

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag



**Directie Participatie &
Decentrale Voorzieningen**
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

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

Onze referentie
2019-0000157697

Uw referentie
161063.08u

Datum 28 oktober 2019
Betreft Antwoorden op vervolgvragen over de ambities met
betrekking tot de reductie van kinderarmoede

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vervolgvragen van de leden van de
GroenLinks-fractie en SP-fractie over de ambities met betrekking tot de reductie
van kinderarmoede (referentienummer 161063.08u).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

De leden van de GroenLinks-fractie, hierin gesteund door de fractie van de SP, en de leden van de SP-fractie, hierin gesteund door de fractie van GroenLinks, hebben nog enkele vervolgvragen over mijn beantwoording van nadere vragen over de ambities met betrekking tot de reductie van kinderarmoede. De leden van de fracties van CDA, D66, PvdA, ChristenUnie en OSF sluiten zich bij de vragen van beide fracties aan.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben enkele vragen over de complexiteit van een kwantitatieve reductiedoelstelling. In welk opzicht is het vaststellen van een kwantitatieve reductiedoelstelling ter zake van kinderarmoede moeilijker dan op alle andere beleidsterreinen die in complexiteit hiervoor niet onderdoen en waar toch een kwantitatieve doelstelling is vastgesteld? Het vaststellen van een ijkpunt voor een sociaal minimum in Caribisch Nederland was volgens de regering ook te complex en is inmiddels toch gebeurd. Zelfs voor klimaatbeleid – zo mogelijk het meest complexe onderwerp – zijn kwantitatieve doelstellingen bepaald. Waarom zou dat niet kunnen ter zake van kinderarmoede? Daarnaast vragen de leden van de **SP**-fractie waarom complexe problemen niet “in cijfers te vangen” zouden zijn? Hoe verhoudt zich zo’n bewering met een reeks van andere kwantitatieve doelstellingen in de rijksbegroting? Tevens vragen zij of het kabinet van mening is dat het daarbij niet zou gaan over “complexe problemen”?

Het kabinet erkent dat het formuleren van een kwantitatieve reductiedoelstelling op andere beleidsterreinen ook complex kan zijn. Specifiek op het terrein van kinderarmoede heeft het kabinet met volle inzet invulling willen geven aan het advies van de SER en de moties die hierover in de Eerste en Tweede Kamer zijn ingediend om een reductiedoelstelling op het terrein van kinderarmoede te formuleren.

Het kabinet geeft hoge prioriteit aan het tegengaan van kinderarmoede. Daarom heeft het kabinet in navolging van de adviezen van de Kinderombudsman en de SER vier ambities op het terrein van kinderarmoede geformuleerd. Een kwantitatieve reductiedoelstelling voor het aantal huishoudens met een risico op armoede met kinderen op basis van de bestaande armoedecijfers is in de ogen van het kabinet echter niet uitvoerbaar, hoewel zij begrip heeft voor de wenselijkheid daarvan.

In het geval het kabinet voor een reductiedoelstelling zou kiezen zou als eerste een keuze gemaakt moeten worden welke armoededefinitie, die van het SCP of die van het CBS, als uitgangspunt genomen moet worden. Dat terwijl CBS, SCP en CPB in hun ‘Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede’ hebben aangegeven dat het niet wenselijk is om de bestaande indicatoren van CBS en SCP te integreren tot een enkele indicator omdat het van belang is de problematiek vanuit verschillende invalshoeken te bekijken.

Belangrijker nog, duidelijk is dat de huidige armoededefinities geen rekening houden met de effecten van gemeentelijk armoedebeleid. Lokale inkomensondersteuning is niet in de cijfers opgenomen, terwijl dit een substantiële bijdrage levert aan het inkomen van huishoudens met een laag inkomen. Het CPB, SCP en CBS geven aan dat om dit te realiseren meer onderzoek nodig is. Bovendien zou dit alleen mogelijk zijn als gemeenten een

'aanleverplicht' wettelijk opgelegd zouden krijgen. Een reductiedoelstelling, waarin het gemeentelijk armoedebeleid ontbreekt, geeft een verkeerde voorstelling van zaken. Het huidige armoedebeleid is voor een belangrijk deel belegd bij gemeenten. Juist voor kinderen die opgroeien in een huishouden met een laag inkomen wordt op basis van het in 2017 ingezette kabinetsbeleid – en de daarvoor beschikbaar gestelde structurele middelen – gericht op armoedebestrijding onder kinderen door gemeenten en landelijke armoedeorganisaties een groot aantal sociale voorzieningen, veelal in natura, aangeboden.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697

Ten slotte is van belang dat de invloed van de conjunctuur op de armoedecijfers niet te scheiden is van het beleid van het kabinet. Het CPB, SCP en CBS geven aan dat nader onderzoek hiernaar gedaan zou kunnen worden, maar dat zij twijfelen aan de wenselijkheid hiervan. De conjunctuur heeft een grote invloed op de ontwikkeling van armoede. Het vaststellen van een reductiedoelstelling zou daarmee geen richting geven aan het kabinetsbeleid, maar hooguit een wens uitspreken over hoe de economie en daarmee de armoede zich ontwikkelt. Een gekwantificeerde reductiedoelstelling t.a.v. het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen op basis van de huidige armoedecijfers is voor dit kabinet daarom niet uitvoerbaar. Een reductiedoelstelling op basis van de huidige armoedecijfers zou ten onrechte geen rekening houden met het gemeentelijk armoedebeleid en een belofte uitspreken over het terugdringen van armoede onder kinderen die in hoge mate dankzij een economische ontwikkeling nagekomen kan worden, niet dankzij keuzes in kabinetsbeleid.

Het kabinet heeft daarom gekozen voor een invulling van de adviezen van de SER en de Kinderombudsman en de moties van beide Kamers die uitvoerbaar is en erop is gericht om nog deze kabinetsperiode resultaten te boeken. Immers ook het kabinet is erop gebrand om de effecten van de aanpak van kinderarmoede in de praktijk te kunnen toetsen. Deze invulling is gevonden in de vier ambities op het terrein van kinderarmoede. De ambities zijn erop gericht armoede onder kinderen te reduceren en het bereik van het aantal kinderen in armoede met het gemeentelijke beleid verhogen. Deze ambities geven richting aan beleid en de effecten daarvan. Het periodieke inzicht dat deze ambities zullen geven is aanleiding voor Rijk, gemeenten en maatschappelijke partijen om hier vanuit hun verantwoordelijkheden mee aan de slag te gaan.

Een van de ambities van het kabinet richt zich specifiek op de daling van het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen in de armoedecijfers zoals die gepresenteerd worden door het CBS en SCP. Hierin ziet het kabinet uiteraard een rol voor zichzelf, maar ziet het kabinet ook dat het realiseren van voldoende gezinsinkomen vooral de verantwoordelijkheid is van ouders. Daarbij speelt de stand van de conjunctuur een sterke rol en kan sprake zijn van individuele omstandigheden als gevolg van levensgebeurtenissen met grote invloed op het inkomen van een huishouden, die niet binnen de invloedssfeer van de overheid liggen. Een scheiding, overlijden van een partner of baanverlies hebben grote invloed op de inkomenspositie van een huishouden. De overheid biedt een vangnet (onder meer via de Participatiewet) voor situaties waarin ouders (tijdelijk) niet in voldoende inkomen kunnen voorzien als bijvoorbeeld het vinden van werk nog niet lukt. Daarnaast neemt het kabinet diverse maatregelen die ouders beter in staat te stellen om een hoger gezinsinkomen te genereren. Het kabinet zoekt hierin de balans tussen het aantrekkelijk maken van werk en meer

uren werken, aangezien werk de beste en meest duurzame manier is om uit armoede te komen en het bieden van voldoende inkomensondersteuning aan minima.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Indien het kabinet vooral zou inzetten op inkomensondersteuning om verlaging van het aantal huishoudens met een laag inkomen op korte termijn te realiseren, bijvoorbeeld door een verhoging van het sociaal minimum, dan neemt het aantal huishoudens met kinderen in armoede op korte termijn wellicht af, maar is het risico dat het aantal huishoudens met kinderen in armoede op lange termijn juist toeneemt. Niet of weinig werken is namelijk aantrekkelijker geworden door een hoger bestaansminimum, waarmee uitkeringsafhankelijkheid toeneemt. Tevens kan de marginale druk toenemen wanneer het hogere bestaansminimum betaalbaar gehouden moet worden. De hogere uitkeringsafhankelijkheid kan ook doorwerken op volgende generaties kinderen. Andersom kan het kabinet ook inzetten op een lager bestaansminimum om werk meer te laten lonen, maar het risico is dan dat de armoede voor gezinnen met kinderen op korte termijn juist toeneemt en verdiept.

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697

Binnen deze afweging kiest dit kabinet voor een middenweg. De prikkel tot werken neemt toe omdat de lasten op inkomsten uit werk omlaag gaan. Het bestaansminimum wordt verhoogd, maar werken en meer werken wordt wel aantrekkelijker. Ook stimuleert het kabinet dat mensen vanuit de bijstand aan het werk gaan (o.a. via Breed Offensief, Matchen op Werk en Perspectief op Werk).

In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet verschillende maatregelen neemt om de koopkracht van ouders te ondersteunen. Zo is in 2019 de kinderbijslag met € 150 voor een gezin met twee kinderen en de zorgtoeslag voor paren met € 95 verhoogd. Daarmee bieden we ouders met een laag inkomen extra ondersteuning met de kosten van kinderen en zorg. Daarbij verhoogt het kabinet de algemene heffingskorting met € 184 en de arbeidskorting met € 111. Hierdoor houden werkenden meer over van hun loon en krijgen uitkeringsgerechtigden een hogere netto-uitkering. Bovenop de afspraken uit het regeerakkoord is in de augustusrunde afgesproken om de lasten nog verder te verlagen.

In 2020 zal het twee schijvenstelsel ingevoerd worden en zullen de maximale algemene heffingskorting en arbeidskorting nog verder omhoog gaan met respectievelijk € 194 en € 364. Specifiek voor personen met lage inkomens zal de zorgtoeslag verhoogd worden met nog eens € 37 en vervalt de harde afbouwgrens in de huurtoeslag. Zij profiteren ook van de hogere algemene heffingskorting die ook weer doorwerkt in een hogere netto-uitkering.

Een verbetering van de inkomenspositie van huishoudens met kinderen is van vele factoren afhankelijk en biedt in de ogen van het kabinet onvoldoende garanties voor álle kinderen om maatschappelijk mee te kunnen doen. Daarom heeft het kabinet als afzonderlijke ambitie geformuleerd dat ieder kind dat in een gezin met een laag inkomen opgroeit kan meedoen. Dit biedt kinderen de kans zich breder te ontwikkelen en verkleint de kans op sociale uitsluiting.

Het vorige kabinet heeft specifiek voor deze doelstelling structureel 100 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan jaarlijks 85 miljoen euro naar gemeenten gaat.

Het huidige kabinet zet dit voort. De inzet is dat deze middelen zo veel mogelijk ten goede van kinderen zelf komen. Gemeenten worden door de VNG en Divosa ondersteund bij de vormgeving van de integrale ondersteuning aan gezinnen met kinderen in armoede (ook werkenden) en het vergroten van hun bereik. Ook de brede schuldenaanpak van het kabinet kan bijdragen aan het beter bereiken van kinderen in armoede, aangezien veel gezinnen in armoede ook te maken hebben met schulden. Ook kinderen ervaren de gevolgen van schulden. Via deze aanpak zet het kabinet o.a. in op preventie en vroegsignalering: voorkomen is beter dan genezen. Zo biedt de voorgestelde wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (die thans in de Tweede Kamer ligt) gemeenten meer mogelijkheden om schulden vroeger te signaleren, bijvoorbeeld door vroegtijdige informatie van woningverhuurders over huurachterstanden te gebruiken. Doel van de brede schuldenaanpak is ook om de kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening te verbeteren. Zo ontwikkelt de VNG bestuurlijke uitgangspunten voor een kwaliteitskader voor schuldhulpverlening en heeft de NVVK het initiatief genomen samen met de VNG en andere ketenpartners om een basisnorm voor schuldhulpverlening te ontwikkelen. Deze maatregelen helpen gezinnen die te maken hebben met schulden en armoede en bieden de kans om ook hulp te bieden aan mensen die niet via de bijstand bekend zijn.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697

Die gerichte ondersteuning van kinderen leidt er niet alleen toe dat kinderen mee kunnen doen, maar biedt tevens een infrastructuur voor gemeenten en andere partijen (zoals Stichting Leergeld, Stichting Jarige Job, Jeugdfonds Sport en Cultuur en Nationaal Fonds Kinderhulp) om deze gezinnen in beeld te krijgen, te bereiken en ook op andere levensdomeinen ondersteuning te bieden. In een gezin met een laag inkomen spelen vaak meerdere problemen tegelijkertijd, zoals op het gebied van opleiding, gezondheid, veiligheid, werkloosheid, schulden, psychische problemen, maatschappelijk isolement ouders en laaggeletterdheid. Doelstelling is immers ook dat kinderen kansrijk opgroeien in een gezonde, veilige en kansrijke omgeving. Daarom heeft het kabinet ook hierover een ambitie geformuleerd: de inzet is om periodiek kwalitatief inzicht in de brede kansenarmoede te geven.

Met deze verschillende ambities zet het kabinet niet alleen in op het reduceren van het aantal kinderen in armoede, maar heeft het, in lijn met de aanbevelingen van de SER en de Kinderombudsman, ook aandacht voor het maatschappelijk kunnen meedoen van kinderen ongeacht de financiële situatie van het huishouden en voor 'kansarmoede'.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de organisaties op wier onderzoek de regering zich beroept inzake de verkenning van armoede-indicatoren het eens zijn met de kwalificatie dat hun onderzoek duidelijk maakt dat een eenduidige doelstelling onmogelijk is? Het lijkt erop dat deze organisaties bij hun onderzoek gewoon heel verstandige voorbehouden hebben gemaakt, passend bij een wetenschappelijk verantwoord onderzoek, maar dat zij daarmee niet van mening zijn dat er geen kwantitatieve beleidsdoelstelling kan worden bepaald. Heeft de regering in dit geval niet een te negatieve interpretatie gegeven van deze voorbehouden?

Het kabinet heeft geen negatieve interpretatie willen geven aan het rapport van SCP, CPB en CBS. De onderzoeksbureaus hebben aangegeven dat een

kwantitatieve indicator een goed landelijk beeld geeft van armoede, waarbij zij tevens hebben aangegeven dat het niet wenselijk is om de bestaande indicatoren van CBS en SCP te integreren tot een enkele indicator, omdat het van belang is om de problematiek vanuit meerdere invalshoeken te bekijken. Ook geven ze aan dat deze indicator met meer informatie (over onder andere gemeentelijk beleid en de economische conjunctuur) beter zou kunnen werken. Om extra informatie aan die indicator toe te voegen is meer onderzoek nodig, dat niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. Bovendien zou het verwerken van gemeentelijk beleid in de armoedecijfers alleen kunnen middels een wettelijk opgelegde aanleververplichting voor gemeenten. Nu is er voor gekozen om ruimte te bieden aan gemeenten om het armoedebelief op lokaal niveau vorm te geven. Gemeenten, samen met de landelijke armoedepartijen en andere vrijwilligersorganisaties, kennen immers de lokale situatie en hebben de betreffende gezinnen het beste in beeld en kunnen op basis daarvan maatwerk bieden. En over dit beleid leggen zij verantwoording af aan de gemeenteraad. Daarom werken we met de cijfers die er zijn.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697

De leden van deze fractie vragen ook welke mogelijkheden de regering ziet om de verstandige voorbehouden vruchtbaar te maken voor het beleid, bijvoorbeeld door met een bandbreedte te werken om te corrigeren voor de conjunctuurinvloeden? Is de regering van mening dat bij een negatieve conjunctuur de reductiedoelstelling moet worden versoepeld en dat gezinnen die in armoede leven dan maar moeten wachten op betere tijden? Welke verantwoordelijkheid heeft de overheid volgens haar in moeilijke tijden?

De invloed van de conjunctuur op de armoedecijfers is, zoals eerder aangegeven, niet te scheiden van het beleid van het kabinet. Specifiek de vraag over het corrigeren voor de conjunctuur is in de verkenning van het SCP, CPB en CBS aan de orde gekomen. Hierbij hebben de onderzoeksbureaus aangegeven dat om de beste methode hiervoor in kaart te brengen nader onderzoek nodig is. Hierbij stellen zij wel de vraag hoe wenselijk het corrigeren voor conjuncturele ontwikkelingen is, juist omdat armoede zo sterk gedreven wordt door de stand van de conjunctuur. Bovendien zal nader onderzoek tijdsintensief zijn, gericht op de langere termijn en kostbaar. De vraag is wat precies gezien kan worden als het effect van overheidsbeleid en wat als het effect van de economische conjunctuur. Ten tijde van economische neergang stijgen de uitgaven aan inkomensondersteuning van de overheid immers doordat meer huishoudens hier gebruik van maken. Effectief doet de overheid op dat moment dus meer aan armoedebestrijding dan in tijden van economische voorspoed, terwijl de armoedecijfers waarschijnlijk een stijging van armoede laten zien.

De vraag wordt ook gesteld of de regering de participatiedoelstelling als onderdeel van de reductiedoelstelling ziet? Zo ja, betekent dit dan dat de regering meent dat gemeentelijke voorzieningen voor bijvoorbeeld deelname aan een sportclub tot gevolg kunnen hebben dat bepaalde gezinnen niet langer gelden als levend in armoede, ook al hebben ze nog steeds te weinig inkomen om een waardig leven te leiden? Is de regering bereid om de participatiemaatregelen - hoe belangrijk ook - niet mee te wegen in de reductiedoelstelling, maar de vier doelstellingen als separate beleidsdoelen te beschouwen, die alle vier dienen te worden bereikt?

Het kabinet heeft afzonderlijke ambities geformuleerd: de inzet van het kabinet is zowel om het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen terug te

dringen als om kinderen uit huishoudens die toch met een laag inkomen te maken hebben te laten participeren. Elk van de vier ambities zal afzonderlijk worden gemonitord en het kabinet wil op elk van de vier ambities substantiële stappen zetten en resultaten bereiken.

Directie Participatie & Decentrale Voorzieningen
Afdeling Generieke Participatievoorzieningen

De fractieleden van de **SP** vragen: Als de staatsecretaris zegt dat zij "het liefst wil dat er geen enkel kind in ons land in armoede leeft", is dat dan geen kwantitatieve wens ("geen enkel kind")? En ligt het dan niet in dezelfde lijn om aan te geven hoe we van de huidige kinderarmoede (zoals die keer op keer wordt gekwantificeerd door CPB, CBS, SCP en Kinderombudsman) komen tot "geen enkel kind"?

Datum
28 oktober 2019
Onze referentie
2019-0000157697

Het is inderdaad mijn wens dat geen enkel kind in ons land in armoede leeft. Deze wens deel ik met heel veel partijen zoals de Kinderombudsman, maatschappelijke organisaties, gemeenten, de SER en uw Kamer. Bij het formuleren van ambities en doelstellingen vindt het kabinet het van belang dat deze doelstellingen ook uitvoerbaar zijn. Bij het terugdringen van het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen geldt dat er grenzen zijn aan wat het kabinet kan realiseren. Bovendien geldt dat het kabinet niet kan en wil treden in de primaire verantwoordelijkheid van ouders voor het onderhouden van hun gezin en het genereren van voldoende inkomen. Ten slotte geldt dat kabinetsbeleid de effecten van de conjunctuur nooit volledig zal kunnen beïnvloeden.

Het bovenstaande laat onverlet dat het kabinet eraan hecht om het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen terug te dringen en hierbij periodiek, op basis van de cijfers van SCP én CBS, inzicht zal bieden of de beoogde daling gerealiseerd wordt.

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom een kwantitatieve reductiedoelstelling in één enkel cijfer gevangen zou moeten worden? Daarbij vragen zij of het kabinet zich geen wat ruime geformuleerde kwantitatieve doelstelling voorstellen? Zij stellen ook de vraag waarom het kabinet niet alleen voorbij blijft gaan aan de door het parlement uitgesproken wens, maar eveneens weigert in te gaan op de aanbevelingen van de Sociaal-Economische Raad en de Kinderombudsman om te komen tot een kwantitatieve reductiedoelstelling met betrekking tot het aantal kinderen in armoede? Ook stellen de leden de vraag hoe het kabinet de situatie duidt waarin de Kamer meermalen een wens uitspreekt waaraan het kabinet zegt niet te willen voldoen?

Het kabinet is op zoek gegaan naar een uitvoerbare invulling van de wens van uw Kamer en de adviezen van de SER en de Kinderombudsman. Met het formuleren van vier ambities op het terrein van kinderarmoede wil het kabinet ruimhartig een brede invulling geven aan de moties van de Eerste en Tweede Kamer over de reductiedoelstelling. De vier ambities doen in de ogen van het kabinet recht aan de brede problematiek van kinderarmoede. Op deze manier kan het kabinet op een uitvoerbare wijze uitvoering geven aan de wens van de Kamer.

In het advies 'Opgroeien zonder armoede' stelt de SER dat "alle kinderen een beroep moeten kunnen doen op voorzieningen die de gevolgen van armoede compenseren, zoals meedoen aan sport en cultuur. Dit beleid moet worden aangevuld met een meer structurele en systematische aanpak van de oorzaken van armoede." De ambities moeten richting geven aan het beleid en de daaruit voorkomende effecten, los van de stand van de economie. Met de vier ambities

samen geef ik daarnaast gevolg aan de aanbeveling van de Kinderombudsman om het armoedebeleid te richten op alle levensgebieden waarop kinderen en jongeren die in armoede leven achterstanden hebben.

**Directie Participatie &
Decentrale Voorzieningen**
Afdeling Generieke
Participatievoorzieningen

Datum
28 oktober 2019

Onze referentie
2019-0000157697