



Centraal Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau
Centraal Bureau voor de Statistiek

CPB/SCP/CBS Notitie | 31 oktober 2018

Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede

*Op verzoek van
het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid*



Notitie CPB, SCP en CBS

Aan: Dr. B. ter Haar, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Datum: 31 oktober 2018

Betreft: Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede

Centraal Planbureau
T 088 9846 000
www.cpb.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek
T 045 570 60 00
www.cbs.nl

Sociaal en Cultureel Planbureau
T 088 9846 300
www.scp.nl

Contactpersonen
Patrick Koot,
Rob Euwals (CPB)
Benedikt Goderis,
Stella Hoff (SCP)
Wim Bos,
Ferdy Otten (CBS)

Gezamenlijk onderzoek

- Centraal Planbureau (CPB)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede

1 Achtergrond

De SER heeft in zijn advies 'Opgroeien zonder armoede' de aanbeveling gedaan voor een kwantitatieve reductiedoelstelling met betrekking tot het aantal kinderen in armoede. Deze doelstelling kan richting geven aan beleid en de effecten daarvan. De SER heeft daarbij aangegeven dat de doelstelling los van de stand van de economie geformuleerd moet worden. De Kinderombudsman ondersteunt deze aanbeveling en geeft aan dat het aantal kinderen dat in armoede leeft ieder jaar omlaag moet¹. Het Rijk moet hieraan (volgens de Kinderombudsman) concrete doelstellingen verbinden op landelijk en gemeentelijk niveau.

¹ <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2017.12.05RapportAllekinderenkansrijk.pdf>.

2 Onderzoeksvraag aan CPB, SCP en CBS en reactie

Het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn door het kabinet verzocht om gezamenlijk te onderzoeken of het mogelijk is tot eenduidige armoede-indicatoren te komen die bruikbaar zijn voor een eventuele reductiedoelstelling voor armoede onder kinderen.² Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft hierbij de volgende formele onderzoeksvraag gedefinieerd voor het CPB, SCP en CBS:

Is het mogelijk om (een) samenhangende, eenduidige, meetbare indicator(en) te maken die inzicht geeft/geven in de verschillende facetten van kinderen in armoede? Wat zijn de voors en tegens van deze indicator(en)?

Naar aanleiding van deze vraag hebben CPB, SCP en CBS samen een inventarisatie uitgevoerd naar de mogelijkheden om de verschillende facetten van kinderarmoede in kaart brengen. Hieruit concluderen we dat het goed mogelijk is om hier inzicht te geven, door bovenop de bestaande indicatoren van het SCP en CBS een set van indicatoren te ontwikkelen die deze facetten in kaart brengt. Juist vanwege de verschillende facetten van kinderarmoede vinden wij het niet wenselijk om de bestaande indicatoren van het CBS en SCP te integreren tot een enkele indicator. In plaats daarvan zouden deze indicatoren (die zich vooral richten op inkomensarmoede) uitgebreid kunnen worden met meer facetten, zoals het hebben van vermogen, de toegankelijkheid van onderwijs en zorg, schoolprestaties, gezondheid, en leefomgeving. Hieronder zetten we de belangrijkste conclusies van de inventarisatie op een rij (voor een nadere toelichting verwijzen we naar paragraaf 1.3):

- Wij denken als samenwerkende partijen dat het mogelijk is om een goed landelijk beeld te krijgen van het aspect kinderarmoede. Er is al veel informatie beschikbaar en met extra toevoegingen zou dit beeld gecompleteerd kunnen worden.
- CBS en SCP hanteren momenteel verschillende indicatoren voor het meten van (inkomens)armoede. Met deze indicatoren kan ook specifiek inzicht worden gegeven in armoede onder kinderen (onder de 18 jaar). De verschillende indicatoren voor het meten van armoede zijn goed onderbouwd en kunnen dan ook goed naast elkaar bestaan.
- De indicatoren van het CBS en SCP zijn te prefereren boven de indicatoren die internationaal worden gehanteerd. De internationale indicatoren, zoals van de

² Kamerbrief: Kabinetsreactie op SER-advies 'Opgroeien zonder armoede' en reactie op rapport Kinderombudsman 'Alle kinderen kansrijk', 6 april 2018 (Kamerstukken II, 24515, nr. 430).

OECD, geven inzicht in de relatieve armoede (relatief ten opzichte van het gemiddelde inkomensniveau in het land), waardoor ze minder geschikt zijn om inzicht te geven in het structurele armoedeniveau.

- Om structurele kinderarmoede te meten zou er geschoond kunnen worden voor conjuncturele ontwikkelingen. Om de beste methode hiervoor in kaart te brengen is nader onderzoek nodig. Een vraag die we hierbij wel stellen is hoe wenselijk het schonen voor conjuncturele ontwikkelingen is, juist omdat armoede zo sterk gedreven wordt door de stand van de conjunctuur.
- De bestaande landelijke armoedecijfers houden geen rekening met de ondersteuning van het gemeentelijke armoedebeleid. Om dit wel te kunnen doen, is het nodig om een register van door de gemeente verstrekte voorzieningen te bouwen en bij te houden. Een deugdelijk dekkend register is onzes inziens alleen goed mogelijk als de gemeenten een 'aanleverplicht' krijgen opgelegd (bijvoorbeeld van SZW of BZK).
- Naast inkomensarmoede (die centraal staat bij CBS en SCP) zijn er ook bredere noties van armoede te onderscheiden, zoals de toegankelijkheid van onderwijs en zorg, schoolprestaties, gezondheid en leefomgeving. Om deze verschillende facetten goed in kaart te brengen, is uitgebreid aanvullend steekproefonderzoek nodig. Dit geeft dan een representatief, multidimensionaal beeld op landelijk niveau (en gaat gepaard met extra kosten).

3 Toelichting reactie CPB, SCP en CBS

De onderzoeksvraag is door het ministerie van SZW nader uitgewerkt tot vier deelvragen. Aan de hand van deze deelvragen geven CPB, SCP en CBS hieronder gezamenlijk hun reactie op de onderzoeksvraag.

Vraag 1:

Er zijn verschillende indicatoren van armoede in omloop die zowel verschillen in de meting van minimale behoeften als in de meting van het besteedbaar inkomen. Zijn de verschillen te overbruggen om tot (een) eenduidig meetbare indicator(en) te komen?

Antwoord vraag 1:

Armoede is een complex fenomeen dat zich niet in één indicator laat vangen. Het SCP en het CBS gebruiken daarom verschillende indicatoren om de omvang en ontwikkeling van armoede zo goed mogelijk te beschrijven. Uitgaande van een meting op grond van het inkomen op huishoudensniveau betreffen de verschillen met name de vaststelling van de hoogte van de armoedegrens en het gehanteerde inkomensbegrip. Om de verschillende facetten van kinderarmoede in kaart te brengen vinden wij het niet wenselijk om de bestaande indicatoren van het CBS en

SCP te integreren tot een enkele indicator, maar handhaven we beide indicatoren om de problematiek vanuit beide invalshoeken te bekijken. Beide indicatoren zijn tevens geschikt om specifiek inzicht te geven in armoede onder kinderen (onder de 18 jaar).

De indicatoren van het CBS en SCP zijn te prefereren boven de indicatoren die internationaal worden gehanteerd. De internationale definities, zoals van de OECD, geven inzicht in de relatieve armoede (relatief ten opzichte van het gemiddelde inkomensniveau in het land), waardoor ze minder geschikt zijn om inzicht te geven in het structurele armoedeniveau. Bovendien is de vraag of de bijbehorende indicatoren armoede meten of eigenlijk meer inkomensongelijkheid. De beleidsmatige inkomensgrens (110%-130% van het sociaal minimum) die gemeentes hanteren is vanuit uitvoeringsoogpunt begrijpelijk, maar is gebaseerd op politieke keuzes en is daarom eveneens minder geschikt voor de onderzoeksvraag dan de indicatoren van het SCP en CBS.

Nadere toelichting definities armoede

Hieronder gaan we nader in op de definities van het CBS en het SCP.

- Het CBS gebruikt de *lage-inkomensgrens* voor het afbakenen van het risico op armoede. Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtniveau en is afgestemd op de koopkracht van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op een relatief hoog niveau lag. Jaarlijks wordt de lage-inkomensgrens aangepast voor de prijsontwikkeling. Voor een alleenstaande lag deze grens in de afgelopen periode op ongeveer 110% van het bijstandsniveau.
- Het SCP stelt zijn armoedegrens vast aan de hand van minimumreferentiebudgetten van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) en aanvullende analyses. De centrale indicator, het *niet-veel-maar-toereikendbudget*, omvat de minimale uitgaven aan basale zaken zoals voeding en wonen, en houdt daarnaast rekening met minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Voor de jaren na het startjaar past het SCP de armoedegrens aan op basis van de stijging van de gemiddelde uitgaven aan voeding, kleding en wonen in Nederland. Door deze indexering beweegt de grens (gedeeltelijk) mee met het welvaartsniveau.

Niet alleen de hoogte van de armoedegrens, maar ook het gehanteerde inkomensbegrip verschilt tussen SCP en CBS. Zo neemt het SCP de huurtoeslag, en de kosten van kinderopvang (na aftrek van de kinderopvangtoeslag) wel mee en het CBS niet, en brengt het SCP niet-vergoede ziektekosten in mindering. Vanwege ontbrekende gegevens wordt de kinderalimentatie in geen van beide inkomensbegrippen meegenomen. Beide indicatoren voor het meten van armoede zijn goed onderbouwd. Beide indicatoren belichten hetzelfde deel van het verhaal, namelijk de inkomensarmoede, maar wel vanuit een ander perspectief. Hoewel CBS en SCP beide de voorkeur geven aan hun eigen indicator – die zijn immers niet zonder

reden op deze wijze tot stand gekomen – hebben de afgelopen tien jaar bewezen dat de indicatoren goed naast elkaar kunnen bestaan.

Vraag 2:

Kan er, terugkijkend naar de ontwikkeling van armoede sinds 2000, inzicht worden gegeven in de invloed van de conjunctuur op armoede en is er, los van de stand van de economie, iets te zeggen over de ontwikkeling van armoede?

Antwoord vraag 2:

Ontwikkelingen in armoede en het armoedeniveau zijn onder andere te verklaren uit conjuncturele ontwikkelingen. Daarnaast kent het armoedeniveau een meer structurele component, die los staat van de conjunctuur. Onzes inziens zijn er verschillende manieren om deze structurele component in kaart te brengen:

1. Maak een inschatting van de relatie³ tussen armoede en conjunctuur, en haal op basis hiervan de conjunctuurcomponent uit de armoedecijfers. Het voordeel van deze aanpak is dat de relatie tussen armoede en conjunctuur empirisch wordt vastgesteld en dat het armoedecijfer dus geschoond wordt. Als maat voor de conjunctuur kan werkloosheid genomen worden. De nadelen zijn dat voor deze aanpak een langere tijdreeks (zonder trendbreuken) nodig is over armoede en dat de veronderstellingen voor een zuivere schatter in de praktijk niet voor de hand liggend zijn. Bovendien is het lastig onderscheid te maken in de effecten van inkomensbeleid op armoede en conjunctuur.
2. Maak op basis van het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB^[1] een decompositie van conjunctuureffecten en overige effecten. Het voordeel van deze aanpak is dat microsimulatie bij uitstek geschikt is om onderscheid te maken in verschillende typen effecten, zoals ontwikkelingen in werkloosheid, vergrijzing en ontwikkelingen in het inkomen. Nadeel van MIMOSI is evenwel dat het uitgaat van de 'gesimuleerde' armoede⁴ en niet van de feitelijke.
3. Breng langdurige armoede in kaart. CBS en SCP rapporteren beide ook over het aandeel langdurige armen in Nederland. Deze cijfers zijn minder gevoelig voor conjunctuur dan de cijfers op een bepaald peilmoment. Hierbij ligt het voor de hand niet alleen te kijken naar inkomen, maar naar meerdere dimensies, waaronder vermogen. Voordeel van deze cijfers is dat deze relatief eenvoudig te gebruiken en te interpreteren zijn. Nadeel is dat deze cijfers niet volledig de conjunctuur buiten beeld houden en dat ze geen rekening houden met kortdurende armoede die niet door conjuncturele ontwikkelingen wordt verklaard (langdurige armoede is niet gelijk aan structurele armoede).

³ Gebruik makend van econometrische modellen.

^[1] <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergronddocument-30mrt2016-mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loon.pdf>.

⁴ Het microsimulatiemodel MIMOSI maakt thans ramingen op basis van het inkomenspanelonderzoek 2013. Het CPB is voornemens in 2019 over te stappen op een actueel inkomensbestand.

Geen van de bovenstaande drie methoden levert een volledig perfect beeld op van de structurele ontwikkeling van armoede en elk van de methoden heeft zijn eigen voor- en nadelen. Nader onderzoek is nodig om een definitieve keuze te kunnen maken. Een vraag die we hierbij wel stellen is hoe wenselijk het schonen voor conjuncturele ontwikkelingen is, juist omdat armoede zo sterk gedreven wordt door de stand van de conjunctuur. Effecten van beleid en conjunctuur zijn lastig van elkaar te scheiden.

Opgemerkt wordt ten slotte dat opties 1 en 2 gepaard gaan met additioneel onderzoek (optie 1) en het ombouwen van MIMOSI (optie 2) en dat hier kosten aan verbonden zijn.

Vraag 3:

De bestaande landelijke armoedecijfers geven geen gedetailleerd en volledig inzicht in de ondersteuning van het gemeentelijke armoedebeleid. Lokale voorzieningen, zoals inkomensondersteuning in natura en kwijtschelding van lokale lasten, kunnen daarnaast in veel gevallen van invloed zijn op de bestedingsruimte van huishoudens of kunnen bijdragen aan sociale participatie. Is het mogelijk lokaal armoedebeleid wel mee te rekenen en kan hierin ook het niet-gebruik van regelingen worden meegenomen?

Antwoord vraag 3:

Het huidige armoedebeleid is voor een belangrijk deel belegd bij de gemeenten. In het kader van de Participatiewet voeren zij onder andere de bijzondere bijstand en de individuele inkomensvoet uit. Tevens wordt een brede waaier van sociale voorzieningen in natura aangeboden, zeker in het geval van kinderen (denk aan het kindpakket), die tussen gemeenten verschillen in type en omvang. De beschikbaarheid van gegevens van gemeentelijke maatregelen vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het meten van gemeentelijk armoedebeleid inzake (kinder-)armoede. Op dit moment zijn dergelijke gegevens niet systematisch voor alle gemeenten voorhanden, zodat niet kan worden bepaald wat specifiek voor kinderen met kans op armoede wordt gedaan.

Nadere toelichting antwoord 3

Om dit wel te kunnen vaststellen is het noodzakelijk een register te bouwen en bij te houden, waarin voor ieder huishouden de door de gemeente verstrekte voorzieningen in het kader van (kinder-)armoede worden gespecificeerd. CPB, SCP en CBS zijn van mening dat een deugdelijk dekkend register alleen mogelijk is als de gemeenten een 'aanleverplicht' krijgen opgelegd (bijvoorbeeld vanuit SZW of BZK). SZW kan de uitvoering eventueel bij het CBS beleggen. Een lastig probleem hierbij is om de uiteenlopende gemeentelijke voorzieningen inzake (kinder-)armoede onder één noemer te brengen. Daarom zou eerst een pilot uitgevoerd kunnen worden waarin de bouw van een register vooralsnog beperkt wordt tot de G4-gemeenten. Met de opgedane kennis en inzichten kan dan later de overstap naar alle gemeenten

worden gemaakt. In de vier grote steden leven de meeste arme huishoudens en ze dekken meer dan de helft van het aantal kinderen met armoedeproblematiek.

Bij beschikbaarheid van een dekkend register van huishoudens met specificaties van ontvangsten van gemeentelijke armoedevorzieningen is het tevens mogelijk om het (volledige) niet-gebruik van voorzieningen zichtbaar te maken. In combinatie met de CBS-inkomensgegevens uit het IIVS (Integraal Inkomens- en Vermogenssysteem) is eenvoudig vast te stellen welk deel van de doelgroep van het armoedebeleid geen enkele vorm van gemeentelijke armoedevoorziening heeft ontvangen. Het wordt echter een stuk lastiger om te achterhalen waarom deze rechthebbenden geen voorzieningen hebben ontvangen en ook om het gedeeltelijke niet-gebruik van voorzieningen te doorgronden. Om deze twee aspecten te onderzoeken zou je per gemeente een steekproef van voldoende omvang onder de armen moeten uitzetten en vervolgens per type voorziening moeten vragen naar de reden van het niet-gebruik. Het CPB, SCP en CBS hebben grote twijfels bij de haalbaarheid van dit onderzoek.

Bij beschikbaarheid van informatie over gemeentelijke voorzieningen, is de vraag hoe deze zijn in te passen in het inkomen. Men kan beargumenteren dat de voorzieningen alle in het besteedbaar inkomen moeten worden meegeteld, aangezien zij ervoor zorgen dat er evenredig meer inkomen beschikbaar is voor andere uitgavenposten. Aan de andere kant gaat het bij deze voorzieningen gewoonlijk om iets extra's in het kader van sociale participatie en blijven de bestedingen aan de basisbehoeften gelijk. In die zin is er dus geen sprake van het vrijkomen van extra besteedbaar inkomen.

Vraag 4:

De bestaande cijfers geven geen inzicht in sociale uitsluiting en 'kansarmoede'. Kunnen we, los van inkomensondersteuning en gemeentelijke voorzieningen, zicht krijgen op de andere componenten hiervan zoals de toegankelijkheid van onderwijs en zorg, schoolprestaties, gezondheid, leefomgeving en de opbouw van sociaal kapitaal?

Antwoord vraag 4:

Ten behoeve van de door SZW gewenste, brede beschrijving van kinderarmoede is het nodig om naast de materiële component ook de mate van sociale uitsluiting van kinderen mee te nemen. CPB, SCP en CBS zouden dan een (multidimensionale) overall-indicator willen ontwikkelen van kinderarmoede volgens een en/of-variant, en wel op basis van een kritisch inkomenscriterium (zowel lage-inkomensgrens als niet-veel-maar-toereikendgrens) en/of een indicatie van problematische schulden en/of een (multidimensionale) indicatie van sociale uitsluiting van kinderen.

Nadere toelichting antwoord 4

CBS en SCP stellen in hun publicaties veelal de inkomensarmoede centraal. Er zijn echter ook bredere noties van armoede te onderscheiden. Zo wordt inkomensarmoede ook wel in combinatie met indicatoren van sociale uitsluiting gezien of (nog breder) wordt armoede beschouwd als een multidimensionaal probleem: mensen ervaren niet alleen een tekort aan inkomen, maar ook op het terrein van bijvoorbeeld inkomenszekerheid, opleiding, gezondheid, vermogensbuffers en veiligheid zijn er achterstellingen. Volwassenen en kinderen kunnen hierdoor belemmerd worden in het volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. Bij volwassenen gaat het om beperkte sociale participatie, een gebrek aan normatieve integratie, een verminderde toegang tot sociale grondrechten en materiële deprivatie. Voor kinderen vertaalt zich dit in zaken als spelen met vriendjes of het maken van uitstapjes, pestgedrag of spijbelen, de aanwezigheid van veilige speelplekken in de buurt en het hebben van een eigen kamer.

Het IIVS van het CBS voorziet in de benodigde inkomens- en vermogensgegevens. De informatie over sociale uitsluiting zou moeten worden ingewonnen met een nieuw op te zetten survey onder (ouders van) minderjarige kinderen deel uitmakend van een huishouden met weinig inkomen of door aansluiting op een reeds lopende leefsituatiesurvey, zoals de CBS-onderzoeken EU-SILC of Sociale Samenhang en Welzijn. Hiervoor zou ook de door het SCP ontwikkelde ASOUK⁵-vragenlijst gebruikt kunnen worden. Deze is speciaal ontworpen om sociale uitsluiting bij kinderen valide te meten.

Om ook de kansarmoede van kinderen in beeld te brengen zullen aanvullend op de vragen naar sociale uitsluiting ook vragen naar de leefsituatie in de enquête moeten worden opgenomen. Het betreft dan gegevens van leefsituatieonderwerpen die niet in integrale registers beschikbaar zijn. Daarnaast is ter vergelijking ook een controlegroep van niet-arme kinderen nodig die dezelfde vragen over sociale uitsluiting en aanvullende leefsituatieonderwerpen krijgt voorgelegd als de steekproef van arme kinderen. Hiermee kan worden gekeken in welke mate de uitsluiting samenhangt met het opgroeien in inkomensarmoede. Voor beantwoording van deze vraag is dus uitgebreid aanvullend steekproefonderzoek nodig, hetgeen gepaard gaat met extra kosten (dit moet nader bekeken worden, maar een eerste schatting bedraagt ruim 1,7 miljoen euro per meting⁶). Ten slotte merken we op dat dit een representatief beeld geeft op landelijk niveau, maar niet van individuele gemeentes in Nederland. Het is de vraag in hoeverre gemeentes beoordeeld kunnen worden op het halen van de doelstelling (nog los van de vraag of dat wenselijk zou zijn, aangezien dit raakt aan de verhouding tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden).

⁵ Armoede en sociale uitsluiting bij kinderen.

⁶ Deze kosten zijn gebaseerd op een steekproef van netto 5000 respondenten, waarvan circa de helft in de vorm van face-to-face interviews met een *native speaker* als interviewer.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Sociaal en Cultureel Planbureau
Centraal Bureau voor de Statistiek

Oktober 2018