

# ANNEX A: TOELICHTING OP BEOOGDE EFFECTEN

## *Halvering van aantal mensen in armoede in 2030*

De doelstelling is een halvering van het aantal personen in armoede in 2030<sup>1</sup>. Bij armoede onderscheiden we twee typen financiële problemen die samen of los kunnen spelen: mensen hebben te weinig inkomen (I), en/of mensen hebben hogere uitgaven dan gemiddeld (II). Daarnaast zien we dat mensen in armoede vaak een verminderd welzijn en/of verminderd doenvermogen ervaren. Hierbij kan armoede de oorzaak zijn van het verminderde welzijn/doenvermogen, maar kan het verminderde welzijn/doenvermogen ook de oorzaak zijn van armoede, en vaak spelen beide mechanismen een rol (III).

- I. Veel huishoudens hebben een **inkomen hebben dat te laag** is om hun rekeningen te betalen, zelfs als zij alleen de noodzakelijke uitgaven doen (inkomen onder NVMT-budget<sup>2</sup>).
  - Dit probleem zien we in de hoogste mate bij huishoudens die van een uitkering leven (263.000) Zelfs bij huishoudens met loon (211.000)<sup>3</sup> en pensioen (99.000) als voornaamste inkomensbron komt dit voor, hoewel momenteel bij deze groepen probleem relatief aanzienlijk kleiner is. De beste manier om uit de armoede te komen en te blijven is het aangaan van betaald werk.
  - **Om een reductie van armoede te realiseren zijn gerichte ingrepen om de bestaanszekerheid van mensen te vergroten noodzakelijk.**
  - Dit kan door inkomensbeleid, zoals de reeds ingevoerde verhoging van het minimumloon en daaraan gekoppeld de hoogte van de bijstand, maar ook door bijvoorbeeld te zorgen dat de inkomenssteun (zoals toeslagen) waar mensen recht op hebben beter gebruikt worden, mensen helpen om werk te vinden, of het aantal uren werk van werkenden armen vergroten. Aandacht voor voorspelbaarheid en zekerheid van inkomen is ook belangrijk, aangezien onvoorspelbaarheid en onzekerheid soms een belemmering vormen voor het maken van een stap richting meer inkomen (o.a. niet de stap maken van uitkering naar werk, geen gebruik maken van toeslagen).
  
- II. Daarnaast is er een groep mensen bij wie de **uitgaven hoger zijn dan het inkomen**, zelfs als ze een inkomen hebben waarbij ze normaliter niet in armoede zouden hoeven verkeren (inkomen boven NVMT-budget<sup>2</sup>).
  - Bij een deel van deze groep zijn de hoge uitgaven het resultaat van **een hoge specifieke kostenpost**, zoals hoge energiekosten door een tochtig huurhuis of hoge zorgkosten door een chronische ziekte. Ook kunnen de relatief hoge uitgaven worden veroorzaakt door het **aflossen van schulden**. Het aantal huishoudens waar dit speelt wordt in 2023 geraamd op 541.000 (na beleid uit Miljoenennota, voor beleid circa één miljoen)<sup>4 5</sup>. Circa 65% van deze huishoudens heeft

---

<sup>1</sup> We hanteren de SCP-definitie van armoede wat het besteedbaar inkomen van een huishouden vergelijkt met het 'niet-veel-maar-toereikend'-budget. Dit budget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken (voedsel, kleding en wonen), moeilijk-vermijdbare posten (verzekeringen, persoonlijke verzorging), en de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie

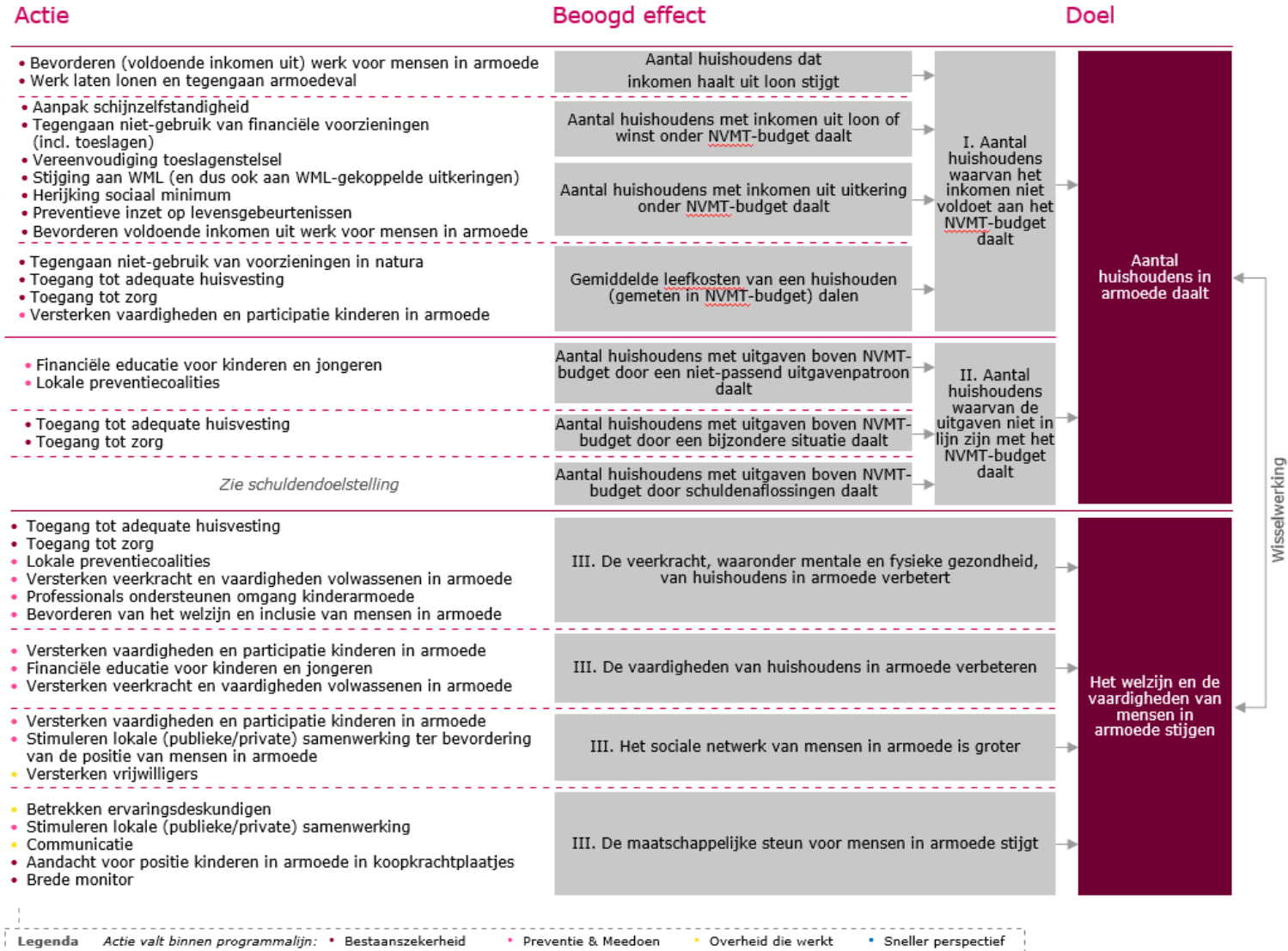
<sup>2</sup> Het 'niet-veel-maar-toereikend'-budget van het SCP. Omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken (voedsel, kleding en wonen), moeilijk-vermijdbare posten (verzekeringen, persoonlijke verzorging), en de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie

<sup>3</sup> CPB, Macro Economische Verkenning 2023, armoederaming 2022

<sup>4</sup> CPB, Macro Economische Verkenning 2023, stresstest kosten van levensonderhoud betaalbaarheidsrisico 2023 inclusief beleid (MEV)

<sup>5</sup> Deze huishoudens hebben te maken met een onbalans in inkomen en uitgaven. Of deze huishoudens daadwerkelijk in de problemen zitten is afhankelijk van hun aanpassingsvermogen: aanpassingen in inkomen of uitgaven, of de mogelijkheid om spaargeld aan te spreken

- een inkomen boven 120% van het sociaal minimum. Voor deze groep zijn, naast inkomen-verhogende maatregelen, gerichte maatregelen op het verminderen van deze kosteneffectief.
- Bij een ander deel van deze groep geldt dat de te hoge uitgaven het resultaat zijn van een niet-passend uitgavenpatroon. Hierbij kunnen een gebrek aan financiële vaardigheden, laaggeletterdheid of anders-taligheid of het hebben van een licht verstandelijke beperking een rol spelen. De groep met geldzorgen door een niet-passend uitgavenpatroon hebben we niet goed in beeld omdat het zicht op deze uitgaven beperkt is. Voor deze groep geldt dat educatieve en ondersteunende maatregelen alsook begeleiding kunnen bijdragen aan het bewuster omgaan met geld, beter organiseren van geldzaken, voorbereid zijn op (on)voorziene gebeurtenissen en verantwoord besteden.
  - Bij een groep mensen zijn de hogere uitgaven het gevolg van een **plotse verandering van inkomen en/of uitgaven**
    - **Specifieke levensgebeurtenissen** kunnen leiden tot een plotselinge verandering van inkomen en/of uitgaven, zoals het verliezen van werk, een echtscheiding of het krijgen van een kind en de daarmee gepaarde additionele uitgaven. Deze veranderingen vereisen een onmiddellijke aanpassing in gedrag, wat vaak niet zelfstandig en onmiddellijk lukt. Bij deze grote veranderingen moeten mensen standaard informatie en hulp krijgen bij de transitie naar een nieuwe financiële situatie.
    - Andere mensen raken in de problemen door **terugvorderingen** vanuit de overheid. Dit kan worden opgelost door de hoeveelheid terugvorderingen of de impact hiervan te verminderen (bijvoorbeeld door te kijken naar de stapeling van boetes en/of kosten).
- III. Tot slot bestaat er een wisselwerking tussen het hebben van een onbalans in inkomen en uitgaven en een **verminderd welzijn en/of verminderde vaardigheden** hebben. Onderliggend aan een onbalans in inkomen en uitgaven kan een gebrek aan welzijn en/of vaardigheden spelen. En in armoede leven versterkt het gebrek aan welzijn en/of vaardigheden verder. Verminderd welzijn en/of verminderde vaardigheden is dan ook zowel een mogelijke oorzaak als een mogelijk gevolg van armoede.
- Een tekort aan geld kan zoveel denkrimte in beslag nemen en stress veroorzaken dat er weinig mentale ruimte over is voor andere belangrijke zaken, zoals het zoeken van werk en het uitzoeken en invullen van alle formulieren voor Toeslagen. Inzetten op het verbeteren van het welzijn van mensen in armoede draagt dan ook zowel bij aan de kwaliteit van leven van mensen in armoede, als dat het armoede tegengaat.
  - Om een verbetering in het welzijn van mensen in armoede te realiseren moet er ingezet worden op een verbeterde veerkracht, op het ontwikkelen van vaardigheden en ten slotte op meer sociale en maatschappelijke steun voor mensen in armoede.



Figuur 1 – Beoogde resultaten van de voorgestelde acties en bijdrage aan armoededoelstellingen

### *Halvering van aantal kinderen in armoede in 2025*

De ambitie om het aantal kinderen in armoede in 2025 te halveren ten opzichte van 2015 betekent een vermindering van 148.000 kinderen ten opzichte van nu. Kinderarmoede is een afgeleide van armoede in het algemeen. Het aanpakken van de reeds omschreven probleemgebieden vermindert daarom ook rechtstreeks kinderarmoede. We zien echter nog enkele specifieke problemen die gepaard gaan met kinderarmoede en daaraan verbonden acties:

- I. We zien dat **gezinnen met drie of meer kinderen vaker een inkomen hebben dat structureel te laag is** om van rond te komen: bijna 50% van de kinderen in armoede leven in een gezin met minstens drie kinderen. Om kinderarmoede aan te pakken hebben inkomensmaatregelen die specifiek gericht zijn op deze groep veel impact.
- II. We zien veel gezinnen met kinderen waar **de ouder of ouders niet of weinig werken**, wat de kans op armoede verhoogt. We gaan gericht aan de slag om deze ouders te faciliteren en stimuleren om te werken en te helpen aan een baan.
- III. Een kind dat in armoede opgroeit, leeft vaker ook als volwassene in armoede. We willen deze **intergenerationele armoede doorbreken**. Vele mechanismen, zowel in het huishouden als in de omgeving, spelen een rol bij intergenerationele armoede. Daarom is een brede benadering hierbij essentieel, waarbij er wordt ingezet op kansgelijkheid in gezondheid en onderwijs, de ontwikkeling van vaardigheden, sociale participatie, en het verminderen van stress in de thuissituatie.

### *Halvering van aantal huishoudens met problematische schulden in 2030*

De ambitie van het kabinet is om het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halveren, een vermindering van bijna 300.000 huishoudens ten opzichte van nu. De belangrijkste oorzaken voor het grote aantal huishoudens met problematische schulden zijn:

- I. **Jaarlijks ontstaan er betalingsachterstanden bij een groot aantal huishoudens**, binnen deze groep ontwikkelen zo'n 80.000 huishoudens per jaar problematische schulden
  - o De meest voorkomende oorzaak hiervan is dat huishoudens de kosten van levensonderhoud niet meer kunnen betalen. Er ontstaan financiële problemen en huishoudens moeten het ene gat met het andere dichten. Het verminderen van armoede heeft daarom een groot effect op het verminderen van het aantal mensen met problematische schulden.
  - o Er zijn specifieke levensgebeurtenissen zoals 18 jaar worden, het verliezen van werk of een echtscheiding die van invloed zijn op iemands financiële situatie en waardoor iemand kwetsbaarder is voor armoede. Dit zijn ook belangrijke oorzaken van schuldenproblematiek. Zo is de kans dat iemand problematische schulden ontwikkelt nadat diegene in de bijstand of werkloosheidswet terecht is gekomen twee tot vier keer zo groot als bij iemand die niet in recentelijk in de bijstand of werkloosheidswet terecht is gekomen<sup>6</sup>. Gerichte interventies om mensen die zo'n levensgebeurtenis meemaken voor te lichten en hulp te bieden zijn daarom effectief. Daarnaast zien we ook dat een groep mensen een niet-passend uitgavenpatroon hebben, ook als hun inkomsten voldoende zouden zijn voor de kosten van levensonderhoud. Hier helpt investeren in educatie en regelgeving om gemakkelijk lenen en uitgeven moeilijker te maken.
- II. **Schulden kunnen in rap tempo verergeren en zich opstapelen**
  - o Kleine schulden worden al snel grote schulden. Bij mensen die zich melden bij schuldhulp zijn schulden vaak al hoog opgelopen. Zij hebben vaak te maken met veel verschillende schuldeisers. Afgelopen jaar was het gemiddeld schuldbedrag van mensen die zich melden bij schuldhulp bijna 43.000 euro en hadden melders gemiddeld te maken met 13 schuldeisers<sup>7</sup>. Door schaamte en langdurige stress of psychische problemen veroorzaakt door geldzorgen trekken mensen niet zo snel zelf aan de bel. Ook een laag vertrouwen in de overheid kan ervoor zorgen dat mensen

<sup>6</sup> CBS Schuldenproblematiek in beeld, Life events voorafgaand aan geregistreerde problematische schulden (peilmoment oktober 2021)

<sup>7</sup> NVVK jaarverslag 2021

lang wachten met hulp zoeken. Een opstapeling van schulden, incassokosten, gerechtelijke kosten en aanmaningen zorgen er dan voor dat de schuld snel groeit.

- Om een vermindering in het aantal huishoudens met problematische schulden te realiseren, willen we huishoudens ondersteunen zodra zij tegen betalingsproblemen aanlopen. Dit doen we door in te zetten op vroegsignalering en sneller te acteren op die signalen. Op deze manier kunnen zij vaak geholpen worden met een relatief eenvoudige oplossing en kunnen problematische schulden voorkomen worden.
- Ook gaan we zorgen dat schulden minder snel kunnen opstapelen, bijvoorbeeld door in te zetten op eerlijk en maatschappelijk verantwoord incassobeleid.

III. **Huishoudens** die in een situatie van problematische schulden terecht zijn gekomen, zoeken en krijgen niet snel genoeg passende en effectieve hulp

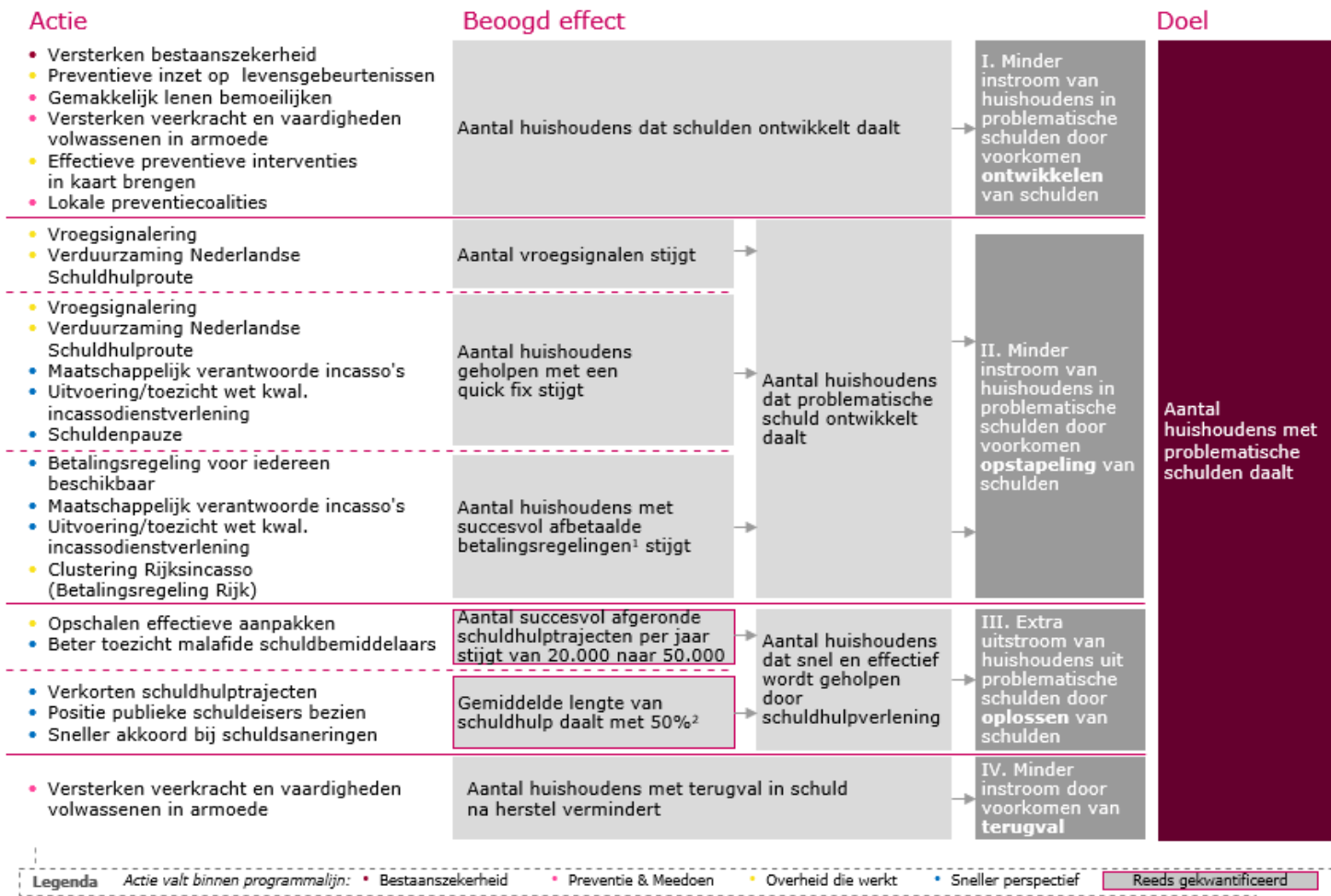
- Bij betalingsachterstanden lukt het niet altijd om een betalingsregeling te treffen waarmee mensen hun openstaande rekeningen gespreid kunnen betalen. Het voor iemand met schulden makkelijker worden om een betalingsregeling af te spreken met de schuldeisers.
- Schuldhulptrajecten zijn voor jongeren en ondernemers in het bijzonder onvoldoende toegankelijk, en het duurt vaak lang voordat er afspraken zijn gemaakt met de schuldeisers en aflossing en kwijtschelding van start kan. Een schuldregeling is een hele opgave, er wordt veel van mensen gevraagd. Niet iedereen is bereid of kan daadwerkelijk doen wat er wordt gevraagd.
- Dit kan worden opgelost door de toegang tot schuldhulpverlening te verbreden en door aanpakken die bewezen effectief zijn op grotere schaal te gaan toepassen, zoals saneringskredieten. Daarnaast helpt het om zowel de aanlooptijd als de duur van schuldhulptrajecten zelf te verkorten, zodat huishoudens sneller perspectief krijgen op een schone lei en financieel zorgeloze toekomst.

IV. **Huishoudens vallen terug na herstel** in problematische schulden

- Bijna 20% van de huishoudens die hun betalingsprobleem hebben opgelost, krijgt binnen zes maanden nadat de problematische schulden zijn opgelost opnieuw te maken met financiële problemen<sup>8</sup>. Tijdens het schuldhulptraject heeft iemand geen enkele reserve kunnen opbouwen en hebben dus ook geen buffer bij een volgende tegenslag. Tegelijkertijd verdwijnt iemand na het afronden van een schuldhulptraject vaak snel uit beeld. Daarom is deze groep extra kwetsbaar voor schulden.
- Voor het bereiken van een duurzame weg uit de schulden is niet alleen het oplossen van de financiële nood nodig, maar ook het werken aan een blijvend stabiele situatie door middel van passende en intensievere nazorg, bijvoorbeeld door middel van goede financiële educatie.

---

<sup>8</sup> BKR Schuldenmonitor 2021



**Legenda** Actie valt binnen programmalijn: • Bestaanszekerheid • Preventie & Meedoen • Overheid die werkt • Sneller perspectief Reeds gekwantificeerd

1. Heeft mogelijk tevens een (kleiner) effect op uitstroom huishoudens met problematische schulden  
 2. Vanaf moment van krijgen problematische schulden tot geholpen

Figuur 2 – Beoogd resultaten van voorgestelde acties en bijdrage aan schuldendoelstelling