

Vergaderjaar 2017–2018

**24 515**

## **Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting**

**Nr. 430**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

#### **1. Inleiding**

«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», zo schrijft de Sociaal-economische Raad (SER) in haar advies «Opgroeien zonder armoede», uitgebracht in maart 2017 in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau. Aanleiding voor de adviesaanvraag vormde de (gewijzigde) motie Van Apeldoorn c.s. die in de Eerste Kamer is aanvaard<sup>1</sup>.

Op verzoek van mijn voorganger heeft de Kinderombudsman op 5 december 2017 haar rapport «Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van ontwikkelingskansen van kinderen in armoede» uitgebracht.

In deze brief reageert het kabinet op de bevindingen van de SER en de Kinderombudsman. Daarmee wordt tevens voldaan aan het verzoek van het lid De Lange tijdens de Regeling van Werkzaamheden op 5 december 2017<sup>2</sup> en het verzoek van de Vaste Commissie SZW van 14 december 2017. Naar aanleiding van verschillende overleggen in de Eerste en Tweede Kamer zijn moties aangenomen over het onderwerp kinderen in armoede die ik ook in deze brief zal behandelen<sup>3</sup>.

Het kabinet dankt de SER en de Kinderombudsman voor de heldere en indringende boodschappen die zij hebben meegegeven in hun rapporten.

<sup>1</sup> Kamerstuk 34.300, AB

<sup>2</sup> Handelingen II 2017/18, nr. 30, item 16

<sup>3</sup> Kamerstuk 24 515 nr. 391, Kamerstuk 24 515 nr. 405 en Kamerstuk 34 775, D

Armoede is schrijnend. In het bijzonder als het kinderen treft, omdat zij geen invloed kunnen hebben op de oorzaken en de oplossingen van armoede. Alle kinderen moeten zich in vrijheid kunnen ontwikkelen, zonder belemmeringen met volop kansen, ongeacht de financiële draagkracht van de ouders.

Het is een terechte zaak dat armoede ons bezighoudt. Zoals de SER ook constateert, is het tegengaan van kinderarmoede in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ouders. Zij hebben immers 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). In aanvulling hierop ligt er een duidelijke opgave aan ons allemaal, met een primaire verantwoordelijkheid voor het Rijk en gemeenten, met oplossingen te komen die soelaas bieden aan gezinnen en kinderen die in armoede leven en hen in staat stellen gelijkwaardig te participeren. Hiermee geeft het kabinet mede-invulling aan het Kinderrechtenverdrag, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Europees Sociaal Handvest.

Zoals ook de SER stelt in haar advies is de armoede onder kinderen onlosmakelijk verbonden met de armoede van hun ouders. Om armoede onder kinderen aan te pakken is het dan ook nodig aandacht te hebben voor zowel de financiële als ook de sociale positie van de ouders. Immers de oorzaken van armoede liggen in belangrijke mate in conjuncturele ontwikkelingen en daarnaast ook in persoonlijke situaties zoals bijvoorbeeld het verliezen van een baan of een echtscheiding.

Ongeacht waar de oorzaak van de armoede ligt, wil het kabinet in de eerste plaats dat een aanpak leidt tot structurele verbetering van de leefsituatie van gezinnen.

Het kabinet heeft daarin een belangrijke verantwoordelijkheid door te zorgen voor een werkend systeem waarin die structurele oplossingen daadwerkelijk mogelijk zijn. Leidend in de visie van het kabinet is dat werk (of meer uren werk) de beste weg is om structureel uit de armoede te geraken.

Het kabinet neemt daartoe, op basis van het regeerakkoord, diverse maatregelen om de structurele oorzaken van armoede aan te pakken. Zo zal het kabinet bevorderen dat meer mensen aan het werk komen, dat werken moet lonen en dat de inkomenspositie van gezinnen met kinderen verbetert. En komen er extra middelen voor het voorkomen van schulden en het bestrijden van armoede, in het bijzonder onder kinderen.

In de tweede plaats blijft het kabinet er stevig op inzetten dat ook kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen mee kunnen doen. Het meedoen van kinderen is essentieel voor hun ontwikkeling en toekomstige participatie in de samenleving, op school en later op de arbeidsmarkt.

Verderop in de brief leest u welke maatregelen het kabinet daartoe neemt.

De armoedeproblematiek die diep raakt in de persoonlijke levenssfeer van mensen is niet op te lossen met een blauwdruk vanuit Den Haag. Naast de systeemverantwoordelijkheid van het kabinet ligt op het lokale niveau de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het armoedebelief bij gemeenten. Zij hebben de middelen, de know how, de expertise en de beleidsvrijheid om met passende oplossingen te komen die aansluiten bij de persoonlijke situaties van mensen. Zij kennen de gezinnen en de kinderen en kunnen per gemeente een integrale aanpak maken met aandacht voor de structurele oorzaken (bijvoorbeeld door mensen te begeleiden naar werk in combinatie met het aanpakken van

schuldenproblematiek) en bevorderen dat de kinderen in het gezin mee kunnen doen.

Het is aan gemeenten invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. Het kabinet stelt enkele maatregelen voor die gemeenten kunnen ondersteunen in de lokale verantwoordelijkheid. Samen met VNG en Divosa gaat het kabinet na welke ondersteuningsbehoeften gemeenten hebben om de structurele aanpak van armoede verder te verstevigen.

Uit verkennende gesprekken die zijn gevoerd met enkele gemeenten, in de voorbereiding van deze kabinetsreactie, is gebleken dat de adviezen uit het rapport van de SER goed zijn ontvangen door de gemeenten. Voor enkele gemeenten vormde het aanleiding hun beleid tegen het licht te houden en zelf tot verbetervoorstellen te komen en op te pakken. Hiervoor heb ik uiteraard veel waardering en roep andere gemeenten dan ook op kennis te nemen van de waardevolle inzichten die deze beide rapporten bieden over de accenten die nog gelegd kunnen worden in de aanpak van armoede onder kinderen.

## **2. Armoede onder kinderen: de cijfers**

Recent zijn nieuwe armoedecijfers beschikbaar gekomen van het CBS<sup>4</sup>. Het CBS omschrijft een risico op armoede als het leven onder de lage inkomensgrens<sup>5</sup>. Uit die cijfers blijkt dat in 2016 negen procent van de minderjarige kinderen in Nederland opgroeit in een gezin met een risico op armoede. Dit zijn 292.000 kinderen. Dat is een daling van 11.000 kinderen ten opzichte van het jaar daarvoor. Vier op de tien kinderen met een risico op armoede groeien op in een eenoudergezin. Het aantal kinderen dat langdurig (vier jaar of langer) te maken heeft met een risico op armoede is in 2016 3,7 procent van alle minderjarige kinderen, een toename ten opzichte van de 3,3 procent in 2015. Het risico op armoede van kinderen neemt steeds verder af als de kinderen ouder worden (vanaf 10 jaar). Dit komt doordat er bij oudere kinderen meer tijd vrijkomt voor ouder(s) om te gaan werken. In het algemeen geldt dat door (meer uren) werk het huishoudinkomen stijgt en de kans op armoede daalt.

In Europees perspectief scoort Nederland relatief gunstig in risico op armoede of sociale uitsluiting. Voor wat betreft het armoederisico waren alleen in Tsjechië en Zweden de percentages lager.<sup>6</sup> Nederland hoort bij een groep Europese landen waar armoede onder kinderen tussen 2005 en 2015 significant is gedaald<sup>7</sup>. Uit eerder onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau komt naar voren dat 93 procent van de kinderen die in armoede leeft als volwassene geen risico op armoede loopt. Voor kinderen die niet in armoede opgroeien is die kans 96 procent.<sup>8</sup>

## **3. Kabinetsreactie**

### *3.1. Voorkomen van armoede*

*De SER stelt dat het kabinet in het armoedebeleid een focus moet leggen op de aanpak van de structurele oorzaken van armoede via werk, door de preventie van schulden en armoede en het voorkomen van terugval. De*

<sup>4</sup> CBS (2018), Armoede en sociale uitsluiting 2018

<sup>5</sup> De lage-inkomensgrens is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen dit in koopkracht het hoogst was. In 2016 lag de grens voor een alleenstaande op 1.030 euro per maand. Voor een paar zonder kinderen was het grensbedrag 1.410 euro, voor een paar met twee minderjarige kinderen 1.940 euro en voor een éénoudergezin met twee minderjarige kinderen 1.560 euro.

<sup>6</sup> CBS (2018), Armoede en sociale uitsluiting 2018

<sup>7</sup> Fundamental Rights Agency, Fundamental Rights Report 2017

<sup>8</sup> SCP (2016) *armoede in kaart*

*Kinderombudsman beveelt in lijn hiermee een samenhangende aanpak aan die zich richt op de verbetering van de kwaliteit van de gehele leefomgeving van kinderen, te beginnen bij het verbeteren van de onzekere en instabiele leefsituatie. Ook adviseert de SER gemeenten om ondersteunende regelingen op basis van inkomensgrenzen met een glijdende schaal in te richten, zodat ook werkenden beter worden ondersteund. De Kinderombudsman beveelt een inkomensgrens tot 120% van het sociaal minimum aan voor de voorzieningen en een glijdende schaal tot ten minste 140%.*

Zoals gezegd is werk, in de visie van het kabinet, de beste weg om structureel uit de armoede te geraken. Het hebben van werk en voldoende inkomen biedt betere garanties tegen het ontstaan van een armoedeproblematiek. In deze paragraaf beschrijft het kabinet welke maatregelen het neemt om te voorkomen dat mensen in de problemen geraken. Het accent ligt op het aan het werk komen en dat als iemand werkt dat ook moet lonen. Maar voor sommigen is het moeilijk een stabiel en hoger inkomen te ontvangen uit werk. Ook voor die groep heeft het kabinet volop de aandacht en zet maatregelen in die ook soelaas bieden aan deze mensen. Het verbeteren van de inkomenspositie van mensen en de aanpak van schulden zijn maatregelen die direct ook effect kunnen hebben op de bestedingsruimte van gezinnen. Daarnaast wil het kabinet het aantal mensen met problematische schulden terugdringen.

#### *Meer mensen aan het werk*

Het is de ambitie van dit kabinet dat meer mensen aan het werk gaan. De arbeidsmarktregio is het niveau waarop werkzoekenden, met de juiste ondersteuning, gematcht kunnen worden. Dat vergt dat gemeenten en hun SW-bedrijven, UWV, het onderwijs, private intermediairs, werknemers en werkgevers in de arbeidsmarktregio's samenwerken. Samenwerken in hun dienstverlening aan werkgevers. Werkgevers dringen in toenemende mate aan op eenduidige en herkenbare dienstverlening in de arbeidsmarktregio's. Zij willen bediend worden vanuit één regionaal werkgeversloket. Ik zet me, met het Programma Matchen op Werk<sup>9</sup>, in op het versterken van de samenwerking in en het verstevigen van de infrastructuur van de arbeidsmarktregio's, zodat werkgevers terecht kunnen bij één regionaal werkgeversservicepunt en er meer mensen aan het werk komen.

Veel ouders van kinderen met een risico op armoede zitten in de bijstand. Het kabinet wil dat mensen in de bijstand meer perspectief krijgen om (weer) aan het werk te komen, vooral ook omdat langdurige afhankelijkheid van de bijstand kan leiden tot sociaal isolement en de kans op schuldenproblematiek en armoedeproblematiek vergroot. Natuurlijk geldt in de eerste plaats een inspanningsverplichting van de bijstandsgerechtigde zelf om actief op zoek te gaan naar een baan en baankansen te vergroten.

Het kabinet en gemeenten hebben in het Interbestuurlijk programma (IBP) gezamenlijke afspraken gemaakt over de inzet op het aan het werk helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt onder andere door intensievere begeleiding door klantmanagers, verlaging van de caseload en waar nodig het bieden van een specialistische aanpak. Met een gezamenlijke inspanning van gemeenten en Rijk, UWV, private bemiddelaars, onderwijs, activering en dienstverlening kunnen deze mensen beter

---

<sup>9</sup> Het versterken van de werkgeversdienstverlening in de Arbeidsmarktregio's, 5 december 2017, Kamerstuk 29 544, nr. 807

worden geholpen en worden werkgevers in staat gesteld de juiste banen te bieden.

### *Werk moet lonen*

De visie dat werk de beste weg is uit armoede wordt ondersteund door de cijfers. Ouders die werken hebben namelijk de minste kans op een risico op armoede. Er is een groep die inkomen ontvangt uit werk, maar toch onder de lage inkomensgrens van het CBS zit. Tijdens het dertig leden-debat over de besteding van armoedegelden door gemeenten op 8 februari jl. heb ik toegezegd om in deze kabinetsreactie in te gaan op het thema werkende ouders met een laag inkomen (Handelingen II 2017/18, nr. 50, item 7).

Dat er een groep is die inkomen ontvangt uit werk, maar toch onder de lage inkomensgrens van het CBS zit, heeft te maken met kleine baantjes waarin maar weinig uren per week gewerkt wordt of waarin slechts een deel van het jaar gewerkt wordt. Ook kan deze groep bestaan uit zelfstandigen die weinig winst maken.

Speerpunt van het kabinet in het inkomensbeleid is dat werk moet lonen. Het kabinet komt daarom met een forse verlaging van de lasten op arbeid. Naast dat de stap naar werk moet lonen, moet ook méér werken lonen. Het kabinet neemt maatregelen om de marginale druk vanaf het minimumloon te verkleinen. Dit doet het kabinet door de belastingtarieven te verlagen en door de arbeidskorting te verhogen tussen minimumloon en modaal. De lastenverlichting in de inkomstenbelasting is van belang, maar het kabinet schrapt bijvoorbeeld ook de harde inkomensgrens in de huurtoeslag. Huurders die iets meer gaan verdienen, verliezen daardoor niet meer ineens hun hele huurtoeslag. De lastenverlichting in de vorm van de verhoogde algemene heffingskorting komt per saldo ook terecht bij uitkeringsgerechtigden in de vorm van een hogere uitkering door middel van de netto-netto koppeling. Het kabinet gaat ZZP'ers, ook zij die veel uren maken en toch weinig verdienen er aan overhouden, betere bescherming bieden tegen schijnconstructies. Uw Kamer is door de Minister van SZW per brief nader geïnformeerd over de route naar inwerkingtreding van de wetgeving betreffende de vervanging van de wet DBA (Kamerstuk 29 544, nr. 813).

Ook voor mensen die vanuit de bijstand aan het werk komen, is het van belang dat ze er ook écht op vooruit gaan. Het kabinet maakt met gemeenten afspraken over het lokaal beleid om de armoedeval te verkleinen.

Naar de mening van het kabinet past in dit verband een categoriale invulling van het armoedebeleid met vaste inkomensgrenzen niet bij het wettelijk uitgangspunt van de aanvullende inkomensondersteuning dat individueel maatwerk leidend is. De gemeente zou bijvoorbeeld – in lijn met de aanbeveling van de SER op dit punt – bij de beoordeling van het recht op aanvullende inkomensondersteuning, niet van vaste inkomensgrenzen kunnen uitgaan (het «alles of niets principe»), maar een glijdende schaal op basis van individuele financiële draagkracht kunnen hanteren. De Participatiewet biedt de gemeente de mogelijkheid om mensen met een laag inkomen die moeilijk rond komen, op basis van individueel maatwerk, ondersteuning te bieden. Voor werkenden die weinig uren werken kunnen gemeenten het inkomen aanvullen tot bijstandsniveau. In de eerste plaats dient de ondersteuning gericht te zijn op het vinden van een baan met voldoende uren om uit de bijstand te komen. Mensen kunnen dan zelf in hun bestaan voorzien en stijgt de kans om uit de armoede te komen.

Overigens lopen er op dit moment ook enkele onderzoeken naar werkenden met een laag inkomen. Zo heeft de SER een verkenning naar combinatiebanen opgeleverd<sup>10</sup>. Hierin worden ook «werkenden met een laag inkomen» en eenverdieners betrokken. Ook het SCP doet, in samenwerking met instituut GAK, onderzoek naar «werkenden met een laag inkomen». De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik dit voorjaar.

#### *Verbeteren inkomenspositie van gezinnen met kinderen*

Het kabinet trekt, naast de brede lastenverlichting, ook specifiek voor gezinnen met kinderen extra geld uit om hun koopkracht te versterken. Gezinnen met lage inkomens hebben ook profijt van de verhoging van de kinderopvangtoeslag en de verhoogde kinderbijslag.

#### *Toeslagen*

In lijn met de aanbeveling van SER om praktische aanpassingen in de inkomensondersteuning (o.a. toeslagen) door te voeren, heeft het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport van de WRR «Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid» (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 88) en in de reactie op het rapport «Eenvoud loont» van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving aangegeven welke stappen op dit terrein worden gezet<sup>11</sup>. Zo wordt er momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij sprake is van een directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen. Ik verwacht de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 2018 nader te kunnen informeren (Kamerstuk 31 322, nr. 344).

Ook zet het kabinet stappen om (onbewust) niet-gebruik van toeslagen zo veel mogelijk te beperken door meer dan voorheen met behulp van gegevensbestanden en data-analyse technieken zicht te krijgen op burgers die mogelijk recht hebben op een bepaalde toeslag en daar geen gebruik van maken. Een voorbeeld is een recent door de Belastingdienst gemaakte schatting van de omvang van het niet-gebruik van het kindgebonden budget.

#### *Voorkomen en bestrijden van problematische schulden*

Zoals ook de SER en de Kinderombudsman constateren, bestaat er een sterke wisselwerking tussen armoede en problematische schulden. Het kabinet zet in het regeerakkoord stevig in op de aanpak van schulden met het terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden en gaat onder andere afspraken maken met gemeenten over effectievere hulpverlening aan schuldenaren, onder andere over de toegang tot hulpverlening. Het kabinet stelt ook extra middelen beschikbaar in 2018–2020 voor het voorkomen van schulden en het bestrijden van armoede, in het bijzonder onder kinderen. Over de invulling van deze middelen wordt de Tweede Kamer dit voorjaar geïnformeerd. Het kabinet zal in het voorjaar de Tweede Kamer informeren over de brede schuldenaanpak en wat het kabinet samen met andere partijen gaat doen om de schuldenproblematiek aan te pakken.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2018/banen-combineren.aspx>

<sup>11</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 428

<sup>12</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 410

Gemeenten hebben de wettelijke taak om hun inwoners die in de financiële problemen zitten schuldhulpverlening te bieden. Uit de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2016 bleek dat gemeenten veel goed doen op dit gebied, maar dat verbetering mogelijk en nodig is. Om die verbetering te stimuleren ondersteunt SZW het meerjarenprogramma Schouders Eronder.

Schouders Eronder is door de VNG, Divosa, de NVVK, de Landelijke Cliëntenraad en Sociaal Werk Nederland gezamenlijk opgezet met subsidie van SZW. Doel is om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren door professionalisering, innovatie en onderzoek, kennisdeling en scholing. Schouders Eronder wil ondermeer kennis en vakmanschap verbeteren van iedereen die een rol heeft in het signaleren, voorkomen en oplossen van schulden. Binnen enkele jaren moet iedereen binnen de schuldhulpverlening kunnen werken met de beste methoden, zodat zoveel mogelijk mensen met schulden zo goed mogelijk geholpen worden.

Inmiddels is dankzij verschillende onderzoeken ook duidelijk dat het «doenvermogen» van mensen onder stress en mentale belasting, bijvoorbeeld door armoede of schulden, aanzienlijk afneemt<sup>13</sup>. Aandacht voor de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid en uitvoering neemt dan ook toe<sup>14</sup>.

SZW heeft subsidie verstrekt aan Platform 31 voor het project «Van een dubbeltje naar een kwartje. Nieuwe aanpakken voor in armoede opgroeiende kinderen» door vertaling van Mobility Mentoring en andere inzichten uit de (neuro) psychologie over executieve functies bij kinderen. Het project richt zich op het doorbreken van intergenerationele armoede. Platform 31 wil deze methodieken samen met gemeenten en experts verkennen en vertalen naar de Nederlandse situatie. Hiervoor organiseert het platform een vijftal co-creatie sessies waarna de opbrengsten bij twee gemeenten worden geïmplementeerd. Het project beschikt over ervaringen en kennis van de gemeente Alphen a/d Rijn die als een van de eerste gemeenten in Nederland gestart is met «Mobility Mentoring». Bij het project is o.a. de gemeente Haarlem betrokken en de jeugd- en opvoedhulporganisatie Altra in Amsterdam, alsook de Hogeschool van Utrecht (lectoraat Schulden en Incasso).

### *3.2. Tegengaan van de gevolgen van opgroeien in een gezin met een laag inkomen*

*De SER stelt dat gemeenten meer kunnen inzetten op het bereiken van de doelgroep om niet gebruik van landelijke regelingen en bestaande minima voorzieningen tegen te gaan, ondermeer via kennis van de doelgroep. De Kinderombudsman doet in dit kader de aanbeveling aan Rijk en gemeenten om afspraken te maken over een minimumaanbod aan kindvoorzieningen dat in alle gemeenten wordt aangeboden. Verder stelt de SER dat gemeenten de functie van een armoederegisseur kunnen creëren die zorgt voor het beter bereiken van de doelgroep, het monitoren van de effectiviteit en het stimuleren van vernieuwende aanpakken. Ook de Kinderombudsman vraagt om regie van gemeenten op het aanbod van kindvoorzieningen en over de aanvraagprocedure. En roept gemeenten op met het gezin een perspectiefplan op te stellen en te kijken naar wat nodig is thuis, in de buurt en voor onderwijs en werk.*

<sup>13</sup> Rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid», WRR 2017

<sup>14</sup> Brief TK, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VI, nr. 88

Zoals in de inleiding aangegeven wil het kabinet er stevig op blijven inzetten dat ook kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen mee kunnen doen. Kinderen mogen niet de dupe worden van de financiële situatie van de ouders. Zowel op landelijk als ook op het gemeentelijk niveau ligt een belangrijke verantwoordelijkheid het meedoen te bevorderen. En ook te zorgen voor heldere, begrijpelijke communicatie zodat mensen, ongeacht de opleidingsachtergrond, weten waar ze ondersteuning kunnen verkrijgen om te werken aan hun problematiek. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten, die hier niet alleen in staan maar kunnen putten uit samenwerkingsvormen met verschillende maatschappelijke organisaties die daartoe ook middelen ontvangen. Het kabinet zal gemeenten ondersteunen in de invulling van de lokale verantwoordelijkheid en doet enkele voorstellen daartoe die het in samenspraak met en naar behoefte van de gemeente zal uitwerken. Hier is ook aandacht voor de rol die scholen kunnen hebben in de aanpak van armoede, zowel waar het gaat om de pedagogische opdracht als ook de praktische bijdragen die scholen kunnen leveren in het signaleren van armoede en het doorverwijzen van ouders en kinderen naar gemeenten en organisaties die ondersteunende voorzieningen beschikbaar hebben. Het kabinet zal ook scholen verdere ondersteuning bieden in het invullen van deze rol.

### *Lokaal integraal maatwerk*

Zoals ook de SER stelt in haar rapport ligt de eerste verantwoordelijkheid om te voorkomen dat kinderen in armoede terecht komen bij de ouder(s). Er kunnen echter veel oorzaken zijn, echtscheidingen, schulden, gezondheidsproblemen en het verlies van een baan, waardoor ouders in de problemen komen en het daardoor zelf even niet meer alleen kunnen oplossen. Dat daarbij de ontwikkelingskansen van kinderen de focus vormen, is essentieel met het oog op hun toekomstig maatschappelijk participeren.

Een ongunstige thuisomgeving kan een negatieve invloed hebben op de wijze waarop een kind school doorloopt. De omgeving van een kind zou echter nooit een belemmering mogen zijn voor de kans van kinderen om zich vanaf jonge leeftijd goed te ontwikkelen. Daarom ontvangen scholen en gemeenten geld om de onderwijskansen voor deze kinderen te vergroten.

Het kabinet investeert structureel € 170 miljoen extra in een verruiming van het aanbod van voorschoolse educatie. Daarmee kunnen gemeenten peuters met een risico op een achterstand spelenderwijs meer taalvaardigheden mee laten geven. Daarnaast investeert het kabinet structureel € 15 miljoen extra in verdere versterking van de onderwijskansen. Deze investeringen komen bovenop het al bestaande budget ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Dat betekent dat vanaf 2020 voor gemeenten in totaal structureel € 486 miljoen beschikbaar is. Voor basisscholen is structureel € 260 miljoen als onderdeel van de lumpsum beschikbaar<sup>15</sup>.

Het kabinet wil dat mensen die in de problemen raken en om hulp vragen moeten kunnen aankloppen bij hun lokale overheid. Hiervoor heeft het Rijk verantwoordelijkheden en middelen gedecentraliseerd naar gemeenten die maatwerk kunnen bieden, omdat zij dichtbij de mensen staan en tot op gezinsniveau een oplossing kunnen bieden. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor het armoedebeleid, maar ook voor de re-integratie van mensen in de bijstand naar werk, de schuldhulpver-

---

<sup>15</sup> Hierin is de € 15 miljoen uit het regeerakkoord niet meegenomen, omdat deze middelen binnen het primair en voortgezet onderwijs gericht zullen worden ingezet.



lening, de jeugdhulp, welzijn en sport. Dit biedt een basis voor een zo integraal mogelijke aanpak door gemeenten.

Ik ondersteun dan ook de aanbeveling van de Kinderombudsman aan gemeenten om meer samenhang te brengen in de beschikbaarstelling van voorzieningen voor ouders, kinderen en jongeren door bijvoorbeeld met gezinnen te werken aan een integraal perspectiefplan. Ook het College voor de Rechten van de Mens adviseerde een integrale aanpak in zijn jaarrapportage Mensenrechten in Nederland<sup>16</sup>. Uit verkennende gesprekken die zijn gevoerd met enkele gemeenten ter voorbereiding op deze kabinetsreactie, zijn voorbeelden bekend van hoe gemeenten het armoedebeleid parallel laten lopen met het re-integratiebeleid. Daarin gaat ondersteuning naar werk samen met het wijzen op mogelijkheden voor participatievoorzieningen.

Het interdepartementale en interbestuurlijke programma sociaal domein wil deze integraliteit van lokaal beleid in het sociaal domein versterken en richt zich daarbij op het opsporen en wegnemen van barrières die concrete oplossingen in de weg staan bij complexe situaties van burgers. Enkele voorbeelden ter illustratie.

Sinds juni 2017 zijn vijftien verbetertrajecten vanuit het programma Sociaal Domein opgestart, elk met trekkersduo vanuit gemeente en Rijk. Een traject richt zich bijvoorbeeld op de versterking van de sociale basis (vrijwilligers, mantelzorgers en welzijnswerkers). De sociale basis speelt een belangrijke rol bij het vroegtijdig signaleren van zorg- en ondersteuningsvragen en waar mogelijk bij het oplossen. Met een sterke sociale basis is er ook een goed opgroei- en ontwikkelklimaat voor kinderen en is er bijvoorbeeld toegang tot laagdrempelige opvoedondersteuning.

Voorafgaand aan het Programma Sociaal Domein zijn onder de vlag van «City Deal Inclusieve Stad» (waarin vijf gemeenten en de ministeries van VWS, SZW, BZK en J&V samenwerken) alternatieve aanpakken ontwikkeld gericht op een betere en kosten effectievere ondersteuning aan de meest kwetsbaren. Een voorbeeld is het Wonen+ concept in Enschede. Hierbij maken gemeente en Stadsbank afspraken met vaste lastenpartners. Dit betekent dat de post van 30 huishoudens een jaar lang rechtstreeks naar de Stadsbank gaat. Zij zorgen er voor dat elke maand op tijd de vaste lasten afgeschreven worden.

In ruil voor de zekerheid dat organisaties elke maand hun geld krijgen en geen incassokosten behoeven te maken, kunnen deze organisaties de 30 huishoudens korting geven op de vaste lasten, een deel van de incassokosten op de bestaande schuld kwijtschelden en meebetalen aan de kosten van het concept. Enschede is inmiddels met een beperkt aantal huishoudens gestart.

Terecht ook is er in de rapporten aandacht gevraagd voor goede en begrijpelijke voorlichting over de ondersteuning die beschikbaar is. Ook voor de burger die door laaggeletterdheid of een laag IQ mogelijk moeite zal hebben met het begrijpen van de informatie. Ook voor hen is het wenselijk dat zij hun weg vinden naar passende ondersteuning die zij mogelijk nodig hebben van de gemeente.

Vanzelfsprekend is het ook van belang dat de rijksoverheid en organisaties die daaraan gelieerd zijn zich inspannen om de communicatie met burgers begrijpelijker te maken. Over de acties die op dat terrein lopen is

<sup>16</sup> Kamerstuk 33 826, nr. 23

de Tweede Kamer op 24 november 2017 geïnformeerd via een brief over de voortgang van het Actieprogramma Tel mee met taal.

De SER doet ook de aanbeveling om lokaal een armoederegisseur aan te stellen om zorg te dragen voor regie in het lokale beleid. Het kabinet is positief over deze suggestie. Echter, gezien de verantwoordelijkheidsverdeling is het aan gemeenten deze lokale regiefunctie in te vullen. Die invulling zal namelijk sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie.

Het is daarbij goed om stil te staan bij de beelden die zijn opgehaald in gesprekken die met enkele gemeenten zijn gevoerd ter voorbereiding op deze kabinetsreactie. Daaruit kwam naar voren dat zij positief staan ten opzichte van het voorstel om de regie op de uitvoering van het lokale armoedebeleid te versterken. Zij geven daar op verschillende wijzen invulling aan. De een denkt aan een regisseur die de lokale partijen kent en verbindt met elkaar, de ander zet in op het verbeteren van de communicatie over het aanbod aan voorzieningen om zo ook het niet-gebruik van voorzieningen zoveel mogelijk tegen te gaan, het versterken van lokale wijkteams of de inzet van een zogenoemde vliegende brigade die wijken en buurten ingaan om contact te krijgen met mensen die ondersteuning nodig hebben maar die niet makkelijk in beeld komen van de gemeente. Daarbij wordt ook gedacht aan mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn of kampen met een laag IQ en geschreven voorlichting niet goed begrijpen. Het directe contact met de mensen kan goede effecten sorteren.

Het kabinet apprecieert deze lokale inkleuring en ziet hoe het kan bijdragen aan het vergroten van het effect van het lokale armoedebeleid. Vanuit de gedachte dat goed voorbeeld doet volgen wordt in samenwerking met de VNG en Divosa nader uitgewerkt hoe gemeenten het beste ondersteund kunnen worden de lokale regiefunctie in te vullen. In de ondersteuning zal leidend zijn de behoefte die leeft onder gemeenten en vragen waarmee zij nog worstelen, bijvoorbeeld ook de vraag hoe gemeenten kinderen, waarvan de ouders niet via de bijstand in beeld zijn, kunnen bereiken.

In aanvulling op de ondersteuning van VNG en Divosa stimuleert het kabinet dat gemeenten zich met andere gemeenten kunnen vergelijken (via de benchmark armoede en schulden van Divosa waarvoor SZW subsidie heeft verleend) en via het programma Vakkundig aan het werk, waar armoede en schulden een van de thema's is. Met dit programma wordt bevorderd dat nieuwe wetenschappelijke kennis wordt ontwikkeld, waar de gemeentelijke praktijk van kan profiteren voor uiteindelijk een effectievere dienstverlening aan de burger.

#### *Financiële ondersteuning gemeenten en samenwerking met maatschappelijke organisaties*

Specifiek voor kinderen in armoede heeft het rijk sinds 2017 structureel 85 miljoen extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn bestemd voor het verstrekken van voorzieningen in natura aan die kinderen die nu door armoede niet mee kunnen doen op school, aan sport en cultuur en aan sociale activiteiten. Over de inzet van deze middelen zijn bestuurlijke afspraken met gemeenten gemaakt.

Gemeenten staan in het brede sociale domein niet alleen in de aanpak van armoede. Er zijn vele maatschappelijke organisaties, fondsen en private partijen actief die hen hierin ondersteunen. In de bestuurlijke afspraken met gemeenten is vastgelegd dat zij op lokaal niveau in elk geval samenwerken met het onderwijs en maatschappelijke partners. Denk aan

de vier grote maatschappelijke organisaties (Stichting Leergeld, het Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds, Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job) die met subsidie van SZW (10 euro miljoen per jaar voor de periode 2017–2020) op diverse wijzen de gevolgen van armoede trachten op te vangen. Zij hebben vaak een lage drempel voor gezinnen, komen via hun netwerk ook bij de gezinnen thuis en maken het voor ouders eenvoudiger een aanvraag te doen via verbeterde aanvraagfaciliteiten. Ook hebben ze één aanspreekpunt per gemeente zodat communicatie en afstemming van voorzieningen makkelijker verloopt. Zij kunnen zich ook beter richten op het bereiken van meer en andere groepen. Ook is er in 2017 in het kader van de subsidieregeling Kansen voor alle kinderen (5 euro miljoen per jaar voor de periode 2017–2021) subsidie verstrekt aan maatschappelijke organisaties voor het verstrekken van voorzieningen in natura aan kinderen in armoede.

De bestuurlijke afspraken met gemeenten worden geëvalueerd. De resultaten van deze eerste evaluatie zijn gereed in het najaar van 2018 en zal ik uw Kamer, voorzien van mijn inhoudelijke reactie, aanbieden. Ik maak gebruik van deze gelegenheid u te informeren over de criteria die zijn opgesteld om te bepalen of de doelen van de bestuurlijk afspraken worden bereikt. Uw Kamer heeft daar via de motie De Lange c.s. om verzocht<sup>17</sup>. Het doel is dat de evaluatie een representatief landelijk beeld geeft van de wijze waarop de ambities uit de bestuurlijke afspraken zijn gehaald. Dit betekent dat in beeld wordt gebracht: hoeveel kinderen zijn bereikt met voorzieningen in natura of anderszins en wat voor beleid hebben gemeenten met de 85 mln. aanvullend op het reeds lopende beleid gerealiseerd. Tevens moet de evaluatie een rijkelijk beeld opleveren van het gemeentelijk beleid, goede voorbeelden in beeld brengen en zaken die als knelpunten worden ervaren ook boven water krijgen.

Op basis van deze eerste gegevens zal ik met de VNG in gesprek gaan en zo nodig afspraken maken over eventuele bijstelling van de afspraken of nadere ondersteuning van gemeenten (zoals kennisdeling). Ik zal dit moment ook benutten om u te informeren over de stand van zaken van de subsidieregeling Kansen voor alle kinderen en de subsidies die zijn verstrekt aan Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds/Jeugdcultuurfonds, Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job voor het bereiken van kinderen in armoede. In 2021 zal een eindevaluatie plaatsvinden van de bestuurlijke afspraken met de VNG.

#### *Betrekken van kinderen bij de lokale aanpak*

De Kinderombudsman beveelt aan om kinderen en jongeren in armoede te vragen wat zij nodig hebben en hoe voorzieningen beter kunnen, zodat hun stem structureel beter gehoord wordt. Dit is ook een aanbeveling van het College van de Rechten van de Mens (2016). Zoals de Kinderombudsman en het College van de Rechten van de Mens terecht stellen, is er nog veel winst te behalen als het gaat om het betrekken van kinderen bij het armoedebeleid. Om dit te stimuleren is in de bestuurlijke afspraken met gemeenten afgesproken dat gemeenten kinderen actief betrekken bij de vormgeving van hun lokale aanpak. In dit kader ondersteunt het ministerie enkele projecten. Zo ondersteun ik een project van de Missing Chapter Foundation waarbij in vijf gemeenten een Raad van Kinderen wordt ingesteld die advies uitbrengt hoe de extra middelen voor kinderen in armoede ingezet kunnen worden<sup>18</sup>. Vanuit de subsidieregeling aanpak armoede en schulden ontvangen verschillende organisaties subsidie voor

<sup>17</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 422

<sup>18</sup> Vergaderjaar 2016–2017 Kamerstuk 31 839 nr. 578

hun projecten gericht op kinderen waarbij ze kinderen betrekken en bevragen op wat kinderen nodig hebben en vinden om armoede tegen te gaan. Voorbeelden van deze organisaties zijn; Save the Children met Speaking minds en Kies&co voor de kinderraden. Ook deze projecten worden bij de evaluatie betrokken.

### *Onderwijs*

*Over de rol van scholen zegt de SER dat zij nog geen uitgekristalliseerd beeld heeft gekregen van de rol die scholen kunnen hebben in de bestrijding van armoede onder kinderen. De SER en ook de Kinderombudsman doen aanbevelingen die raken aan de rol van scholen in de bestrijding van armoede onder kinderen. De signalerende rol, het warm doorverwijzen van ouders met geldproblemen, het samenwerken met gemeenten. En in het bijzonder ook het beheersbaar houden van de schoolkosten en de kosten voor (digitaal) lesmateriaal. Volgens de Kinderombudsman moeten Rijk, gemeenten en onderwijs samen beleid ontwikkelen waarbij het onderwijs een grotere rol heeft bij armoedebestrijding.*

Scholen staan midden in de samenleving en krijgen ook te maken met verschillende maatschappelijke vraagstukken die soms meer vragen van de school en het personeel dan de kerntaken voorschrijven. Scholen zijn autonoom in hoe zij inspelen op die vraagstukken. Dat geldt ook voor armoede.

Maar zo zegt een van schoolleiders waarmee gesproken is ter voorbereiding op deze brief, «we zien, ruiken en horen de armoede van de kinderen» en kunnen daar niet bij weggijken. Scholen kunnen signaleren wanneer het niet goed gaat met een leerling. Scholen vormen een belangrijke vindplaats van kinderen die leven in armoede. Vanuit dit gegeven kunnen scholen een bijdrage leveren aan de armoedebestrijding door gezinnen en kinderen door te verwijzen en zo het bereik van de doelgroep verbeteren.

Het kabinet faciliteert lokale samenwerking. Onder meer via het programma Gelijke Kansen, met daarbinnen de Gelijke Kansen Alliantie waarin gemeenten, scholen, onderwijsinstellingen, maatschappelijke initiatieven en het Ministerie van OCW samenwerken. Vanuit hun lokale agenda bepalen deze partijen welke initiatieven zij gezamenlijk ondernemen om de gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen. Het kan gaan om extra taallessen aan de ouders en kinderen, coaching en begeleiding van leerlingen of om activiteiten gericht op beroepseducatie en het trainen van sociale vaardigheden. Het Ministerie van Onderwijs heeft € 2,5 miljoen beschikbaar gesteld voor cofinanciering van deze initiatieven.

In de gesprekken die met enkele scholen zijn gevoerd ter voorbereiding van deze kabinetsreactie hebben schoolbestuurders aangegeven hoe de doorverwijzende en signalerende functie van scholen verder verbeterd kan worden. En ook hoe de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties intensiever kan worden gemaakt.

Het is dan ook zeer nuttig indien scholen, ouders, gemeenten en maatschappelijke organisaties samen op zoek gaan naar passende wijzen van samenwerken die recht doen aan de rol en de expertise die deze verschillende partijen kunnen hebben in de aanpak van de armoede. Met daarbij oog voor de actieve rol die kinderen en jongeren kunnen vervullen. Zonder dat daarbij, in het bijzonder voor de scholen, extra belasting ontstaat.

Ik ga samen met de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media verder verkennen hoe scholen, gemeenten en eventuele andere

partijen geholpen kunnen worden bij vraagstukken rondom armoede die gesignaleerd worden op scholen. Deze verkenning moet uitmonden in vormen van pragmatische ondersteuning aan de scholen waar ze baat bij hebben in het omgaan met signalen over armoede. Dit is sterk afhankelijk van wat de scholen zullen aangeven nog behoefte aan te hebben. Daarin worden ook goede voorbeelden in beeld gebracht die worden verspreid via onder meer de netwerken van de Gelijke Kansen Alliantie.

Standpunt van het kabinet is dat alle kinderen recht hebben op goed onderwijs. Een laag inkomen mag daarbij geen enkele rol spelen. De toegang tot onderwijs is voor alle leerplichtige kinderen kosteloos, lesmateriaal wordt kosteloos verstrekt door de school (WVO, artikel 27, lid 2 en WPO, artikel 40, lid 1). Elke leerling krijgt goed onderwijs, ongeacht de draagkracht van ouders. Scholen mogen aan ouders een ouderbijdrage vragen. Deze bijdrage is te allen tijde vrijwillig. Naar aanleiding van de motie Vermue/van Dijk (Kamerstuk 34 511, nr. 16) heeft OCW onderzoek gedaan naar de regelgeving ten aanzien van de ouderbijdrage. Op 7 maart 2018 zijn de uitkomsten hiervan aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 511, nr. 20). De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media benadrukt hierin dat leerlingen niet door scholen mogen worden buitengesloten als hun ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. De Minister heeft de PO-Raad en de VO-Raad gevraagd om komend schooljaar duidelijke afspraken dan wel een gedragscode te maken om incidenten te voorkomen. Lukt het de scholen niet om tijdig goede afspraken te maken, dan gaat de Minister de wet aanscherpen. Uit de laatste monitor blijkt dat de totale schoolkosten in het voortgezet onderwijs op alle niveaus zijn gedaald.

Ook in het regulier onderwijs leren jongeren omgaan met geld. In reactie op het rapport «Investeren in de toekomst. De financiële geletterdheid van 15 jarigen in PISA-2015» van de OESO heeft de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toegezegd samen met de Minister van Financiën te onderzoeken hoe de resultaten van het PISA-onderzoek gebruikt kunnen worden ter verbetering van de financiële geletterdheid van groepen leerlingen met een lagere sociaal economische status en leerlingen met een migratie-achtergrond die thuis een andere taal dan Nederlands spreken (Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 51). Het kabinet verstrekt subsidie aan projecten die zich inzetten voor het bevorderen van financiële vaardigheden van kinderen en jongeren in het onderwijs zoals het lesprogramma Moneyways van Diversion, de projecten Smart met Geld van MEE Utrecht, Gooi en Vecht en «Bijna 18? Check this» van het Nibud. Jaarlijks vindt de Week van het Geld plaats waar ruim 5.000 gastlessen gegeven worden aan kinderen en jongeren op scholen over omgaan met geld; sparen en geld uitgeven. De Week wordt georganiseerd door Wijzer in geldzaken (Wig); het platform met partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties die hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen.

Wijzer in geldzaken (Wig) zet zich ervoor in dat het leren omgaan met geld door kinderen vanaf jonge leeftijd en het bijbrengen van financiële vaardigheden structureel aandacht krijgen in het curriculum van scholen. Wijzer in geldzaken is een initiatief van het Ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen.

Met de invulling van het beleid rondom de schoolkosten, het toepassen en betaalbaar houden van digitaal leermateriaal en het Gelijke Kansenebeleid geeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media invulling aan de rol die het onderwijs kan vervullen bij de aanpak van armoede. In het Regeerakkoord is aangegeven dat het bestrijden van kansongelijkheid één van de voornaamste ambities is van dit kabinet. Voor de zomer zullen de bewindspersonen van OCW aangeven hoe zij hier invulling aan zullen geven.

### 3.3. Een kwantitatieve reductiedoelstelling

*De SER doet de aanbeveling voor een ambitieuze kwantitatieve reductiedoelstelling. 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 voortkomende effecten, los van de stand van de economie. De kinderombudsman ondersteunt deze aanbeveling en stelt dat het aantal kinderen dat in armoede leeft ieder jaar verder omlaag moet. Het Rijk moet hieraan concrete doelstellingen verbinden op landelijk en gemeentelijk niveau.*

In de Eerste en Tweede Kamer is ook een drietal moties aangenomen over een reductiedoelstelling<sup>19</sup>. De motie van het lid Peters (CDA) c.s. verzoekt de regering in gesprek te gaan met gemeenten om te komen tot een reductiedoelstelling voor de vermindering van armoede onder kinderen. De motie van het lid Gijs van Dijk (PvdA) verzoekt de regering te onderzoeken of een concrete doelstelling voor een daling van de kinderarmoede – zoals de SER voorstelt – haalbaar is. Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer is daarnaast een motie aangenomen van het lid Kox (SP), waarin de regering verzocht wordt om in lijn met de aanbeveling van de SER tot een voorstel voor een reductiedoelstelling te komen van de armoede onder kinderen (Handelingen II 2017/18, nr. 11, item 6).

Het kabinet onderschrijft, met deze partijen, het belang van het afnemen van het aantal kinderen dat in armoede leeft. Elk kind dat in armoede opgroeit is er één te veel. De inzet van het kabinet is dan ook dat de in deze brief beschreven maatregelen bijdragen aan deze noodzakelijke vermindering. Het voorstel van de SER om tot een reductiedoelstelling te komen, kan daarnaast een interessante invalshoek bieden om te bekijken of een reductiedoelstelling een positieve prikkel kan zijn voor alle betrokken partijen om armoede onder kinderen terug te dringen.

Daarom heeft het kabinet in lijn met de aanvaarde moties de mogelijkheden voor een kwantitatieve reductiedoelstelling verkend. Daaruit is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

Ten eerste is het niet eenduidig waar we het over hebben als we over armoede spreken. Er zijn verschillende definities in omloop. Zo meten de verschillende definities andere zaken en geven daarmee gezamenlijk een completer beeld van de situatie. Zo kan gerekend worden aan de hand van een aantal uitgaven die een huishouden moet kunnen doen (budgetmethode), of kan er gekeken worden naar de hoogte van het inkomen ten opzichte van een vastgestelde minimale grens (inkomensgrensmethode). De Kinderombudsman definieert armoede in brede zin als:

- een gebrek aan inkomen en financiële middelen en daarmee een tekort aan basisbehoeften en materiële voorzieningen;

<sup>19</sup> Kamerstuk 24 515, nr. 391, Kamerstuk 24 515, nr. 405 en Kamerstuk 34775 D

- een ontoereikende levensstandaard die een kind nodig heeft voor zijn welzijn en om zich optimaal te kunnen ontwikkelen zowel fysiek, geestelijk, mentaal, sociaal en emotioneel;
- de ervaring van sociale uitsluiting;
- ongelijkheid op het gebied van wonen, gezondheid, onderwijs, publieke ruimte, sociale en economische participatie;
- gebrek aan toegang tot voorzieningen (economische, sociale, culturele, fysieke, politieke, onderwijs voorzieningen) waardoor een kind zijn potentieel niet kan verwezenlijken;
- gebrek aan mogelijkheden om van andere rechten gebruik te maken.

De Kinderombudsman geeft immers aan: «Opgroeien in armoede is zoveel meer dan het niet hebben van spullen. Deze kinderen lopen op alle vlakken in hun leven achterstand op en hebben minder kansen om zich goed te ontwikkelen.» Kinderen en jongeren die opgroeien in armoede hebben bijvoorbeeld: een grotere kans op lagere schoolprestaties dan kinderen en jongeren die onder gunstiger condities opgroeien; vaker last van ontwikkelingsproblemen, zowel fysiek, emotioneel, cognitief als sociaal; en ze wonen vaker in buurten met maatschappelijke problemen waardoor ze eveneens minder mogelijkheden hebben om sociale contacten te leggen en deel te nemen aan stimulerende activiteiten (Kinderombudsman, 2017).

Het feit dat armoede niet eenduidig te definiëren is, komt terug in de huidige armoedestatistiek. De drie bestaande armoedefinities kunnen daarmee verschillende doelen dienen. Zo heeft de lage-inkomensgrens het voordeel dat deze, door de indexeringsmethode met slechts de prijsinflatie (en niet het welvaartsniveau), de structurele verbetering van de koopkracht aan de onderkant laat zien. De budgetmethode van het SCP geeft daarentegen weer meer zicht op de mogelijkheden die mensen hebben om mee kunnen doen in de maatschappij. De Eurostat-grens meet juist weer de relatieve inkomensongelijkheid door het aantal huishoudens met relatief een laag inkomen in beeld te brengen (onder 60% van het mediane inkomen), wat bruikbaar is voor een internationale definitie. Ook moeten we er rekening mee houden dat de bestaande armoedecijfers (CBS, SCP en Eurostat) géén inzicht geven in de ondersteuning van gemeentelijk armoedebeleid, terwijl lokale voorzieningen als inkomensondersteuning in natura en kwijtschelding van lokale lasten in veel gevallen van invloed zijn op de bestedingsruimte van huishoudens. Echter heeft ook niet elke gemeentelijke regeling voor iedereen hetzelfde effect op het besteedbaar inkomen, omdat het om puur individueel maatwerk gaat. Zo kan het college iemand bijzondere bijstand verlenen voor specifieke noodzakelijke kosten die uit bijzondere individuele omstandigheden voortkomen, maar voor het besteedbaar inkomen dat uitgegeven wordt aan boodschappen of kleding doet het niets.

Verder bieden de bestaande cijfers geen inzicht in het aanpakken van «kans-armoede» met aandacht voor toegankelijkheid van onderwijs, schoolprestaties en de opbouw van sociaal kapitaal. Ook nemen de bestaande armoedecijfers niet de maatregelen mee die armoede moeten compenseren bij kinderen, terwijl juist hier de laatste jaren op wordt ingezet. Ook het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen en kindregelingen en -pakketten is hier van groot belang.

Het is ook van belang om er rekening mee te houden dat het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen in belangrijke mate afhankelijk is van conjuncturele ontwikkelingen zoals veranderingen in de werkgelegenheid, lonen en inflatie. De SER geeft aan dat de kwantitatieve reductiedoelstelling los moet staan van de stand van de economie. Daarnaast zijn ook persoonlijke ontwikkelingen zoals scheidingen of het

overlijden van een familielid van wezenlijke invloed op de inkomenspositie van huishoudens.

Als laatste is het een aandachtspunt dat rekening gehouden moet worden met de verantwoordelijkheden van verschillende partijen bij de aanpak van armoede onder kinderen. In de eerste plaats gaat het om de verantwoordelijkheid van de ouders voor de zorg voor hun kinderen. Ten tweede spelen naast het rijk, gemeenten een belangrijke rol; gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokale armoede- en schuldenbeleid. Zij kennen de gezinnen en kinderen en kunnen maatwerk leveren, zowel om de positie van ouders (bijv. door re-integratie of door aanpak van schuldenproblematiek) als van de kinderen te verbeteren.

Het kabinet is daarom voornemens om aan het SCP, CPB en CBS gezamenlijk te vragen om te onderzoeken of het mogelijk is tot eenduidige armoede indicatoren te komen die bruikbaar zijn voor een eventuele reductiedoelstelling. Het is van belang dat deze indicatoren inzicht verschaffen in 1) gemeentelijk en rijksbeleid gericht op het huishoudinkomen van gezinnen met kinderen én 2) het participeren van kinderen in armoede op verschillende leefgebieden. Na ontvangst van de verkenning zal het kabinet, ook in overleg met de VNG, bezien of het mogelijk is om een reductiedoelstelling te formuleren en zo ja, welke reductiedoelstelling. Het kabinet gaat in gesprek met SCP, CPB en CBS over de uitwerking van de onderzoeksvraag en termijn waarop het mogelijk is om een antwoord op deze vragen te geven.

Het bovenstaande laat onverlet dat het kabinet het van belang vindt om het rijks- en gemeentelijke beleid goed te monitoren. De evaluatie van de Bestuurlijke Afspraken SZW VNG «kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland» biedt informatie over het gemeentelijke armoedebeleid en het aantal kinderen dat maatschappelijk mee kan doen. Op landelijk niveau geven het SCP en CBS (twee)jaarlijks inzicht in het aantal huishoudens met (een risico op) armoede. Op basis van deze gegevens wordt een landelijk en gemeentelijk beeld van armoede onder kinderen gegeven. Op basis van dat beeld zal het kabinet het gesprek voeren – ook met gemeenten – over de vraag of en zo ja welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

#### 3.4. Rol van werkgevers en werknemers

*De SER stelt dat het aanbeveling verdient dat ook in bedrijven aandacht bestaat voor de gevolgen van een tekortschietend huishoudinkomen of voor schuldenproblematiek. Daarnaast helpt het om financiële problemen op de werkvloer bespreekbaar te maken. En kunnen werkgevers helpen het niet-gebruik van minimaregelingen te verminderen door hun werknemers zo nodig door te verwijzen. Of zelf tijdelijke overbruggingsvoorzieningen te treffen met een werknemer.*

Het kabinet waardeert de inzet van werkgevers en werknemers om met dit grondige advies in beeld te brengen wat de effecten van het leven in armoede kunnen zijn op de levensloop van en de kansen voor kinderen. Door de aantrekkende economie, de groei van de arbeidsmarkt en het toenemend aantal vacatures neemt de kans op een baan steeds meer toe. Er dienen zich mogelijkheden aan om meer mensen naar werk en banen met meer uren te begeleiden.

Het Kabinet steunt de aanbeveling van de SER dat werkgevers een belangrijke rol kunnen spelen bij de preventie en aanpak van schulden. Werkgevers staan in rechtstreeks contact met hun werknemers, zijn veelal op de hoogte van grote veranderingen in diens leven en soms ook van de



financiële situatie, bijvoorbeeld bij loonbeslagen. Werkgevers kunnen signalen van financiële problemen van hun werknemers oppakken, mensen helpen door hen door te verwijzen voor begeleiding of zelf hulp aan te bieden.

Om werkgevers hierbij te ondersteunen is door Wijzer in Geldzaken<sup>20</sup> samen met SZW, Divosa, Nibud en de NVVK een project gestart om werkgevers bewust te maken van de impact van financiële problemen, hen te stimuleren hun werknemers te ondersteunen bij verantwoord financieel gedrag en te handelen op signalen van financiële problemen en schulden onder hun werknemers. In mei 2017 is de website [www.financieelgezondewerknemers.nl](http://www.financieelgezondewerknemers.nl) gelanceerd met informatie over welke signalen relevant zijn en handvatten voor werkgevers hoe het gesprek over financiële zaken met werknemers aan te gaan bij signalen of zorgen over financiële problemen. Via de site kunnen medewerkers ook doorverwezen worden voor hulp, zoals gemeentelijke schuldhulpverlening en vrijwilligersorganisaties. Deze website is ontwikkeld met hulp van diverse werkgevers in verschillende branches en heeft maandelijks ongeveer 5.000 bezoekers.

Door meer werkgevers bewust te maken van de signalen van financiële problemen, informatie te verstrekken en werkgevers te wijzen op het netwerk van beschikbare hulp van gemeenten, vrijwilligers e.a. werkt Wijzer in geldzaken aan dit thema.

Wijzer in geldzaken heeft daarbij ook aandacht voor kleine werkgevers, bijvoorbeeld via brancheorganisaties. De website [www.financieelgezondewerknemers.nl](http://www.financieelgezondewerknemers.nl) is hier een belangrijk instrument voor, naast gesprekken met verschillende bedrijven. De werkgevers kunnen aandacht voor financiële problemen van werknemers ook oppakken in het kader van goed werkgeverschap en duurzame inzetbaarheid.

#### 4. Conclusie

De adviezen van de SER en de Kinderombudsman hebben betekenisvolle inzichten gegeven die het belang van de aanpak van armoede onder kinderen onderstrepen. In lijn met deze adviezen zal het kabinet niet alleen inzetten op het compenseren van de gevolgen van armoede door kinderen mee te laten doen op school, aan sport en cultuur en aan sociale activiteiten, maar ook stevig investeren in het aanpakken van de structurele oorzaken van armoede. Om hierin stappen te zetten worden de volgende maatregelen uitgevoerd:

Doel	Maatregelen
<i>Voorkomen van armoede</i>	<i>Meer mensen aan het werk</i> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ In gesprek met gemeenten over perspectief voor mensen in de bijstand</li><li>✓ Het versterken van de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's</li></ul> <i>Werk moet lonen</i> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Verlaging van de lasten op arbeid</li><li>✓ Meer uren werken laten lonen: verkleinen marginale druk vanaf het minimumloon</li></ul>

<sup>20</sup> Wijzer in geldzaken is een initiatief van het Ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen.

Doel	Maatregelen	
Tegengaan van de gevolgen van opgroeien in een gezin met een laag inkomen	<i>Verbeteren inkomenspositie van gezinnen met kinderen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Verlaging van de lasten op arbeid</li> <li>✓ Verhoging van de kinderopvangtoeslag</li> <li>✓ Verhoging van de kinderbijslag</li> </ul>	
	<i>Voorkomen en bestrijden van problematische schulden</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Brede schuldenaanpak kabinet</li> </ul>	
	<i>Inzet extra middelen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Extra middelen in 2018–2020 voor het voorkomen van schulden en het bestrijden van armoede, in het bijzonder onder kinderen</li> </ul>	
	<i>Lokaal integraal maatwerk</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Programma Sociaal Domein (versterken lokale slagkracht en verbinding gemeenten)</li> <li>✓ Ondersteunen gemeenten bij invulling lokale regiefunctie in overleg met VNG en Divosa</li> </ul>	
	<i>Samenwerking met maatschappelijke organisaties</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Financiële ondersteuning van Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds/Jeugdcultuurfonds, Nationaal Fonds Kinderhulp en Stichting Jarige Job</li> <li>✓ Subsidieregeling Kansen voor alle kinderen</li> </ul>	
	<i>Samenwerking met scholen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Handreiking voor scholen en gemeenten</li> <li>✓ Programma Gelijke Kansen Alliantie</li> </ul>	
	<i>Versterken van kennisopbouw en kennisdeling</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vakkundig aan het werk</li> <li>✓ Landelijk programma «Schouders eronder»</li> </ul>	
	<i>Financiële ondersteuning gemeenten</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vanaf 2017 85 miljoen euro extra per jaar voor het verstrekken van voorzieningen in natura voor kinderen in armoede</li> </ul>	
	Monitoren van rijksbeleid en gemeentelijk beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Verkenning door SCP, CPB en CBS</li> <li>✓ Tweejaarlijks inzicht in huishoudens met risico op armoede via rapportages CBS en SCP</li> <li>✓ Monitoring van de bestuurlijke afspraken met de VNG</li> <li>✓ Gesprekken met partijen op basis van deze inzichten</li> </ul>
	Inzet van werkgevers en werknemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Wijzer in Geldzaken: ondersteuning van werkgevers bij hulp aan werknemers met financiële problemen</li> </ul>

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark