

# Beoogde vermindering van kinderarmoede vergt stevigere beleid

Het kabinet heeft als doel om de kinderarmoede in 2025 gehalveerd te hebben. Volgens ramingen van het Centraal Planbureau stijgt het aantal kinderen in armoede echter tot 260.000 in 2025 zonder gewijzigd beleid. Wat is er nodig om het doel te halen?

## IN HET KORT

- Kinderen die opgroeien in armoede hebben een slechtere gezondheid en dikwijls achterstanden in het onderwijs.
- De uitgaven aan kindregelingen in Nederland zijn relatief laag ten opzichte van andere Europese landen.
- Om de beoogde reductie in de kinderarmoede nog te kunnen halen, moet het huidige budget aanzienlijk worden vergroot.

## KOEN CAMINADA

Hoogleraar aan de Universiteit Leiden (UL)

## KEES GOUDSWAARD

Hoogleraar aan de UL.

Verlaging van de armoede onder kinderen heeft een hoge beleidsprioriteit, zowel in Nederland als in de rest van de EU. In het Coalitieakkoord (2021) van het kabinet-Rutte IV zijn er maatregelen aangekondigd om het aantal kinderen dat in armoede opgroeit in vier jaar tijd te halveren. De SER (2017) hield een krachtig pleidooi dat kinderen in ons land moeten opgroeien zonder armoede. In de EU is bestrijding van armoede en sociale uitsluiting al langer een belangrijk beleidsdoel, waarbij er de laatste jaren expliciet een hoge prioriteit werd toegekend aan de positie van kinderen. Zo werd in het Actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten als doel gesteld om het aantal kinderen dat in armoede leeft uiterlijk in 2030 met vijf miljoen te verminderen (Europese Commissie, 2021). Daartoe zijn er nationale streefcijfers opgesteld en diverse initiatieven genomen.

In dit artikel laten we zien hoe de armoede onder kinderen zich ontwikkelt in Nederland en de rest van de EU, en hoe dit zich verhoudt tot de gestelde doelen. Daarbij analyseren we in hoeverre socialezekerheidsregelingen de armoede onder kinderen kunnen terugdringen.

## Effecten van kinderarmoede

De gevolgen van het opgroeien in armoede zijn vaak ingrijpend (SER, 2017). Zo hebben kinderen in arme huishoudens dikwijls een slechtere gezondheid, een tragere hersenontwikkeling en een lagere levensverwachting. Als ouders een te laag inkomen hebben, en daardoor bijvoorbeeld

stress ondervinden, kunnen er problemen met de opvoeding zijn. Mede als gevolg hiervan lopen kinderen uit arme huishoudens vaak achterstanden op in het onderwijs, die in de loop der tijd toenemen. Kinderen gaan slechter presteren en hun talenten worden onvoldoende benut.

Kinderarmoede is problematisch, omdat het tot zeer langdurige armoede kan leiden. Onderwijsachterstanden en een slechtere gezondheid vergroten de kansenongelijkheid, met name op de arbeidsmarkt. Daardoor is de kans groot dat kinderen die in armoede opgroeien ook als volwassene arm zijn en onder sociale uitsluiting lijden.

Recent wees ook de Commissie Sociaal Minimum (2023) nadrukkelijk op de negatieve gevolgen van bestaansonzekerheid en armoede onder kinderen. Dat gaat ten koste van de leerprestaties, fysieke en mentale gezondheid en toekomstkansen. De commissie stelt dat de positie van kinderen binnen het stelsel van het sociale minimum moet worden versterkt.

## Kinderarmoede in Nederland

In 2021 waren er in Nederland 231.000 kinderen die onder de armoedegrens leefden (figuur 1). Als grens hanteren we het niet-veel-maar-toereikend-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De armoede onder kinderen ligt beduidend hoger dan de gemiddelde armoede onder de totale bevolking, en is bijna twee keer zo hoog als het aantal 65-plussers in armoede. In procenten is het verschil iets minder groot: 7,5 procent van de kinderen leeft in armoede versus 4,4 procent van de 65-plussers.

Tussen 2011 en 2021 daalde zowel de gemiddelde armoede als de armoede onder kinderen. Het Centraal Planbureau (2023) heeft ramingen gemaakt voor de jaren daarna. In de periode 2021–2023 neemt het armoedepercentage, ook onder kinderen, verder af. Dat komt door de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen, verhoging van de toeslagen en een pakket aan steunmaatregelen voor huishoudens met een laag inkomen.

Als in 2023 een einde komt aan de steunmaatregelen, dan zal de armoede echter volgens de verwachting van het CPB sterk oplopen. In 2025 zouden we uitkomen op 260.000 kinderen in armoede, oftewel 7,9 procent. Per saldo een stijging ten opzichte van 2021, terwijl het kabinet een halvering ten doel had gesteld.

De Commissie Sociaal Minimum (2023) concludeert ook dat gezinnen met kinderen vaker geld tekort heb-

ben dan andere huishoudenstypen. Dat geldt alleen niet voor de alleenstaande ouder met één of twee kinderen (en huishoudens met AOW). Deze positieve uitzondering is het gevolg van de 'alleenstaande-ouderkop' (voorheen de alleenstaande-ouderenkorting). Verder blijkt dat de tekorten oplopen naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn, én naarmate er meer oudere kinderen zijn. Dat komt doordat de uitgaven voor kinderen fors toenemen met de leeftijd, terwijl de kinderbijslag en het kindgebonden budget slechts in beperkte mate stijgen met de leeftijd. De maandtekorten kunnen fors zijn: alleenstaanden en stellen zonder kinderen komen bijna 100 tot 200 euro per maand tekort, terwijl een paar met kinderen te maken kan krijgen met een tekort van circa 200 tot bijna 500 euro per maand.

### Europees perspectief

In vergelijking met andere EU-lidstaten is de armoede onder kinderen in Nederland relatief laag (figuur 2). Nederland komt op de zesde plaats van 22 EU-landen. Slovenië, Finland en Denemarken scoren het best, terwijl de kinderarmoede in Italië en Spanje het hoogst is. Hierbij is er uitgegaan van de EU-definitie van armoede, waarbij wordt gesproken van het risico op armoede bij een inkomen lager dan zestig procent van het mediane gestandaardiseerde inkomen in een land.

Eigen onderzoek wijst uit dat Nederland er na Portugal het minst in slaagt om door middel van sociale uitkeringen de armoede onder kinderen terug te dringen; Ierland, Duitsland en Finland slagen hier het beste in (zie Caminada et al. (2021) voor de gehanteerde methode).

Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen in het feit dat kindregelingen in Nederland minder genereus zijn dan in veel andere landen. De publieke uitgaven aan regelingen voor gezinnen in Nederland liggen een stuk lager dan het EU-gemiddelde (figuur 3). De beschikbare data laten niet toe om een rechtstreekse relatie te leggen tussen de uitgaven aan regelingen voor gezinnen en de reductie van kinderarmoede, maar figuur 4 laat zien dat er wel een negatieve correlatie is waar te nemen tussen de hoogte van de desbetreffende uitgaven en de kinderarmoede (Nygård et al., 2019).

### Beleid

Op EU-niveau zijn er tal van initiatieven ontwikkeld om de armoede onder kinderen aan te pakken (Europese Commissie, 2021), zoals de bevordering van goede toegang tot voorzieningen op het terrein van onderwijs, zorg, kinderopvang, huisvesting en voeding. Middelen uit het Europees Sociaal Fonds dienen voor ten minste 25 procent te worden besteed aan bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Minimuminkomensregelingen moeten adequate bescherming bieden. De Europese Raad (2021) heeft een aanbeveling gedaan om een 'Europees kindergarantie' in te stellen.

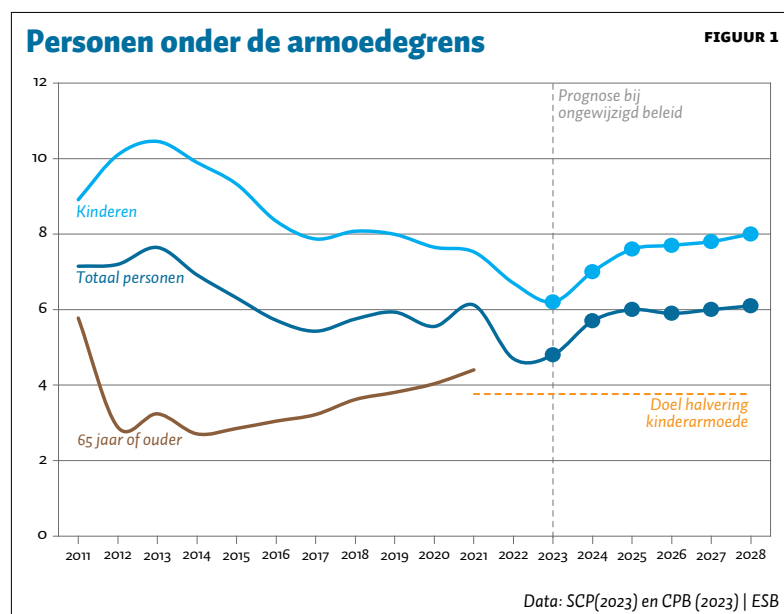
Ook in Nederland zijn er initiatieven om kinderarmoede aan te pakken. Zo heeft Nederland een Nationaal Plan Kindergarantie opgesteld, naar aanleiding van de aanbeveling van de Europese Raad (Ministerie van SZW, 2022a). Daarnaast heeft minister Schouten in een brief aan de Tweede Kamer de aanpak van armoede uiteengezet (Ministerie van SZW, 2022b).

Centraal element in de Nederlandse plannen is het bevorderen van gelijkwaardige kansen. Kinderen in arme gezinnen krijgen niet alleen te maken met geldtekorten, maar ook met achterstanden op andere terreinen. Daarom wordt er gekozen voor een integrale aanpak en een betere toegang tot diverse relevante voorzieningen, conform de aanbeveling van de Europese Raad. Voortijdige schooluitval moet worden voorkomen en de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt moet worden versterkt. Op financieel vlak wordt er ingezet op de aanpak van geldzorgen en problematische schulden, het verhogen van het besteedbaar inkomen van ouders met een laag inkomen en de verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Dit laatste is gerealiseerd per 1 januari 2023. De Commissie Sociaal Minimum werd ingesteld om te onderzoeken wat verschillende huishoudenstypen nodig hebben om rond te komen.

### De Commissie Sociaal Minimum

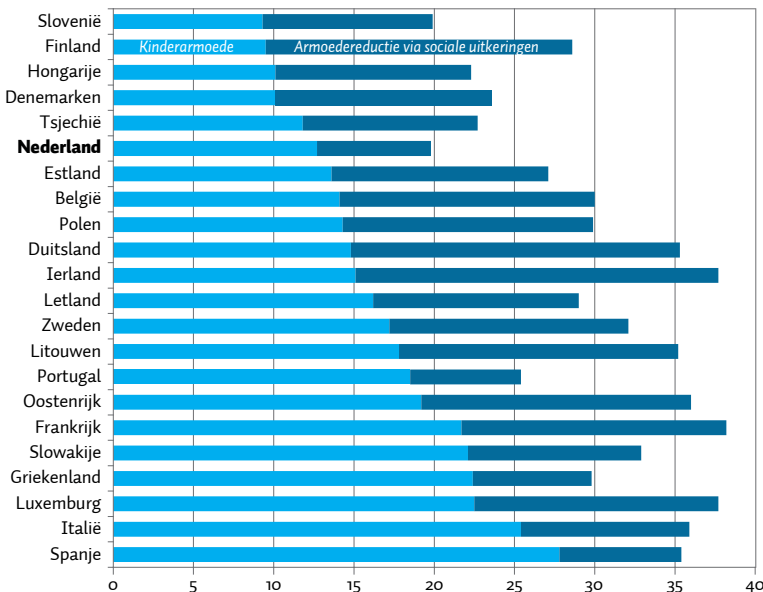
De Commissie Sociaal Minimum (2023) constateert dat het besteedbaar inkomen van veel huishoudens tekortschiet. Daarom is het advies om het besteedbaar inkomen van alle huishoudens te verhogen op het niveau van het sociale minimum (met uitzondering van de AOW). Daarnaast bepleit de commissie om specifiek de positie van huishoudens met kinderen te versterken.

Huishoudens met kinderen kunnen het beste gesteund worden door middel van een verhoging van de kinderbijslag of het kindgebonden budget, in het bijzonder wat betreft de bedragen voor oudere kinderen. Een verhoging van het kindgebonden budget is het meest gericht, hoewel inmiddels ook mensen met hogere inkomens hiervan profiteren. Nadeel van deze maatregel is een vergroting van de armoedeval, en de onzekerheid die er heerst rondom toeslagen. Een verhoging van de kinderbijslag is eenvoudiger, kent geen onzekerheid rondom terugbetaling, en leidt niet tot een vergroting van de armoedeval. Maar wel is de 'weglek' naar hogere inkomens wat groter. Daardoor is het effect van een aan het kindgebonden budget bestede euro op de



### Omvang kinderarmoede en reductie via sociale uitkeringen in 22 EU-landen, 2022

FIGUUR 2

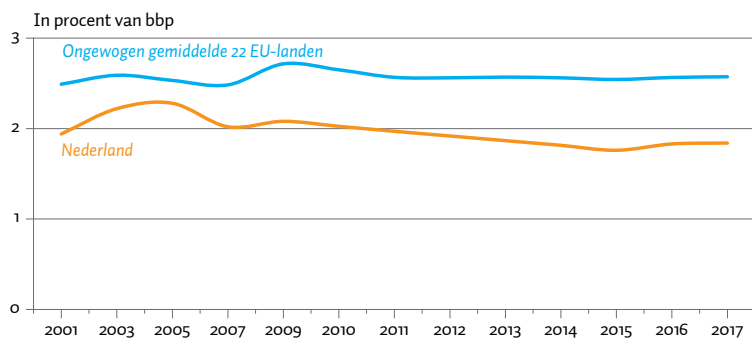


Noten: Europese armoedegrens ligt op zestig procent van het mediane gestandaardiseerde inkomen in het land. De figuur bevat 22 EU-landen: de hele EU-27 met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta en Roemenië.

Data: Eurostat (2023) | ESB

### Publieke sociale uitgaven aan gezinnen

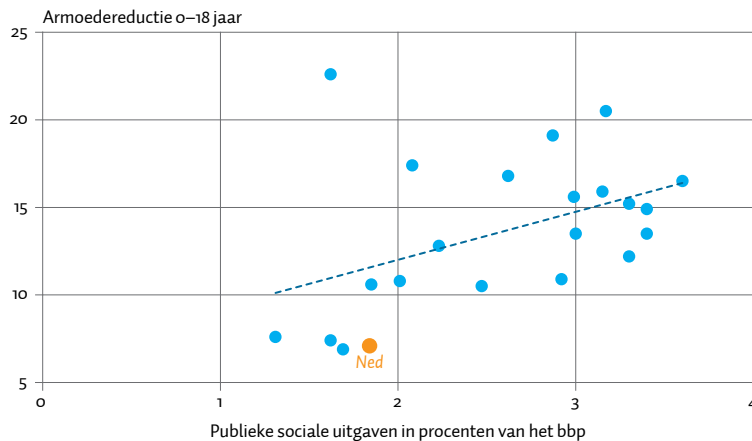
FIGUUR 3



Data: OESO (2023) | ESB

### Samenhang reductie kinderarmoede (2022) en publieke sociale uitgaven aan gezinnen (2017)

FIGUUR 4



Noot: De figuur bevat 22 EU-landen: de hele EU-27 met uitzondering van Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Malta en Roemenië

Data: Eurostat (2023), OESO (2023) | ESB

kinderarmoede (net) iets groter dan een euro van de kinderbijslag. Omdat de inkomenspositie van alleenstaande ouders met één of twee kinderen al relatief minder ongunstig is, zou er ter compensatie de alleenstaande-ouderkop kunnen worden verlaagd.

De commissie spreekt geen voorkeur uit en laat scenario's zien met zowel een verhoging van het kindgebonden budget als een verhoging van de kinderbijslag, voor bedragen rond de 100 euro per maand (afhankelijk van het aantal kinderen, dan wel de leeftijd van de kinderen). Het totale pakket dat de commissie adviseert, heeft een budgettair beslag van circa zes miljard euro. Als daarvan drie miljard wordt besteed aan verbetering van de kindregelingen kan daarmee de kinderarmoede met 2,2 tot 3,0 procentpunt worden verminderd. Vanzelfsprekend kunnen andere onderdelen van het pakket, waaronder verhoging van het minimumloon en de bijstand, ook bijdragen aan het terugdringen van de kinderarmoede.

### Steviger beleid nodig

Daartoe opgeroepen door een breed gesteunde motie in de Tweede Kamer, trekt het demissionair kabinet in de begroting 2024 ruim 2 miljard euro uit om de koopkracht van vooral de laagste inkomens te ondersteunen (Rijksoverheid, 2023). Daarvan wordt 1,1 miljard euro gebruikt om het kindgebonden budget te verhogen. Hiermee kan de stijging van de kinderarmoede die bij ongewijzigd beleid zou optreden worden omgebogen in een daling van 6,2 procent in 2023 naar 5,1 procent in 2024. Maar de ambitieuze doelstelling om de kinderarmoede te halveren wordt hiermee niet gehaald, want daarvoor is 3 miljard euro nodig (Commissie Sociaal Minimum, 2023). Steviger beleid blijft daarvoor nodig.

### Literatuur

Caminada, K., K. Goudswaard, C. Wang en J. Wang (2021) Antipoverty effects of various social transfers and income taxes across countries. *Social Indicators Research*, 154(3), 1055-1076.

CPB (2023) *Augustusraming 2023 (cMEV 2024)*. Centraal Planbureau, 17 augustus.

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025 - VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op [www.kabinetformatie.nl](http://www.kabinetformatie.nl).

Commissie Sociaal Minimum (2023) *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum*. Commissie Sociaal Minimum Rapport I, 30 juni.

Europese Commissie (2021) *Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*. Te vinden op [op.europa.eu](http://op.europa.eu).

Europese Raad (2021) *Aanbeveling van de Raad tot instelling van een Europese kindergarantie*. Europese Raad, 2021/1004. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

Eurostat (2023) *Database At-risk-of-poverty rate by detailed age group - EU-SILC survey*. Update 26 juli. Te vinden op [data.europa.eu](http://data.europa.eu).

Rijksoverheid (2023) *Miljoenennota 2024*. Kamerstuk 36410, nr.1.

Ministerie van SZW (2022a) *Nationaal Plan Kindergarantie*. Kamerstuk 24515, nr. 638.

Ministerie van SZW (2022b) *Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Brief aan de Tweede Kamer, 2022-0000152702, 12 juli.

Nygård, M., M. Lindberg, F. Nyqvist en C. Härtull (2019) The role of cash benefit and in-kind benefit spending for child poverty in times of austerity: An analysis of 22 European countries 2006-2015. *Social Indicators Research*, 146(3), 533-552.

OESO (2023) *OECD Family Database*. Te vinden op [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

SER (2017) *Opgroei zonder armoede*. Sociaal-Economische Raad, Advies 17(03).

SCP (2023) *Op weg naar een nieuwe armoedegrens*. Bijlage Update armoedecijfers, 30 juni. Sociaal en Cultureel Planbureau.