

Vergaderjaar 2014–2015

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 293

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2014

In het ordedebat van 28 oktober jl. is door het lid Karabulut (SP) om een brief gevraagd over het bericht dat de crisis die in 2008 is losgebarsten, miljoenen kinderen in Europa in de armoede heeft doen raken en over het rapport (van Platform31 en het European Urban Knowledge Network) waarin staat dat in Nederland de armoede dusdanig is gegroeid dat er nu 2,5 miljoen Nederlanders op of onder de armoedegrens leven (Handelingen II 2014/15, nr. 16, item 8). In deze brief ga ik in op dit verzoek.

De internationale studies waarnaar verwezen wordt, geven ons waardevolle inzichten. Het begrip armoede is namelijk geen vastomlijnd concept dat door middel van één kerncijfer gemeten kan worden. Er zijn meerdere invalshoeken en definities om inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van de problematiek.

Vanuit deze visie zal ik hieronder eerst ingaan op het onderzoek van Unicef naar de wereldwijde effecten van de economische crisis op kinderen en op het onderzoek van het European Urban Knowledge Network (EUKN) naar armoede in Europa en wat onder meer de Europese steden hiertegen kunnen doen. Daarna geef ik aan wat de aanpak is van de Nederlandse regering om armoede tegen te gaan.

Het Unicef onderzoek «Children of the Recession»

Unicef heeft voor de wereldwijd meest welvarende landen onderzocht wat de impact is van de crisis op de kans op armoede voor kinderen in de tijdspanne 2008 – 2012. De conclusie die Unicef trekt voor Nederland, is dat wanneer men de kans op armoede in 2008 «vastzet» en de kans in 2012 daarmee vergelijkt, in Nederland de kans op armoede voor kinderen met één procentpunt is gestegen: van 12,9% naar 13,9%. Bij de internationale vergelijking tussen de 41 onderzochte landen blijken er grote

uitschieters te zijn: er zijn zowel landen waar de kans op armoede voor kinderen sterk is gedaald (bijv. in Polen met bijna 8%-punt) als waar de kans op armoede voor kinderen enorm is gestegen (bijv. in Griekenland met 17,5%-punt). De resultaten zijn veelal gebaseerd op Eurostat gegevens, waarbij wordt uitgegaan van een grens van 60% van het mediaan inkomen (*At Risk of Poverty Rate*).

In het rapport wordt erop gewezen dat de kans op armoede voor kinderen binnen veel van de welvarende landen, waaronder Nederland, al voor de crisis op een hoger niveau lag dan voor de rest van de bevolking. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de kans op armoede voor kinderen in eenoudergezinnen veel groter is. Uit het Armoedesignalement 2013 blijkt dat van de kinderen die bij één van beide ouders wonen 27% arm is, terwijl dit «slechts» 9% is voor kinderen die met beide ouders wonen. Opvallend is daarnaast dat in een aantal relatief welvarende landen, zoals Canada, Finland en Nederland er nauwelijks verandering zichtbaar is in de kans op armoede voor kinderen, maar dat met name het eigen oordeel over de situatie in negatieve zin is veranderd. De onderzoekers geven dan ook aan dat financiële armoede niet het enige aspect is dat telt als het gaat om armoede in het algemeen.

Het EUKN rapport «The inclusive city»

Zoals ik ook in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Yücel (PvdA) over het EUKN rapport heb aangegeven, beschrijft het EUKN rapport de kans op armoede in Europa en de rol die steden kunnen spelen bij het tegengaan van die kans op armoede. Om armoede tussen landen binnen de Europese Unie vergelijkbaar te maken heeft het EUKN gebruik gemaakt van een Europees meetinstrument voor de kans op armoede en sociale uitsluiting: *de At Risk of Poverty and Exclusion (ARoPE)*-indicator.

Naast de *At Risk of Poverty Rate* (zoals hierboven bij het Unicef rapport genoemd) is de ARoPE-indicator gebaseerd op nog twee andere indicatoren, namelijk werkintensiteit en de mate waarin men financieel in staat is bepaalde gangbare goederen/diensten aan te schaffen. Men loopt in deze definitie een risico op armoede en sociale uitsluiting als men in ieder geval onder één van deze drie indicatoren valt en dus een inkomen heeft lager dan 60% van het mediane inkomen en/of ernstig achtergesteld is in gangbare goederen en diensten en/of tot een huishouden behoort met een lage werkintensiteit.

De voorlopige cijfers over 2013 geven aan dat 2,6 miljoen mensen in Nederland voldoen aan in ieder geval één van deze criteria. Dat kunnen overigens ook mensen zijn in een huishouden (ver) boven het bijstandsniveau. Een gezin met twee volwassenen waarvan één van beiden fulltime werkt heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0,5. Wanneer het huishouden zakt onder de 0,2 per volwassene, wordt dit een huishouden met een lage werkintensiteit genoemd en tellen alle deelnemers mee voor de ARoPE-indicator. Ontslag van de hoofdkostwinner zorgt door de daarop volgende WW-uitkering niet per definitie voor directe armoede. De ARoPE indicator heeft hier een waarschuwendende werking; het meet niet voor niets de kans op armoede en sociale uitsluiting.

In 2012 ging het volgens deze Europese statistieken in Nederland om 15,0% (tov 15,7% in 2011) van de bevolking. Overigens presteert Nederland hiermee het beste in Europa; Tsjechië (15,4%) en Zweden (15,6%) staan respectievelijk op de tweede en derde plaats.

Naast de cijfers wordt in het EUKN rapport ook veel aandacht besteed aan een integrale aanpak van armoede. In mijn brief ter beantwoording van de Kamervragen van het lid Yücel ga ik daar verder op in.

Conclusie en aanpak kabinet

Nederland heeft de laatste jaren economisch zware tijden doorgemaakt. Dit heeft zeker ook effect op de mensen met een risico op armoede, volgens welke definitie dan ook. De uitstroom uit armoede is moeilijker geworden en er zijn nieuwe groepen die risico lopen.

De regering gebruikt veelal de lage-inkomensgrens van het CBS om de kans op armoede mee weer te geven. Deze inkomensgrens is gebaseerd op de hoogte van de bijstand in 1979. De inkomensgrens wordt alleen aangepast aan de inflatie en geeft daarmee een gelijkblijvend koopkrachtniveau in de tijd aan. In het Armoedesignalement presenteren het SCP en het CBS de meest actuele gegevens over (de kans op) armoede in Nederland. Dit aan de hand van twee centrale indicatoren: de lage inkomensgrens van het CBS en de niet-veel-maar-toereikendgrens van het SCP. Op 2 december 2013 is het meest recente Armoedesignalement 2013 gepresenteerd, met de cijfers over 2012. In 2012 leefden in Nederland 9,4% huishoudens onder de lage-inkomensgrens. Dit zijn circa 664.000 huishoudens oftewel ca. 1,3 miljoen mensen, waarvan 391.000 kinderen.

Dat Nederland het *relatief* goed doet, zoals uit de eerder genoemde internationale vergelijking blijkt, betekent niet dat het kabinet zich geen zorgen maakt. Al neemt de werkloosheid langzaam iets af: er zijn nog steeds mensen die hun baan verliezen en dit heeft een directe impact op het welzijn van het hele gezin. Om te voorkomen dat mensen door het ijs zakken, kent ons land een degelijk sociaal stelsel.

Het kabinet heeft (ondanks de crisis) extra geld beschikbaar gesteld ter bestrijding en voorkoming van armoede en schulden (20 miljoen in 2013, 80 miljoen in 2014 en jaarlijks 100 miljoen vanaf 2015). Het grootste deel van deze middelen komt beschikbaar voor gemeenten. Gemeenten staan het dichtst bij de burger en zijn het beste in staat om de lokale problematiek te overzien en waar noodzakelijk passende maatregelen te nemen. Het bestrijden van kinderarmoede is een van onze prioriteiten. Ik heb gemeenten dan ook opgeroepen om bij de inzet van de middelen speciale aandacht te besteden aan de (sociale) participatie van kinderen uit arme gezinnen.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat werk de beste uitweg is om uit de armoede te geraken. Het kabinet wil armoede onder kinderen dan ook verder aanpakken door werken meer lonend te maken voor eenoudergezinnen. Het parlement heeft eerder dit jaar ingestemd met de hervorming kindregelingen, die werken vanuit een uitkering voor deze groep lonend maakt. Het verbeteren van de financiële positie van eenoudergezinnen heeft een positieve uitwerking op de kans op armoede bij kinderen; het gezin heeft immers meer financiële middelen tot zijn beschikking na het accepteren van een baan. Ook daarom is voor de nationale invulling van de Europese armoededoelstelling in het kader van de EU2020 strategie gekozen voor het aansluiten bij de indicator over de lage werkintensiteit. Het kabinet investeert in een toegankelijk stelsel van onderwijs en zet in op het verhogen van de arbeidsparticipatie.

Zoals ook uit het Unicef rapport blijkt, gaat het niet alleen om financiële armoede. Kinderen moeten mee kunnen doen, ondanks de financiële positie van hun ouders. Het kabinet steunt dan ook maatschappelijke

organisaties die extra hulp bieden aan kinderen uit arme gezinnen. Zo ondersteunt het kabinet het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds en de stichting Leergeld.

Het gaat hierbij onder meer om initiatieven die sport en bewegen in de buurt mogelijk maken en maatschappelijke initiatieven die zich o.a. via fondsenwerving inzetten om kinderen uit arme huishoudens te laten participeren.

Ook de Kinderombudsman heeft gemeenten opgeroepen om zich hard te maken voor hulp die direct ten goede komt aan kinderen in armoede. Op 27 maart jl. heeft de Kinderombudsman een handreiking «Effectief kindgericht armoedebeleid» gepubliceerd waarmee gemeenten hulp krijgen bij het inrichten van een kindpakket. Dit pakket bevat tenminste de meest noodzakelijke behoeften voor kinderen, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vouchers voor kleding, zwemlessen en toegang tot het lokale openbaar vervoer.

Naast de hiervoor reeds genoemde organisaties zijn er veel maatschappelijke organisaties die het armoede- en schuldenbeleid van de gemeenten kunnen ondersteunen. De afgelopen jaren heb ik vele van deze initiatieven ondersteund om daarmee de inzet van vrijwilligers te stimuleren (o.a. Humanitas en SchuldHulpMaatje). Ook op grond van de *Regeling ter stimulering van activiteiten die een duurzame bijdrage leveren aan het tegengaan van armoede- en schuldenproblematiek* kunnen maatschappelijke organisaties weer een aanvraag indienen.

Tot slot is een inzet op preventie van groot belang. Onderzoek laat zien dat preventie loont. Door middel van handreikingen en business cases worden knelpunten, succesfactoren en kosten-batenanalyses inzichtelijk gemaakt en worden gemeenten gestimuleerd en geïnspireerd om een aanpak preventie en vroegsignalering te ontwikkelen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Armoededefinities

De lage-inkomensgrens (CBS): deze inkomensgrens is gebaseerd op de hoogte van de bijstand in 1979. Deze inkomensgrens wordt alleen aangepast aan de inflatie en geeft daarmee een gelijkblijvend koopkrachtniveau in de tijd aan.

Het niet-veel-maar-toereikendcriterium (SCP): middels deze inkomensgrens legt het SCP de grens bij het bedrag dat nodig is voor de minimale uitgaven voor voedsel, kleding wonen en enkele andere moeilijk te vermijden kosten (basisbehoefte-niveau) plus uitgaven voor sociale participatie.

NB: Het «basisbehoefte-niveau» is ook lang als aparte armoedegrens gebruikt.

De Europese At-Risk-of-Poverty-and-Exclusion indicator: Om op internationaal niveau meer inzicht te krijgen in hoeveel mensen een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting hebben wordt er op Europees niveau een samenstelling van drie indicatoren gehandhaafd, die samen één indicator vormen:

1) de «at risk of poverty rate»

Deze indicator geeft aan hoeveel mensen een inkomen hebben onder 60% van het mediane inkomen. Het mediane inkomen is het middelste inkomen. 50% van de mensen in een land heeft een inkomen daarboven en 50% van de mensen een inkomen daaronder.

2) «severe material deprivation»

Deze indicator geeft aan hoeveel mensen gebrek hebben aan meer dan vier items uit een lijst van negen items. Een item is bijvoorbeeld het hebben van een wasmachine of het kunnen betalen van de rekeningen voor huur en gas/water/elektra.

3) «jobless households»

Deze indicator geeft aan hoeveel mensen van 0–59 jaar leven in een huishouden met een lage werkintensiteit. Wanneer een huishouden een werkintensiteit heeft dat lager is dan 0,2 per volwassene dan tellen alle leden in het huishouden mee als arm en uitgesloten. Een gezin met twee volwassen waarvan één van beide fulltime werkt heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0,5.

Wanneer iemand onder in ieder geval één van deze indicatoren valt, wordt hij/zij tot de groep gerekend van mensen met kans op armoede en sociale uitsluiting.

NB: De «at risk of poverty rate» wordt ook als op zichzelf staande indicator gebruikt.