

# Opgroeien zonder armoede



# Opgroeien zonder armoede

UITGEBRACHT AAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR.3 - MAART 2017

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
T 070 3499 499  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)  
[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

©2017, Sociaal-Economische Raad  
Alle rechten voorbehouden  
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-095-5

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>Samenvatting belangrijkste aanbevelingen</b>	<b>13</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>19</b>
<b>2. Armoede onder kinderen: een probleemschets</b>	<b>21</b>
2.1 Wat is armoede?	24
2.2 Dynamiek rondom armoede	27
2.3 Oorzaken van armoede	30
2.4 Gevolgen van (langdurige) armoede voor kinderen: kansengelijkheid	32
2.5 Samenvattende conclusies	33
<b>3. Verantwoordelijkheden en instrumentarium</b>	<b>37</b>
3.1 Verantwoordelijkheid van ouders	37
3.2 Landelijk beleid en instrumenten	37
3.3 Decentraal beleid en instrumenten	40
3.4 Scholen	44
3.5 Maatschappelijk middenveld	46
3.6 Beleid in andere landen	50
3.7 Samenvattende conclusies	52
<b>4. Knelpunten in bestaande kindvoorzieningen</b>	<b>55</b>
4.1 Maatregelen specifiek voor kinderen in armoede	55
4.2 Niet-gebruik regelingen voor maatschappelijke participatie van kinderen	56
4.3 Samenvattende conclusies	58
<b>5. Oorzaken en knelpunten op syseemniveau</b>	<b>59</b>
5.1 Werkend uit de armoede komen	59
5.1.1 Re-integratie naar (meer) werk	59
5.1.2 Werk moet lonen	61
5.2 Inkomenspositie van mensen in armoede	66
5.2.1 Financiële buffers van huishoudens	67
5.2.2 De kosten van kinderen	68
5.3 Werk en inkomen	69

5.4	Huishoudens met kinderen en (problematische) schulden	72
5.4.1	Schuldhulpverlening	73
5.4.2	Uitval en terugval bij schuldtrajecten	74
5.4.3	Berekenen en toepassen van de beslagvrije voet	75
5.5	Inkomensondersteuning om armoede tegen te gaan	76
5.5.1	Toeslagen	76
5.5.2	Specifieke voorzieningen voor zelfstandigen in armoede	77
5.5.3	Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen	78
5.6	Stijgende vaste lasten en het sociaal minimum	80
5.6.1	Vaste lasten	80
5.6.2	Sociaal minimum	81
5.6.3	Sociaal minimum in relatie tot het WML	83
5.7	Gedragswetenschappelijk perspectief en armoede	83
5.7.1	Toepassing in beleid en uitvoering	85
5.7.2	Evidence-based werken	86
5.7.3	Inzicht in maatschappelijk rendement, brede benadering sociaal domein	87
5.8	Armoede onder kinderen en het kinderrechtenperspectief	88
5.8.1	Het Nederlandse voorbehoud bij artikel 26 IVRK	90
5.8.2	Bijstand in noodsituaties	91
5.9	Samenvattende conclusies	92

## **6. Visie van de raad, beantwoording vragen, aanbevelingen** **95**

6.1	Visie	95
6.2	Beantwoording vragen adviesaanvraag SZW	99
6.3	Aanvullende verbetervoorstellen	109
6.3.1	Decentraal beleid: compenseren en samenwerken	109
6.3.2	De rijksoverheid	114
6.3.3	Scholen	118
6.3.4	Toepassen gedragswetenschappelijke inzichten	119
6.3.5	Inzicht in effectiviteit opbouwen en deze inzichten toepassen	119
6.3.6	Tot slot	120

## **Bijlagen**

1.	Adviesaanvraag SZW 30 juni 2016	123
2.	Motie Eerste Kamer 22 maart 2016	131
3.	Armoede onder kinderen - een probleemschets (SCP)	133

4.	CBS-armoedecijfers aangepast door methodewijziging, februari 2017	155
5.	Gesprekspartners	159
6.	Samenstelling commissie ad-hoc Armoede onder kinderen (AOK)	161





## Voorwoord





## Voorwoord

Ook in het welvarende Nederland zijn er kinderen die in armoede opgroeien. Vrij vertaald zitten er gemiddeld in iedere schoolklas 2 tot 3 kinderen die onder de armoedegrens leven. En armoede onder kinderen is een hardnekkig probleem gezien het relatief hoog blijvend percentage kinderen dat in armoede opgroeit sinds 2000, namelijk tussen de 8 en 12 procent van alle kinderen. Zonder nader beleid zal het armoedeprobleem onder kinderen niet substantieel worden teruggedrongen.

Armoede onder kinderen heeft niet alleen een negatief effect op de levensloop van kinderen maar ook op hun kansen. De ontwikkeling wordt belemmerd, talenten niet (optimaal) benut. Daarmee draagt armoede onder kinderen ook bij aan verscherping van een tweedeling in de maatschappij. Alle hens aan dek dus om armoede onder kinderen substantieel terug te dringen.

In de afgelopen jaren heeft het kabinet met dit doel de nodige middelen en instrumenten ingezet. Kinderen kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op voorzieningen om mee te doen aan sport en cultuur. Deze aanpak is primair gericht op het compenseren van de gevolgen van armoede. En hoe belangrijk dat ook is, de oorzaken van armoede blijven bestaan.

Het kabinet heeft de SER gevraagd zich in het probleem van armoede onder kinderen te verdiepen en te komen met aanbevelingen. Daartoe is eerst nader ingezoomd op de feiten: wat is armoede, wie betreft het en wat zijn de gevolgen voor kinderen en maatschappij? Vervolgens zijn de verschillende verantwoordelijkheden van ouders, overheid, en andere instanties verkend. Ten slotte zijn het bestaande instrumentarium, de uitvoering en resultaten daarvan bezien.

Op basis hiervan kan de SER een aantal richtingen duiden voor de aanpak van armoede onder kinderen. Aan de ene kant gaat het om het aanpakken van de *gevolgen* van armoede. Aan de andere kant geeft de SER aan op welke gebieden een aantal *oorzaken* van armoede aangepakt kunnen worden. Het gaat daarbij om fundamentele vraagstukken, zoals werk en inkomen, inkomensondersteuning en schulden. De raad wil het komende kabinet meegeven werk te maken van deze fundamentele knelpunten vanuit het perspectief van kinderen in armoede. Daartoe geeft de SER onder andere de aanbeveling om te werken met een overheidsbrede doelstelling voor reductie van armoede onder kinderen.

Bij de totstandkoming van dit advies is goed samengewerkt met het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Daarnaast hebben vele gesprekspartners de SER enthousiast voorzien van informatie en ideeën aangereikt die hebben bijgedragen aan dit advies. De SER dankt alle betrokkenen voor hun waardevolle inbreng en verwacht dat de bundeling hiervan leidt tot krachtige en praktische interventies. Zodat kinderen die nu in armoede leven, merken dat hun talent ertoe doet, ongeacht waar hun wieg staat. Geen kind verdient het om in armoede op te groeien.

Mariëtte Hamer  
*Voorzitter SER*



Samenvatting  
belangrijkste  
aanbevelingen



## Samenvatting belangrijkste aanbevelingen

In dit advies wordt een uitvoerige analyse gemaakt van oorzaken van armoede onder kinderen. In de hiernavolgende hoofdstukken zijn per hoofdstuk samenvattende conclusies opgenomen. Dit advies bevat een groot aantal aanbevelingen. De complete conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in paragrafen 6.2 en 6.3. Hieronder presenteert de raad een aantal belangrijke aanbevelingen.

### Focus van het armoedebeleid

- De eerste inzet van beleid en instrumenten van de overheid bij het terugdringen van armoede onder kinderen moet erop gericht zijn om hun noden te verminderen. Naast korte-termijn maatregelen moet worden ingezet op het wegnemen van structurele oorzaken. De aanpak focust op het realiseren van gelijke kansen voor kinderen.
- Het bereik en gebruik van bestaande instrumenten zoals kindregelingen, Kindpakketten en toeslagen is nog lang niet optimaal en kan (veel) beter. Dit geldt voor zowel voor huishoudens waarin een uitkering het hoofdkomen vormt als huishoudens met inkomen uit werk.
- Als structurele oplossing is werk de eerstaangewezen weg, waarbij ‘werk moet lonen’ een belangrijk uitgangspunt is voor effectief armoedebeleid. Armoedebeleid moet inzetten op meer banen met een groter aantal uren, dat voldoende inkomen en inkomenszekerheid biedt.
- Daarnaast is zowel voor werkende minima als mensen met een uitkering een minder generieke en meer gerichte inkomensondersteuning nodig: een combinatie van maatregelen waarin de hoogte van inkomsten in relatie tot (vaste) lasten, de toeslagen en het schuldensysteem worden heroverwogen.
- Niet alleen het niet-gebruik van regelingen moet worden teruggedrongen, ook de effectiviteit van beleid en instrumenten kan worden vergroot. Pas gedragswetenschappelijke inzichten toe, zoals nieuwe inzichten vanuit de psychologie van schaarste en stress. Bij het bevorderen van (financiële) zelfredzaamheid moet meer aandacht komen voor direct contact en budget-coaching waarbij belonen van het nakomen van gemaakte afspraken, effectiever is dan een stapeling van boetes en sancties. Monitor iedere innovatie in het veld en evalueer zodat daarvan na afloop door iedereen geleerd kan worden (implementatie ondersteunen).

- Het armoedebeleid moet zo worden ingericht dat arme kinderen (en hun ouders) snel geholpen kunnen worden. Er moet worden ingezet op preventie van armoede en schulden, maar ook op het voorkomen van terugval.

Ambitieuze kwantitatieve reductiedoelstelling stuurt op resultaten

- Het aantal arme kinderen moet in de komende kabinetsperiode jaarlijks met een bepaald percentage, structureel omlaag worden gebracht. De kwantitatieve doelstelling moet richting geven aan het beleid en daaruit voorkomende effecten, los van de stand van de economie.

Armoede onder kinderen samen terugdringen

- Armoedebestrijding, en met name armoede onder kinderen, is een verantwoordelijkheid van ouders, rijksoverheid en gemeenten samen.
- Om de armoede onder kinderen terug te dringen is een integrale aanpak noodzakelijk met duidelijke afspraken over wie op welk niveau, welke actie moet ondernemen.
- De rijksoverheid is aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem en moet erop toezien dat gemeenten en andere betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen maar ook kunnen waarmaken. De landelijke en lokale inzet moeten elkaar versterken. Er moet voldoende capaciteit (expertise en middelen) worden gegarandeerd. Alle partijen moeten samenwerken aan de verdere ontwikkeling en uitwisseling van kennis op dit onderwerp. De rijksoverheid moet de aanbevelingen aan gemeenten in overleg uitwerken.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering op lokaal niveau en moeten voorzien in lokale regie en coördinatie, samen met het onderwijs en maatschappelijk middenveld. De samenwerking met scholen en maatschappelijk middenveld moet verder worden geïntensiveerd en gefaciliteerd. Lokaal maatwerk staat voorop maar er mogen, vanuit het belang van kinderen, ook minimumeisen aan gemeenten worden gesteld, bijvoorbeeld over het aanbieden van Kindpakketten.

Wat de rijksoverheid kan doen

- De inkomensondersteuning, bijvoorbeeld via toeslagen, en kindregelingen kan specifiekere worden gericht op de groepen die deze ondersteuning het meest nodig hebben. Uitwerking vraagt nader onderzoek en een minder generiek stelsel moet in samenhang met de armoedeval worden gezien. Bij een eerstvolgende fundamentele hervorming van het (toeslagen)stelsel zou meer gerichte inkomensondersteuning moeten worden meegenomen.
- Op korte termijn kunnen al praktische aanpassingen in de inkomensondersteuning worden doorgevoerd, zoals een vorm van directe financiering van de

instellingen (bijvoorbeeld kinderopvang) in plaats van de huidige aanvraagssystematiek. Ook kan meer automatische koppeling van toeslagen aan life-events worden gecreëerd (toepassing blockchain-technologie).

- De overheid moet de administratie van burgers meer inzichtelijk maken door meer eenduidigheid in betalingen van uitkeringen, toeslagen en dergelijke.
- Besteed meer aandacht aan de financiële tekorten van huishoudens met werkende ouders, waaronder ook zelfstandigen. Pas stapsgewijs lastenverlichting op arbeid toe om armoede tegen te gaan en te zorgen dat werken (meer) loont. Help mensen met het verwerven van een stabiele arbeidsmarktpositie met voldoende besteedbaar inkomen.
- Neem het kinderrechtenperspectief bij armoede mee bij het voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen als hun ouders geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen.

Wat gemeenten kunnen doen

- Het beter bereiken van de doelgroep vergt meer kennis van de doelgroep. Betrek ook kinderen en jongeren zelf hierbij. Verbind concrete doelstellingen aan het tegengaan van niet-gebruik en richt de aandacht vooral op het beter bereiken van werkende minima. Meer gemeenten moeten de effectiviteit van hun beleid laten beoordelen.
- Verbeter en intensiveer voorlichting over regelingen, en vereenvoudig (aanvraag)procedures door onder andere het verlagen van het taalniveau naar A2. Bundel regelingen om versnippering van het aanbod voor kinderen tegen te gaan. Alle gemeenten moeten een goed herkenbaar Kindpakket invoeren om armoede en uitsluiting onder kinderen te bestrijden.
- Kies voor ondersteunende regelingen op basis van inkomensgrenzen met een glijdende schaal zodat ook werkenden beter worden ondersteund.
- Creëer een functie van armoederegisseur voor het realiseren van de kwantitatieve doelstellingen op lokaal niveau. De regisseur moet zorgen voor het beter bereiken van de doelgroep, het verbeteren van aanvraag-procedures, het tegengaan van versnippering van het aanbod en dienstverlening, het monitoren van de effectiviteit en het doen van voorstellen voor het ontwikkelen van nieuwe, effectieve werkwijzen. De regisseur is het aanspreekpunt voor armoede onder kinderen voor onderwijs, maatschappelijk middenveld en anderen, en zorgt voor afspraken over het afstemmen van hun taken. De rijksoverheid moet deze coördinatiefunctie financieel faciliteren.
- De gevolgen van schulden voor kinderen (bijvoorbeeld bij huisuitzettingen van gezinnen) moeten te allen tijde voorkomen worden. Dit vraagt om snel contact met risicogroepen (vroegsignalering) en focus op levensgebeurtenissen en schul-



den. Ondersteuning bij schuldhulpverlening moet niet ophouden op het moment dat de problemen ogenschijnlijk zijn opgelost. Bied het huishouden financiële educatie en budget coaching aan om herhaling te voorkomen.

- *Mobility mentoring* is een kansrijke benadering omdat samen met de betrokkenen wordt gekeken naar wat het meest helpt. Indien het concept aantoonbaar ook in Nederland werkt, kan aanbevolen worden dit in meerdere gemeenten in te voeren.
- Schuldeisers mogen aangesproken worden op hun medeverantwoordelijkheid bij het voorkomen van oplopende betalingsachterstanden en/of voor het te makkelijk verschaffen van kredieten.

Intensiveer de samenwerking met scholen

- Scholen worden een onmisbaar, niet vrijblijvend, onderdeel van de keten van instanties die armoede onder kinderen terugdringt. Scholen hebben een belangrijke signalerende, informerende en doorverwijzende rol die concreter uitgewerkt kan worden. Scholen en het onderwijspersoneel moeten handzame informatie krijgen wat zij zelf kunnen doen en hoe zij de armoederegisseur van de gemeente kunnen bereiken voor signalering en doorverwijzing.
- Scholen en ouders moeten samen inzetten op het beheersbaar houden van schoolkosten. Verken fundamentele oplossingen om schoolkosten (zoals voor ICT-leermiddelen) te beperken.
- Scholen vervullen een belangrijke rol om kinderen te leren verantwoord met geld om te gaan.

Besteed aandacht aan armoede en schulden in bedrijven

- Besteed in bedrijven aandacht aan de gevolgen van een tekortschietend huishoudinkomen of schuldenproblematiek van de werknemers. Maak financiële problemen bij werknemers bespreekbaar op de werkvloer en werk zo nodig samen met werknemersorganisaties en anderen die trainingen aanbieden.
- Verwijs werknemers door naar inkomensondersteunende / compenserende regelingen en tref indien mogelijk tijdelijke overbruggingsvoorzieningen met de werknemer, al naar gelang de situatie. Faciliteer urenbreiding als dat een oplossing biedt voor financiële tekorten van de werknemer.



Advies



# 1 Inleiding

Naar aanleiding van een motie van de Eerste Kamer heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) namens het kabinet op 30 juni 2016 de SER gevraagd, om in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau te adviseren over hoe een samenhangend beleid te voeren teneinde de armoede en daarmee samenhangende sociale uitsluiting onder kinderen in Nederland verregaand terug te dringen<sup>1</sup>.

De staatssecretaris van SZW stelt de volgende vragen:

- Wie zijn de kinderen die risico lopen? Wat is de invloed van de financiële positie van ouders met een laag inkomen op investering in welzijn en ontwikkeling van hun kinderen?
- Is het Nederlandse instrumentarium voldoende geëquipeerd om armoede onder kinderen tegen te gaan en waar liggen er mogelijkheden tot verbetering en tot verhoging van effectiviteit met het oog op het realiseren van de beoogde doelen?
- Wat kunnen we leren uit andere landen, met name over goede voorbeelden van beleid?
- Wat is de participatie en inkomenspositie van de ouders; hoe kan de economische positie van de ouders worden versterkt teneinde negatieve effecten op kinderen te voorkomen?
- Wat zijn rollen en verantwoordelijkheden van ouders en rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties, scholen en vrijwilligers; en hoe kunnen die elkaar versterken?
- Wat is de samenhang van bestrijding van armoede onder kinderen met andere domeinen; welke kansen biedt een integrale aanpak (op nationaal en lokaal niveau)?

## Aanpak

Het dagelijks bestuur van de raad heeft een commissie ad-hoc Armoede onder Kinderen (AOK) belast met de voorbereiding van een ontwerpadvies. Naast vertegenwoordigers van de centrale werkgevers -en werknemersorganisaties en kroonleden, namen ook medewerkers dan wel vertegenwoordigers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als adviseerende leden deel aan deze commissie<sup>2</sup>. De commissie heeft een brede inventarisatie gepleegd van invalshoeken bij de problematiek. De leden van de commissie hebben

---

1 De brief is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd.

2 De samenstelling van de commissie is opgenomen als bijlage 6.

zich een nader oordeel gevormd via een werkbezoek met gesprekken met ouders en hulpverleners, alsmede een expertmeeting met wetenschappers en stakeholders. Het secretariaat heeft bij de voorbereiding van dit advies met vele betrokken organisaties gesproken. Bij de analyse is nauw samengewerkt met het SCP, waardoor de raad snel kon beschikken over diepgaande kennis en ervaring met armoedeonderzoek. De raad heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 17 maart 2017<sup>3</sup>.

#### Opzet van dit advies

Ter beantwoording van de adviesaanvraag geeft het advies eerst een algemene duiding van de problematiek. In hoofdstuk 2 worden armoede en de gevolgen daarvan voor kinderen nader geduid. Vervolgens wordt het ‘speelveld’ beschreven; wie draagt waarvoor verantwoordelijkheid bij het terugdringen van armoede onder kinderen en welke instrumenten worden ingezet? Daarna worden in de hoofdstukken 4 en 5 de belangrijkste oorzaken en knelpunten in bestaande kindvoorzieningen alsmede op systeemniveau geschetst en geanalyseerd. Het betreft oorzaken voor het ontstaan dan wel voortduren van armoede; ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de gevolgen van armoede onder kinderen voldoende worden beperkt. Daarbij staat de raad stil bij de resultaten en effectiviteit van het huidige beleid. In het afsluitende hoofdstuk 6 formuleert de raad zijn visie, trekt hij conclusies uit de analyse en doet hij aanbevelingen om de armoede onder kinderen verder terug te dringen.

---

3 Het verslag van deze vergadering is te raadplegen via de website van de SER.

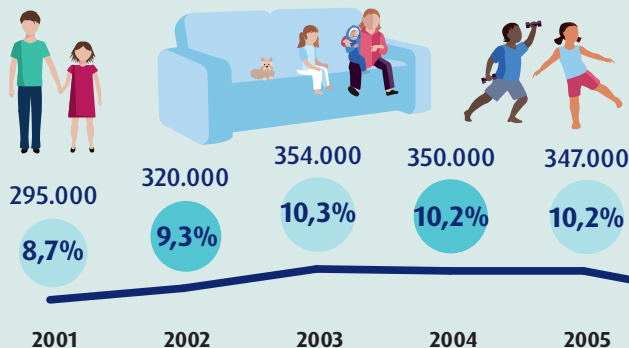
## 2 Armoede onder kinderen: een probleemschets

Op verzoek van de SER heeft het SCP een notitie opgesteld, waarin wordt beschreven wie de arme kinderen en arme huishoudens in Nederland zijn, welke kinderen risico lopen en wat de gevolgen van armoede in de kindertijd op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen zijn. De notitie *Armoede onder kinderen – een probleemschets* van het SCP is opgenomen in bijlage 3. Een aantal belangrijke onderdelen van die notitie is overgenomen in volgende infographic. Aansluitend wordt het begrip armoede uitgelegd en worden enkele aspecten uit de notitie van het SCP nader toegelicht en uitgewerkt. In bijlage 4 wordt ingegaan op de recente aanpassing van de armoedecijfers door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

# Een op de negen kinderen leeft

In 2014 leefden in Nederland 378 duizend kinderen in armoede. Criterium is dat zij in een huishouden leven dat een besteedbaar inkomen heeft onder de grens van 'niet veel, maar toereikend'. \*

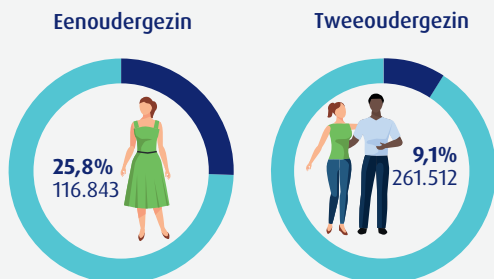
\*Het niet-veel-maar-toereikendbudget omvat de minimale uitgaven aan voedsel, kleding, wonen en sociale participatie, zoals die zijn berekend door het Nibud.



## Welke kinderen leven in armoede?

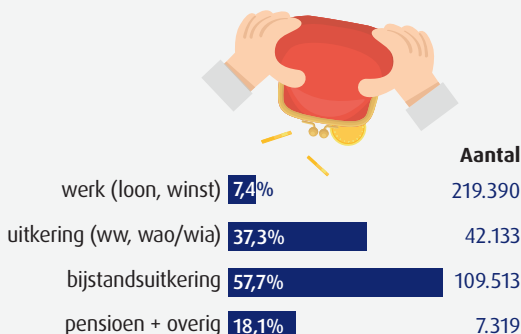
### KINDEREN UIT EENOUDERGEZINNEN

Kinderen uit eenoudergezinnen hebben meer kans op armoede dan kinderen die bij twee ouders wonen. Hoe meer kinderen er zijn, hoe meer kans er is op armoede.



### KINDEREN VAN OUDERS MET EEN UITKERING

De bron van inkomsten in het huishouden heeft ook invloed op de kans op armoede bij kinderen.



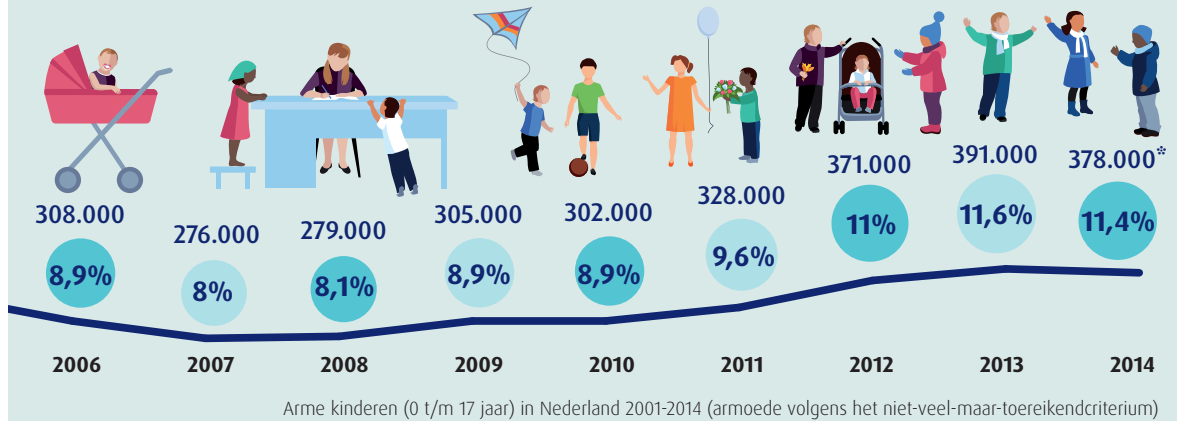
### GROOTSTE GROEP ARME KINDEREN HEFT WERKENDE OUDERS

Hoewel er - in procenten bezien - weinig armoede is onder kinderen met werkende ouders, is het beeld anders wanneer we kijken naar de absolute cijfers.



Percentages geven het aandeel kinderen in armoede weer binnen een specifieke risicogroep; de absolute aantallen zijn gebaseerd op het totaal aantal kinderen in armoede (378.000). BRON: CBS (IPO '01-'14) bewerking SCP (voorlopige cijfers)

# in armoede



## HOE ONTSTAAT ARMOEDE?

	Microniveau (individu)	Mesoniveau (instanties en groepen)	Macroniveau (samenleving)
<b>Interne oorzaken</b>	<b>Persoonlijk gedrag:</b> ontbreken van vaardigheden, motivatie of zelfvertrouwen, schaamte	<b>Gebrekkige structuur of disfunctioneren van instanties:</b> bureaucratie, ontoegankelijke regelingen	<b>Maatschappelijke ordening:</b> ongelijke inkomens- en vermogensverdeling
<b>Externe oorzaken</b>	<b>Persoonlijke gebeurtenissen:</b> ziekte, ongeval, baanverlies, echtscheiding, gezinsuitbreiding	<b>Institutionele stigma's:</b> vooroordelen door instanties, media	<b>Economische, maatschappelijke en demografische ontwikkelingen:</b> economische crisis, conjunctuur, robotisering, migratie

## WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN ARMOEDE VOOR KINDEREN?

<p><b>Kortetermijneffecten</b> Armoede leidt tot minder welbevinden en meer sociale uitsluiting</p>	<p><b>Effecten op de middellange termijn</b> Slechtere schoolprestaties en probleemgedrag</p>	<p><b>Langetermijneffecten</b> Een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene</p>
---	---	--



## 2.1 Wat is armoede?

In 2014 groeiden volgens het CBS 329.000 kinderen op in een huishouden met een laag inkomen<sup>4</sup>. Volgens het SCP, groeiden in datzelfde jaar 378.000 kinderen op in armoede<sup>5</sup>. Een nog groter aantal arme kinderen (603.000) wordt gerapporteerd door Eurostat, het statistiekbureau van de Europese Unie (EU)<sup>6</sup>. De diversiteit in schattingen van het aantal kinderen dat in armoede leeft, illustreert de verscheidenheid aan begrippen en definities rondom dit thema.

Het SCP en het CBS zijn de voornaamste partijen die onderzoek doen naar vraagstukken omtrent armoede. Armoede wordt door hen gedefinieerd als het hebben van onvoldoende geld (inkomen) om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht<sup>7</sup>. Personen die deel uitmaken van hetzelfde huishouden hebben dezelfde inkomenspositie, dit geldt ook voor kinderen. Armoede onder kinderen wordt dus vastgesteld aan de hand van het inkomen van het huishouden waarin ze leven. De overgang tussen armoede en welstand wordt aangeduid door de armoedegrens. Er is sprake van armoede als het inkomen van het huishouden onder de armoedegrens valt. Deze grenzen verschillen tussen het SCP, CBS en Eurostat, wat resulteert in verschillende armoedepercentages. Hoewel de armoedecijfers inzicht geven in het aantal kinderen dat in armoede zou kunnen leven, hoeft dit niet te betekenen dat deze gezinnen allemaal moeilijk kunnen rondkomen. Dit hangt onder andere ook af van het consumptiepatroon van de ouders, en eventuele middelen naast het inkomen (spaargeld, aanvullende voorzieningen in armoede).

Het SCP ziet armoede als een absoluut tekort, dat objectief kan worden bepaald op basis van de beschikbare middelen. Het SCP baseert zijn armoedegrens op een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen met daaraan gekoppelde referentiebedragen. Deze lijst is gebaseerd op informatie van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) op grond van wetenschappelijk onderzoek en meningen van deskundigen<sup>8</sup>. Het SCP onderscheidt het basisbehoeftenbudget en het niet-veel-maar-toereikend budget. Het basisbehoeftenbudget houdt rekening met de veelal onvermijdelijke uitgaven aan voedsel, kleding, wonen, verzekeringen,

---

4 CBS (2017) *Meer huishoudens langdurig onder lage-inkomensgrens in 2015* (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrens-in-2015>).

5 SCP (2016) *Armoede in kaart*, pp. 6-18.

6 Eurostat database: people at risk of poverty or social exclusion by age and sex [ilc\_peps01]. Laatste update: 24-10-2016. Data geraadpleegd op 25-10-2016.

7 CBS (2015) *Armoede en sociale uitsluiting 2015*, p. 7; Hoff, S. [et al.] (2016) *Armoede in kaart*, pp. 1-18.

8 <https://winkel.nibud.nl/professionals/budgethandboek>.

niet-vergoede ziektekosten en persoonlijke verzorging. Het niet-veel-maar-toereikend budget omvat daarnaast minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie, zoals een korte vakantie en het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub. Een auto wordt niet noodzakelijk geacht. Het SCP presenteert haar armoedecijfers veelal op basis van dit niet-veel-maar-toereikend budget. Om het besteedbaar huishoudensinkomen te bepalen, wordt rekening gehouden met het inkomen uit arbeid, uitkeringen en pensioenen, minus betaalde belastingen en premies.

Het CBS ziet armoede als een subjectief begrip en spreekt daarom niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met een laag inkomen of met een kans op armoede. Het CBS hanteert de lage-inkomensgrens; een bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt<sup>9</sup>. De hoogte ervan is geënt op de bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze in koopkracht het hoogst was. De grens gaat dus niet uit van de behoeften zoals bij de definitie van het SCP. De lage-inkomensgrens van het CBS wordt jaarlijks aangepast voor de prijsontwikkeling. Voor de bepaling van het huishoudensinkomen neemt het CBS geen inkomstenstoelagen mee zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Zeer recentelijk (februari 2017) heeft het CBS de bepaling van het huishoudensinkomen herzien, waardoor meer huishoudens boven de lage-inkomensgrens uitkomen dan voorheen (zie bijlage 4). Het SCP heeft deze revisie van het huishoudensinkomen nog niet kunnen toepassen op zijn cijfers.

Tabel 2.1 Armoedegrenzen voor Nederland in 2014, netto maandbedrag in euro

	Basisbehoeften budget (SCP)	Niet-veel-maar-toereikend budget (SCP)	Lage-inkomensgrens (CBS)
Alleenstaande	971	1063	1020
Paar 1 kind	1620	1780	1710
Paar 2 kinderen	1830	2000	1920
Paar 3 kinderen	2000	2190	2100
Eenoudergezin 1 kind	1300	1410	1360
Eenoudergezin 2 kinderen	1470	1610	1540
Eenoudergezin 3 kinderen	1710	1870	1800

Bron: SCP (2016) en CBS (2015)

<sup>9</sup> CBS (2015) *Armoede en sociale uitsluiting 2015*.

In Europees verband wordt de armoedegrens uitgedrukt als een percentage (vaak 60 procent) van het mediaan huishoudensinkomen: het inkomen waarbij de helft van het aantal huishoudens een hoger inkomen, en de andere helft van de huishoudens een lager inkomen heeft. De grens wordt per land vastgesteld, waardoor in een welvarend land veel mensen die minder hebben dan 60 procent van het mediaan inkomen, toch een redelijk inkomen hebben. Deze benadering van de armoedegrens heeft als nadeel dat onduidelijk blijft of er werkelijk sprake is van armoede en dat armoedecijfers tussen landen niet goed vergelijkbaar zijn zonder iets te weten over de nationale inkomensverdeling. Voor armoede onder kinderen gebruikt Eurostat een afgeleide indicator die naast het risico op armoede ook zelf-gerapporteerde materiele armoede en lage werkintensiteit bevat<sup>10</sup>.

### Sociale uitsluiting en kansenongelijkheid

Het definiëren van sociale uitsluiting is erg complex. Desondanks wordt in de adviesaanvraag over terugdringen armoede onder kinderen, evenals in vele andere (beleids)publicaties, ervan uitgegaan dat bekend is wat onder sociale uitsluiting moet worden verstaan<sup>11</sup>. In 2004 en 2010 heeft het SCP onderzoek gedaan naar sociale uitsluiting, waarbij ook een overzicht van relevante literatuur werd gegeven<sup>12</sup>. Kort samengevat: sociale uitsluiting gaat over de relatieve positie van groepen in de maatschappij. Relatief omdat het niet alleen gaat om de feitelijke ongelijkheden, maar ook om de heersende opvattingen over de sociale werkelijkheid. Zoals het SCP het omschrijft: “De ervaren sociale uitsluiting is dus een gevolg van discrepantie tussen de gewenste en de feitelijke ontwikkeling op relevant sociale terreinen.”<sup>13</sup> Dit geeft tevens aan dat sociale uitsluiting zowel kan worden opgevat als een systeemkenmerk (het is een maatschappelijk verschijnsel, zoals maatschappelijke tweedeling), en als een individueel kenmerk (een kind kan sociaal uitgesloten zijn of zich uitgesloten voelen). Waar het bij inkomensarmoede puur gaat om een gebrek aan financiële middelen, betreft sociale uitsluiting een veel ruimer begrip. Daarbij gaat het om ervaren tekorten als gevolg van het geringe inkomen (materiele deprivatie), maar ook om relationele zaken als sociale participatie, maatschappelijke betrokkenheid, integratie, aspecten van sociaal burgerschap en om het delen van relevante waarden.

---

10 At-risk-of-poverty or social exclusion rate (AROPE): This indicator is the headline indicator to monitor the EU2020 Strategy poverty target. It reflects the share of the population that either is at risk of poverty, or is severely materially deprived or lives in a household a very low work intensity.

11 Ministerie van SZW (30 juni 2016), *Adviesaanvraag over terugdringen armoede onder kinderen*.

12 Jehoel-Gijsbers, G. (2004) *Sociale uitsluiting in Nederland*; Roest, A. [et al.] (2010) *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden*.

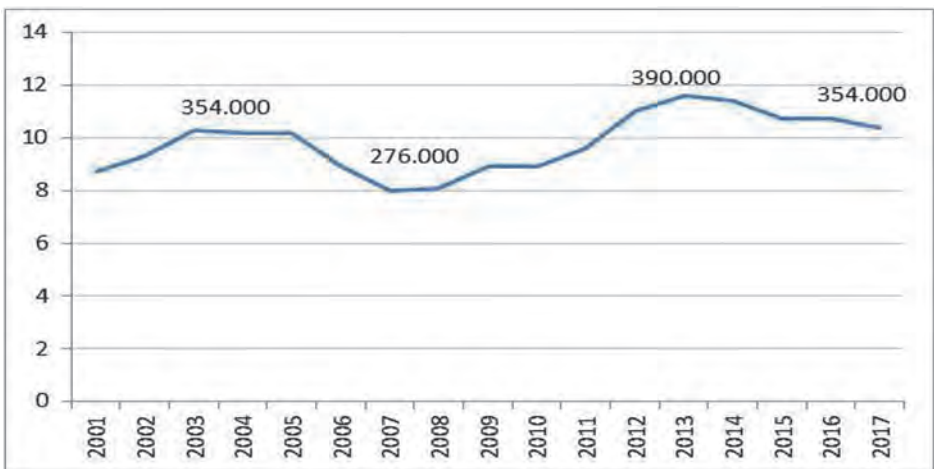
13 Jehoel-Gijsbers, G. (2004) *Sociale uitsluiting in Nederland*, pp. 16-17.

Armoede heeft dus een financiële en een sociale component, die elkaar niet volledig overlappen, maar elkaar wel over en weer kunnen versterken. Zowel inkomensarmoede als sociale uitsluiting zijn geen statische begrippen, maar zijn processen die beïnvloed kunnen worden door preventie (het voorkomen dat armoede ontstaat), door het voorkomen dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven en door het terugdringen van bestaande armoede en sociale uitsluiting. Beide vormen van beïnvloeding kunnen worden verbonden met de zogenaamde ‘kansagenda’, waarin sociaaleconomische ongelijkheid al vroeg in het leven wordt aangepakt (zie ook visie raad in paragraaf 6.1).

## 2.2 Dynamiek rondom armoede

Tijdens de recessie nam het aantal kinderen in armoede flink toe, voor de komende jaren wordt een lichte afname voorspeld door het SCP. De schommelingen in de omvang van de armoede zijn afhankelijk van de conjunctuur. In 2006-2008 lag het aandeel arme kinderen zo'n 2 procentpunten lager dan in de recessiejaren van begin deze eeuw. In de periode na het begin van de financiële crisis nam het aandeel arme kinderen met ruim 3 procentpunten toe. Dit wijst erop dat de conjunctuur ongeveer eenderde van de armoede verklaart en dat armoede vooral structurele oorzaken kent.

Figuur 2.1 Armoede onder kinderen 2000-2017



Bron: SCP (2016).

Jaarlijks stromen aanzienlijke aantallen kinderen in en uit de armoede. Onder volwassenen daalt de kans op het zich ontworstelen aan armoede, vanuit uitkering of werk, na het eerste jaar sterk. Na het eerste armoedejaar weet 60 procent zich uit de armoede te ontworstelen, na het tweede armoedejaar is dit minder dan 20 procent. Van degenen die zich aan armoede weten te ontworstelen is bijna 20 procent een jaar later toch weer arm. Volgens het SCP is er een groep Nederlanders waarvoor armoede waarschijnlijk een structureel karakter heeft; ongeveer 660.000 mensen (217.000 huishoudens) hebben drie jaar of langer te maken met armoede<sup>14</sup>.

Volgens het CBS groeiden in 2015 125.000 kinderen voor het vierde achtereenvolgende jaar op in een huishouden met een laag inkomen<sup>15</sup>. Dit zijn er 8.000 meer dan in 2014. Vier op de tien van deze kinderen groeiden op in een eenoudergezin en zes op de tien maakten deel uit van een bijstandsgezin. Relatief gezien komt de kans op langdurige armoede vaker voor bij kinderen in grote gezinnen en kinderen van niet-westerse migranten, in het bijzonder van Marokkaanse komaf.

Volgens de SCP-publicatie *Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland* is snel ingrijpen, in het eerste armoedejaar, een belangrijke factor in het voorkomen dat men langdurig arm blijft. Daarnaast is ook het voorkomen van terugval naar armoede van belang. In beide gevallen lijkt uitstroom naar een stabiele, betaalde baan waarmee voldoende besteedbaar inkomen wordt gegenereerd daarvoor de oplossing te zijn. Het helpt als mensen weer aan het werk kunnen gaan en op die manier hun inkomen kunnen verhogen. Het vinden van een stabiele arbeidspositie is dan de meest duurzame oplossing voor armoede.

Hier past ook een opmerking over de betekenis van deze cijfers. De voornoemde aantallen zijn gebaseerd op een definitie van armoede die uitgaat van (besteedbaar) inkomen. Het effect van maatregelen zoals recentelijk door het kabinet genomen voor het tegengaan van de effecten van armoede onder kinderen (bevorderen Kindpakket), zal waarschijnlijk niet snel zichtbaar zijn in de bovenstaande grafiek. Het betreft immers bijdragen in natura aan kinderen. Die bijdragen leiden tot een verlaging van de uitgaven van huishoudens, maar niet tot een verhoging van het inkomen.

Het is lastig de dynamiek rondom armoede in Europees perspectief te plaatsen door het verschil in definities die gehanteerd worden door het SCP, CBS en Eurostat. Omdat Eurostat naar zowel armoede als sociale uitsluiting kijkt binnen één indica-

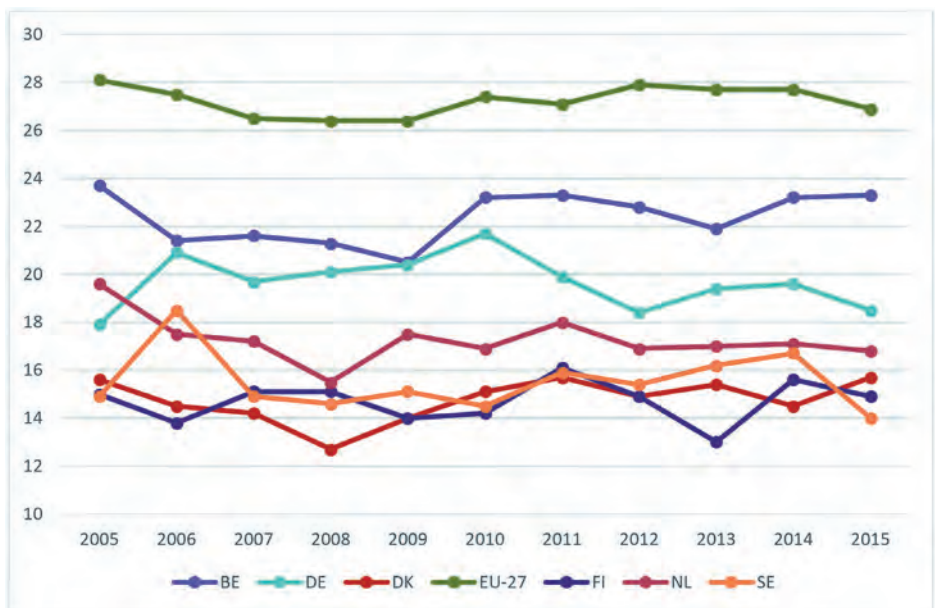
---

<sup>14</sup> SCP (2015) *Armoede en sociale uitsluiting 2015*; SCP (2016) *Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland*.

<sup>15</sup> CBS (2017) *Meer huishoudens langdurig onder lage-inkomensgrens in 2015*.

tor, zijn de percentages voor Nederland hoger dan de armoedecijfers van het SCP en CBS. Helaas zijn er geen internationale indicatoren beschikbaar vergelijkbaar met die van het SCP of CBS. Volgens Eurostat groeiden in 2014 27,8 procent van de kinderen (0-18 jaar) in de EU-28 op in armoede<sup>16</sup>. Voor kinderen in Nederland was dit percentage 17,1 procent; daarmee behoort Nederland samen met Denemarken, Finland en Zweden bij de landen met het laagste aandeel kinderen met een risico op armoede of sociale uitsluiting. Onze buurlanden Duitsland en België scoren minder goed wat het aandeel kinderen met een risico op armoede of sociale uitsluiting betreft. Vanaf 2008 steeg het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen in de meeste EU-lidstaten. De laatste twee jaren is echter weer een daling zichtbaar, overeenkomstig de SCP-cijfers. Hoewel de niveaus van armoede of sociale uitsluiting onder kinderen iets verschillen tussen landen, lijkt de conjunctuur ook een rol te spelen in onze buurlanden en de Noord-Europese landen.

Figuur 2.2 Aandeel kinderen (0-18 jaar) met een risico op armoede of sociale uitsluiting in Europa



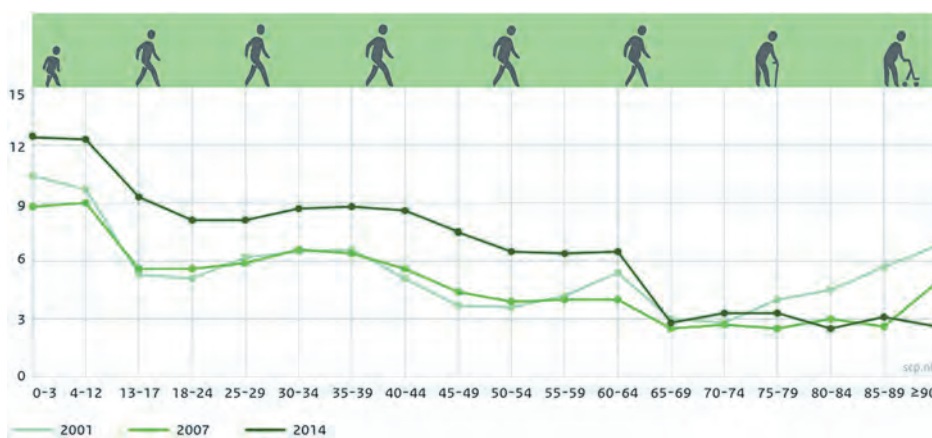
Bron: Eurostat (2016)

Armoede is niet gelijkelijk over de levensloop verdeeld. Uit het rapport *Armoede in kaart* van het SCP blijkt dat de armoede het hoogst is onder (ouders van) jonge kin-

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion).

deren en eenoudergezinnen en minder wordt met het toenemen van de leeftijd. Tussen 2001 en 2014 is de kans op armoede onder ouderen gemiddeld genomen gedaald en is de kans op armoede onder kinderen juist gestegen. Deze verschuiving van de kans op armoede van ouderen naar kinderen doet zich ook voor in de meeste andere EU-landen<sup>17</sup>. Het ligt voor de hand om de inkomensondersteuning vooral te richten op groepen waarin armoede relatief veel voorkomt en te waken voor toekomstige risico's.

Figuur 2.3 Personen in armoede naar leeftijd, 2001, 2007 en 2014 (in procenten)<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Armoede volgens het criterium niet-veel-maar-toereikend.

Bron: CBS (IPO '01, '07 en '14) SCP-bewerking

## 2.3 Oorzaken van armoede

Er zijn vele factoren die oorzakelijk kunnen zijn aan armoede. Is het puur een inkomenskwestie van de ouders en ligt het aan de ontoereikendheid van lonen, uitkeringen en overige inkomensvoorzieningen? Of zijn er ook andere factoren die een rol spelen bij armoede? Een onderscheid is te maken naar micro-, meso- en macro-niveau. Verder zijn interne en externe oorzaken te onderscheiden<sup>18</sup>.

Op *microniveau* zijn individuele factoren bij ouders van belang. Interne oorzaken op dit niveau zijn bijvoorbeeld persoonlijk gedrag, waaronder tekort aan begrip en

<sup>17</sup> Caminada, K. (2016) bijdrage SER-hoorzitting Armoede onder kinderen, 16 december 2016.

<sup>18</sup> SCP (2016) *Armoede in kaart*, p 16; Vranken, J., [et al.] (2014) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2014*.

andere onvermogens die van invloed kunnen zijn op gebrekkig financieel beheer en kunnen resulteren in betalingsachterstanden. Dit kan komen door het ontbreken van vaardigheden, tekort aan motivatie, schaamte of zelfvertrouwen. Ook persoonskenmerken vallen hieronder, zoals de persoonlijkheid, waarden en normen (zoals taboes), en intelligentie. Deze kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op de kortetermijnvisie en spaarbehoefte van mensen. Schaarste is van invloed op het probleemoplossend vermogen van arme mensen. Externe individuele oorzaken zijn gebeurtenissen of omstandigheden waarmee vaak geen rekening is gehouden, zoals een inkomensterugval door baanverlies, een echtscheiding, ziekte, ongeval of overlijden van de werkende partner. Maar ook een gezinsuitbreiding of verhuizing kan het risico op armoede vergroten.

Op *mesoniveau* gaat het om de wetten en regels van de overheid en daaraan gelinkte uitvoeringsorganisaties die zich direct en indirect bezighouden met beleid rondom armoede. Dit vindt op nationaal, maar ook op lokaal niveau plaats. Oorzaken van armoede op dit niveau kunnen te maken hebben met het niet goed functioneren van deze instanties en groepen, zoals ontoegankelijke regelingen of de bureaucratie waarmee arme ouders te maken hebben. Hierdoor kunnen ze aanvullende inkomensvoorzieningen mislopen waarop ze wel recht hebben. Daarnaast hebben ouders in armoede te maken met vooroordelen van derden, bijvoorbeeld dat het 'hun eigen schuld' is of dat zij 'lui' zouden zijn; dit is mede oorzaak dat zij niet of te laat de juiste hulp vragen of krijgen.

Op *macroniveau* speelt natuurlijk de conjunctuur een rol. Een opgang of neergang van de economie manifesteert zich in de armoedecijfers via werkloosheidsfluctuaties en de welvaartsontwikkeling. Tijdens recessies worden de lonen en uitkeringen gematigd en krijgen zelfstandigen minder, en minder goed betaalde opdrachten. In economisch betere tijden gebeurt het omgekeerde. Daarnaast zijn er nog maatschappelijke, culturele en demografische verklaringen waarom armoede onder kinderen kan toenemen of afnemen. Maatschappelijke veranderingen, zoals technologische ontwikkelingen (ICT, robotisering) en globalisering beïnvloeden de werkgelegenheid en de loonongelijkheid. Ook sociale ongelijkheid als gevolg van modernisering, individualisering en polarisatie op de arbeidsmarkt speelt hierbij een rol. Culturele benaderingen van armoede zoeken de oorzaak in de ideeën en sociale normen die onder bepaalde bevolkingsgroepen leven, zoals de klassieke Amerikaanse 'culture of poverty'-visie, die stelt dat groepsverschillen in gezinsorganisatie, geslachtsrollen en werkattitudes van generatie op generatie worden overgedragen. Dat komt tot uiting in tienerzwangerschappen, vroegtijdig schoolverlaten, beperkte 'parenting skills' en alleenstaand ouderschap. In Nederland komt deze



‘culture of poverty’ zoals in de Verenigde Staten niet in die mate voor. Een voorbeeld van een demografische verklaring is als het bevolkingsaandeel van groepen met een hoog of laag risico op armoede verandert. Meer eenoudergezinnen, laagopgeleiden of migratie zijn van invloed op de bevolkingssamenstelling en dus ook op de armoedecijfers.

## 2.4 Gevolgen van (langdurige) armoede voor kinderen: kansengelijkheid

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft recentelijk een brede opsomming gemaakt van de wetenschappelijke kennis over de gevolgen van armoede op de ontwikkeling van kinderen. De volgende gevolgen werden geduid<sup>19</sup>:

- Er is een mogelijk effect op de psychosociale ontwikkeling;
- Minder goede hersenontwikkeling en cognitieve vaardigheden (inclusief laaggeletterdheid);
- In arme gezinnen zijn heel weinig kinderen veilig gehecht;
- Armoede is een belangrijke risicofactor voor kindermishandeling;
- Schoolprestaties zijn lager, vooral als gevolg van het lagere opleidingsniveau van de ouders;
- Grotere kans op voortijdig schoolverlaten, zelfs wanneer de betreffende jongere goed mee kan komen op school;
- Armoede is een risicofactor voor jeugdcriminaliteit;
- Risicogroepen voor armoede hebben een slechtere gezondheid;
- Combinatie van sociaaleconomische status en gezondheid. Het verschil in levensverwachting tussen laag- en hoogopgeleide mannen en vrouwen is respectievelijk 6,9 en 5,7 jaar. Personen met een lage sociaaleconomische status roken en drinken meer, eten minder groenten en fruit en bewegen minder;
- Risico op armoede op volwassen leeftijd.

Hierna worden enkele *mogelijke* effecten nader toegelicht, te weten, de psychosociale en hersenontwikkeling, de gevolgen voor de opvoeding, en de schoolloopbaan.

Zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat kinderarmoede kan leiden meer morbiditeit en een kortere levensduur als ze volwassen zijn<sup>20</sup>. Daarnaast is uit weten-

---

<sup>19</sup> Nederlands Jeugdinstituut (2015) *Opvoeden en opgroeien in armoede*.

<sup>20</sup> Evans, G.W. [et al.] (2007) Childhood poverty and health. Cumulative risk exposure and stress dysregulation, in: *Psychological Science*, 8 (11), pp. 953-957.

schappelijk literatuur bekend dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen meer risico lopen op een tragere hersenontwikkeling dan kinderen uit gezinnen met midden- en hogere inkomens<sup>21</sup>. Hierbij is het belangrijk te benadrukken dat het generieke effecten betreft en dat niet gesteld kan worden dan iedereen die in armoede opgroeit hiermee te maken heeft.

Ook wordt gewezen op de gevolgen van armoede voor het opvoeden. Ouders die voortdurend (te) weinig inkomen en (te) veel schulden hebben, lijden onder stress, voelen zich psychisch steeds minder goed en worden onzeker over hun rol als opvoeder. Daarnaast gaan langdurige, intergenerationele armoede en opvoedingsproblemen vaak samen.

Naast de capaciteiten van de leerlingen bepalen ook het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders de schoolloopbaan. Hierdoor ontstaan verschillen tussen leerlingen, die toenemen tijdens hun schoolloopbaan<sup>22</sup>. Kinderen met dezelfde capaciteiten maar van ouders met een lager inkomen krijgen gemiddeld een lager advies dan kinderen van rijkere ouders. Ook bij de overgang naar het hoger onderwijs is het inkomen van de ouders van invloed. Zo kunnen ouders geconfronteerd worden met financiële drempels, zoals ouderbijdragen, boekengeld en kosten voor vervoer, waardoor ze kiezen voor een veilige lagere schoolkeuze die minder kosten met zich brengt. Uit onderzoek blijkt dat leerlingen uit kansarme gebieden (armoede-probleem cumulatiegebieden) minder vaak aan een opleiding in het hoger onderwijs beginnen, waardoor de achterstand later op de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt en de kansenongelijkheid toeneemt<sup>23</sup>.

Het opgroeien in armoede blijkt in beide gevallen tot zogeheten littekeneffecten van deze kinderen te leiden. Achterstanden leiden tot het niet volledig benutten van de talenten van kinderen. Armoede bij kinderen leidt tot lagere schoolprestaties en onderwijsachterstanden, probleemgedrag, armoede als volwassene, een hogere kans op gezondheidsproblemen en een kans op sociale uitsluiting in het latere leven.

## 2.5 Samenvattende conclusies

In 2014 leefde in Nederland 1 op de 9 kinderen in armoede: in totaal 378.000 kinderen. Criterium zoals door het SCP gehanteerd is dat zij in een huishouden leven dat

21 Hanson, J.L. [et al.] (2013) Family poverty affects the rate of human infant brain growth, *PLOS ONE*, 8(12), pp. 1-9.

22 Inspectie van het Onderwijs (2016) *De staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014/2015*, pp. 21-26.

23 Ministerie van OCW (2016) *Actieplan gelijke kansen in het onderwijs*.

een besteedbaar inkomen heeft onder de grens van niet-veel-maar-toereikend. Dat betekent niet dat het huishouden per definitie niet kan rondkomen, maar dat er naast het voorzien in de basisbehoeften geen of weinig geld resteert voor sociale participatie.

Er zijn groepen die al in armoede leven, en groepen die een grotere kans hebben om in armoede te geraken. In de infographic zijn deze groepen in kaart gebracht. Opvallend bij het aantal kinderen *in armoede* is het grote aantal kinderen dat werkende ouders heeft. Kijkend naar het *risico op armoede* valt te constateren dat vooral kinderen uit eenoudergezinnen, kinderen van ouders met een uitkering en kinderen van ouders met een migratieachtergrond, een verhoogd risico hebben om in armoede op te groeien. Kinderen van ouders met een uitkering, in het bijzonder een bijstandsuitkering, zijn de grootste risicogroep (58 procent bijstand, 35-40 procent in WW, WIA/WAO). Het grootste aantal arme kinderen groeit echter op in een autochtoon tweeoudergezin, waarbij ten minste één van de ouders werkt. Werk is op lange termijn een goede remedie tegen armoede, toch blijkt werk niet altijd voldoende soelaas te bieden. In de komende hoofdstukken wordt hieraan nadrukkelijk aandacht besteed.

Er is een behoorlijke dynamiek rondom armoede. Er is kortdurende en langer durende armoede. De oorzaken van armoede bij kinderen liggen vrijwel direct bij een te laag besteedbaar inkomen van de ouders, dat beïnvloed wordt door een aantal verschillende factoren op zowel het micro-, meso-, als macroniveau. Op het macroniveau bepaalt de conjunctuur voor een belangrijk deel de dynamiek van de armoedecijfers. Zo zien we dat de financiële crisis heeft geleid tot een stijging van de armoedecijfers bij kinderen. Maar ook in tijden van economische welvaart is het aandeel kinderen dat onder de armoedegrens leeft substantieel (ten minste één op de twaalf kinderen).

Van belang is stil te staan bij zowel de directe gevolgen als de langetermijneffecten van opgroeien in armoede. Uit onderzoek blijkt dat opgroeien in armoede negatieve gevolgen heeft voor de verdere levensloop van deze kinderen. Op de korte termijn leidt armoede tot minder welbevinden en meer sociale uitsluiting; op de middellange termijn heeft armoede invloed op de schoolprestaties en probleemgedrag; en op de lange termijn hebben kinderen die opgroeien in armoede een verhoogde kans om ook op volwassen leeftijd te maken te krijgen met armoede en sociale uitsluiting. Vooral het langdurig moeten leven in armoede heeft zijn negatieve weerslag op de genoemde gevolgen van armoede. Hoewel Nederland het relatief goed doet ten opzichte van andere Europese landen, blijft de urgentie bestaan om het armoede-

probleem onder Nederlandse kinderen aan te pakken. Bij het te voeren beleid moet volgens de raad nadrukkelijk achter de getallen worden gekeken; het gaat om de effecten van (langdurige) armoede op de ontwikkelingskansen van kinderen.

Om de oorzaken en de effecten van armoede onder kinderen aan te pakken, is inzicht nodig in het bestaande instrumentarium en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen rondom het voorkomen en terugdringen van armoede onder kinderen. Het volgende hoofdstuk beschrijft het instrumentarium en de diverse verantwoordelijkheden.



## 3 Verantwoordelijkheden en instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt het bestaande instrumentarium en de verschillende actoren en (hun) verantwoordelijkheden beschreven. Voor zover bekend en relevant wordt inzicht verschaft in de financiële middelen die worden ingezet.

### 3.1 Verantwoordelijkheid van ouders

De ouders zijn de eerstverantwoordelijken voor hun kinderen<sup>1</sup>. Zij hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en opvoeding van hun kinderen en moeten handelen in het belang van het kind (Verdrag inzake de Rechten van het Kind, IVRK). Ouders moeten zorgen voor een levensstandaard die toereikend is voor de “lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling” van kinderen (artikel 27 IVRK). De staat moet ouders hierbij ondersteunen. De staat moet “passende bijstand verlenen aan ouders en voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kindercare” (artikel 18.2 IVRK). De staat dient als een soort ‘vangnet’ wanneer ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen, bijvoorbeeld het kind verwaarlozen, of niet kunnen nemen, bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende middelen hebben/in armoede verkeren.

Bij het terugdringen van (de gevolgen van) armoede onder kinderen hebben de ouders derhalve een eerste verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid is van oudsher een belangrijk uitgangspunt, daarom geldt in beginsel ook dat sociale zekerheid via de ouders verloopt. Tegelijkertijd kan armoede en armoede onder kinderen niet altijd door de ouders op eigen kracht worden opgelost. Daarom zetten zowel de rijksoverheid als gemeenten, instrumenten in ter bestrijding van de oorzaken dan wel symptomen van armoede onder kinderen en armoede van gezinnen.

### 3.2 Landelijk beleid en instrumenten

Het rijksbeleid is zowel gericht op het versterken van de economische en financiële zelfredzaamheid van mensen, als op het verminderen van negatieve effecten van

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Burgerlijk Wetboek Boek 1, artikel 245, over gezag over minderjarige kinderen.

armoede. Naast de algemene inzet op economische groei en verhogen van de arbeidsparticipatie (via werk uit de armoede komen), beïnvloedt en stuurt de overheid het armoedebeleid vooral via inkomensbeleid en inkomensafhankelijke voorzieningen. Het instrumentarium betreft uitkeringen, inclusief bijstand, heffingskortingen (algemene heffingskorting, werkbonus, inkomensafhankelijke combinatiekorting, de ouderenkorting, alleenstaande ouderen korting, jonggehandicaptenkorting, levensloop korting), landelijke toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget) en de inkomensafhankelijke kinderbijslag. Jaarlijks worden aanpassingen in deze regelingen gedaan om bijvoorbeeld de koopkracht van specifieke groepen te verbeteren. Het gaat dan om werkenden met een lager inkomen, tweeverdieners met kinderen et cetera<sup>2</sup>.

Specifiek voor de kosten die ouders van jonge kinderen hebben, bestaat een aantal kindregelingen. Een aantal van deze regelingen heeft als doelstelling om de arbeidsparticipatie te bevorderen (kinderopvangtoeslag en combinatiekorting), terwijl het kindgebonden budget en de kinderbijslag primair zijn bedoeld als inkomensondersteuning.

Kinderbijslag (Algemene Kinderbijslagwet) geldt voor elk kind onder de 18 jaar en is onafhankelijk van het inkomen. Wel is er onderscheid in de leeftijd van de kinderen (0-5 jaar, 6-11 jaar en 12-17 jaar). De kinderbijslag is met ongeveer 3,2 miljard euro aan uitgaven de grootste kindregeling wat betreft het budgettaire beslag.

Het kindgebonden budget is een maandelijks bijdrage voor de kosten van kinderen tot 18 jaar. De maximale hoogte hiervan hangt af van het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen, of de ouder alleenstaand is en het toetsingsinkomen. Voor alleenstaande ouders geldt een extra bedrag per maand, onafhankelijk van het aantal kinderen en van het toetsingsinkomen.

De kinderopvangtoeslag is de laatste jaren onderhevig geweest aan zowel intensivering als bezuinigingen. Dit had tot gevolg dat ouders van jaar op jaar onzekerheid hadden over de hoogte van deze bijdrage, en daardoor moeilijker afwegingen konden maken over het al dan niet gebruiken van kinderopvang. In het SER-advies *Gelijk goed van start, visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen* is een agenda opgesteld voor een stabiel en financieel toegankelijk stelsel om achterstanden te voorkomen en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Voor kinderen met een achterstand wordt voorgesteld om te komen tot stimuleringspro-

---

2 Zie bijvoorbeeld brief Ministerie van SZW (2016) *Loonstrookjes en koopkracht 2017*.

gramma's (Voor- en vroegschoolse educatie, VVE) van 16 uur per week (kosten geraamd op 169 miljoen euro) en een aanbod voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar van 16 uur per week (kosten geraamd op circa 200 miljoen euro). De eerste vier jaren is sprake van relatief hoge kosten voor ouders omdat in deze jaren sprake is van hele dagopvang. Vanaf het moment dat kinderen naar de basisschool gaan, is sprake van naschoolse opvang en daalt het aantal uren dat van de kinderopvang gebruik wordt gemaakt. Het ligt voor de hand om investeringen vooral te richten op de eerste dure jaren van de kinderopvang.

Het combineren van werk en kinderen geeft recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting. De korting wordt toegekend aan de ouder met een thuiswonend kind dat jonger is dan twaalf jaar en minimaal zes maanden per jaar op het woonadres staat ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Het arbeidsinkomen van de ouder moet hoger zijn dan 4.895 euro per jaar. Is dat niet het geval dan kan de korting toch worden toegekend als er recht bestaat op zelfstandigenaftrek. Heeft de ouder een fiscale partner en werken ze allebei, dan wordt de korting toegekend aan degene met het laagste arbeidsinkomen<sup>3</sup>.

Het Rijk stuurt decentraal armoedebeleid met kaders van sociale zekerheid en voorzieningen. Hierin worden voorwaarden vastgesteld om voor regelingen in aanmerking te komen en worden de algemene rechten en plichten gedefinieerd, et cetera. Bovendien stuurt het Rijk via geld dat gemeenten ontvangen om op decentraal niveau beleid te voeren. In het kader van de bestrijding en preventie van armoede en schulden heeft het kabinet-Rutte II in het regeerakkoord 100 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld. Gemeenten ontvangen daarvan jaarlijks structureel 90 miljoen euro. Gemeenten zijn daarbij opgeroepen speciale aandacht te besteden aan kinderen in armoede en uit onderzoek blijkt dat zij dat ook doen<sup>4</sup>. Eind 2016 is door het kabinet-Rutte II nog eens 100 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld, specifiek voor de bestrijding van armoede onder kinderen. Daarvan gaat jaarlijks structureel 85 miljoen euro naar de gemeenten. Er zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt over de besteding van deze middelen. Doel is het ondersteunen van kinderen in armoede via voorzieningen in natura. Daarnaast is er 10 miljoen euro beschikbaar voor Leergeld, het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds, Stichting Jarige Job en Nationaal Fonds Kinderhulp. Verder is er 4 miljoen euro per jaar beschikbaar voor landelijke en bovenregionale initiatieven via een

3 Arbeidsinkomen < 4.895 euro maar wel recht op zelfstandigenaftrek: 1.043 euro; arbeidsinkomen tussen de 4.895 en 33.065 euro: 1.043 euro + 6% x (arbeidsinkomen - 4.895 euro); arbeidsinkomen > 33.065 euro: 2.778 euro.

4 Bureau Bartels (2014) *Eindrapport gemeentelijk armoede -en schuldenbeleid*.



specifieke subsidieregeling<sup>5</sup>. Ook draagt het Rijk met subsidies bij aan het werk van partijen in het maatschappelijk middenveld zoals met een subsidieregeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek. Daarbij ligt de nadruk op het bereiken van kwetsbare groepen. Specifiek gaat het om kinderen in huishoudens met lage inkomens of een laag besteedbaar inkomen, jongeren met (risico op) schulden, alleenstaande oudergezinnen, huishoudens met een langdurig laag inkomen, niet-westerse huishoudens en overige doelgroepen die extra aandacht behoeven op het gebied van armoede en schulden<sup>6</sup>.

### 3.3 Decentraal beleid en instrumenten

In het Nederlandse stelsel zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het armoedebeleid en het terugdringen van armoede onder kinderen. Zij hebben de bevoegdheid en de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Er is geen dwingend kader van de hand van de rijksoverheid over *hoe* het beleid vorm te geven en uit te voeren. Armoedebestrijding is in veel gemeentelijke collegeprogramma's terug te vinden. Gemeenten richten zich grosso modo op het voorzien in inkomensondersteuning en het bevorderen van maatschappelijke participatie van inwoners die daar vanwege een laag inkomen minder toe in staat zijn.

In 2015 hebben Nederlandse gemeenten in totaal 428 miljoen euro uitgegeven aan bijzondere bijstand, dat was 3 procent minder dan in 2014, toen de gemeenten 442 miljoen euro uitgaven. Het grootste deel van het bedrag aan bijzondere bijstand in 2015 werd uitgegeven aan zogeheten financiële transacties. Het betreft 119 miljoen, waarvan circa 86 miljoen aan kosten beschermingsbewind. Er werden in totaal 2,2 miljoen verstrekkingen voor 360.000 personen gedaan met een gemiddelde van 1.054 euro per persoon<sup>7</sup>.

---

5 Tweede Kamer (vergaderjaar 2016-2017) 24515, nr. 378.

Tweede Kamer (vergaderjaar 2016-2017) 24515, nr. 380.

6 Tweede Kamer (vergaderjaar 2016-2017) 24515, nr. 381.

7 CBS (2016) *Bijzondere bijstand 2015*.

Figuur 3.1 Aandelen uitgaven bijzondere bijstand per cluster, 2015



Bron: CBS (2016) *Bijzondere bijstand 2015*

Er is geen inzicht in de kosten die gemeenten maken voor andere ondersteunende maatregelen in het kader van armoedebestrijding. Ook kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over hoeveel middelen gemeenten specifiek inzetten voor het terugdringen van armoede onder kinderen. In hoofdstuk 4 en 5 zal nog nader worden ingegaan op de effectiviteit van regelingen.

Bij de regelingen voor inkomensondersteuning en participatiebevordering hanteerden gemeenten veelal inkomensnormen waardoor deze regelingen inkomensafhankelijk zijn. Er is geen landelijk overzicht beschikbaar van de inkomensnormen van gemeenten, maar het beeld bestaat dat deze meestal tussen 110 à 120 procent van de bijstandsnorm bedragen. Tot 2015 gold voor categoriale bijzondere bijstand een centrale inkomensnorm van 110 procent van de bijstandsnorm. Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is deze norm komen te vervallen. Uitgangspunt voor het recht op individuele bijzondere bijstand is de individuele financiële draagkracht van de belanghebbende. Gemeenten hebben daartoe een grote beleidsvrijheid. Hoe zij die beleidsvrijheid invullen, is landelijk niet bekend. In hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op het bereiken van werkende minima, een doelgroep die gemeenten wel in beeld hebben maar nog niet veel weten te bereiken. Ook zal worden ingegaan op de gevolgen van inkomensafhankelijke voorzieningen voor werkende minima.

In de Participatiewet zijn nog wel mogelijkheden opgenomen voor het bieden van algemene bijstand en van categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een collec-

tieve zorgverzekering, individuele bijzondere bijstand en individuele inkomens- en studietoelage. Ook kan de gemeente kosten voor gemeentelijke belastingen kwijtschelden voor inwoners met een laag inkomen. Voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen gelden verplichtende voorschriften voor gemeenten<sup>8</sup>. In de betreffende Uitvoeringsregeling van het Ministerie van Financiën zijn onder andere regels opgenomen over de vaststelling van het vermogen, de uitgaven en het netto-bestedbare inkomen van de belastingschuldige, de wijze waarop kwijtschelding wordt verleend en de omstandigheden die het verlenen van kwijtschelding in de weg kunnen staan. Gemeenten kunnen wel het percentage van de aanslag aanpassen dat voor kwijtschelding in aanmerking komt. Er wordt door grote groepen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot kwijtschelding. Hierdoor lopen gemeenten inkomsten mis, die op andere wijze gecompenseerd moeten worden zoals het verhogen van lokale belastingen voor andere groepen. Sommige gemeenten, maar ook waterschappen, kiezen er vanuit die overweging voor om niet meer een volledige kwijtschelding toe te passen, maar een lager percentage<sup>9</sup>. Een dergelijke versoering kan tot gevolg hebben dat de inkomsten van gemeenten toenemen, maar dat de kosten voor individuele inkomens- en studietoelage kunnen navenant stijgen. Verminderen van kwijtschelding leidt bovendien tot meer oninbare rekeningen.

Gemeenten bieden daarnaast ook andere voorzieningen aan die erop gericht zijn dat huishoudens beter kunnen rondkomen, denk aan subsidie voor energiebesparende maatregelen, budgetcursussen in het kader van schuldhulpverlening, hulp bij het aanvragen van aanspraken op lokale en landelijke regelingen (formulierenbrigades), het beschikbaar stellen van educatief materiaal aan scholen.

Verder zijn er specifieke gemeentelijke regelingen, zoals de gemeentelijke kortingspas, computerregeling, vergoeding van schoolkosten, sociale participatie (lidmaatschap sportclub en dergelijke) en bijdragen voor peuterspeelzaal en kinderopvang. Deze zien vooral op het bevorderen van maatschappelijke participatie. Opgemerkt zij dat deze maatregelen (maatwerk) zich per definitie niet vertalen in cijfers over armoede, want ze vormen geen onderdeel van het inkomen.

Uit onderzoek in 2014 bleek dat specifiek voor het terugdringen van armoede onder kinderen vooral gemeentelijke fondsen (deels in natura) en financiële ondersteuning werden ingezet<sup>10</sup>. In mindere mate werd toen ingezet op preventie, vroegsignalering

---

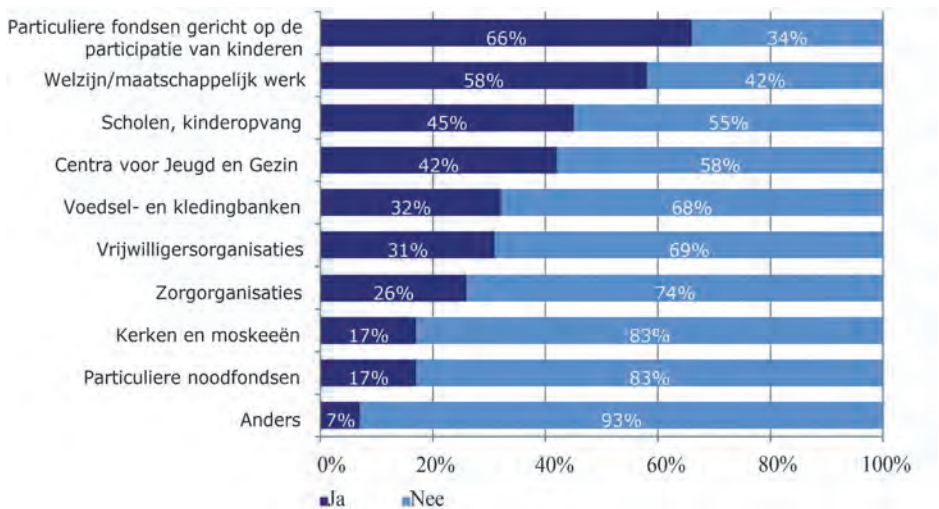
8 De staatssecretaris van Financiën *Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990*.

9 Bekkers, H., Moerkamp, J. (2016) Minimabeleid onder druk, knibbelen aan de kwijtschelding, *Binnenlands Bestuur*, 18-2016, pp. 18-19.

10 Bureau Bartels (2014) *Eindrapport gemeentelijk armoede en schuldenbeleid*.

en Kindpakketten. De in steeds meer gemeenten ingevoerde sociale wijkteams spelen in de uitvoering een rol bij het signaleren en terugdringen van armoede onder kinderen. Er wordt veelal samengewerkt met private organisaties, bijvoorbeeld bij het realiseren van het Kindpakket (zie hierna). Soms worden lokale subsidieregelingen ingezet om private organisaties te steunen die zich inzetten voor het verminderen van de gevolgen van armoede. Ter illustratie de volgende figuur van samenwerkingspartners bij armoedebestrijding onder kinderen in 2014:

Figuur 3.2 Samenwerkingspartners bij armoedebestrijding onder kinderen in 248 gemeenten



Bron: Ministerie van SZW (2014) *Eindrapport gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid*.

De gemeentelijke ondersteunende voorzieningen om de gevolgen van armoede onder kinderen tegen te gaan worden sinds 2014 (na een aanbeveling van de Kinderombudsman) steeds vaker gebundeld in de vorm van Kindpakketten. Het Kindpakket is een bundeling van voorzieningen in natura die direct ten goede komt aan kinderen in armoede. Het gaat veelal om voorzieningen voor sport, cultuur en school maar ook vaak om vervoer en basisvoorzieningen zoals kleding. Uit recent onderzoek blijkt dat het aantal gemeenten dat een Kindpakket aanbiedt sinds 2014 is gestegen van 12 procent tot 44 procent in 2016 (155 gemeenten)<sup>11</sup>. Hoewel het aandeel gemeenten met een Kindpakket in korte tijd sterk is gegroeid, gaat het om een minderheid van de gemeenten. In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op het feitelijke gebruik van Kindpakketten.

11 Bureau Bartels (2016) *Vervolgonderzoek naar Kindpakketten, eindrapport*.

Tabel 3.1 Gemeenten per provincie met een Kindpakket

Provincie	Aantal gemeenten	Aandeel gemeenten	Provincie	Aantal gemeenten	Aandeel gemeenten
Drenthe	6	55%	Noord-Brabant	14	25%
Flevoland	2	40%	Noord-Holland	17	41%
Friesland	15	63%	Overijssel	9	36%
Gelderland	24	50%	Utrecht	4	20%
Groningen	12	52%	Zeeland	2	18%
Limburg	18	58%	Zuid-Holland	32	55%

Bron: Interviews met 353 gemeenten door Bureau Bartels, peildatum 15 oktober 2016. Indeling van gemeenten naar provincie gebaseerd op de CBS-gegevens van 1 januari 2016.

Gemeenten die geen Kindpakket aanbieden kunnen andere vormen hebben gekozen voor ondersteuning van kinderen in armoede. Ook worden soms onderdelen van het Kindpakket onder een andere naam, bijvoorbeeld ‘gemeentelijk participatiefonds’, aangeboden. Volgens het onderzoek is er in het algemeen wel eenduidigheid in de selectiecriteria die gemeenten hanteren bij de verschillende typen voorzieningen uit het Kindpakket. Zeven op de tien gemeenten stellen voor elke voorziening uit het Kindpakket dezelfde toegangseisen. Hoewel in het onderzoeksrapport niet wordt aangegeven welke gemeenten het Kindpakket aanbieden, hebben naar verwildt vrijwel alle middelgrote en grote steden een Kindpakket.

### 3.4 Scholen

Veel scholen hebben te maken met kinderen die opgroeien in armoede of die risico lopen om in armoede terecht te komen. Gemiddeld genomen kan ervan worden uitgegaan dat er twee kinderen per klas (basisonderwijs en voortgezet onderwijs) in armoede opgroeien. In sommige gemeenten en wijken zal dat meer of minder zijn. Zie de SCP-notitie *Armoede onder kinderen- een probleemschets* in bijlage 3 waarin de regionale spreiding van armoede onder kinderen wordt uitgewerkt.

In de school wordt duidelijk dat armoede onder kinderen gevolgen heeft voor schoolprestaties en het kunnen meedoen. Onderwijs heeft een belangrijke rol bij de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Scholen zijn een belangrijke partner bij het signaleren en bestrijden van sociale uitsluiting. Scholen, met name primair en voortgezet onderwijs, staan naast de familie het dichtst bij de

kinderen en hebben daarmee de belangrijke verantwoordelijkheid om te kijken hoe het met de ontwikkeling van een kind gaat. Bij mentoren en zorgcoördinatoren (en andere bij de school betrokken functionarissen) in basis- en voortgezet onderwijs bestaat over hun leerlingen vaak een algemeen beeld van factoren buiten de school die relevant zijn voor schoolprestaties, waaronder ook de inkomenssituatie van een gezin.

Op decentraal niveau zetten gemeenten in op een integrale aanpak, waarbij met scholen wordt samengewerkt en aandacht wordt besteed aan armoede. Dit vanuit het idee dat armoede niet op zichzelf staat, en dat armoede gevolgen heeft voor de leerprestaties op school, gezondheid en het kunnen meedoen in de maatschappij. Er wordt veel samengewerkt tussen gemeenten en scholen. Denk in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld aan de samenwerking (in de RMC-regio) bij het in beeld brengen en ondersteunen van jongeren in een kwetsbare positie, en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Ook kunnen scholen in beginsel met signalen over armoede terecht bij de gemeente, die vervolgens op basis van die signalen hulp voor het kind inzet. Toch werd in 2014 geconstateerd dat scholen en gemeenten niet in alle gemeenten samenwerken voor het terugdringen van armoede. In 65 procent van de gemeenten is er sprake van samenwerking, en daar waar er contacten zijn is dat in 66 procent van de gevallen incidenteel<sup>12</sup>. Hoewel de meest actuele cijfers ontbreken, lijkt er dus nog een flinke slag te maken.

De school heeft ook een rol in het organiseren van ouderbetrokkenheid. Zo kan de school ouders op hun verantwoordelijkheid aanspreken als het kind zonder ontbijt of lunchpakket naar school wordt gestuurd of anderszins tekort wordt gedaan. De school heeft, naast de overheid, bovendien een gedeelde verantwoordelijkheid met ouders in de medezeggenschapsraad om de schoolkosten voor de ouders beheersbaar te houden. Het primair onderwijs is kosteloos, evenals het schoolmateriaal. Maar dat geldt niet voor overige kosten, zoals de vrijwillige ouderbijdrage, overblijfgeld, excursies, extra schoolapparatuur. In het voortgezet onderwijs is sprake van een vrijwillige ouderbijdrage, kosten voor extra schoolactiviteiten en eenmalige schoolkosten. Hoewel de totale schoolkosten in het voortgezet onderwijs dalen, blijven de ICT-kosten voor leerlingen te stijgen en maken met name de kosten voor extra schoolactiviteiten een relatief groot onderdeel uit van de totale schoolkosten van de ouders. De staatssecretaris van OCW heeft gesteld dat het een zorgwekkende ontwikkeling is dat ouders hun kind niet mee kunnen laten gaan. Scholen hebben volgens de bewindspersoon de verantwoordelijkheid om de kosten voor de extra

---

12 Bureau Bartels (2014) *Eindrapport gemeentelijk armoede en schuldenbeleid*.

schoolactiviteiten (en de overige schoolkosten) voor ouders beheersbaar te houden en te zorgen voor alternatieven als blijkt dat kinderen vanwege de kosten niet mee kunnen<sup>13</sup>. Scholen zouden ouders van kinderen die met armoede te maken hebben dan in ieder geval op weg kunnen helpen om de beschikbare hulp te vinden<sup>14</sup>. Er is een actueel debat over de vraag wie moet betalen voor de digitalisering in het onderwijs: de ouders of de school (overheid). Leergeld geeft bijvoorbeeld aan geen vergoedingen voor tablets te geven<sup>15</sup>. In een recent werkbezoek van de raad werd er op gewezen dat leerlingen steeds vaker een smartphone nodig hebben voor optimale schooldeelname (in verband met huiswerk, inzicht in actuele roosters) en dat dit ook extra kosten met zich brengt voor arme huishoudens.

### 3.5 Maatschappelijk middenveld

Er zijn vele private organisaties die zich richten op het verminderen van de gevolgen van armoede, en armoede onder kinderen in het bijzonder. Door voorzieningen in natura, tijdelijke financiële ondersteuning en sociaal werk. Sociaal werk is een belangrijke pijler in het sociaal domein voor preventie en integraal werken. De samenwerking van gemeenten met particuliere organisaties varieert in intensiteit, maar neemt over de gehele linie toe. De overwegingen van gemeenten om die samenwerking al dan niet te zoeken zijn van politieke aard of ingegeven door de beschikbaarheid van extra financiën, uitvoeringskosten en effectiviteit. De maatschappelijke organisaties werken samen met zowel de landelijke als de lokale overheden. Voor een goed begrip van het speelveld en de instrumenten rondom armoede onder kinderen wordt de inzet en werkwijze van een aantal organisaties beschreven.

#### Leergeld

Leergeld is een landelijke vereniging met 97 lokale stichtingen Leergeld die in 253 gemeenten werkzaam zijn. Het doel van Leergeld is om kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar individueel te helpen, alsmede bij te dragen aan signalering en agendering. Leergeld komt veel bij gezinnen thuis en heeft daardoor een schat aan informatie. De focus is op persoonlijke ontwikkeling van kinderen, de doelgroep bestaat uit schoolgaande kinderen van 4 tot 18 jaar.

---

13 Eerste Kamer 34300 VIII (2015-2016), nr. 155 en Kamerbrief OCW (31.10.2016) *Actieplan gelijke kansen in het onderwijs*

14 <http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Sterke-basis-voor-de-jeugd/De-rol-van-de-gemeente/Kindgericht-armoede-beleid>.

15 NOS <http://nos.nl/artikel/2155380-laptop-vergroot-ongelijkheid-in-het-onderwijs.html>.

De aanvraag voor hulp komt van kind zelf of de ouders. Er volgt een huisbezoek door een professional, daarbij vindt een check op het inkomen van de ouders plaats. De Leergeld-intermediair brengt eerst advies uit over voorliggende hulp, zoals schuldhelpverlening en maatschappelijk werk, daarna over ‘achterliggende hulp’ van Leergeld. Leergeld werkt nauw samen met andere organisaties zoals het Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds, gemeentelijke wijkteams, het Nationaal Fonds Kinderhulp en Jarige Job. Leergeld ziet zichzelf als ‘achterliggende hulp’; organisaties die met Leergeld samenwerken bieden eerstelijns hulp, maar verwijzen door naar Leergeld als de aanvulling een goede toevoeging op het eerstelijns of voorliggende aanbod is. Hoewel door Leergeld, net als door gemeenten, naar het inkomen en de schulden van het huishouden wordt gekeken, is Leergeld bij het verstrekken van voorzieningen voor concrete noden van het kind en/of het gezin niet gebonden aan verordeningen en andere gemeentelijke voorwaarden. Daardoor is, veelal in goede samenwerking met de gemeente, gericht maatwerk mogelijk. Daarentegen bestaat er geen recht op voorzieningen van Leergeld.

In 2011 werd aan 35.000 kinderen hulp geboden en werd hieraan 6 miljoen euro uitgegeven. In 2012 betrof het 77.300 kinderen en 12,9 miljoen euro, en in 2016 is aan 83.000 kinderen ondersteuning geboden. Het aandeel van gemeenten in de financiering van Leergeld neemt toe. Er zijn grofweg drie varianten bij de samenwerking tussen gemeenten en lokale stichtingen Leergeld:

- Uitvoering door de gemeente, met vaste toetsingskaders zoals het inkomen van ouders.
- Uitvoering door particuliere organisaties (Leergeld): wel of niet gebonden aan vaste kaders.
- Uitvoering door gemeenten met aanvulling door particuliere organisaties<sup>16</sup>.

#### Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds

Het Jeugdsportfonds richt zich op financiering van sportdeelname inclusief eventuele attributen tot een maximum van 250 euro per kind per jaar. Het Jeugdcul-tuurfonds richt zich op het financieren van lessen op kunst- en cultuurgebied tot een maximum van 450 euro per kind per cursusjaar, afhankelijk van het beleid van de betreffende woongemeente. Beide fondsen storten het toegekende bedrag direct op de rekening van de sport/cultuurclub. Voor overige benodigdheden zoals sport-attributen krijgen de ouders een voucher. Het Jeugdsportfonds en Jeugdcul-tuurfonds werken nauw samen en gaan in de toekomst ook fuseren. De doelgroep bestaat uit kinderen van 4 tot 18 jaar. Ondersteuning duurt maximaal 1 jaar.

---

<sup>16</sup> Leergeld (2016) bijdrage SER-hoorzitting Armoede onder kinderen.



Aanvragen worden gedaan door professionals (bijvoorbeeld een docent, maatschappelijk werk, hulpverlener). In steden met meer dan 100.000 inwoners is er een lokaal fonds en daarnaast zijn er elf provinciale fondsen. Het Jeugdsportfonds bereikte in 2015 42.813 kinderen; het Jeugdcultuurfonds bereikte toen 6.308 kinderen. Circa 70 procent van de bereikte kinderen heeft de basisschoolleeftijd.

Beide organisaties wijzen op het belang van sport en cultuur. Via deze activiteiten kunnen kinderen zich persoonlijk ontwikkelen en een netwerk opbouwen. Er wordt op gewezen dat sport en cultuur(educatie) een positieve invloed hebben op het algehele functioneren en de gezondheid van kinderen. Deze positieve invloed gaat verder dan het effect op individuele kinderen: als het met de kinderen goed gaat, gaat het met het hele gezin beter. De missie is derhalve niet armoedebestrijding, maar het creëren van ontwikkelingskansen voor kinderen. Men wil kinderen de kans te geven hun talenten te ontdekken en ontwikkelen en om succes/iets positiefs te ervaren<sup>17</sup>.

#### Sociaal werk

Sociaal werkers helpen mensen die het niet meer helemaal zelf redden of buiten de boot dreigen te vallen. Dat doen sociaal werkers samen met bewoners zelf, vrijwilligers, actieve burgers en andere professionals in aanpalende vakgebieden. Het sociaal werk werkt veelal in opdracht van (via subsidies) van de gemeenten. Maar niet in alle gevallen is sprake van een bekostigingsrelatie. Sociaal werkers werken in en naast wijkteams. Men richt zich onder andere op het bevorderen van sociale verbindingen in de wijk, het versterken van netwerken en ondersteunen van buurtinitiatieven. Zo worden vrijwilligerswerk, jongerenwerk, kinderwerk georganiseerd en worden ontmoetingen in buurthuizen, jongerencentra en dagbesteding voor kwetsbare bewoners gefaciliteerd. Armoede en schulden zijn een belangrijk thema voor de professionals en vrijwilligers van het sociaal werk. Zij zijn daarmee ook een belangrijke lokale partner in het beleid en de uitvoering, gericht op terugdringen armoede onder kinderen.

#### Voedselbanken

Om in aanmerking te komen voor voedselbankpakketten moeten ontvangers na aftrek van de vaste lasten minder dan 180 euro per maand (bedrag voor alleenstaanden/per gezinslid komt daar 70 euro bij) te besteden hebben en meewerken aan begeleiding naar een betere situatie. Die begeleiding wordt uitgevoerd door lokale organisaties waarmee de voedselbank overeenkomsten heeft gesloten. Het verstrekken van voedselpakketten duurt maximaal drie jaar. Uitzonderingen worden toegekend

---

17 Zie [www.jeugdsportfonds.nl](http://www.jeugdsportfonds.nl) en [www.jeugdcultuurfonds.nl](http://www.jeugdcultuurfonds.nl).

op casusniveau, alleen voor mensen die echt wel willen maar niet kunnen, zoals chronisch zieken of gehandicapten. Gemiddeld maken mensen één jaar gebruik van de voedselbank. Mensen worden aangemeld bij de voedselbank via professionals, gemeenten, of melden zichzelf aan. Er worden thans 90.000 voedselpakketten per week verstrekt. Als er meer voedsel beschikbaar zou zijn, zouden meer deelnemers geworven kunnen worden. De voedselbanken bereiken naar eigen zeggen 40.000 kinderen per week. De voedselbanken zien zichzelf als een symptoombestrijder met noodhulp. Tegelijkertijd draagt deze organisatie bij aan het verminderen van verspilling van voedsel; er worden jaarlijks miljoenen euro's aan voedsel weggegooid door Nederlandse producenten en verkopers. De Vereniging van Nederlandse Voedselbanken vindt dat voedsel de belangrijkste levensbehoefte is voor kinderen én ouders<sup>18</sup>.

### Kerken

Kerken zijn een belangrijke partij in de praktijk van het bestrijden van armoede. Vrijwel alle kerken hebben aandacht voor armoede. Er worden armoedeprojecten gesteund en kerken lobbyen bij de landelijke en lokale politiek. Op lokaal niveau werken kerken samen met lokale Leergeld stichtingen, voedselbanken en gemeenten. Kerk in Actie doet driejaarlijks onderzoek naar armoede bij de diaconale organisaties. Uit een recent onderzoek onder 3.633 kerkgenootschappen, zowel protestants als katholiek, blijkt dat ongeveer 80 procent van de diaconale organisaties betrokken is bij de ondersteuning van personen en of huishoudens die niet goed kunnen rondkomen<sup>19</sup>. Zij geven vooral financiële hulp door middel van giften en leningen, alsmede materiële hulp in natura. Interessant is dat financiële hulp vaak gericht is op het voorkomen dat huishoudens worden afgesloten van nutsvoorzieningen en dat er huisuitzetting plaatsvindt. In mindere mate is er sprake van hulp bij het voorzien in eerste levensbehoeften. Bij het bieden van ondersteuning is niet van belang of betrokkene lid is van de betreffende geloofsgemeenschap. In totaal kregen de diaconale organisaties 49.000 aanvragen. Bij elkaar hebben deze organisaties 36 miljoen euro besteed aan individuele, collectieve en andere hulpverlening (in 2012 was dat 29 miljoen euro). Als daarbij het aantal vrijwilligersuren wordt gekapitaliseerd, komt daar volgens het onderzoeksrapport naar schatting nog 38 miljoen euro bij. In het rapport wordt geconcludeerd dat de overheid meer kan doen aan het voorkomen van armoede, door zeer kwetsbare groepen meer en gericht te ondersteunen en minder bureaucratisch te werken. De kerken geven aan hulp te bieden, omdat de overheid niet voldoende garanties biedt op het voorkomen van armoede.

<sup>18</sup> Vereniging van Nederlandse Voedselbanken (2016) *Voedselbank Reglement*.

<sup>19</sup> Raad van Kerken (2016) *Armoede in Nederland 2016*.

Ook andere geloofsgemeenschappen hebben mogelijk voorzieningen om hun leden te ondersteunen in armoedesituaties. Daarover is geen actuele informatie voorhanden.

En tal van andere initiatieven

Naast de beschreven organisaties ook nog andere initiatieven en organisaties actief zijn op het gebied van bestrijden armoede kinderen zoals Stichting Jarige Job (verjaardagspakketten voor kinderen), Nationaal Fonds Kinderhulp (bijdragen aan kinderen voor participatie), Kansfonds (bijdragen voor de meest kwetsbare mensen), Kledingbanken (et cetera). Het voert op deze plaats te ver om alle initiatieven in detail te beschrijven.

### 3.6 **Beleid in andere landen**

Scandinavische landen zijn een voor de hand liggende benchmark voor vergelijking. Hun armoedecijfers onder kinderen zijn systematisch laag. De eerste reden hiervan is de effectiviteit van de sociale voorzieningen; de tweede is dat zowel vaders als moeders werkzaam zijn<sup>20</sup>.

Uit figuur 3.3 hieronder blijkt dat in Nederland in 2015 ten opzichte van 2008 iets minder kinderen weten te ontsnappen uit armoede door het stelsel van belastingen en sociale voorzieningen. Andere Europese landen (zoals Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Scandinavische landen) lijken er beter in geslaagd om het armoedepercentage onder kinderen te reduceren via het stelsel van belastingen en sociale voorzieningen. Echter, de analyse is te beperkt om sterke conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van de sociale stelsels en vereist meer onderzoek<sup>21</sup>.

Uit figuur 3.3 kan men ook afleiden dat landen onderling sterk verschillen tussen 2008 en 2015. Zo was Zweden in vergelijking met andere landen succesvol in 2008, en in veel mindere mate in 2015. Omgekeerd doen Ierland en Engeland in 2015 het veel beter dan in 2008 nog het geval was.

---

20 Esping-Andersen, G. [et al.] (2002) A child-centred social investment strategy. In: Esping-Andersen, G. (eds.) *Why we need a new welfare state*. pp. 26-67.

21 Caminada, K. [et al.] Effectiveness of poverty reduction in the EU: A descriptive analysis, *Poverty & Public Policy* 1 (2):5-5, January 2009, pp. 1-49.

Figuur 3.3 Kinderen die uit armoede ontsnappen door het stelsel van belastingen en sociale voorzieningen



Bron: Caminada (2016) op basis van Eurostat.

Eenoudergezinnen kunnen problematisch zijn voor kinderen omdat ze een laag inkomen combineren met minder ouderlijke aandacht aan kinderen (indien de ouder werkt). Daarbij is een baan met een toereikend inkomen de sleutel tot het ontsnappen uit armoede.

Ter illustratie van hoe verschillende landen sturen op het terugdringen van armoede en armoede onder kinderen, en voor zover vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, valt te wijzen op het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019. In 2006 werd Vlaanderen in Actie (ViA) in het leven geroepen, het eerste sociaaleconomisch forum met verantwoordelijken uit alle geledingen van de samenleving<sup>22</sup>. In 2007 heeft ViA zich ten doel gesteld dat Vlaanderen zich qua armoedebestrijding in 2020 bij de allerbeste regio's van Europa kan scharen.<sup>23</sup> Hiertoe is in 2009 het Pact 2020 gesloten door partners van ViA, waaronder de Vlaamse regering en de sociale partners. Elk jaar meet ViA aan de hand van indicatoren of Vlaanderen op de goede weg is om de doelstellingen te halen. Eén van de doelstellingen is dat er tegen 2020 in elke gemeente een armoedebegeleider/coach is die gezinnen in armoede actief opspoort, begeleidt en gericht doorstuurt naar de juiste instanties met het oog op structurele participatie in de samenleving.<sup>24</sup> Er is sprake van een

22 <http://www.vlaandereninactie.be/over/voorgeschiedenis>

23 <http://www.vlaandereninactie.be/over/voorgeschiedenis>

24 <http://jeugdactie.be/armoede/>

structureel en participatief armoedebestrijdingsbeleid op basis van concrete doelstellingen, geformuleerd voor elk van de sociale grondrechten<sup>25</sup>.

### 3.7 **Samenvattende conclusies**

Het terugdringen van (de oorzaken en effecten van) armoede onder kinderen is een verantwoordelijkheid van de ouders en overheid samen. Ouders moeten hun verantwoordelijkheid nemen, maar er is een relatief grote en relatief constante groep arme kinderen waarvan hun ouders hiertoe (tijdelijk) niet in staat zijn.

Bij de bestrijding van armoede onder kinderen zijn verschillende partijen op zowel landelijk als lokaal niveau betrokken, publiek en privaat. Het Rijk heeft de uitvoering van het armoedebeleid en de bestrijding van armoede onder kinderen grotendeels gedecentraliseerd naar gemeenten. Ook scholen en het maatschappelijk middenveld spelen een grote rol. Het Rijk is aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem. Het Rijk zet landelijke instrumenten in gericht op het versterken van de economische en financiële zelfredzaamheid van mensen, en op het verminderen van de effecten van armoede onder kinderen. Het Rijk faciliteert gemeenten, het maatschappelijk middenveld via wet- en regelgeving, budgetten en subsidies.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het benodigde maatwerk en de uitvoering van het armoedebeleid en terugdringen van armoede onder kinderen. Lokaal maatwerk is daarbij een belangrijk uitgangspunt, en komt tot uiting in verschillende lokale accenten in beleid. Er worden financiële bijdragen verstrekt, maar ook hulp in natura. Deze regelingen en verstrekkingen zijn veelal inkomensafhankelijk, waarbij een strikte grens geldt voor wie wel en wie niet in aanmerking komt. Er zijn bovendien veel verschillende lokale regelingen, en er vinden veel verstrekkingen plaats. Over het daadwerkelijke bereik van de groepen die dergelijke voorzieningen en ondersteuning nodig hebben, wordt in de hoofdstukken 4 en 5 meer inzicht verschaft. Daarbij zal in beeld komen dat dit aanzienlijk verschilt voor de twee belangrijkste groepen kinderen in armoede, namelijk in werkende en uitkeringsgerechtigde huishoudens.

Op lokaal niveau wordt op allerlei dossiers rondom het kind al samengewerkt met het onderwijs. De samenwerking verschilt per onderwijstype en per gemeente.

---

<sup>25</sup> <https://armoede.vlaanderen.be/?q=vlaams-actieplan>

Onderwijs is een belangrijke partner bij het signaleren en bestrijden van sociale uitsluiting. Soms zijn schoolkosten relatief hoog voor de doelgroep. Er wordt op lokaal niveau ook intensief samengewerkt tussen gemeenten en het maatschappelijk middenveld. De intensiteit van die samenwerking verschilt per gemeente en per organisatie, maar neemt overall toe. Daarbij spelen politieke overwegingen, beschikbaarheid van financiën, uitvoeringskosten en verwachte effectiviteit een rol.

Ondanks de grote inspanningen van de diverse partijen is dit (nog) niet terug te zien in dalende aantallen kinderen in armoede. Vergelijkbare landen lijken betere resultaten te realiseren op dit vlak. De samenwerking tussen overheden, met scholen en maatschappelijk middenveld, is voor verbetering vatbaar. De gemeenten zouden daarin actief de lead moeten nemen en moeten zorgen voor de nodige coördinatie en afstemming. Armoede kan vroeger worden gesignaleerd en noden van kinderen kunnen sneller worden geledigd. Ook de vormgeving van lokale regelingen en de voorwaarden voor het gebruik ervan, gericht op bestrijding armoede onder kinderen, vragen om verbetering opdat de beoogde doelgroep ook daadwerkelijk wordt bereikt. In de hoofdstukken 4 en 5 zal nader worden ingegaan op de gesignaleerde knelpunten en op voorstellen van de raad om tot een meer integrale aanpak te komen.



## 4 Knelpunten in bestaande kindvoorzieningen

In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of het Nederlandse instrumentarium voldoende geëquipeerd is om armoede onder kinderen tegen te gaan en waar mogelijkheden liggen tot verbetering en tot verhoging van effectiviteit met het oog op het realiseren van de beoogde doelen. Het huidige instrumentarium richt zich, naast algemene inzet op werk en inkomensondersteuning, met name op het bieden van compensatie om de gevolgen van armoede onder kinderen te bestrijden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen die specifiek op kinderen gericht zijn.

### 4.1 Maatregelen specifiek voor kinderen in armoede

In hoofdstuk 3 is gewezen op het gemeentelijke Kindpakket met een bundeling van voorzieningen in natura die direct ten goede komen aan kinderen in armoede. Hoewel het aandeel gemeenten met een Kindpakket in korte tijd aanzienlijk is gegroeid, biedt ongeveer de helft van de gemeenten een Kindpakket aan. Naar verluidt hebben vrijwel alle middelgrote en grote steden een Kindpakket. Het aanbieden van het Kindpakket betekent niet dat de gehele beoogde doelgroep wordt bereikt en dat de doelstellingen worden gerealiseerd. Uit een recent onderzoeksrapport blijkt dat bij iets minder dan de helft van de gemeenten het gebruik niet bekend is.

De gemeenten die wel een schatting van het bereik en gebruik konden maken, gaven aan dat op jaarbasis gemiddeld 64 procent van de kinderen die in beeld zijn voor het Kindpakket van een of meerdere voorzieningen gebruik maakt. Echter, in eenzesde van de gemeenten ligt het gebruik tussen de 25 en 50 procent. Als redenen van het lage gebruik worden aangevoerd: de recente invoering, dat de communicatie nog niet is gestart en dat voorzieningen uitsluitend digitaal kunnen worden aangevraagd. Niet uit te sluiten valt dat ook niet alle kinderen die mogelijk gebruik zouden kunnen maken van het Kindpakket in beeld zijn. Daar waar sprake is van een hoog gebruik (hoewel niet bekend is of alle gerechtigde kinderen worden bereikt) blijkt sprake van een nauwe samenwerking met maatschappelijke partners zoals Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds, kerken en scholen.



Tabel 4.1 Feitelijk gebruik van het Kindpakket, naar type gemeente en totaal

Feitelijk gebruik	G36 (N=16)	Overig (N=26)	Samenwerkingsverband (N=33)	Totaal (N=75)
<25%	0%	4%	0%	1%
25% tot 50%	13%	31%	9%	17%
50% tot 75%	38%	35%	52%	43%
75% tot 100%	50%	31%	39%	39%
<b>Gemiddeld gebruik</b>	<b>70%</b>	<b>58%</b>	<b>70%</b>	<b>64%</b>

Percentages tellen door afrondingsverschillen niet exact op tot 100 procent

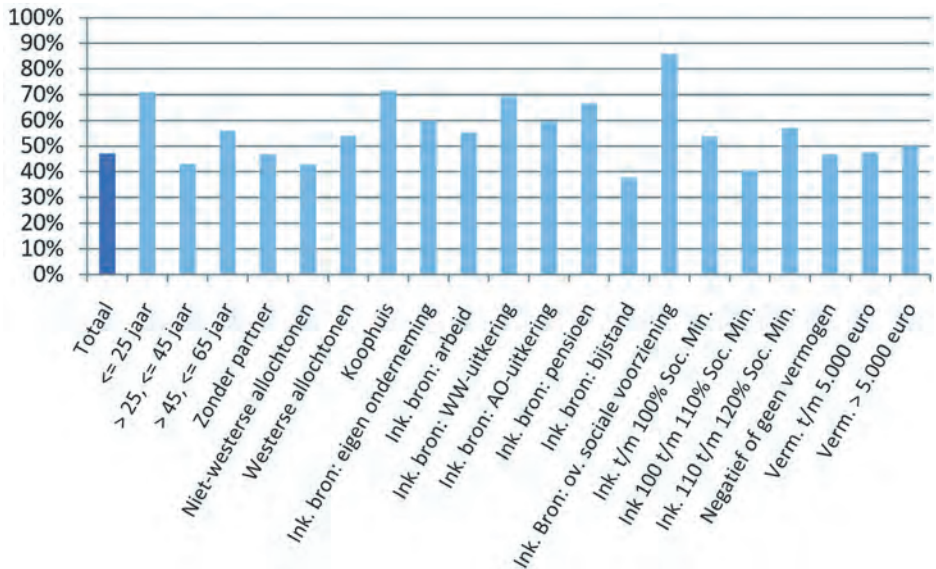
Bron: Bureau Bartels (2016) *Vervolgonderzoek naar Kindpakketten 2016*.

Zoals in een eerdere paragraaf geschetst, levert het maatschappelijk middenveld ook een aanzienlijke bijdrage aan de ondersteuning van kinderen in armoede. Vrijwel alle organisaties geven aan dat zij nog niet de gehele doelgroep (arme huishoudens / kinderen in armoede) bereiken met hun aanbod. Er is derhalve ook sprake van niet-gebruik ten aanzien van deze voorzieningen.

## 4.2 Niet-gebruik regelingen voor maatschappelijke participatie van kinderen

Het niet-gebruik van (gemeentelijke) regelingen voor de maatschappelijke participatie van rechthebbende schoolgaande kinderen werd in 2011 (dus voordat de Kindpakketten werden ingevoerd) geschat op 47 procent (zie figuur 4.1). Het betrof regelingen in het kader van de categorale bijstand, maar ook regelingen zoals toeslagen via de individuele bijzondere bijstand.

Figuur 4.1 Niet-gebruik regelingen voor maatschappelijke participatie van kinderen, door mensen met schoolgaande kinderen naar kenmerken



Weergegeven zijn de niet-gebruikspercentages van de rechthebbenden met een inkomen tot de gemeentelijke inkomensgrens in 2008 voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen, onderscheiden naar achtergrondkenmerken.

Bron: SEO (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*.

Het aantal werkende minima (mensen in loondienst en mensen met een eigen bedrijf) dat bekend is met en gebruik maakt van gemeentelijke voorzieningen voor inkomensondersteuning en participatieondersteuning, is beperkt. In een recent onderzoek van de gemeente Amsterdam naar het bereik van bestaande regelingen werd geconcludeerd dat de complexiteit van het aanbod en van procedures daarbij het belangrijkste probleem is alsmede de wijze waarop de informatie wordt aangeboden. Dat staat de effectiviteit van de regelingen in de weg<sup>1</sup>. Werkende minima blijken nauwelijks spontaan gemeentelijke regelingen aan te vragen. Zij zijn ook niet altijd in beeld bij de gemeente, waardoor zij niet worden aangeschreven. Eenvoud van regelingen speelt een grote rol in de mate van gebruik (positief in dit kader zijn de ov-pas en het Kindpakket). Regelingen waarin gebruikers meerdere stappen moeten ondernemen worden minder optimaal gebruikt. Daarnaast is het aansluiten bij behoeften van de doelgroep van invloed op het gebruik. Het onder-

1 Gemeente Amsterdam (2015) *Amsterdamse armoedemonitor 2014 deel 2*, p. 44 en verder.

zoek merkt ten slotte op dat er nog geen of weinig inzicht is in het bereiken van het beoogde maatschappelijke doel van deze regelingen<sup>2</sup>.

### 4.3 **Samenvattende conclusies**

Er vindt veel inzet plaats op het bestrijden van de gevolgen van armoede voor kinderen. Kindpakketten met een bundeling van voorzieningen in natura zijn in opkomst. Meer dan de helft van de gemeenten biedt een dergelijk pakket aan. Het gebruik van het Kindpakket door de doelgroep bedraagt naar schatting van gemeenten gemiddeld 64 procent, waarbij er een grote onderlinge variatie bestaat en bij veel gemeenten ook niet bekend is of de beoogde doelgroep ook wordt bereikt. Het maatschappelijke middenveld pleegt een grote inzet om aanvullende voorzieningen te bieden voor kinderen in armoede. Ook bij deze voorzieningen is sprake van niet-gebruik. Bij gemeenten wordt geconstateerd dat werkende minima nauwelijks worden bereikt met de voorzieningen. Het niet-gebruik hangt ook samen met de complexiteit van het aanbod en van de procedures. Het is niet altijd duidelijk of de bedoelde regelingen het beoogde maatschappelijke doel (participatie en/of inkomensondersteuning) bereiken, daarvoor zijn meetbare doelen noodzakelijk.

---

2 Rekenkamer Amsterdam (2016) *Tweede opvolgsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam*, p. 15 en verder.

## 5 Oorzaken en knelpunten op systeemniveau

In dit hoofdstuk worden knelpunten meer op systeemniveau beschreven. Armoede onder kinderen is onlosmakelijk verbonden met de armoede van hun ouders. Het terugdringen van armoede onder kinderen vraagt daarom ook inzicht in knelpunten rondom werk en inkomensondersteuning, schulden, gedragswetenschappelijke inzichten, en het perspectief van kinderrechten. Hierbij worden de adviesvragen betrokken over de participatie en inkomenspositie van de ouders, en hoe de economische positie van de ouders kan worden versterkt teneinde negatieve effecten op kinderen te voorkomen.

### 5.1 Werkend uit de armoede komen

Het bevorderen van betaald werk is een belangrijke pijler in het armoedebeleid van landen. Ook het Nederlandse armoedebeleid is primair gericht op het bevorderen dat mensen via werk uit de armoede komen. In de ‘Europa 2020 groei-doelstellingen’ is bijvoorbeeld het streven naar 75 procent arbeidsparticipatie opgenomen, in samenhang met een doelstelling om te komen tot een vermindering van 20 miljoen mensen in, of met kans op, armoede en sociale uitsluiting. De EU-lidstaten hebben zelf doelstellingen vastgesteld binnen het kader van de Europa 2020-strategie om de populatie in armoede en sociale uitsluiting te verkleinen. De Nederlandse doelstelling met betrekking tot armoede en uitsluiting is vertaald in het streven naar een reductie van 100.000 personen in een huishouden met een lage werkintensiteit in 2020. Dit is op basis van een van de drie indicatoren die in EU-verband wordt gehanteerd om de kans op armoede en sociale uitsluiting te meten. Mede door de crisis is de realisatie van de doelstelling achtergebleven. In het laatste Nederlandse voortgangsrapport (Nationaal Hervormingsprogramma 2016, waarin data over 2014 zijn opgenomen) werd vermeld dat er met betrekking tot de nationale armoededoelstelling een achterstand is opgelopen van 67.000 huishoudens. De doelstelling voor Nederland is daarmee in 2016 opgelopen tot 167.000 huishoudens. Cumulatief zijn er in Europa in 2015 in vergelijking met het startpunt waarop de EU-doelstelling werd bepaald, 1,7 miljoen mensen meer met een risico op armoede.

#### 5.1.1 Re-integratie naar (meer) werk

Armoede onder kinderen beweegt enigszins mee met de conjunctuur, zie figuur 2.1. Een toename van de werkgelegenheid leidt echter niet per definitie tot een lager armoedecijfer. Zo liet onderzoek zien dat in landen waar toch al een hoge arbeids-

participatie is, het armoedecijfer door verhoging van de arbeidsparticipatie nauwelijks zal veranderen<sup>1</sup>. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat mensen in armoede niet voldoende kunnen profiteren van de banengroei, en dat een betaalde baan niet altijd leidt tot voldoende inkomen om uit armoede te komen, bijvoorbeeld omdat men instroomt in een laagbetaalde baan en/of een kleine deeltijdbaan. Ook het behoud van het werk kan een probleem zijn. Uitstroom naar werk is lang niet altijd duurzaam.

Volgens het SCP is vooral het vinden van werk met meer uren of beter betaald werk een belangrijke factor bij het zich ontworstelen aan armoede<sup>2</sup>. In Nederland is er juist een groot aanbod van deeltijdwerk. Om een groter besteedbaar inkomen te verwerven, zijn vooral voltijdbanen of grote deeltijdbanen nodig. Werklozen in de doelgroep behoeven dus niet zomaar een baan, maar een baan die meer opbrengt dan hun inkomen in de periode daarvoor. Naast de inzet op ‘werken moet lonen’, is het dus van belang in te zetten op het vinden van werk dat voldoende oplevert om op een hoger inkomensniveau te komen en daarmee uit afhankelijkheid te komen.

De kans op het vinden van beter betaald werk met voldoende uren neemt toe als samen met de betrokkene een plan wordt opgesteld en als er een beter beeld is van de daaraan gekoppelde salarissen. Bij de concretisering hiervan kan worden voortgebouwd op inzichten die zijn opgedaan met Mobility Mentoring (zie paragraaf 5.7.1) in de Verenigde Staten. Binnen de categorie banen waarvoor een laag kwalificatieniveau is vereist, bestaat een grote diversiteit aan start- en eindsalarissen. Het gemiddelde startsalaris van een secretaresse is bijvoorbeeld aanzienlijk lager dan dat van een administratief medewerker<sup>3</sup>. Veel mensen (en wellicht ook de professionals in de re-integratie) hebben een onvolledig beeld van die salarissen. Door in te zetten op re-integratie naar de wat beter betaalde banen, met voldoende uren, kan betrokkene zich effectiever uit armoede en schulden ontworstelen.

Verder kan lering worden getrokken uit onderzoek van de Inspectie Werk en inkomen in 2011. Op basis van interviews met ervaringsdeskundigen concludeerde de Inspectie dat het aan het werk gaan vanuit een armoedesituatie (i.c. mensen met een bijstandsuitkering) vooral een samenspel is tussen de bijstandsgerechtigde,

---

1 Marx, I., [et al.] (2012) Can higher employment levels bring down relative income poverty in the EU? *Journal of European Social Policy*, december 2012.

2 Hoff, S. (2010) *Uit de armoede werken; Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede*.

3 Madern, T. (2016) *Stop geldstress*, presentatie tijdens het congres ‘Mobility Mentoring’, Platform 31/ Hogeschool Utrecht op 10 november 2016. Hiermee wordt overigens niet geïmpliceerd dat het inkomen van een secretaresse dus als onvoldoende moet worden aangemerkt.

diens persoonlijke kenmerken, zijn sociale omgeving, de werkcoach en de werkgever<sup>4</sup>. Hoewel sommige betrokkenen aangaven er financieel op achteruit te zijn gegaan na het aanvaarden van werk, was dat voor hen geen reden om het werk weer te willen te beëindigen. Verder bleek uit dat praktijkonderzoek dat persoonlijke eigenschappen zoals doorzettingsvermogen, een positieve instelling, initiatiefrijk en intrinsieke motivatie bijdragen aan het zich ontworstelen aan armoede. Daarbij kan de opstelling en het invoelingsvermogen van de gemeentelijke werkcoach een positieve stimulans zijn.

Er is een groep arme huishoudens waarin vrijwel niet wordt gewerkt omdat sprake is van een cumulatie van belemmerende factoren zoals lage opleiding en een 'dependency trap'. Werkend uit de armoede komen kan eveneens worden belemmerd door de systematiek van uitkeringen en/op inkomensbijdragen en toeslagen. Die kan ertoe leiden dat het vinden van werk door de ene persoon in een huishouden, inkomensgevolgen heeft voor de rest van het huishouden. Denk aan het stopzetten van een uitkering of verminderen van toeslagen. Om in die situaties uit de armoede te komen zouden beide (werkloze) ouders tegelijkertijd een baan moeten vinden.

### 5.1.2 Werk moet lonen

Een van de pijlers in het armoedebeleid is het aan het werk helpen van de doelgroep. Daarbij is werken moet lonen een belangrijk uitgangspunt. Het gaat om het lonen van werk ten opzichte van een uitkering en om het voordeel van meer (uren) werken. Wie meer werkt en daardoor meer verdient, zou ook meer moeten overhouden. Dat blijkt niet zonder meer het geval als gevolg van de marginale druk en de armoedeval. In de periode 2010-2014 is de stijging van de cao-lonen achtergebleven bij die van de prijzen. De koopkracht is verder gedaald door lastenstijgingen.

Sinds de crisis in 2008 zijn de totale lasten met 27 miljard euro gestegen. Vooral in de vorm van extra lasten op arbeid. De lastenverlichting van 5 miljard euro in 2016 betreft een beperkte correctie op deze lastenstijging.

#### Marginale druk

De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is een combinatie van de

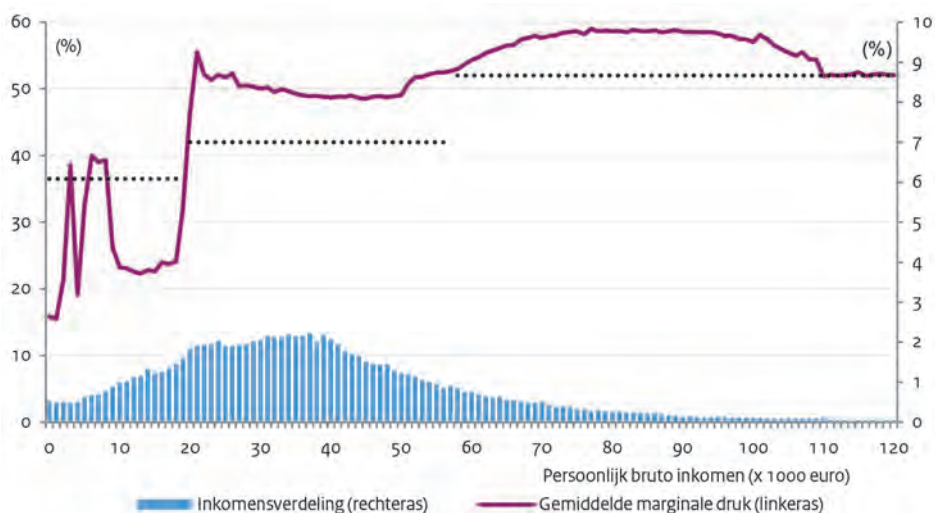
---

<sup>4</sup> Inspectie Werk en Inkomen (2011) *Verkennde studie: "dat werkt", ervaringen van mensen die zich aan uitkeringsafhankelijkheid hebben weten te ontworstelen.*

schijftarieven (inclusief aftrekposten) en diverse inkomensafhankelijke regelingen zoals de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het werknemersdeel van de pensioenpremies.

Er is vooral sprake van een hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen. Verder hebben huishoudens met de laagste inkomens een verzilveringsprobleem. Doordat ze weinig inkomstenbelasting verschuldigd zijn, kunnen zij niet maximaal van fiscale kortingen profiteren, terwijl zij hiervan wel afhankelijk zijn.

Figuur 5.1 Marginale druk en verdeling van werknemers naar persoonlijk inkomen, 2015



Bron: CPB (2015) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*.

Figuur 5.1 laat de gemiddelde marginale druk zien naar het persoonlijk bruto inkomen van werknemers in Nederland<sup>5</sup>. Vooral rond het persoonlijk bruto-inkomen van 20.000 euro is een sterke stijging van de gemiddelde marginale druk waarneembaar. Dit wordt veroorzaakt door het gelijktijdig afbouwen van heffingskortingen en toeslagen. De sterke stijging van de marginale druk zal in deze inkomensgroep (en mogelijk ook voor de groep met inkomens iets daaronder) een ontmoedigend effect hebben om meer uren te gaan werken. Er is sprake van een flinke spreiding rond de gemiddelde marginale druk. Vooral alleenverdieners met kinderen hebben te

5 De Graaf-Zijl, M. [et al.] (2015) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, CPB boek 16.

maken met een bovengemiddelde marginale druk; dit komt zoals eerdergenoemd doordat deze groep extra toeslagen ontvangt.

Het toeslagensysteem is nu relatief ongericht<sup>6</sup>. De toeslagen hebben een breed bereik en zijn onvoldoende gericht op de groepen die dit het meeste nodig hebben. Door meer te richten op de onderkant kan er echter een hogere marginale druk voor werkenden ontstaan. Sinds de crisis zijn de lasten fors gestegen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Dit geldt vooral voor de lasten op arbeid. Lastenverlichting voor werkenden is nodig om de marginale druk te verlagen, zodat werk voldoende lonend wordt.

#### De armoedeval

De armoedeval kan gedefinieerd worden als het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken. De armoedeval kan worden gesplitst in vier delen. Het gaat dan om een te geringe toename in netto-inkomen of zelfs achteruitgang:

- Bij het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie (werkloosheidsval).
- Bij het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomsten (herintredersval).
- Het uitbreiden van het aantal gewerkte uren (deeltijdval).
- Het doorstromen naar een nieuwe baan vanuit een bestaande baan (doorstroomval).

De vraag is in welke mate vermindering van de armoedeval het arbeidsaanbod stimuleert. Dit is afhankelijk van de mate waarin de armoedeval in de praktijk een rol speelt bij de participatiebeslissingen op de arbeidsmarkt. De invloed van de armoedeval is afhankelijk van het perspectief op doorgroei op de arbeidsmarkt. Mensen die kans maken op een laagbetaalde baan, maar met een geringe kans om door te stromen naar beter betaalde banen, kunnen vaak op eigen kracht geen grote inkomensvoortgang vanuit een uitkeringssituatie realiseren. Voor mensen die geen kans maken op een laagbetaalde baan is de armoedeval niet het meest relevante probleem. Gebrek aan opleiding en capaciteiten en andere persoonlijke belemmeringen zorgen voor een lage participatiekans. Het CPB stelde in 2010 dat als werk meer gaat lonen de inspanningen om werk te zoeken toenemen en werkzoekenden minder kieskeurig worden bij het al dan niet accepteren van een baan. Het SCP gaf in 2010 aan dat de invloed van de armoedeval op het zoekgedrag bij aanvullende

---

6 Caminada, K. (2016) Hoorzitting SER 16 december 2016



inkomensafhankelijke regelingen beperkt is<sup>7</sup>. In 2010 stelde 40 procent van de mensen die vanuit de bijstand werk vonden aan er financieel niet op vooruit te gaan<sup>8</sup>. Dit kwam doordat men parttime werk vond, men vaak pas na enkele jaren een substantiële inkomensstijging door bijvoorbeeld periodiek en promotie realiseert, men nog schulden had of omdat het recht op een aanvullende uitkering verviel.

#### Concrete situaties combinatie marginale druk en armoedeval

In tabel 5.1 staat een voorbeeldbegroting van een gezin met een inkomen (kostwinner) en twee kinderen en een huurwoning. In de eerste kolom (basis) is alleen sprake van bijstand, in de kolommen daarnaast is sprake van inkomen uit werk. Wanneer het netto-inkomen wordt afgezet tegen de uitgaven, blijkt dat het gezin tot een inkomen van 35.000 euro per saldo tekort komt. Pas bij 40.000 euro is er voldoende aan de noodzakelijke uitgaven, maar ook dan is er nog onvoldoende voor uitgaven voor sociale participatie. In deze voorbeeldbegroting is sprake van kostwinners. Deze groep kent een relatief hoge marginale druk en daarmee een grotere armoedeval dan veel andere huishoudens. Wel laat de tabel zien dat een hoger brutoloon slechts in beperkte mate leidt tot een hoger besteedbaar inkomen. Dit staat op gespannen voet met het beginsel dat werk moet lonen.

---

7 SCP (2010) *Uit de armoede werken*.

8 Inspectie Werk en Inkomen (2010) *Armoedebestrijding*.

Tabel 5.1 Voorbeeldbegroting gezin (in euro's, een inkomen, twee kinderen)

Bruto inkomen	* basis	30.000	35.000	40.000
Netto inkomen	2.189	2.447	2.486	2.715
Huur/hypotheek	629	850	850	850
Energie & water	151	151	151	151
Lokale lasten	0	59	59	59
Verzekeringen	305	305	305	305
Telefoon, tv, internet	58	58	58	58
Onderwijs	37	37	37	37
Contributies/abo's	5	5	5	5
Vervoer	53	53	53	53
Kleding	169	169	169	169
Inventaris & onderhoud	133	133	133	133
Ziektekosten	99	99	99	99
Vrijetijdsuitgaven	0	0	0	0
Voeding	478	478	478	478
Huishoudelijke uitgaven	129	129	129	129
Totaal uitgaven	2246	2526	2526	2526
Saldo	-57	-79	-40	189
Sociale participatie	(264)	(264)	(264)	(264)

\* 'basis' staat voor het minimum voorbeeldinkomen dat het Nibud hanteert. Het nettobedrag onder basis is gelijk aan het besteedbaar inkomen voor een gezin met een bijstandsuitkering.

Bron: informatie Nibud tijdens hoorzitting SER-commissie, 16 december 2016.

Opgemerkt dient te worden dat de marginale druk van kostwinners substantieel hoger ligt dan voor tweeverdieners. Wanneer de niet-werkende partner erin slaagt een (deeltijd)baan te aanvaarden, kan een kleine stijging van het bruto-inkomen leiden tot een substantiële stijging van het netto besteedbaar inkomen.

Ondanks de cijfers in deze tabel moet worden geconstateerd worden dat voor de overgrote meerderheid van de werkenden werken wel loont. Werken is ook vaak een opstap om verder te komen in het leven. Hoger inkomen is niet voor iedereen het argument om werk te accepteren, en te weinig voortuitgang is geen reden het werk te beëindigen. Hierbij spelen zelfredzaamheid en sociale omstandigheden, waaronder het opleidingsniveau, een belangrijke rol. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen kwam naar voren dat angst voor een verlies van toeslagen of kwijtschelding van lokale heffingen vrijwel geen rol speelt bij het niet zoeken naar werk. Wel is het (vermeende) uitblijven van inkomensverbetering een van de redenen om niet actief werk te zoeken. Dit roept de vraag op of mensen die zich goed bewust zijn van het eventuele verlies van inkomensafhankelijke regelingen, zich net zo bewust zijn van financiële voordelen van werken, zoals de vakantietoeslag of een eindejaarsuitkering, doorstrommogelijkheden binnen de organisatie en fiscale voordelen die met werken samenhangen, zoals arbeidskorting, combinatiekorting, zelfstandigenaftrek, et cetera.

## 5.2 Inkomenspositie van mensen in armoede

Armoede hangt samen met een langdurig laag inkomen en met schulden<sup>9</sup>. Een op de tien huishoudens is arm (CBS-definitie armoede: laag inkomen). Maar niet alle mensen met een laag inkomen hebben te maken met armoede, dat hangt onder andere af van de gezinssamenstelling en in hoeverre men gebruik weet te maken van de juiste voorzieningen.

Volgens het Nibud komt bijna een op de vijf van de Nederlandse huishoudens moeilijk tot zeer moeilijk rond en heeft een op de drie huishoudens betalingsachterstanden. Circa 67 procent van de alleenstaanden met kinderen geeft aan moeilijk rond te kunnen komen<sup>10</sup>. Tien procent van deze huishoudens is niet in staat de betalingsachterstanden binnen drie jaar weg te werken. Ongeveer 10 procent dreigt in dezelfde situatie terecht te komen<sup>11</sup>. De meest voorkomende redenen die huishoudens aangeven is dat de uitgaven stijgen en de inkomsten gelijk blijven (40 procent), dat er weinig inkomsten zijn (38 procent) en dat sprake is van hoge vaste lasten (35 procent). Uitkeringsgerechtigden die moeilijk rondkomen geven relatief vaak aan dat ze moeilijk rondkomen omdat ze te weinig inkomsten hebben. Te hoge vaste lasten en zorgkosten (bijvoorbeeld eigen risico, aanvullende verzekering) zijn nu de belangrijkste redenen voor de betalingsachterstanden<sup>12</sup>.

---

9 Knooppunt Kerk en Armoede (oktober 2016) *Armoede in Nederland 2016*.

10 Nibud (2015) *Geldzaken in de praktijk*.

11 NVVK/ Divosa (15 sept 2016) *Presentatie tijdens het congres Armoede en schuldhulp*.

12 Nibud (2015) *Geldzaken in de praktijk*.

Ook andere groepen hebben te maken met tekorten en financiële problemen. Een modaal inkomen is het meest voorkomende inkomen in Nederland en bedraagt in 2016 36.500 euro bruto per jaar en ongeveer 2.012 euro netto per maand. Ook onder deze groep hebben huishoudens te maken met tekorten, zeker als er ook sprake is van schulden. Van de huishoudens met schulden heeft 75 procent een maandinkomen tot 3.000 euro. Naarmate het inkomen hoger is er bovendien sprake van hogere schulden<sup>13</sup>. Daarbij wordt opgemerkt dat er geen directe relatie is tussen het al dan niet op orde hebben van de eigen administratie en betalingsachterstanden.

### 5.2.1 Financiële buffers van huishoudens

Uit eerdere berekeningen van het Nibud blijkt dat iedereen minstens 3.550 euro aan spaargeld zou moeten hebben voor vervanging en reparatie van consumptiegoederen, en/of om andere onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Een gezin met twee kinderen zou 5.000 euro achter de hand moeten hebben. De praktijk wijst uit dat circa 20 procent van de huishoudens een financiële buffer heeft van minder dan 1.000 euro, waarvan 20 procent geen enkele buffer<sup>14</sup>. Bijna 60 procent van de huishoudens beschikt niet over de minimale buffer van 5.000 euro die volgens het Nibud nodig is voor een huishouden met twee kinderen. Ongeveer 85 procent van de huishoudens zou wel graag een buffer willen hebben.

Armoede kan samengaan met een middelgroot of groot vermogen<sup>15</sup>. Bij het vaststellen of er sprake is van armoede, kijkt het SCP naar het besteedbare inkomen. Het financiële vermogen blijft buiten beschouwing. Hierdoor is het mogelijk dat mensen op grond van hun inkomen als arm worden gekwalificeerd, terwijl zij tegelijkertijd over een (flink) vermogen beschikken. Bijstandsontvangers hebben in het algemeen een gering vermogen, omdat zij aan een vermogenstoets moeten voldoen om voor de uitkering in aanmerking te komen. Het vermogen neemt sterk toe met de leeftijd. Ouderen hebben gemiddeld een veel groter vermogen dan jongeren, maar ook hier zijn er grote onderlinge verschillen. Een groot deel van het vermogen wordt opgebouwd via het eigen huis en het aanvullend pensioen. Deze vormen van vermogen zijn niet direct vrij besteedbaar om een inkomensdaling op te vangen. Het minst vermogend zijn alleenstaande ouders met minderjarige kinderen. Hun mediane vermogen kwam in 2012 uit op 2.000 euro<sup>16</sup>.

13 Nibud (8.11.2016).

14 Nibud (2012) *Een referentiebuffer voor huishoudens*.

15 Hoff, S. [et al.] (2016) *Armoede in kaart*, pp. 11-18.

16 CBS (2014) *Welvaart in Nederland*.

### 5.2.2 De kosten van kinderen

Het CBS heeft berekend dat één kind gemiddeld 17 procent van het besteedbaar inkomen kost, twee kinderen 26 procent, drie kinderen 33 procent en vier kinderen 40 procent. Dat betekent dat een gemiddeld eenoudergezin met twee kinderen in totaal ruim 650 euro per maand aan de kinderen uitgeeft<sup>17</sup>. Voor een paar met twee kinderen is dit bedrag ruim 800 euro (eenverdieners) respectievelijk 1.090 euro (tweeverdieners). De hogere kosten van kinderen bij de tweeverdieners komen vooral door de hogere bestedingen aan kinderopvang. Bijdragen via het kindgebonden budget en de kinderbijslag zijn hierbij aan de inkomenskant meegenomen en maken dus deel uit van het besteedbaar inkomen.

Uit een CBS-rapport van 2013 bleek dat ouders met jonge kinderen, ten opzichte van paren zonder kinderen en ouders met oudere kinderen, het grootste risico op armoede lopen<sup>18</sup>. Ook kampen zij meer dan andere paren met financiële beperkingen. Naarmate de leeftijd van het jongste kind stijgt, wordt het risico op armoede kleiner. Stellen met meerderjarige kinderen hebben met ruim procent de kleinste kans op armoede. Ouders van wie het jongste kind nog geen 4 is, hebben een kans van 8 procent op armoede. In 2011 liep bijna 7 procent van de ouders met minderjarige kinderen risico op armoede. Hun inkomen lag onder de lage-inkomensgrens. Gezinnen met drie of meer kinderen hadden met 12 procent een bijna twee keer zo grote kans op armoede als gezinnen met maar een of twee kinderen. Ouders met jonge kinderen hebben vaak een lager inkomen doordat de moeder minder gaat werken. Tegelijkertijd nemen de kosten toe, zowel door extra dagelijkse uitgaven als door bijvoorbeeld de kosten van kinderopvang. Overigens kunnen ouders ook tegemoetkomingen, kinderopvangregelingen en ontlastende secundaire arbeidsvoorwaarden verkrijgen. Hoe ouder de kinderen, hoe hoger het inkomen en het vermogen van de ouders zijn, zo concludeerde het CBS. Het inkomen stijgt dankzij werkervaring, terwijl het vermogen toeneemt door een afnemende hypotheekschuld en een beter gevulde (pensioen)spaarpot.

De komst van een eerste kind leidt tot een gemiddeld koopkrachtverlies van bijna 20 procent<sup>19</sup>. In deze berekening zijn de extra kosten al verdisconteerd in de koopkrachtmaat, zodat het koopkrachtverlies moeten worden toegeschreven aan een

---

17 CBS Statline (2015) *Inkomens huishoudens 2015*. Dit is aan de hand van CBS-gegevens over de gemiddelde inkomens van een aantal typen huishoudens berekend.

18 CBS (2013) *Welvaart van paren met en zonder kinderen*.

19 Bos, J., Hooghiemstra, J. (2004) Het gezinsdal; verandering van koopkracht na het krijgen van kinderen. In: *Bevolkingstrends*, 4e kwartaal 2004, pp.61-67.

vermindering van de inkomsten<sup>20</sup>. Veel paren kiezen na de geboorte van hun kind tot een herverdeling van de arbeidsuren, feitelijk gaan dan vooral moeders minder uren werken of besluiten zij om (tijdelijk) helemaal te stoppen met werken. In 2014-2015 ging 36 procent van de werkende vrouwen minder uren werken en stopte 11 procent helemaal met hun baan. Er is wel sprake van een dalende trend: tien jaar eerder ging het nog om 46 procent en 13 procent<sup>21</sup>.

### 5.3 Werk en inkomen

Het hebben van een betaalde baan is geen garantie dat men niet arm is. De belangrijkste oorzaak van armoede onder werkenden is te weinig uren werken of niet het hele jaar werk hebben. In absolute aantallen zijn er 219.000 arme kinderen met werkende ouders. Dit is 58 procent van het totale aantal arme kinderen. In iets meer dan de helft van de gevallen gaat het om kinderen van wie de ouders in loondienst werken, van de rest werken de ouders als zelfstandige.

Werkenden in loondienst hebben relatief weinig met armoede te maken. Van de kinderen uit gezinnen met loon als belangrijkste bron van inkomsten, is iets meer dan 5 procent arm. Het zelfstandig ondernemerschap vormt een minder goede buffer tegen armoede; van de kinderen uit huishoudens die voornamelijk leven van winst uit eigen onderneming is 13 procent arm<sup>22</sup>. Zzp'ers zijn iets vaker arm dan zelfstandigen met personeel. Het SCP merkt in een publicatie van 2014 op dat zzp'ers niet alleen vaker arm zijn dan vaste werknemers, maar ook vaker dan werknemers met een flexibel contract. Dat zzp'ers vaker arm zijn komt deels doordat zij geen ondergrens hebben aan hun inkomen, zoals in de vorm van het minimumloon<sup>23</sup>.

Naast zzp'ers, hebben ook werkenden met een flexibel arbeidscontract en/of deeltijdwerkers een groter risico op armoede. Zo hebben deeltijders die minder dan twintig uur per week werken een beduidend groter risico op armoede dan werkenden die meer uren per week werken. Net als bij de niet-werkenden, is de huishoudsamenstelling van deze groep ook van invloed op het armoederisico. Alleenstaande werkende ouders met thuiswonende kinderen hebben veruit het vaakst een laag inkomen, gevolgd door de alleenverdieners. Ook de gezondheid hangt samen met het armoederisico. Dit komt deels doordat mensen met een gezondheidsaandoe-

20 In de koopkrachtmaat is gebruik gemaakt van gestandaardiseerde inkomens, waarin rekening is gehouden met de samenstelling van het huishouden.

21 SCP, (2016) *Emancipatiemonitor 2016*.

22 Hoff, S. [et al.] (2016) *Armoede in kaart*, pp. 7-18.

23 Josten, E. [et al.] (2014) *Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers*. pp. 18-23.

ning meer moeite hebben om goed betaald werk te krijgen (selectie). Daarnaast hebben mensen met lage inkomsten minder gezondheidsvaardigheden, wat zich uit in ongezond gedrag zoals roken, inactiviteit en slechtere voeding (causatie).

Laagbetaald en onzeker werk (precaire arbeid) heeft een grote overlap met armoede<sup>24</sup>. Bijna één op de vijf mensen met preciaire arbeid, had in 2012 een huishoudensinkomen onder de armoedegrens. Andersom had de meerderheid van de werkende armen, 58 procent in 2012, preciaire arbeid. Veel werkende armen zijn dus niet alleen arm, maar lopen ook een verhoogd risico op terugval naar een nog lager inkomen door werkonzekerheid. De overige werkende armen bestaan uit twee groepen: de ene groep (15 procent van de werkende armen) heeft een laag uurloon, maar een vast contract; de andere groep (27 procent van alle werkende armen) heeft geen laag uurloon, maar is toch arm door bijvoorbeeld een geringe arbeidsduur, een negatief inkomen uit vermogen (bijvoorbeeld betaalde rente), een partner met een negatief inkomen, een groot aantal financieel afhankelijke gezinsleden of door andere redenen.

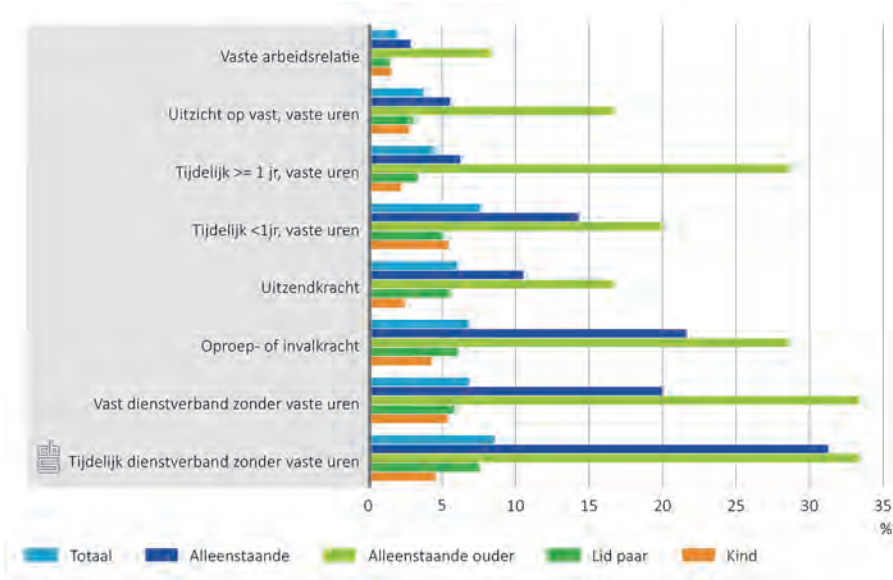
Het risico op armoede is in de ene beroepsgroep groter dan in de andere. Het armoederisico is het grootst in beroepen met veel zelfstandigen, gevolgd door laaggeschoolde functies waar bovengemiddeld vaak in deeltijd wordt gewerkt<sup>25</sup>. Beroepsgroepen met het hoogste armoederisico zijn middelbaar agrarisch werk (bijvoorbeeld boer), hoger cultureel werk (onder meer kunstenaar, journalist), middelbaar pedagogisch werk (bijvoorbeeld sportinstructeur), ongeschoold en laag dienstverlenend werk (bijvoorbeeld vakkenvuller, horecamedewerker), schoonmaakwerk en laag verzorgend werk (bijvoorbeeld alfahulp). Het SCP zal eind 2017 een analyse over werkende armen publiceren.

---

24 CPB, SCP (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, pp. 28-50.

25 CPB, SCP (2015) *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, pp. 28-50.

Figuur 5.2 Risico op armoede van werknemers naar type arbeidsrelatie en huishoudenspositie



Bron: CBS (2014)

### Combinaties werk en uitkering

Er kan zowel bij werkende ouders als bij uitkeringsgerechtigde ouders sprake zijn van combinaties van inkomstenbronnen (uitkering en inkomen uit arbeid of zelfstandig ondernemerschap). Zo werkt een klein deel (9 procent) van de mensen met een bijstandsuitkering parttime naast de uitkering<sup>26</sup>. Vooral alleenstaande ouders werken vaker naast de bijstandsuitkering (16 procent). De gemiddelde inkomsten van parttime werkenden bedroegen in 2015 rond de 500 euro per maand. Inkomsten naast een uitkering worden verrekend met de uitkering, maar de meerderheid van de gemeenten laat inkomsten uit parttime werk gedeeltelijk vrij (tot een maximum van 6 maanden en 25 procent van de inkomsten uit arbeid) vanuit de overweging dat deeltijdwerk bijdraagt aan de arbeidsparticipatie<sup>27</sup>. Volgens Divosa stromen personen met parttime werk (19,2 procent) ruim twee keer zo vaak uit naar werk dan personen zonder parttime werk.

Minder dan 1 procent van de bijstandsgerechtigden stroomt uit als zelfstandige. Het gros van de parttime werkenden blijft echter voor langere tijd afhankelijk van bij-

<sup>26</sup> Divosa (2015) *Divosa monitor factsheet 2015-II Parttime werk in de bijstand*.

<sup>27</sup> In het kader van de nog te starten experimenten Participatiewet kan vrijlating gedurende 24 maanden en 50 procent van de inkomsten plaatsvinden.



stand<sup>28</sup>. De helft van de gemeenten maakt het mogelijk om de uitkering te laten doorlopen met verrekening van inkomsten. De complexiteit van het verrekenen van inkomsten kan het werken naast de uitkering overigens wel belemmeren, het leidt tot veel terugvorderingen en onduidelijkheden voor betrokkenen (dit zien we ook bij de toeslagen, zie paragraaf 5.5.3). Er is geen informatie voorhanden over het precieze aantal ouders met kinderen uit de doelgroep dat bijstand en werk combineert.

## 5.4 Huishoudens met kinderen en (problematische) schulden

Er is een samenloop en samenhang tussen (problematische) schulden en armoede. De groep met schulden blijkt voornamelijk te bestaan uit mensen met een uitkering en een huurhuis, alsmede laagopgeleide jonge stellen met kinderen en huishoudens met een niet-westerse afkomst. De relatie kinderen en schulden ligt genuanceerd, de aanwezigheid van kinderen vergroot de kans op schulden, maar de kans dat achterstanden in betalingen uitgroeien tot problematische schulden is kleiner omdat deze huishoudens vaker een sociaal en professioneel vangnet om zich heen hebben dan huishoudens zonder kinderen<sup>29</sup>. Ouderen hebben relatief minder schulden. Bij problematische schulden duiken mensen vaak (ver) onder de armoedegrens. Als gevolg van de ingewikkelde berekening van de beslagvrije voet en de vele bijzondere incassobevoegdheden hebben veel huishoudens met problematische schulden minder dan 90 procent van de voor hen geldende bijstandsnorm ter beschikking<sup>30</sup>.

Schulden ontstaan door een combinatie van oorzaken, te weten, omgevingsfactoren, bewust en onbewust gedrag, onverwachte gebeurtenissen (life events zoals scheiding, ontslag, ziekte) en in de persoon gelegen factoren<sup>31</sup>. In paragraaf 5.7 wordt ingegaan op de gedragsaspecten. Mensen met schulden participeren minder<sup>32</sup>, zijn minder productief<sup>33</sup> en hebben vaker last van een slechte gezondheid. Aanmaningen en deurwaarders aan de deur leiden tot stress en kunnen negatief uitwerken op schoolprestaties van kinderen, re-integratietrajecten of het oplossen van psychosociale problematiek<sup>34</sup>. Het gaat al met al om een kwetsbare groep mensen met

---

28 Divosa (2015) *Divosa monitor factsheet 2015-II Parttime werk in de bijstand*.

29 Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. p.31.

30 Jungmann, N. [et al.] (2012) *Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht, Utrecht; Nationale ombudsman (2012) *In het krijt bij de overheid*. Nationale ombudsman, Den Haag.

31 Madern, T. E. (2015) *Op weg naar een schuldenvrij leven. Gezond financieel gedrag noodzakelijk om financiële problemen te voorkomen*.

32 UWV (2015) *Wie heeft schuld? Een kwantitatieve analyse van schulden bij uitkeringsgerechtigden*.

33 Madern, T., [et al.] (2012) *Schuldhelpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer*, Nibud, Utrecht.

34 Jungmann, N. [et al.] (2015) *De eindjes aan elkaar knopen*, VNG/Platform31, Den Haag; Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015*.

een zwakke positie op de arbeidsmarkt (20 tot 32 procent van de ex-schuldenaren heeft een bijstandsuitkering, tegen 3 procent van de Nederlanders zonder schulden tussen 18 en 65 jaar).

#### 5.4.1 Schuldhelpverlening

Van de 544.000 huishoudens met een problematische schuld vindt er voor 153.000 huishoudens schuldhulpverlening plaats<sup>35</sup>. Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening bij NVVK leden (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren<sup>36</sup>) is in twaalf jaar gestegen van 30.400 naar 90.400 euro per jaar (periode 2003-2015). Bij een schuld zijn gemiddeld veertien schuldeisers in het geding. De gemiddelde schuld is in 2015 gestegen met 11 procent ten opzichte van 2014<sup>37</sup>. In 38 procent van de gevallen is sprake van huishoudens met kinderen. Er is sinds 2012 bij klanten van de schuldhulpverlening sprake van een verschuiving van modaal en bovenmodaal naar lage inkomenscategorieën. Het aandeel mensen met een laag inkomen nam volgens de NVVK toe van 74 procent in 2011 naar 87 procent in 2014. Overigens was het aandeel lage inkomens altijd al hoger. Gemiddeld hebben mensen in de WSNP 79.000 euro schuld en mensen met minnelijke regelingen 42.900 euro.

Gemeenten hebben een wettelijke taak om schuldhulpverlening te bieden aan huishoudens met schulden, en moeten daartoe ook preventie en vroegsignalering organiseren op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Inwoners met schulden melden zich gemiddeld pas na vier à vijf jaar bij de gemeente, waarna een schuldregelingstraject vaak de enige mogelijkheid is om uit schulden te komen. Schuldeisers moeten dan gemiddeld 90 procent afschrijven, de overige 10 procent ontvangt men uitgesmeerd over drie jaar tijd. Schuldeisers hebben dus grote verlieposten en maken hoge kosten bijvoorbeeld om beslag te leggen of voor het afsluiten van gas en licht. De gevolgen van het niet aflossen van schulden en het niet tijdig betalen van rekeningen zijn zowel voor het individu als de maatschappij groot<sup>38</sup>.

De overheid is soms zelf oorzaak van financiële problemen bij mensen met uitkeringen. De overheid wil fraude in de sociale zekerheid bestrijden en zet daarvoor de Fraudewet in. Zo worden mensen beboet die te veel geld hebben ontvangen omdat zij zich niet aan de regels hielden. Ook vergissingen leiden tot boetes, bovenop het

35 Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak problematische schulden*, zie schema p. 5.

36 NVVK heeft 100 autonome leden, zij verlenen diensten in 370 van de 390 gemeenten.

37 Divosa/ NVVK congres (2016) *Armoede en schuldhulpverlening*.

38 NIBUD/Madern (2015) *Handreiking bevorderen van gezond financieel gedrag*.

terugbetalen van te veel ontvangen bedrag. Uit een rapport van de Ombudsman bleek dat mensen die ten onrechte boetes kregen, er diep door in de (financiële) problemen raakten<sup>39</sup>.

Gemeenten kunnen alleen mensen helpen die zich melden. Volgens onderzoek uit 2015 behoort 15,7 procent van alle Nederlandse huishoudens tot de “onzichtbare huishoudens” met risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schuldhulpverlening ontvangen<sup>40</sup>. Schuldhulpverlening wordt door velen gezien als een laatste redmiddel voor de allernieuwste gevallen, waartoe zij zichzelf niet rekenen. Mensen ervaren grote drempels voordat ze van schuldhulpverlening gebruik durven maken. De inzet van gemeenten is gericht op preventie, om escalatie te voorkomen. Bij preventie gaat het om het voorkomen van het gebruik moeten maken van een financieel dienstverlener (voorzorg), daarnaast om vroegsignalering door bijvoorbeeld afspraken met woningbouwverenigingen of zorgverzekeringen met meldingen over wanbetaling, en om nazorg om recidive te voorkomen. Specifieke aandacht is er daarbij voor de life-events, omdat deze vaak leiden tot daling van inkomen en stijging van kosten en financiële problemen<sup>41</sup>.

Het is belangrijk op te merken dat veel gemeenten toetredingseisen stellen voor schuldhulpverlening. Zo stellen zij bijvoorbeeld als voorwaarde voor toelating dat mensen een eventueel koophuis hebben verkocht of dat zij de afgelopen drie maanden de vaste lasten hebben betaald<sup>42</sup>. De Wgs gaat echter uit van brede toegankelijkheid. Toetredingseisen zijn niet verboden maar aanvragen moeten individueel getoetst worden en gemotiveerd worden afgewezen. De staatssecretaris van SZW heeft hier in de afgelopen twee jaar bij gemeenten meerdere keren op aangedrongen.

#### 5.4.2 Uitval en terugval bij schuldtrajecten

Opmerkelijk is dat ongeveer een op de vijf mensen na verloop van tijd terugvalt in schulden, nadat zij een zogeheten schone lei hebben gekregen op grond van de Wet

---

39 Nationale ombudsman (2015) *Geen fraudeur, toch boete*.

40 Panteia (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015*, p.10.

41 Utrecht is voornemens zich te richten op life-events en het creëren van een ‘life event budget’ dat zich richt op vijf life-events waarvan is vastgesteld dat die de meeste impact hebben op de financiële situatie, Gemeente Utrecht (2016) *Utrecht inclusief, vernieuwing van de Utrechtse Armoedeaanpak 2016-2019*, p. 12 en 21.

42 Jungmann, N. [et al.] (2014) *Onoplosbare schuldsituaties*. Hogeschool Utrecht; Berenschot (2016) *Evaluatierapport Wet Gemeentelijke schuldhulpverlening*; Inspectie SZW (2016) *Toegankelijkheid van schuldhulpverlening*.

Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) of via een minnelijk traject. Er is veelal sprake van nieuwe betalingsachterstanden, met name huur- en zorgkosten<sup>43</sup>.

### 5.4.3 Berekenen en toepassen van de beslagvrije voet

Bij het innen van schulden moet rekening worden gehouden met een beslagvrije voet. Het vaststellen van de beslagvrije voet is erg complex. Er is maatwerk nodig en het is noodzakelijk dat alle schulden bekend zijn. De overheid heeft echter een geautomatiseerde werkwijze (terugvorderen) waardoor maatwerk niet altijd mogelijk is; ook werken verschillende overheidsinstanties langs elkaar heen. Tussen de verschillende overheidsinstellingen is nauwelijks afstemming, en er is sprake van verschillende invorderingsregimes. De overheden kunnen elkaar onderling in de weg zitten<sup>44</sup>. Onlangs heeft de staatssecretaris van SZW een wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet ingediend. Ook is aangekondigd dat vanaf 2019 de eerste overheidsorganisaties worden aangesloten op het beslagregister.

Schuldhelpverleners van gemeenten hebben verder niet altijd een volledig zicht op alle schulden. De meeste schulden worden wel geregistreerd door schuldeisers, maar schuldenaren hebben zelf vaak onvoldoende overzicht. De beslagvrije voet wordt dan verkeerd berekend. Ook op andere manieren bestaat een gebrek aan kennis en inzicht over schulden. Gezinnen denken bijvoorbeeld (ten onrechte) dat ze meer overhouden als ze geen papieren aanleveren. Het komt ook voor dat zede door de deurwaarder gevraagde papieren niet kunnen vinden of niet begrijpen welke papieren ze moeten aanleveren. Het gros van de mensen dat te maken krijgt met beslag zit bovendien niet in de schuldhelpverlening, waardoor zij mogelijk informatie of hulp ontberen die ertoe bijdraagt dat de beslagvrije voet wel correct wordt vastgesteld.

Al met al verkeren gezinnen vanwege een onjuist berekende beslagvrije voet, met name als er sprake is van samenloop met bijzondere incasso-instrumenten, nogal eens onnodig in ernstige geldnood, en komen zij onder het sociaal minimum.

---

43 SEO (2015) *Duurzaamheid schuldentrajecten*.

44 Tiemijer, W. (2016) *Eigen schuld*, p. 30; Algemene Rekenkamer (2016) *Aanpak problematische schulden*.

## 5.5 Inkomensondersteuning om armoede tegen te gaan

### 5.5.1 Toeslagen

Nederland kent inkomensafhankelijke toeslagen zoals de zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget<sup>45</sup>. Een van de doelstellingen van deze toeslagen is het voorkomen van armoede onder gezinnen met kinderen. De toeslagen zijn bedoeld om basisvoorzieningen toegankelijk te houden, en vergoeden aldus een groot deel van de gemaakte kosten. Meer dan de helft van de Nederlandse huishoudens ontvangt een toeslag. De gemiddelde zorgtoeslag bedraagt 636 euro, de gemiddelde huurtoeslag 2.105 euro en de gemiddelde kinderopvangtoeslag 3.639 euro per jaar.

De inkomensafhankelijkheid van deze regelingen veroorzaakt een deel van de armoedeval. Indien het inkomen stijgt vallen deze regelingen (gedeeltelijk) weg. Zo dragen dergelijke regelingen er onbedoeld aan bij dat (meer) werk wordt ontmoedigd en armoede blijft bestaan. De relatie armoedeval-werk is overigens te nuanceren, zie daarvoor paragraaf 5.1.2.

De toeslagen betreffen complexe regelingen. De complexiteit van deze regelingen in combinatie met het betalen van voorschotten op basis van inschattingen leidt in de praktijk tot vele correcties, met soms grote terugvorderingen tot gevolg. Vanuit gemeenten en andere organisaties is erop gewezen dat de vormgeving van toeslagen schulden in de hand werkt. Landelijke toeslagen zijn vrij makkelijk digitaal aan te vragen op basis van een eigen inschatting van het inkomen. Er volgt dan een voorlopige toekenning en uitbetaling. De controle op de feiten vindt pas twee jaar later plaats. Dan moet ook een teveel betaald bedrag worden terugbetaald<sup>46</sup>. Het leidt tot veel administratieve rompslomp bij mensen, tot uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst, en kan huishoudens (en de daarin aanwezige kinderen) in onverwachte financiële problemen brengen.

Gesteld kan worden dat toeslagen minder effectief zijn voor het ondersteunen van kwetsbare groepen. Toeslagen verlagen niet alleen de gemiddelde belastingdruk, maar ze verhogen de marginale belastingdruk bij de huishoudens die deze toeslagen ontvangen. De toeslagen en de inkomensafhankelijke voorzieningen van gemeenten kunnen de armoede beperken, maar zijn tegelijk een oorzaak van de armoedeval: als het inkomen stijgt, vallen deze regelingen (gedeeltelijk) weg. Zo

---

<sup>45</sup> Het kindgebonden budget is ook aan te merken als een tegemoetkoming voor ouders voor de kosten van kinderen.

<sup>46</sup> Een praktisch bezwaar is ook dat de betaaldatum van toeslagen niet synchroon loopt met andere inkomsten zoals uitkeringen.

dragen zij er onbedoeld aan bij dat (meer) werken wordt ontmoedigd. Voor een redelijke inkomensverdeling blijft inkomensondersteuning van huishoudens met lage inkomens ook in de toekomst noodzakelijk. Maar het is daarbij de vraag of de doelstellingen van de toeslagen niet op een eenvoudiger manier kunnen worden bereikt. Mensen met een laag inkomen moeten belasting en premies betalen, maar krijgen via de zorg en huurtoeslag weer geld terug. Er wordt wel op gewezen op het ‘rondpompen van geld’. Door de systematiek waarop toeslagen worden uitgekeerd aan te passen zouden veel minder mensen ‘in het systeem overblijven’<sup>47</sup>.

De complexiteit van deze regelingen leidt er bovendien toe dat het een deel van de betrokken mensen zonder deskundige hulp niet lukt om de noodzakelijke inkomensondersteuning voor elkaar te krijgen<sup>48</sup>. Deze uitkomst is zorgwekkend, omdat de ondersteuningsregelingen juist bedoeld zijn voor kwetsbare mensen, met vaak een laag opleidingsniveau en een beperkt sociaal netwerk. Door hun onbekendheid met en onbegrip van de mogelijkheden, dreigen zij de juist voor hen bedoelde ondersteuning mis te lopen.

### 5.5.2 Specifieke voorzieningen voor zelfstandigen in armoede

Gemeenten en andere organisaties bieden voorzieningen en ondersteuning aan zelfstandig ondernemers/zzp’ers om bedrijfsbeëindigingen te voorkomen, om doorstart van levensvatbare bedrijven mogelijk te maken, of tijdelijk te voorzien in levensonderhoud bij financiële problemen van tijdelijke aard<sup>49</sup>. Er wordt ingezet op vroegsignalering van financiële problemen. De ondersteuning vindt plaats in geld (levensonderhoud en krediet) en advies. Door onbekendheid met de regeling komt het vrij vaak voor dat de ondernemer in nood te laat aanklopt voor ondersteuning, waardoor onnodig schulden en armoede ontstaan<sup>50</sup>. De SER beschikt niet over cijfers van niet-gebruik op dit punt. Wel geven gemeenten aan dat zelfstandigen (en hun kinderen) veel minder in beeld zijn als groep in het kader van armoedebestrijding, ook omdat ze hier beduidend minder contact mee hebben dan met uitkeringsgerechtigden. Hierdoor en door onbekendheid onder zelfstandigen is het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen onder zelfstandigen vermoedelijk veel groter dan onder uitkeringsgerechtigden.

47 Interview met K. Caminada, ‘Armoedebeleid kan effectiever’, in *Sprank*, juli 2013, pp. 12-14.

48 Er is bijvoorbeeld op gewezen dat het toeslagensysteem voor laaggeletterden weinig toegankelijk is.

49 Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (BBZ); MKB doorstart (<https://www.mkbdoorstart.nl>).

50 Ter illustratie, zie bijvoorbeeld: <http://www.10jaarbzz.nl/gevestigd/rotterdam.html>.

### 5.5.3 Niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Armoede onder kinderen kan worden verminderd door gebruik te maken van beschikbare inkomensondersteunende voorzieningen. Vooral mensen met een laag inkomen behoren tot de doelgroep van dergelijke regelingen. Er is echter sprake van een aanzienlijk niet-gebruik van regelingen. Door niet-gebruik ziet men het inkomen onnodig teruglopen. De transactiekostentheorie gaat ervan uit dat mensen een (veelal impliciete) rationele afweging maken tussen het voordeel dat zij verwachten van de sociale voorzieningen ('benefits') waarop zij recht zouden hebben en de inspanning die het kost om deze te verkrijgen. Aangetoond is dat het gebruik van de voorziening samenhangt met de hoogte en duur van het verwachte voordeel, de benodigde aanvraaghandelingen en de tijd die nodig is om informatie te vinden over de voorziening en vast te stellen of men er recht op heeft.

De theorie gaat ervan uit dat naarmate het inkomen daalt, het gebruik van de voorzieningen zal stijgen. Uit recent onderzoek bleek dat mensen met het laagste inkomen niet de hoogste kans op gebruik hebben<sup>51</sup>. In dit onderzoek bleek dat 1 op de 6 huishoudens afzag van de zorgtoeslag. Huishoudens met een inkomen tot 120 procent WML, of huishoudens met schulden en zonder vermogen, alsmede huishoudens met kinderen onder de 6 jaar bleken een lager gebruik te kennen (terwijl er wel recht bestond). Al met al was de conclusie dat huishoudens die de voorziening het hardst nodig hebben, er niet het meest gebruik van maken. Informatie bleek een belangrijke sleutelrol te spelen bij het al dan niet gebruikmaken van de voorziening. Mensen die goed geïnformeerd zijn maken meer gebruik van de voorziening. Cijfers over niet-gebruik van de zorgtoeslag duiden er op dat mensen met inkomen uit werk (loondienst en zelfstandigen) een veel hoger niet-gebruik kennen dan mensen die al gebruik maken van sociale uitkeringen. Zij zijn niet in beeld bij de gemeente en worden dus niet gewezen worden op hun mogelijke rechten, en/of zij denken (ten onrechte), dat zij vanwege hun werkzame positie er geen recht op hebben.

De onderzoekers geven een paar verklaringen waarom juist degenen (en dus vooral degenen met inkomen uit werk) met het laagste inkomen niet de hoogste kans op gebruik van de voorzieningen hadden:

- Mensen met een laag inkomen zijn vaak ook laag opgeleid. Een laag opleidingsniveau kan belemmerend zijn voor gebruik (begrip/ kennis) van voorzieningen.

---

<sup>51</sup> Tempelman C., Houkes-Hommes, A. (2015) What stops Dutch households from taking up much needed benefits?, *The review of income and wealth*. Dit onderzoek richtte zich op de inkomensafhankelijke zorgtoeslag.

- Mensen zijn niet in alle omstandigheden in staat de kosten en baten van gebruik in te schatten. Verslaving, psychiatrische aandoeningen et cetera zijn van invloed op doorzettingsvermogen en motivatie om gebruik te maken van de voorziening. Iets vergelijkbaars werd in het onderzoekrapport van SEO in 2011 genoteerd<sup>52</sup>: er is een groep mensen die de regie over het eigen leven kwijt is door een cumulatieve van problemen.
- Specifieke voorwaarden voor toekenning van een voorziening kunnen voor mensen met lage inkomens of schulden problematisch zijn. Zij zien van de aanvraag af omdat ze niet achteraf met correctie te maken willen krijgen.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) onderzocht het niet-gebruik in 2010 via een enquête onder een grote groep personen met een inkomen rond het sociaal minimum. IWI constateerde dat niet-gebruik sterk per regeling verschilt. Met betrekking tot gemeentelijke regelingen was vooral onbekendheid een belangrijke reden om niet aan te vragen. Deze reden speelt bij landelijke toeslagen in mindere mate een rol. Daarnaast blijkt een deel van de mensen niet te weten hoe ze de regeling moeten aanvragen. Dat speelt meer bij zorgtoeslag dan bij huurtoeslag<sup>53</sup>. Voornamelijk bij de lagere inkomens blijkt 15 procent geen gebruik te maken van huurtoeslag, terwijl ze daar wel recht op heeft. Veertien procent laat zorgtoeslag liggen en 6 procent maakt geen aanspraak op de kinderopvangtoeslag. Gemiddeld laat men hierdoor jaarlijks 1.333 euro per rechthebbend huishouden liggen.

In 2011 is het niet-gebruik van landelijke regelingen zoals huur- en zorgtoeslag alsmede de gemeentelijke minimavoorzieningen zoals de individuele bijzondere bijstand en categorale bijstand voor schoolgaande kinderen, onderzocht. Het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag bedroeg 17-18 procent, het niet-gebruik van de langdurigheidstoeslag bedroeg 60 procent (NB de langdurigheidstoeslag is per 2015 vervangen door de individuele inkomenstoeslag), bij bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen was dit 47 procent en voor individuele bijzondere bijstand werd dit op 52 procent geschat. Vooral werkenden, mensen met wat hogere inkomens en jongeren onder de 25 jaar laten een recht op huur- en zorgtoeslag onbenut (30 procent). De langdurigheidstoeslag wordt binnen die groep door vrijwel niemand benut. Onder bijstandsgerechtigden is sprake van weinig niet-gebruik, dit geldt voor alle regelingen<sup>54</sup>. Dat is niet verwonderlijk omdat deze mensen in beeld

52 SEO Economisch onderzoek (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Het aantal rechthebbenden op individuele bijzondere bijstand is overigens onbekend (in verband met de noodzakelijkheidstoets).

53 Inspectie Werk en Inkomen (2010) *Armoedebestrijding*.

54 SEO Economisch onderzoek (2011) *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Het aantal rechthebbenden op individuele bijzondere bijstand is overigens onbekend (in verband met noodzakelijkheidstoets).



zijn van de gemeenten; men wordt actief benaderd en gewezen op zowel gemeentelijke als landelijke voorzieningen.

## 5.6 Stijgende vaste lasten en het sociaal minimum

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre de huishoudens objectief gezien genoeg geld hebben om van te leven. Gewezen kan worden op stijgende vaste lasten en een betrekkelijk willekeurig sociaal minimum dat tot gevolg heeft dat bepaalde huishoudens, vooral met kinderen, tekortkomen.

### 5.6.1 Vaste lasten

Bij de vaste lasten vormen vooral de woonlasten en de zorgkosten grote onvermijdelijke uitgaven. In de laagste inkomensgroep hebben de woonlasten (huisvesting, water en energie) een aandeel van 39 procent in de totale bestedingen, terwijl dit in de hoogste inkomensgroep 24 procent is.<sup>55</sup> De woonlasten lopen uiteen voor huurders en woningeigenaren. Terwijl de huren in de crisisjaren zijn gestegen boven het inflatiecijfer, zijn de gemiddelde hypotheeklasten door een daling van de hypotheekrente en de WOZ-waarde juist gedaald. Terwijl het aandeel woningeigenaren in Nederland bijna zestig procent bedraagt, is het onder de laagste inkomens slechts 32 procent. Vooral deze groep heeft te maken met stijgende woonlasten. Voor de zorgkosten geldt dat deze al enige jaren meer toenemen dan de inflatie. Dit geldt zowel voor de nominale zorgpremie als voor het eigen risico. Vooral het eigen risico en de eigen zorgbijdragen kunnen leiden tot betalingsproblemen. Uit de referentiebudgetten van het Nibud blijkt dat de totale vaste lasten voor huishoudens met kinderen in de laagste-inkomensgroep uitkomt op bijna 64 procent van de totale uitgaven. Ook voor de huishoudens met kinderen met een modaal inkomen zijn de vaste lasten met ruim 57 procent relatief hoog.<sup>56</sup>

Het Nibud maakt zich al langer zorgen over huishoudens met kinderen die rond moeten komen van de bijstand. Al in 2014 werd vastgesteld dat een gezin met twee kinderen iedere maand 50 euro te weinig heeft om alle noodzakelijke uitgaven te betalen (exclusief uitgaven voor sociale participatie). Een gezin met drie kinderen heeft iedere maand een tekort van 150 euro. Het Nibud ziet dat alleenstaanden, alleenstaande ouders of stellen in de bijstand het minimale uitgavenpakket kunnen betalen. Voor gezinnen met twee volwassenen met twee of meer kinderen is dat niet

---

<sup>55</sup> CBS-nieuwsbericht (2015) *Woonlasten vormen bijna 40 procent uitgaven laagste inkomens*.

<sup>56</sup> Nibud (2016) *Budgethandboek 2016. Kerncijfers huishoudfinanciën*.

mogelijk. Als huishoudens met kinderen langdurig van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn, kunnen er grote tekorten ontstaan op verschillende uitgaven en reserveringen. Het Nibud stelt dat het niet verstandig is om hier gedurende langere tijd op te bezuinigen (zie ook opmerkingen in paragraaf 5.2.1 over financiële buffers).

De betrokkenen komen daarnaast nog in aanmerking voor fiscale maatregelen en ontvangen naast de uitkering en zorg- of huurtoeslag ook – als er kinderen zijn – kinderbijslag en kindgebonden budget. Deze aanvullende inkomensvoorzieningen zijn expliciet niet bedoeld om de kosten volledig te dekken. Iedere huurder dient bijvoorbeeld een deel van het huurbedrag zelf op te brengen. Ten aanzien van het krijgen van kinderen is het uitgangspunt dat dit in beginsel een vrijwillige keuze is. Alle ouders krijgen via kinderbijslag, en ouders met een laag tot modaal inkomen ook via een kindgebonden budget, wel een bijdrage voor sommige kosten van kinderen, maar zij zullen de meeste kosten zelf moeten dragen.

### 5.6.2 Sociaal minimum

Het sociaal minimum is het bedrag dat volgens de overheid nodig is om in het levensonderhoud te voorzien. Het sociaal minimum is meestal even hoog als een bijstandsuitkering. De bijstandsnorm hangt af van leeftijd en leefsituatie en is gekoppeld aan het nettominimumloon. Over het sociaal minimum valt op te merken dat dit bedrag betrekkelijk willekeurig tot stand is gekomen bij de invoering van de Algemene Bijstandswet (ABW). Bij invoering van de ABW ontstond er een recht op bijstand door de overheid, daar waar armenzorg voorheen vooral bij particuliere instellingen lag. De Participatiewet artikel 7.1 lid b (hierin is de ABW en later de Wet werk en bijstand opgegaan) regelt dat gemeenten bijstand verlenen “aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien”. De middelen (inkomen en vermogen) zijn genormeerd in de Participatiewet. Het inkomen houdt aldus verband met de normensystematiek zoals vastgelegd in paragraaf 3.2 (kostendelersnorm, jongerennorm, gehuwden-norm, en dergelijke), en de middelensystematiek (vrijlatingen) in paragraaf 3.4 van de Participatiewet. Een eigen inkomen boven de toepasselijke bijstandsnorm betekent dat er geen recht is op (aanvullende) bijstand. De vermogensgrenzen waarboven geen recht op bijstand bestaat zijn eveneens in de wet vastgelegd.

Er is al langer sprake van een daling van de netto bijstand. Het netto-inkomen van een bijstandsuitkering daalde, maar de algehele koopkrachtpositie van bijstands-

gerechtigden is in de meest recente jaren niet achteruitgegaan. Over een langere periode kan geconstateerd worden dat dit van jaar tot jaar verschillend is geweest. De bijstandsuitkering is in het verleden soms ontkoppeld van de loonontwikkeling en niet standaard jaar op jaar gecorrigeerd voor inflatie.

In de periode 2012 tot en met 2031 zal de netto bijstand geleidelijk met 14 procent dalen door de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. Voorheen kon het belastingvoordeel van de niet werkende partner worden overgedragen aan de werkende kostwinner. Dit geldt voor alle uitkeringen behalve de AOW. Deze maatregel is ingevoerd om ervoor te zorgen dat werken vanuit een uitkerings situatie loont en blijft lonen voor kostwinners, maar gaat ten koste van het besteedbaar inkomen. Het kabinet heeft de afbouw van de AHK gecompenseerd via hogere toeslagen en door koppeling van de bijstand aan het minimumloon.

Het 'niet-veel-maar-toereikend budget' (SCP), waarin rekening is gehouden met een bedrag voor participatie, voor een alleenstaande was in 2014 gelijk aan 1.063 euro per maand. Het bedrag op basis van het 'basisbehoeften budget' (idem SCP) was 969 euro. De bijstandsnorm in dat jaar bedroeg 951,65 euro per maand, inclusief de gemeentelijke toeslag voor mensen die geen kosten kunnen delen. De bijstandsuitkering is dus 112 euro per maand lager dan het normbedrag als wordt uitgegaan van het niet-veel-maar-toereikend budget (cijfers 2014). Deelnemen aan de maatschappij is voor iedereen belangrijk. Het gaat om vervoer, bezoek ontvangen en op bezoek gaan, contributies en abonnementen, uitstapjes en vakantie. Voor kinderen is sociale participatie zeer belangrijk, waardoor het extra budget om te komen tot het niet-veel-maar-toereikend niveau als welhaast onvermijdelijk moet worden aangemerkt.

Het feit dat de netto bijstandsuitkering lager is dan het niet-veel-maar-toereikend budget betekent niet automatisch dat bijstandsontvangers niet rond kunnen komen. De betrokkenen komen in aanmerking voor zorg of huurtoeslag en als er kinderen zijn kinderbijslag en kindgebonden budget, alsmede kwijtschelding van lokale belastingen en bijzondere bijstand. Voor een aantal uitgaven kan een beroep worden gedaan op gemeentelijke voorzieningen. Gemeenten mogen echter geen inkomenspolitiek voeren. Uit lokale analyses blijkt dat sommige huishoudens ondanks alle compenserende maatregelen, blijven kampen met een tekort op hun inkomen<sup>57</sup>. Als belangrijke oorzaken worden genoemd de hoogte van de uitkering en een te laag kindgebonden budget voor oudere kinderen. In een eerdere paragraaf werd al beschreven dat er daarnaast sprake is van niet-gebruik.

Mede als gevolg van stijgende kosten van levensonderhoud, zijn de bijdragen van particuliere organisaties, zoals voedselbanken, kerken en fondsen voor armenzorg toegenomen (zie ook hoofdstuk 3). Zij spelen een belangrijke rol spelen in het vroeg-signaleren en doorverwijzen naar gemeenten. Zij leveren daarmee ook een bijdrage in het tegengaan van niet-gebruik.

### 5.6.3 Sociaal minimum in relatie tot het WML

Het WML voor 23 jaar en ouder bedraagt vanaf 1 januari 2017 1.552 euro per maand. Het nettobedrag hangt af van inhoudingen en premies (premie kunnen per cao-verschillen). Men kan uitgaan van een netto maandbedrag van circa 1.224 euro. Dit bedrag is meer dan de niet-veel-maar-toereikend grens van het SCP. Het WML is voor een gemiddelde alleenstaande, zonder schulden et cetera, voldoende. Er zou geen sprake zijn van armoede bij deze categorie. Dit geldt alleen voor mensen die voltijds werken, en in de situatie dat het loon niet met anderen gedeeld hoeft te worden. Een baan op WML-niveau, ook een voltijd baan, is onvoldoende om uit de armoede te blijven wanneer daar meerdere mensen van rond moeten komen. Mensen die bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen of vanwege zorgverplichtingen in deeltijd werken, of mensen die wel meer zouden kunnen werken maar geen voltijd baan krijgen of geen extra uren krijgen, zullen een lager nettosalaris ontvangen dan de armoedegrens. Zij zullen mogelijk aangewezen zijn op aanvullende voorzieningen via de bijstand en dergelijke.

## 5.7 Gedragswetenschappelijk perspectief en armoede

De afgelopen jaren zijn nieuwe inzichten ontstaan vanuit de sociale psychologie, de gedragseconomie, de neurowetenschappen en de medische wetenschap. Veel gedrag van mensen is minder bewust, rationeel en gepland dan voorheen werd aangenomen. Mensen overschatten bijvoorbeeld hun mogelijkheden, blijken directe winst belangrijker te vinden dan lange termijn beloning, en hebben een voorkeur voor niet-veranderen. Gedragsverandering blijkt zeer moeilijk te zijn. Er is ook het een en ander bekend geworden over de relatie tussen armoede en gedrag. Uit onderzoek blijkt dat stress en armoede (schaarste) een negatieve invloed hebben op (financieel) gedrag. Financiële problemen leiden doorgaans tot grote stress. Recent onderzoek wijst uit dat chronische stress van grote impact is op ons handelen. Bij opgroeiende kinderen draagt chronische stress er aan bij dat hun hersenverbindingen

57 Nibud (2016) *Minima-effectrapportage gemeente Utrecht 2016; De invloed van landelijke en gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met lage inkomens*; Gemeente Rotterdam (2016) *Inkomensondersteunende voorzieningen in de het kader van het lokale armoedebeleid 2016, evaluatierapport*.

zich in andere patronen ontwikkelen. Een van de negatieve gevolgen daarvan is dat ze op latere leeftijd niet (goed) in staat zijn om doelgericht te handelen<sup>58</sup>. Ze zijn op volwassen leeftijd niet of minder goed in staat om doelen te stellen, plannen te bedenken om deze doelen te realiseren, hun verlangens en emoties te reguleren. Wie niet goed is in doelgericht handelen, heeft grote moeite om zijn financiën te managen, zich op de werkvloer goed op te stellen, kinderen een stabiele opvoeding te geven et cetera. De overerfbaarheid van de schuldenproblematiek komt hierdoor in een heel ander daglicht te staan<sup>59</sup>.

Bij volwassenen heeft de chronische stress van schulden en armoede ook grote effecten. Het proces dat dan op gang komt wordt ook wel omschreven onder de noemer schaarste. De schaarste-theorie is breed gedragen in de schuldhulpverlening en wetenschap<sup>60</sup>. Armoede en schulden hebben een effect op het denken en voelen en dat heeft weer invloed op de keuzes die het individu maakt. Armoede en schulden leiden tot financiële en psychologische schaarste. Schaarste beperkt de cognitieve bandbreedte en leidt tot een tunnelvisie. Mensen denken minder lang na over beslissingen en laten zich sterker leiden door de acute problemen van het moment, en hun zelfcontrole neemt af. Zo richt men zich bijvoorbeeld vooral op schulden en korte termijn. Als schulden toenemen neemt de cognitieve controle en het oplossend vermogen af en ontstaat een vicieuze cirkel. Armoede en schulden werken verlamdend op het vermogen om problemen op te lossen. Het vermogen tot rationeel en gecontroleerd handelen wordt aangetast. Werknemers die met schaarste te maken hebben, kunnen niet optimaal presteren.

Het is de vraag of mensen die te maken hebben met armoede en schulden altijd hun eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Als ze zelf opgroeiden in armoede en schulden is er een goede kans dat ze niet de hersenverbindingen hebben aangelegd die ze nodig hebben om doelgericht te kunnen handelen. En als ze op latere leeftijd in geldstress terecht komen, dan beïnvloedt de dynamiek van schaarste hun handelen. De nieuwe inzichten dat geldstress mensen niet in staat stelt om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, leiden tot herbezinning op beleidsconcepten zoals zelfredzaamheid. Niet iedereen beschikt in gelijke mate over de vereiste mentale kenmerken en vermogens om te kunnen voorzien in degelijk en duurzaam

---

58 Center on the Developing Child Harvard University (2011) *Building the Brain's "Air Traffic Control" System: How early experiences shape the development of executive function*, Working Paper 11; Center on the Developing Child Harvard University (2016) *Building Core Capabilities for Life; The Science Behind the Skills Adults Need to Succeed in Parenting and in the Workplace*.

59 Babcock, E.D. (2014) *Using Brain Science to Design New Pathways out of Poverty*.

Babcock, E.D. (2014) Rethinking poverty; Recent discoveries in brain science shed light on what holds the poor back and how to help them get ahead, *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2014.

60 Mullainathan, S., E. Shafir (2013) *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*.

financieel beheer. Daarnaast versterken de hierboven aangehaalde stress en psychologische mechanismen het onvermogen om goed met geld om te gaan<sup>61</sup>. Er kunnen dus soms goede redenen zijn waarom mensen (tijdelijk) minder goed verantwoordelijk kunnen zijn voor hun eigen financiën.

### 5.7.1 Toepassing in beleid en uitvoering

Naast cognitieve vermogens zoals lezen, schrijven en rekenen, zijn non-cognitieve factoren zoals persoonlijkheid, zelfvertrouwen en stress essentieel bij financiële zelfredzaamheid. Ook wie beschikt over goede cognitieve vaardigheden, kan in de problemen raken waardoor zijn rationaliteit en zelfcontrole eronder gaan leiden. Er is in toenemende mate besef dat de begeleiding van personen (door hulpverleners en/of instanties) daarop zou moeten aansluiten. Het beleid van de overheid is nu nog vaak gericht op preventie. Voorkomen is beter dan genezen, bijvoorbeeld via financiële educatie. Er is echter geen wetenschappelijk bewijs dat dit effectief is<sup>62</sup>.

#### Mobility Mentoring

In de VS is inmiddels een aanpak ontwikkeld waarin de bovengenoemde inzichten zijn verwerkt. De aanpak laat robuuste resultaten zien. Deze aanpak heet Mobility Mentoring en is gericht op het realiseren van economische zelfredzaamheid. Een groot aantal organisaties past de aanpak of elementen daaruit toe. In Nederland is Alphen aan den Rijn momenteel de aanpak aan het verweven met haar dienstverlening. De aanname dat chronische stress gedrag beïnvloedt is het aangrijpingspunt voor de aanpak. Mobility Mentors informeren deelnemers actief over de impact die stress heeft op hun gedrag (afspraken niet nakomen of vergeten, niet in actie komen, onverstandige beslissingen nemen, directief opvoeden et cetera). Om de dynamiek die chronische stress geeft te doorbreken, bieden de Mobility Mentors een aanpak waarin zij de deelnemer uitdagen om een eigen analyse te maken van de samenhang die er is tussen de vraagstukken op de verschillende levensdomeinen (werkloosheid, schulden, opvoeding et cetera). Op basis van die analyse wordt de deelnemer geholpen om eigen doelen te stellen waarmee voorzien kan worden aan zaken zoals betaalbare huisvesting, stabiele zorg voor de kinderen, voldoende opleiding en een goede gezondheid. Al die zaken die randvoorwaardelijk zijn voor duurzame

61 Tiemeijer, W.(2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, WRR Den Haag.

62 Jungmann, N., Madern, T. (2016) *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* WRR Den Haag.

economische zelfstandigheid. De deelnemer stelt met de Mobility Mentor een stappenplan op met concrete subdoelen. Voor het realiseren van de (sub)doelen krijgen mensen beloningen. Onderzoek wijst uit dat de beloningen veel opleveren. Een ander inzicht is dat re-integratie vanuit de uitkering anders kan worden vormgegeven in relatie tot armoedeproblematiek; mensen niet loslaten zodra ze aan het werk zijn gekomen, maar pas als men voldoende inkomen verdient en geldzorgen achter zich kan laten. Dit met als doel duurzame economische zelfredzaamheid te realiseren.

Het slim belonen van goed (financieel) gedrag wint aan populariteit in het beleid van overheden. Denk aan de praktijk van *nudging* waarmee de overheid burgers op subtiele manier ongevraagd een steuntje in de rug in de door haar gewenste richting geeft zonder hierbij hun vrijheden in te perken. In relatie tot financieel gedrag valt te denken aan het tonen van goede voorbeelden van hoe anderen het doen, het werken met herinneringen, en het aanpassen van standaardkeuzes bij financiële en andere beslissingen. Wellicht kan er ook anders worden aangekeken tegen de veel geuite principiële bezwaren als een hulpverlener ongevraagd aan de deur verschijnt (in het kader van vroegsignalering). Uit onderzoek blijkt dat betrokkenen ongevraagde bemoeizucht van de overheid niet altijd negatief aanmerken, of ervaren als een inbreuk op de privacy<sup>63</sup>.

### 5.7.2 Evidence-based werken

In een aantal landen zijn zogeheten *behavioural insights teams* (BIT) opgericht, in dienst van, of ten dienste van de overheid. Het zijn samenwerkende wetenschappers die helpen het overheidsbeleid effectiever te maken door psychologische inzichten toe te passen<sup>64</sup>. In Nederland doet een aantal hogescholen al diepgaand onderzoek op het terrein van armoede, participatie en schulden. Er is aandacht voor de effectiviteit van beleid en toepassing van gedragswetenschap en professionalisering van de werkvloer. De effectiviteit van beleid kan verbeterd worden door meer *evidence-based* te gaan werken en meer onderzoek te doen naar zowel de uitvoering als naar de betrokkenen zelf<sup>65</sup>.

---

63 Tiemijer, W. (2016) *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, WRR Den Haag, p. 69 en verder.

64 Zie het VK: <http://www.behaviouralinsights.co.uk>. In de VS: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/sbst\\_2015\\_annual\\_report\\_final\\_9\\_14\\_15.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/sbst_2015_annual_report_final_9_14_15.pdf).

65 Zie bijvoorbeeld de combinatie van wetenschap en praktijk bij lectoraten hbo.

Punt van aandacht voor het meer evidence-based werken is dat de vraagzijde (overheden, schuldeisers, maatschappelijke organisaties, et cetera) de meerwaarde van onderzoek en wetenschappelijk onderbouwde innovaties, nog onvoldoende inziet. Dergelijk onderzoek vraagt tijd, geduld en budget, terwijl de vraagzijde (de praktijk) veelal op korte termijn antwoorden en resultaten wenst, en niet bereid is een klein deel van de beschikbare budgetten daaraan uit te geven.

### 5.7.3 Inzicht in maatschappelijk rendement, brede benadering sociaal domein

Juist bij kwetsbare groepen is er vaker sprake van een behoefte aan ondersteuning van de overheid, doordat zij over weinig hulpbronnen beschikken zoals opleiding, inkomen, goede gezondheid en werk. Dat vertaalt zich ook in een stapeling van gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Circa 12 procent van de huishoudens die gebruik maakt van voorzieningen, combineert voorzieningen uit meerdere sectoren. Veelal een combinatie van participatie en maatschappelijke ondersteuning<sup>66</sup>. Tevens wordt gesignaleerd dat er opvallende regionale verschillen bestaan in het gebruik van participatievoorzieningen, waaronder regelingen voor arbeidsbeperkten (Wajong, WSW). Dit is ook het geval met betrekking tot het totale gebruik van voorzieningen binnen de drie wetten van het sociale domein (WMO, Participatiewet en Jeugdwet). Er zijn (COROP-)gebieden met een erg laag en gebieden met een erg hoog gebruik van voorzieningen.

De rode draad van de drie recente decentralisaties (Participatiewet/WMO/Jeugdzorg) is dat ze de kwaliteit van leven, zelfredzaamheid en participatie van mensen beogen te bevorderen. Gemeenten bezien voorzieningen en instrumenten voor kwetsbare groepen steeds meer vanuit een nog breder beleidskader. De ruime definitie van het sociale domein van gemeenten omvat ook gemeentelijke beleidsterreinen die niet in de drie decentralisatiewetten zijn besloten. Bijvoorbeeld, bij het aan het werk helpen van kwetsbare groepen worden ook voorzieningen voor onderwijs, inkomen en publieke gezondheidszorg et cetera worden betrokken, zie tabel 5.2.

---

66 SCP (2016), *Overall rapportage sociaal domein 2015, rondom de transitie*, p. 20 en p. 96 en verder.



Tabel 5.2 Afbakening van het sociaal domein

	Onderwijs	Inkomen	Zorg
<b>ruime definitie</b>	handhaving leerplicht vroegtijdig schoolverlaten leerlingenvervoer voorschoolse educatie onderwijsachterstand	schuldhulpverlening	publieke gezondheidszorg jeugdgezondheidszorg
<b>enge definitie</b>	Jeugdwet	Participatiewet	WMO
algemeen	preventief jeugdbeleid	bevordering arbeidsparticipatie	algemene voorzieningen
individueel	jeugdhulp vrijwillig kader jeugdhulp gedwongen kader	bijstand re-integratievoorzieningen	individuele voorzieningen 'op maat'

Bron: SCP (2016) *Overall rapportage sociaal domein 2015*.

Circa 80 procent van de vragen aan wijkteams gaat over financiële problemen. Er is een toenemend besef dat problemen rond schulden en armoede en wonen leiden tot een grotere zorgvraag, meer medische kosten (bijvoorbeeld GGZ) en maatschappelijke kosten op het gebied van veiligheid en leefbaarheid<sup>67</sup>. Niet inzichtelijk is hoeveel kosten gemeenten maken om symptomen en eventueel oorzaken van armoede te bestrijden. De uitgaven van gemeenten zijn verdeeld over veel bronnen die niet allemaal even inzichtelijk zijn. Ook de inzet van sociaal werkers wordt niet gekapitaliseerd. Het blijft bij algemene schattingen en beelden over wat het de maatschappij kost als problemen escaleren. Een huisuitzetting kan leiden tot plaatsing in maatschappelijke opvang waarvan de kosten circa 40.000 à 50.000 euro per jaar bedragen. Onderzoek naar het rendement toont aan dat investeren in schuldhulpverlening voor gemeenten positief uitpakt<sup>68</sup>. Direct tastbaar zijn de extra kosten die gemeenten moeten maken voor bewindvoering als de rechter een bewindvoerder toewijst.

## 5.8 Armoede onder kinderen en het kinderrechtenperspectief

In het debat over terugdringen armoede onder kinderen wordt gewezen op de rechten van het kind en de daaruit voortvloeiende plichten voor verschillende partijen. De overheid heeft van rechtswege bepaalde verplichtingen om armoede onder kinderen terug te dringen. In paragraaf 3.1 is de ouderlijke verantwoordelijkheid in

<sup>67</sup> Inclusieve Stad City Deal (2016) *Doen wat nodig is; Experimenten die maatwerk mogelijk maken*, p.17.

<sup>68</sup> Jungmann, N., [et al] (2011) *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*, Hogeschool Utrecht/Regioplan, Utrecht/Amsterdam.

verband met kinderen in samenhang met de rol van de overheid beschreven. In deze paragraaf worden de juridische verplichtingen die in dit kader op de overheid rusten nader beschreven.

Er is op nationaal niveau weinig regelgeving die de bestrijding van armoede onder kinderen expliciet regelt. Wel is er de nodige regelgeving en zijn er ook voorzieningen die indirect bijdragen aan de bestrijding van armoede onder kinderen. Daarnaast is er op Europees en internationaal niveau wetgeving die relevant is voor kinderen die opgroeien in armoede. Noemenswaard in dit verband zijn het Internationaal Verdrag Rechten van het Kind (IVRK), het Europees Verdrag Rechten van de Mens (EVRM), het Europees Sociaal handvest (ESH) en het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie. Deze verdragen en handvesten bevatten vooral programmatische bepalingen waaraan burgers geen rechtstreekse, in rechte afdwingbare, aanspraken kunnen ontlenen.

In het IVRK, dat voor Nederland in 1995 in werking trad, zijn zowel burger- en politieke rechten, als economische, sociale en culturele rechten opgenomen die gelden voor alle personen die jonger zijn dan achttien jaar. Zij hebben nadere uitwerking nodig. Daardoor werken ze meestal niet rechtstreeks door in het nationale recht<sup>69</sup>. Het Comité voor de Rechten van het Kind ziet toe op de naleving van het IVRK. Staten moeten iedere vijf jaar een rapport aanbieden aan het Comité, waarin zij aangeven hoe het Verdrag in hun staat wordt toegepast.

---

69 Trb. 1990, 46 en 170. Ingevolge artikel 93 en 94 Grondwet heeft Nederland een monistische rechtsorde, wat inhoudt dat elk internationaal verdrag dat Nederland heeft geratificeerd rechtstreeks doorwerkt in de nationale, *mits* de betreffende bepalingen naar hun inhoud 'eenieder kunnen binden'. Of dit het geval is moet per bepaling worden bekeken. Als een geratificeerde internationale bepaling in conflict komt met een bepaling in het nationale recht, is het de nationale rechter die beslist of de bepaling rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde en of de nationale bepaling wegens strijd met het internationale recht buiten toepassing moet blijven. Uit de jurisprudentie komt een verwarrend beeld naar voren over wat door de rechter wordt aangemerkt als 'eenieder verbindend' (zie Vlemminx, F.M.C. [et al.] (2013) *Commentaar op artikel 94 van de Grondwet*), maar over het algemeen genomen geldt als maatstaf dat een bepaling 'eenieder verbindt' als deze een helder omschreven norm omvat die zich leent voor directe toepassing; er moet bijvoorbeeld geen nadere uitwerking nodig zijn in nationale regelgeving (zie HR 14 april 1989, AB 1989,207 (Harmonisatiewet)). Rechtstreekse doorwerking wordt hierdoor vooral bepaald door de formulering van de desbetreffende bepaling.

## Internationaal Verdrag Rechten van het Kind en armoede

Het belangrijkste artikel in het IVRK met betrekking tot kinderen in armoede is artikel 27, dat voorziet in het recht op een levensstandaard die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind. Dit artikel schept niet alleen een recht voor kinderen, maar ook plichten voor zowel de staten die partij zijn bij het IVRK, als voor de ouders. Uitgangspunt hierbij is dat de primaire verantwoordelijkheid bij de ouders ligt. De staat moet passende maatregelen nemen als ouders hun primaire verantwoordelijkheid ten aanzien van hun kinderen verzaken, dan wel niet in staat zijn om daaraan naar behoren invulling te geven.

### 5.8.1 Het Nederlandse voorbehoud bij artikel 26 IVRK

Nederland heeft het IVRK geratificeerd maar heeft daarbij wel (als enige land) een voorbehoud gemaakt bij artikel 26, “Ieder kind heeft recht op voorzieningen voor sociale zekerheid”. Het voorbehoud in juridische zin luidt als volgt:

*Het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in artikel 26 van het verdrag, onder het voorbehoud dat deze bepaling niet verplicht tot een zelfstandig recht van kinderen op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.*

Nederland staat dus achter de inhoud van artikel 26, kinderen hebben ook recht op sociale zekerheid, maar maakt hiermee een voorbehoud ten aanzien van de wijze waarop dit recht juridisch/wettelijk is vormgeven. Nederland wil de vrijheid blijven behouden om dat recht op sociale zekerheid vorm te geven via het recht van de ouder(s) op sociale zekerheid, en wil daarom niet dat rechters eraan gaan toetsen. Een aantal organisaties pleit al langer voor het wegnemen van dit voorbehoud. De gedachte is dat kinderen niet de dupe moeten kunnen worden van beperkingen in de situatie van hun ouders. Het VN-Kinderrechtencomité heeft Nederland opgeroepen om het voorbehoud op artikel 26 IVRK in te trekken. Een dergelijke aanbeveling is juridisch niet bindend.

De Nederlandse regering ziet vooralsnog geen reden om het voorbehoud dat is gemaakt bij artikel 26 IVRK in te trekken. De argumentatie hiervoor hangt nauw samen met het feit dat de sociale zekerheid voor het kind is afgeleid van de sociale zekerheid die toekomt aan de ouders. Die is volgens de regering in Nederland dusdanig goed geregeld dat kinderen daarvan profiteren. De verantwoordelijke staatssecretaris ziet ook geen directe correlatie tussen armoede onder kinderen en het voorbe-

houd bij artikel 26 van het IVRK<sup>70</sup>. Op voorhand valt ook niet te concluderen dat armoede onder kinderen zal verminderen door het opheffen van het voorbehoud dat is gemaakt bij artikel 26 IVRK. Verder speelt waarschijnlijk een rol dat de Nederlandse socialezekerheidswetgeving moet worden aangepast om te waarborgen dat ieder kind kan genieten van de voordelen die deze wetgeving biedt. Die voordelen worden nu immers primair afgeleid van de socialezekerheidsrechten van hun ouders.

### 5.8.2 Bijstand in noodsituaties

Kinderen die jonger zijn dan 18 jaar zijn uitgesloten van het recht op bijstand. Alleen in noodsituaties kan dit anders liggen<sup>71</sup>. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarin de ouder niet in staat is om in het levensonderhoud van het kind te voorzien. Op gezinnen met ouders zonder geldige verblijfsstatus mag deze uitzondering in principe niet worden toegepast<sup>72</sup>. Dit hangt samen met de Kopplingswet op grond waarvan personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen aanspraak kunnen maken op de Nederlandse sociale voorzieningen. Dit kan leiden tot schrijnende noodsituaties waarin het gezin zonder inkomen en zonder onderdak zit<sup>73</sup>. Echter, hier kan een beroep op het IVRK uitkomst bieden. Uit artikel 27 van dat verdrag vloeit voort dat het in dit soort situaties aan de overheid is om een levensstandaard te waarborgen die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind. De overheid moet daarvoor passende maatregelen nemen. Uit de jurisprudentie volgt dat het toekennen van noodbijstand aan personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, zo'n passende maatregel kan zijn<sup>74</sup>.

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft ook een richtsnoer gegeven voor de hoogte van het bijstandsbedrag in dit soort situaties. Uitgangspunt daarbij is het normbedrag voor alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar (thans 242,60 euro per maand)<sup>75</sup>. Het bedrag dat uiteindelijk wordt uitgekeerd moet worden afgestemd op de gezinssituatie en daarmee op de daadwerkelijke behoeften van het kind en de verzorgende ouder(s)<sup>76</sup>. In noodsituaties kan het uiteindelijke bedrag dus ook hoger zijn. Het gaat hier om maatwerk.

70 Brief staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer (1 juli 2016) *Diverse onderwerpen armoedebeleid*.

71 Artikel 16 van de Participatiewet geeft het college van Burgemeesters en Wethouders de bevoegdheid om aan mensen die geen recht hebben op bijstand, toch bijstand toe te kennen als zeer dringende redenen daartoe noodzaken.

72 Participatiewet, artikel 16, tweede lid.

73 Safe the Children/Defence for Children (11 oktober 2016) *Een nieuwe Europese pijler van sociale rechten: kansen voor kinderen? Aanbevelingen*.

74 CRvB 24 jan 2006 ECLI NL CrvB 2006: AVO 197.

75 Participatiewet, artikel 21, eerste lid onder a; Forder, C. (2013/4) *De peuter als bijstandsgerechtigde, NTM/NJCM Bulletin*.

76 Participatiewet, artikel 18.

Uit aangedragen voorbeelden blijkt dat gemeenten inderdaad maatwerk weten te bieden. De keerzijde hiervan is dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn. Deze verschillen zijn inherent aan de beleidsvrijheid die gemeenten op dit punt hebben. Wellicht speelt ook een rol dat een deel van de gemeenten niet goed op de hoogte is van de jurisprudentie. Niet uit te sluiten valt dat er op de gemeentelijke werkvloer ook andere overwegingen meetellen. Daarover is geen informatie voor handen. Geconcludeerd kan worden dat het van belang is maatwerk te bieden, maar dat tegelijkertijd wel in lijn met geldende jurisprudentie dient te worden gehandeld.

## 5.9 Samenvattende conclusies

In absolute aantallen zijn er 219.000 arme kinderen met werkende ouders. Dit is 58 procent van het totale aantal arme kinderen. In iets meer dan de helft van de gevallen gaat het om kinderen van wie de ouders in loondienst werken, van de overigen werken de ouders als zzp'er/zelfstandige. Werken is voor ouders van kinderen in armoede weliswaar een effectieve manier om uit de armoede te ontsnappen, maar werk op zich biedt hiervoor geen garantie. Deeltijdwerk levert vaak onvoldoende inkomen op, zeker als het gaat om kleinere deeltijdbanen met een laag uurloon. Tijdelijke banen zonder perspectief op een stabiel inkomen leiden vaak tot een terugval in inkomen. Verder is sprake van een armoedeval door de marginale druk die sterk stijgt rond het inkomensniveau van het minimumloon. Ook tussen het minimumloon tot bovenmodaal is sprake van een hoge marginale druk die (meer uren) werken ontmoedigt. Daarbij hebben veel huishoudens een beperkte financiële buffer. Bijna 60 procent van de huishoudens beschikt niet over de minimale buffer van 5000 euro die volgens het Nibud nodig is voor een huishouden met twee kinderen.

Er is samenloop en samenhang tussen (problematische) schulden en armoede. Bij problematische schulden duiken mensen vaak ver onder de armoedegrens en het sociaal minimum. Mensen met schulden participeren minder, zijn minder productief en hebben vaker last van een slechte gezondheid. De stress bij de ouders werkt negatief uit op de kinderen. Van de 544.000 huishoudens met een problematische schuld vindt er voor 153.000 huishoudens schuldhulpverlening plaats. Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening bij NVVK-leden is in 12 jaar tijd verdriedubbeld. In 38 procent van de gevallen is sprake van huishoudens met kinderen. Omdat mensen met schulden vaak veel te laat hulp zoeken ontstaan er grote schulden in huishoudens en navenant grote verliesposten voor schuldeisers en uiteindelijk voor de maatschappij. Vroegsignalering en het voorkomen van uitval en terugval zijn belangrijke aandachtspunten bij het beleid van gemeenten.

De overheid tracht via inkomensondersteunende regelingen armoede onder gezinnen met kinderen te voorkomen. Het Nederlandse belastingstelsel en de sociale voorzieningen blijken niet erg effectief te zijn bij het terugdringen van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit. Er is bovendien sprake van een groot niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Voorts is gewezen op de stijgende vaste lasten en de financiële tekorten die optreden bij huishoudens met kinderen. De tekorten leiden er vooral toe dat geen middelen overblijven voor participatie.

Er zijn de afgelopen jaren belangrijke nieuwe inzichten ontstaan over het gedrag van mensen als gevolg van armoede en schulden. Financiële problemen leiden tot grote stress waardoor doelgericht handelen voor de betrokken persoon moeilijker wordt. Er zijn daardoor soms goede redenen waarom mensen, soms tijdelijk, minder goed in staat zijn verantwoordelijk te zijn voor hun eigen financiën. Deze inzichten leiden tot nieuwe methodieken om mensen te helpen zich aan armoede te onttrekken. Het overheidsbeleid kan effectiever worden gemaakt door meer evidencebased te gaan werken. Daarbij is een combinatie van wetenschap en praktijk kansrijk. Punt van aandacht is dat de praktijk vraagt om antwoorden op korte termijn terwijl dergelijk onderzoek een langere adem vergt. Ook vraagt het om investeringen door de gebruikers van dergelijk onderzoek.

Het integraal benaderen van problemen van kwetsbare mensen wint snel terrein bij gemeenten. Er is sprake van stapeling van problemen waarbij armoede en schulden in veel gevallen onderdeel zijn van de problematiek. Er is nog niet veel inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van het voorkomen van armoede en schulden. De escalatie van problemen leidt vaak tot grote kostenposten die mogelijk voorkomen hadden kunnen worden. Investeren in schuldhulpverlening blijkt in ieder geval bewezen positief voor gemeenten uit te pakken.

Bij de knelpunten is ten slotte gewezen op het kinderrechten perspectief bij armoede. Kinderen hebben recht op een toereikende levensstandaard, maar ouders hebben tegelijkertijd recht op eerbiediging van hun primaire verantwoordelijkheid voor kinderen. Er is een kleine groep kinderen, met name kinderen van ouders zonder verblijfsvergunning, die soms tussen wal en schip valt waardoor soms schrijnende noodsituaties ontstaan. Gemeenten passen in dergelijke gevallen maatwerk toe, dat is ook noodzakelijk. Gewezen is op geldende jurisprudentie. Gemeenten dienen in lijn daarmee te handelen.



## 6 Visie van de raad, beantwoording vragen, aanbevelingen

### 6.1 Visie

In 2014 leefde in Nederland 1 op de 9 kinderen in armoede: in totaal 378.000 kinderen. Criterium voor armoede zoals door het SCP gehanteerd is dat de kinderen in een huishouden leven dat een besteedbaar inkomen heeft onder de grens van *niet-veel-maar-toereikend*. De raad vraagt aandacht voor groepen die in armoede leven, maar nadrukkelijk ook voor groepen die een grotere kans hebben om in armoede te geraken. Opvallend bij het aantal kinderen in armoede is het grote aantal kinderen dat werkende ouders heeft. In absolute aantallen gezien is deze groep het grootste. Dat is opmerkelijk, omdat deze groep van werkenden gezinnen veelal buiten de scope van het armoedebeleid valt van de overheid en van inkomensafhankelijke regelingen. De raad vindt het belangrijk om bij de in te zetten instrumenten nadrukkelijk ook te kijken naar deze groep van arme kinderen met werkende ouders, zeker waar armoede zich langdurig voordoet.

De raad maakt zich zorgen over het relatief grote aantal kinderen in Nederland dat te maken heeft met armoede. Soms voor korte tijd, soms voor langere tijd. De raad constateert dat er de nodige dynamiek rondom armoede aanwezig is. Tijdens de recessie nam het aantal kinderen in armoede flink toe, voor de komende jaren wordt een lichte afname voorspeld door het SCP. Het is positief dat men zich in Nederland aan armoede kan ontworstelen, velen lukt dat uiteindelijk ook. Maar er is wel een groep mensen in Nederland waarvoor armoede een meer structureel karakter heeft. Ook blijkt een groot deel van degenen die uit armoede stromen in latere jaren toch weer arm te worden<sup>1</sup>. Hoewel werk een belangrijk middel is om aan armoede te ontsnappen, biedt werk hen geen garantie tegen armoede. En feit blijft dat het ondanks de toe- en afname van aantallen steeds om een groot aantal gezinnen en kinderen gaat<sup>2</sup>.

De raad vindt het belangrijk dat alle kinderen in Nederland zoveel mogelijke gelijke kansen hebben en dat achterstanden worden tegengegaan. De focus van het beleid moet daarop gericht zijn. Daarbij gaat het tevens om de vraag wat de directe gevol-

---

1 SCP (2016) *Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland*.

2 De raad merkt op dat specifieke aandacht nodig is voor de situatie waarin kinderen in de BES-gemeenten opgroeien. In deze gemeenten is sprake van een grotere armoede onder kinderen dan gemiddeld.



gen zijn van armoede onder kinderen (zoals op deelname aan school en schoolprestaties) en op de sociaaleconomische ontwikkeling van het kind later in zijn leven. De raad vindt dat achterstanden van kinderen actief moeten worden voorkomen en bestreden. De ontwikkeling van kinderen moet worden gestimuleerd en beleid en uitvoering moeten ten dienste staan van het bevorderen van gelijke kansen<sup>3</sup>. De raad sprak zich in zijn advies *Gelijk goed van start, visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen* (2016) voor uit dat extra aandacht en ondersteuning van kinderen met een achterstand noodzakelijk zijn. Waar iemands wieg staat, bepaalt nog steeds in belangrijke mate wat iemands mogelijkheden in zijn of haar verdere leven. Vroege verschillen worden later niet of onvoldoende ongedaan gemaakt<sup>4</sup>.

Kinderen moeten echter een gelijke start kunnen maken. Zij moeten maximale mogelijkheden krijgen om zowel in hun jeugd als in hun latere leven volwaardig te kunnen participeren, hun talenten te kunnen ontwikkelen en uiteindelijk een zelfstandig bestaan op te bouwen. De raad heeft in zijn bovengenoemd advies aandacht gevraagd voor vroegtijdige signalering en aanpak, zodat onderwijsachterstanden op latere leeftijd kunnen worden voorkomen en gelijke kansen kunnen worden gecreëerd. De eerste levensjaren zijn van groot belang voor de latere ontwikkeling van een kind. Het investeren in jonge kinderen met een achterstand loont omdat het rendement van investeringen in menselijk kapitaal in de vroege kinderjaren groter is dan dat in menselijk kapitaal op latere leeftijd. En de investeringen in kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus hebben een hoger rendement dan die in kinderen uit hogere sociaaleconomische milieus. Daarnaast hebben de voorgestelde kindvoorzieningen ook een belangrijke rol bij het bevorderen van sociale integratie en het tegengaan van segregatie.

Een belangrijk uitgangspunt bij armoede en achterstanden onder kinderen is dat voorkomen beter en effectiever is dan genezen. Het door de overheid investeren in voorzieningen voor jonge kinderen loont vanwege de effecten op de arbeidsmarktparticipatie en vanwege de effecten op de ontwikkeling van kinderen. Door in te zetten op het verminderen van het risico op multiproblematiek en maatschappelijke uitval wordt op termijn het daarmee samenhangende extra gebruik van collectieve voorzieningen, zoals zorg en/of inkomensvoorzieningen, verminderd. Ook voor kinderen die als gevolg van armoede minder maatschappelijk en sociaal participeren kunnen voorzieningen positieve effecten hebben. Wanneer kinderen toch in armoede opgroeien moet de kansenongelijkheid zo veel als mogelijk worden beperkt.

---

3 SER (2016) *Gelijk goed van start, visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*; SER (2009) *De winst van maatwerk participatie van jongeren met ontwikkelings- en gedragsstoornissen*.

4 SCP (2014) *Verschil in Nederland; Sociaal en Cultureel Rapport 2014*.

Kindvoorzieningen spelen een belangrijke rol in het ontwikkelen van vaardigheden en kunnen dus ook een bijdrage leveren aan de sociale participatie. In het hierboven genoemde SER-advies is een agenda opgesteld voor een stabiel en financieel toegankelijk stelsel om achterstanden te voorkomen en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Voor kinderen met een achterstand wordt voorgesteld om te komen tot stimuleringsprogramma's (VVE) van 16 uur per week (kosten geraamd op 169 miljoen euro) en een aanbod voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar van 16 uur per week (kosten geraamd op circa tweehonderd miljoen euro). Onderdeel van de visie is ook dat de voorzieningen van kinderen worden geïntegreerd zodat kinderen samen spelend van elkaar leren.

De raad vindt dat het belang van het kind, en specifiek van kinderen die opgroeien in armoede, zwaar moet wegen bij het te voeren beleid en in te zetten instrumenten. Het komt helaas voor dat kinderen de dupe zijn van acties van bijvoorbeeld schuldeisers waardoor gezinnen op straat komen te staan. De kosten voor gezinnen, maar ook voor de maatschappij, stapelen zich hierbij op. Het is goed als maatschappelijk rendement van beleid en uitvoering wordt meegewogen bij de aanpak van armoede en schulden<sup>5</sup>. Daarover is echter nog niet veel bekend.

De armoede van kinderen is de armoede van hun ouders of verzorgenden. Beleid en instrumenten gericht op het terugdringen armoede onder kinderen moeten volgens de raad dan ook gericht zijn op het verminderen van armoede onder de ouders van deze kinderen. De raad bepleit een evenwichtige aanpak via twee sporen die allebei gevolgd moeten worden. 1) Compensatie van armoede specifiek voor kinderen. In dit kader passen ook specifieke voorzieningen voor kinderen in natura, zoals het Kindpakket, met bijdragen voor sport, cultuur et cetera, om sociale uitsluiting tegen te gaan. En 2) Inkomensondersteuning van ouder(s) (uitkeringen en inkomensbeleid).

De raad is zich ervan bewust dat er geen gemakkelijke oplossingen zijn voor het structureel terugdringen van armoede onder kinderen. Het is niet te voorkomen dat huishoudens met kinderen soms te maken krijgen met korte periodes van inkomenswisseling en met aspecten van armoede. Ontslag, scheiding, overlijden, ziekte en andere ingrijpende levensgebeurtenissen kunnen een aanzienlijke terugval in inkomen met zich mee brengen. Een grote groep ouders heeft sowieso te maken met een langdurig laag inkomen, gepaard met soms hoge vaste lasten.

---

<sup>5</sup> Voor treffende voorbeelden zie Inclusieve Stad City Deal (2016) *Doen wat nodig is; Experimenten die maatwerk mogelijk maken*, p. 17 en verder.

### Investeren en brede structurele aanpak

De overheid heeft de afgelopen periode vele inspanningen gepleegd om armoede en schulden te bestrijden. De raad vindt dat die inzet voor kinderen de komende periode in de volle breedte moet worden doorgezet totdat er sprake is van een verregaande afname van het aantal kinderen onder armoede. Hij beveelt aan daaraan een concrete, kwantitatieve doelstelling te verbinden. Ieder kind in armoede is er een teveel. Specifiek voor kinderen is in het beleid veel ingezet op compensatie van de gevolgen van die situatie voor het kind en het huishouden. Maar het gaat om meer dan alleen 'pleisters plakken'. De raad vindt dat er ook het nodige kan worden gedaan om de oorzaken van armoede verder aan te pakken. Het doel moet zijn dat kinderen en hun ouders het perspectief hebben dat ze uit de situatie van armoede komen.

Dat vraagt in ieder geval om een duurzame inzet van de overheid. Het vereist soms praktische aanpassingen van bestaande instrumenten, als onderdeel van een structurele aanpak van de oorzaken van armoede. Armoede lost zich immers niet vanzelf op. De nu voorspelde groei van werkgelegenheid biedt kansen voor mensen in deze situatie, maar meer werk betekent echter niet dat iedereen werk heeft/krijgt. Een belangrijke constatering in de analyse is dat er een grote variatie bestaat in de hier besproken doelgroep. Opmerkelijk is dat de meerderheid van de ouders in armoede, inkomen uit werk heeft. Die bevinding moet meespelen bij het te voeren beleid. Nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten bieden kansen om het beleid effectiever in te zetten.

Via een brede (integrale) aanpak moet het mogelijk zijn om het aantal kinderen dat opgroeit in armoede verder terug te dringen. Maatwerk en doeltreffendheid zijn volgens de raad belangrijke uitgangspunten bij het te voeren beleid en in de uitvoering. Standaardoplossingen passen niet, ieder huishouden kent eigen knelpunten en oplossingsmogelijkheden. Er is vaak ook sprake van stapeling van problemen. Daarbij zal ook 'achter de voordeur moeten worden gekeken'. Het is van belang dat lokale professionals samen met het gezin passende oplossingen kunnen vinden.

Er zijn in dit werkveld ook andere organisaties actief die voorzieningen en ondersteuning bieden in geval van armoede onder kinderen. De rol van het maatschappelijk middenveld nam de afgelopen jaren toe. Dat is op zich zeer te waarderen, evenwel op voorwaarde dat de overheid niet zwaar gaat leunen op diensten van die organisaties en zich terugtrekt. Wat de raad betreft is en blijft armoedebestrijding, en met name armoede onder kinderen, een verantwoordelijkheid van de ouders, centrale overheid en gemeenten samen. In de uitvoering hebben gemeenten een actieve uitvoerende en regisserende rol. De landelijke overheid moet deze lokale verantwoordelijkheid ondersteunen en faciliteren. Tegelijkertijd vraagt het belang

van het kind dat naast maatwerk, alle kinderen op een basispakket kunnen rekenen om gevolgen van armoede te compenseren. Ook is het noodzakelijk dat het geld dat vanuit de rijksoverheid beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten voor maatregelen ook daadwerkelijk wordt ingezet. Vanuit het kind bezien mag de woonplaats in Nederland geen verschil maken om gelijke kansen te krijgen.

De raad is zich ervan bewust dat specialisten en ervaringsdeskundigen goed kunnen aangeven welke heel praktische verbeteringen op het niveau van de werkvloer nodig zijn om armoede onder kinderen effectief en structureel aan te pakken. Hij heeft bij de voorbereiding van dit advies het beeld gekregen dat er op lokaal niveau, mede ingegeven door nieuwe verantwoordelijkheden en door bezuinigingen, veel innovaties tot stand komen op het terrein van armoede en schulden. De raad formuleert in dit advies dan ook voorstellen om het beleid te verbeteren en de uitvoering van huidige instrumenten effectiever te laten zijn.

Deze pragmatische en agendavormende benadering neemt niet weg dat hij in dit advies een aantal systeemknelpunten signaleert en benoemt die ook moeten worden opgepakt om ervoor te zorgen dat kinderen zoveel als mogelijk opgroeien zonder armoede. De raad heeft richt zich in dit advies vooral op verbeteringen binnen het bestaande Nederlandse stelsel. Omdat aanpassingen op systeemniveau of met betrekking tot de inrichting van stelsels (zoals sociale zekerheid, voorzieningen en belastingen) ook andere sociaaleconomische dossiers raken, voert het naar de mening van de raad te ver om via dit advies over het terugdringen van armoede onder kinderen verstrekende uitspraken over deze onderwerpen te doen, zonder dat eerst de consequenties op hun merites konden worden beoordeeld binnen de tijd en ruimte voor de behandeling van deze adviesaanvraag.

## 6.2 Beantwoording vragen adviesaanvraag SZW

Hieronder worden de vragen van de staatssecretaris van SZW namens het kabinet puntsgewijs beantwoord. Aansluitend gaat de raad in op een aantal gesignaleerde knelpunten en verbindt daaraan aanbevelingen. Door deze vormgeving is het onvermijdelijk dat er enige overlap optreedt in de tekst. Op de betreffende onderdelen wordt zoveel mogelijk naar de gerelateerde teksten in eerdere hoofdstukken verwezen.

### Adviesvraag a

*Wie zijn de kinderen die risico lopen? Wat is de invloed van de financiële positie van ouders met een laag inkomen op investering in welzijn en ontwikkeling van hun kinderen?*

- Er zijn op landelijk en internationaal niveau verschillende definities van armoede in omloop met nogal verschillende uitkomsten qua aantallen. Door het CBS en SCP wordt uitgegaan van een definitie die gebaseerd is op een uitwerking van inkomens-armoede. Hierbij gaat het om onvoldoende geld om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Voor een nadere specificatie van de betrokken kinderen en de financiële positie van ouders met een laag inkomen wordt verwezen naar hoofdstuk 2 en de hierin opgenomen infographic.
- Er kan onderscheid worden gemaakt tussen feitelijke armoede en risico op armoede. Met betrekking tot de feitelijke armoede valt op dat bijna 60 procent van de kinderen in armoede werkende ouders hebben (loondienst of zelfstandig) die onvoldoende inkomen hebben uit arbeid of te weinig overhouden. Het andere deel van de kinderen heeft ouders met een uitkering zoals bijstand, WW, WAO/WIA, of een pensioen. Er zijn volgens het SCP meer dan 600.000 personen die drie jaar of langer in armoede verkeren. Een groep waarvoor armoede waarschijnlijk een structureel karakter heeft. Volgens het CBS gaat het in 2015 om ongeveer 125.000 kinderen in huishoudens met een langdurig laag inkomen. Armoede onder kinderen betreft een structureel en hardnekkig probleem: sinds het jaar 2000 betreft het armoedeprobleem steeds tussen de 8 en 12 procent van de kinderen in Nederland. Tegelijkertijd is er sprake van een behoorlijke dynamiek rondom armoede. Vooral in het eerste jaar van armoede lukt het een meerderheid van de huishoudens om zich aan armoede te ontworstelen.
- Vooral kinderen in huishoudens die moeten rondkomen van een uitkering, met ouders van niet-westerse achtergrond en eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen lopen een hoog risico op langdurige armoede. Dit neemt niet weg dat huishoudens met kinderen uit modale inkomensgroepen ook risico lopen op armoede; door bijvoorbeeld stijgende (woon)lasten, schulden of grote levensgebeurtenissen zoals ziekte, echtscheiding, overlijden partner, baanverlies, faillissement onderneming, kunnen zij in relatief korte tijd in armoede terechtkomen.
- De financiële positie van de ouders beïnvloedt de ontwikkeling van kinderen op verschillende terreinen negatief. Armoede in de kindertijd werkt door tot in de volwassen leeftijd. Armoede onder kinderen draagt bij aan ongelijke kansen voor deze kinderen. Ouders met een laag inkomen kunnen minder investeren in welzijn en ontwikkeling van hun kinderen. Dit leidt onder andere tot minder kansen op maatschappelijke deelname, lagere prestaties in het onderwijs, slechtere gezondheid en meer kans op sociale uitsluiting. Armoede onder kinderen zorgt voor ongelijke kansen op doorstroming naar onderwijs dat past bij hun talenten (de jongere kiest vanuit financiële overwegingen een minder kostbare vervolgo-

leiding), en op daaraan gerelateerd werk en inkomen op latere leeftijd. In paragraaf 2.4 en bijlage 3 is een overzicht gegeven van de effecten van armoede onder kinderen op de korte en langere termijn.

### Adviesvraag b

*Wat zijn rollen en verantwoordelijkheden van ouders en Rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties, scholen en vrijwilligers; en hoe kunnen die elkaar versterken? Wat is de samenhang van bestrijding van armoede onder kinderen met andere domeinen; welke kansen biedt een integrale aanpak (op nationaal en lokaal niveau)?*

- In hoofdstuk 3 zijn de respectievelijke instrumenten en verantwoordelijkheden geschetst van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het terugdringen van armoede onder kinderen. Het terugdringen van de oorzaken en effecten van armoede onder kinderen is primair de verantwoordelijkheid van de ouders. Maar er is een relatief grote en relatief constante groep arme kinderen waarvan de ouders hiertoe (tijdelijk) niet of in onvoldoende mate in staat zijn. Armoedebestrijding is in die gevallen ook een verantwoordelijkheid van de overheid.
- Het Rijk heeft de uitvoering van het armoedebeleid en de bestrijding van armoede onder kinderen grotendeels gedecentraliseerd naar gemeenten. Bij de bestrijding van armoede onder kinderen zijn op decentraal niveau verschillende partijen betrokken, zowel publiek als privaat. Het Rijk is aanspreekbaar op de uitkomsten van het systeem en heeft zich verbonden aan internationale doelstellingen om armoede te verminderen. Het Rijk zet op nationaal niveau instrumenten in gericht op het versterken van de economische en financiële zelfredzaamheid van mensen, en op het verminderen van de effecten van armoede onder kinderen. Het Rijk faciliteert gemeenten en het maatschappelijk middenveld via budgetten, subsidies en wet en regelgeving.
- Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het benodigde maatwerk en de uitvoering van het armoedebeleid en terugdringen van armoede onder kinderen. Lokaal maatwerk is een belangrijk uitgangspunt, en komt tot uiting in verschillende lokale accenten in beleid. Er vinden financiële bijdragen plaats, maar ook bijdragen in natura. Er zijn veel verschillende lokale regelingen, en er vinden veel verstrekkingen plaats. Er is sprake van een groot niet-gebruik en over de effectiviteit van lokale voorzieningen is weinig bekend. Over de voorzieningen van gemeenten en de noodzaak om de effectiviteit te vergroten, zie ook hoofdstuk 4 en de paragrafen 5.3.3, 5.7 en 6.3.5.
- In paragraaf 5.7.3 is uiteengezet dat het terugdringen van armoede ingebed zou moeten zijn in een brede benadering van het sociaal domein. De transitie van het

gemeentelijke sociaal domein door de drie decentralisaties moet uiteindelijk uitmonden in een integrale benadering van kwetsbare burgers. Een integrale aanpak behelst wat de raad betreft dat er afstemming over en weer tussen betrokken partijen plaatsvindt en dat instrumenten en beleid van Rijk en gemeenten elkaar onderling versterken

- Op lokaal niveau wordt rondom het kind al samengewerkt met het onderwijs. De samenwerking verschilt per onderwijstype en per gemeente. Onderwijs is een belangrijke partner bij het signaleren en bestrijden van sociale uitsluiting. Soms is een school ook oorzaak van hoge kosten voor de doelgroep. In paragraaf 6.3.3 wordt nader ingegaan op het verbeteren van de samenwerking met het onderwijs.
- Er wordt op lokaal niveau ook samengewerkt tussen gemeenten en het maatschappelijk middenveld. De intensiteit van die samenwerking verschilt per gemeente en per organisatie, maar neemt overal toe. Daarbij spelen politieke overwegingen, beschikbaarheid van financiën, uitvoeringskosten en verwachte effectiviteit een rol. De samenwerking tussen lokale partijen vraagt om goede coördinatie en onderlinge afstemming.

### **Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van adviesvraag b**

- Armoedebestrijding, en met name armoede onder kinderen, is en blijft een verantwoordelijkheid van ouders, rijksoverheid en gemeenten. Daarnaast hebben scholen en maatschappelijk middenveld een belangrijke rol. Ouders moeten naar vermogen alles doen om zich te ontworstelen aan armoede en een inzet plegen om gebruik te maken van beschikbare voorzieningen. In de uitvoering van het armoedebeleid hebben gemeenten een actieve rol. De rijksoverheid moet hen ondersteunen en faciliteren.
- + De rol van het maatschappelijk middenveld in de ondersteuning van arme kinderen nam de afgelopen jaren toe. De bijdrage van het maatschappelijk middenveld is waardevol en in de praktijk vaak onmisbaar. Scholen, maatschappelijk middenveld en vrijwilligers hebben een belangrijke aanvullende rol, zoals signalering, informele opvang, tijdelijke overbrugging. De raad constateert dat zulke instellingen, in samenwerking met de gemeenten, in staat zijn gericht maatwerk te leveren doordat zij kijken naar de noden van het kind en gezin. Het maatschappelijk middenveld heeft eigen verantwoordelijkheden en moet vooral verantwoording afleggen aan eigen leden. De vrijheid om eigen kaders te stellen kan wellicht ook bijdragen aan innovaties bij de aanpak van armoede onder kinderen.

- Het is zaak dat gemeenten en maatschappelijk middenveld goed op de hoogte zijn van elkaars aanbod, naar elkaar doorverwijzen, en goede praktijken actief met elkaar uitwisselen. Zie ook het voorstel voor een armoederegisseur hierna. Uiteindelijk is een doelmatige en effectieve besteding van middelen ook voor organisaties in het maatschappelijk middenveld van groot belang. Het is echter niet wenselijk dat de overheid te zwaar gaat leunen op diensten van die organisaties en zich terugtrekt. De integrale ondersteuning aan arme kinderen mag niet afhankelijk zijn van charitas.
- Scholen moeten alert(er) zijn op verborgen armoede bij kinderen, en bijdragen aan signalering en preventie via afspraken met gemeenten. De aandacht van het onderwijs voor kwetsbare kinderen gerelateerd aan armoede moet worden versterkt en niet vrijblijvend zijn. Het onderwijs heeft een eigen verantwoordelijkheid en heeft autonomie. Het ministerie van OCW wordt gevraagd sturingsmogelijkheden te benutten, waardoor bijvoorbeeld gemeenten en scholen vanzelfsprekender tot samenwerking komen bij het terugdringen van armoede onder kinderen. Gemeenten moeten het makkelijker maken voor onderwijspersoneel om meldingen te doen en indien nodig gezamenlijk, adequaat actie op de melding te nemen (zie ook aanbeveling armoederegisseur). Het signaleren door scholen zou niet tot extra werk voor docenten behoeven te leiden of tot een nieuwe taak voor scholen. Het onderwijs moet overigens voorkomen dat kosten voor onderwijsdeelname onnodig oplopen. Op de rol van scholen wordt in paragraaf 6.3.3 nader ingegaan.
- Maatwerk is een belangrijk uitgangspunt voor het beleid en de noodzakelijke ondersteuning. Vanuit het kind bezien zou de woonplaats echter geen verschil moeten maken om gelijke kansen te krijgen. Arme kinderen moeten op een nader te bepalen basispakket kunnen rekenen om gevolgen van armoede te compenseren. Denkbaar is dat er aanvullend lokaal nadere inkleuring plaatsvindt, vanwege lokale omstandigheden of samenstelling van de doelgroep (bijvoorbeeld kort en/of langdurig in armoede, leeftijd van de kinderen en dergelijke). Het geldt dat vanuit de rijksoverheid beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten voor deze voorzieningen moet vervolgens ook toereikend zijn en daadwerkelijk wordt ingezet.
- Een kwantitatieve reductiedoelstelling op rijksniveau; Deze verantwoordelijkheidsverdeling vereist een robuust maar ruim landelijk kader op rijksniveau, waarin middelen worden gekoppeld aan de gemiddelde jaarlijkse landelijke reductiedoelstelling naar rato uitgewerkt per gemeente. De focus van een kwantitatieve doelstelling wordt hierna nog uitgewerkt.



### Adviesvraag c

*Is het Nederlandse instrumentarium voldoende geëquipeerd om armoede onder kinderen tegen te gaan?*

- Uit het relatief constante percentage armoede onder kinderen blijkt dat het Nederlandse instrumentarium in de laatste decennia onvoldoende in staat is gebleken om armoede onder kinderen structureel terug te dringen. Dit hangt samen met het stelsel van belastingen en toeslagen: Nederland kent een relatief ongerichte vorm van herverdeling. Mogelijk is wel een (nog) hoger percentage armoede onder kinderen voorkomen; anderzijds is het nog niet gelukt om armoede onder kinderen substantieel te verminderen.

**De instrumenten om armoede onder kinderen terug te dringen kunnen in drie categorieën worden verdeeld:**

1. Compensatie van armoede specifiek voor kinderen
2. Inkomensondersteuning van ouder(s) (uitkeringen en inkomensbeleid)
3. Overig overheidsbeleid (re-integratie, schuldhulpverlening, etcetera)

Ad 1) Het bereik van hulp aan kinderen in natura is deels onbekend en nog in opbouw. Hoewel het Kindpakket in steeds meer gemeenten wordt aangeboden, is dit in de helft van de gemeenten nog niet het geval. In de laatste jaren is in totaal 200 miljoen euro extra voor de bestrijding van armoede toegekend. Bij toekenning van de laatste 100 miljoen vorig najaar is afgesproken deze in natura direct aan arme kinderen ten goede te laten komen. Nog (lang) niet alle kinderen worden bereikt en het is ook niet duidelijk welke effecten het Kindpakket heeft op armoede en daarmee samenhangende problemen, zoals sociale uitsluiting en ongelijke kansen in onderwijs. Ook dalen de cijfers van de kinderarmoede niet door verstrekkingen in natura. Het ledigen van de noden vindt de raad van groot belang, tegelijkertijd moet worden gewerkt aan het verminderen van oorzaken van armoede.

Ad 2) Uitkeringen en inkomensondersteuning. Uitkeringen zijn niet meegegroeid met stijgende lasten. Het inkomensbeleid van de overheid is onvoldoende effectief vanuit armoedebestrijdingsperspectief. Het zeer complexe inkomensbeleid heeft soms ook averechtse effecten (marginale druk, armoedeval, lastenverzwaring), in het bijzonder voor ouder(s) met kinderen.

Ad 3) Re-integratiebeleid van de ouder(s) van arme kinderen is primair gericht op uitstroom uit de uitkering en stelt niet centraal dat werk voldoende gaat opleveren om duurzaam uit de armoede te komen. Schulden worden onvoldoende voorkomen in een vroeg stadium. Schulden worden ook vergroot door de sterke positie van schuldeisers (waaronder in de eerste plaats de overheid) en een eenzijdige focus op financiële sancties. Schuldhulpverlening zou vooral moeten bijdragen aan duurzame gedragsverandering en financiële zelfredzaamheid.

#### Adviesvraag d

*Waar liggen er mogelijkheden tot verbetering en tot verhoging van effectiviteit met het oog op het realiseren van de beoogde doelen?*

- Een belangrijk uitgangspunt is dat het voorkomen van armoede onder kinderen en de daarmee samenhangende effecten beter en effectiever is dan genezen. Het door de overheid investeren in de ontwikkeling van (jonge) kinderen leidt aantoonbaar tot vermindering van achterstanden. Zie ook het SER-advies *Gelijk goed van start*. Door in te zetten op het verminderen van het risico op armoede, multi-problematiek en maatschappelijke uitval wordt op termijn ook het daarmee samenhangende extra gebruik van collectieve voorzieningen, zoals zorg en inkomensvoorzieningen, verminderd. Positief geformuleerd wordt door het investeren in kinderen de basis gelegd voor de arbeidsparticipatie en economische groei in de toekomst.
- Het beoogde doel is het verdergaand terugdringen van armoede onder kinderen. De raad vindt dat een ambitieuze inspanning en doelstelling van de overheid, in samenwerking met alle andere betrokken partijen, noodzakelijk is. Gezien het relatief constante percentage arme kinderen (nu 11 procent), en de veelheid van ingezette maatregelen die nog te weinig effect lijken te hebben, is het nodig om concrete doelen te stellen.
- De eerder geschetste verantwoordelijkheidsverdeling vereist een robuust maar ruim landelijk kader op rijksniveau, waarin middelen worden gekoppeld aan de gemiddelde jaarlijkse landelijke doelstelling, naar rato uitgewerkt per gemeente. De raad stelt voor het percentage arme kinderen in de komende kabinetsperiode jaarlijks met een bepaald percentage omlaag te brengen (structureel)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Nederland heeft zich via de EU 2020 doelstelling al gecommitteerd aan 100.000 mensen minder kans op armoede of sociale uitsluiting. Dit is geoperationaliseerd in 100.000 minder personen in een 'huishouden met een lage werkintensiteit' ('jobless huishoudens'). Uit de voortgangsrapportage van het Nederlands Nationaal Hervormingsprogramma 2016 blijkt dat de realisatie van deze doelstelling ver achterloopt, er zijn nu 67.000 meer huishoudens zonder werk, p. 23.

- Dat vraagt allereerst om een goede nulmeting en operationalisatie van indicatoren en meetbare resultaten. De kwantitatieve doelstelling moet volgens de raad de volgende onderdelen bevatten:
  - Het verminderen van de oorzaken van armoede: voorkomen dat kinderen die een risico lopen daadwerkelijk in armoede te komen en daaraan een kwantitatieve doelstelling verbinden.
  - Het realiseren van zoveel mogelijk gelijke kansen voor alle kinderen. Gedacht kan worden aan een operationalisatie van ‘kans-armoede’ met aandacht voor toegankelijkheid van onderwijs, schoolprestaties en de opbouw van sociaal kapitaal. Het gaat om bouwstenen voor de sociaaleconomische ontwikkeling later in het leven<sup>7</sup>.
  - Compenseren van de gevolgen van armoede bij kinderen die nu reeds te maken hebben met armoede. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen kinderen die kortstondig te maken hebben met armoede en kinderen die langdurig opgroeien in armoede. Daarbij moet ook het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen en Kindregelingen -en pakketten aanzienlijk worden verminderd.
  - Het reduceren van langdurige armoede (groep die tenminste 3 jaar te maken heeft met armoede). Op basis van het niet-veel-maar-toereikend criterium van het SCP zijn er nog geen gegevens beschikbaar over langdurige armoede onder kinderen; deze dienen eerst ontsloten te worden.
  - Verminderen van de duur van kortdurende armoede (groep die tot en met twee jaar te maken heeft met armoede). Een kortstondige periode van armoede is niet altijd te vermijden, maar de duur van dergelijke situaties moet naar een structureel lager niveau. De duur van de armoede onder kinderen mag niet langer zijn dan maximaal 1 jaar
  - Om de kwantitatieve doelstelling te realiseren, is het noodzakelijk dat mensen worden gestimuleerd om te werken en daarmee voldoende inkomen realiseren. De kwantitatieve doelstelling voor het verminderen van armoede onder kinderen moet richting geven aan het beleid en daaruit voortvloeiende effecten, los van het effect van de stand van de economie.

Naast een kwantitatieve doelstelling kunnen ook kwalitatieve doelstellingen worden geformuleerd.

---

<sup>7</sup> In paragraaf 2.4 is een opsomming van de langetermijneffecten van armoede op kinderen opgenomen.

- Voorts vindt de raad dat elke categorie van de huidige instrumenten een betere vormgeving moeten krijgen:
  - Compensatie van armoede specifiek voor kinderen (zie ook paragraaf 3.3 en hoofdstuk 4).
  - Inkomensondersteuning van ouders (uitkeringen, inkomensbeleid, toeslagen et cetera) (zie ook paragrafen 5.5, 5,6).
  - Overig overheidsbeleid (re-integratie, schuldhulpverlening, et cetera). Nieuwe (gedrags)wetenschappelijke inzichten bieden kansen om het beleid effectiever in te zetten (zie paragrafen 5.4, 5.7, 5.8).

Gerichte afstemming is nodig tussen Rijk en gemeenten met duidelijke afspraken wie op welk niveau welke actie voor het terugdringen van armoede onder kinderen moet ondernemen. Daarbij hoort ook het garanderen van de capaciteit (expertise en middelen) om daaraan vorm te geven. Te veel wordt verwacht van gemeenten, zonder aan hun inzet minimumeisen te stellen. Maatwerk moet voorop staan, maar het moet wel kunnen worden gerealiseerd.

### Adviesvraag e

*Wat kunnen we leren uit andere landen, met name over goede voorbeelden van beleid?*

Uit hoofdstuk 2 kwam naar voren dat vooral de Noord-Europese landen lage armoedepercentages onder kinderen hebben. Het ligt dan ook voor de hand om van die landen te kunnen leren. Er zijn interessante elementen te vinden in de socialezekerheidsstelsels van Scandinavische landen, maar omdat armoedebestrijding over vele instrumenten en partijen gaat, zullen beleidsstrategieën uit andere landen niet zonder meer toepasbaar zijn in de Nederlandse context. Door historische verschillen in structuur, cultuur en politiek hebben landen zich verschillend ontwikkeld in regelingen van sociale zekerheid en de structuur van de arbeidsmarkt.

Denemarken, Zweden, Finland en Noorwegen geven relatief het meeste uit aan socialezekerheidsregelingen voor families, wat past bij het sociaaldemocratische regimetype. Dit regimetype kent een relatief uitgebreide sociale zekerheid<sup>8,9</sup>. Uitkeringen zijn niet gereserveerd voor de kanslozen en kansarmen, maar beschikbaar voor alle burgers. Uitkeringen zijn genereus en duren zo lang het risico zich manifesteert. Om de kosten te beperken en de sociale integratie te bevorderen, wordt ech-

8 Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

9 Vrooman, J.C. (2009) *Rules of Relief. Institutions of social security, and their impact*.

ter wel geprobeerd uitkeringsontvangers zo snel mogelijk aan werk te helpen via maatregelen gericht op activering. Het financiële draagvlak wordt in deze landen verder vergroot door de hoge arbeidsdeelname van vrouwen, die voor een groot deel in de niet-commerciële dienstverlening (onderwijs, zorg) werken. Door de omvang van de collectieve sector zijn hoge heffingen noodzakelijk en is private verzekering in dit systeem minder van belang. Het sociaaldemocratische regime richt zich op het verkleinen van sociale verschillen door het reduceren van marktafhankelijkheid. Gemeenten hebben een grote autonomie bij het organiseren van het sociale beleid. Er lijkt dus een verband te zijn tussen de mate van sociale welvaart en armoede; landen die relatief meer uitgeven aan socialezekerheidsregelingen en waar ouders een grotere arbeidsdeelname hebben, zijn ook de landen met het laagste aandeel kinderen met een risico op armoede of sociale uitsluiting.

In hoofdstuk 3.4 is beschreven dat Zweden succesvol een gecombineerde strategie hanteert van gulle sociale voorzieningen en steun voor werkende moeders. Daar is de impact van werk voor moeders op het terugdringen van armoede onder kinderen veruit het grootst. Hiermee wordt onderstreept dat beleid gericht op arbeidsactivatie een belangrijke pijler is voor het zich kunnen ontworstelen uit armoede. Het effect van werkhervatting of urenuitbreiding is groter als beide ouders werken in plaats van een ouder, mits het inkomen dan toereikend is.

### **Adviesvraag f**

*Wat is de participatie en inkomenspositie van de ouders; hoe kan de economische positie van de ouders worden versterkt teneinde negatieve effecten op kinderen te voorkomen?*

De armoede van kinderen is de armoede van de ouders. Beleid en instrumenten gericht op het terugdringen armoede onder kinderen moet ook ingaan op het verminderen van armoede onder de ouders van deze kinderen. Dit gebeurt met name in verbetervoorstellen voor de categorieën instrumenten van beleid zoals hiervoor genoemd onder 2) en 3 (paragraaf 6.2, Adviesaanvraag c).

Na het eerste jaar in armoede stroomt circa 60 procent van mensen weer uit de armoede. Maar na twee jaar stroomt nog maar 20 procent van de mensen uit armoede. Om langdurige armoede te voorkomen is vooral inzet nodig gedurende het eerste jaar. Het armoedebeleid moet zo worden ingericht dat men snel in actie kan komen, en moet er op gericht zijn om juist mensen die met beginnende inkomensproblemen en bijvoorbeeld schulden kampen, tijdig te ondersteunen en op weg te

helpen. Ook is voorkomen van terugval noodzakelijk, dat vraagt om langer durende ondersteuning van mensen. Zie ook paragraaf 5.4.1 over schuldhulpverlening.

Voor beide situaties kan gewezen worden op het belang van voldoende banen, stabiele banen en voldoende uren.

### 6.3 Aanvullende verbetervoorstellen

In de voorgaande beantwoording van de vragen van de staatssecretaris namens het kabinet is een groot aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. In deze paragraaf worden deze aanbevelingen verder uitgewerkt en aangevuld.

De raad meent dat de eerste inzet van de overheid erop gericht moet zijn om de noden van kinderen te verminderen. Parallel daaraan moet erop worden ingezet dat ouders zich aan armoede ontworstelen. Werk is daartoe de eerstaangewezen weg. Dat werk moet lonen is en blijft een belangrijk uitgangspunt voor effectief armoedebeleid. Naast werk moet worden gekeken naar een combinatie van maatregelen, waarin zowel de hoogte van de inkomsten als van de lasten heroverwogen kunnen worden, plus maatregelen zoals herziening toeslagen, het systeem rond schulden, betere banen en meer uren. Verder verdient het toepassen van inzichten en bewezen effectieve methodieken vanuit de gedragswetenschappen warme aanbeveling en dient dit verder te worden ontwikkeld. De voornoemde voorstellen worden hieronder gerubriceerd naar de geadresseerde partijen.

#### 6.3.1 Decentraal beleid: compenseren en samenwerken

Vergroten kennis over de doelgroep

Het goed richten van beleid en instrumenten begint met goed inzicht in de doelgroepen en verschijningsvormen van armoede. Wie zijn de kinderen die in armoede opgroeien, welke kinderen hebben kort dan wel langdurig te maken met armoede? Er moet worden ingespeeld op de variatie in de doelgroep. De indruk bestaat dat sommige doelgroepen, zoals kinderen van huiseigenaren en werkende minima, structureel niet voldoende in beeld zijn of komen voor voorzieningen die de gevolgen en oorzaken van armoede compenseren of wegnemen. Het is belangrijk dat Rijk en gemeenten samen inzetten op kennisvergroting en het zoeken naar oplossingen. Het kennismaken met de doelgroep zelf of het betrekken van kinderen en jongeren bij het beleid kan gemeenten helpen meer inzicht te krijgen en het beleid beter in te richten.

### Tegengaan niet-gebruik

Een deel van de doelgroep maakt geen gebruik van bestaande regelingen door onbekendheid. De raad roept gemeenten op om hieraan concrete doelstellingen te verbinden. Bijvoorbeeld het verminderen van het niet-gebruik met een bepaald percentage. Daar moeten dan de nodige acties en middelen op worden ingezet. Volgens de betrofde moet de aandacht vooral worden gericht op het beter bereiken van werkende minima (waaronder mensen met tijdelijk werk en in kleine deeltijdbanen en zzp'ers die moeilijk kunnen rondkomen). Het niet-gebruik en niet-bereiken van deze doelgroep is nu al jaren bekend. Het is nodig dat hierin nu grotere voortgang wordt geboekt. Mogelijk moet soepeler worden omgegaan met inkomensafhankelijkheid van dergelijke regelingen, door minder harde grenzen te bepalen (het wordt dan vaak alles of niets) maar meer een glijdende schaal te hanteren en maatwerk te realiseren (bijvoorbeeld bij de Kindpakketten).

### Verbeteren voorlichting en vereenvoudiging procedures

Gemeenten zullen in ieder geval beter moeten voorlichten over de regelingen en meer inspanningen moeten verrichten zowel richting huishoudens met een uitkering als werkende minima. Er moet worden ingezet op vereenvoudiging van de aanvraagprocedures om zodoende meer arme kinderen en gezinnen te bereiken. Veel aanvraagformulieren zijn nodeloos ingewikkeld. Voorgesteld wordt om het taalniveau naar A2 te verlagen, bestanden meer te koppelen zodat automatische toekenning plaatsvindt, en regelingen meer te bundelen.

### Versnippering aanbod voor kinderen tegengaan

Veel gemeenten bieden een groot aantal verschillende (kleinere) regelingen aan. Het bundelen van regelingen, zoals in het Kindpakket gebeurt, maakt het eenvoudiger om de doelgroep te informeren. De raad beveelt aan dat in alle gemeenten een Kindpakket wordt ingevoerd. Harmonisatie van de voorwaarden voor gebruik van het Kindpakket tussen gemeenten onderling vergroot de herkenbaarheid voor de doelgroep en gelijke kansen op ondersteuning (waarmee niet iedereen dezelfde besteding hoeft te kiezen).

### Effectiviteit meten

Sommige gemeenten laten de effectiviteit van het armoedebeleid beoordelen door het opstellen van een lokale Armoedemonitor. Het verdient aanbeveling dat meer gemeenten de effectiviteit van hun beleid laten beoordelen, in relatie tot de totale doelgroep in armoede en groepen die risico lopen om in armoede te komen, zodat het beleid kan worden bijgesteld. Dit geldt zeker voor de gemeenten waarin armoede onder kinderen relatief veel voorkomt. Van veel instrumenten in het lokale armoe-

debeleid, waaronder die gericht op vermindering van de gevolgen van armoede onder kinderen, is per saldo niet duidelijk hoe zij concreet bijdragen aan de beoogde doelstelling (maatschappelijke participatie) en of andere instrumenten wellicht effectiever zou zijn (zie ook aanbeveling toepassen gedragswetenschap hierna).

De rijksoverheid kan bevorderen dat er tussen gemeenten onderling gewerkt wordt aan verdere kennisontwikkeling en uitwisseling. Dat kan op langere termijn ook betekenen dat opnieuw gekeken moet worden naar de verhouding tussen generiek (Rijk) en specifiek armoedebelid (gemeenten). De raad signaleert dat er in het kader van dit advies geen verdergaande uitspraken mogelijk zijn omdat er weinig bekend is over effectiviteit van instrumenten.

#### Samenwerken met maatschappelijk middenveld

Armoedebestrijding wordt effectiever wanneer betrokken partijen samenwerken. Gemeenten en maatschappelijk middenveld moeten afspraken maken over het afstemmen van hun taken. Al naar gelang de lokale situatie kan vanuit effectiviteitsoverwegingen een deel van de uitvoering (met bijbehorende middelen) worden uitbesteed aan maatschappelijke organisaties om de doelen te bereiken.

#### Effectieve schuldhulpverlening

Ouders van kinderen hebben een eigen verantwoordelijkheid om schulden te voorkomen, maar er zijn situaties waarin zij daartoe niet of minder in staat zijn. Schulden gaan dan van kwaad tot erger. Schulden leiden tot een toename van het aantal kinderen onder armoede en tot tastbare budgettekorten van het huishouden met kinderen. Schulden kunnen soms dramatische gevolgen hebben voor kinderen, bijvoorbeeld bij huisuitzettingen van gezinnen. De maatschappelijke kosten hiervan zijn groot en de kinderen worden de dupe, maar zijn hieraan niet schuldig. Vanuit het belang van kinderen zouden dergelijke situaties te allen tijde voorkomen moeten worden<sup>10</sup>.

Voor schuldhulpverlening geldt derhalve ook het motto 'voorkomen is beter dan genezen'. Het gaat om snel contact leggen met risicogroepen (vroegsignalering) met een specifieke focus op levensgebeurtenissen en schulden. De raad stelt in dit licht met tevredenheid vast dat al veel gemeenten afspraken maken met woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energiebedrijven en anderen om tijdig signalen over betalingsachterstanden te bundelen. Het is wenselijk als een schuldeiser

<sup>10</sup> Ministerie VWS (2016) *Cijfers maatschappelijke opvang*. Het aantal kinderen (0-17 jaar) in de maatschappelijke opvang is gestegen van 2.500 in 2013 naar 4.000 in 2015. Het betreft veelal kinderen in dakloze gezinnen.



klanten doorverwijst naar schuldhulpverlening. Uiteindelijk is dat in het belang van zowel klant als schuldeiser. Een regievoerder kan dan tijdig en met meer kans van slagen minnelijke trajecten aangaan met huishoudens met arme kinderen. Het inhouden van vaste lasten op de uitkering of het overnemen van een schuld door gemeenten kan soms noodzakelijk zijn.

Ook voor andere schuldeisers geldt dat zij aangesproken mogen worden op hun medeverantwoordelijkheid bij het voorkomen van olopemde betalingsachterstanden en of te makkelijk verschaffen van kredieten. Het kan helpen om het minder gemakkelijk te maken om schulden aan te gaan, bijvoorbeeld door het consequent toepassen van *nudges* (het instellen van goede standaardopties, strengere regels voor leningen, moeilijker maken om in het rood te kunnen staan).

Ook het aanbieden van financiële educatie, zodat mensen beter in staat zijn hun financiële administratie bij te houden is gewenst. Juist in een omgeving waarin steeds meer digitaal financieel verkeer plaatsvindt, is het raadzaam te bevorderen dat mensen voldoende competenties ontwikkelen voor financiële zelfredzaamheid. De overheid kan een bijdrage leveren aan het meer inzichtelijk maken van de administratie van burgers door meer eenduidigheid in betalingen. Nu zijn er vele uitbetalingsmomenten vanuit regelingen van gemeenten en rijksoverheid<sup>11</sup>.

*Mobility mentoring* is een kansrijke benadering omdat samen met de betrokkenen wordt gekeken wat het meest zou helpen. De centrale vraag bij de coaching via *mobility mentoring* is: wat is er nodig om zonder geldstress te leven? Ingezet wordt op opwaartse mobiliteit om armoede en schulden op te lossen. Dit leidt tot een nieuw dienstverleningsconcept met bewezen goede resultaten in de VS<sup>12</sup>. In dit traject wordt onder andere ingezet op meer doelgericht handelen door deelnemers, bijvoorbeeld via to do lijstjes, het belonen van behaalde resultaten (zowel beloningen voor resultaten op de korte termijn, als voor gedrag dat op de langere termijn iets oplevert), een inzet op het minimaal benodigde inkomen bij re-integratie en het na werkhervatting blijven coachen van de deelnemers om terugval te voorkomen en gedragsverandering te bestendigen. Het concept van *mobility mentoring* moet nog worden vertaald naar de Nederlandse context. Momenteel vindt dat onder meer in Alphen aan den Rijn plaats. Indien het concept aantoonbaar ook in Nederland werkt, kan aanbevolen worden dit in meerdere gemeenten in te voeren.

---

11 VNG, Divosa, NVVK, MO-groep (2016) *Naar een betere aanpak van schulden en armoede*.

12 Voor de wetenschappelijke onderbouwing van *mobility mentoring*, zie hoofdstuk 5, voetnoten 62, 63, 64.

Bij schuldhulpverlening geldt dat ondersteuning niet moet ophouden op het moment dat de problemen ogenschijnlijk zijn opgelost. Er is nogal eens sprake van uitval en terugval tijdens en na een schuldentraject. Het is effectief wanneer de overheid de intrinsieke motivatie van burgers aanspreekt en waar mogelijk helpt te verbeteren. Daarbij zou budgetcoaching kunnen worden aangeboden aan het huishouden om herhaling te voorkomen. Het terugvalpercentage kan worden vermindert als de hulpverlening niet direct stopt zodra men uit de schulden is gekomen. Onderdeel van het verminderen van armoede onder kinderen moet derhalve een inzet op duurzame uitstroom uit schulden zijn. Gemeenten moeten hierin voldoende worden gefaciliteerd door de rijksoverheid.

#### Aandacht voor armoede en schulden op de werkvloer van bedrijven

Het verdient aanbeveling dat er ook in bedrijven aandacht bestaat voor de gevolgen van een tekortschietend huishoudinkomen van een werknemer of voor schuldenproblematiek van de werknemers. Daarnaast helpt het om financiële problemen bij werknemers bespreekbaar te maken op de werkvloer. Zo bieden werknemersorganisaties trainingen aan waarbij geldzorgen bespreekbaar worden gemaakt en werknemers worden geholpen hun belastingen en toeslagen in te vullen en hun financiën op orde te krijgen. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld helpen het niet-gebruik van minimaregelingen te verminderen door hun werknemers zonodig door te verwijzen. Of zelf tijdelijke overbruggingsvoorzieningen te treffen met de werknemer, al naar gelang de situatie. Voor werknemers in armoede met een deeltijdbaan kan urenuitbreiding een oplossing zijn.

#### Een armoederegisseur per gemeente

De raad vindt het wenselijk dat er voor de komende kabinetsperiode een armoederegisseur (coördinator) per gemeente (of regio) aanspreekbaar wordt voor het realiseren van de landelijke kwantitatieve doelstellingen vertaald naar lokaal niveau. Gedacht wordt aan een creëren van een coördinatiefunctie van waaruit erop wordt toegezien dat de doelgroep beter wordt bereikt (vooral kinderen van werkende minima), de aanvraagprocedures worden verbeterd, versnippering van het aanbod en dienstverlening wordt tegengegaan en de effectiviteit wordt gemonitord of voorstellen worden gedaan voor het ontwikkelen van nieuwe effectieve werkwijzen.

Het gaat de raad er vooral om dat de coördinatie goed wordt geregeld. Alle organisaties betrokken bij de bestrijding van armoede onder kinderen (naast gemeenten, het onderwijs, maatschappelijk middenveld) moeten, met behoud van eigen verantwoordelijkheid, hun activiteiten onderling makkelijk kunnen afstemmen en goed naar elkaar doorverwijzen. Dit zal het niet-gebruik tegengaan en onnodige armoede-

situaties of opbouw van schulden verminderen. De rijksoverheid wordt gevraagd deze coördinatiefunctie te stimuleren en/of financieel te faciliteren.

#### Afspraken Rijk-gemeenten

De rijksoverheid wordt gevraagd de aanbevelingen over gemeenten in overleg met gemeenten uit te werken. Als gemeenten hun bereik vergroten, moeten ze voldoende capaciteit hebben om de vraag aan te kunnen. Het betreft voldoende kennis en capaciteit bij front- en backoffice, zowel bij een sociaal wijkteam als bij de schuldhulpverlening. Dit vergt tevens voldoende middelen.

### 6.3.2 De rijksoverheid

#### Armoedebeleid behoeft bijstelling

De raad constateert dat het armoedebeleid van de rijksoverheid en gemeenten veelal inkomensafhankelijke voorzieningen (en inkomensafhankelijke ontheffingen van belastingen en heffingen) betreft. Dat leidt tot een armoedeval, waardoor (meer) werken financieel niet altijd loont, zeker als slechts één ouder gaat werken. De regelingen beperken de armoede voor gezinnen, maar kan meer (uren) werken ontmoedigen. Wanneer gemeenten inkomensgrenzen met een glijdende schaal hanteren, kunnen werkenden beter worden ondersteund. Bij het terugdringen van armoede onder kinderen moet ook meer dan nu aandacht uitgaan naar de gevolgen van armoede op de kansen van kinderen. Dan gaat het bijvoorbeeld om deelname aan school en schoolprestaties, en het functioneren van het kind op latere leeftijd. Dit vraagt om een gerichte aanpak om gelijke kansen voor kinderen te realiseren.

#### Inkomensondersteuning vereenvoudigen en richter inzetten

Door het scherper richten van de inkomensondersteuning, bijvoorbeeld via toeslagen, op de groep die deze het meest nodig heeft, kan het aantal mensen dat financiële ondersteuning ontvangt, worden beperkt en kunnen de vrijvallende middelen worden ingezet om armoede tegen te gaan. Het meer richten van toeslagen moet in samenhang met de armoedeval worden uitgewerkt. Om toeslagen effectiever te laten zijn bij de bestrijding van armoede, zou deze invalshoek moeten worden meegenomen bij een eerstvolgende fundamentele hervorming van het stelsel. Tot die tijd zouden praktische aanpassingen kunnen plaatsvinden. Hierbij verdient met name de groep huishoudens met inkomen uit werk aandacht (werkende minima). Zij moeten beter in beeld worden gebracht en beter worden bereikt. Ook denkbaar is een vorm van directe financiering van de instellingen in plaats van de huidige systematiek. Zo wordt momenteel voor de kinderopvangtoeslag onderzocht of deze kan verdwijnen en de kinderopvangorganisaties vanaf 2019 direct door de overheid

kunnen worden bekostigd met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van de ouders. Bij een succesvolle aanpak is directe financiering ook mogelijk bij de zorgverzekering.

#### Kindregelingen

Voor de kindregelingen geldt dat sprake is geweest van een sterke vereenvoudiging door het bundelen van het aantal regelingen tot de kinderopvangtoeslag, de combinatiekorting, het kindgebonden budget en de kinderbijslag. Hierbij kan worden onderzocht of de middelen sterker kunnen worden gericht om de armoede onder kinderen te bestrijden. Voor de kinderopvang geldt dat de eerste vier jaren relatief duur zijn (door volledige dagopvang). De raad heeft in *Gelijk goed van start* geadviseerd om kinderen met een achterstand in aanmerking te laten komen voor extra stimuleringsprogramma's (VVE) met een aanbod van 16 uur per week en in aanvulling daarop voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders werken, tot een aanbod van 16 uur per week te komen, met een eigen bijdrage van ouders<sup>13</sup>.

#### Automatische koppeling toeslagen aan life-events

Grote gebeurtenissen in het leven, zoals echtscheiding en baanverlies, hebben invloed op de inkomenssituatie. Veel mensen zijn daarop niet goed voorbereid, zij zijn onvoldoende op de hoogte van inkomensregelingen of missen dan het overzicht. Dit kan tot armoede en schulden leiden. In dergelijke situaties kan er recht op toeslagen ontstaan. In de zogenoemde Citydeal Inclusieve Stad wordt voorgesteld om toeslagen automatisch te koppelen aan life-events waarvan instanties vrij snel, digitaal, op de hoogte kunnen zijn. Dit zou kunnen plaatsvinden door data van inwoners automatisch te koppelen, zonder tussenkomst van instanties of personen (UWV, SVB, Belastingdienst, gemeentelijke diensten). Hiermee kan meer automatisch de inkomenssituatie van betrokkenen worden aangepast aan de nieuwe situatie. Het voorkomt het onnodig uitblijven van toeslag of te lang uitbetalen van een niet meer toepasselijke toeslag.<sup>14</sup>

#### Vaste lasten in relatie tot het besteedbaar inkomen

De raad heeft in hoofdstuk 5 vastgesteld dat veel gezinnen met een laag inkomen of met schulden moeite hebben om rond te komen. Er is gewezen op de constatering van het Nibud en SCP dat het besteedbaar inkomen van bepaalde huishoudens met kinderen tekortschiet in relatie tot de gestegen vaste uitgaven die deze huishoudens hebben. Ook zijn financiële tekorten bij bepaalde groepen huishoudens

<sup>13</sup> SER (2016) *Gelijk goed van start*.

<sup>14</sup> Inclusieve Stad City Deal (2016) *Doen wat nodig is; Experimenten die maatwerk mogelijk maken*.

vastgesteld in de nieuwste budgetberekeningen van het Nibud en in een aantal recente lokale minima-effectrapportages; in die rapportages zijn lokale, aanvullende maatregelen gericht op ondersteuning van een laag inkomen verdisconteerd. Het netto-inkomen uit werk zou voldoende moeten opleveren om daarvan noodzakelijke uitgaven te betalen en sociaal te participeren. Dat geldt ook voor mensen die afhankelijk zijn van een (bijstands)uitkering. De raad constateert dat dit, ondanks het gevoerde armoedebeleid, niet altijd het geval is. De raad constateert ook dat, mede doordat regelingen die voorzien in inkomensondersteuning inkomensafhankelijk zijn, werk of meer werken veelal niet voldoende loont vanuit een (bijstands)uitkering.

Uit de eerdere analyse in dit advies blijkt dat het zowel gaat om bepaalde huishoudens in de bijstand als om bepaalde groepen werkenden met een inkomen uit werk van minimum tot modaal niveau. Voor beide categorieën zijn zowel persoonsgebonden factoren als een samenspel van uiteenlopende institutionele regelingen (zoals de kindregelingen, de inkomensafhankelijke afbouw van de toeslagen, de berekening van het sociaal minimum en de inkomensafhankelijke regelingen van gemeenten) relevant. Bovendien is er sprake van een spanning tussen het waarborgen van een minimuminkomen en tegelijkertijd het waarborgen dat werk vanuit een uitkering gezien altijd financieel loont, want een aanpassing in de hoogte van de uitkering heeft ook direct gevolgen voor de mate waarin werk loont vanuit de uitkering. Hier zijn geen 'gemakkelijke' oplossingen voorhanden; dit vraagstuk reikt verder dan de onderhavige adviesaanvraag en vraagt een diepgaander behandeling. De raad adviseert daarom apart naar dit vraagstuk te kijken en na te gaan welke oplossingen effectief zijn om tot een structurele aanpak (en preventie) van tekorten in huishoudens met kinderen te komen<sup>15</sup>.

Mensen zijn er het meest mee geholpen als zij werk verwerven dat voldoende besteedbaar inkomen oplevert om uit de armoede te komen. De raad vraagt nadrukkelijk ook aandacht voor de groep van werkende ouders in het armoedebeleid van vooral gemeenten. Gemeenten hanteren nu veelal zeer strikte (lage) inkomensnormen, waardoor deze groep buiten de boot valt van het gemeentelijk armoedebeleid (inkomensondersteuning en Kindpakketten); voor zover deze groep de weg naar de gemeentelijke voorzieningen al vindt. De raad beveelt aan dat gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan het bereik en de effectiviteit van het gemeentelijk armoedebeleid voor de groep werkende minima met kinderen.

---

<sup>15</sup> Hierop vooruitlopend is een deel van de raad, de werknemersleden benoemd door de FNV, van mening dat verhoging van het sociaal minimum noodzakelijk is om het armoedeprobleem bij huishoudens met kinderen te verminderen.

De raad wijst in dit verband ook op de sterke lastenstijgingen sinds 2008, die zijn doorgevoerd om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Naar zijn oordeel helpt stapsgewijze lastenverlichting en een verbetering van de doelmatigheid van het belasting- en toeslagensysteem om armoede tegen te gaan en te zorgen dat werken (meer) loont.

Met betrekking tot de hierboven genoemde institutionele regelingen verwijst de raad naar de slotparagraaf van dit advies, waarin hij kenbaar maakt dat onderdelen van dit advies verdere uitwerking verdienen in andere discussies en werkzaamheden van de raad.

Bijzondere situaties, geen kinderen tussen wal en schip laten vallen

De raad vindt het kinderrechtenperspectief bij armoede van groot belang. Kinderen hebben recht op een toereikende levensstandaard, maar ouders hebben tegelijkertijd recht op eerbiediging van de primaire verantwoordelijkheid voor kinderen. In paragraaf 5.8 is geschetst, dat er een kleine groep kinderen is die soms tussen wal en schip valt en met ernstige armoede te maken heeft. Dat kan met name het geval zijn als ouders geen verblijfsvergunning hebben, en kinderen de dupe worden van het feit dat deze ouders op grond van de Koppelingswet geen aanspraak maken op sociale voorzieningen. Dit kan leiden tot schrijnende noodsituaties waarin het gezin zonder inkomen en zonder onderdak zit. Men valt veelal terug op charitas. Gemeenten kunnen in dit soort situaties op basis van artikel 16 lid 1 en 2 van de Participatiewet vanwege zeer dringende redenen dan toch bijstand verlenen. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft echter geoordeeld dat dit niet goed valt te verenigen met het in het IVRK verankerde recht op een levensstandaard die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling van het kind (artikel 27 IVRK)<sup>16</sup>. Ook heeft de CRvB een richtsnoer gegeven voor de hoogte van het bijstandsbedrag in dit soort situaties<sup>17</sup>. Uit aangedragen voorbeelden blijkt dat gemeenten hierbij maatwerk weten te bieden maar dat er grote verschillen tussen gemeenten onderling zijn. Aanbevolen wordt de jurisprudentie nog eens extra onder de aandacht van gemeenten te brengen, waarbij onderstreept moet worden dat het bijstandsniveau moet worden bepaald in het licht van de daadwerkelijke behoeften van kinderen en hun verzorgende ouders.

Daarnaast geeft de raad ten aanzien van het door Nederland gemaakte voorbehoud bij artikel 26 IVRK mee dat een uitzondering op het Koppeling(s)wet)beginsel, zodat

<sup>16</sup> CRvB 24 jan 2006, ECLI NL CrvB 2006: AVO 197.

<sup>17</sup> Forder, C. (2013/4) De peuter als bijstandsgerechtigde, *NTM/NJCM Bulletin*.

deze niet meer van toepassing is als er kinderen in het spel zijn, wellicht ook een (meer) praktische begaanbare weg zou kunnen zijn.

### 6.3.3 Scholen

Onderwijs heeft een belangrijke rol bij de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. In de school wordt duidelijk dat armoede onder kinderen gevolgen heeft voor schoolprestaties en het kunnen meedoen et cetera. Bij mentoren en zorgcoördinatoren in het primair -en voortgezet onderwijs bestaat over hun leerlingen vaak een algemeen beeld van de domeinen die buiten de school relevant zijn voor prestaties, waaronder ook het inkomen van een gezin.

De raad heeft bij de voorbereiding van dit advies geconstateerd dat de rol van scholen door velen wordt benoemd, maar heeft geen uitgekristalliseerd beeld gekregen van die rol. De inzet van scholen is teveel afhankelijk van de individuele initiatieven van docenten en andere onderwijsmedewerkers. Eerder bleek al dat tweederde van de scholen wel contact heeft met de gemeente over armoede van kinderen, maar dat dit veelal incidentele contacten zijn. De raad meent dat er te weinig duidelijkheid bestaat over de rol van scholen, terwijl juist scholen intensief en langdurig contact hebben met kinderen. De raad vindt het wenselijk dat scholen, niet vrijblijvend, onderdeel zijn van de keten van instanties die armoede onder kinderen terugdringt. Volgens de raad betekent dat in ieder geval dat scholen een belangrijke signalerende rol hebben te vervullen wanneer het niet goed gaat met kinderen<sup>18</sup>. Scholen en gemeenten moeten eraan bijdragen dat ouders die in armoede leven de beschikbare hulp kunnen vinden door ze te informeren over regelingen voor mensen met laag inkomen<sup>19</sup>. Deze verantwoordelijkheid van scholen zou door de Minister van OCW verder uitgewerkt moeten worden. Daarvoor moeten scholen en het onderwijspersoneel ook handvatten aangereikt krijgen.

Scholen moeten kinderen leren hoe ze verantwoord met geld moeten omgaan. Ook kunnen scholen een bijdrage leveren aan het verminderen van de lange termijn-effecten van armoede door het verstrekken van gezond eten (effecten in paragraaf 2.4). Het voordeel hiervan is dat er geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen arme en niet-arme kinderen. De raad beveelt aan dit nader te doordenken en daarbij ervaringen uit het buitenland te betrekken in relatie tot het vraagstuk compenseren van gevolgen van armoede.

---

<sup>18</sup> Brief staatssecretaris Klijnsma aan de Tweede Kamer van 1 juli 2016, referentie 2016-0000149492, p. 2.

<sup>19</sup> <http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Sterke-basis-voor-de-jeugd/De-rol-van-de-gemeente/Kindgericht-armoedebeleid>.

Er is een gedeelde verantwoordelijkheid van scholen en de ouders om de schoolkosten beheersbaar te houden. Ook de overheid heeft daarin een verantwoordelijkheid. De toenemende en niet meer weg te denken rol van ICT in het po en vo leidt tot extra kosten en relatief hoge kosten voor arme huishoudens. Als een ouder de vrijwillige bijdrage niet kan betalen, moet deze het gesprek met de school kunnen aangaan. De school moet zonodig ook doorverwijzen naar andere mogelijkheden voor ondersteuning aan het kind in armoede. Hoewel er de nodige lokale voorzieningen (gemeenten/ maatschappelijk middenveld) bestaan om hierin te compenseren (ervan uitgaande dat de doelgroep die weet te vinden), beveelt de raad aan meer fundamentele oplossingen te verkennen om de schoolkosten te beperken.

Goed onderwijs speelt door het vergroten van de arbeidsmarktkansen een cruciale rol bij de mogelijkheid voor kinderen om op latere leeftijd uit armoede te ontsnappen. Het benutten van talenten biedt kinderen in armoedeperspectief op een betere toekomst. Het verkleinen van verschillen in de kwaliteit van onderwijs (die dreigen te ontstaan in plaatsen met wachtlijsten) vergroot de kanselijkheid.

#### 6.3.4 Toepassen gedragswetenschappelijke inzichten

In de analyse is gewezen op nieuwe inzichten vanuit de psychologie van schaarste en stress. Er moet bij beleid en uitvoering rekening worden gehouden met de ‘bandbreedte’ van mensen. Het gaat om het rekening houden met de gevolgen van armoede op gedrag en oplossend vermogen. Dat betekent dat naast het weerbaarder maken van mensen, zij ook moeten worden geholpen, soms door problemen over te nemen. Creëer bandbreedte om financiële druk te verminderen. Zelfredzaamheid en armoede gaan niet altijd samen. Het idee van de rationele burger gaat niet altijd op. Er is dus ook niet altijd sprake van ‘eigen schuld’, hoewel er wel onverstandig en financieel ongezond gedrag bestaat. Bij het bevorderen van (financiële) zelfredzaamheid kan, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, meer aandacht komen voor belonen van goed gedrag van mensen in armoede, en overheidsbeleid dat meer uitgaat van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dat heeft implicaties voor beleid en uitvoering.

#### 6.3.5 Inzicht in effectiviteit opbouwen en deze inzichten toepassen

De raad roept het veld daarnaast op structureel de effectiviteit van werkwijzen te vergroten. Door vraag te ontwikkelen naar onderzoek, maar ook door iedere innovatie in het veld goed te monitoren en te evalueren zodat daarvan na afloop door iedereen geleerd kan worden. Het breder implementeren van werkwijzen zou pas



moeten plaatsvinden als dit bewezen effectief is. Daarbij moet altijd worden beseft dat het uitrollen van een interventie of werkwijze nog nadere vertaling of aanpassing kan vragen naar de lokale omstandigheden. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid en/of het ontwerpen van nieuwe projecten zou het goed zijn de volgende vragen te stellen:

- Op welk probleem is de interventie gericht?
- Wie hebben dit probleem?
- Hoe ziet de interventie eruit en wat vinden de betrokkenen daarvan?
- Waarom denken we (bedenkers, uitvoerders en doelgroepen) voorafgaand aan het invoeren van de interventie dat deze bij deze groep(en) en bij dit probleem gaat werken?

Gezien het grote belang van het realiseren van de door de raad voorgestelde kwantitatieve doelstelling, gaat de raad ervan uit dat de overheid zal bijdragen aan het vergroten van de wetenschappelijke inzichten (vraagzijde stimuleren), alsook de implementatie van de inzichten blijft ondersteunen.

### 6.3.6 Tot slot

De raad heeft in dit advies het onderwerp armoede onder kinderen breed verkend. Onderdelen daarvan zullen waarschijnlijk te zijner tijd terugkomen in andere discussies binnen en werkzaamheden van de SER, zoals die met betrekking tot de sociale zekerheid. De raad neemt zich voor om na te gaan welke onderdelen nog nadere doordenking vragen en waar meerwaarde ligt voor zijn betrokkenheid.

In dit advies zijn suggesties gedaan voor praktische verbeteringen van het beleid, de instrumenten, alsmede de uitvoering door de verschillende betrokken partijen. Geen kind verdient het om in Nederland in armoede op te groeien.

Den Haag, 17 maart 2017

M.I. Hamer  
*voorzitter*

V.C.M. Timmerhuis  
*algemeen secretaris*



Bijlagen



## Adviesaanvraag SZW 30 juni 2016



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad  
Mw. M. Hamer  
Postbus 90405  
2509 LK S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
F 070 333 44 00  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**

dhr. C. van Riel  
T 070 333 58 06  
CvRiel@minszw.nl

mw. drs. F. Hussein MSC

T 070 333 49 63  
FHussein@minszw.nl

**Onze referentie**

2016-0000156504

Datum **30 JUNI 2016**

Betreft Adviesaanvraag over terugdringen armoede onder kinderen

Geachte mevrouw Hamer,

Graag wil ik namens het kabinet de Sociaal-Economische Raad (SER) vragen om, in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), te adviseren over hoe een samenhangend beleid te voeren ten einde de armoede onder kinderen in Nederland terug te dringen. Hieronder licht ik mijn verzoek toe.

**Aanleiding**

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) in de Eerste Kamer heeft het lid Van Apeldoorn een motie ingediend over het terugdringen van armoede onder kinderen en deze motie vervolgens aangehouden. Daarna heeft een schriftelijk<sup>1</sup> en een mondeling<sup>2</sup> overleg plaatsgevonden. Vervolgens zijn de AFB op 22 maart 2016 kort heropend waarbij de heer Van Apeldoorn een gewijzigde motie<sup>3</sup> heeft ingediend. De motie verzoekt de regering om de SER te vragen om, samen met het SCP, te adviseren over hoe een samenhangend beleid te voeren ten einde de armoede onder kinderen in Nederland verregaand terug te dringen. Tevens verzoekt de motie de regering om op basis van dit advies zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen tot verdere terugdringing van armoede onder kinderen. Ik heb het oordeel over deze motie aan de Eerste Kamer overgelaten. Het kabinet heeft het tegengaan van armoede onder kinderen hoog op de agenda staan en acht het van groot belang om de beschikbare expertise te bundelen om te bezien hoe armoede onder kinderen verder teruggedrongen kan worden. De Eerste Kamer heeft de gewijzigde motie Van Apeldoorn c.s. vervolgens aanvaard.

**Ontwikkeling kinderarmoede in Nederland**

Regelmatig verschijnen er publicaties over de omvang en ontwikkeling van armoede in Nederland. Het SCP en het CBS zijn de voornaamste partijen die onderzoek doen naar vraagstukken omtrent armoede. Tot en met 2014 publiceerden zij tevens gezamenlijk het jaarlijkse Armoedesignalement. De meest recente data over armoede onder kinderen komen uit de publicatie 'Armoede en

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2015-2016, 34300, V

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2015-2016, 34.300, Y

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2015-2016, 34.300, AB

sociale uitsluiting 2015' van het CBS. Daaruit blijkt dat het aantal kinderen in een gezin met een laag inkomen in 2014 is gestegen. De stijging is aanzienlijk lager dan voorgaande jaren en het CPB, dat de ramingen voor deze publicatie heeft verzorgd, verwacht een lichte daling van het aantal huishoudens met een laag inkomen in 2015 en 2016. Uit de publicatie blijkt tevens dat het aantal kinderen in een gezin met een langdurig laag inkomen is gestegen. Op 9 mei 2016 heeft het CBS in een publicatie nader ingezoomd op de positie van kinderen in armoede<sup>4</sup>.

Datum  
**30 JUNI 2016**  
Onze referentie  
2016-0000156504

Tabel 1: Kerncijfers en kinderarmoede

- 421.000 kinderen maakten in 2014 deel uit van een gezin met een laag inkomen. (Een stijging van 11.000 ten opzichte van 2013).
- Daarvan leven 131.000 kinderen in een gezin met een langdurig laag inkomen (een stijging van 16.000 ten opzichte van 2013).
- Bijna de helft van de kinderen uit gezinnen met een langdurig laag inkomen groeide op in een bijstandsgezin, terwijl bij iets meer dan een derde betaald werk de belangrijkste inkomensbron van het huishouden was.

Bron: CBS (2015) Armoede en sociale uitsluiting.

Binnen de groep kinderen met een kans op armoede en sociale uitsluiting, lopen sommige kinderen een verhoogd risico. Volgens het Armoedesignalement 2014 zijn dat:

- Kinderen met een niet-westerse achtergrond;
- Kinderen in een gezin met drie of meer kinderen;
- Kinderen van werkende ouders met inkomen uit een eigen onderneming.

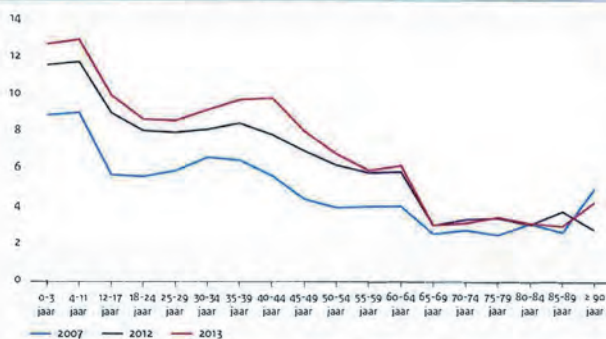
#### Definitie armoede

Er bestaan verschillende indicatoren en methodieken om armoede te meten. Het CBS hanteert in de publicatie 'Armoede en Sociale uitsluiting' de lage inkomensgrens: een vast bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt. De hoogte ervan is geënt op de bijstandsuitkering van een alleenstaande in 1979, toen deze op een hoog niveau lag.

Het SCP hanteert veelal een budgetbenadering van armoede, die uitgaat van de minimaal noodzakelijke uitgaven voor basisbehoeften en sociale participatie. Volgens de laatste cijfers van het SCP leefden er in 2013 400.000 kinderen onder deze grens en ziet de ontwikkeling door de tijd er naar leeftijd als volgt uit:

<sup>4</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/19/meer-dan-400-duizend-kinderen-met-risico-op-armoede>

Personen in armoede naar leeftijd, 2007, 2012 en 2013 (in procenten ten opzichte van de doelgroep)\*



Datum  
30 JUNI 2016  
Onze referentie  
2016-0000156504

Bron: CBS (IPO'07, '12 en '13) SCP-bewerking

Een andere methodiek die vaak gebruik wordt, ook door gemeenten, is een percentage van het sociaal minimum. In onderstaande tabel staat de ontwikkeling van het aantal kinderen (0 tot 18 jaar) dat opgroeit in een meerpersoonshuishouden, waarbinnen de ouder(s) een inkomen hebben tot 120% van het sociaal minimum, weergegeven.

	Aantal (x1000)	Percentage
2006	406,1	12
2007	379,1	11,3
2008	351,4	10,5
2009	377,3	11,3
2010	400	11,9
2011	407,5	12,2
2012	418,6	12,6
2013	427,1	12,9

Ongeacht de gehanteerde definitie is duidelijk dat armoede onder kinderen de afgelopen jaren is gestegen en kinderen ten opzichte van andere leeftijdsgroepen een hoger risico lopen. De stijging is niet uniek als we kijken naar omliggende landen. Sinds de crisis is de omvang van armoede in Europa toegenomen. Kinderen zijn het hardst getroffen. Volgens de armoede-indicatoren die de EU hanteert, had in 2014 27,8% van de Europese kinderen (0-18 jaar) een risico op armoede of sociale uitsluiting. In Nederland ligt dit percentage aanzienlijk lager met 17,1%. Alleen in de Scandinavische EU landen (DK, FIN, SW) ligt dit percentage nog lager.

Dat Nederland het in internationaal opzicht relatief goed doet<sup>5</sup> (volgens UNICEF<sup>6</sup> behoren Nederlandse kinderen zelfs tot de gelukkigste in de wereld) laat onverlet dat het kabinet het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen hoog op de agenda heeft staan.

#### **Inzet kabinet om armoede onder kinderen terug te dringen**

Het kabinet wil voorkomen dat kinderen de dupe worden van de financiële problemen van hun ouders. Het is van groot belang dat kinderen zich kunnen ontwikkelen en mee kunnen doen in de samenleving, ook wanneer zij opgroeien in een huishouden met een laag inkomen of problematische schulden.

Verskillende generieke voorzieningen in Nederland dragen eraan bij dat kinderen mee kunnen doen. Zo beschikt Nederland over een adequaat sociaal zekerheidsstelsel met onder meer voorzieningen speciaal gericht op gezinnen met kinderen, zoals de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Hiermee voorziet het kabinet in een toereikende levensstandaard voor gezinnen waarin kinderen opgroeien. Ook beschikt Nederland over een toegankelijk systeem van onderwijs en heeft het de beste gezondheidszorg van Europa<sup>7</sup>. Dergelijke voorzieningen zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van kinderen.

Het kabinet heeft in de afgelopen periode een aantal stappen gezet om armoede onder kinderen tegen te gaan. Zo zet het kabinet in op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Werkenden komen immers het snelste weer uit de armoede. Het kabinet investeert onder meer via de Participatiewet, de banenafspraken en het Europees Sociaal Fonds in het verhogen van de arbeidsparticipatie. Dankzij de wet hervorming kindregelingen is werken lonender geworden voor alleenstaande ouders vanuit de bijstand. Recent CBS onderzoek<sup>8</sup> heeft laten zien dat dit gemiddeld € 1000 per jaar heeft opgeleverd voor gezinnen met een laag inkomen.

Daarnaast probeert het kabinet om lage inkomens, inclusief gezinnen met kinderen, zo veel mogelijk te ontzien. Voor lage inkomens heeft het kabinet dit jaar gezorgd voor een verhoging van de zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderbijslag. Voor werkenden met een laag inkomen komt hier nog de verhoging van de arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en kinderopvangtoeslag bij.

Hier bovenop heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor het armoede- en schuldenbeleid. Vanaf 2015 gaat het om een bedrag van 100 miljoen euro structureel. Van dit bedrag ontvangen gemeenten jaarlijks 90 miljoen euro. Zij zijn immers bij uitstek de partij om via een integrale aanpak (met aandacht voor preventie) en lokaal maatwerk armoede en schulden effectief tegen te gaan. De decentralisaties in het sociaal domein bieden extra kansen voor een integrale aanpak op lokaal niveau. In dit kader heeft de wet WWB-maatregelen per 1 januari 2015 een aantal wijzigingen ter intensivering van het armoedebeleid ingevoerd, waarbij de nadruk bij het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten, meer op individueel maatwerk is komen te liggen. Ik heb gemeenten gevraagd om speciale aandacht te besteden aan kinderen in armoede. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de extra middelen in

<sup>5</sup> CBS: [Risico op armoede of sociale uitsluiting relatief laag in Nederland](#)

<sup>6</sup> [http://www.unicef.org/publications/index\\_90833.html](http://www.unicef.org/publications/index_90833.html)

<sup>7</sup> Zie de Euro Health Consumer Index 2015, gepubliceerd door het Health Consumer Powerhouse.

<sup>8</sup> CBS: [Nieuwe kindregelingen voordeligst voor laagste inkomens](#)

Datum  
**30 JUNI 2016**  
Onze referentie  
2016-0000156504

belangrijke mate ook inzetten voor kinderen<sup>9</sup>. Dit gebeurt onder meer in de vorm van een kindpakket. Uit recent onderzoek<sup>10</sup> blijkt een positieve ontwikkeling in zowel het aantal gemeenten dat het kindpakket hanteert als het aantal kindvoorzieningen dat daarin is opgenomen.

Het resterende deel van de 100 miljoen euro zet het kabinet voor een belangrijk deel in om de participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen te vergroten. Er is subsidie verstrekt aan het Jeugdsportfonds en het Jeugdcultuurfonds en er is een specifieke Sportimpuls voor kinderen in lage inkomensbuurten in het leven geroepen. Ook stelt het kabinet naar aanleiding van het aanvaarde amendement Van Dekken en Yücel incidenteel 5 miljoen euro aan het Jeugdsportfonds beschikbaar om meer kinderen uit gezinnen met een laag inkomen de kans te geven om mee te doen aan sportactiviteiten<sup>11</sup>. De inzet is om hierdoor de komende twee jaar nog eens 25.000 kinderen extra uit gezinnen met een laag inkomen te bereiken door hen een sportlidmaatschap aan te bieden (bovenop de 50.000 kinderen die het Jeugdsportfonds thans al bereikt). Daarnaast is in 2014 en 2015 via een subsidieregeling 4 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor landelijke projecten die armoede- en schuldenproblematiek tegengaan. In totaal zijn circa 30 projecten gesubsidieerd. In 2016 en 2017 stel ik, in lijn met de motie Yücel<sup>12</sup>, weer twee keer 4 miljoen beschikbaar om landelijke projecten van maatschappelijke organisaties te stimuleren, onder andere gericht op kinderen in armoede.

Het belang dat het kabinet hecht aan dit onderwerp blijkt ook uit het feit dat het kabinet tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap 'armoedebestrijding' als prioriteit heeft geagendeerd. Een integrale aanpak van armoedebestrijding staat hierbij centraal. Het voornaamste doel van deze prioriteit is om kennis en goede voorbeelden tussen lidstaten uit te wisselen – bijvoorbeeld aan de hand van Peer Reviews<sup>13</sup>. Hierbij is ook aandacht voor de bestrijding van armoede onder kinderen – een thema waar ook de Europese Commissie en het Europees Parlement veel belangstelling voor tonen<sup>14</sup>.

#### **Vragen aan SER**

Het kabinet benut, mede in het licht van de aanvaarde motie Van Apeldoorn c.s., graag de expertise van de SER bij de inzet om armoede onder kinderen verder terug te dringen, met aandacht voor een samenhangende aanpak tussen relevante domeinen, instanties en partijen op zowel centraal als decentraal niveau.

De kans op armoede onder kinderen staat immers in verband met andere vraagstukken, zoals de zelfredzaamheid en weerbaarheid van het gezin maar ook de kwaliteit en toegankelijkheid van essentiële voorzieningen zoals onderwijs en zorg. Het vraagstuk behelst een belangrijk sociaaleconomisch component. Het risico is dat kinderen die opgroeien in een gezin met een laag (bestedbaar)

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2014/2015, 24515, nr. 294.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 24515, nr. 322.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 34300 XV, nr. 17.

<sup>12</sup> Motie Yücel, (Kamerstukken II 2015/2016, 34300 XV, nr. 47).

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld [Peer Review in Ireland: Prevention and early intervention services to address children at risk of poverty](#)

<sup>14</sup> [http://europa.eu/epic/about/index\\_en.htm](http://europa.eu/epic/about/index_en.htm)

[http://eurochild.org/fileadmin/public/05\\_Library/Thematic\\_priorities/02\\_Child\\_Poverty/European\\_Union/WD\\_Investing\\_In\\_Children-1.pdf](http://eurochild.org/fileadmin/public/05_Library/Thematic_priorities/02_Child_Poverty/European_Union/WD_Investing_In_Children-1.pdf)

Datum  
**30 JUNI 2016**  
Onze referentie  
2016-0000156504



inkomen onvoldoende kunnen meedoen en hun talenten onvoldoende kunnen ontplooiën wat de kans vergroot dat zij later ook met armoede te maken krijgen<sup>15</sup>. De kans op uitsluiting en achterstand is onwenselijk voor deze kinderen en kan daarbovenop ook leiden tot onwenselijke economische en maatschappelijke gevolgen wanneer het talent van deze kinderen in de toekomst onvoldoende benut kan worden (o.a. op de arbeidsmarkt met een hoger risico op werkloosheid als gevolg). Het kabinet verwijst in dit verband ook naar het advies *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen* (januari 2016) waarin de SER heeft gesteld dat voorzieningen voor jonge kinderen niet alleen een belangrijk arbeidsmarktinstrument zijn, maar dat zij ook een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen, het verminderen van achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen.

Datum  
**30 JUNI 2016**  
Onze referentie  
2016-0000156504

#### Kernvraag

Het kabinet ontvangt graag advies over de vraag over hoe een samenhangend beleid te voeren teneinde de armoede en daarmee samenhangende sociale uitsluiting onder kinderen in Nederland terug te dringen.

#### Ik geef u daarbij in overweging de volgende vragen te betrekken:

##### *Analysevragen*

- Wie zijn de kinderen die risico lopen? Waarom redt het ene gezin met een laag inkomen het wel om rond te komen en hun kinderen maatschappelijk te laten participeren en het andere niet? In hoeverre speelt de financiële situatie van de ouders een rol in de mate waarin zij investeren in het welzijn en de ontwikkeling van hun kinderen?
- Is het Nederlandse instrumentarium voldoende geëquipeerd om armoede onder kinderen tegen te gaan en waar liggen er mogelijkheden tot verbetering en tot verhoging van effectiviteit met het oog op het realiseren van de beoogde doelen?
- Wat kunnen wij leren van andere landen (bijv. van Scandinavische landen waar armoede onder kinderen lager is)?

##### *Participatie en inkomenspositie van de ouders*

- Hoe kan worden voorkomen dat de toekomstige positie van het kind negatief beïnvloed wordt door kenmerken van het gezin (zoals een laag/instabiel inkomen, lage opleiding en/of lage maatschappelijke participatie (o.a. via werk) van de ouders) en hoe kan de huidige economische participatie en positie van de ouders worden versterkt ten einde de negatieve impact op hun kinderen te beperken?

##### *Rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen*

- Hoe verhoudt de eigenstandige rol en verantwoordelijkheid van ouders van kinderen zich tot de verantwoordelijkheid van rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties, scholen en vrijwilligers zich tot elkaar? Welke respectievelijke rollen spelen deze actoren? Hoe kunnen deze elkaar versterken en bijdragen aan het terugdringen van armoede onder kinderen?

##### *Samenhang met andere domeinen*

- Welke kansen biedt een integrale aanpak (op nationaal en lokaal niveau)?

<sup>15</sup> Volgens het SCP (*Voorbestemd tot achterstand 2011*) zijn de meeste kinderen die opgroeien in armoede later niet arm of sociaal uitgesloten. Wel is het toekomstige risico op armoede groter dan voor kinderen die niet opgroeien in armoede.

- Welke rol kunnen scholen c.q. het onderwijs en partijen in andere domeinen (zoals jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, schuldhulpverlening, wonen, kinderopvang/VVE) vervullen bij het terugdringen van armoede onder kinderen en bij het voorkomen dat kinderen met een risico op armoede al vroeg op achterstand komen (o.a. met als doel om het risico van overerving van armoedeproblematiek tegen te gaan)?

Datum

30 JUNI 2016

Onze referentie  
2016-0000156504

#### **Samenwerking met SCP**

Conform de motie Van Apeldoorn wil ik u verzoeken om bij de uitvoering van uw werkzaamheden nauw samen te werken met het SCP.

Het SCP beschikt immers over waardevolle expertise op het terrein van armoede in het algemeen en armoede onder kinderen in het bijzonder. Deze expertise kan behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de analysevragen. Zo bracht het SCP, samen met het CBS, tot en met 2014 periodiek het Armoedesignalement uit dat inzicht bood in de meest actuele cijfers over armoede in Nederland. Op 1 maart 2016 bracht het SCP het onderzoek 'Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland' uit. Naar verwachting komen het SCP en het Nibud nog voor de zomer met een gezamenlijke publicatie over armoede.

Daarnaast heeft het SCP in de periode 2008-2011 in opdracht van SZW een viertal onderzoeken gepubliceerd over Armoede en Sociale Uitsluiting bij kinderen. Gelet op de expertise van het SCP verzoek ik u, in lijn met de motie Van Apeldoorn, bij het opstellen van uw advies gebruik te maken van de expertise, analyses en inzichten van het SCP.

#### **Samenhang met onderzoek door de Kinderombudsman**

Voor de goede orde wil ik u erop attenderen dat ik de Kinderombudsman gevraagd heb om vervolgonderzoek te doen naar het terugdringen van armoede onder kinderen. Dit in vervolg op het waardevolle onderzoek uit 2013<sup>16</sup>. Dit onderzoek zal zich vooral richten op gemeenten en de vraag hoe effectief hun inspanningen zijn om kinderen in armoede te bereiken en mee te laten doen, terwijl het verzoek aan u is te adviseren over de vraag wat institutioneel nodig is om kinderarmoede terug te dringen. Ik wil u verzoeken om bij de uitvoering van uw werkzaamheden af te stemmen met het bureau van de Kinderombudsman om te bevorderen dat de werkzaamheden goed op elkaar aansluiten.

#### **Tijdpad**

Het kabinet verzoekt de SER om het advies uit te brengen voor het einde van het jaar.

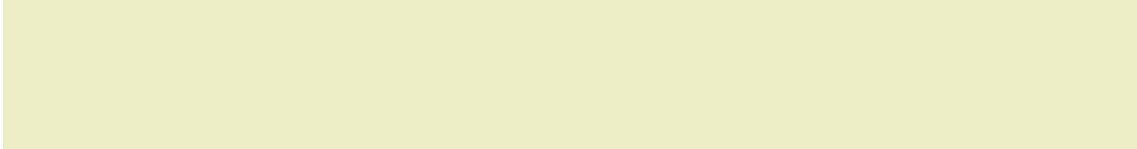
Ik zie uw advies met grote belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,  
de Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,



Jetta Klijnsma

<sup>16</sup> <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2013.KOM004KindereninArmoede.pdf>



## Motie Eerste Kamer 22 maart 2016

### Ab gewijzigde motie van Apeldoorn C.S ter vervanging van de motie gedrukt onder de letter P

Voorgesteld 22 maart 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat volgens de meest recente gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek meer dan 400.000 kinderen in Nederland in armoede leven,

constaterende, dat ondanks de inspanningen van het kabinet het aantal arme kinderen in Nederland de afgelopen jaren verder is gestegen,

constaterende, dat met name het aantal kinderen dat moet opgroeien in langdurige armoede relatief sterk is gegroeid,

overwegende, dat in een rijk land zoals Nederland het moeilijk te accepteren is dat kinderen in armoede moeten opgroeien,

verzoekt de regering de sociaal-economische Raad te vragen om, samen met het Sociaal en Cultureel Planbureau, te adviseren over hoe een samenhangend beleid te voeren ten einde de armoede onder kinderen in Nederland verregaand terug te dringen,

verzoekt de regering tevens om op basis van dit advies zo spoedig mogelijk met voorstellen te komen tot verdere terugdringing van armoede onder kinderen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Apeldoorn

Ester

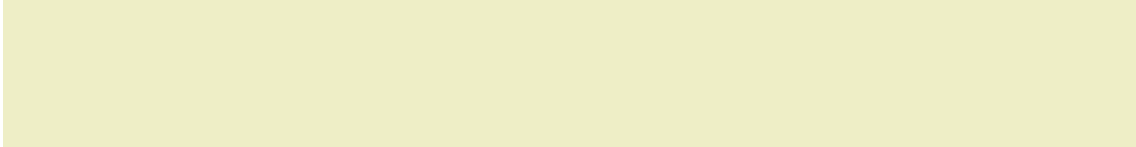
Vos

Teunissen

Kox

Elzinga

Ten Hoeve



## Probleemschets door het SCP



Sociaal en Cultureel Planbureau

# Armoede onder kinderen – een probleemschets

Stella Hoff

Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, februari 2017

## Inhoud

Armoede onder kinderen – een probleemschets.....	3
1 Is er een probleem? .....	3
Is het probleem verergerd? .....	4
2 Welke kinderen lopen extra risico op armoede? .....	4
Samenstelling en omvang van het gezin.....	5
Belangrijkste inkomensbron van het huishouden .....	6
Land van herkomst.....	6
Hoe is de groep arme kinderen samengesteld? .....	7
Combinaties van risicokenmerken .....	9
Waar wonen de arme kinderen? .....	11
3 Wat zijn de gevolgen van armoede in de kindertijd? .....	13
Korte-termijneffecten: minder welbevinden en meer sociale uitsluiting.....	13
Effecten op de middellange termijn: slechtere schoolprestaties en probleemgedrag .....	15
Langetermijneffecten: een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene ...	15
4 Conclusies.....	16
Literatuur .....	18
Tabellen bij figuur 6 en 7 .....	21

## Armoede onder kinderen – een probleemschets

### 1 Is er een probleem?

In het recente SCP-rapport *Armoede in Kaart 2016* is afzonderlijk aandacht besteed aan armoede onder kinderen. In 2014 waren er in Nederland in totaal 1,2 miljoen mensen die in een huishouden leefden met een besteedbaar inkomen onder het zogenoemde niet-veel-maar-toereikendcriterium. Voor een alleenstaande komt dit neer op een netto inkomen van 1063 euro per maand; voor een gezin met twee kinderen is dit 2000 euro per maand.<sup>1</sup> Van de genoemde 1,2 miljoen armen zijn er bijna 380.000 jonger dan 18 jaar. Zij vormen ruim een tiende (11%) van alle kinderen in Nederland en bijna een derde (31,5%) van de totale groep armen (cijfers betreffen 2014, zie tabel 1).

Tabel 1  
Arme kinderen in Nederland, 2001-2017 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)<sup>a</sup>

	aantal x 1000	% t.o.v. alle kinderen in Nederland	% t.o.v. totale groep armen
2001	295	8,7	33,8
2002	320	9,3	35,0
2003	354	10,3	34,1
2004	350	10,2	34,3
2005	347	10,2	33,6
2006	308	8,9	33,4
2007	276	8,0	32,7
2008	279	8,1	32,2
2009	305	8,9	31,9
2010	302	8,9	32,0
2011	328	9,6	31,6
2012	371	11,0	31,3
2013	391	11,6	31,1
2014 <sup>b</sup>	378	11,4	31,5
2015 <sup>c</sup>	356	10,7	30,8
2016 <sup>c</sup>	355	10,7	31,7
2017 <sup>c</sup>	354	10,4	31,4

a Armoede volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium.

b Voorlopige cijfers.

c Ramingen.

Bron: CBS (IPO'01-'14) SCP-bewerking

Nu valt te beargmenteren dat de bijna 380.000 arme kinderen in 2014 nog een voortvloeijsel zijn van de recente economische recessie. Een jaar eerder lag het aantal immers nog ruim 10.000 hoger, op iets meer dan 390.000 kinderen, en op grond van de ramingen zet de dalende trend door in de jaren na 2014. Toch is niet te verwachten dat in tijden van economische bloei het armoede-probleem zich 'vanzelf' oplost. Ook in 2007, het jaar met het hoogste BBP sinds de eeuwwisseling en tevens het vierde jaar op rij waarin sprake was van economische groei, waren er nog 275.000 kinderen die in armoede leefden (8% van alle kinderen, 33% van de totale groep armen). Ongeacht de economische situatie in Nederland, zijn er derhalve altijd wel enkele honderdduizenden kinderen die met armoede te maken hebben.

<sup>1</sup> Voor een nadere bespreking van deze armoedegrens, zie de pagina "Waar ligt de armoedegrens?" in SCP-rapport *Armoede in Kaart* (2016). Zie ook paragraaf 2.1 uit dit SER-advies.



### Is het probleem verergerd?

Uit tabel 1 komt naar voren dat het aantal kinderen dat in armoede verkeert, in de recessieperiode 2007-2013 fors is gestegen terwijl de jaren na 2013 vooralsnog een betrekkelijk lichte daling laten zien. Dit roept de vraag op of het tegenwoordig moeilijker is om uit de armoede te raken dan vroeger. Deze vraag raakt aan een discussie binnen de sociologie over het (veronderstelde) veranderde karakter van armoede. Enerzijds stellen de zgn. '(post)moderniserings-sociologen' zoals Beck (1992) en Giddens (2000) dat in de huidige maatschappij armoede vooral een gevolg is van persoonlijke levensgebeurtenissen en eigen keuzes. Hierdoor kan iedereen wel eens met armoede in aanraking komen, maar daar staat tegenover dat men er over het algemeen ook weer snel uit kan ontsnappen. Anderzijds zijn er de 'onderklassesociologen' (bv. Atkinson 2007; Goldthorpe 2002) die menen dat er sprake is van een tweedeling tussen kansarmen en kansrijken in de samenleving en dat bepaalde groepen veel vaker met langdurige armoede te kampen hebben dan andere.

In de studie *Een lang tekort* is nagegaan welke aanwijzingen er zijn ter ondersteuning van deze twee standpunten (Wildeboer Schut en Hoff 2016). Onderzocht is allereerst of er in het algemeen sprake lijkt te zijn van een vertijdelijking of een verduurzaming van de armoede. Gegevens over de periode 2000-2013 wezen op een verduurzaming: het aandeel langdurig armen nam toe, terwijl het aandeel kortdurende armen onveranderd is gebleven.<sup>2</sup> Daar valt tegenin te brengen dat de groei van de langdurige armoede vooral plaatsvond vanaf 2008, bij de aanvang van de laatste economische recessie. Er is dus zeker een kans dat in de jaren na 2013, als gevolg van de aantrekkende economie, weer een daling in de langdurige armoede zal optreden. De geraamde afname van de armoede in de jaren 2014-2017 (zie tabel 1), duidt hier eveneens op.

Ten tweede is onderzocht of verschillende bevolkingsgroepen een gelijke kans hebben op een korte armoededuur (een jaar) respectievelijk op een langdurige periode van armoede (minimaal drie jaar).<sup>3</sup> Uit de bevindingen bleek dat geen van beide kansen gelijk verdeeld was: paren zonder kinderen of met meerderjarige kinderen, mensen uit huishouden met inkomsten uit arbeid en autochtone Nederlanders hebben relatief vaak te maken met een korte periode van armoede. Alleenwonenden en huishoudens met minderjarige kinderen, uitkerings- en pensioenontvangers en niet-westerse migranten worden daarentegen vaker geconfronteerd met een langer durende armoedeperiode. Deze laatste groepen hebben dus wellicht meer moeite om uit de armoede te ontsnappen, ondanks het feit dat de economie zich momenteel in een opwaartse spiraal bevindt.

### 2 Welke kinderen lopen extra risico op armoede?

Net als bij volwassenen lopen sommige groepen kinderen meer risico op armoede dan andere. Belangrijke kenmerken in dit verband zijn de samenstelling en omvang van het gezin waarin het kind leeft, de belangrijkste inkomensbron van het huishouden en de etnische herkomst.

Alvorens deze kenmerken te bespreken, gaan we eerst in op het feit dat ook de leeftijd zelf verschil uitmaakt. Kinderen tot en met 12 jaar hebben een wat grotere kans om in armoede te verkeren dan kinderen van 13-17 jaar (12% versus 9%, zie figuur 1). Een mogelijke verklaring is dat de moeders van deze laatste, oudere kinderen weer meer gaan werken.<sup>4</sup> Er zijn aanwijzingen dat dit vooral opgaat

<sup>2</sup> Kortdurende armoede is in deze analyse gedefinieerd als 'alleen in het peiljaar arm', langdurige armoede als 'arm in het peiljaar en in de twee navolgende jaren' (zie Wildeboer Schut en Hoff 2016: 36-39).

<sup>3</sup> Bij deze berekeningen gaat het niet om het risico op armoede op zich, maar om de kans dat arme personen kort- of juist langdurig arm zullen zijn. In plaats van naar de totale Nederlandse populatie is alleen gekeken naar de groep armen in een bepaald peiljaar. Voor deze groep is vervolgens vastgesteld hoeveel van hen zowel in het jaar daarvoor als in het jaar erna niet arm waren (kortdurend arm) dan wel gedurende ten minste drie achtereenvolgende jaren in armoede verkeerden (langdurig arm).

<sup>4</sup> Van de werkende vrouwen ging 47% na de geboorte van het eerste kind minder werken of stopte helemaal met werken. Bij de werkende mannen was dit 9% (cijfers 2014-15, zie Roeters et al. (2016): 92).

voor kinderen uit eenoudergezinnen. De netto arbeidsdeelname van alleenstaande moeders met een jongste kind in de leeftijd van 12-17 jaar ligt inderdaad duidelijk hoger dan die van alleenstaande moeders met jongere kinderen. Voor moeders met een partner maakt de leeftijd van de kinderen echter niet uit voor de arbeidsparticipatie: de participatie van vrouwen met een jongste kind in de middelbare-schoollleeftijd is vrijwel gelijk aan die van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar (Dirven en Portegijs 2016: 63-64).

Een andere verklaring is dat kinderen van de middelbare-schoollleeftijd – vergeleken met jongere kinderen – meer kans hebben dat er een broer of zus is die inmiddels de grens van 18 jaar heeft overschreden en om die reden niet meer meetelt als gezinslid waarover het inkomen verdeeld moet worden. Rekening houdend met het feit dat dan ook de armoedegrens lager ligt, vermindert dit het risico op armoede.

#### Samenstelling en omvang van het gezin

Kinderen uit een eenoudergezin hebben een grotere kans om in armoede te verkeren dan kinderen die bij twee ouders wonen. In 2014 was respectievelijk 26% en 9% van deze kinderen arm. Tabel 2 laat voor beide typen gezinnen de ontwikkeling in het aantal arme kinderen sinds 2001 zien.

Tabel 2  
Kinderen in armoede, naar type huishouden, 2001-2014 (in procenten van de totale doelgroep)<sup>a</sup>

	2001	2007	2013	2014 <sup>b</sup>
eenoudergezin	22,9	23,0	28,1	25,8
- 1 kind < 18 jaar	13,3	14,7	16,9	17,1
- 2 kinderen < 18 jaar	22,0	21,7	25,9	20,7
- ≥ 3 kinderen < 18 jaar	47,4	44,7	60,3	59,9
- ≥ 1 volwassen kind	5,9	13,7	21,5	20,5
paar	6,9	5,9	9,1	9,1
- 1 kind < 18 jaar	4,3	4,2	7,0	7,3
- 2 kinderen < 18 jaar	5,3	4,0	6,4	6,5
- ≥ 3 kinderen < 18 jaar	11,2	9,3	14,8	14,7
- ≥ 1 volwassen kind	2,9	3,8	7,2	7,7

a Armoede volgens niet-veel-maar-toereikendcriterium.

b Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO '01, '07, '13 en '14) SCP-bewerking

Uit de tabel blijkt opnieuw dat de armoede bij kinderen een piek vertoonde in 2013, alhoewel er in een aantal subgroepen ook in 2014 nog een lichte stijging is waar te nemen. Dit laatste gaat op voor de kinderen uit eenoudergezinnen die geen broers of zussen hebben, en voor (vrijwel) alle kinderen die bij beide ouders wonen. Gezien het voorlopige karakter van de cijfers over 2014 zijn er nog geen uitspraken te doen over mogelijke verklaringen voor deze bevindingen.<sup>5</sup>

De cijfers laten tevens zien dat de armoedekans toeneemt naarmate het aantal minderjarige kinderen in het gezin groter is. Met name bij de eenoudergezin gaat het om een forse stijging: in 2014 lag het armoedepercentage in gezinnen met ten minste drie kinderen ruim driemaal zo hoog (60%) als in gezinnen met één kind (17%). Bij de tweoudergezinnen waren de verschillen minder groot en ging het om respectievelijk 15% en 7%.

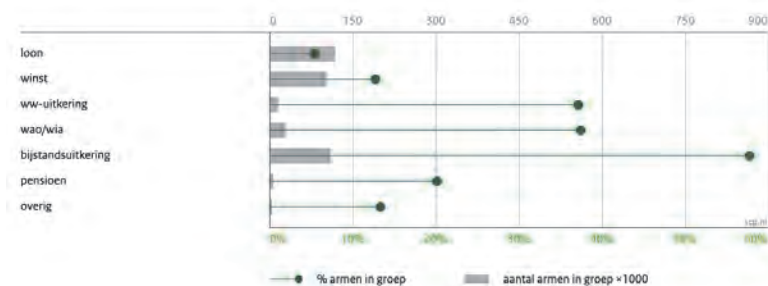
<sup>5</sup> Definitieve inkomensgegevens over 2014 zijn te verwachten in de loop van 2017.

### Belangrijkste inkomensbron van het huishouden

De bron van inkomsten in het huishouden maakt eveneens uit voor de kans op armoede bij kinderen en jongeren. Daarbij zal het weinig verbazing scheppen dat het ontvangen van een bijstandsuitkering een belangrijke risicofactor vormt. Van alle kinderen wonend in een gezin met een bijstandsuitkering als voornaamste of enige inkomensbron was 58% arm (cijfer 2014, zie figuur 2). Ook in eerdere jaren stak het aandeel arme kinderen in bijstandsgezinnen met kop en schouders uit boven dat in andere huishoudens. Andere uitkeringstypen gaan over het algemeen gepaard met 35% à 45% armoede onder de desbetreffende kinderen, terwijl kinderen met werkende ouders nog aanzienlijk minder vaak in armoede verkeren. Dit laatste geldt vooral indien de ouders in loondienst werken; binnen deze groep schommelt het aandeel arme kinderen rond 4,5%. Van de kinderen uit gezinnen die voornamelijk van winst uit onderneming leven, verkeert rond 13% in armoede.

Figuur 1

Armoede onder kinderen, naar belangrijkste inkomensbron in het huishouden, 2014 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)<sup>a, b</sup>



a Inkomensbron 'winst' betreft zelfstandigen (met of zonder personeel).

b Voorlopige cijfers.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Hoewel er – in procenten gezien – weinig armoede is onder kinderen met werkende ouders, is het beeld anders wanneer men kijkt naar de absolute cijfers. Hun aantal varieert tussen circa 180.000 en 220.000 per jaar (loon en winst samen gevoegd). Dit houdt in dat rond 60% van de totale groep arme kinderen afkomstig is uit een gezin waarvan een of beide ouders werken.

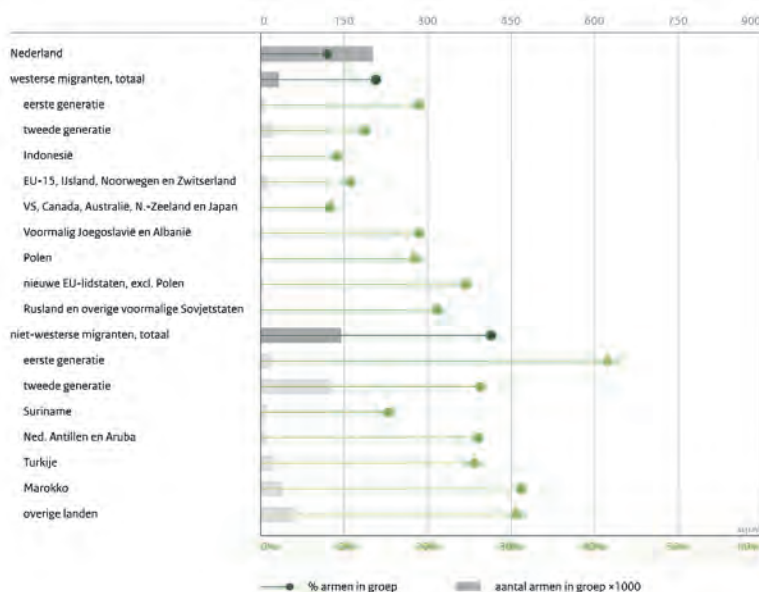
### Land van herkomst

Tot slot is ook de etnische herkomst van de kinderen van belang voor de kans op armoede. Cijfers over 2014 laten zien dat bijna 30% van de kinderen met een niet-westerse achtergrond in armoede leeft (zie figuur 2). Met 15% armoede komen de Surinaams-Nederlandse kinderen er nog relatief gunstig van af, maar in de andere onderscheiden groepen liggen de armoedepercentages tussen 26% en 31%. Ook bij sommige groepen westerse migranten zijn de percentages hoog. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kinderen uit de nieuwe EU-lidstaten, zoals Roemenië en Bulgarije, van wie 25% in 2014 arm was.

De genoemde percentages steken schril af tegen het armoederisico van autochtoon-Nederlandse kinderen. In 2014 ging het bij hen om bijna 8%, in eerdere jaren om gemiddeld 6,5%. Desondanks

maken autochtone Nederlanders ruim de helft van de arme minderjarigen uit (53%), een gevolg van het gegeven dat het merendeel van de bevolking tot 18 jaar (76% in 2014) een autochtone achtergrond heeft (CBS 2016a).

Figuur 2  
Armoede onder kinderen, naar herkomstland, 2014 (in absolute aantallen x 1000 en in procenten)

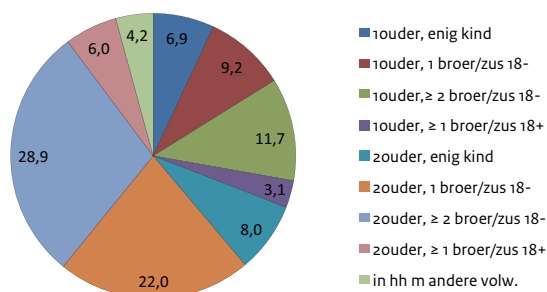


Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Hoe is de groep arme kinderen samengesteld?

Hiervoor is ingegaan op de kans op armoede voor kinderen met bepaalde achtergrondkenmerken. Zo liet tabel 2 zien dat kinderen uit eenoudergezinnen een aanmerkelijk grotere kans op armoede hebben dan kinderen die bij twee ouders wonen: in 2014 verkeerde respectievelijk 26% en 9% in armoede. Indien we kijken naar de samenstelling van de groep arme kinderen ontstaat een ander beeld. Binnen de arme groep vormen de kinderen uit eenoudergezinnen een minderheid (31%); veruit de meeste arme kinderen wonen met hun beide ouders (zie figuur 3). Dit komt doordat tweoudergezinnen meer voorkomen in de populatie: van alle kinderen in Nederland wonen er iets meer dan 450.000 (14%) bij één ouder en ruim 2,85 miljoen (83%) in een gezin met twee ouders.

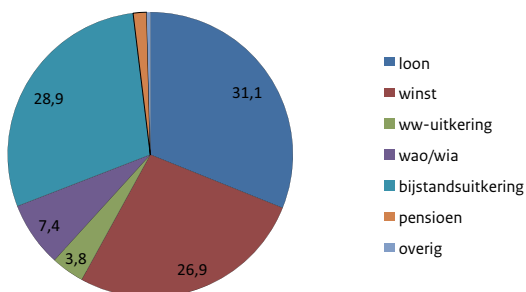
Figuur 3  
 Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Een soortgelijke redenering geldt wanneer we de belangrijkste inkomensbron van het huishouden onder de loep nemen. Hoewel de kans op armoede groter is voor kinderen uit uitkeringsgezinnen dan voor kinderen met werkende ouders (figuur 1), maken deze laatsten meer dan de helft van de totale groep arme kinderen uit. Figuur 4 laat zien dat 58% van de arme kinderen woont in een gezin met loon of winst als belangrijkste inkomensbron. Dit is een gevolg van de omvang van de werkzame beroepsbevolking in Nederland: in 2014 omvatte deze ruim 8,2 miljoen mensen (CBS 2016b) en waren er bijna 3 miljoen kinderen met werkende ouders.

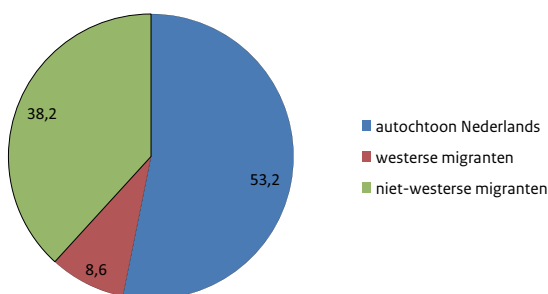
Figuur 4  
 Samenstelling van de groep arme kinderen naar belangrijkste inkomensbron in het huishouden, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Ten slotte is gekeken naar de etnische herkomst als risicokenmerk. Figuur 2 maakte duidelijk dat kinderen uit bepaalde herkomstlanden een sterk verhoogd armoederisico hebben. Onder de niet-westerse migranten gaat het dan vooral om de kinderen met een Marokkaanse achtergrond, bij de westerse migranten om kinderen uit Midden- en Oost-Europese landen. Onderstaande figuur 5 toont echter aan dat de meeste arme kinderen (53%) autochtoon-Nederlands zijn. De Marokkaans-Nederlandse kinderen maken ongeveer 11% van de arme groep uit, terwijl de kinderen uit de MOE-landen samen iets meer dan 4% van die groep vormen (niet in de figuur).

Figuur 5  
Samenstelling van de groep arme kinderen naar etnische herkomst, 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

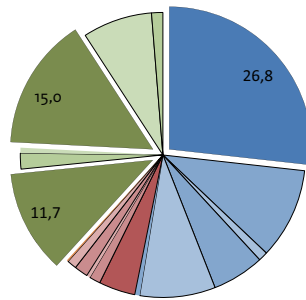
#### Combinaties van risicokenmerken

Wanneer we de drie onderscheiden risicofactoren met elkaar combineren, komt een genuanceerder beeld naar voren. In verband met het grote aantal combinatiemogelijkheden zijn de factoren in grovere categorieën ingedeeld dan hiervoor is gebeurd. Zo is ten aanzien de gezinssamenstelling niet langer gekeken naar het aantal kinderen in het huishouden, maar is alleen onderscheid gemaakt tussen paren en eenoudergezinnen. Bij de belangrijkste inkomensbron van het huishouden zijn loon en winst samengevoegd en afgezet tegen de gezamenlijke categorie 'uitkering, pensioen of overig'.

De combinatie van risicofactoren leidt tot dezelfde conclusie als hiervoor is getrokken op basis van de afzonderlijke factoren: van alle arme kinderen in Nederland woont naar verhouding de grootste groep (afgerond 27%) in een autochtoon-Nederlands tweeoudergezin dat werk als belangrijkste inkomensbron heeft. Het gaat dan om iets meer dan 100.000 kinderen.<sup>6</sup> Op de tweede en derde plaats volgen de kinderen met een niet-westerse achtergrond, eveneens wonend bij hun beide ouders. Degenen met een uitkering of pensioen als belangrijkste inkomensbron vormen daarbij een iets grotere groep (15%) dan degenen met werk als belangrijkste inkomensbron (afgerond 12%). Dit zijn respectievelijk 57.000 en 44.000 kinderen (figuur 6).

<sup>6</sup> Ter vergelijking: van de niet-arme kinderen woont 69% in een autochtoon-Nederlands tweeoudergezin met werkende ouders. Dit betreft iets meer dan 2 miljoen kinderen.

**Figuur 6**  
**Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, belangrijkste inkomensbron en etnische herkomst, 2014 (in procenten)<sup>a, b</sup>**



- a blauw = autochtoon-Nederlands; rood = westerse migranten; groen = niet-westerse migranten.
- b zie de tabel achterin deze notitie voor alle cijfers.

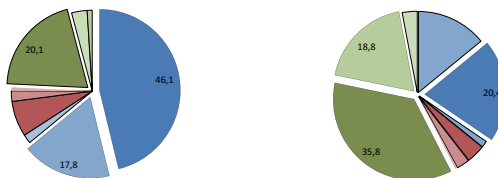
Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

Binnen de groep arme kinderen met werkende ouders vormen de autochtone paren veruit de grootste categorie (46% van de groep werkende armen). Zij worden gevolgd door de niet-westerse paren (20%) en de autochtone eenoudergezinnen (18%). In de gevallen dat de belangrijkste inkomensbron van het huishouden een uitkering of pensioen is voeren de niet-westerse paren, de autochtone eenoudergezinnen en de niet-westerse eenoudergezinnen de lijst aan. Zij maken respectievelijk 36%, 20% en 19% van de niet-werkende armen uit (figuur 7).

**Figuur 7**  
**Samenstelling van de groep arme kinderen met werkende, respectievelijk niet-werkende ouders naar type huishouden en etnische herkomst, 2014 (in procenten)<sup>a, b</sup>**

**kinderen met werkende ouders**

**kinderen met niet-werkende ouders**



- a blauw = autochtoon-Nederlands; rood = westerse migranten; groen = niet-westerse migranten.
- b zie de tabel achterin deze notitie voor alle cijfers.

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

#### Waar wonen de arme kinderen?

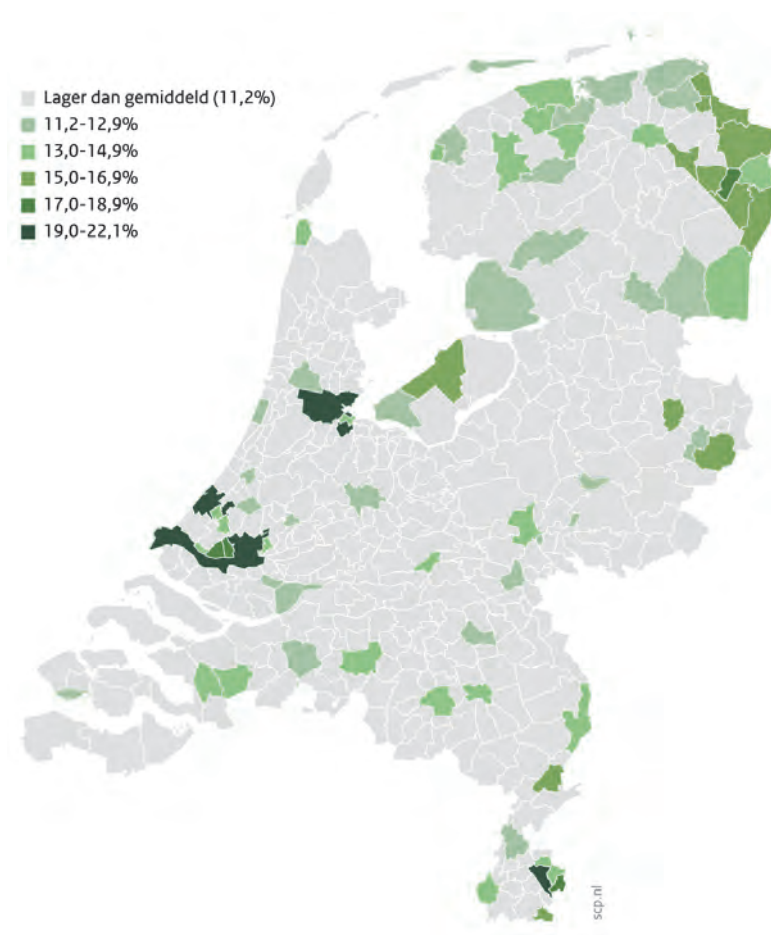
In de SCP-publicatie *Armoede in Kaart 2016* is de regionale spreiding van de armoede onder kinderen gepresenteerd (zie figuur 9). De cijfers betreffen het jaar 2013. Een donkerder kleur wijst op een hoger armoedepercentage in de desbetreffende gemeente ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

Uit de figuur blijkt dat Amsterdam, Rotterdam en Den Haag relatief hoge percentages arme kinderen kennen: van alle minderjarigen in deze drie gemeenten leeft 20% à 22% in een huishouden met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Direct daarop volgt Heerlen met 19% arme kinderen. Uiteraard is het absolute aantal kinderen dat in armoede leeft hier wel veel kleiner (iets meer dan 2500) dan in de drie grote steden (19.000 in Den Haag, bijna 24.500 in Rotterdam en ruim 27.500 in Amsterdam).

Naast deze 'donkergroene' gemeenten, waar rond een op de vijf kinderen in armoede leeft, zijn er nog diverse andere dorpen en steden met een armoedepercentage dat ruim boven het landelijke gemiddelde uitkomt. Veel van die gemeenten liggen in het oosten van de provincie Groningen (bv. Delfzijl, Pekela en Stadskanaal), maar ook in Limburg zijn er enkele te vinden (Roermond, Vaals). Overigens stemt dit patroon overeen met de resultaten voor de totale bevolking. Ook met de volwassenen meegerekend zijn de hoogste armoedepercentages te vinden in de drie grote steden en in de noordelijke provincies.



Figuur 9  
Regionale spreiding van armoede onder minderjarige kinderen, 2013 (in procenten)



Bron: CBS (RIO'13) SCP-bewerking

### 3 Wat zijn de gevolgen van armoede in de kindertijd?

Dat kinderarmoede als een belangrijk probleem wordt gezien, komt deels voort uit een gevoel van onrechtvaardigheid. Kinderen kunnen er niets aan doen dat hun ouders weinig inkomen hebben, maar zijn er wel de dupe van. Dit druist in tegen wat men als eerlijk ervaart. Een belangrijk deel van het armoedebestrijdingsbeleid richt zich dan ook op het verminderen van de gevolgen van armoede voor kinderen, ingegeven door de gedachte dat kinderen het niet verdienen om 'niet mee te kunnen doen' en 'langs de zijlijn' te moeten staan (zie TK 2016-2017, maar bv. ook SZW 2013). Daarnaast is het beleid bedoeld om te voorkomen dat het opgroeien in armoede de kansen in het latere leven verslechtert (TK 2016-2017). In deze paragraaf gaan we in op de korte-, middellange- en langetermijneffecten van armoede.<sup>7</sup>

#### Korte-termijneffecten: minder welbevinden en meer sociale uitsluiting

Een korte-termijneffect van armoede waarop in de onderzoeksliteratuur gewezen wordt, is dat kinderen zich door de situatie ongelukkig voelen. Met name de vergelijking met kinderen die het financieel ruimer hebben, speelt hierbij een rol. Kinderen die in een arm gezin opgroeien, zijn zich ervan bewust dat hun financiële situatie relatief ongunstig is en dat zij minder nieuwe kleren krijgen, uitstapjes maken of op vakantie gaan (Snel et al. 2001, de Kinderombudsman 2013). Dit is tevens waar ouders zich het meest schuldig over voelen (Ypeij et al. 2002, Vanhee 2007, Hoff et al. 2009). Daarnaast maken arme kinderen zich nogal eens zorgen over de problemen binnen het gezin. Die zorgen kunnen zich richten op de financiële situatie op zich (bv. angst voor huisuitzetting), maar ook op de spanningen binnen het gezin die daarvan het gevolg zijn (bv. angst dat de ouders uit elkaar gaan). Bij een deel van de kinderen leidt dit tot fysieke of psychische klachten als hoofdpijn en buikpijn (de Kinderombudsman 2013).

Armoede leidt niet alleen tot gevoelens van onwelbevinden, maar heeft tevens een nadelig effect op de maatschappelijke deelname van kinderen. Maatschappelijk deelname betreft de deelname aan sport, cultuur en andere vrijetijdsactiviteiten die regelmatig (meestal wekelijks) in georganiseerd verband worden uitgeoefend en waaraan (enige) financiële lasten zijn verbonden (Jehoel-Gijsbers 2009: 17-19).

Eerder is aangetoond dat kinderen uit arme gezinnen minder vaak deelnemen aan culturele activiteiten en minder gebruikmaken van recreatieve voorzieningen dan andere kinderen (Hoff et al. 1997). Uit dit onderzoek kwam ook naar voren dat de kans op deelname aan sportactiviteiten verminderde naarmate het inkomen van het gezin lager was. Er was echter geen aanwijzing dat een inkomen onder de armoedegrens deze kans extra verkleinde. Een latere studie van Vrooman et al. (2007) suggereerde dit verband wel, al lag de grens tussen arm en rijk daar bij 130% van het sociaal minimum in plaats van het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Van de 'arme' groep gaf 30% te kennen dat de kinderen om financiële redenen van geen enkele sportclub of hobbyvereniging lid zijn, binnen de 'rijke' groep was dit 4%.

Ook uit onderzoek van Roest (2011) bleek dat de maatschappelijke deelname onder arme kinderen geringer was dan onder niet-arme kinderen. De grens tussen arm en niet-arm lag hier op 120% van het sociaal minimum, waarbij nader onderscheid werd gemaakt tussen kinderen uit gezinnen met een bijstandsuitkering en 'overig arme' gezinnen. Van de bijstandskinderen deed bijna de helft (48%)

<sup>7</sup> De hier besproken literatuur is deels eerder beschreven in Hoff en Soede (2013).

niet mee aan vrijetijdsactiviteiten; zij zaten niet op een sport, op zwemles of op een vereniging voor muziek, dans of een andere culturele activiteit.<sup>8</sup> Bij de 'overig arme' en de niet-arme kinderen ging het om respectievelijk 30% en 21%. Binnen alle drie groepen daalde het percentage niet-deelnemers overigens wanneer ook werd gekeken naar de jeugdactiviteiten die door buurthuizen, gemeente of kerk of moskee worden georganiseerd. In de bijstandsgroep ging het in dat geval nog om 38% aan niet-deelnemers, in de 'overig arme' en de niet-arme groep om respectievelijk 23% en 16%.

Sociale participatie is een ruimer begrip dan maatschappelijke deelname. Het gaat dan niet alleen om de hiervoor genoemde georganiseerde, regelmatige activiteiten die kinderen kunnen uitoefenen, maar ook om ongeorganiseerde vormen van vrijetijdsbesteding (bv. uitstapjes maken, buitenspelen) en om incidentele activiteiten (bv. een schoolreisje, zomerkamp). Daarnaast heeft sociale participatie betrekking op het hebben van sociale contacten.

Ook ten aanzien van dit ruimere begrip bleken met name de bijstandskinderen in een minder gunstige positie te zitten. Van hen neemt 14% geen deel aan een sport- of hobbyclub, zij maken zelden of nooit uitstapjes naar bijvoorbeeld een dierentuin of bioscoop, en gaan zelden of nooit bij vrienden op bezoek of nodigen die bij hen thuis uit. Bij de 'overig arme' en de niet-arme kinderen is dit 6%, respectievelijk 3% (Roest et al. 2010: 55-59; zie ook Van den Brakel 2015: 33).<sup>9</sup>

Sociale participatie is een van vier dimensies die het SCP onderscheidt binnen het concept sociale uitsluiting (zie Jehoel-Gijsbers 2004). De andere drie dimensies zijn materiële deprivatie, normatieve integratie en de toegang tot sociale grondrechten. Materiële deprivatie verwijst naar de ervaren tekorten op materieel gebied. Voor kinderen gaat het dan onder meer om het hebben van een eigen kamer en een mobiele telefoon, het regelmatig krijgen van nieuwe kleren en schoenen, en het kunnen kopen van een cadeautje voor een jarige vriend of vriendin. Normatieve integratie betreft de mate waarin mensen de normen en waarden naleven die in de maatschappij gangbaar zijn. Bij kinderen houdt dit concreet in dat zij het belang van school en van goede prestaties onderschrijven, en daarnaast dat zij geen normoverschrijdend of delinquent gedrag vertonen. De toegang tot sociale grondrechten, tot slot, heeft betrekking op het recht op een goede verzorging en opvoeding, een veilige leefomgeving, onderwijs en vrijetijdsbesteding.

Uit het onderzoek van Roest et al. (2010: 55-59) blijkt dat kinderen uit arme gezinnen ook op deze drie aspecten van sociale uitsluiting slechter af zijn dan kinderen uit niet-arme gezinnen. Dit geldt vooral voor materiële deprivatie: van de kinderen uit bijstandsgezinnen is 37% tamelijk tot zeer materieel gedeprimeerd, tegenover 12% van de 'overig arme' en 2% van de niet-arme kinderen. Ten aanzien van normatieve integratie en de toegang tot sociale grondrechten zijn kleinere verschillen tussen arm en niet-arm aangetroffen.<sup>10</sup>

Deze bevindingen geven aan dat armoede een belangrijke risicofactor is voor sociale uitsluiting bij kinderen. Dit effect loopt grotendeels via materiële deprivatie van de ouders: door de financiële beperkingen die zij – vaak als gevolg van een gering inkomen – ervaren, hebben hun kinderen een

8 Dit onderzoek maakte deel uit van een reeks van vier studies naar armoede en sociale uitsluiting bij kinderen (kortweg ASOUK). Twee van deze studies hadden tot doel te monitoren in hoeverre beleid ter verhoging van de maatschappelijke deelname van arme kinderen resultaat had opgeleverd; daarnaast zijn twee verdiepende studies verricht. Voor het monitoringsonderzoek zijn in 2008 en 2010 twee afzonderlijke groepen van ruim 2000 kinderen plus een van hun ouders geïnterviewd. De informatie over maatschappelijke deelname is aan deze enquête ontleend, de inkomensgegevens zijn afkomstig uit registerbestanden. Het onderzoek waarnaar hier wordt gerefereerd (Roest 2011) betreft de meting van 2010.

9 Het onderzoek van Roest et al. (2010) betreft een van de verdiepende studies uit de ASOUK-reeks. De informatie over sociale participatie komt voort uit de mondelinge enquêtes, gehouden ten behoeve van de eerste meting in het kader van het monitoringsonderzoek (zie vorige noot).

10 De informatie over de mate van sociale participatie, materiële deprivatie, normatieve integratie en toegang tot sociale grondrechten is afkomstig uit de mondelinge enquêtes die zijn gehouden ten behoeve van de eerste meting in het kader van het monitoringsonderzoek (zie vorige noten).

grotere kans sociaal uitgesloten te raken (Roest et al. 2010: 80-82). Recente berekeningen op deze dataset, met armoede nu wel gedefinieerd aan de hand van het niet-veel-maar-toereikendcriterium, laten zien dat de relatie tussen armoede en sociale uitsluiting wegvalt onder invloed van factoren als het opleidingsniveau van de ouders, het aantal broers en zussen en het al dan niet ontvangen van een bijstandsuitkering door de ouders (Vrooman et al. 2015). Dit suggereert opnieuw dat het effect van armoede op sociale uitsluiting vooral indirect verloopt, met een lage opleiding van vader en moeder, bijstandsafhankelijkheid en het deel uitmaken van een groot gezin als belangrijke tussenliggende factoren.

#### Effecten op de middellange termijn: slechtere schoolprestaties en probleemgedrag

Naast de hiervoor beschreven korte-termijneffecten van armoede in de kindertijd – onwelbevinden en sociale uitsluiting – is er ook bewijs voor effecten op de middellange termijn. Zo wijzen diverse studies op het negatieve effect van armoede op de schoolprestaties van kinderen (o.a. Dahl en Lochner 2008; Tominey 2009). Bevindingen van Guiaux (2011) wijzen erop dat armoede – via de gezondheid van het kind en de mate van sociale participatie – bepalend is voor het uiteindelijk behaalde opleidingsniveau van kinderen. Ook onderzoek van Peruzzi (2015) toont dit aan. Kinderen die in armoede opgroeien blijken op 16-jarige leeftijd een onderwijsachterstand te hebben en op 30-jarige leeftijd een lager voltooid onderwijsniveau dan niet-arme kinderen.

Peruzzi (2015) vond tevens een sterke samenhang tussen armoede en probleemgedrag tijdens de tienerjaren, zoals alcohol- en druggebruik en het in aanraking komen met de politie. Dergelijke effecten zijn in eerdere studies eveneens aangetroffen voor wat jongere kinderen, van rond 12 jaar. Dekovic et al. (1997) toonden daarbij aan dat de opvoedingssituatie in de betrokken gezinnen een belangrijke intermediërende factor is. Door gevoelens van depressiviteit en incompetentie bij de opvoeder (meestal de moeder) en door minder goede relaties tussen de ouders onderling en tussen ouder en kind, doen kinderen uit arme gezinnen het minder goed op school en ontwikkelen zij meer probleemgedrag. Rovers (1998) legde verband tussen economische deprivatie binnen het gezin en regelovertrekend gedrag van kinderen van 11-13 jaar. Ook hij merkte op dat een deel van dit verband indirect verloopt via kenmerken van het gezin, zoals de mate van sociale samenhang tussen de gezinsleden en de stabiliteit van de gezagsverhoudingen in het gezin.

#### Langtermijneffecten: een verhoogde kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene

Verscheidene studies hebben aangetoond dat het opgroeien in armoede ook voor de lange termijn nadelig is: het zogenoemde littekeneffect. Guiaux (2011) toonde bijvoorbeeld aan dat de kans om als volwassene in armoede te verkeren groter is wanneer men tijdens de jeugd armoede heeft gekend dan wanneer dit niet het geval was. Van de mensen die als kind arm zijn geweest, heeft 7% als volwassene eveneens een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium; bij degenen die geen armoede hebben gekend, is dit 4%. De duur van de armoede maakt eveneens uit: voor kinderen die in hun jeugd langdurig arm waren, is de kans op armoede als volwassene groter (15%).<sup>11</sup> Hoewel uit deze cijfers blijkt dat er inderdaad sprake is van een langetermijneffect, laten ze tevens zien dat het een relatief kleine minderheid betreft. Veruit de meeste mensen die tijdens hun kinderjaren met armoede in aanraking zijn gekomen (kort- dan wel langdurig), hebben zich daar als volwassenen aan weten te ontworstelen.

<sup>11</sup> Langdurige armoede was in deze studie gedefinieerd als 'in beide beschikbare meetjaren (1985 en 1989) arm' (Guiaux 2011: 10). Omdat voor de tussenliggende jaren geen gegevens bekend zijn, hoeft dit niet te betekenen dat het om een aaneengesloten armoedeperiode ging.

Ook eerdere studies naar inkomensmobiliteit toonden aan dat het opgroeien in een gezin met weinig inkomen de kans verhoogt dat men jaren later opnieuw in die situatie terechtkomt. Cörvers (2000) concludeerde dat dit risico 6 procentpunten hoger lag dan bij mensen die het tijdens hun kinderjaren financieel breder hadden gehad. Van den Brakel en Moonen (2009) vonden eenzelfde samenhang tussen de inkomenspositie in de jeugd en die als volwassene. Deze relatie bleek sterker onder niet-westerse migranten dan onder westerse migranten of autochtone Nederlanders. Van de niet-westerse migranten die waren opgegroeid in een gezin uit de laagste 20%-inkomensklasse, had 40% later zelf ook een dergelijk gering inkomen. Bij de twee andere groepen ging het om circa 25%. Beide studies concluderen overigens dat de intergenerationele overdracht van armoede beperkt is: het merendeel van de kinderen die in de laagste inkomensklasse zijn opgegroeid, is als volwassene naar een hogere klasse opgeschoven. Wel tekenen Van den Brakel en Moonen in een recentere studie (2013) aan dat bij het bepalen van de mate van inkomensmobiliteit rekening dient te worden gehouden met de omstandigheden op het moment van waarneming. Verschillen in leeftijd – en dus levensfase – van de betrokken ouders en kinderen, maar ook in bijvoorbeeld de economische conjunctuur in de desbetreffende periode kunnen leiden tot een over- of juist onderschatting van de inkomensmobiliteit.

Guiaux (2011) onderzocht niet alleen of armoede tijdens de kinderjaren leidt tot een groter risico van armoede als volwassene, maar ook of er een verhoogde kans op sociale uitsluiting is. Dit laatste blijkt inderdaad het geval te zijn: personen die in hun jeugd arm waren, zijn als volwassene gemiddeld meer sociaal uitgesloten dan personen die geen armoede hebben gekend.<sup>12</sup> De verschillen zijn vooral zichtbaar ten aanzien van de mate van sociale participatie en materiële deprivatie. Nadere analyse leert dat sociaaleconomische factoren en gezondheid hierbij bepalende factoren zijn.<sup>13</sup> Kinderen die in armoede opgroeien hebben – zoals eerder al is beschreven – te maken met materiële tekorten en nemen minder deel aan sociale activiteiten. Mede daardoor is hun voltooide opleidingsniveau lager, wat hun positie op de arbeidsmarkt verslechtert. Daarnaast hebben kinderen uit arme gezinnen vaker last van gezondheidsproblemen (Guiaux 2011: 50, 58), met eveneens een geringere sociale participatie en lagere opleiding als gevolg.<sup>14</sup> De slechtere arbeidsmarktpositie, het lagere inkomen uit werk en de grotere kans op uitkeringsafhankelijkheid dragen vervolgens bij aan een grotere kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene. Bij dit proces speelt overigens ook de etnische herkomst een rol, evenals het opleidingsniveau van de vader.

#### 4 Conclusies

Op grond van de hier beschreven bevindingen is een aantal conclusies te trekken.

Allereerst maken de cijfers over de ontwikkeling van het aantal arme kinderen in Nederland duidelijk dat, ongeacht de economische omstandigheden, jaarlijks enkele honderdduizenden kinderen te maken hebben met armoede. Het probleem van armoede onder kinderen lost zich dus niet zomaar op wanneer de economie groeit.

<sup>12</sup> Het rapport geeft helaas geen informatie over de exacte omvang van het verschil in de mate van sociale uitsluiting. Bekend is slechts dat degenen die als kind arm zijn geweest, als volwassene vaker een bovengemiddelde score op de index voor sociale uitsluiting hadden, terwijl degenen die als kind niet-arm waren als volwassene vaker een ondergemiddelde score hadden (Guiaux 2011: 41).

<sup>13</sup> In een structureel vergelijkingsmodel, uitgevoerd in MPlus, zijn de routes tussen armoede in de kindertijd en armoede en sociale uitsluiting als volwassene onderzocht, waarbij diverse kenmerken van zowel het ouderlijk gezin als de respondent zelf in het model zijn opgenomen (zie Guiaux 2011: 52-66).

<sup>14</sup> Onderzoek naar de effecten van armoede op de gezondheid van kinderen is helaas slechts fragmentarisch beschikbaar en vaak al betrekkelijk oud. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Rots 2015; Steenssens et al. 2008).

Ten tweede blijkt de groep arme kinderen gevarieerd te zijn samengesteld. Het risico op armoede is het grootst voor kinderen uit bijstandsgezinnen, voor kinderen uit grotere eenoudergezinnen en/of voor kinderen met een niet-westerse achtergrond. Toch vormen deze kinderen niet de enige of zelfs maar de voornaamste groepen onder de arme kinderen. Voor een belangrijk deel gaat het juist om autochtoon-Nederlandse kinderen, respectievelijk kinderen die in tweeeoudergezinnen opgroeien en kinderen van wie de ouders betaald werk hebben. Het armoederisico van deze drie groepen is klein, maar de groepsomvang in de totale bevolking is zo groot dat het aantal armen toch fors uitvalt. Een laatste conclusie is dat de negatieve effecten van armoede in de kindertijd vooral op korte termijn optreden: kinderen die in een armoedesituatie verkeren, voelen zich ongelukkig, maken zich zorgen over de thuissituatie en nemen minder deel aan sociale activiteiten. Voor de langere termijn heeft armoede echter eveneens negatieve gevolgen. Kinderen die in armoede opgroeien blijven op een lager onderwijsniveau steken en lopen mede daardoor meer risico om als volwassene opnieuw in armoede te verkeren.

## Literatuur

- Bos, J. en E. Hooghiemstra (2004). Het gezinsdal: verandering van koopkracht na het krijgen van kinderen. In: *Bevolkingstrends*, 4<sup>e</sup> kwartaal 2004, p. 61-67.
- Brakel, M. van den (2015). Wonen en veilig opgroeien. Wonen in een gezin met een gering inkomen. In CBS, *Landelijke jeugdmonitor. Jaarrapport 2015*, p. 26-34. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2009). Is armoede erfelijk? In CBS, *Sociaaleconomische Trends, Statistisch kwartaalblad over arbeidsmarkt, sociale zekerheid en inkomen*, tweede kwartaal, p. 47-51.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2013). Inkomensmobiliteit tussen generaties relatief hoog in Nederland. In CBS, *Sociaaleconomische Trends*, april 2013, p. 1-6.
- CBS (2004). *Equivalentiefactoren 1995-2000*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2015a). *Gemiddeld inkomen; particuliere huishoudens naar diverse kenmerken*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- CBS (2015b). *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2016a). *Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- CBS (2016b). *Arbeidsdeelname; kerncijfers*. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd oktober 2016 via [www.statline.cbs](http://www.statline.cbs).
- Cörvers, F. (2000). Inkomensmobiliteit tussen huishoudens met lage inkomens van generatie op generatie. In SCP/CBS, *Armoedemonitor 2000*, p. 93-103. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dahl, G.B. en L. Lochner (2008). *The impact of family income on child achievement. Evidence from the earned income tax credit*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (Working Paper No. 11279).
- Dekovic, M., E. Snel en J.H.A. Groenendaal (1997). Kinderen van de rekening. Over de effecten van armoede op kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 143-157. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dirven, H.J. en W. Portegijs (2016). Arbeid. In W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Guiaux, M. (2011). *Voorbestemd tot achterstand? Armoede en sociale uitsluiting in de kindertijd en 25 jaar later*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S.J.M., J. Dronkers en J.C. Vrooman (1997). Arme ouders en het welzijn van kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 123-141. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoff, S., C. van Gaalen, A. Soede, A. Luten, C. Vrooman en S. Lamers (2009). *Genoeg om van te leven. Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hoff, S. en A. Soede (2013). *Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2009). *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de maatschappelijke participatie van arme kinderen. Nulmeting*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Jehoel-Gijsbers, G. en S. Hoff (2009). *Conjunctuur, welbevinden en gedrag*. In C. Vrooman (red.), *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen: een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Josten, E. en G. Jehoel-Gijsbers (2009). *Baanverliezers tijdens de recessie*. In C. Vrooman (red.) *Werkloos in crisistijd. Baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kinderombudsman, de (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Den Haag: de Kinderombudsman (rapportnummer kom4/2013).
- Madern, T. en A. van der Schors (2012). *Kans op financiële problemen*. Utrecht: Nibud.
- Madern, T., A. van der Schors en M. van der Werf (2014). *Van vroeger naar later: vooruitkijken en aanpassingsgedrag*. Utrecht: Nibud.
- Peruzzi, A. (2015). From childhood deprivation to adult social exclusion. Evidence from the 1970 British Cohort Study. In: *Social Indicators Research*, Vol. 120, p. 117-135.
- Roest, A., A.M. Lokhorst en C. Vrooman (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen. Omvang en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roest, A. (2011). *Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A., S.A. Perez en A. de Boer (2016). De combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken. In W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Rots, C. (2015). *Databank effectieve jeugdinterventies: Armoede en gezondheid van kinderen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut. Gedownload van [www.nji.nl/jeugdinterventies](http://www.nji.nl/jeugdinterventies).
- Rovers, B. (1998). Armoede en regelovertreding door kinderen. In G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.), *Effecten van armoede. Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, p. 81-100. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schors, A. van der, M. van der Werf en M. Boer (2016). *Kans op financiële problemen 2016*. Utrecht: Nibud.
- SCP (2016). *Armoede in Kaart 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Snel, E., T. van der Hoek en T. Chessa (2001). *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum bv.
- Steenkens, K., L.M. Aguilar, B. Demeyer en P. Fontaine. *Kinderen in armoede. Status quaestionis van het wetenschappelijk onderzoek in België*. GIREP (Groupe Interuniversitaire Recherche & Pauvrete) en IGOA (Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede VZW).
- SZW (2013). *Reactie op rapport Kinderombudsman 'Kinderen in armoede in Nederland'*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tempelman, C., A. Houkes en J. Prins (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- TK (2016-2017). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Kansen voor alle kinderen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 24 515, nr. 378.
- Tominey, E. (2009). *The Timing of Parental Income and Child Outcome: The Role of Permanent and Transitory Shocks* (Discussion Paper No. 5225). London: University College.
- Vanhee, L. (2007). *Weerbaar en broos: mensen in armoede over ouderschap: een verkennende kwalitatieve studie in psychologisch perspectief*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Vrooman, C., G. Jehoel-Gijsbers en A. Soede (2007). Armoede en sociale uitsluiting van kinderen. In C. Vrooman, S. Hoff, F. Otten en W. Bos (red.), *Armoedemonitor 2007*, p. 132-155. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.



- Vrooman, J.C., S.J.M. Hoff and M. Guiaux (2015). Descendants of Hardship: Prevalence, Drivers and Scarring Effects of Social Exclusion in Childhood. In: *Social Inclusion*, Vol. 3 (4), p. 76-97.
- Wildeboer Schut, J.M. en S. Hoff (2007). *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ypeij, A., E. Snel en G. Engbersen (2002). *Armoede in Amsterdam-Noord: eerste deelstudie van het project "Landschappen van armoede"*. Rotterdam: risbo/Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Tabellen bij figuur 6 en 7

## Tabel behorend bij figuur 6

Samenstelling van de groep arme kinderen naar type huishouden, belangrijkste inkomensbron en etnische herkomst, 2014 (in aantallen x 1000 en in procenten ten opzichte van totaal)

	N x 1000	%
autochtoon-Nederlands, werkzaam, tweeoudergezin	101,2	26,8
autochtoon-Nederlands, werkzaam, eenoudergezin	39,0	10,3
autochtoon-Nederlands, werkzaam, overige huishoudens	4,0	1,1
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, tweeoudergezin	22,3	5,9
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, eenoudergezin	32,4	8,6
autochtoon-Nederlands, niet-werkzaam, overige huishoudens	2,1	0,6
westerse herkomst, werkzaam, tweeoudergezin	15,6	4,1
westerse herkomst, werkzaam, eenoudergezin	4,7	1,2
westerse herkomst, werkzaam, overige huishoudens	1,6	0,4
westerse herkomst, niet-werkzaam, tweeoudergezin	5,8	1,5
westerse herkomst, niet-werkzaam, eenoudergezin	4,1	1,1
westerse herkomst, niet-werkzaam, overige huishoudens	0,6	0,2
niet-westerse herkomst, werkzaam, tweeoudergezin	44,1	11,7
niet-westerse herkomst, werkzaam, eenoudergezin	6,8	1,8
niet-westerse herkomst, werkzaam, overige huishoudens	2,3	0,6
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, tweeoudergezin	56,8	15,0
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, eenoudergezin	29,9	7,9
niet-westerse herkomst, niet-werkzaam, overige huishoudens	4,8	1,3
<b>totaal arme kinderen</b>	<b>378,1</b>	<b>100</b>

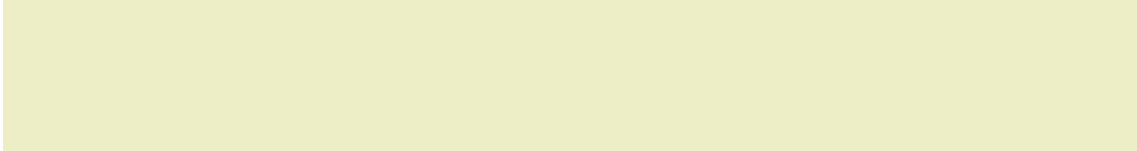
Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking

## Tabel behorend bij figuur 7

Samenstelling van de groep arme kinderen met werkende, respectievelijk niet-werkende ouders naar type huishouden en etnische herkomst, 2014 (in procenten ten opzichte van totaal)

	kinderen met werkende ouders	kinderen met niet-werkende ouders
autochtoon-Nederlands, tweeoudergezin	46,1	14,1
autochtoon-Nederlands, eenoudergezin	17,8	20,4
autochtoon-Nederlands, overige huishoudens	1,8	1,3
westerse herkomst, tweeoudergezin	7,1	3,7
westerse herkomst, eenoudergezin	2,1	2,6
westerse herkomst, overige huishoudens	0,7	0,4
niet-westerse herkomst, tweeoudergezin	20,1	35,8
niet-westerse herkomst, eenoudergezin	3,1	18,8
niet-westerse herkomst, overige huishoudens	1,0	3,0
<b>totaal arme kinderen</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: CBS (IPO'14) SCP-bewerking



## CBS-armoedecijfers aangepast door methodewijziging, februari 2017

Van (inkomens)armoede is volgens het CBS sprake als het inkomen niet voldoende is om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Het CBS maakt voor het meten van armoede gebruik van de lage-inkomensgrens. Deze grens lag in 2015 op 1.030 euro per maand voor een alleenstaande en op 1.930 euro voor een echtpaar met twee kinderen. Inzichten over wanneer er sprake is van armoede, zijn subjectief. Daarom spreekt het CBS niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met een laag inkomen of van huishoudens met risico op armoede.

Het huishoudensinkomen bestaat naast het inkomen uit werk/uitkering/winst, ook uit opbrengsten uit vermogen. Aan het inkomen van eigenwoningbezitters wordt een raming van de economische huurwaarde aan het inkomen toegevoegd en betaalde hypotheekrente in mindering gebracht. De inkomsten uit de woning en de betaalde hypotheekrente hebben ook invloed op de te betalen inkomstenbelasting die in het inkomen verdisconteerd wordt. De economische huurwaarde wordt vastgesteld op basis van de waarde van de woning en jaarlijks aangepast aan de inflatie via de Consumentenprijsindex (CPI).

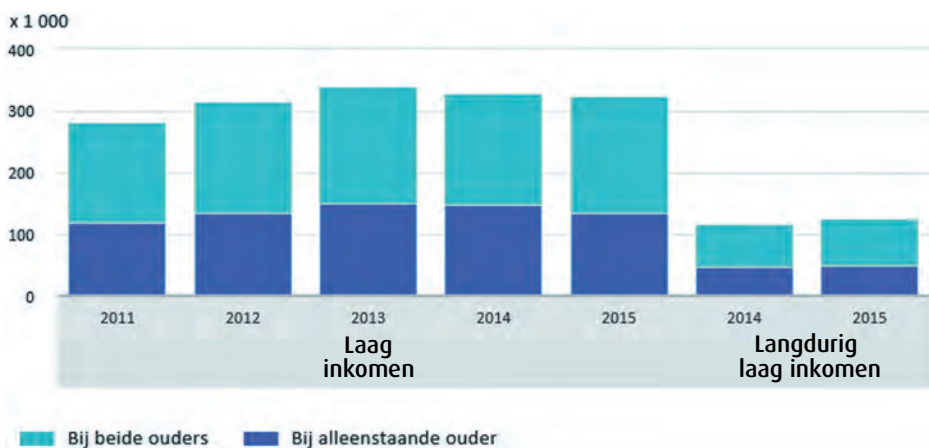
Het CBS heeft de inkomensstatistiek in 2017 herzien. Dit heeft geleid tot nieuwe cijfers over inkomen en armoede. De revisie is terug te rekenen tot 2011. In deze herziening wordt de economische huurwaarde van woningbezitters realistischer in beeld gebracht. Voorheen werden kosten in rekening gebracht voor de afschrijving van een woning (tot 30 jaar). In de revisie worden deze afschrijvingskosten niet meer in rekening gebracht, waardoor de economische huurwaarde aanzienlijk hoger wordt. In 2014 gaat het gemiddeld genomen om een opwaardering van de netto huurwaarde met 330 euro per maand. De verandering leidt ertoe dat het inkomen uit vermogen van huishoudens met een eigen woning stijgt en daardoor voor diverse bevolkingsgroepen boven de lage-inkomensgrens uitkomt.

De herziening ging gepaard met een stijging van de inkomensongelijkheid en een neerwaartse bijstelling van het aantal huishoudens onder de lage-inkomensgrens. Voor 2014 ging het hierbij om een aanpassing met 85.000 huishoudens (1,2 procentpunt). Voor een groot deel is dit toe te schrijven aan de opwaardering van het voordeel dat huishoudens ontlenen aan eigenwoningbezit. Eigenwoningbezitters worden hierdoor minder vaak dan voorheen tot de groep met (langdurig) een laag inko-

men gerekend. Het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een laag inkomen is onder huishoudens in een huurwoning nauwelijks veranderd.

Het relatief grote effect op de armoede onder kinderen is deels verklaarbaar doordat in veel huishoudens meerdere kinderen aanwezig zijn. De onderliggende trends in de CBS-cijfers blijven ongewijzigd: van 2011 tot 2013 is het aantal kinderen in een huishouden met een laag inkomen gestegen en sindsdien licht gedaald. Het aantal kinderen in een huishouden met een langdurig laag inkomen is in 2015 licht gestegen.

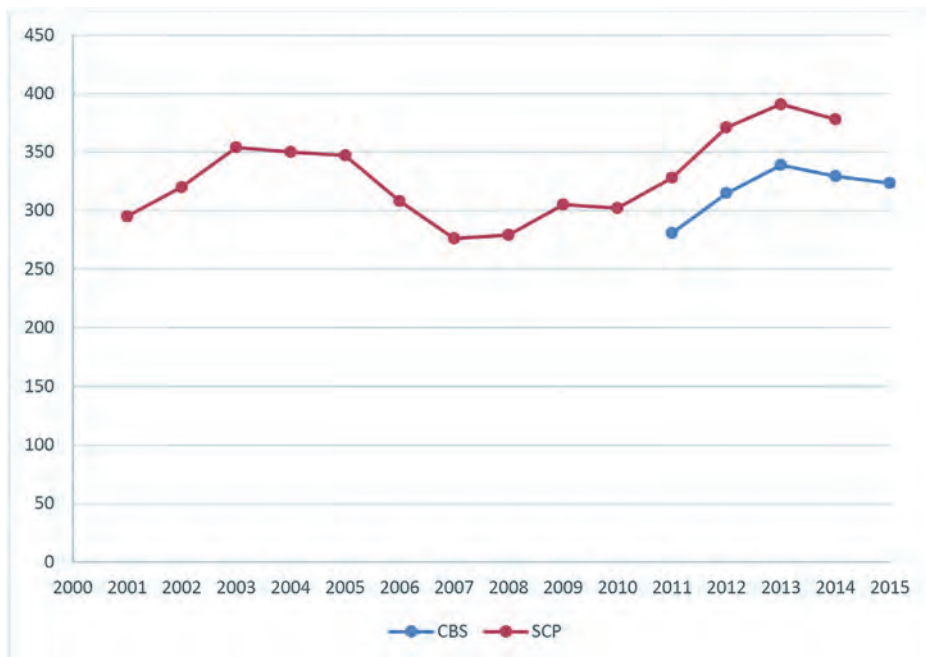
Figuur B.1 Minderjarige kinderen in huishoudens met een (langdurig) laag inkomen

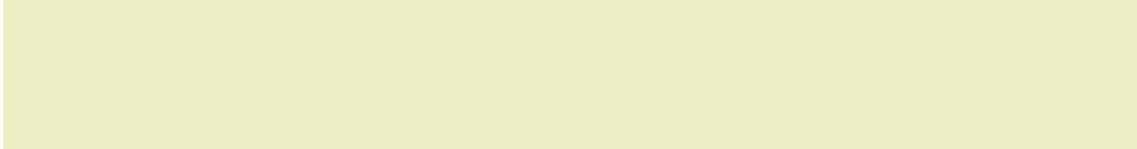


Bron: CBS (2017) *Meer huishoudens langdurig onder lage-inkomensgrens in 2015*

In figuur B.2 zijn de meest actuele SCP-cijfers en de nieuwe CBS-cijfers in een grafiek weergegeven.

Figuur B.2 Aantal kinderen in armoede (1000) volgens het SCP en het CBS, 2001-2015





## Gesprekspartners

### Hoorzitting 16 december 2016:

- dr. N. Jungmann, Lector Schulden en Incasso, Hogeschool Utrecht
- dr. R van Geuns, Lector armoede interventies, Hogeschool van Amsterdam
- dr. K. Caminada, Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden.
- prof. dr. C. Forder, Bijzonder hoogleraar Rechten van het Kind, Vrije Universiteit Amsterdam.
- G. Wilmlink, Directeur-bestuurder Nibud.
- mr. dr. G. van den Biggelaar Directeur Leergeld Nederland.
- C. van der Vlist, Teamleider diaconaat Kerk in actie/PKN
- M. Floor, medewerker diaconaat (armoede) Kerk in actie/PKN
- S. Quack, senior-beleidsmedewerker armoede, gemeente Utrecht
- E. Van de Vliet, beleidsmedewerker gemeente Utrecht

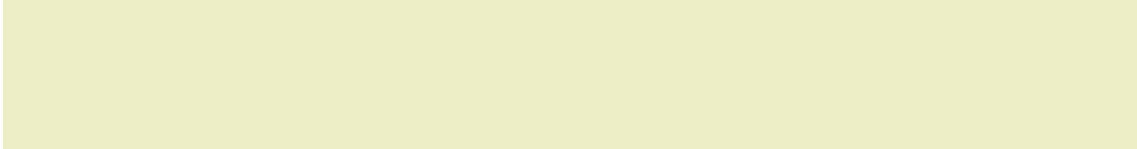
### Werkbezoek De Kinderwinkel/ Stad en Kerk (STEK), Moerwijk, Den Haag, 13 december 2016:

- De aanwezige ouders
- M. Floor, medewerker diaconaat, Kerk in actie/PKN
- H. Baars, Directeur STEK Den Haag
- A. Schwab, Dagelijks bestuurder Leergeld Den Haag
- Medewerkers van en betrokkenen bij De Kinderwinkel, Den Haag, (<http://www.kinderwinkeldenhaag.nl>)

### SER Jongerenplatform 6 december 2016.

En vele anderen.





## Samenstelling commissie ad-hoc Armoede onder kinderen (AOK)

### Leden

#### Onafhankelijke leden

prof.dr. N.M. (Nicolette) van Gestel (voorzitter)  
 prof.mr. S. (Saskia) Klosse  
 prof.dr. B. (Bas) ter Weel

#### Ondernemersleden

drs. A. (Anthony) Stigter  
 (VNO-NCW/MKB-Nederland)  
 mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers  
 (VNO-NCW/ MKB-Nederland)  
 J. (Jules) Sanders (LTO-Nederland)

#### Werknemersleden

R.M. (Ruud) Kuin (FNV)  
 J. (Jessica) van Ruitenburg (FNV)  
 W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)  
 A.C. (Amerik) Klapwijk Msc (VCP)

#### Adviserende leden

dr. S.J.M. (Stella) Hoff (Sociaal en Cultureel  
 Planbureau)  
 J.G. (Johan) Kruithof (Wethouder gemeente  
 Apeldoorn/ Vereniging van Nederlandse  
 Gemeenten)

#### Ministeriële vertegenwoordigers

C. (Carlo) van Riel (SZW)  
 drs. F. (Faryda) Hussein Msc. (SZW)

#### Secretariaat SER

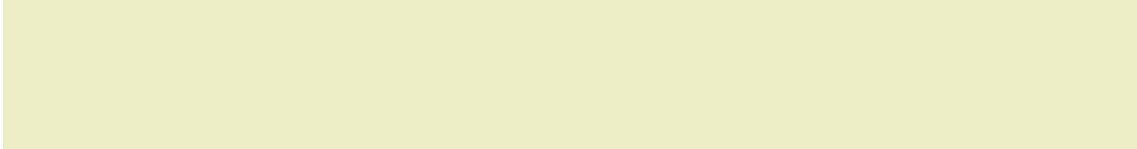
drs. P. (Peter) Koppe  
 dr. S. (Simone) Croezen  
 drs. J. (Jeroen) Visser  
 J. (Jasmin) Schous

### Plaatsvervangende leden

mr.drs. S.R. (Sven) Bontje  
 (VNO-NCW/MKB Nederland)

I. (Irene) Laureijs (FNV)  
 C. (Carolien) de Heer (CNV)  
 E.H.J. (Elwin) Wolters MA(VCP)

W. (Willibrord) Kruijssen (SZW)



# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen en verkenningen

### *Grenswaarde voor acrylamide*

2017, 18 pp., ISBN 978-94-6134-099-3, bestelnummer 17/06

### *Governance van het energie- en klimaatbeleid*

2017, 22 pp., ISBN 978-94-6134-098-6, bestelnummer 17/05

### *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies*

2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, bestelnummer 17/04

### *Opgroeien zonder Armoede*

2017, 166pp., ISBN 978-94-6134-095-5, bestelnummer 17/03

### *Medezeggenschap Pensioen in Kleine Ondernemingen*

2017, 30 pp., ISBN 978-94-6134-094-8, bestelnummer 17/02

### *Regionaal samenwerken: Leren van praktijken*

2017, 116 pp., ISBN 978-94-6134-093-1, bestelnummer 17/01

### *Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*

2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Grenswaarde voor meelstof*

2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

### *Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk*

2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### *Een werkende combinatie - Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*

2016, Deel I Samenvatting & Visie, 110 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

2016, Deel II Analyse, 242 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

### *Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*

2016, 66 pp., ISBN 978-94-6134-088-7, bestelnummer 16/07

### *Versnelling van verduurzaming van de veehouderij*

2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

*Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen*  
2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

*Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*  
2016, 42 pp., ISBN 978-94-6134-084-9, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Verkenning wettelijk minimumjeugdloon*  
2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*  
2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*  
2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

*Snel en toegankelijk geschillen oplossen*  
2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

*Werk: van belang voor iedereen - Een advies over werken met een chronische ziekte*  
2016, 178 pp., ISBN 978-94-6134-078-8, bestelnummer 16/02

*Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*  
2016, 186 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

*Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector*  
2016, 111 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*  
*(Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025)*  
2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

*De SER-agenda voor de Stad*  
2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

*Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden*  
Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad  
2015, 84 pp., verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*  
2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

*Sociale ondernemingen: een verkennend advies*  
2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

*Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren*  
2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

*Toekomst Pensioenstelsel*  
2015, 178 pp., 178, ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

*Arbeidsmigratie*  
2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

*Grenswaarde voor 1,3-Butadieen*  
2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

*Betere zorg voor werkenden*  
2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

## Rapporten

### *Verbreding en versterking financiering MKB*

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

### *Energieakkoord voor duurzame groei*

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

### *Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning*

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

## Engelstalige publicaties

### *TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, orderno. 16/04E

### *The power of consultation: The Dutch consultative economy explained*

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

### *Europe 2020: The New Lisbon Strategy*

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, orderno. 2009/04E

### *Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility*

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

### *On sustainable globalisation: A world to be won*

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, orderno. 2008/06E

## Overige publicaties

### *Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen*

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

### *Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen*

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

#### Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 671);
- via de website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl));
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

## Colofon

### Uitgave

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### Tekst

Ad-hoc commissie Armoede onder kinderen (AOK)

### Fotografie

Omslag: Roel Burgler/HH

### Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2017, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN: 978-94-6134-095-5



**SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD**

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

**T** 070 3499 525

**E** [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2017, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-095-5