieuw

#### Flinke inspanning om relatief kleine aantallen te bereiken

Elke gemeente kampt met specifieke uitdagingen als het gaat om niet-gebruik, afhankelijk van de samenstelling van de minimapopulatie en bestaande acties om deze doelgroep te bereiken. Het consortium heeft verschillende bestaande vindplaatsen in kaart gebracht en nieuwe gecreëerd om mensen met lage inkomens beter te bereiken. Het aanbod van gemeenten varieert van datakoppelingen tot werkgevers als vindplaats en activiteiten gericht op het kind om zo met gezinnen in contact te komen. Juist die laatste procenten niet-gebruik terugdringen zijn het moeilijkst. In de experimenten opgezet in het kader van dit onderzoek zagen we dat het mogelijk is om verborgen (werkende) armen te bereiken, zij het met aanzienlijke inspanning.

### Hoe nu verder?

Verborgen armoede zal er altijd zijn, alleen al omdat mensen er zelf voor kiezen om bewust geen gebruik te maken van regelingen waar ze recht op hebben. Toch blijft er ruimte om niet-gebruik te verkleinen. Hoe dat kan, laten we in dit magazine en de onderliggende publicaties zien. We hopen dat gemeenten en uitvoerders hier hun voordeel mee doen.

Anna Custers  
Lector Armoede Interventies

# inhoud

1

**Waarom dit project?** ▶

**Wie zijn verborgen arm?** ▶

Een analyse van verborgen armoede in Nederland ▶

2

3

**Waarom zijn mensen verborgen arm?** ▶

Onbewust en bewust niet-gebruik ▶

De doelgroep aan het woord ▶

# 4

## Hoe bereik je mensen in verborgen armoede? ▶

### Bestaande vindplaatsen ▶

Inleiding ▶

De praktijkbeschrijvingen ▶

### Data als vindplaats: de vereenvoudiging van armoederegelingen ▶

Inleiding ▶

Vereenvoudigen armoederegelingen: good practices ▶

Vindplaats energietoeslag ▶

### De werkgever als vindplaats ▶

Een onderzoek door het Nibud naar de werkgever als vindplaats ▶

Sociaal Werkgeverschap ▶

### Hoe kunnen gemeenten zelfstandigen beter bereiken? ▶

## Op zoek naar nieuwe manieren om mensen te bereiken ▶

De experimenten ▶

Opzet, uitvoering en implementatie van vier experimenten ▶

# 5

# 6

## Geleerde lessen ▶



1

**Waarom  
dit project?**

## Gemeentelijk minimabeleid

Gemeenten voeren minimabeleid uit en hebben diverse voorzieningen voor inwoners met een laag inkomen (meestal rond de 110 tot 130 procent van het sociaal minimum). Per gemeente verschilt dit aanbod maar het gaat vaak om voorzieningen als kwijtschelding van lokale lasten, aanbod gericht op sociale participatie, tegemoetkoming in schoolkosten van kinderen en toeslagen voor huishoudens die langdurig (3 tot 5 jaar) van een laag inkomen moeten rondkomen (Nibud 2022).

## Niet-gebruik regelingen

In de afgelopen jaren is het steeds duidelijker geworden dat er burgers zijn met lage inkomens die geen gebruik maken van ondersteuning van het Rijk of van gemeenten hoewel ze daar wel recht op hebben. Het niet benutten van deze additionele inkomensbronnen leidt vaak tot niet goed kunnen rondkomen en tot betalingsachterstanden, en kan uiteindelijk leiden tot schulden (Nibud, 2019).

Het niet-gebruik van regelingen en toeslagen wisselt sterk. Ter illustratie: op de individuele inkomenstoelage (een aanvulling op een langdurig laag inkomen) wordt relatief minder aanspraak gemaakt dan op de zorg- en huurtoelage (CPB, 2019). Ook is er onderzoek naar de achtergronden van niet-gebruik van gemeentelijke inkomensvoorzieningen. Redenen om geen gebruik te maken van regelingen varieert onder andere van een tekort aan kennis en basisvaardigheden en institutionele drempels tot geen hulp willen vragen (Huijzer et al., 2015; Tempelman et al., 2011; SAM&, 2020).

## Verborgten armen

Een deel van de mensen die moeten rondkomen van een laag inkomen is bekend bij gemeenten. Het gaat hier om mensen met wie gemeenten een uitkeringsrelatie hebben door middel van de participatiewetuitkering. Er zijn echter ook mensen die geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente maar die ook een armoede risico lopen. Het kan hier gaan om mensen die een uitkering krijgen van het UWV (WIA/Wajong) of mensen die werkend arm zijn. Deze mensen zijn voor gemeenten vaak verborgen arm. We weten nu uit onderzoek dat de grootste groep verborgen arme huishoudens vooral inkomen uit werk ontvangt (zie [Hoofdstuk 2](#)).

Gemeenten gaven in aanloop naar dit project aan dat zij niet goed weten wie deze verborgen armen zijn, op welke plekken en op welke manieren deze mensen te vinden zijn en hoe gemeenten deze mensen kunnen ondersteunen.

## Onderzoeks-ontwikkelproject

In september 2020 is een groot consortium begonnen aan het onderzoeks- en ontwikkelproject Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen. Binnen dit project zijn we gezamenlijk op zoek gegaan naar antwoorden op vragen als: wie zijn verborgen armen? Welke factoren/kenmerken dragen eraan bij dat deze inwoners in armoede leven en wat maakt dat dit verborgen is voor gemeenten? Waar en hoe kunnen gemeenten met deze mensen in contact komen en hen ondersteuning bieden?



# Voor gemeenten is het belangrijk de groep verborgen armen te vinden, te bereiken en ondersteunen

We hebben aan het project gewerkt tussen september 2020 en december 2024.

## Wat hebben we gedaan?

In dit magazine vindt u alle informatie en publicaties die direct voortkomen uit dit project.

Als eerste hebben we de vraag beantwoord wie de mensen zijn die in verborgen armoede leven. In [hoofdstuk 2](#) vindt u in de UvA rapportage hierop uitgebreid antwoord. Ook hebben we nader onderzocht wat de redenen zijn dat mensen geen gebruik maken van gemeentelijke inkomensondersteuning. In [hoofdstuk 3](#) heeft het Nibud dit beschreven in een kwalitatieve en kwantitatieve studie die zij heeft uitgevoerd onder werknemers en zzp'ers met een laag inkomen. Social designbureau Ink heeft op basis van interviews persona's opgesteld en dit voor een aantal doelgroepen die het meest risico lopen om in verborgen armoede te leven verder uitgewerkt.

Vervolgens hebben we gekeken naar de effectiviteit van bestaande beloftevolle vindplaatsen. Hiervan vindt u praktijkbeschrijvingen in [hoofdstuk 4](#). Ook brengen we in dit hoofdstuk naar voren of en op welke manier werkgevers een vindplaats kunnen zijn om met verborgen werkende armen in contact te komen en hen toe te leiden naar gemeentelijke voorzieningen. In onze zoektocht naar nieuwe vindplaatsen hebben we op basis van de persona's uit [hoofdstuk 3](#) en een gekozen doelgroep samen met vijf gemeenten vier experimenten ingericht. Over deze experimenten en hun uitkomsten leest u in [hoofdstuk 5](#). In [hoofdstuk 6](#) tenslotte, brengen wij de inzichten uit het project samen in geleerde lessen.



# Meer informatie over dit project:

## Inhoud project en consortium

Het project heeft een looptijd gehad van 4 jaar en bestond uit twee onderzoekslijnen en twee praktijklijnen:

### Praktijklijn 1 - door HVA

Beoordeling en verspreidbaar maken van bestaande vindplaatsen

### Onderzoekslijn 1 - door UvA

Bestandsanalyse van verborgen armen en hun kenmerken

### Onderzoekslijn 2 - door Nibud

Werkende armen en hun werkgevers en opdrachtgevers

- Kwalitatief onderzoek onder werkgevers en opdrachtgevers
- Kwantitatief onderzoek werkende armen
- Kwalitatief onderzoek werkende armen

### Praktijklijn 2 - door HVA

Opzetten, monitoren, evalueren en verspreidbaar maken van nieuwe vindplaatsen

## Het consortium

Het consortium bestond uit de volgende tien gemeenten:

Almere, Amersfoort, Amsterdam, Hoekse Waard, Lelystad, Kapelle, Krimpenerwaard, Nijmegen, Schiedam en Vlaardingen, twee samenwerkingspartners te weten Over Rood en stichting Lezen en Schrijven en vier kennispartners; de Universiteit van Amsterdam, het Nibud, Ink! en de Hogeschool van Amsterdam. Deze laatste partij was penvoerder.



**Wie zijn  
verborgen  
arm?**

# Een analyse van verborgen armoede in Nederland

## Verborgen armoede in Nederland

De UvA heeft binnen ons consortium aan de hand van microdata van het CBS onderzocht wie verborgen arm is in Nederland. Onderstaand leest u de samenvatting van de rapportage.

### Samenvatting rapportage Verborgen Armoede in Nederland (UvA 2023)

Bevolkingsgroepen worden niet in gelijke mate getroffen door (verborgen) armoede: welke sociaaleconomische en demografische groepen lopen het meeste risico op (verborgen) armoede? En welke ontwikkelingen zijn daarin waarneembaar? Hoe heeft het aandeel huishoudens en personen met een inkomen onder verschillende armoedegrenzen (per jaar en langdurig) zich ontwikkeld tussen 2011 en 2018? En in hoeverre zijn zij verborgen voor gemeenten?

In het onderzoek hebben we daarbij de focus gelegd op de beleidsmatige grens, of het sociaal minimum (101% en 120%), omdat gemeentelijk armoedebeleid veelal op het beleidsmatig of sociaal minimum geënt is. Op hoofdlijnen hebben we deze grens ook met andere armoedegrenzen vergeleken. Het beleidsmatig minimum van 101% (b)lijkt daarbij de meest 'strikte' opvatting van (langdurige) armoede te vormen – strikter dan de lage-inkomensgrens van het CBS en de Europese armoedegrens. Ook hebben we de focus gelegd op personen tot 65 jaar, huishoudens met een hoofdkostwinner tot 65 jaar en werkenden tussen de 15 en 65 jaar.

### Basisanalyse van verborgen armoede in Nederland

In 2018 heeft dan 6,9 procent van de huishoudens een inkomen op of onder het sociaal minimum van 101% (11,8 procent bij 120%). Een aandeel van 2,7 procent van de huishoudens had een inkomen op of onder het sociaal minimum van 101% én was onbekend bij gemeenten (respectievelijk 6,0 procent bij 120%). Als we de trends over de tijd bekijken tussen 2011-2018, dan valt op dat armoede de piek bereikt in 2013-2014 en daarna afneemt. Ongeacht de gekozen armoedegrens piekt verborgen armoede net iets eerder, namelijk in 2012-2013. Het langdurig armoederisico neemt in recente jaren overigens juist toe, en het langdurig verborgen armoederisico is redelijk constant.

Uit de analyses naar sociaaleconomische kenmerken komt naar voren dat bijstandsontvangers het meeste risico lopen op (langdurige) armoede. Ook is dit risico gestegen voor bijstandsontvangers, maar ook voor huishoudens met uitkeringen uit overige sociale voorzieningen en arbeidsongeschiktheid. De grootste groep verborgen arme huishoudens ontvangt echter vooral inkomen uit werk.



## Grootste groep verborgen arme huishoudens ontvangt inkomen uit werk

Gekeken naar opleiding dan is te zien dat het armoederisico relatief laag is bij huishoudens met een hoogopgeleide hoofdkostwinner. Arme huishoudens met een hoogopgeleide hoofdkostwinner zijn echter wel relatief vaak verborgen. In absolute aantallen blijkt dan – opvallend genoeg – dat huishoudens met een middelbaar opgeleide hoofdkostwinner de meest omvangrijke groep verborgen armen vormen.

Uit analyses naar demografische kenmerken (zoals huishoudenssamenstelling, leeftijd, migratieachtergrond) van armoede en verborgen armoede komen een aantal ‘usual suspects’ naar voren. Er komt bijvoorbeeld naar voren dat (verborgen) armoede relatief hoog is onder eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen en eenpersoonshuishoudens. Eenpersoonshuishoudens blijken daarbij de meest omvangrijke groep verborgen armen. Het risico op armoede blijkt het grootst voor kinderen en ouderen. Opvallend is dat tussen de 15 en 34 jaar het aandeel armen in de bevolking weliswaar relatief laag is, maar het aandeel verborgen armen in deze groep relatief groot. Als het gaat om migratieachtergrond dan valt bijvoorbeeld op dat het aandeel verborgen armen relatief groot is bij huishoudens met Oost-Europese herkomst. Hoewel armoede relatief groot is onder huishoudens van wie de hoofdkostwinner een migratieachtergrond heeft vanuit de zogenaamde vluchtelingengroepen, zijn deze groepen in zeer geringe mate verborgen voor gemeenten.

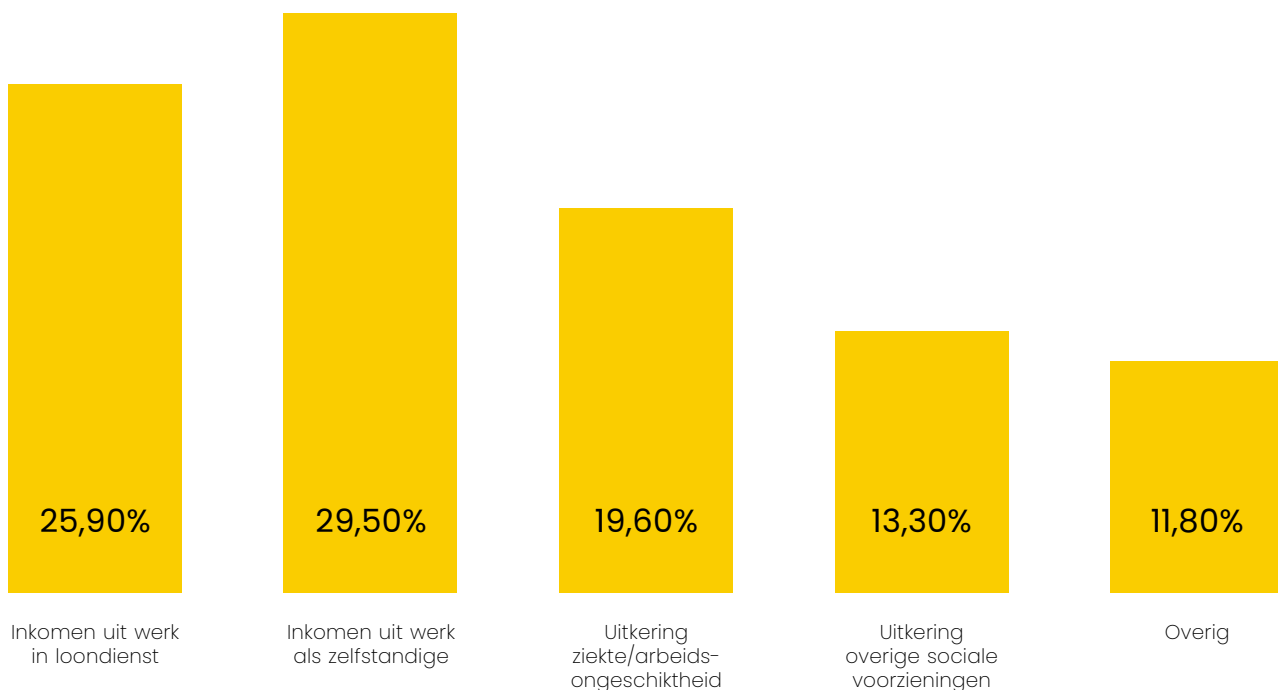
In de analyses op gemeenteniveau is te zien dat het armoederisico het hoogst is in de gemeenten Rotterdam, Groningen en Heerlen; deze drie steden maken – ongeacht de meetwijze – in de regel deel uit van de ‘top 3’. Verder komt een groot aandeel huishoudens of personen met een inkomen op of onder het beleidsmatig minimum (101% en 120%) niet alleen voor in de grote gemeenten, maar ook in kleinere gemeenten in met name het noordoosten van het land en (Zuid-)Limburg.

Dit armoederisico loopt niet altijd parallel met het verborgen armoederisico. Als we het aantal verborgen armen afzetten tegen het totaal aantal armen binnen gemeenten, dan zien we dat in genoemde plaatsen als Rotterdam, Groningen en Heerlen een relatief groot deel van de armen bekend is bij de gemeente (ca. 30 procent is verborgen bij een beleidsmatig minimum van 101%). Ook armen in gemeenten in het noordoosten van het land zijn bovengemiddeld vaak bekend bij de desbetreffende gemeente. In andere plaatsen is daarentegen meer dan 70 procent van de arme huishoudens onbekend bij de gemeente. In gemeenten waar het armoederisico relatief laag is, is soms juist een relatief groot deel verborgen (zoals bijvoorbeeld op de Waddeneilanden). Van de gemeenten waarin zich de 10 grootste steden van Nederland bevinden, lijkt vooral Utrecht een bovengemiddeld aandeel verborgen armen te hebben

(zowel wanneer een beleidsmatig minimum van 101% als 120% wordt gehanteerd en ongeacht het niveau van het huishouden of personen). Ook Eindhoven heeft een bovengemiddeld aandeel verborgen arme huishoudens/ personen.

Tenslotte kunnen we door de koppeling van de gegevens van gemeenten over ingezetenen die gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen voor armen vaststellen welk deel van de armen (ook niet bekend is bij gemeenten en dus in striktere zin 'verborgen' is; strikter dan enkel door middel van enkel CBS gegevens kan worden vastgesteld. Uit de analyses onder deelnemende gemeenten komt naar voren dat armoederegelingen en kwijtschelding niet alleen huishoudens bereiken die al bekend zijn bij gemeenten, maar ook verborgen huishoudens. Armoederegelingen en kwijtschelding lijken vooral terecht te komen bij arme huishoudens die al een (andere) vorm van overdrachtsinkomen ontvangen.

We zien dat de grootste groep verborgen arme huishoudens vooral inkomen uit werk ontvangt. Ook zien we dat de correctie voor gemeentelijke armoederegelingen en kwijtschelding dit beeld nog verder onderstreept; dergelijke regelingen komen vooral terecht bij huishoudens met een vorm van overdrachtsinkomen, en (dus) niet bij huishoudens met inkomen uit betaald werk.



Figuur 1. Kenmerken verborgen armoede (beleidsmatig minimum 101%)



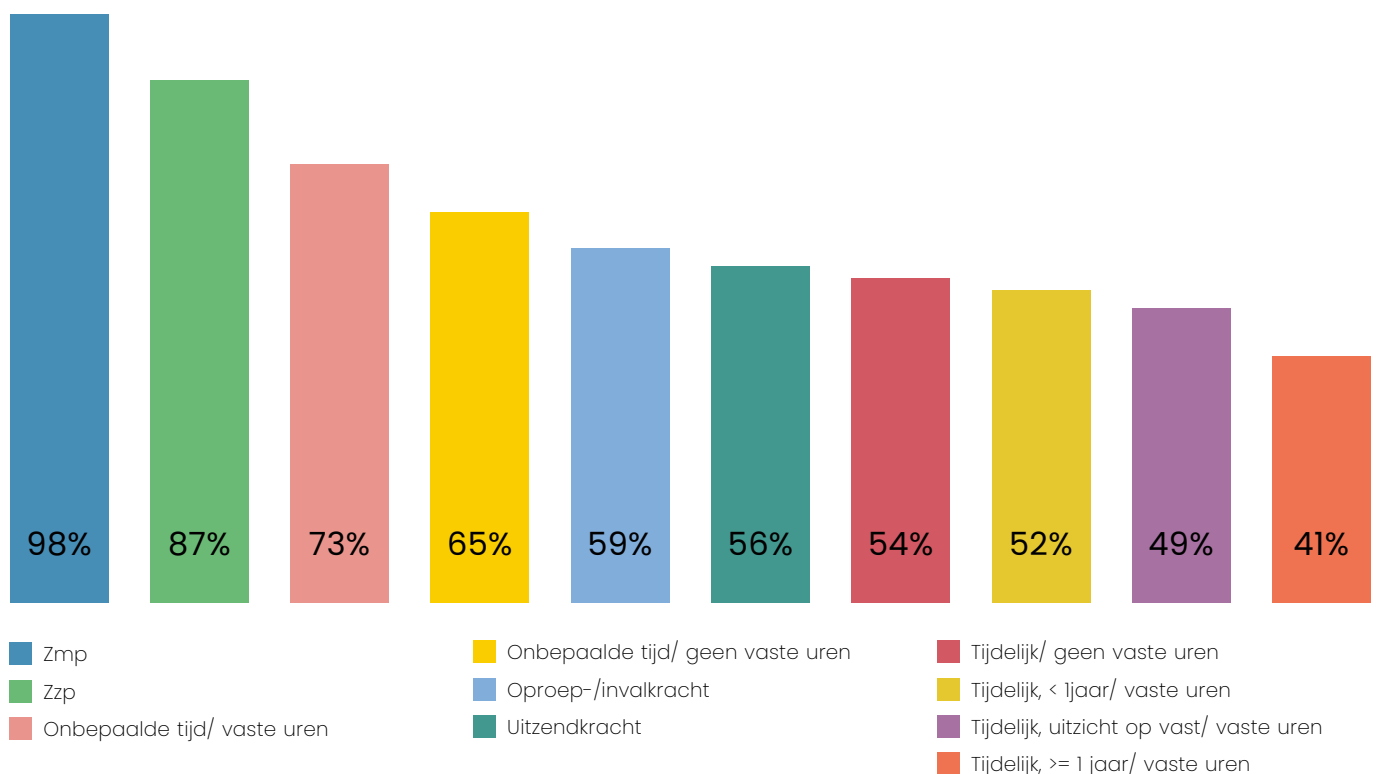


## Zelfstandigen en werkenden met een vast contact zijn relatief vaker verborgen, als ze een laag inkomen hebben

### De arbeidsmarktpositie van verborgen armen

Van de werkende bevolking maakte in 2018 1,5 procent (110 duizend personen) deel uit van een huishouden met een inkomen op of onder het sociaal minimum (101%). Wanneer een sociaal minimum van 120% wordt aangehouden, dan is te zien dat in 2018 2,7 procent van alle werkenden tot 65 jaar deel uitmaakte van een huishouden met een inkomen onder het sociaal minimum. De analyses over de tijd voor de periode 2011-2018 tonen dat het (verborgen) armoederisico onder werkenden een piek bereikt in 2012-2013. Ook zien we dat, ongeacht de gehanteerde armoedegrens, een groot deel van de arme werkenden (84-90 procent) verborgen is voor gemeenten.

Uit de analyses naar arbeidsmarktpositie komt naar voren dat het armoederisico en verborgen armoede risico relatief hoog is onder zelfstandigen (met name zelfstandigen zonder personeel); dit geldt ook voor langdurig (verborgen) armoede. De analyses voor de periode 2011-2018 tonen dat het aandeel verborgen armen onder werknemers is gedaald gedurende deze periode, maar onverminderd hoog blijft onder zelfstandigen. Verder komt uit de analyses naar voren dat er sprake is van een grote diversiteit binnen de groep werknemers en dat het (verborgen) armoederisico bijvoorbeeld relatief hoog is onder werknemers met tijdelijke contracten (tot een jaar) met vaste uren en werknemers met tijdelijke contracten en zonder vaste uren. Opvallend is dat het aandeel verborgen armen



Figuur 2. Aandeel verborgen armen (beleidsmatig minimum 101%)

## De meeste arme huishoudens zijn meestal of bekend, of onbekend in alle jaren dat ze arm zijn

binnen de groep armen juist relatief hoog is onder werknemers met een vast contract. Met andere woorden: werknemers met een vast contract hebben een relatief klein risico op armoede, maar als ze arm zijn, zijn ze wel vaak verborgen voor gemeenten. In absolute aantallen blijken werknemers met een vast contract overigens na de zzp'ers ook de meest omvangrijke groep verborgen armen. Ook is het (verborgen) armoederisico relatief hoog onder werkenden die meerdere banen combineren.

Analyses onder werkende armen laat verder zien dat het armoederisico en het verborgen armoederisico relatief hoog is onder werkenden in de sectoren 'Horeca' en 'Cultuur, recreatie en overige dienstverlening'. Dit geldt voor zowel werknemers als zelfstandigen. Onder zelfstandigen is ook het aandeel (verborgen) armen in de sectoren 'handel en vervoer', 'onderwijs', en 'landbouw, bosbouw en visserij' relatief hoog. Wanneer gekeken wordt naar de aantallen verborgen armen binnen de verschillende sectoren, dan verdient het aanbeveling om de aandacht ook te richten op sectoren als 'Handel en vervoer' en 'Financiële en zakelijke dienstverlening', omdat binnen deze sectoren in absolute zin veel verborgen armen voorkomen; zeker onder zelfstandigen maar ook onder werknemers.

### **Stabiliteit en dynamiek in verborgen armoede**

Als we kijken naar de dynamiek in armoede, dan zien we dat huishoudens vaak meerdere jaren onder de armoedegrens leven. Van de huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum (101%) in 2014 had 35 procent in alle opeenvolgende jaren, dat wil zeggen tot en met 2018, een inkomen onder deze armoedegrens. Wanneer een beleidsmatig minimum van 120% wordt gehanteerd, had zelfs 52 procent van alle arme huishoudens vijf opeenvolgende jaren een inkomen onder de armoedegrens. Verder had 44 procent van de huishoudens binnen vijf jaar soms wel, en soms niet (namelijk 2 tot 4 van de 5 jaar), een inkomen op of onder het sociaal minimum (101%). De meeste arme huishoudens zijn meestal óf bekend, óf onbekend in alle jaren dat ze arm zijn. Arme huishoudens hebben daarbij meestal voornamelijk inkomen uit overdrachtsinkomens in alle jaren, maar verborgen arme huishoudens hebben juist vaker inkomen uit betaald werk in één of meerdere jaren.





Wanneer we huishoudens selecteren met een inkomen onder de armoedegrens in 2014 en met voornamelijk inkomen uit betaald werk in tenminste één van de vijf jaar, dan zie we dat 71 procent van deze huishoudens alle jaren voornamelijk inkomen uit betaald werk heeft. Wanneer we hoofdkostwinners selecteren met voornamelijk betaald werk in 2014, dan heeft zelfs 78 procent alle jaren voornamelijk inkomen uit betaald werk. Arme huishoudens met inkomen uit betaald werk zijn echter doorgaans niet alle jaren arm. Wanneer wordt uitgegaan van een beleidsmatig minimum van 101%, dan is te zien dat 11 procent in alle jaren arm is. Opvallend is dat de verdeling wel behoorlijk schuift wanneer wordt uitgegaan van een beleidsmatig minimum van 120%. Daarmee stijgt het aandeel dat in alle jaren arm is naar 20 procent. Met andere woorden: arme huishoudens met voornamelijk inkomen uit betaald werk lijken soms net boven de strikte armoedegrens van 101% te komen, maar zijn volgens het criteria van 120% nog wel arm.

Arme huishoudens met inkomen uit betaald werk die verborgen zijn, zijn dat meestal wel in alle jaren dat zij arm zijn. Van de huishoudens met een inkomen op of onder het sociaal minimum (101%) met betaald werk in tenminste één van de jaren was 74 procent in alle jaren dat zij arm waren, onbekend bij gemeenten. Wanneer wordt uitgegaan van arme huishoudens met betaald werk in 2014, dan was een (nog) groter aandeel onbekend bij de gemeente, namelijk 82 procent.

### Tot besluit

De urgentie van het in beeld krijgen van verborgen armoede in Nederland lijkt tegen de achtergrond van de huidige oplopende inflatie en opkomst van het fenomeen 'energiearmoede' in de afgelopen periode alleen maar toegenomen. Hoewel de analyses in deze studie betrekking hebben op de voorgaande periode (tussen 2011 en 2018), kan het inzicht bieden in potentiële doelgroepen die in de regel, of in toenemende mate, relatief moeilijk door gemeenten bereikt worden. Gemeenten kunnen door de coronacrisis (TOZO) en de energietoeslag tussen 2018-2023 nieuwe groepen hebben bereikt die in 2018 nog verborgen waren.



[Download publicatie](#)

# 3

**Waarom  
zijn mensen  
verborgen  
arm?**

# Onbewust en bewust niet-gebruik

**Werkenden denken dat minima-regelingen alleen bedoeld zijn voor mensen met een bijstands-uitkering**

Om inzicht te krijgen in waarom werkende armen geen gebruik maken van minimaregelingen heeft het Nibud twee studies uitgevoerd onder zowel werkenden in loondienst als onder zzp'ers. Het betrof een kwantitatieve studie waarbij een enquête is uitgezet die door 1507 werkende armen is ingevuld. Daarnaast zijn 28 werkende armen geïnterviewd in een kwalitatieve studie.

## Niet-gebruik regelingen

- 5% van de respondenten geeft aan gebruik te maken van de gemeentelijke vergoedingen tegenover 55% die aangeeft gebruik te maken van de landelijke toeslagen
- Hiervan meent 56% te weten geen recht te hebben en 31% geeft aan niet te weten of er recht is
- 20% van de respondenten geeft aan geen geld te willen van de gemeente. Voor de landelijke toeslagen geeft 12% dit aan.

Als we kijken naar redenen van niet-gebruik, maakt het Nibud onderscheid tussen onbewust en bewust niet gebruik.


## Onbewust niet-gebruik

- Mensen weten niet dat de gemeente ondersteuning kan bieden
- Mensen denken dat de regelingen alleen bedoeld zijn voor mensen met een bijstandsuitkering of een inkomen op bijstandsniveau
- Mensen hebben eerder iets aangevraagd, niet gekregen, en denken nergens meer voor in aanmerking te komen (bijv kwijtschelding van lokale lasten)



 [Download Interviewstudie onder werknemers](#)



 [Download Survey onder werknemers](#)

## Bewust niet-gebruik

Mensen geven aan te weten dat er regelingen zijn en te weten dat zij er recht op hebben maar vragen deze om de volgende redenen toch niet aan:

- Slechte ervaringen uit het verleden (bejegening)
- Angst om terug te moeten betalen
- Wisselende inkomsten: inkomen lastig in te schatten
- Het is veiliger om bij vrienden of familie aan te kloppen
- We redden het zelf nog wel, anderen hebben het zwaarder
- Gemeentelijke regelingen sluiten niet aan bij wat wij nodig hebben (geen behoefte aan regelingen voor sport en cultuur, liever breder inzetbare inkomensondersteuning)
- Regelingen vaak gericht op (huishoudens met) kinderen
- Overzicht ontbreekt/ aanvraagprocedure is lastig

Aan gemeenten worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. stem je communicatie beter af op de leefwereld van werkenden
2. sluit je aanbod beter aan op de behoeften van werkenden
3. bied meer mogelijkheden voor inwoners met wisselende inkomsten
4. bied een helder overzicht gecombineerd met een eenvoudige aanvraagprocedure en
5. verbeter het imago van de gemeente.

**Hoe bereik je  
als gemeente  
verborgen  
armen om  
passende  
inkomens-  
ondersteuning  
te bieden?**

# De doelgroep aan het woord

## Diverse doelgroepen lopen een hoger risico op (langdurige) verborgen armoede

We zien bij de analyse van verborgen armoede in Nederland dat er diverse doelgroepen zijn die een hoger risico lopen op (langdurige) verborgen armoede. Met deze kennis hebben we samen met de gemeenten uit het consortium een keuze gemaakt over welke groepen we nader wilden onderzoeken. Die keuze was mede gebaseerd op de bevinding vanuit de gemeenten dat zij zich (nog) niet specifiek op deze doelgroepen richten of dat dit doelgroepen zijn die ze moeilijk kunnen vinden en bereiken met passende inkomensondersteuning.

De groepen zijn:

- Eenpersoonshuishoudens;
- Werkende jongvolwassenen, zowel in loondienst als zelfstandig;
- Oudere zzp'ers en zmp'ers (tussen 55 en 68 jaar)

Vervolgens hebben we samen met ontwerpers van social designbureau (Ink) 29 diepte-interviews afgenomen met mensen uit deze doelgroepen om inzicht te krijgen in waar zij zoal te vinden zijn, hoe gemeenten hen kunnen ontmoeten en hoe zij aangesproken kunnen worden met passend aanbod.

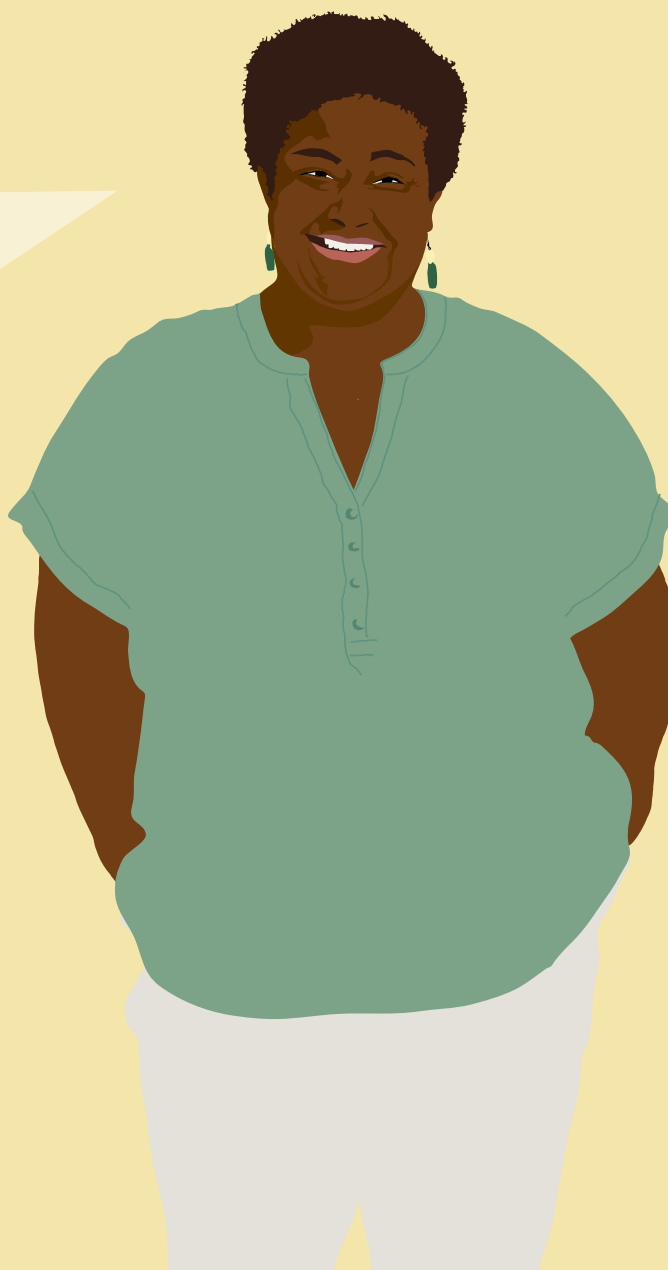
Op basis van deze interviews hebben ontwerpers vier persona's opgesteld. Deze persona's vertegenwoordigen specifieke type burgers die in verborgen armoede leven en geven inzicht in hun pijnpunten en behoeften:

1. De trotse overwinnaar ▶
2. De vrije pionier ▶
3. De optimistische doorzetter ▶
4. De rebelse overlever ▶

De persona's 1 t/m 3 hebben de basis gevormd voor het opzetten van vier experimenten in de consortiumgemeenten die zich daarvoor hebben opgegeven: Almere/Lelystad, Amsterdam, Krimpenerwaard en Nijmegen. Zie daarvoor [hoofdstuk 5](#) Op zoek naar nieuwe manieren om mensen te bereiken.



**'In deze onzekere tijden  
kan iedereen wel een  
meevaller gebruiken!'**



Eenpersoonshuishoudens

## **De trotse overwinnaar**

### **Wat is mijn pijnpunt?**

Het niet kunnen meedoen met sociale activiteiten, en in toenemende mate ook het opvangen van concrete financiële tegenvallers. Ik wil niet aangesproken worden als arm persoon of in de trant van 'heb je het moeilijk?', want ik haal mijn trots uit mezelf op slimme wijze te kunnen redden.

### **Hoe wil ik graag aangesproken worden?**

Voor mij werkt een boodschap zoals: 'In deze onzekere tijden kan iedereen wel een meevaller gebruiken!'

Meer weten over waar de trotse overwinnaar is te vinden en hoe deze aan te spreken?  [Klik hier](#)



**'Ken jij ook  
meer soorten  
plantaardige melk  
dan financiële  
tegemoetkomingen?'**

Werkende jongvolwassenen

## **De vrije pionier**

### **Wat is mijn pijnpunt?**

Ik heb een onzeker inkomen en weinig inzicht in tegemoetkomingen die er voor mij zijn. Ook heb ik behoefte aan duidelijke voorwaarden. Ik ben heel digitaal vaardig, maar ik haak ook snel af als het niet meteen duidelijk is wat en hoe, dan probeer ik het vaak ook niet nog een keer. Ik ben veel onderweg (met het OV, of de auto) en ik ben vaak online.

### **Hoe wil ik graag aangesproken worden?**

Ik wil graag aangesproken worden vanuit duidelijkheid en vrijheid. Bijv: 'Als zzp'er krijg ik een deel van de gemeentelijke belastingen terug. Jij ook?' en met humor: 'Ken jij meer soorten plantaardige melk dan financiële tegemoetkomingen?'

Meer weten over waar de vrije pionier is te vinden en hoe deze aan te spreken?  [Klik hier](#)

**'Ik wil dat de gemeente heel duidelijk de kleine lettertjes aan mij communiceert.'**



zzp'ers/zmp'ers 55-68: subgroep 1

## **De optimistische doorzetter**


### **Wat is mijn pijnpunt?**

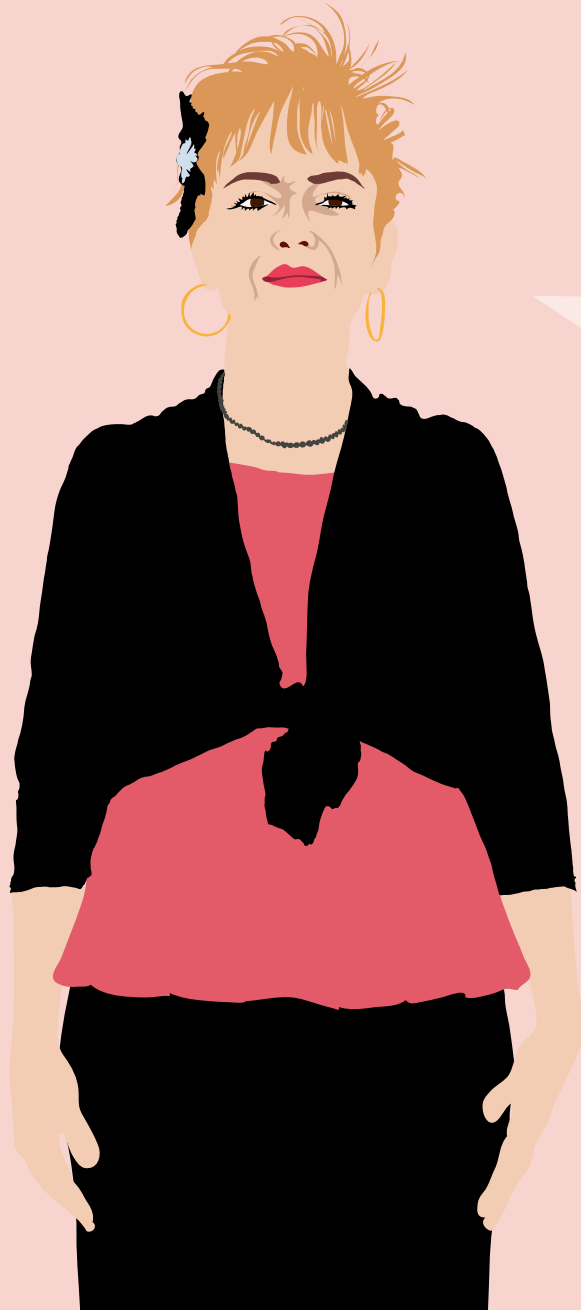
Ik heb al wel wat ervaring met ondersteuning, maar ik ben inmiddels ook gestopt met proberen omdat ik vaak heb misgegrepen. Ik bel liever dan dat ik alles online regel. Ik heb veel zorgen over mijn pensioen en ik kan weinig mee doen met sociale en culturele activiteiten, wat ik wel graag zou willen. Ik heb ook zorgen over de

kleine lettertjes; dat aan tegemoetkomingen ook financiële risico's zitten.

### **Hoe wil ik graag aangesproken worden?**

Ik wil dat de gemeente heel duidelijk de kleine lettertjes aan mij communiceert. Ook zou het voor mij fijn zijn als het aanbod via bijvoorbeeld de Stadspas wordt vergroot zodat ik erop uit kan.

Meer weten over waar de optimistische doorzetter is te vinden en hoe deze te bereiken?  [Klik hier](#)




**'Ik voel me niet op mijn  
plek in het systeem  
en wil eigenlijk geen  
tegemoetkomingen  
meer aanvragen.'**

zzp'ers/zmp'ers 55-68: subgroep 2

## **De rebelse overlever**

Deze mensen voelen zich niet op hun plek in het systeem en willen eigenlijk geen tegemoetkomingen meer aanvragen en niet in die zin te maken hebben met de overheid. Ze willen liever niet gevonden worden.

Meer weten over waar de rebelse overlever is te vinden en hoe deze te bereiken?  [Klik hier](#)

# 4

**Hoe bereik je  
mensen in  
verborgen  
armoede?**

# Bestaande vindplaatsen

## Inleiding

### **Vier kansrijke praktijken om mensen in verborgen armoede te vinden, bereiken en ondersteunen**

Een van de doelen van het project was om gemeenten te ondersteunen bij het vinden, bereiken en ondersteunen van deze mensen die in verborgen armoede leven. We hebben samen met de gemeentelijke consortiumleden actief gezocht naar bestaande initiatieven die zich ofwel richten op mensen die in armoede leven en waarschijnlijk nog onbekend zijn bij de gemeente of waarvan eerste aanwijzingen waren dat het een initiatief betreft dat een goede vindplaats is voor een groep verborgen armen. We hebben zes initiatieven onder de loep genomen. Daarbij hebben we de werkwijze in kaart gebracht en hebben we een eerste zicht gekregen of de doelgroep voornamelijk mensen waren met een participatiewet- uitkering (bekend bij de gemeente) of dat de doelgroep (ook) bestond uit mensen die geen uitkeringsrelatie hebben met de gemeente bijvoorbeeld omdat zij werkend arm zijn. Van de zes initiatieven vielen er twee af omdat de doelgroep bestond uit mensen met een participatiewet-uitkering en dus geen goede vindplaats bleken te zijn voor mensen die in verborgen armoede leven. De overige vier praktijken hebben we als beloftevol geselecteerd en hebben we nader onderzocht omdat zij kunnen fungeren als sleutel tot het bereiken van burgers die nog niet in beeld zijn bij de gemeente. Als resultaat presenteren we vier praktijkbeschrijvingen.

### **De praktijkbeschrijvingen**

De gemeenten en projecten delen graag hun kennis en ervaringen. De praktijkbeschrijvingen zijn bedoeld om andere gemeenten te helpen vergelijkbare initiatieven te starten, die burgers effectief bereiken en begeleiden naar minimaalvoorzieningen, zonder het wiel opnieuw uit te vinden. Van de bestaande praktijken beschrijven we de werkwijze en hoe deze initiatieven erin slagen om mensen in verborgen armoede te identificeren, te bereiken en te ondersteunen. Bovendien bieden we inzicht in hoe deze praktijken kunnen worden geïmplementeerd in andere gemeenten.

# De vier praktijkbeschrijvingen



## Geldcheck033 in gemeente Amersfoort

Een online tool dat mensen helpt om hun financiële situatie te controleren en toegang te krijgen tot beschikbare ondersteuningsmaatregelen.

Geldcheck speelt in op een versimpeling van het aanvragen van armoederegelingen namelijk door deze laagdrempelig en op één plaats aan te bieden waarbij men indien mogelijk direct een aanvraag krijgt toegekend.



[Download publicatie](#)



## Het Zelfstandigenloket Flevoland in gemeente Almere/Lelystad

Een loket dat zelfstandigen ondersteunt bij financiële uitdagingen en begeleiding en advies geeft.

Gemeenten in Flevoland bieden ondersteuning aan zelfstandigen in hun regio door middel van het Zelfstandigenloket Flevoland (ZLF). Als éénloketsysteem biedt het ZLF financiële hulp, begeleiding, en advies aan (startende) ondernemers in de regio.



[Download publicatie](#)



[Download publicatie](#)

## Als ik later groot ben in gemeente Almere

Een programma gericht op kinderen in armoedesituaties om te helpen hun dromen waar te maken en toekomstperspectieven te verbeteren.

In 2017 opgericht en gesteund door de gemeente Almere, heeft 'Als ik later groot ben' als missie om kinderen en gezinnen in armoede op een positieve manier te bereiken en te ondersteunen, met als uiteindelijk doel armoede in de stad te bestrijden.



[Download publicatie](#)

## Datakoppeling in gemeente Amsterdam

Datakoppeling van bestanden waardoor kan worden nagegaan of Amsterdammers al gebruik maken van de regelingen waar zij recht op hebben.


Op basis van interne datakoppeling worden Amsterdammers in een persoonlijke brief gewezen op de regelingen waar zij (mogelijk) recht op hebben. Waar mogelijk worden de regelingen automatisch toegekend.





# Data als vindplaats: de vereenvoudiging van armoederegelingen

Amster-  
dammers  
worden in een  
persoonlijke  
brief gewezen  
op de  
regelingen  
waar zij recht  
op hebben

 Lees hier meer over  
de praktijkbeschrijving  
van Datakoppeling

## Inleiding

Gemeenten hebben geen toegang tot de inkomensgegevens van al hun inwoners. Dit is bedoeld om ieders privacy te beschermen. Het nadeel is dat gemeenten daardoor ook niet zomaar alle rechthebbenden van de armoederegelingen kunnen benaderen, want daar hebben ze dus geen volledig beeld van. Bovendien moeten ze zelfs aan de mensen die ze wel in beeld hebben vaak een aanvraagformulier sturen dat diegene alsnog zelf moet invullen en terugsturen, in plaats van dat ze die automatisch kunnen toekennen. De Participatiewet, waar veel armoederegelingen op gebaseerd zijn, vereist namelijk een actieve aanvraag op initiatief van de burger.

Als het doel is om zo veel mogelijk mensen te bereiken met de regelingen waar zij recht op hebben, zijn de bovenstaande factoren belemmeringen. Er lopen verschillende initiatieven om die belemmeringen te overwinnen.

## Vereenvoudigen armoederegelingen: good practices

### Datakoppeling gemeente Amsterdam

Zoals beschreven heeft de gemeente Amsterdam een werkwijze met interne datakoppelingen om een bestand op te bouwen van rechthebbenden die wél in beeld zijn. Zo kan de gemeente in ieder geval zien of iemand al gebruikmaakt van één of meerdere regelingen, maar nog niet van alle. Amsterdammers worden vervolgens in een persoonlijke brief gewezen op de regelingen waar zij (waarschijnlijk) ook recht op hebben. Als dat mogelijk is, wordt er een al zo veel mogelijk vooringevuld aanvraagformulier meegestuurd, of krijgen zij zelfs een ambtshalve toekenning zonder dat zij daar zelf iets voor hoeven te doen. Dat laatste kan bijvoorbeeld met de Stadspas, omdat die niet op de Participatiewet is gebaseerd maar op de Gemeentewet. Ook als een regeling in een volgend jaar opnieuw moet worden aangevraagd, regelt de gemeente dat zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt voor de rechthebbenden die al bekend zijn.

### **Wens voor de toekomst: benutten gegevens externe instanties zoals UWV, SVB en Belastingdienst**

Andere instanties hebben via de regelingen die zij verstrekken ook weer een (gedeeltelijk) beeld van mensen die een laag inkomen hebben. Bijvoorbeeld het UWV, de SVB en de Belastingdienst. Als een vergelijking met de bestanden van deze instanties wettelijk mogelijk wordt gemaakt, kunnen de rechthebbenden die iedere instantie afzonderlijk in beeld heeft bij elkaar worden gevoegd zodat een completer beeld ontstaat van de gehele doelgroep. Zo veel mogelijk mensen van wie al ergens bekend is dat zij (waarschijnlijk) recht hebben op inkomensondersteuning kunnen dan persoonlijk benaderd worden met gerichte informatie daarover. Zo kan deze interventie bijdragen aan het bereiken van mensen in verborgen armoede.

## **Andere ontwikkelingen die hiermee samenhangen**

### **Vereenvoudiging armoederegelingen**

Er zijn nu erg veel verschillende landelijke en lokale armoederegelingen die vaak ook allemaal weer net iets andere inkomensgrenzen, aanvraagtermijnen en extra voorwaarden kennen. Dit is een belemmering waardoor verschillende bestanden in de praktijk helaas niet 1-op-1 met elkaar vergeleken kunnen worden. Laat staan te worden samengevoegd om alle rechthebbenden te benaderen. Of om een overzichtelijk *portal* of *check* te maken die de toegang kan zijn voor alle regelingen tegelijk. Een vereenvoudiging van dit stelsel van armoederegelingen zou het koppelen van data gemakkelijker maken én tegelijkertijd mogelijk zelfs ook weer deels overbodig kunnen maken.





## Gemeenten zagen bij de energietoeslag een (veel) hoger bereik dan bij andere minima-regelingen

### Ontwikkeling digital twin

Het lectoraat Legal Management & Technology van de HvA werkt samen met het Lectoraat Armoede Interventies en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Amersfoort om via de methode Wetsanalyse de (digitale) uitvoering en proactieve dienstverlening te verbeteren. De Wetsanalyse-methode werkt vanuit een goed gedocumenteerde analyse toe naar gedetailleerde specificaties voor (digitale) uitvoering, in de vorm van gespecificeerde beslisregels en een gegevensmodel. Hierdoor ontstaat een gedocumenteerde verbinding tussen de specificaties voor de uitvoering en de onderliggende regelgeving – iets wat er momenteel niet is. Met het project wordt geanticipeerd op dat de mogelijkheid om met andere overheidsorganisaties gegevens te delen de komende jaren wordt verruimd. Bij dit toekomstplan hoort ook het verkennen van het ontwikkelen van een *digital twin* van sociale regelingen, waarmee simulaties (bijv op het gebied van regelgeving) mogelijk zouden worden.

### Nieuwe regeling als vindplaats: de energietoeslag

In de herfst van 2022 stegen plotseling de energieprijzen, als direct gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne. Om mensen met een laag inkomen te helpen bij het betalen van hun energierekening riep het Rijk de energietoeslag in het leven. Gemeenten kregen de opdracht om deze regeling uit te voeren. Op deze manier kwamen mensen in beeld die eerder nog niet bij hen bekend waren, en dus in verborgen armoede leefden. Zo werd de energietoeslag een vindplaats.

### Hoog bereik energietoeslag

Gemeenten zagen bij de energietoeslag een (veel) hoger bereik dan bij andere minimaregelingen<sup>1</sup>. Zij vermoedden dat dat onder andere te maken heeft met:

- Dat er landelijk veel aandacht voor is geweest, ook in de media;
- Dat de gestegen energieprijzen meer worden gezien als een externe omstandigheid die iedereen kan overkomen, waardoor er minder taboe rust op de energietoeslag dan normaliter op armoederegelingen;

---

<sup>1</sup> Bron: belronde van HvA-onderzoekers onder 16 gemeenten binnen en buiten het consortium

- Dat het een substantieel geldbedrag is dat de aanvrager direct op de eigen rekening krijgt in plaats van bijvoorbeeld een meer indirecte vergoeding via korting op activiteiten of aankopen, zoals vaak bij andere minimaregelingen. Het ging, afhankelijk van de gemeente en het moment, om €500, €800 of €1.300;
- Dat er in vergelijking met andere minimaregelingen weinig voorwaarden aan verbonden waren, bijvoorbeeld geen vermogensgrens.



Lees hier meer over het experiment van de Amsterdamse energietoeslag-campagne

### **Amsterdamse energietoeslag-campagne**

De gemeente Amsterdam ontwikkelde in het kader van dit project 'Vindplaatsen verborgen armoede' een energietoeslag-campagne waarbij men ook werd geïnformeerd over de Amsterdamse Stadspas.

### **Nieuwe doelgroepen**

Via de energietoeslag kwamen mensen bij gemeenten in beeld die anders in verborgen armoede zouden leven. Gemeenten vermoedden dat het onder andere ging om:

- Werkenden met een laag inkomen uit loondienst;
- AOW-gerechtigden met een klein pensioen.

Bepaalde andere groepen die altijd al meer risico liepen om verborgen te blijven, bleven dat deels nu nog steeds:

- Anderstaligen of laaggeletterden, met name degenen die weinig netwerk hebben en de (media)aandacht niet hebben meegekregen;
- ZZP'ers met wisselende inkomsten die er niet zeker van zijn dat ze uiteindelijk qua inkomen wel recht hebben.





### **Praktische belemmeringen in de uitvoering**

Hoewel er via de energietoeslag een kans lag om met verborgen rechthebbenden in contact te komen voor andere armoederegelingen, lukte het gemeenten niet altijd om die kans ook te pakken. Dit had onder andere te maken met:

- Gemeenten kregen plotseling te horen dat ze de energietoeslag moesten gaan uitvoeren en kregen in korte tijd veel aanvragen binnen, waar veel capaciteit naartoe ging. Soms ook in een apart team los van de afdeling van de minimaregelingen. Er was niet veel tijd om de werkprocessen ook nog zo in te richten dat die aanvragen voor de energietoeslag later bruikbaar waren als vindplaats;
- De voorwaarden voor de energietoeslag konden anders zijn dan voor de andere minimaregelingen, bijvoorbeeld qua percentage van het sociaal minimum of qua vermogensgrens. Rechthebbenden van de energietoeslag hadden dus niet ook automatisch ook recht op andere regelingen.

# De werkgever als vindplaats

**Werkgevers blijken over het algemeen niet (goed) op de hoogte van inkomensondersteuning, maar willen werknemers hier zeker op wijzen**

## Een onderzoek door het Nibud naar de werkgever als vindplaats

In het onderzoek van de UvA zien we dat de grootste groep verborgen arme huishoudens vooral inkomen uit werk ontvangt. Daarbij zagen we ook dat het (langdurig) verborgen armoederisico relatief hoog is onder zelfstandigen; dit geldt in het bijzonder voor startende zelfstandigen (25-34 jaar) en ouderen voorafgaand aan de pensioenleeftijd (60-64 jaar).

Het achterliggende doel van de Nibud studies was om na te gaan of, en zo ja in welke mate werkgevers een goede ingang zijn om werkenden die in verborgen armoede leven te bereiken.

Hieronder beschrijven we kort de deelonderzoeken en de belangrijkste bevindingen.

### **1. Kwalitatief onderzoek onder werkgevers en opdrachtgevers:**

Dit onderzoek geeft inzicht in de rol en verantwoordelijkheid die werkgevers en opdrachtgevers voor zichzelf zien ten opzichte van medewerkers die te maken hebben met verborgen armoede. Er zijn twintig interviews gehouden met werkgevers, arbeidsmarkt-intermediairs en opdrachtgevers.

#### **In het kort**

Werkgevers blijken over het algemeen niet (goed) op de hoogte van inkomensondersteuning maar willen, eenmaal op de hoogte, hun medewerkers daar zeker op wijzen. Een deel doet dat het liefst algemeen en een ander deel juist gericht per werknemer. Bij de gemeente wensen werkgevers één vast loket of vaste contactpersoon.





## 76 procent gaf aan geen contact te hebben met de werkgever bij financiële zorgen

### 2. Kwantitatief onderzoek onder werkende armen

Deze rapportage beschrijft de resultaten van een kwantitatief onderzoek onder werknemers en zzp'ers met een inkomen tot 2.000 euro naar verborgen armoede op de werkvloer. 1.507 respondenten hebben voor dit onderzoek een vragenlijst ingevuld.


De meerderheid (76%) gaf aan geen contact te hebben met de werkgever bij financiële zorgen. Als men wel hulp ontvangt dan is dat in de vorm van meer uren werk of een voorschot op het vakantiegeld.

### 3. Kwalitatief onderzoek onder werknemers en zzp'ers

Dit onderzoek geeft inzicht in verborgen armoede onder werkenden. Voor dit kwalitatieve onderzoek zijn 28 werknemers en zzp'ers gevraagd naar hun financiële situatie, de bekendheid en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en de rol die zij weggelegd zien voor hun werkgever of opdrachtgever.

Uit deze studie komt naar voren dat de meeste geïnterviewden geen rol zien weggelegd voor de werkgever in tijden dat het financieel wat moeilijker gaat. Mensen geven aan hun geldzaken graag privé te houden. Vooral zzp'ers vinden het niet professioneel om met financiële problemen bij hun opdrachtgever aan te kloppen. Als mensen al bij hun werkgever/ opdrachtgever aankloppen, dan vragen zij meestal om meer uren werk of meer opdrachten.




 [Download Survey onder werknemers en opdrachtgevers](#)



 [Download Survey onder werknemers](#)



 [Download Interviewstudie onder werknemers](#)



 [Download publicatie](#)

**Werkgevers  
kunnen met  
wat hulp van  
de gemeente  
op individueel  
niveau een  
groot verschil  
maken**

## Sociaal Werkgeverschap

### Samenvatting case study Sociaal Werkgeverschap

Het consortium identificeerde werkgevers als een mogelijke vindplaats voor verborgen armen, mede naar aanleiding van het onderzoek dat de Universiteit van Amsterdam en het Nibud in dit verband deden. In deze case study bouwen we voort op de voorgenoemde onderzoeken door via de aanpak Sociaal Werkgeverschap van consortiumlid de gemeente Amsterdam te kijken hoe een aantal werkgevers in de praktijk hun werknemers nu ondersteunen bij geldzorgen, hoe de gemeente hen daar nog beter in kan faciliteren en in hoeverre dit soort ondersteuning van werkgevers kan leiden tot een hoger gebruik van (minima) regelingen en dus het tegengaan van verborgen armoede.

Hieruit blijkt dat werkgevers met wat hulp van de gemeente op individueel niveau op een cruciaal moment zeker een groot verschil kunnen maken in het leven van een werknemer met geldzorgen. Ook kunnen werkgevers een vindplaats zijn voor werkenden die in verborgen armoede leven en soms nog helemaal niet in contact zijn met de hulpstructuur in de stad, zeker als 'verborgen armoede' wat breder wordt opgevat dan alleen als ondergebruik van minimaregelingen. Want hoewel de inzet van werkgevers in sommige gevallen wel leidt tot meer voorzieningengebruik, blijken werknemers niet altijd tot de rechthebbenden van de regelingen te behoren. Toch zaten zij in financiële nood en zijn zij geholpen met de betalingsregelingen, budgettips, brieven- en formulierenhulp, taallessen en doorverwijzingen naar buurtteams en schuldhulpverlening die zij nodig hadden.

Wat er nodig is om deze hulp goed te kunnen bieden kan behoorlijk verschillen per werkgever, bijvoorbeeld afhankelijk van de aard van het werk en de cultuur, grootte en inrichting van de organisatie. Gemeenten die met werkgevers willen samenwerken op het gebied van geld- (en taal-)ondersteuning voor hun werknemers of zo'n samenwerking verder willen uitbreiden kunnen er dus goed aan doen om maatwerk te leveren: met werkgevers persoonlijk in gesprek te gaan over wat er allemaal mogelijk is qua ondersteuning vanuit de gemeente, wat wel en niet past bij die specifieke werkgever en daar af en toe contact over te blijven houden.





# Hoe kunnen gemeenten zelfstandigen beter bereiken?



De groep zelfstandigen loopt een verhoogd risico op verborgen armoede. Het aanbod van gemeenten sluit onvoldoende aan bij de ondersteuningsvraag van zelfstandigen. Hieronder enkele aanbevelingen van domeinexperts op het gebied van ondernemerschap<sup>1</sup>. Welke uitdagingen zien deze experts en, belangrijker, welke mogelijke kansen formuleren zij om de mismatch tussen aanbod en ondersteuningsvraag te beslechten?

## Uitdaging

### Onbekendheid én ontoereikend aanbod voor ondernemers

Hoewel er de afgelopen jaren bij gemeenten ontwikkelingen zijn op het gebied van minima-aanbod gericht op ondernemers, met name de Bbz-uitkering, valt op dat het aanbod nog weinig bekend is bij ondernemers. Zij vrezen toch vaak dat aankloppen bij de gemeente betekent dat zij hun bedrijf moeten stoppen. Daarbij kent de Bbz-uitkering complexe voorwaarden, komt niet elke ondernemer hiervoor in aanmerking, en kent deze uitkering geen geormerkt budget waardoor er nog steeds (kleinere) gemeenten zijn die deze vorm van ondersteuning niet aanbieden.

Ook hebben ondernemers behoefte aan aanbod dat (nog) niet in elke gemeente aanwezig is; het gaat hierbij dan vooral om hulp bij de boekhouding, bedrijfscoaching en/of contact met andere (ex-)ondernemers met ervaring op het gebied van financiële problematiek.

## Kansen

- Breng het bestaande aanbod voor ondernemers onder de aandacht op plekken waar zij vaak komen. Denk bijvoorbeeld aan een campagne in de nieuwsbrief van groothandels. Ondernemers in bijvoorbeeld de bouw zijn hier dikwijls op geabonneerd. Ga hiertoe ook het gesprek aan met de KvK, mogelijk kan de KvK een rol spelen in de doorverwijzing naar gemeenten.
- Kies er als gemeente voor om de Bbz aan te bieden; reserveer hier middelen voor.
- Verruim het ondersteuningsaanbod voor ondernemers. Denk daarbij bijvoorbeeld aan financiële ondersteuning bij de boekhouding. Denk ook aan bedrijfscoaching en/of het inrichten van ondernemersplatforms waarbij ondernemers elkaar kunnen ontmoeten en ondersteunen.

---

<sup>1</sup> We hebben met 7 experts gesproken: directeur Over Rood; boekhouder te Amsterdam; directeur Zuidweg & Partners; directeur PZO; Senior casemanager regionaal bureau Fryslan; Senior accountmanager W&I gemeente Rotterdam; medewerker afdeling Ondersteuning Ondernemers gemeente Amsterdam

## Uitdaging

### **Te weinig (specialistische) kennis van en zicht op ondernemers in de eigen gemeente**

Gemeenten overzien de complexiteit van het ondernemerslandschap niet goed. Gemeenten zijn geneigd loketten in te richten, maar vaak blijkt in de praktijk dat ondernemers zich daar niet melden. Er is ook niet altijd sprake van een integrale houding t.o.v. de ondernemer én er wordt intern binnen gemeenten te weinig samengewerkt.

Bijvoorbeeld: de afdeling Bbz heeft enkel expertise over de uitvoering hiervan, of deze wordt uitgevoerd door participatiewetmedewerkers zonder specialistische kennis. Daarnaast: de afdeling armoedebestrijding wil ondernemers met financiële problemen met het aanbod bereiken maar hebben veelal geen toegang tot ondernemers, ook omdat ondernemers geneigd zijn geen hulp te zoeken bij de gemeente. De afdeling armoedebestrijding en de afdeling economische zaken kent haar ondernemers, vanuit platforms en verenigingen, en de ambtenaren zijn proactief en outreachend. Echter werken deze afdelingen in de praktijk weinig samen.

Experts merken op dat de ongelijkwaardige relatie tussen ondernemers en ambtenaren van de afdeling armoedebestrijding ondersteuning in de weg kan zitten. Zij geven aan dat er op deze afdeling vaak te weinig aandacht is voor versterking van het ondernemersschap en enkel focus op de levensvatbaarheid van een bedrijf.

## Kansen

- Organiseer je als kleinere gemeente regionaal om de kennis over ondernemersschap te verbreden. Bijvoorbeeld door een ondernemersloket in te richten die de hele regio bedient.
- Zoek ondernemers op waar ze toch al moeten zijn. Netwerk tijdens bijeenkomsten van bijvoorbeeld winkeliersverenigingen, dat spreekt ondernemers aan. In het geval dat gemeenten het bereik van ondernemers willen vergroten, dan kunnen zij verder denken aan de volgende vindplaatsen:
  - Energiebedrijven
  - Woningcorporaties
  - Buurteams
  - Zorgverzekeraars
  - Accountants/ boekhouders: een kanttekening bij deze 'vindplaats' is wel dat boekhouders vaak een boekjaar achter lopen wat de signalering helaas niet ten goede komt. Zij kunnen wel wijzen op voorzieningen vanuit de gemeente, bijvoorbeeld door algemene mailings aan klanten over de energietoeslag en andere regelingen.
  - Ondernemersverenigingen
  - Beroepsverenigingen
  - Winkelstraatverenigingen
  - VNO/NCW, MKB Nederland
  - Economische afdelingen van gemeenten
  - Database KvK: Vanuit de KvK kan er meer aandacht worden besteed aan het verstrekken van informatie over inkomensondersteuning vanuit gemeenten. Dit is immers het eerste loket waar ondernemers langs komen.

# 5

**Op zoek  
naar nieuwe  
manieren  
om mensen  
te bereiken**

# De experimenten

## **Vier experimenten om mensen in verborgen armoede te vinden, bereiken en ondersteunen**

In onze zoektocht naar nieuwe vindplaatsen om mensen in verborgen armoede te bereiken, hebben we samen met vijf gemeenten vier experimenten ingericht. We hebben met deze gemeenten gezocht naar innovatieve wijzen om burgers in verborgen armoede te bereiken en waar mogelijk naar gemeentelijke voorzieningen toe te leiden. Per gemeente hebben we bepaald op welke doelgroep we ons wilden richten, op basis van de analyse van de UvA en gemeentelijke cijfers over welke burgers er potentieel gebruik zouden kunnen maken van minimavoorzieningen.

In diverse workshops hebben we met afgevaardigden van de gemeenten en social designbureau Ink vier nieuwe interventies ontworpen waarmee we van april 2023 tot april 2024 in de praktijk hebben geëxperimenteerd.

We hebben deze experimenten, het verloop in de praktijk en de resultaten beschreven in vier interventiebeschrijvingen.


- De Marktplaatscampagne in Nijmegen ▶
- Zelfstandig ondernemerscampagne in Krimpenerwaard ▶
- De Energietoeslag-campagne in Amsterdam ▶
- De boekhouding op orde. Een voucher-regling voor ondernemers in Lelystad en Almere ▶

**We hebben met deze gemeenten gezocht naar innovatieve wijzen om burgers in verborgen armoede te bereiken**

# Opzet, uitvoering en implementatie van vier experimenten



Wilt u weten hoe dit experiment is verlopen?

 [Download](#) dan hier de interventiebeschrijving

## De Marktplaatscampagne in Nijmegen

Samen met de gemeente Nijmegen hebben we een experiment ontworpen gericht op eenpersoonshuishoudens en in het bijzonder alleenstaande mannen. In het experiment brachten we de Meedoenregeling (een tegemoetkoming van 150,-) onder de aandacht bedoeld voor mensen met een laag inkomen. We zochten hierbij naar het ontsluiten van een nieuwe vindplaats, en kwamen daarbij uit op Marktplaats. Daarbij hebben we ook geëxperimenteerd met twee verschillende communicatiecampagnes (banners op Marktplaats) om te onderzoeken wat dat oplevert.

**Doelgroep:** Eenpersoonshuishoudens (76,5 procent van alle verborgen armen in Nijmegen), voornamelijk gericht op mannen

---

**Aanbod:** De Meedoen-regeling is een tegemoetkoming van €150 voor mensen met een laag inkomen, die men naar eigen inzicht kan inzetten voor een cursus of activiteit

**Interventie:** Communicatiecampagne met twee boodschappen:

- '3000 Nijmegenaren gingen je dit jaar al voor: €150,- voor leuke activiteiten met de Meedoenregeling!'
- '€150,- voor leuke activiteiten in Nijmegen? Dat laat je toch niet liggen?'

**Periode:** 28 augustus tot 1 december 2023

**Vindplaats:** Marktplaats

**Resultaat:** De Marktplaatscampagne leidde tot een aanzienlijke hoeveelheid clicks naar de website van de MDR via de advertenties op Marktplaats. De gemeente schat dat de campagne heeft geleid tot 100-150 aanmeldingen van verborgen armen.



Wilt u weten hoe dit experiment is verlopen?



[Download](#) dan hier de interventiebeschrijving

## Zelfstandig ondernemerscampagne in Krimpenerwaard

Samen met de gemeente Krimpenerwaard hebben we een experiment ontworpen gericht op ondernemers. Uit gesprekken met de gemeente kwam naar voren dat dit vaak ondernemers zijn die werkzaam zijn in de logistieke sector; ondernemers zoals bijvoorbeeld chauffeurs die zich vaak op de openbare weg bevinden. We hebben daarom besloten een communicatiecampagne op te tuigen met een boodschap specifiek voor ondernemers, en we hebben daartoe posters op de openbare weg in Krimpenerwaard opgehangen.

**Doelgroep:** Zelfstandig ondernemers (25,4% van alle verborgen armen in Krimpenerwaard)

---

**Aanbod:** Meedoenregeling: vrij te besteden bedrag van €300,-

**Interventie:** Communicatiecampagne met twee boodschappen:

- 'Hé ondernemer, in financieel lastige tijden zijn we er ook voor jou.'
- 'Hé ondernemer, uitdagende tijd?'

**Periode:** 1 december 2023 tot 15 januari 2024

**Vindplaats:**

- Openbare ruimte (langs de weg)
- Social media

**Resultaat:** Uit de resultaten van deze interventie kan worden opgemaakt dat een communicatiecampagne extra interesse kan aanwakken om een aanvraag in te dienen. De webpagina 'Hulp bij zelfstandig ondernemers' werd in de campagneperiode 8 tot 9 keer zo vaak bekeken als normaal.





Wilt u weten hoe dit experiment is verlopen?

 [Download](#) dan hier de interventiebeschrijving

## De energietoelag-campagne in Amsterdam

In Amsterdam hebben we een interventie ontworpen gericht op ondernemers). Omdat in Amsterdam was gebleken dat het bereik van de energietoelag erg hoog lag en potentieel nieuwe groepen aanboorde, hebben we deze toelag gebruikt als ingang om mensen op de stadspas te wijzen. Daarbij hebben we de communicatiecampagne in samenwerking met sleutelfiguren uitgevoerd die de bewoners van enkele wijken waarin ondergebruik van voorzieningen hoog is, goed kenden. De vindplaatsen in dit experiment waren buurthuizen, winkels, en ook online via social media.

**Doelgroep:** Zelfstandig ondernemers (38,6% van alle verborgen armen in Amsterdam)

---

### **Aanbod 1:** Energietoelag

**Interventie:** Communicatiecampagne in samenwerking met sleutelfiguren in de buurten De Baarsjes en Oud-West

**Periode:** 1 februari 2024 tot 30 april 2024

**Vindplaats:** Winkels en buurthuizen

---

### **Aanbod 2:** Stadspas

**Interventie:** Mailing naar aanvragers energietoelag met boodschap dat zij mogelijk ook recht hebben op Stadspas

**Periode:** April 2024

### **Vindplaats:**

- Social media
- Energietoelag-ontvangersbestand

**Resultaat:** De campagne voor de energietoelag en de Stadspasmailing aan eerdere energietoelag-aanvragers kon rekenen op meer interesse dan andere campagne-uitingen en mailingen. 30 ondernemers uit de Baarsjes vroegen in de campagneperiode de energietoelag aan. Het aanvragersbestand van de energietoelag bleek inderdaad een vindplaats voor 124 mensen die recht hadden op de Stadspas en die nog niet hadden aangevraagd.





Wilt u weten hoe dit experiment is verlopen?



Download dan hier de interventiebeschrijving

## De boekhouding op orde: een voucher-regeling voor ondernemers in Lelystad en Almere

We hebben met de gemeente Almere en Lelystad samen een experiment ontworpen voor ondernemers die aanklopten bij het Zelfstandigen Loket Flevoland. Hoewel dezelfde doelgroep als in Amsterdam en Krimpenerwaard hebben we hier een geheel ander experiment ontworpen. We hebben vanaf het begin het Zelfstandig Loket Flevoland bij het experiment betrokken, aangezien dit een duidelijke vindplaats voor ondernemers is. Uit de workshop bleek dat ondernemers die bij ZLF aankloppen dikwijls geen geld meer hebben om een jaarrekening op te laten maken door een boekhouder. Zonder jaarrekening is er geen toegang tot financiële hulpverlening en het aanvragen van gemeentelijke voorzieningen. We hebben onderzocht wat het oplevert als we die drempel wegnemen. We hebben een groep ondernemers een voucher aangeboden om daarmee de boekhouding op orde te brengen. Vervolgens hebben we gekeken wat dit voor de onderneming en toeleiding naar de gemeente betekent.

**Doelgroep:** Ondernemers (13,1% van alle verborgen armen in Lelystad en 17,4% van alle verborgen armen in Lelystad)

---

**Aanbod:** Voucher van 1000,- per achterlopend boekjaar (max. 3000,- per ondernemer)

**Interventie:** Ondernemers ondersteunen bij het wegwerken van achterstallige administratie en toeleiden naar de gemeente

**Periode:** 1 juli 2023 tot 1 maart 2024

**Vindplaats:** Het Zelfstandigen Loket Flevoland

**Resultaat:** 17 ondernemers hebben de boekhouding op orde kunnen brengen met de voucher. Het verruimen van dit ondersteuningsaanbod (de voucher) heeft vervolgens verdere (financiële) ondersteuning voor hen ontsloten én hen het vertrouwen teruggegeven dat er hulp mogelijk is.





# 6

**Geleerde  
lessen**

# Wat gaan we morgen anders doen?

## Inleiding

In de afgelopen jaren is het steeds duidelijker geworden dat er burgers zijn met lage inkomens die geen gebruik maken van ondersteuning van het Rijk of van gemeenten hoewel ze daar wel recht op hebben. Een deel van de mensen die moeten rondkomen van een laag inkomen is bekend bij gemeenten. Het gaat hier om mensen met wie gemeenten een uitkeringsrelatie hebben door middel van de participatiewetuitkering. Er zijn echter ook mensen die inkomen hebben uit werk en arm zijn. Deze mensen zijn voor gemeenten vaak verborgen arm. Gemeenten gaven in aanloop naar dit project aan dat zij niet goed weten wie deze mensen zijn, op welke plekken en op welke manieren deze mensen te vinden zijn en hoe gemeenten deze mensen kunnen ondersteunen.

In september 2020 zijn we met een groot consortium bestaande uit tien gemeenten, drie kennisinstellingen, twee samenwerkingspartners en een social designbureau gestart met het onderzoeks- en ontwikkelproject *Vindplaatsen verborgen armen: naar effectievere wegen om huishoudens met een laag inkomen te ondersteunen*.

In dit hoofdstuk gaan we in op wat we van het project geleerd hebben. Wat kunnen gemeenten doen om verborgen armen beter te vinden, bereiken en ondersteunen?





## Gemeenten en werkende armen: twee aparte werelden

### Problemanalyse: mismatch

Uit de bevindingen van het onderzoek komt een beeld naar voren van twee aparte werelden met in de ene wereld gemeenten die hun best doen om een coherent minimaal beleid met bijbehorende voorzieningen in te richten en in een andere wereld werkende armen die inkomens ondersteuning goed kunnen gebruiken en hier recht op hebben maar gemeenten niet zien als een plek waar zij voor ondersteuning terecht kunnen.

Gemeenten voeren minimaal beleid uit en hebben diverse voorzieningen voor inwoners met een laag inkomen (meestal rond de 110 tot 130 procent van het sociaal minimum). Per gemeente verschilt dit aanbod maar het gaat vaak om voorzieningen als kwijtschelding van lokale lasten, aanbod gericht op sociale participatie, tegemoetkoming in schoolkosten van kinderen en toeslagen voor huishoudens die langdurig (3 tot 5 jaar) van een laag inkomen moeten rondkomen (Nibud, 2022).

Uit de survey onder werkende armen van het Nibud komt naar voren dat slechts 5 procent van de respondenten gebruik maakt van de voorzieningen die de gemeente aanbiedt, hoewel het op basis van hun inkomen aannemelijk is dat veel meer mensen er voor in aanmerking komen.

Het Nibud maakt in haar analyse onderscheid tussen onbewuste en bewuste redenen voor het niet aanvragen van deze voorzieningen. Onder onbewust scharen we dat werkenden niet weten dat er gemeentelijke minimaalvoorzieningen zijn of dat zij denken dat deze regelingen er alleen zijn voor mensen met een bijstandsuitkering en zij er daarom geen recht op hebben. Onder bewuste redenen scharen we dat mensen aangeven de regelingen niet aan te vragen omdat ze bang zijn dat ze het moeten terugbetalen, niet hun inkomen kunnen schatten omdat het wisselt en dus niet aan de aanvraagprocedure kunnen voldoen, of eerdere slechte ervaring te hebben met de gemeente. Ook geven ze aan dat het aanbod niet aansluit bij hun behoefte; werkende armen hebben minder behoefte aan specifiek activiteiten aanbod maar zouden liever zelf kiezen waaraan ze geld uitgeven.

Beide werelden vinden elkaar niet vanzelf. Wat kunnen gemeenten doen om een brug te slaan tussen deze twee werelden?

## Sluit in communicatie aan bij de leefwereld van werkende armen

Omdat werkende armen niet altijd weten dat ook zij aanspraak kunnen maken op gemeentelijk minimabeleid, is de eerste stap voor gemeenten om dit aan de doelgroep kenbaar te maken. Gemeenten moeten hun communicatie (ook) op hen richten. Het Nibud beveelt in haar studie aan om in de boodschap beter aan te sluiten op de leefwereld van de werkende armen.

In onze experimenten hebben we dit ter harte genomen. Drie van de vier experimenten waren communicatiecampagnes. In Nijmegen hebben we een communicatiecampagne gevoerd voor de Meedoenregeling op Marktplaats. In Krimpenerwaard ging het om een campagne met sandwichborden in de fysieke ruimte en in Amsterdam hebben we de energietoeslag extra onder de aandacht gebracht door middel van een social mediacampagne, flyers en affiches in de buurt. De boodschap (slogan) die we gebruikten, sloot aan bij de persona's die waren opgesteld van de verschillende doelgroepen. Belangrijk hierin was om niet van hulp of armoede te spreken maar een appèl te doen op de zelfredzaamheid van de ondernemer/werkende door de regeling te presenteren als iets wat je niet moet laten liggen.

### Les 1. Communiqueer

We zien dat zowel de campagne in Krimpenerwaard als in Nijmegen voor veel extra activiteit (respectievelijk bezoek op de gemeentelijke website en clicks) heeft gezorgd en dus de aandacht heeft getrokken. In Amsterdam zien we ook dat de social mediacampagne gericht op ondernemers (veel) meer is bekeken dan andere campagnes die in dezelfde tijd liepen. In Krimpenerwaard heeft het niet geleid tot nieuwe aanvragen van verborgen armen. In Amsterdam kunnen we het effect van 'onze' campagne niet vaststellen omdat er ook op andere manieren aandacht is gegeven aan de energietoeslag. In Nijmegen zagen we wel dat de campagne in aanvragen heeft geresulteerd; naar schatting zijn er 100-150 nieuwe aanmeldingen van verborgen armen geweest.





## Ga op zoek naar nieuwe, innovatieve vindplaatsen

Werkende armen komen bij de gemeente om hun rijbewijs te verlengen of hun paspoort aan te vragen. Veelal omschrijven zij geen andere relatie met de gemeente. Gemeenten moeten dus innovatief zijn in het aanboren van vindplaatsen voor werkende armen omdat zij niet via reguliere gemeentelijke kanalen te vinden zijn.

## Les 2. Zoek nieuwe vindplaatsen

Bij de bestaande praktijken zagen we dat het initiatief Als ik later groot ben (gemeente Almere) er in slaagt om mensen die tot dan toe onbekend waren bij de gemeente te vinden. Bij dit initiatief is het belangrijk dat de ingang die gekozen wordt via de dromen van de kinderen is en dat het initiatief geen uitingen van de gemeente heeft. Met dit eerste wordt er rekening mee gehouden dat werkenden zich minder aangesproken voelen door termen als hulp en armoede. Met het laatste wordt rekening gehouden met het feit dat mensen slechte ervaringen kunnen hebben met de gemeente. Ook uit de studie van het Nibud (2022) kwam dit naar voren. Werkende armen gaven aan hierdoor af te zien van het aanvragen van ondersteuning soms bij de gemeente.

Een effectieve vindplaats voor ondernemers is het Zelfstandigen Loket Flevoland (ZLF). Dit is een loket dat diensten aanbiedt behorend bij alle fases van een bedrijf; van de start tot aan beëindiging. Dit loket en het aanbod sluiten aan bij de leefwereld van ondernemers. Gemeenten kunnen gebruik maken van dit soort regionale samenwerkingsverbanden om in contact te komen met de doelgroep. In de studie van het Nibud worden in dit verband ook uitzendorganisaties genoemd en de Kamer van Koophandel.

In het experiment dat we samen met de gemeente Nijmegen hebben opgezet hebben we Marktplaats gekozen als innovatieve vindplaats. Uit dit experiment kwam naar voren dat de banners vaak zijn aangeklikt en in die zin veel aandacht hebben opgeleverd. Ook heeft het geleid tot nieuwe aanmeldingen voor de Meedoenregeling vanuit verborgen armen.

Ook een campagne in de fysieke ruimte, zoals op rotondes, in Krimpenerwaard heeft meer bezoek opgeleverd op de gemeentelijke website. Het heeft hier echter niet geleid tot meer aanvragen van de doelgroep verborgen armen. Dit komt waarschijnlijk omdat de doelgroep verborgen werkende armen in absolute aantallen klein is.

## Les 3. Maak aanvragen simpel

### **Maak een helder overzicht van de regelingen en maak aanvragen simpel**

Uit de studie van het Nibud komt naar voren dat respondenten aangeven dat de voorwaarden voor het aanvragen van regelingen niet (altijd) helder zijn en ook dat deze per regeling verschillen. Hierdoor gebeurt het dat werkende armen de afwijzing voor kwijtschelding opvatten als het ook geen recht hebben op andere regelingen terwijl per regeling de inkomensgrens en de vermogensgrens anders liggen. Maak dus als gemeente een duidelijk overzicht met daarbij de voorwaarden van de minimaregelingen. Ook is het voor werkenden, zeker als zij een wisselend inkomen hebben, niet goed mogelijk om hun jaarinkomen in te schatten. Hierdoor leeft er angst bij werkenden om tegemoetkomingen terug te moeten betalen.

Als bestaande beloftevoller praktijk zien we dat Geldcheck (gemeente Amersfoort) een laagdrempelig online tool is waarin mensen een aantal vragen over hun huishouden en het inkomen moeten invullen. Vervolgens volgt er een korte simpele toets en krijgen mensen direct inzicht in waar zij recht op hebben. Drie regelingen kunnen op basis hiervan direct worden toegekend.

Ook datakoppeling (gemeente Amsterdam) is een belangrijke praktijk om aanvragen niet alleen simpel te maken maar zelfs automatisch en proactief. Op basis van het recht op de ene regeling worden mensen gewezen op (mogelijk) recht op andere regelingen. Ook wordt het jaarlijks opnieuw aanvragen van regelingen vergemakkelijkt voor inwoners door hen hierover actief te benaderen met voor ingevulde aanvragen waarop mensen alleen hun handtekening hoeven te zetten.

## Les 4. Pas aanbod aan aan werkenden

### **Laat aanbod aansluiten bij behoeften van werkende armen**

Ook in het aanbod komt de mismatch tussen gemeentelijke regelingen en werkende armen naar voren. Veel van het aanbod is gericht op sociale participatie waarvan werkenden, met name de zzp'ers, aangeven dat zij hierop niet per se zitten te wachten, vanwege te weinig tijd. Ze geven aan dat zij liever middelen willen om vrij te besteden of specifiek aanbod willen ter ondersteuning van hun onderneming zoals coaching.





## Les 5. Maak relatie duurzaam

Om deze reden hebben we in de experimenten in Nijmegen en Krimpenerwaard de Meedoenregeling onder de aandacht gebracht, die beide gemeenten hebben. Hoewel deze regeling is gericht op het afnemen van een activiteit of dienst, is de keuze breed en is het bedrag vrij te besteden.

Binnen het experiment van het Zelfstandigen Loket Flevoland hebben we gelegenheid gehad om te experimenteren met nieuw aanbod. De observatie van het ZLF is dat veel ondernemers die in financieel zwaar weer zitten geen geld hebben om de boekhouder te betalen, waardoor zij geen overzicht hebben op hun financiën en geen jaarrekening kunnen overleggen. Zonder een opgemaakte jaarrekening stopt de toegang tot elke (financiële) ondersteuning. Binnen het project is aan 17 ondernemers een voucher aangeboden om de boekhouding op orde te krijgen. Uit de uitkomsten van dit experiment komt naar voren dat deze voucher zowel persoonlijk als bedrijfsmatig veel heeft betekend voor de ondernemers en heeft gediend als middel om ondersteuning te ontsluiten.

### **Maak relatie duurzaam!**

Als aan bovenstaande lessen gehoor is gegeven en als dit geresulteerd heeft in het bereiken van nieuwe onbekende groepen verborgen armen dan moet de gemeente er alles aan doen om deze relatie duurzaam te maken. Tijdens ons project zagen we dat gemeenten zich hier soms wel bewust van waren maar dat het niet resulteerde in structurele actie. Tijdens het denken over dit project zei een beleidsadviseur al dat elke nieuwe regeling kan dienen als vindplaats voor verborgen armen, *“omdat elke nieuwe regeling nieuwe tot dan toe voor ons onbekende mensen aanboort”*. In coronatijd heeft de TOZO regeling de gemeenten in contact gebracht met nieuwe doelgroepen armen. Een gemiste kans is het daarom dat de ervaring met de TOZO er niet toe heeft geleid dat gemeenten hierop geanticipeerd hebben bij de aanvraagprocedure van de energietoeslag. In het experiment in Amsterdam is dit wel gebeurd en heeft het aanvragersbestand van de energietoeslag 124 aanvragen voor de stadspas opgeleverd. Eén manier om de relatie duurzaam te maken is door mensen die zich melden voor één regeling te vragen of hun contactgegevens gebruikt mogen worden om hen proactief te benaderen met andere en toekomstige regelingen. Een andere manier om de relatie met inwoners duurzaam te maken is om door middel van datakoppeling ondergebruik van minimaregelingen tegen te gaan zoals de gemeente Amsterdam doet.



## Consortium Verborgen Armoede

Gemeenten:



Gemeente Vlaardii

## Referenties

- Gaalen, van, C., Delhaas, J., & van Horssen, C (2022). Verborgen armoede op de werkvloer. Nibud.
- Huijzer, A., Michon, L., Rijswijk, M., & Bosveld, W. (2015). Bekendheid en bereik minimaregelingen. Amsterdam.
- Nibud. (2019). Geldzaken in de praktijk, 2018-2019.
- SAM&. (2020). Altijd op een richeltje lopen. Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens.
- Tempelman, C., Houkes, A., Prins, J. (2011). Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.

Samenwerkingspartners:



Kennispartners:





consortium

verborgen  
**armoede**

