



Kansen voor kinderen: een postcodetombola?

**Een verkennend onderzoek naar
gelijke toegang tot voorzieningen
voor kinderen in Nederland die
opgroeien in armoede.**

mr. Eva Huls
mr. Chantal Roso
drs. Caroline van de Wetering

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© 2019. Defence for Children | Save the Children

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	5
Samenvatting	6
Inleiding	10
Aanleiding.....	10
Hoofdvraag.....	12
Onderzoeksthema's.....	12
Doel	12
Aanpak van het onderzoek	12
Leeswijzer.....	13
Dankwoord	13
1. Armoede in beeld	15
1.2 Recente landelijke politieke ontwikkelingen.....	18
1.2.1 Reductiedoelstelling.....	18
1.2.2 Ambities Kinderarmoede.....	19
2. Kinderrechtenkader	22
2.1 Het VN-Kinderrechtenverdrag.....	22
2.2 Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité	24
2.3 SDG 1 No Poverty.....	24
3. De 'Nederlandse' aanpak	27
3.1 Het sociale zekerheidstelsel	27
3.2 De rol van de Rijksoverheid.....	28
3.3 De rol van gemeenten	30
4. Onderzoeksresultaten	34
4.1 Inleiding	34
4.2 De lage-inkomensgrens	36
4.3 Beleid	37
4.4 Aanbod voorzieningen.....	38
4.5 Digitale toegang.....	41
4.6 Jongerenparticipatie.....	44
4.7 Samenwerkingsverbanden	45
4.8 Good practices.....	47
4.9 Vijf belemmeringen	49
5. Conclusies en aanbevelingen	54
5.1 Bevindingen.....	54
5.2 Conclusies.....	55
5.3 Aanbevelingen.....	59

VOORWOORD

Hallo Meneer Mijn Naam is
Enik ben 8
jaar oud.

Ik vind ~~het~~ vervelend dat we
veel moeten betalen zo houden
ze weinig geld over. we kunnen
niks leuk doen en we kunnen
geen speelgoed kopen. Mama
is heel erg ziek geworden
en dat vind ik heel erg
ik vind het heel erg dat ze
dit bij ons doen als we niet
meer hoeven te betalen wil ik
samen met mijn broertje
heel graag naar de oefening
groetjes

SAMENVATTING

Geen dak boven je hoofd. Geen warm water. Geen geld voor een schoolreisje. In Nederland groeien volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maar liefst 292.000 kinderen op in armoede.¹ Zij worden dagelijks geconfronteerd met de gevolgen van geldgebrek. Armoede is een multi-dimensionaal probleem en de praktijk is zo versplinterd geraakt dat zowel burgers als professionals door de bomen het bos niet meer zien. Armoedebestrijding is vooral een taak van gemeenten geworden en de gemeenten pakken het allemaal anders aan.

Door de decentralisatie lijkt een spanningsveld te zijn ontstaan tussen de positie van de landelijke overheid en die van de lokale overheden: gemeenten willen de vrijheid en daarmee de verantwoordelijkheid om eigen beleid te kunnen voeren, maar om armoede effectief te kunnen bestrijden is actieve bemoeienis van de Rijksoverheid nodig en daar wringt de schoen. Het pro-actieve optreden op landelijk niveau blijft namelijk uit. Hierdoor wordt gelijke toegang tot voorzieningen voor kinderen in armoede onmogelijk gemaakt.

Is het dan zo dat de woonplaats van een kind, zijn of haar kansen bepaalt?

Kinderrechtenorganisaties Defence for Children en Save the Children hebben door middel van verkennend onderzoek geprobeerd het antwoord op die vraag te vinden. Daarbij is ook gekeken naar de rol van de Rijksoverheid gelet op de verantwoordelijkheden in het kader van het bieden van een toereikende levensstandaard op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag en het reduceren van armoede op basis van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties.

“Armoede betekent voor mij niet alleen te weinig eten, drinken en geen onderdak hebben maar ook het gemis van het gevoel dat je mag bestaan en dat er een plek voor jou is in de maatschappij.”

Jongere die heeft deelgenomen aan Speaking Minds over de betekenis van armoede.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen binnen dit onderzoek:

- Een effectieve en structurele aanpak van armoede onder kinderen ontbreekt.
- Het landelijke sociaal vangnet schiet tekort.
- Vanuit kinderrechtenperspectief heeft de Rijksoverheid een inspanningsverplichting ten aanzien van het reduceren van het aantal kinderen in armoede als ook het inzetten van passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Een effectieve uitoefening van deze verplichting wordt in de praktijk onvoldoende teruggezien.
- De onderzochte gemeenten vertonen significante verschillen op het gebied van de invulling van het armoedebeleid, het vaststellen van de lage-inkomensgrens, het aanbod van voorzieningen ten behoeve van kinderen, de digitale toegang tot die voorzieningen, het faciliteren van jongerenparticipatie en het aangaan van samenwerkingsverbanden. Daarbij is de bestrijdingsaanpak nog te vaak gericht op het compenseren van de gevolgen van armoede.
- De gemeenten ervaren overwegend dezelfde belemmeringen om tot een effectieve aanpak van armoede onder kinderen te komen: het taboe rondom armoede, het systeem van inkomensondersteuning, gebrekkige preventiemechanismen, het bereiken van de doelgroep en privacy-wetgeving.
- Sommige gemeenten zijn enorm actief en vindingrijk met betrekking tot de aanpak van armoede onder kinderen. Helaas hebben die ontwikkelingen nog geen ‘landelijke’ uitstraling.

Dit onderzoek toont aan dat het sociale ‘vangnet’ niet werkt. Niet voor de minima, niet voor de middenklasse en al helemaal niet voor alle kinderen. Die zijn uiteindelijk het kind van de rekening, want een kind krijgt maar één kans om op te groeien.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoede en sociale uitsluiting 2018*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: 2018, p.51.

De Rijksoverheid schiet in haar rol tekort en de uitbesteding van de bestrijdingsaanpak aan gemeenten leidt, wellicht onbedoeld en onbewust, tot willekeur in het systeem. De aanpak van armoede onder kinderen kent weinig robuuste kaders. Onder het mom van maatwerk worden met name de gevolgen van armoede gecompenseerd. De effecten van het beleid op de structurele oorzaken van armoede worden op nationaal niveau niet gemeten en gemonitord.

Ieder kind heeft recht op een toereikende levensstandaard, ongeacht de dikte van de portemonnee van de ouders. De integrale aanpak zou dan ook een allesomvattende aanpak moeten zijn, waarbij geen kind buiten de boot valt.

In de conclusie wordt dan ook bepleit om de sterke focus op het (gezins)inkomen los te laten en te kijken naar wat kinderen nodig hebben en waar zij recht op hebben. De behoeften van kinderen zijn in de kern universeel. Een universeel aanbod van voorzieningen, waar alle kinderen recht op hebben, zou dan ook passender zijn in een tijd waarin de allerarmsten al jaren in dezelfde uitzichtloze positie verkeren en 'het systeem' voor alle burgers te ingewikkeld is geworden om nog van effectieve steun vanuit de Rijksoverheid te kunnen spreken.

Naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek worden 16 aanbevelingen gedaan zowel gericht aan de Rijksoverheid als de gemeenten:

Voor de Rijksoverheid:

1. Hef het voorbehoud bij artikel 26 VN-Kinderrechtenverdrag op.
2. Stel een concrete en ambitieuze reductiedoelstelling op.
3. Volg de suggestie van CBS, SCP en CPB op om een armoederegister te ontwerpen inclusief aanleverplicht voor gemeenten.
4. Creëer landelijk en uniform beleid ten aanzien van de vaststelling van de lage-inkomensgrens.
5. Onderzoek de mogelijkheden om universele voorzieningen voor kinderen aan te bieden.
6. Definieer een heldere uniforme omschrijving van de doelgroep in plaats van te werken met de gemeentelijk gedefinieerde doelgroep.
7. Voer wijzigingen door in het belastingstelsel om het aanvragen van inkomensondersteuning te vereenvoudigen en de kans op terugvorderingen te minimaliseren.
8. Stel meer budget beschikbaar om een integrale aanpak van armoede mogelijk te maken.
9. Neem de vijf genoemde belemmeringen voor gemeenten weg.

Voor gemeenten:

10. Maak een lokale handreiking voor uitvoerende professionals van de gemeente, maar ook voor andere betrokken professionals en scholen.
11. Ontwerp specifiek beleid ten behoeve van armoede onder kinderen waarin samenwerking tussen verschillende afdelingen wordt gestimuleerd.
12. Neem immateriële ondersteuning op in het aanbod van kindvoorzieningen.
13. Borg duurzame jongerenparticipatie en betrek de input van jongeren bij de invulling van het beleid.

14. Creëer een jongerenwebsite/pagina om jongeren voor te lichten en lanceer dit met een mediacampagne.
15. Verbeter de digitale toegankelijkheid door overzichtelijk de informatie te presenteren op de website, eenvoudige taal en visuele tools te gebruiken en te zorgen voor een hogere vindbaarheid via Google.
16. Werk samen of zet de samenwerking voort met hulporganisaties, particulieren, de kerkelijke gemeenschap en het onderwijs. Denk ook aan het faciliteren van samenwerkingsvormen door een verbindende rol te spelen.



Medewerker van een gemeente:

“Als die gezinnen aan het overleven zijn dan gaat zo’n kind ook echt niet een jeugd hebben. Dan ontnem je toch iemand zijn kindertijd.”

Wanneer gesproken wordt over armoede onder kinderen in Nederland, wordt één ding al snel duidelijk: de sleutel tot succes, een geslaagde bestrijdingsaanpak, is nog niet gevonden. De praktijk is zelfs zo versplinterd geraakt dat zowel burgers als professionals door de bomen het bos niet meer zien. Alle goede bedoelingen en initiatieven ten spijt, een aanpak van de structurele oorzaken van armoede onder kinderen, blijft uit. Dit wordt alom erkend, maar de status quo verandert niet. En dat is zorgelijk.

Zorgelijk zijn ook de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

CBS	SCP
2016: nog steeds 292.000 kinderen groeien op in armoede. ²	2017: ondanks een lichte daling van het aantal kinderen in armoede t.o.v. 2016, lopen kinderen tot en met 12 jaar een bovengemiddeld risico op armoede.
117.000 van die 292.000 kinderen groeien op in een gezin met een langdurig laag inkomen (tenminste vier opeenvolgende jaren). ³	Ongeveer 9% van deze kinderen groeit op in een huishouden met een inkomen onder het door het SCP gehanteerde ‘niet-veel-maar-toereikend-criterium’. ⁴
2017: het percentage huishoudens dat ten minste vier jaar moet rondkomen met een laag inkomen bleef stijgen. ⁵	Dit is ruim 3 procentpunten hoger dan het landelijke gemiddelde.

Bovengenoemde cijfers dalen nauwelijks. Daarbij baart het bericht van het SCP in het najaar van 2018 dat een groot deel van de doelgroep, te weten de werkende armen, niet in beeld is, tevens zorgen.⁶

Bovenstaande trend is verontrustend, met name wanneer minder goede economische tijden zullen aanbreken. Immers uit onderzoek is gebleken dat op macroniveau de conjunctuur een rol speelt en ongeveer een derde van de armoede verklaart.⁷ Al langere tijd proberen Defence for Children en Save the Children de aanpak van armoedeproblematiek onder kinderen hoog op de agenda van zowel de nationale als lokale politiek te houden.

Aanleiding

Teneinde de aandacht te vestigen op de aanpak van armoede hebben Defence for Children en Save the Children tijdens de installatie van de nieuwe gemeenteraden in 2018 ter felicitatie een (al dan niet digitale) taart aangeboden aan alle Nederlandse gemeenten. Die taart was verdeeld in vijf taartpunten met op iedere taartpunt een aanbeveling om armoede onder kinderen te bestrijden. Het gaat om de volgende vijf aanbevelingen: 1) Zet de Klijnsmagelden daadwerkelijk in voor de bestrijding van armoede onder kinderen en jongeren 2) Bied een Kindpakket aan, zodat elk kind onder andere op schoolreis kan en kan sporten 3) Maak beleid beschikbaar voor jongeren, in begrijpelijke taal 4) Betrek jongeren bij vraagstukken en beleid rond armoede en sociale uitsluiting

² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoede en sociale uitsluiting 2018*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: 2018, p.51.

³ Idem.

⁴ In hoofdstuk 1 worden de verschillende criteria voor het meten van armoede door statistische bureaus behandeld.

⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Welvaart in Nederland 2019*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: 2019.

⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Als werk weinig opbrengt*, Den Haag: oktober 2018.

⁷ Sociaal Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag: 2017, p. 27.

5) Doorbreek het taboe, maak armoede bespreekbaar.

De bijbehorende oproep aan de gemeenteraden was om deze vijf actiepunten op te nemen in het (nieuwe) coalitieakkoord. Bijvangst zou zijn dat iedere gemeente in dat geval uniforme actiepunten op het gebied van het tegengaan van armoede onder kinderen heeft vastgelegd. In oktober 2018 zijn alle coalitieakkoorden van de gemeenten vervolgens geanalyseerd. Uit die analyse is gebleken dat een groot deel van de gemeenten de aanbevelingen niet heeft opgenomen in het coalitieakkoord. Echter, sommige gemeenten hebben inhoudelijk gereageerd en aangegeven op andere wijze te voldoen aan de aanbevelingen. Dit leidde tot de vraag welk beleid op gemeentelijk niveau wordt uitgevoerd. En hoe ervoor gezorgd wordt dat het recht op een toereikende levensstandaard voor ieder kind gewaarborgd is, nu er geen uniforme aanpak bestaat van armoede in Nederland?

Zo staat het gemeenten bijvoorbeeld vrij om zelf de lage-inkomensgrens vast te stellen. Die beleidsvrijheid leidt ertoe dat gemeenten niet dezelfde lage-inkomensgrens hanteren en dat de verschillen uiteenlopen van 110% tot 150% van het sociaal minimum. Ook dit is bekend. De onderbouwing hiervan is onder meer dat het in de ene gemeente duurder is om te wonen dan in de andere gemeente. Daarnaast houden sommigen gemeenten bij het vaststellen van het (huishoud) inkomen wel rekening met het hebben van schulden en andere gemeenten niet. In al die verschillende gemeenten wonen kinderen. Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind recht op gelijke toegang tot sociale voorzieningen. Het maken van ongeoorloofd onderscheid is verboden. De vraag is: wie toetst of kinderen in Nederland op dit moment wel op gelijke wijze toegang hebben tot sociale voorzieningen?



Een andere aanleiding tot het stellen van dit soort vragen, was de eerste evaluatie van de decentralisatie uitkering aan gemeenten, de zogenoemde 'Klijnsmagelden'.⁸ Uit dit onderzoek bleek dat ten minste 27% van de gemeenten die middelen niet heeft besteed aan beleid ter bestrijding van armoede onder kinderen. Van het bedrag waarover financiële verantwoording is afgelegd (51 miljoen), gaat bijna 4 miljoen naar de pot 'algemene middelen'. Het is zorgwekkend dat zelfs bij zulke uitkomsten elke vorm van toetsing uitblijft. Wel is een motie aangenomen om de volgende evaluatie van de Klijnsmagelden sneller te laten uitvoeren dan eigenlijk was gepland. Dit is positief. Desalniettemin toont de uitkomst

van de eerste evaluatie aan dat de middelen helaas niet in iedere gemeente bij de kinderen terecht komen. De meeste gemeenten zetten natuurlijk veel meer financiële middelen in om armoede te bestrijden, maar de uitkomst is opvallend in een gedecentraliseerd stelsel waarbij elke vorm van toetsing ontbreekt. Onderzoek naar de vraag of er voor kinderen in Nederland sprake is van gelijke toegang tot sociale voorzieningen wordt hierdoor noodzakelijk.

Randvoorwaarden effectieve gemeentelijke aanpak

Dat gemeenten de Rijksoverheid nodig hebben om een succes te maken van een effectievere aanpak van armoede en schulden, bleek reeds in 2016 uit een document opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, NVVK en de MOgroep.⁹ Toen al werd gesteld dat gemeenten goede randvoorwaarden nodig hebben, gecreëerd door de Rijksoverheid. De partijen vroegen onder meer om financiële educatie in het onderwijscurriculum op te nemen, zodat de financiële weerbaarheid onder jongeren wordt vergroot. Ook diende het systeem van inkomensvoorzieningen en toeslagen te worden vereenvoudigd zodat kwetsbare groepen hun weg kunnen vinden. Verder werd het Rijk gevraagd om voor een bestaansminimum te zorgen. Die randvoorwaarden zijn nog altijd niet vervuld.

⁸ Bureau Bartels, *Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede*, Amersfoort: 2018. De evaluatie betreft het jaar 2017.

⁹ VNG e.a., *Naar een betere aanpak van schulden en armoede*, 2016.

Door de decentralisatie lijkt een spanningsveld te zijn ontstaan tussen de positie van de landelijke overheid en die van de lokale overheden: gemeenten willen de vrijheid en daarmee de verantwoordelijkheid om eigen beleid te kunnen voeren, maar om armoede effectief te kunnen bestrijden is actieve bemoeienis van de Rijksoverheid nodig en daar wringt de schoen. Het noodzakelijke pro-actieve optreden op landelijk niveau blijft namelijk uit.

Hoofdvraag

Is het dan zo dat de woonplaats van een kind, zijn of haar kansen bepaalt? Defence for Children en Save the Children hebben door middel van dit verkennend onderzoek geprobeerd het antwoord te vinden op die vraag. Daarbij is ook gekeken naar de rol van de Rijksoverheid gelet op de verantwoordelijkheden in het kader van het bieden van de toereikende levensstandaard op basis van het VN-Kinderrechtenverdrag en het reduceren van armoede op basis van de Sustainable Development Goals (SDG1) van de Verenigde Naties.¹⁰ De vergelijking tussen het theoretische kader en de onderzochte praktijk is in dit rapport op hoofdlijnen uitgewerkt.

Onderzoeksthema's

Gelet op de uitkomsten van de evaluatie van de Klijnsmagelden en de uitkomsten van de analyse van de coalitieakkoorden, vragen wij ons af in hoeverre:

- i) wordt gewaarborgd dat het recht op een toereikende levensstandaard voor ieder kind in Nederland gelijk is, mede gelet op de decentralisatie,
- ii) gemeenten vanuit kwalitatief oogpunt een effectief armoedebeleid voeren,
- iii) de doelgroep volledig in beeld is bij gemeenten,
- iv) de Klijnsmagelden doelmatig worden besteed,
- v) structurele armoede specifiek wordt aangepakt.

In dit rapport wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan het eerstgenoemde punt. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de rolverdeling tussen de Rijksoverheid en de gemeenten. Het onderzoek brengt in kaart in hoeverre de Rijksoverheid voldoet aan de verplichting om de bepalingen uit het VN-Kinderrechtenverdrag ten behoeve van ieder kind na te leven, ongeacht waar het kind woont.

Doel

Defence for Children en Save the Children komen op hoofdlijnen tot een benchmark van de huidige situatie in Nederland: een land gekenmerkt door gemeentelijke verschillen, maar waarin ook waardevolle initiatieven worden ontplooid. Het onderzoek is dan ook enerzijds verricht om aandacht te kunnen vragen voor de verschillen die van directe invloed zijn op het leven van kinderen in armoede. Anderzijds heeft het onderzoek een verbindende functie, doordat kennisuitwisseling tussen de Rijksoverheid en de gemeenten kan plaatsvinden.

Aanpak van het onderzoek

Naast een deskresearch waarin literatuur, rapportages en - voor zover mogelijk - beleidsdocumenten van gemeenten zijn bestudeerd, is ook een vragenlijst afgenomen bij gemeenten uit een steekproef. Tevens zijn de websites van de gemeenten uit de steekproef bekeken. Voor de selectie van de gemeenten is gekozen voor een aselechte steekproef waarbij elke eenheid uit de populatie evenveel kans had om in de steekproef te komen. Omdat variatie in grootte van gemeenten en spreiding in Nederland van belang is voor dit onderzoek, is er daarnaast gekozen voor een gestratificeerde steekproef waarbij het totale aantal gemeenten opgedeeld is in deelpopulaties (provincies). Daarnaast zijn gemeenten per provincie ook weer opgedeeld in middelgrote gemeenten (tussen de 100.000 en 250.000 inwoners) en kleine gemeenten (minder dan 100.000 inwoners). Per deelpopulatie is een aantal gemeenten willekeurig getrokken. Per provincie zijn er op deze manier willekeurig twee middelgrote en twee kleine gemeenten getrokken. Daarnaast zijn ook de vier grootste steden meegenomen in het onderzoek.

¹⁰ Meer informatie over de Sustainable Development Goals kunt u vinden op de website www.sdg-nederland.nl.

Save the Children, Defence for Children en Stimulansz hebben gezamenlijk het project Speaking Minds ontwikkeld. Speaking Minds geeft jongeren een stem in het (gemeentelijk) armoede- en schuldenbeleid, door het tot stand brengen van een dialoog tussen kinderen, jongeren en (lokale) beleidsmakers om gezamenlijk tot een inclusiever en effectiever armoedebeleid te komen.¹¹ Speaking Minds brengt jongeren uit de doelgroep, die vaak moeilijk bereikbaar zijn, en gemeentelijke beleidsmedewerkers bij elkaar. De jongeren gaan aan de slag met een vraagstuk van de gemeente op het gebied van armoede en schulden en krijgen de kans om oplossingen aan te dragen voor de problemen waarmee ze geconfronteerd worden. Vervolgens presenteren de jongeren hun adviezen aan de beleidsmakers en wethouder. Na verloop van tijd geeft de gemeente een terugkoppeling over wat er met de adviezen van de jongeren is gedaan.

In totaal zijn 48 websites van gemeenten geanalyseerd, hebben 19 gemeenten de vragenlijst ingevuld en zijn 10 verdiepende interviews met deelnemende gemeenten gehouden. Ook is gebruik gemaakt van de input verkregen uit 34 voltooide Speaking Minds trajecten bij diverse gemeenten en de nationale overheid. De adviezen van de jongeren op het gebied van armoede en schulden zijn geanalyseerd en de meest voorkomende soortgelijke adviezen zijn in dit rapport opgenomen. Die zullen worden aangeduid als ‘advies vanuit Speaking Minds’. Enerzijds om in het rapport de stem van jongeren uit het gehele land te laten horen, anderzijds omdat het analyseren van het armoedebeleid van de deelnemende gemeenten buiten het tijdsbestek van dit onderzoek viel, maar wél deel uitmaakt van een Speaking Minds traject en om die reden al bekend is bij Defence for Children en Save the Children.

Aanvullend heeft op 4 juli 2019 een expertmeeting plaatsgevonden bij Defence for Children. Van de volgende organisaties was een vertegenwoordiger aanwezig: het Kinderrechtencollectief, Alliantie Kinderarmoede, de Nationaal Coördinator Armoedebestrijding (SDG1 No Poverty), Halt, Raad voor de Kinderbescherming, Stichting Het Vergeten Kind, Stichting Leergeld, Sam&, Divosa, Schut advies, Sociaal Cultureel Planbureau, Het Fort, Speaking Minds en Save the Children. Tot slot is op 5 september 2019 met jongeren gesproken die ervaringsdeskundig zijn, te weten met een aantal ambassadeurs van Speaking Minds. Ook hun inbreng is in dit rapport verwerkt.

Leeswijzer

In dit rapport wordt eerst een overzicht gegeven van de problematiek, aanpak en recente ontwikkelingen (hoofdstuk 1). Vervolgens komen de wet- en regelgeving als ook de internationale verplichtingen aan bod (hoofdstuk 2). Daarna wordt een korte schets gegeven van de aanpak van armoede onder kinderen in Nederland (hoofdstuk 3). Hierna volgen de bevindingen die uit het verdiepende onderzoek naar gemeenten en uit de interviews met de jongeren en professionals naar voren zijn gekomen (hoofdstuk 4). Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd (hoofdstuk 5).

Daar waar in dit rapport over ‘ouders’ wordt gesproken, kan ook ‘ouder’ of ‘verzorger(s)’ worden gelezen.

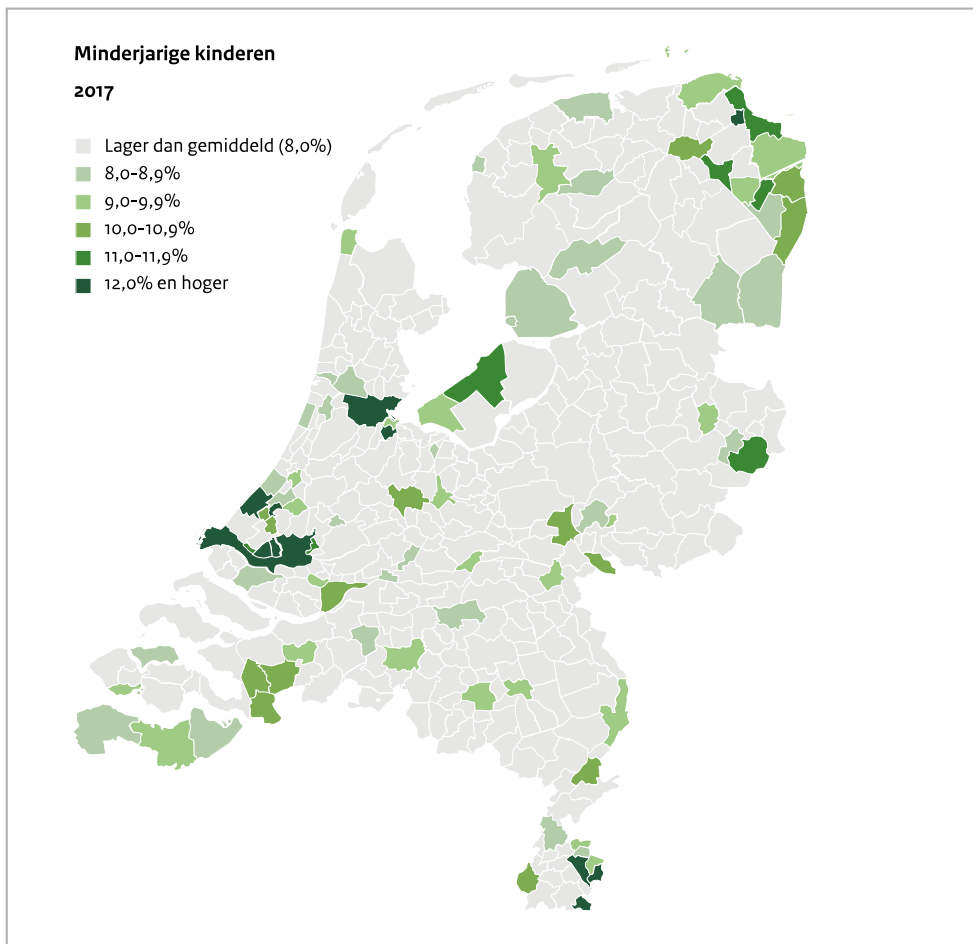
Dankwoord

Defence for Children en Save the Children willen de stagiaires Dunya Veenhof, Saskia Kokx en in het bijzonder Roelie Heijmans bedanken voor hun geleverde bijdrage aan dit onderzoek. Zonder hen was dit rapport niet stand gekomen.

¹¹ Zie: www.speakingminds.nl.



1. ARMOEDE IN BEELD



Bron: Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: Armoede in kaart: 2019, p. 43.

1.1 Inleiding

Cijfers en definities

Ondanks dat het goed gaat met Nederland, liegen de armoedecijfers er niet om. Volgens het CBS liepen er in 2016 naar schatting 292.000 kinderen kans om in armoede op te groeien. Het SCP gebruikt iets andere cijfers, volgens het SCP groeien er in 2016 naar schatting 280.000¹² kinderen en in 2017 naar schatting 272.000¹³ kinderen op in armoede. Belangrijk om te weten is dat de statistische bureaus CBS en SCP ieder eigen indicatoren voor het meten van armoede gebruiken. De verschillen zitten met name in de vaststelling van de armoedegrens en het gehanteerde inkomensbegrip. Hoewel zowel het CBS als het SCP indicatoren gebruiken die gericht zijn op inkomensarmoede, belichten de bureaus dit vanuit een ander perspectief. Het inkomensbegrip wordt vastgesteld aan de hand van het besteedbaar inkomen, waarbij het CBS geen inkomensvoorslagen meeneemt zoals de huurtoeslag en kosten van kinderopvang na aftrek van de kinderopvangtoeslag.¹⁴ Het SCP daarentegen stelt de armoedegrens vast aan de hand van het niet-veel-maar-toereikend-budget.¹⁵

¹² Hoff, S. en B. van Hulst (2018). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: *Armoede in kaart: 2018*.

Geraadpleegd op 8 september 2019 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkkaart2018/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen/>.

¹³ Hoff, S. en B. van Hulst (2019). Armoede bij kinderen en volwassenen. In: *Armoede in kaart: 2019*.

Geraadpleegd op 8 september 2019 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkkaart2019/armoede-bij-kinderen-en-volwassenen/>.

¹⁴ Sociaal-Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag: 2017, p. 24.

¹⁵ De armoedegrens is gebaseerd op een lijst met minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen met daaraan gekoppelde referentiebedragen.

Om het besteedbaar inkomen vast te stellen, wordt rekening gehouden met het inkomen uit arbeid, uitkeringen en pensioenen, verminderd met betaalde belastingen en premies. Op die manier worden de huurtoeslag en de kosten van kinderopvang (na aftrek van de kinderopvangtoeslag) wel meegerekend.¹⁶ In Europees verband wordt de armoedegrens overigens uitgedrukt als een percentage van het mediane inkomen.¹⁷ De grens wordt vastgesteld per land, het percentage is meestal 60. De uitdrukking van armoede onder kinderen omvat volgens deze definitie naast het risico op armoede ook zelf-gerapporteerde materiële armoede en lage werkintensiteit.¹⁸

Al die verschillende cijfers in de media leiden tot verwarring. Het wekt de indruk dat armoede niet goed kan worden gemeten en dat er geen duidelijkheid is. Dat is niet zo, want in de kern geven de statistische bureaus wel allemaal hetzelfde aan: er is in Nederland een grote groep kinderen die in armoede leeft. Ook wat betreft de risicogroepen, is overeenstemming te zien: kinderen die veel risico lopen, zijn met name de kinderen die behoren tot eenoudergezinnen, kinderen van bijstandsgerechtigden en kinderen met (ouders van) een niet-westerse afkomst. Verder valt op dat bij geen van de bureaus het aantal kinderen noemenswaardig daalt, terwijl in andere rapportages van deze bureaus te lezen valt dat in Nederland de werkloosheid wel afneemt, het opleidingsniveau stijgt en onze koopkracht is hersteld.

Levenstevredenheid

Nederland staat met een 7,4 als rapportcijfer voor levenstevredenheid in 2019 op de vijfde plek op de wereldranglijst.¹⁹ De hoogste plek die Nederland ooit heeft bereikt. Het SCP constateerde in 2018 daarentegen dat de levenstevredenheid van mensen in een minder goede leefsituatie in de afgelopen 10 jaar is verslechterd, terwijl de tevredenheid van anderen gelijk bleef.²⁰ Ook kinderen die in armoede leven geven hun leven een lager rapportcijfer.²¹ Zij geven hun leven respectievelijk een 6,6 tegenover een 7,5 van kinderen die niet in armoede opgroeien. Gemiddeld wordt zelfs een 5,5 gegeven indien sprake is van andere problemen thuis naast armoedeproblematiek, wat regelmatig voorkomt aangezien armoede vaak gepaard gaat met andere problemen.

Gevolgen van armoede

De gevolgen van armoede zijn groot. Kinderen die in armoede leven, kunnen last hebben van schaamte en sociale uitsluiting.²² Ook maken zij meer kans op sociale uitsluiting wanneer zij volwassen zijn. Aangezien er vaak geen geld is om mee te doen aan activiteiten met leeftijdsgenoten, kan dit ervoor zorgen dat kinderen in een sociaal isolement opgroeien.²³ Door sociale uitsluiting kunnen kinderen onzeker zijn bij het aangaan van sociale contacten.²⁴ Daarnaast hebben kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen een groter risico op een mindere hersenontwikkeling en heeft het invloed op hun gezondheid en schoolloopbaan. Recent onderzoek laat zien dat ouders met kinderen in achterstandswijken vaker te maken hebben met een complexe thuissituatie.²⁵ Dit is van invloed op hun gedrag, ontwikkeling en toekomstperspectief. Kinderen met dezelfde capaciteiten, maar afkomstig van ouders die een lager inkomen hebben, krijgen vaker een lager advies dan kinderen van welgestelde ouders. Ook het opleidingsniveau van de ouders is

¹⁶ CPB/SCP/CBS, *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*, oktober 2018, p. 6.

¹⁷ Het mediane inkomen is het inkomen waarbij de helft van het aantal huishoudens een hoger inkomen en de andere een lager inkomen heeft.

¹⁸ At-risk-of-poverty or social exclusion rate (AROPE): This indicator is the headline indicator to monitor the EU2020 Strategy poverty target. It reflects the share of the population that either is at risk of poverty, or is severely materially deprived or lives in a household with a very low work intensity.

¹⁹ The World Happiness Report 2019.

²⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2018*, Den Haag: september 2018, p. 145.

²¹ De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017.

²² Idem.

²³ De Kinderombudsman, *Kinderen in armoede in Nederland*, Den Haag: juni 2013.

²⁴ De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017.

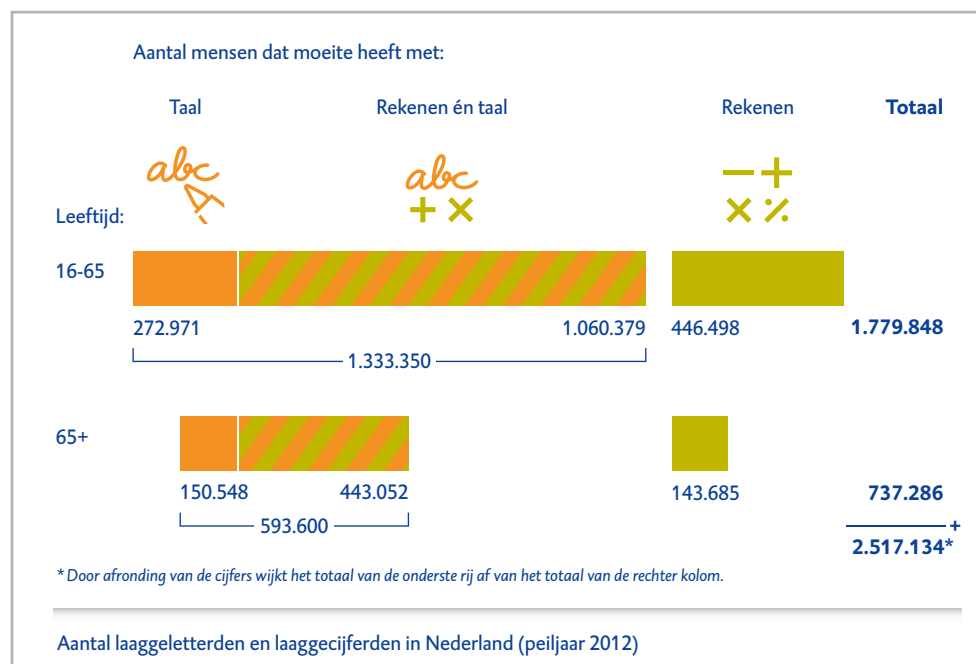
²⁵ ABN AMRO Foundation en MWM2, *Problematiek op basisscholen in achterstandswijken is fors*, 2019.

hierin bepalend. Kinderen van lager opgeleide ouders hebben regelmatig een achterstand in hun ontwikkeling op het moment dat zij naar school gaan.²⁶ Een positieve ontwikkeling van het kind wordt ook bepaald door de veilige gehechtheid van een kind en de relatie tussen ouder en kind. Uit onderzoek blijkt dat weinig kinderen in arme gezinnen veilig gehecht zijn, waardoor zij bijvoorbeeld vaker gedragsproblemen hebben.²⁷

Alhoewel armoede relatief veel voorkomt onder kinderen, blijkt het probleem nog weinig besproken. Kinderen die leven in armoede kunnen het moeilijk vinden om met hun ouders of leeftijdsgenoten over hun thuissituatie te praten.²⁸ Praten over armoede blijft een taboe, terwijl kinderen wel aangeven dat er meer aandacht moet komen voor het probleem.²⁹

Laaggeletterdheid

Armoede en laaggeletterdheid gaan hand in hand: laaggeletterdheid is vaak een belemmering om zelfredzaam te zijn en armoede vergroot de kans op laaggeletterdheid. In Nederland hebben 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder moeite met taal en rekenen. Dit is ongeveer 14% van de totale bevolking. De laaggeletterden in Nederland betreft dus een enorme groep mensen. Uit onderzoek blijkt dat laaggeletterden doorgaans over een substantieel lager inkomen beschikken dan niet-laaggeletterden. Dit is niet alleen het geval voor individueel inkomen, maar ook voor huishoudensinkomen. Van de laaggeletterden moet 19% ten minste één jaar rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens. Verder blijkt ruim 6% van de laaggeletterden langdurig arm. Dit percentage is ruim twee keer zo hoog voor laaggeletterden als voor niet-laaggeletterden. De kans op armoede is dus hoger voor laaggeletterden dan voor niet-laaggeletterden. Geschat wordt dat de groep arme laaggeletterden ongeveer 236.000 mensen betreft.³⁰



Bron: <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/feiten-cijfers/aantal-laaggeletterden>.

26 Sociaal Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag: 2017, p. 33.

27 Nederlands Jeugdinstituut, *Opgroeien en opvoeden in armoede*, Utrecht: maart 2018, p. 18.

28 De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017 en De Kinderombudsman, *Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt*, Den Haag: december 2017.

29 De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017.

30 Ingrid Christoffels, Pieter Baay (eCHO) Ineke Bijlsma, Mark Levels (ROA): "Over de relatie tussen armoede en laaggeletterdheid", 's-Hertogenbosch, mei 2016. In opdracht van Stichting Lezen en Schrijven.

1.2 Recente landelijke politieke ontwikkelingen

1.2.1 Reductiedoelstelling

“Een kwantitatieve reductiedoelstelling op rijksniveau. Deze verantwoordelijkheidsverdeling vereist een robuust maar ruim landelijk kader op rijksniveau, waarin middelen worden gekoppeld aan de gemiddelde jaarlijkse landelijke reductiedoelstelling naar rato uitgewerkt per gemeente.” - SER, 2017 ³¹

De cijfers van het aantal kinderen dat opgroeit (in langdurige) armoede daalt nauwelijks. Sinds de aangenomen moties in zowel de Eerste als de Tweede Kamer, waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen tot een reductiedoelstelling om armoede onder kinderen daadwerkelijk te verlagen, is bijna twee jaar vestreken.³² Nog steeds is geen reductiedoelstelling geformuleerd. Gelet op de recente antwoorden van staatssecretaris Van Ark op de vragen hierover van de Eerste Kamer, gaat die reductiedoelstelling er ook niet komen.³³ Volgens de staatssecretaris is een kwantitatieve reductiedoelstelling voor het verminderen van armoede onder kinderen niet te definiëren, aangezien armoede niet in één getal te vangen is. Ze geeft aan dat de beschikbare armoedecijfers een indicatie geven van het aantal huishoudens dat te maken heeft met een risico op armoede, maar dat alle cijfers slechts een deel van de problematiek belichten. De cijfers zijn bovendien conjunctuurgevoelig en lopen altijd minimaal een jaar achter. Ook zijn de gemeentelijke inspanningen in het kader van het gemeentelijke armoedebeleid niet zichtbaar in de cijfers.

Verkenning door CBS, SCP en CPB

Al jaren definiëren het CBS en het SCP armoede als het hebben van onvoldoende financiële middelen om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Hoewel de bureaus verschillende indicatoren voor het meten van armoede gebruiken en dus andere aantallen vermelden (zie ook onder 1.1 cijfers en definites), zijn de gevonden ontwikkelingen in armoede gewoonlijk hetzelfde. Het CBS, SCP en CPB hebben schriftelijk laten weten dat het mogelijk is om inzicht te geven in de verschillende facetten van kinderen in armoede.³⁴ Dit kan door bovenop de bestaande indicatoren die inkomensarmoede meten, indicatoren te ontwikkelen die ook de mate van sociale uitsluiting en ‘kansarmoede’ in kaart brengen. Op deze manier krijgen we zicht op de andere facetten van armoede (zoals het hebben van vermogen, de toegankelijkheid van onderwijs en zorg, schoolprestaties, gezondheid en leefomgeving). Tevens geven het CBS, SCP en CPB aan dat de ondersteuning van gemeentelijk armoedebeleid, gericht op kinderen, in kaart kan worden gebracht door het bouwen van een register voor gemeentelijke maatregelen. Duidelijk wordt wel dat er een investering moet worden gedaan door de Rijksoverheid om dit te bewerkstelligen.

Mogelijke reductiedoelstelling

De staatssecretaris doet in haar beantwoording de mogelijkheden geopperd door CBS en SCP enorm tekort. Alle voorbehouden die in verschillende contexten door deze bureaus zijn gemaakt, worden in de brief van de staatssecretaris opeenvolgend opgesomd zodat de indruk ontstaat dat de armoedecijfers van CBS en SCP niet goed te gebruiken zijn. Vanzelfsprekend zijn de voorbehouden van toepassing: armoede (en dus de cijfers) is inderdaad conjunctuurgevoelig, de cijfers lopen minimaal een jaar achter en de gemeentelijke voorzieningen zijn niet zichtbaar. Daar staat echter tegenover dat:

³¹ Sociaal-Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag: 2017, p. 103.

³² Kamerstukken II 2016/17, 24515 nr. 391; Kamerstukken II 2016/17, 24515 nr. 405; Kamerstukken I 2017/18, 34775 D.

³³ T. van Ark, (2019). Kabinetsreactie nav nadere vragen van de Eerste Kamer in de brief d.d. 20 juni 2019 over de ambities met betrekking tot de reductie van kinderarmoede.

³⁴ CPB/SCP/CBS, *Verkenning naar eenduidige indicatoren kinderarmoede*, oktober 2018, p. 9-10.

- een streefcijfer kan worden geformuleerd ten opzichte van de cijfers die op dat moment bekend zijn en
- een bandbreedte (beste en slechtste scenario) kan worden aangehouden om rekening te kunnen houden met de effecten van de conjunctuur op de armoedeontwikkeling.

De strekking van de beantwoording van de staatssecretaris is dus onvolledig en hierdoor wordt een onjuiste voorstelling van zaken gegeven. De Verkenning is 'out of context' geciteerd. Het is wel degelijk mogelijk (en noodzakelijk, gezien de geringe afname van armoede onder kinderen) om een reductiedoelstelling op te stellen.

Wat de gemeentelijke voorzieningen betreft, is het inderdaad complex. Bij het opstellen van een reductiedoelstelling bestaan twee mogelijkheden: wel of geen rekening houden met gemeentelijke voorzieningen. Vooropgesteld moet worden dat die regelingen in beginsel armoede compenseren en niet leiden tot een afname van het aantal armen. Tegelijkertijd zorgen de regelingen wel voor meer bestedingsruimte en verzachten ze de gevolgen van armoede. De regelingen zijn dus zeker belangrijk, maar het is de vraag of ze moeten worden meegenomen bij een reductiedoelstelling. Bij de armoedecijfers die de bureaus CBS en SCP nu publiceren, worden de gemeentelijke voorzieningen niet meegerekend. Dus in die zin zou het logisch zijn de gemeentelijke voorzieningen niet bij de reductiedoelstelling te betrekken.

Registratiesysteem

Afgezien van de vraag of de gemeentelijke voorzieningen wel of niet worden meegenomen bij het opstellen van een reductiedoelstelling, kan een andere reden relevant zijn om het gebruik van gemeentelijke voorzieningen in kaart te brengen. Ieder kind c.q. ouder zou in gelijke mate gerechtigd moeten zijn tot gebruik van de geboden gemeentelijke voorzieningen. Een registratiesysteem kan inzichtelijk maken wat per gemeente wordt geboden, wie hiervan gebruik kunnen maken en hoeveel gebruik ervan wordt gemaakt. In het huidige tijdsbestek is het beeld enorm versnipperd door het grote aantal voorzieningen, het aantal betrokken organisaties en het onderling verschillende armoedebeleid van gemeenten waardoor gelijke toegang voor iedereen voorlopig nog niet is gerealiseerd. Dit beïnvloedt eveneens de armoedeontwikkeling. Het zou daarom wel een goed idee zijn om een register aan te maken dat eventueel in de toekomst kan worden geraadpleegd in het kader van de reductiedoelstelling.

1.2.2 Ambities Kinderarmoede³⁵

Hoewel een reductiedoelstelling ontbreekt, ligt er wel een actieplan om armoede onder kinderen te bestrijden. Het huidige verkennende onderzoek past bij de vier ambities op het gebied van armoede onder kinderen uit de brief 'Ambities Kinderarmoede', waarmee de staatssecretaris "invulling wil geven aan de reductiedoelstelling".³⁶ Daarbij gaat het volgens haar niet alleen om kwantitatieve maar ook om kwalitatieve aspecten van armoede. In dit onderzoek is zowel naar die kwalitatieve aspecten gekeken als ook naar de (hoofd)vraag of alle kinderen mee kunnen doen.

Het doel van de ambities is om inzicht te verkrijgen in manieren waarop het armoedebeleid waar nodig kan worden verbeterd.³⁷ Het periodieke inzicht is aanleiding voor alle partijen, Rijksoverheid en gemeenten, om hier vanuit hun verantwoordelijkheden mee aan de slag te gaan binnen de bestaande financiële kaders.

35 Staatssecretaris Van Ark heeft voor de term kinderarmoede gekozen. Defence for Children en Save the Children gebruiken bij voorkeur 'armoede onder kinderen'.

36 T. van Ark, (2019). Ambities Kinderarmoede.

37 De vier ambities inzake armoede onder kinderen zijn: 1) Alle kinderen in armoede kunnen meedoen.

2) Inzet op daling van het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen. 3) Periodiek inzicht kansarmoede onder kinderen. 4) In beeld brengen goede voorbeelden aanpak armoede onder kinderen.

“Ja daar is nu een nieuw traject op vanuit het ministerie SZW, die willen inderdaad ook duidelijkere indicatoren op kinderarmoede en ook wat meer dat je kan ontdekken waar het zit. We hebben er pas overleg over gehad, ook met verschillende gemeenten. Ja dat is best wel lastig, want iedereen [gemeenten] hanteert dus andere normen wanneer iemand in de armoede zit, wanneer iemand wel of niet recht op een regeling heeft en dergelijke.

Bron: medewerker van een gemeente

De belangrijkste kanttekening die bij de ambities kan worden gemaakt, is dat geen van de vier ambities in kaart brengt of de armoede onder kinderen daadwerkelijk is afgenomen. Met name bij ambitie 2 (daling van het aantal huishoudens met kinderen met een laag inkomen) lag een concreet voorstel voor een daling zeer in lijn der verwachting. Defence for Children en Save the Children hebben al eerder een schriftelijke reactie gegeven waarin de onderbouwing voor deze kanttekening nader is toegelicht.³⁸

³⁸ Brief Defence for Children en Save the Children d.d. 16 april 2019 aan Tweede Kamerleden, zie: <https://www.savethechildren.nl/sci-nl/files/ce/ce97d167-dzeb-46a2-93ae-47a99e19eed4.pdf>.



2. KINDERRECHTENKADER

2.1 Het VN-Kinderrechtenverdrag

Inleiding

Het VN-Kinderrechtenverdrag vormt de basis van dit onderzoek. Het Verdrag is in 1989 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Nederland heeft het VN-Kinderrechtenverdrag in 1995 geratificeerd en moet zich sindsdien houden aan de bepalingen die hierin zijn opgenomen.³⁹

Volgens het VN-Kinderrechtenverdrag zijn kinderen zelfstandige dragers van rechten. De overheid heeft de verplichting om ervoor te zorgen dat de kinderrechten worden gewaarborgd en het is de taak van de overheid om zorg te dragen voor goede sociale voorzieningen.⁴⁰ Centraal in het VN-Kinderrechtenverdrag staan 'de belangen van het kind', neergelegd in artikel 3. Bij iedere beslissing dat een kind raakt, moeten de belangen van het kind een eerste overweging vormen. Deze verplichting geldt ook voor bestuurlijke autoriteiten en wetgevende lichamen.

Voor dit onderzoek zijn verschillende kinderrechten relevant. Ook zijn de bij het VN-Kinderrechtenverdrag behorende General Comments geraadpleegd. Het VN-Kinderrechtencomité geeft hierin een nadere uitwerking van het Verdrag. Ten behoeve van dit onderzoek zijn naast het VN-Kinderrechtenverdrag eveneens het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Economische en Sociale Rechten (IVESCR) en het Europees Sociaal Handvest (ESH) bestudeerd.⁴¹

Voor situaties waarin kinderen opgroeien in armoede, zijn de volgende artikelen uit het VN-Kinderrechtenverdrag met name relevant: 2 (non-discriminatie), 3 (belangen van het kind dienen eerste overweging te zijn), 5 (rol van de ouders), 6 (leven en ontwikkeling), 12 (mening van het kind), 18 (verantwoordelijkheden van de ouders), 24 (recht op gezondheid en gezondheidszorg), 26 (sociale voorzieningen) en 27 (toereikende levensstandaard). Een aantal hiervan worden hieronder nader uitgewerkt.

Artikel 27: Toereikende levensstandaard

Op basis van artikel 27 VN-Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind recht op een levensstandaard die toereikend is voor zijn lichamelijke, geestelijke, intellectuele, morele en maatschappelijke ontwikkeling. Met andere woorden: ieder kind heeft recht op basisvoorzieningen om veilig en gezond op te kunnen groeien. Denk hierbij aan het recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor het bieden van een toereikende levensstandaard (artikelen 5 en 18 van het VN-Kinderrechtenverdrag). Wanneer dit niet lukt of mogelijk is, is de overheid aan zet en moet zij ervoor zorgen dat ouders de verplichtingen die voortkomen uit deze verantwoordelijkheid kunnen nakomen en dit ook daadwerkelijk doen. Indien nodig kan de overheid voorzien in materiële bijstand aan ouders en hun kinderen.

³⁹ M. Blaak e.a. (red.), *'Handboek Internationaal Jeugdrecht'*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 32.

⁴⁰ Idem, p. 36.

⁴¹ Voor de interpretatie van deze verschillende documenten van internationaal recht is gebruik gemaakt van het Handboek Internationaal Jeugdrecht: M. Blaak e.a. (red.), *'Handboek Internationaal Jeugdrecht'*, Leiden: Defence for Children 2012.

Artikel 6: Leven en ontwikkeling

De gevolgen van armoede raken kinderen het hardst, omdat zij hierdoor worden belemmerd in hun ontwikkelingskansen.⁴² Ieder kind heeft volgens artikel 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag het recht op leven en het recht zich optimaal te ontwikkelen. De overheid is verplicht deze rechten in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. Het VN-Kinderrechtencomité verwacht van de overheid dat zij de term ontwikkeling in de meest ruime mate interpreteren en het zien als een holistisch concept, waarbij de psychische, mentale, spirituele, morele, psychologische en sociale ontwikkeling van het kind worden betrokken.⁴³

Artikel 26: Sociale voorzieningen

Uit artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag volgt dat kinderen het recht hebben om gebruik te maken van sociale zekerheid en daarbij inbegrepen, sociale verzekeringen. Nederland heeft als enige land ter wereld een voorbehoud bij dit artikel gemaakt om een zelfstandig beroep van kinderen op het recht op sociale zekerheid bij de nationale rechter te voorkomen.⁴⁴ Het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag is niet in lijn met het uitgangspunt dat kinderen zelfstandig drager van rechten zijn. Het voorbehoud heeft tot gevolg dat kinderen voor de toegang tot sociale zekerheid afhankelijk zijn van (de financiële situatie van) hun ouders/verzorgers, nu zij via hen aanspraak maken. Daarbij is het door het voorbehoud voor de Nederlandse overheid mogelijk om onderscheid te maken naar de financiële draagkracht van kinderen. Het recht op sociale zekerheid vloeit ook voort uit het ESH en het IVESCR.

Artikel 12: Stem van het kind

Kinderen hebben het recht om hun mening te geven over beslissingen die hen aangaan, zo volgt uit artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Daarom moet het mogelijk zijn voor kinderen en jongeren om inspraak en invloed te hebben: om mee te praten, mee te denken en mee te doen. Dit geldt thuis, op school en in de wijk, maar ook bij het maken van beleid op landelijk en lokaal niveau. Het project Speaking Minds van Save the Children en Defence for Children en Stimulansz leert ons dat veel jongeren zich machteloos en niet gehoord voelen in de situatie waarin het gezin in armoede verkeert en zij hier de gevolgen van ervaren. Dit terwijl jongeren vaak heel goed in staat zijn om oplossingen aan te dragen voor de problemen waarmee zij worden geconfronteerd.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het EHRM heeft in de zaak Soares de Melo tegen Portugal benadrukt dat kinderen niet de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van ouders, maar dat Staten een ondersteunende rol hebben.⁴⁵ Staten moeten speciale aandacht hebben voor en extra bescherming bieden aan kwetsbare gezinnen door te voorzien in basisbehoeften en hulp te bieden. Daarnaast moeten Staten ervoor zorgen dat gezinnen over voldoende financiële middelen beschikken zodat hun recht op privé- en gezinsleven wordt gegarandeerd. De Rijksoverheid heeft de verplichting ervoor te zorgen dat materiële basisbehoeften worden gegarandeerd. Te denken valt aan water uit de kraan, een warm huis en gezond eten. Verwaarlozing door een gebrek aan basisbehoeften mag niet mogelijk zijn. De Staat dient ouders voldoende te ondersteunen.⁴⁶ Wat betreft jonge kinderen die in armoede leven, dient rekening te worden gehouden met de specifieke behoeften van het kind.⁴⁷

42 Outcome Document (UN Document A/RES/S-27/2), p. 5.

43 UN Document CRC/C/GC/5, par. 12.

44 M. Blaak e.a. (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 420.

45 EHRM 16 mei 2016, Soares de Melo tegen Portugal, no. 72850/14.

46 General comment No. 15 (2013) On the rights of the child to the highest enjoyment of the highest attainable standard of health, 17 april 2013, CRC/C/GC/15.

47 General comment No. 7 (2005), Implementing Child Rights in Early Childhood, 20 September 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1.

2.2 Aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité

In 2015 heeft het VN-Kinderrechtencomité met betrekking tot de armoedeproblematiek onder kinderen in Nederland diverse aanbevelingen geformuleerd, waaronder:

- hef het voorbehoud op bij artikel 26 VN-Kinderrechtenverdrag;
- garandeer gelijke toegang tot ondersteuning voor alle kinderen in alle gemeenten en zorg ervoor dat gemeenten beschikken over voldoende en geschikte capaciteit en middelen om hun taken tijdig uit te voeren zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de diensten gericht op kinderen;
- stel een centraal mechanisme in om de toereikendheid, doeltreffendheid en rechtvaardigheid van de verstrekking van middelen en diensten aan kinderen te monitoren en evalueren;
- verzeker dat alle kinderen op gelijke wijze kunnen profiteren van beleid gericht op het verminderen van armoede en zorg voor extra bescherming van kinderen in eenoudergezinnen en kinderen in gezinnen afhankelijk van een uitkering.⁴⁸

Uitgangspunt Rijksoverheid betreffende aanbevelingen comité

Ten aanzien van de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité is zowel de huidige staatssecretaris als haar voorganger in elk geval niet bereid gevonden om het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag op te heffen. Ondanks meerdere rapporten van onder andere de Kinderombudsman, en oproepen van Defence for Children en Save the Children, lijkt de intrekking van dit voorbehoud nog steeds een brug te ver. In maart 2019 heeft de VN-Mensenrechtenraad een resolutie aangenomen die oproept tot volledige implementatie van het VN-Kinderrechtenverdrag door alle partijen. De staatssecretaris heeft al laten weten niet tot heroverweging van het eerder ingenomen standpunt over te gaan.

Ook de aanbeveling van het VN Kinderrechtencomité over het instellen van een centraal mechanisme om de toereikendheid, doeltreffendheid en rechtvaardigheid van de verstrekking van middelen en diensten aan kinderen te monitoren, lijkt uit te blijven nu de staatssecretaris een dergelijk voorstel van het CBS, SCP en CBP van de hand heeft gewezen (zie ook paragraaf 1.2.1).

2.3 SDG 1 No Poverty

Op 25 september 2015 is 'de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling' door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen. De kern van deze Agenda zijn 17 Sustainable Development Goals (SDG's) en 169 onderliggende subdoelstellingen of targets. De goals en targets bouwen onder meer voort op de eerder vastgestelde Millennium Development Goals. Hoewel de gemaakte afspraken niet wettelijk bindend zijn, wordt wel verwacht dat landen zich inspannen om de mondiale SDG's te vertalen naar nationale doelstellingen en beleid. Het is derhalve aan de Rijksoverheid om het ambitieniveau en een duidelijke langetermijnvisie voor Nederland vast te stellen.⁴⁹

⁴⁸ CRC/C/NDL/CO/4, p. 2.

⁴⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, *Sustainable Development Goals in Nederland. Bouwstenen voor leefomgevingsbeleid voor 2030*, Den Haag: 2016, p. 8.



SDG 1 is No Poverty: een oproep aan alle landen om armoede overal en in al haar vormen te beëindigen. Bij doel 1.2 wordt specifiek ingezet op het minstens tot de helft terugbrengen van het aandeel mannen, vrouwen en kinderen van alle leeftijden die volgens de nationale definities in armoede leven in al haar dimensies. Dit doel gaat dus over dat deel van de bevolking dat leeft onder de nationale armoedegrens. Ongeacht of Nederland goed scoort ten opzichte van andere landen, heeft Nederland de verantwoordelijkheid om het aantal mensen dat in Nederland in armoede leeft te halveren.

Nederland dient periodiek te rapporteren over de voortgang in de nakoming van de SDG's. In de laatste periodieke rapportage zijn ook diverse andere maatschappelijke organisaties betrokken zoals het College voor de Rechten van de Mens (het College). Volgens het College is SDG 1 relevant, niet omdat Nederland in verhouding met andere landen slecht 'scoort' op armoede, maar omdat er sprake is van stagnerende cijfers. Zo geeft het College aan dat economische groei nauwelijks positieve gevolgen heeft gehad voor een grote groep mensen die in Nederland in (relatieve) armoede leeft. Zij beschikken over onvoldoende inkomen om het consumptieniveau te halen dat voor Nederlandse begrippen minimaal noodzakelijk is. Armoede is meer dan alleen beperkte financiële middelen. Armoede is volgens het College het gevolg en de oorzaak van problemen met het kunnen realiseren van mensenrechten op andere gebieden, zoals arbeid, gezondheid, huisvesting en onderwijs.⁵⁰

Ook de Nationale Jeugdraad heeft input geleverd en constateert dat gelijke kansen niet voor alle jongeren in Nederland vanzelfsprekend zijn. Daarnaast maken jongeren zich zorgen over toenemende polarisatie.⁵¹

Standpunt Rijksoverheid ten aanzien van SDG 1 No Poverty

De staatssecretaris schrijft in haar brief aan de Eerste Kamer dat het kabinet alle SDG's onderschrijft, waaronder SDG 1. Met de Ambities Kinderarmoede wordt volgens de staatssecretaris een belangrijke bijdrage geleverd aan het behalen van SDG 1 armoede.⁵² Gelet op de kanttekeningen die in hoofdstuk 1 worden vermeld bij de invulling van die Ambities Kinderarmoede is het de vraag of Nederland in 2030 armoede in al haar vormen weet te verminderen. Vooral omdat een groot deel van de doelgroep nog niet in beeld is. Ten opzichte van 2013 is weliswaar sprake van een afname van het aantal kinderen dat in armoede leeft, maar die afname is relatief beperkt gebleven binnen een tijdsbestek van zes jaren. Bovendien is het aantal kinderen dat in armoede leeft sindsdien nauwelijks meer afgenomen. Het niveau van vóór de economische crisis is anno 2019, ruim tien jaren later, nog steeds niet geëvenaard. Sterker nog de kansarmoede voor huishoudens is in de periode na de economische crisis zelfs toegenomen.

Gelet op al het voorgaande is het voorbarig om aan te geven dat de ambities kinderarmoede een bijdrage leveren aan SDG 1. In de volgende hoofdstukken zal er nader worden ingegaan op de knelpunten die gemeenten ervaren, die een effectieve aanpak en dus een afname van armoede onder kinderen lijken te bemoeilijken.

⁵⁰ Rijksoverheid e.a., *Derde Nederlandse SDG rapportage. Nederland ontwikkelt duurzaam*, Den Haag: mei 2019, p. 24.

⁵¹ Idem, p. 22.

⁵² *Kamerstukken I 2018/2019, 35000 XV F.*



3. DE ‘NEDERLANDSE’ AANPAK

“Investeer in middelen die onze kinderen nodig hebben om een zo goed mogelijke basis te leggen voor een gezonde toekomst.”

Jongere die heeft deelgenomen aan Speaking Minds over wat anders zou moeten om Nederland een beter land te maken om in te wonen.

3.1 Het sociale zekerheidstelsel

Het sociale zekerheidstelsel is een belangrijk onderdeel binnen de aanpak van armoedebestrijding en vormt enige houvast bij de beschrijving van de ‘Nederlandse’ aanpak. Uitgangspunt is dat de toegang tot sociale zekerheid voor kinderen via de ouders wordt geregeld (zoals beschreven in 2.1). Nederland pakt armoede bij gezinnen op twee niveaus aan: lokaal via de gemeente en nationaal via de overheid. Ook zijn er twee soorten tegemoetkomingen, namelijk financiële bijdragen en steun in natura zoals hierna in paragraaf 3.3 nader zal worden uitgelegd.

Het Nederlandse systeem kenmerkt zich door een sterke oriëntatie op het (gezins)inkomen. De Rijksoverheid keert twee verschillende financiële tegemoetkomingen uit aan ouders, bedoeld voor hun kinderen; kinderbijslag en het kindgebonden budget. Iedere ouder ontvangt in principe per kwartaal kinderbijslag per kind tot het kind 18 jaar wordt.⁵³ De kinderbijslag kan worden verhoogd voor kinderen met een handicap. Ouders met een laag inkomen en een laag vermogen ontvangen bovenop de kinderbijslag het inkomensafhankelijke kindgebonden budget. Andere bijdragen die ouders kunnen ontvangen zijn zwangerschapsverlof of aanvullende bijstand bij ouderschapsverlof en kinderopvangtoeslag. Ook kunnen andere financiële tegemoetkomingen, zoals fiscale instrumenten en toeslagen, hoger uitvallen voor gezinnen met kinderen (bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke combinatiekorting).

De ‘Klijnsmagelden’

De structurele € 85 miljoen die via een decentralisatie-uitkering bij gemeenten terecht komt en waarmee voornoemde hulp ‘in natura’ (deels) dient te worden gefinancierd, valt binnen de beleidsvrijheid van gemeenten. Destijds is namelijk besloten om dit geld niet te oormerken, maar om bestuurlijke afspraken te maken met de VNG over de besteding van de middelen. De (voormalig) staatssecretaris gaf aan dat dit voldoende zou waarborgen dat de middelen op de juiste manier worden besteed. De eerste evaluatie van de zogenaamde ‘Klijnsmagelden’ verricht door Bureau Bartels⁵⁴ laat onder meer zien dat niet alle gemeenten feitelijke verantwoording (hebben) kunnen afleggen over de besteding van de gelden en dat in elk geval 27% niet aan armoedebeleid gericht op kinderen is besteed. Dit komt neer op ruim € 14 miljoen. Tevens is bijna € 4 miljoen terechtgekomen in de pot algemene middelen.⁵⁵

Voorts blijkt dat slechts 17% van de totaal 303 aan deze evaluatie deelnemende gemeenten de impact van hun beleid in beeld heeft laten brengen. Dit lage percentage in samenhang bezien met het vorige punt (geen volledige feitelijke cijfermatige onderbouwing van de besteding van de gelden) is zorgwekkend. Elk zicht op een significant deel van de besteding van de Klijnsmagelden ontbreekt en zal niet inzichtelijk worden indien gemeenten dit niet op korte termijn in beeld brengen.

53 Kinderbijslag kan worden beëindigd vanaf 16 jaar indien het kind te veel geld verdient met een bijbaan of recht heeft op studiefinanciering.

54 Bureau Bartels, *Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede*, Amersfoort: 2018. De evaluatie betreft het jaar 2017.

55 Deze bedragen zijn op basis van de € 51 miljoen waarover financiële verantwoording afgelegd kon worden. Wanneer gekeken wordt naar het totale bedrag van € 85 miljoen, zou het bedrag dat niet goed besteed is wellicht nog (veel) hoger kunnen liggen, temeer omdat er gemeenten zijn (20%) die niet aan het onderzoek mee wilden doen/hebben gedaan.

Opvallend is ook dat bij dit soort onderzoeken telkens wordt aangesloten bij de door de gemeente gehanteerde definitie van de doelgroep en niet door een landelijk bepaalde definitie. Vast staat dat ten aanzien van kindvoorzieningen geen landelijke normen zijn vastgesteld, waardoor verschillen tussen gemeenten zichtbaar zijn (in het volgende hoofdstuk wordt dit nader besproken). Uit het rapport van Bureau Bartels blijkt dat gemeenten bijvoorbeeld verschillende inkomenseisen hanteren om in aanmerking te komen voor een voorziening. De ene gemeente houdt bijvoorbeeld 110% van het minimumloon aan, de andere gemeente 150% en binnen sommige gemeenten wordt zelfs per voorziening een inkomensgrens vastgesteld.

3.2 De rol van de Rijksoverheid

Geschiedenis van de 'kindregelingen'

In historisch perspectief kan de sterke oriëntatie op het (gezins)inkomen goed worden verklaard. Het systeem is, na enkele wijzigingen te hebben ondergaan sinds de invoering van de kinderbijslag, gericht op herverdeling van inkomsten ten gunste van ouders/verzorgers van kinderen. Het is bedoeld om de inkomensverschillen tussen mensen met en mensen zonder kinderen niet teveel te laten oplopen. Ook na invoering van de kinderbijslag zijn allerlei andere fiscale kinderkortingen en kindregelingen bedacht. Weliswaar lijken die de hoogte van de kinderbijslag in zekere mate te hebben beïnvloed, maar de grondslag (herverdeling van inkomen) is nimmer gewijzigd.⁵⁶ De regelingen kunnen dus als het ware als een vorm van aanvulling op het inkomen worden beschouwd.

De leidende gedachte bij een dergelijk systeem is dat burgers, met eventueel een financieel steuntje in de rug, voldoende zelfredzaam zijn. De burger kan op eigen kracht functioneren en anders is daar nog het maatschappelijk middenveld dat mooie oplossingen kan aanreiken. De vraag rijst of het slechts verstrekken van dit 'extra' inkomen voldoende is in het kader van de inspanningsverplichtingen vanuit de Rijksoverheid op het gebied van armoedebestrijding.

Vangnet

De Rijksoverheid neemt het standpunt in dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding als ook de sociale zekerheid van hun kind. Het Rijk zou slechts een aanvullende bijdrage hoeven te bieden. Volgens de Rijksoverheid volstaat in dit kader het sociale zekerheidsstelsel. Immers dient dat als 'vangnet'. De vraag is of de Rijksoverheid beseft dat de grondslag vanuit het VN-Kinderrechtenverdrag wezenlijk anders is dan de oorspronkelijke grondslag (herverdeling van inkomen) van de diverse kindregelingen. Vanzelfsprekend is een systeem waarin grote inkomensongelijkheid wordt voorkomen van belang, maar sinds de ondertekening van het VN-Kinderrechtenverdrag kan dit niet langer als (enige) grondslag voor het beleid gelden. Of de Rijksoverheid in die zin dus kan volstaan met het bieden van 'aanvullende inkomensondersteuning' en daarmee conform artikel 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag aan haar verplichting heeft voldaan, is de vraag. Het EHRM benadrukt dat kinderen niet de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van ouders, maar dat Staten een ondersteunende rol hebben.⁵⁷ Staten moeten speciale aandacht hebben voor en extra bescherming bieden aan kwetsbare gezinnen door te voorzien in basisbehoeften en hulp te bieden. Daarnaast moeten Staten ervoor zorgen dat gezinnen over voldoende financiële middelen beschikken zodat hun recht op privé- en gezinsleven wordt gegarandeerd.

In het kader hiervan verdienen de conclusies van de SER nogmaals de aandacht. De SER berichtte dat 60% van de kinderen die in armoede leeft, werkende ouders heeft.⁵⁸ Door het (hogere) loon vervalt het recht op kwijtscheldingen bij schulden snel en worden tegemoetkomingen in een rap tempo

⁵⁶ Prof. dr. G. Vonk, "De rechtsgrond van kindregelingen in de sociale zekerheid", p. 7. In: Kind en sociale zekerheid, J. Berghman, S. Klosse, en G. Vonk (red.), Den Haag, 2005.

⁵⁷ EHRM 16 mei 2016, Soares de Melo tegen Portugal, no. 72850/14.

⁵⁸ Sociaal-Economische Raad, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag: 2017.

verminderd. Werken loont dus niet altijd.⁵⁹ Een groot deel van die kwetsbare gezinnen komt niet langer in aanmerking voor inkomensondersteuning en valt hierdoor buiten de boot. Gemeenten kunnen hier op lokaal niveau niets aan veranderen, nu dit soort inkomenscriteria bij wet en dus landelijk wordt bepaald. De geboden ondersteuning die de Rijksoverheid biedt, is derhalve voor veel gezinnen binnen de doelgroep ontoegankelijk en ontoereikend.

Eenzijds vindt de Rijksoverheid dus dat inkomensongelijkheid moet worden bestreden, maar lijken de weeffouten in het systeem het Rijk te belemmeren bij de uitoefening van haar taak. Anderzijds vindt de Rijksoverheid ook dat er sprake is van een zekere begrenzing van haar inspanningsverplichting in die zin dat kan worden volstaan met een financiële bijdrage. Maar ook het bieden van die bijdrage leidt tot problemen die hierna zullen worden geschetst. De vraag die dan rijst is: als de Rijksoverheid feitelijk geen bijdrage levert om kwetsbare gezinnen te ondersteunen, voldoet het Rijk dan wel aan de inspanningsverplichtingen op basis van internationale wet en regelgeving?

Knelpunten bij inkomensondersteuning

Indien gezinnen in aanmerking komen voor inkomensondersteuning is er nog steeds sprake van ontoegankelijkheid. Het gebruik maken van die ondersteuning is niet zonder risico's waardoor uiteindelijk de vraag kan worden gesteld of de Rijksoverheid in voldoende mate middels dit systeem toereikende hulp aan kwetsbare gezinnen biedt.

- Nederland kent een stelsel van toeslagen voor kinderen, waarvan een deel inkomensafhankelijk is (bijvoorbeeld het kindgebonden budget). De aanvraag van voorzieningen, zoals kinderopvangtoeslag, is ingewikkeld en ontoegankelijk.
- Gezinnen lopen risico's op terugbetaling, zelfs bij een minieme inkomenstijging. Terugbetaling is veelal onmogelijk, waardoor schulden ontstaan.⁶⁰
- Het Nibud berichtte al eerder dat ontoegankelijkheid en risico's veroorzaken dat gezinnen geen gebruik van de regelingen durven te maken.⁶¹ Een gegronde angst, gelet op het rapport Toeslagen Terugbetalen (2019) van de Algemene Rekenkamer.⁶²
- Het bovengenoemde rapport toont aan dat in de periode 2012-2018 huishoudens 15 miljoen keer na afloop van het toeslagjaar te horen kregen dat ze voorschotten moesten terugbetalen. Hieruit blijkt dat het systeem niet alleen voor een kleine groep kwetsbare burgers te complex is, maar voor iedereen. Dit beeld werd bevestigd tijdens de expertmeeting, waarin professionals die werken met de doelgroep aangaven dat het toeslagensysteem erg ingewikkeld wordt gevonden.
- Zo'n 3,8 miljoen keer kwam het bericht over terugbetalen pas 2 tot 4 jaar ná het toeslagjaar.
- Tot slot concludeert de Algemene Rekenkamer dat huishoudens met kinderen vaker te maken hebben met terugvorderingen en dat het langer duurt voordat zij de terugvordering hebben terugbetaald.⁶³

59 Sociaal Cultureel Planbureau, *Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag: 2018.

60 *Kamerstukken II 2018/19, 35000 XV nr. 00*, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2019, antwoord op vraag 340: 'Voor 2016 is 96,7% van de voorgesloten kinderopvangtoeslag definitief vastgesteld. Bijna 240.000 huishoudens van de bijna 530.000 waar de kinderopvangtoeslag definitief is toegekend (45%) kregen te maken met een terugvordering van gemiddeld € 615.'

61 Nibud, 18 april 2019, persbericht 18 april 2019: 'Kwart van huishoudens weet niet of ze recht hebben op toeslagen', <https://www.nibud.nl/consumenten/nibud-kwart-van-huishoudens-weet-niet-of-ze-recht-hebben-op-toeslagen/>.

62 Algemene Rekenkamer, *Toeslagen terugbetalen*, Den Haag: 2019.

63 Idem, p. 28.

De Nationale Ombudsman maakte zich al zorgen over deze invorderingspositie van de Rijksoverheid en deed diverse aanbevelingen.⁶⁴ Stuitend was het om te lezen dat een alleenstaande ouder met twee kinderen, een huurwoning, een deeltijdbaan en aanvullend bijstandsuitkering van tien verschillende inkomstenelementen vanuit zeven instanties afhankelijk is.⁶⁵

“Maar als ik denk aan wat er landelijk geregeld zou moeten worden, dan is het minder gecompliceerd maken van alle systemen die we hebben prioriteit. Als ik aan die pas gescheiden moeder denk die het emotioneel al zwaar heeft met een scheiding en daarnaast ook moet dealen met de emoties van de kinderen, haar hele leven opnieuw op moet bouwen. Die heeft misschien een klein baantje met een aanvullende uitkering, en kindgebonden budget, kinderbijslag, de opvangtoeslag, nou bedenk alles maar waar allemaal recht op ontstaat, dat zijn 80 betaalmomenten in het jaar. Nou voor iemand die al zo in de knoop zit met de eigen emoties, die al zo veel op zich af krijgt, is dat niet meer te budgetteren. En dat komt door het ingewikkelde systeem dat we met elkaar bedacht hebben. Hartstikke logisch dat we het zo geregeld hebben maar het werkt denk ik alleen maar meer schulden in de hand.”

Bron: medewerker van een gemeente

De overheid als ‘schuldenmachine’ is de strekking van veel mediaberichtgeving de afgelopen maanden.⁶⁶ De Rijksoverheid lijkt met de linkerhand te willen geven aan die vele kwetsbare gezinnen, maar neemt uiteindelijk met de rechterhand meer terug waardoor die gezinnen in de problemen komen.

Universele voorzieningen

Het landelijke ‘vangnet’ werkt op deze manier niet. Niet voor de minima, niet voor de middenklasse en al helemaal niet voor alle kinderen van die ouders. Die zijn uiteindelijk het kind van de rekening, want een kind krijgt maar één kans om op te groeien. Het is dan ook de hoogste tijd om de sterke focus op het (gezins)inkomen los te laten en te kijken naar wat kinderen nodig hebben. De behoeften van kinderen zijn universeel. Een universeel aanbod van voorzieningen, waar alle kinderen recht op hebben, zou dan ook passender zijn in een tijd waarin de allerarmsten al jaren in dezelfde uitzichtloze positie verkeren en ‘het systeem’ voor alle burgers te ingewikkeld is geworden om van - effectieve - steun gebruik te kunnen maken.

3.3 De rol van gemeenten

De uitvoering van het inkomensbeleid van de Rijksoverheid wordt deels door gemeenten gedaan. Zo verstrekken gemeenten de bijstandsuitkering omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten hebben geen totale beleidsvrijheid wat betreft de uitvoering hiervan. De Rijksoverheid heeft namelijk kaders hiervoor opgesteld en daar moeten zij zich aan houden. Ook de uitvoering van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening ligt bij gemeenten. Gemeenten hebben een zorgplicht om huishoudens met schulden bij te staan, mits deze voldoen aan de gestelde voorwaarden. In het stellen van deze voorwaarden zijn gemeenten vrij.

Naast de uitvoering van genoemde wetten staat het gemeenten vrij eigen beleid te maken op het gebied van armoedebestrijding, participatie en preventie van armoede en schulden. Gemeenten worden hiervoor financieel ondersteund door de Rijksoverheid en zij kunnen eigen middelen

⁶⁴ Nationale Ombudsman, *Invorderen vanuit het burgerperspectief: Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*, Den Haag: februari 2019.

⁶⁵ Idem, p. 15.

⁶⁶ Wilmar Bolhuis, *Dit toeslagenstelsel is een schuldenmachine (opinie)*, RTL Z 28 juni 2019 <https://www.rtlz.nl/opinie/column/4761171/toeslagenstelsel-toeslagen-schulden-overheid>.

hieraan toevoegen. Gemeenten bieden vaak steun aan in natura, zoals kortingen op school, maatschappelijke participatie, vervoer, of op het aanschaffen van noodzakelijke spullen als een fiets of winterjas. Een veel voorkomend voorbeeld is het kindpakket, waarbij verschillende zorg gebundeld is. Maar het is ook mogelijk om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld individuele bijzondere bijstand, een collectieve ziektekostenverzekering en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Gemeenten kunnen zelf de inkomensgrens vaststellen om in aanmerking te komen voor dergelijke regelingen.

Voor armoedebestrijding op verschillende niveaus werken gemeenten samen met het maatschappelijk middenveld, zoals de Voedselbank en Stichting Leergeld. Ook werken ze samen met onderwijsinstellingen, de GGD, wijkteams, woningcorporaties, banken en werkgevers. De SER rapporteerde hierover dat het uitkeren in natura in sommige gevallen weliswaar direct naar kinderen gaat en de effecten van armoede vermindert, maar het lost de structurele oorzaken van armoede en bijkomende problemen niet op.

Roep om landelijke impuls

De hoop op een effectieve aanpak van armoedebestrijding is dan ook grotendeels gevestigd op de gemeenten omdat zij maatwerk kunnen leveren. Tegelijkertijd zijn gemeenten afhankelijk van landelijk opgestelde kaders en dit belemmert hen weer bij de uitoefening van hun taken. Het heeft in 2016 geleid tot aanbevelingen vanuit onder meer de VNG aan de Rijksoverheid. Onder meer wordt vermeld:

“Een toereikend budget voor het armoede- en schuldenbeleid voor gemeenten. De bijzondere bijstand wordt steeds vaker beschouwd als een ‘logische’ demping voor (onvoorziene) inkomenseffecten voor inwoners (kostendelersnorm, kindregelingen, beschermingsbewind, inrichtingskosten, rechtsbijstand). Gemeenten worden geacht bezuinigingen en maatschappelijke ontwikkelingen in het brede sociale domein steeds vaker op te vangen met de bijzondere bijstand. Uit de factsheet van Divosa blijkt dat gemeenten veel meer uitgeven aan bijzondere bijstand dan zij aan budget ontvangen.”⁶⁷

Op grond van signalen van de gemeenten lijkt de Rijksoverheid die aanbeveling net als de andere aanbevelingen nauwelijks te hebben opgevolgd.

“We proberen echt heel erg ons best te doen om het deel van opvangen van de effecten van armoede aan te pakken, maar kijk ook alsjeblieft naar wat er dan nodig is voor gezinnen om gewoon oké rond te kunnen komen.”

Bron: medewerker van een gemeente

Het gebrek aan landelijke regiedoelstellingen wordt in de praktijk eveneens als een groot gemis ervaren. Dit werd ook tijdens de expertmeeting bevestigd. De Ambities Kinderarmoede van de staatssecretaris zijn zo ruim geformuleerd dat ook die niet als concrete landelijke regiedoelstellingen kunnen worden beschouwd. Het ontbreken van een concrete en uniforme aanpak kent nog een nadelig gevolg: er kan niet worden vastgesteld hoe effectief het gevoerde armoedebeleid op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau is.

Knelpunten

Bekend is wel dat er nog onvoldoende wordt ingezet op integraal kindgericht armoedebeleid dat het leven van kinderen op alle vlakken verbetert.⁶⁸ Zo bieden gemeenten veel hulp ‘in natura’ gericht op

⁶⁷ VNG e.a., *Naar een betere aanpak van schulden en armoede*, 2016.

⁶⁸ De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017.

het verbeteren van het leven van kinderen buitenshuis, het zijn maatregelen ter compensatie van opgroeien in armoede. Hoewel sociale participatie essentieel is voor een goede ontwikkeling van kinderen en jongeren, wordt door deze maatregelen in natura de instabiele en onzekere thuissituatie van kinderen nog onvoldoende aangepakt.⁶⁹ Zo blijven de oorzaken van armoede bestaan, al worden de gevolgen van armoede enigszins verzacht.

“We merken gewoon dat ondanks dat het in verhouding beter gaat met de economie, de armoede stijgt. Dat is gewoon best wel lastig als gemeente omdat je denkt: ‘ja, ik kan gaan bijtanken en voegen wat je wilt (...) maar als mensen in de basis gewoon niet echt er heel hard op vooruitgaan maar de huren wel enorm stijgen, ja dan kunnen we plakken wat we willen maar dan helpt het niet. Dat is soms wel lastig dus lobbyen we ook landelijk op dit thema, heel erg voor een hoger sociaal minimum. Dat is één van de drie speerpunten, want ja, we kunnen dat gewoon niet bijspijkeren zeg maar.”

Bron: medewerker van een gemeente

De decentralisatie van het sociaal domein in 2015 lijkt tot nu toe helaas onvoldoende effect te hebben gehad. De bedoeling was om ‘ontkokerd’ te gaan werken, maar ook door de deskundigen tijdens de expertmeeting wordt aangegeven dat er nog steeds een gebrek aan kennis is over armoedebeleid in andere delen van het sociale domein, zoals de jeugdhulp. Volgens de deskundigen zit echte bestrijding niet in alleen geld geven, maar met de juiste persoon en het gezin aan tafel gaan zitten. Overleg tussen het wijkteam en specialistische hulpverlening is noodzakelijk. Een handreiking voor uitvoerende professionals van de gemeente, maar ook voor andere betrokken professionals en scholen wordt dringend aanbevolen.

⁶⁹ VNG e.a., *Naar een betere aanpak van schulden en armoede*, 2016.



4. ONDERZOEKSRESULTATEN

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe het Nederlandse systeem werkt. Een groot deel van de uitvoering van beleid gericht op armoedebestrijding ligt bij gemeenten. De analyse van alle 355 coalitieakkoorden door Defence for Children en Save the Children in 2018 leverde een vertekend beeld op. Sommige gemeenten hadden specifieke punten aangaande het voorkomen van armoede onder kinderen in het coalitieakkoord opgenomen. Andere gemeenten kozen ervoor om het een (vaste) plek te geven in het gemeentelijke beleid zonder het apart op te nemen in het coalitieakkoord.

De strekking van dit hoofdstuk is om inzichtelijk te maken op welke wijze de gelijke toegang tot voorzieningen voor kinderen op gemeentelijk niveau wordt bemoeilijkt. Onderstaande paragrafen zijn een uitwerking van de meest zichtbare verschillen, waarbij wordt opgemerkt dat het onderzoek geen volledig beeld geeft van alle 355 gemeenten.

De volgende onderwerpen zullen aan bod komen: de lage-inkomensgrens, beleid, aanbod voorzieningen, digitale toegang, jongerenparticipatie, samenwerkingsverbanden, good practices en belemmerende factoren. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk wordt hierna eerst een schematisch overzicht van de inhoud weergegeven. In de afzonderlijke paragrafen wordt dit vervolgens uitgebreider uiteengezet.

Resultaten onderzoek gemeenten		
	Bevindingen	Effecten
<p>§ 4.2 Lage-inkomensgrens (bij welk inkomen aanspraak kan worden gemaakt op voorzieningen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders • variërend tussen 110% en 150% afhankelijk van armoedefinitie en politieke ambitie gemeente • vaststelling willekeurig, geen beleidskader • soms per voorziening of per medewerker verschillend gehanteerde norm • volledige doelgroep niet volledig in beeld • gemeenten uiten zorgen over 'werkende minima' 	<p>gebrek aan (beleids)kaders creëert onbewuste of onbedoelde ongelijke behandeling</p>
<p>§ 4.3 Beleid (op het gebied van gemeentelijke armoedebestrijding)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders • iedere gemeente hanteert eigen armoedefinitie, veelal afhankelijk van enkel financiële factoren • zowel generiek als specifiek beleid • weinig beleid overstijgende invulling van de aanpak van armoede onder kinderen 	<p>effectmeting en monitoring onmogelijk op landelijk niveau</p>
<p>§ 4.4 Aanbod voorzieningen (het aanbod van voorzieningen waarmee de gemeente ervoor zorgt dat kinderen mee kunnen doen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders • grote gemeenschappelijke deler wat betreft: educatie, sport, vrije tijd, cultuur, vervoer en gemeentepas • meer keuzevrijheid bij samenwerking met landelijke organisaties • grote verschillen in gestelde voorwaarden • groot gemis aan immateriële steun en diversiteit voorzieningen 	<p>noodzakelijke middelen tbv opleiding en ontplooiingskansen niet voor alle kinderen beschikbaar</p>
<p>§ 4.5 Digitale toegang (de toegankelijkheid van sociale voorzieningen via de gemeentewebsite voor zowel ouders/verzorgers als jongeren)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders • maar 2 gemeenten(regio's) hebben een jongerenpagina • website is te ingewikkeld • taalgebruik is te moeilijk • informatie is moeilijk vindbaar • informatie wordt niet overzichtelijk weergegeven • positief: sommige gemeenten gebruiken graphics en video's in aanvulling op tekst 	<ul style="list-style-type: none"> • kinderen/jongeren worden niet voorgelicht • ontoegankelijk systeem • hulp vragen omslachtig en anoniem vrijwel onmogelijk
<p>§ 4.6 Jongerenparticipatie (betrekken van jongeren bij de vormgeving van gemeentelijk armoedebeleid)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders geboden • mogelijkheden niet specifiek op armoede gericht • duurzaamheid wordt nog onvoldoende geborgd 	<ul style="list-style-type: none"> • input kinderen/jongeren gebrekkig doelgroep • onvoldoende in beeld • beleid sluit niet aan bij behoeften van kinderen/jongeren
<p>§ 4.7 Samenwerkingsverbanden (de mate waarin gemeenten samenwerken met (particuliere) initiatieven)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • per gemeente anders • veelal met landelijk georganiseerde partijen, lokale ondernemers of de kerkelijke gemeenschap • relatief weinig met onderwijs • meer mogelijkheden bij samenwerking 	<p>meer samenwerking = meer (keuze)vrijheid bieden aan kinderen</p>
<p>§ 4.8 Good practices (goede initiatieven ter inspiratie van gemeenten en Rijksoverheid)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • lokale vorm van een armoedemonitor • samenwerking met de wetenschap • overzichtelijke 'sociale kaart' • samenwerking op gebied van SDG's • Mobility Mentoring® 	<p>verbetert bestrijdingsaanpak</p>
<p>§ 4.9 Belemmeringen (waardoor effectieve bestrijding van armoede wordt bemoeilijkt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • vijf vaak door gemeenten genoemde belemmeringen: taboe, systeem, preventie, bereik en privacywetgeving 	<p>bemoeilijkt bestrijdingsaanpak</p>

4.2 De lage-inkomensgrens

“Maar dat is gewoon om het meer mensen nog mogelijk te maken, meer kinderen nog mogelijk te maken, om daar ook gebruik van te maken. In het verleden hebben we misschien vooral gekeken naar de mensen in bijstand. Dat is natuurlijk ook een groep waarbij je kan bedenken dat die het financieel moeilijk kunnen hebben. Maar je hoort ook steeds meer van de werkende minima, dus de mensen die gewoon een baan hebben, en het financieel heel moeilijk hebben om gewoon rond te komen en daar is die verhoging ook vooral voor bedoeld.”

Bron: medewerker van een gemeente

Inleiding

Wie in aanmerking komt voor kindvoorzieningen verschilt per gemeente. Gemeenten hanteren een inkomensgrens om te bekijken of er aanspraak kan worden gemaakt op de kindvoorzieningen die door hen worden aangeboden. Bij de inkomensgrens geldt dat het netto-inkomen van ouders niet hoger mag zijn dan een bepaald percentage van het sociaal minimum. Met de komst van de Participatiewet in 2015 mogen gemeenten zelf bepalen welke inkomensgrens zij hanteren. Daarvoor gold een landelijke inkomensgrens van 110% van het sociaal minimum.⁷⁰ Uit het vervolgonderzoek van Bureau Bartels in 2016 naar de Kindpakketten bleek reeds dat in het geval van gemeenten die een Kindpakket aanbieden, de grens veelal op 120% van het sociaal minimum ligt. Bureau Bartels concludeerde destijds dat 7 op de 10 gemeenten voor elke voorziening uit het Kindpakket dezelfde toegangseisen stelt.⁷¹

Bevindingen

Tijdens het onderzoek is geen duidelijk (beleids)kader ontdekt bij de vaststelling van de lage-inkomensgrens. Het is niet altijd duidelijk wat de reden is voor gemeenten om een bepaalde inkomensgrens te hanteren. Door het afschaffen van een landelijke inkomensgrens en de verschillende manieren waarop gemeenten naar de inkomensgrens kijken, maar ook door de mate waarin de doelgroepen in beeld zijn bij gemeenten, verschilt het per beleid per postcodegebied. Soms kan het zelfs per medewerker van de gemeente verschillen of een aanvraag wordt goedgekeurd.

Uit de interviews blijkt dat enkele gemeenten hun inkomensgrens recentelijk hebben verruimd. De meest voorkomende reden om een ruimere inkomensgrens te hanteren, is het uitgangspunt dat zoveel mogelijk kinderen gebruik moeten kunnen maken van de kindvoorzieningen. Daarnaast speelt ook mee dat gemeenten zien dat het nodig is om een ruimere grens te hanteren, zodat het bereik groter is. In het verleden werd vooral gekeken naar huishoudens die in de bijstand zaten. De laatste jaren maken gemeenten zich in toenemende mate zorgen over huishoudens met een inkomen dat iets boven 130% van het sociaal minimum ligt. Het gaat hierbij om de doelgroep ‘werkende minima’, die doordat zij werken minder of zelfs geen toeslagen ontvangen. De ambities van de gemeenten zijn mede afhankelijk van het beschikbare budget voor het armoedebeleid.

Een gemeente geeft tijdens het interview aan dat zij uitzonderingen maakt op de gehanteerde inkomensgrens. Wanneer een gezin deelneemt aan een schuldtraject of wanneer een buurtteammedewerker kan aantonen dat een gezin met een hoger inkomen het financieel moeilijk heeft, dan kunnen zij bijvoorbeeld toch aanspraak maken op kindvoorzieningen. Dit maakt duidelijk dat ook de willekeur van medewerkers een rol speelt.

⁷⁰ Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar Kindpakketten*, Amersfoort: november 2016.

⁷¹ Idem.

“Ja dat is best wel lastig want iedereen hanteert dus andere normen wanneer iemand in de armoede zit, wanneer iemand wel of niet recht heeft op een regeling en dergelijke.”

Bron: een medewerker van de gemeente

Hoewel de gemeenten die zijn geïnterviewd veel aandacht besteden aan het armoedebeleid, creëert dit systeem onbewuste of onbedoelde ongelijke behandeling van kwetsbare gezinnen die in Nederland in armoede leven.

4.3 Beleid

Inleiding

In paragraaf 3.3. is beschreven dat het gemeenten vrijstaat om eigen beleid te maken op het gebied van armoedebestrijding. Op landelijk niveau ontbreekt een concrete en uniforme aanpak waardoor niet kan worden vastgesteld hoe effectief het gevoerde armoedebeleid op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau is. Bekend is wel dat er nog onvoldoende wordt ingezet op integraal kindgericht armoedebeleid dat het leven van kinderen op alle vlakken verbetert.⁷²

Bevindingen

Iedere gemeente hanteert een eigen definitie van armoede. Tijdens de expertmeeting komt daarnaast naar voren dat de invulling en de uitvoering van het armoedebeleid sterk wordt beïnvloed door de politieke discussie, bijvoorbeeld over de armoedeval. Er zijn gemeenten die vinden dat armoedebeleid niet tot hun taken behoort en dus de lage-inkomensgrens niet verruimen. Ook verschilt het per gemeente of alleen naar het inkomen wordt gekeken of ook naar uitgaven.

Enkele gemeenten uit de steekproef laten zien dat zij met niet-financiële aspecten rekening houden bij de invulling van de definitie armoede. Zo komen de aspecten sociale uitsluiting, het hebben van onvoldoende materiële, sociale en culturele middelen, het hebben van bestaanszekerheid naar voren. Ook wordt genoemd dat niet geld, maar ‘meedoen’ het uitgangspunt is. Hieruit blijkt dat armoede niet alleen wordt gezien als een gebrek aan financiële middelen.

“Wij vinden eigenlijk dat armoede niet alleen een gebrek aan geld is, maar gewoon een breder probleem dan dat. Het zorgt er ook vaak voor dat de gezondheid van mensen slecht is.”

Bron: beleidsmedewerker gemeente

Generiek versus specifiek

Ook is de gemeenten gevraagd of er sprake is van een generiek armoedebeleid dan wel een armoedebeleid dat specifiek gericht is op armoede onder kinderen. Tijdens dit onderzoek is een vertekend beeld waargenomen: de ene gemeente heeft wel specifiek beleid ontwikkeld, de andere gemeente niet. Voorts wordt, vermoedelijk mede door gebrek aan financiële middelen, een integrale aanpak van armoede nog weinig teruggezien. Dit ook samen met de analyse van de coalitie-akkoorden en de reactie van enkele gemeenten hierop: de aanpak van armoede onder kinderen is in sommige gemeenten ondergebracht onder een groter thema.

⁷² De Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede*, Den Haag: december 2017.

“Wij hebben sowieso gewoon ons armoedebeleid gericht op alle doelgroepen en dan daarbinnen heb je wel wat meer focus op werkende armen, zzp, kinderen, jongeren. En dan binnen kinderen en jongeren is de (gemeente)pas iets wat heel erg ingezet is op natura, dus echt gewoon cash, Maar we hebben ook bepaalde aanpakthema’s die veel meer zitten op professionals bewust maken van hoe herken je geldstress bij ouders, hoe kan je bespreekbaar maken wat voor effect dat heeft, hoe kun je hen ondersteunen. (...) Het is wel en-en, alhoewel we nog wel heel veel dus in dat naturadeel doen, dat gaat al heel goed, en op andere vlakken daar denk ik weleens nou daar mag wel een stapje erbij.”

Bron: medewerker van een gemeente over het beleid.

Beleid overstijgend

Verschillende leefgebieden worden beïnvloed indien een kind in armoede opgroeit. Dit blijkt ook uit hoofdstuk 1 waarin de gevolgen van armoede uiteengezet zijn. Het lijkt dan ook logisch dat de verschillende portefeuillehouders van gemeenten betrokken zijn bij armoedebestrijding. Toch is dit niet in elke gemeente het geval en vindt beperkt kennisoverdracht plaats. Een van de geïnterviewde gemeenten heeft een kerngroep Jeugd opgericht en geeft tijdens het interview het belang aan van die samenwerking:

“We hebben hier trouwens ook intern een kerngroepje, dus met (...) de collega’s van onderwijs, volksgezondheid en jeugd hebben we het één keer in de zoveel tijd over welke thema’s raken nu kinderen in armoede in onze portefeuilles. Hoe kunnen we dat versterken. (...) Met onderwijs hebben we daar nu ook veel rondom huiswerkbegeleiding uitgepluisd en gekeken welke rol zou dat kunnen hebben in armoedebestrijding en de effecten daarvan.”

Bron: beleidsmedewerker gemeente

4.4 Aanbod voorzieningen

Inleiding

Omdat het gemeenten vrijstaat om eigen beleid te maken op het gebied van armoedebestrijding, ontbreekt op landelijk niveau een concrete en uniform kader met betrekking tot het aanbod van voorzieningen. Hierdoor is het aanbod per gemeente verschillend.

Bevindingen

Binnen dit onderzoek zijn de websites van de 48 gemeenten die in de steekproef zaten, bekeken. Er is een grote gemeenschappelijke deler waargenomen: alle gemeenten bieden in enigerlei vorm kindvoorzieningen aan op het gebied van school/educatie, sport en vrije tijd, cultuur en vervoer. Ook hebben bijna alle gemeenten een vorm van een ‘gemeentepas’ waarmee korting kan worden verkregen op diverse producten of activiteiten. Geconcludeerd kan worden dat een ‘minimale’ invulling van de kindvoorzieningen landelijk gezien enigszins uniform zijn. Dit werd bevestigd door de diverse professionals tijdens de expertmeeting.

Bureau Bartels kwam in het vervolgonderzoek naar de Kindpakketten tot eenzelfde conclusie. Ook werd een trend waargenomen dat steeds meer gemeenten het Kindpakket willen vullen met voorzieningen op andere domeinen om de integraliteit te bevorderen. Belangrijk is wel om die trend in samenhang te blijven zien met het gegeven dat de invulling van het Kindpakket in overwegende mate wordt bepaald door de ambities en drijfveren van de gemeente(raad) in kwestie.

Voorts concludeerde Bureau Bartels:

“Verder is in de bovenstaande weergave zichtbaar dat steeds meer gemeenten over zijn gegaan tot het verstrekken van basisvoorzieningen voor levensonderhoud. Het aandeel gemeenten dat deze voorziening biedt ligt nu op bijna 50 procent. (...) terwijl bijvoorbeeld het verstrekken van voedsel(voorzieningen) door sommige gemeenten bewust buiten het pakket is gehouden. Deze laatste keuze is meestal ook sterk gebonden aan de (lokale) politieke signatuur van de gemeente. Ofwel aan de opvatting dat bepaalde voorzieningen voor levensonderhoud niet vanuit de gemeente verstrekt dienen te worden.”⁷³

Nader onderzoek naar de Kindpakketten en de invulling ervan heeft sindsdien niet meer plaatsgevonden. Evenmin wordt per gemeente middels registratie inzichtelijk gemaakt wat het Kindpakket inhoudt.

In dit onderzoek wordt er verder een groot verschil gezien tussen gemeenten die samenwerkingsverbanden aangaan met het Jeugdsportfonds, Jeugdeducatiefonds, Jeugdcultuurfonds, Stichting Leergeld, Nationaal Fonds Kinderhulp en dergelijke en gemeenten die geen samenwerking aangaan. Kinderen die gebruik kunnen maken van de grotere, landelijke organisaties hebben meer keuzevrijheid.

Voorwaarden

Naast het verschil in aanbod in kindvoorzieningen, houdt iedere gemeente eigen gemaakte voorwaarden erop na indien geen gebruik wordt gemaakt van de hiervoor genoemde grotere, landelijke partijen. Zo is de eerder genoemde inkomensgrens een voorwaarde, maar ook bijvoorbeeld de maximaal uit te keren tegemoetkoming. Bij de ene gemeente ligt het maximum aan tegemoetkoming in de reiskosten of kleding hoger dan in de andere gemeente.

Wat de reiskosten betreft, worden ook verschillen gezien in het criterium voor de toekenning: de ene gemeente vergoedt bijvoorbeeld indien een kind meer dan twee zones moet reizen, de andere gemeente vergoedt pas indien meer dan drie zones moet worden gereisd.

Vaak wordt ook een maximum gekoppeld aan het aantal keer dat een voorziening kan worden aangevraagd. Bijvoorbeeld eenmalig een fiets. Bij de ene gemeente zit daar ook eenmalig een reparatie bij, bij de andere gemeente niet. Sommige voorzieningen, zoals een laptop of tablet, kunnen per gezin worden aangevraagd en niet per kind. De ene gemeente faciliteert een tegoed voor internet hierbij, de andere weer niet. Hetzelfde geldt voor een eventuele reparatie ervan.

Tot slot wordt gezien dat de aanvraag voor voorzieningen via landelijk georganiseerde stichtingen kunnen verlopen. In dat kader wordt meer uniformiteit gewaarborgd, maar ook in dit kader zijn verschillen zichtbaar, omdat sommige voorzieningen via de bijzondere bijstand worden geregeld waardoor de invulling per gemeente alsnog verschillend is.

Wat mist er nog?

Armoede en geldzorgen leiden in een gezin vaak tot spanningen en stress. Naast hulp die is gericht op de financiële situatie, dient er ook rekening gehouden te worden met het psychologische element van armoede. Zo is het wenselijk dat naast de materiële steun die wordt geboden met een Kindpakket ook meer aandacht komt voor **immateriële steun**. Voorbeelden hiervan zijn huiswerkbegeleiding voor kinderen en steun en begeleiding voor ouders bij het opvoeden van hun kinderen.

In bijna geen enkele gemeenten worden voorzieningen aangetroffen die toezien op begeleiding of welzijn van kinderen. Een enkele gemeente biedt huiswerkbegeleiding aan voor kinderen,

⁷³ Bureau Bartels, *Vervolgonderzoek naar Kindpakketten*, Amersfoort: november 2016, p. 10-11.

of financiert met de Klijnsmagelden een instantie die huiswerkbegeleiding tegen een gereduceerd tarief aanbiedt. Andere praktische vormen van begeleiding of coaching van kinderen om de stress in de thuissituatie te kunnen verminderen, zijn niet aangetroffen. Ook deze bevinding werd bevestigd tijdens de expertmeeting door de diverse deskundigen. Save the Children en Defence for Children roepen al jaren op om het aanbod aan voorzieningen te verbreden, en naast materiële ondersteuning ook immateriële ondersteuning te bieden. Juist ook in het kader van bieden van een integrale aanpak van armoede.

Daarnaast kennen Defence for Children en Save the Children de discussie over de definitie van **'leermiddel'**. Tijdens de expertmeeting kwam nogmaals vanuit de praktijk naar voren dat het onbegrijpelijk is dat een laptop als voorziening moet worden aangevraagd, omdat het volgens de Rijksoverheid geen leermiddel is en dus niet wordt vergoed door het Rijk. Dit valt niet te rijmen met het feit dat sommige scholen het hebben van een laptop of tablet verplichten om het onderwijs te kunnen volgen. Daar komt bij dat per gemeente grote verschillen bestaan in de laptop-subsidies die worden aangeboden, zo blijkt uit recent BCC-onderzoek.⁷⁴ In veel gevallen wordt een maximum-bedrag genoemd (gemiddeld € 401) maar ook worden grote verschillen gesignaleerd. Zo hanteert Zutphen een tegemoetkoming van 100 euro, terwijl een laptop in Wijk bij Duurstede maar liefst negenmaal zoveel mag kosten. Het argument dat het in de ene gemeente nou eenmaal duurder is om te wonen dan in de andere gemeente gaat hier niet op, aangezien een laptop in elke gemeente even duur is.

In het aanbod worden ook **diverse voorzieningen** gemist die sociale uitsluiting voorkomen. Zo kwam uit de Speaking Minds trajecten naar voren dat bijvoorbeeld een mobiele telefoon met internet in deze tijd voor jongeren onontbeerlijk is om sociale uitsluiting tegen te gaan. Ook zou het voor gezinnen in armoede fijn zijn om een keer in de maand naar een restaurant te kunnen of naar een pretpark, al dan niet met fikse korting. Voor jongeren zou het leuk zijn om mee te kunnen naar een festival, inclusief reiskosten.

“(...) waar ligt de behoefte van mensen, waar willen ze het aan besteden en toen kwam er onder andere uit bij jongeren dat ze ook gewoon eens een keer uit eten wilden. En dat je er gewoon ook uitjes van (gemeentepas, red.) moest kunnen betalen en dat je er wat vrijheid in kreeg. Nu zit er nog niet echt eten enzo in, omdat de pas dus wel echt bedoeld is voor sport en cultuur en op die manier meedoen (...).bijvoorbeeld de uitjes, eten, uit eten zit er niet in volgens mij. Misschien wel korting maar niet een gratis etentje ofzo. Nee. Helaas. Nee.”

Bron: medewerker van een gemeente

Een ander signaal dat tijdens het onderzoek is ontvangen is het gebrek aan **vervoersmogelijkheden** voor jonge (alleenstaande) ouders met baby's en peuters. Vaak van essentieel belang in het voorkomen van sociale uitsluiting. Wijkteams weten bijvoorbeeld niet waar zij een fiets kunnen regelen voor deze ouders. Op de websites van de gemeenten is ook geen vervoers-/fietsregeling aangetroffen. Onduidelijk is of een medewerker van de gemeente een aanvraag voor een vervoerspas of fiets zal goedkeuren binnen bijvoorbeeld het systeem van de bijzondere bijstand.

⁷⁴ BCC, *Laptop-subsidie: hoe worden scholieren vanuit gemeenten ondersteund bij de aanschaf van een nieuwe laptop?*, <https://www.bcc.nl/computer/laptop/onderzoek>.

4.5 Digitale toegang

Inleiding

Het bereiken van de doelgroep is tot op heden een heikel punt gebleken. Het is niet zonder reden dat dit één van de ambities is de staatssecretaris Van Ark in de Ambities Kinderarmoede heeft opgenomen. De website van de gemeente vormt een belangrijke toegangspoort tot diverse sociale voorzieningen. Binnen dit onderzoek zijn de websites van de 48 gemeenten die in de steekproef zaten, bekeken. Er is daarbij gelet op de toegankelijkheid voor jongeren en voor ouders.

De toegankelijkheid voor jongeren

“Nee die hebben we niet. Communicatie is in die zin eigenlijk nog meer op de ouders gericht en op de ouders die dus ook aanvrager zijn. Echt gewoon de hele zwart-witrol.”

Bron: medewerker van een gemeente over het niet hebben van een jongerenwebpagina

Opvallend is dat binnen het onderzoek slechts twee gemeenten(regio's) een aparte website of pagina heeft ontwikkeld voor kinderen onder de 18 jaar die in armoede leven. Defence for Children en Save the Children waren van deze website op de hoogte door Speaking Minds. Het betreft de (gezamenlijke) website van Jongerenwerk in de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo⁷⁵ en de website van de gemeente Dordrecht waarop een aparte jongerenpagina beschikbaar is.⁷⁶

Het komt de participatie van kinderen en jongeren niet ten goede wanneer gemeenten geen aparte website of webpagina voor jongeren hebben. De algemene website van de gemeente is niet geschikt voor jongeren: deze is te ingewikkeld en zij worden als doelgroep niet aangesproken. Uit de bijeenkomst met de jongeren en uit de Speaking Minds trajecten blijkt ook dat jongeren duidelijkheid wensen op de website. Jongeren vonden de gebruikte terminologie lastig en vonden hierdoor niet de pagina waarop de diverse voorzieningen worden aangeboden. Op de meeste websites staat informatie over de voorzieningen bij 'werk en inkomen'. Een jongere gaf tijdens de bijeenkomst daarover aan: ***“Het is niet logisch, noem het gewoon armoede, dat is voor iedereen duidelijk.”*** Dit werd door andere jongeren bevestigd. Bij sommige websites leverde de zoekterm 'armoede' zelfs niet de beoogde informatie op.

De meeste gemeenten hebben de homepagina van de website zo algemeen mogelijk gehouden. Armoede en schulden worden niet direct als onderwerpen zichtbaar. Desgevraagd gaven de jongeren aan dat armoede en schulden ook op de homepagina beter onder de aandacht kunnen worden gebracht, omdat de gevolgen groot zijn.

“Er moet goed gekeken worden naar wat is de behoefte en wat zijn de consequenties. Als je in schulden of armoede leeft, heeft dat grote consequenties. Dus moet de gemeente (website) er wel aandacht aan besteden.”

Bron: jongere bij het bekijken van de website van een gemeente uit de steekproef

Gelet op de *Ambities Kinderarmoede* zou het passend zijn indien gemeenten zelf aparte jongerenwebsites of webpagina's lanceren over toegang tot sociale voorzieningen. Immers, nu uniform landelijk beleid ontbreekt, is de positie van kinderen en jongeren in elke gemeente anders. Ook weten sommige ouders van jongeren niet waar zij recht op hebben of schamen zich te veel om

⁷⁵ <https://jongerenwerkbuch.nl/>.

⁷⁶ <https://www.geldenzodordt.nl/home>.

naar informatie hierover op zoek te gaan. Het is daarom goed om de jongeren zelf te informeren zodat de mogelijkheden, eventueel met de hulp van een professional, worden besproken en uitgezocht. Het ontwerpen van een website met voorlichtingsmateriaal past bij de ambitie om kinderen en jongeren meer te laten participeren als ook bij de ambitie om de doelgroep beter in beeld te krijgen. Temeer indien andere sociale media hierbij worden betrokken om jongeren naar de website te verwijzen, zoals de jongeren binnen Speaking Minds ook aanbevelen:

“Gebruik social media zoals jongeren dit gebruiken. Waar Facebook voorheen gebruikt werd om jongeren te bereiken, maken jongeren nu gebruik van andere, nieuwere sociale media zoals Snapchat en Instagram. Sinds een tijd worden er bij Instagram gesponsorde berichten weergegeven die onder andere gekoppeld kunnen worden aan de locatie waar je je bevindt. Op die manier kan er binnen het bereik van de gemeente een gesponsord bericht in de vorm van een video op Instagram voorbijkomen waar in het kort informatie wordt gedeeld over waar jongeren bij de gemeente terecht kunnen.”

“Het zou goed zijn als een jongere of influencer extra aandacht geeft aan het kanaal van de gemeente en dat er niet alleen maar saaie informatie op staat, maar ook leuke weetjes, ‘roddels’ en dagelijkse dingen. Of waarschuwingen voor oplichting, leningen en kopen op afbetaling.”

Bron: Jongere deelnemer Speaking Minds

Ook creëert een jongerenwebsite/-pagina de mogelijkheid voor gemeenten en maatschappelijke organisaties om digitaal voorzieningen aan te bieden. Zo volgde uit de Speaking Minds trajecten dat het wenselijk zou zijn om bijvoorbeeld een online kleding- en voedselbank op te zetten. Jongeren die in armoede leven zouden dan op een anonieme manier online kleding en voedsel kunnen bestellen mits de website goed beveiligd is (eventueel aanmelden met een code).

Voorts valt aan te bevelen dat de website wordt voorzien van een live chatfunctie of dat via Whatsapp anoniem contact kan worden gezocht, zodat jongeren direct kunnen worden geholpen als zij vragen hebben. Een gedeelte op de website met ‘veelgestelde vragen’ wordt eveneens door jongeren aangeraden. Op die manier blijft het voor jongeren laagdrempelig, kunnen zij snel terecht en hoeven zij niet naar het gemeentehuis of stadsdeelkantoor om daar hun vraag te stellen.

Wij geven gemeenten in overweging om met de input van kinderen en jongeren een afzonderlijke website en bijbehorende online mediacampagne te lanceren.

De toegankelijkheid voor ouders

Zoals in het hoofdstuk ‘armoede in beeld’ al is geschreven, is sprake van een kwetsbare doelgroep bij armoedeproblematiek. Mensen die moeite hebben met lezen, schrijven en rekenen zijn veel vaker langdurig arm dan niet-laaggeletterden. Het is positief dat de Rijksoverheid deze problematiek onderkent en middelen hiervoor heeft vrijgemaakt. Ook komt er geld beschikbaar om mensen te leren omgaan met een computer of smartphone.

Het is hierbij van groot belang dat in het huidige tijdperk de websites van gemeenten voldoende toegankelijk zijn. Vanaf 2019 moeten websites en mobiele apps van de overheid gefaseerd aan toegankelijkheidseisen gaan voldoen.⁷⁷ Dit heeft tot gevolg dat personen met een functionele of cognitieve beperking (zoals laaggeletterdheid) betere toegang krijgen tot digitale informatie en diensten van de betrokken overheidsorganisaties.

⁷⁷ Dit is vastgelegd in het *Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid*.

Bevindingen eigen onderzoek websites



Binnen dit onderzoek zijn de specifieke webpagina's bekeken, waarbij ook de input vanuit de jongeren is meegenomen. Hoe eenvoudig is het voor ouders om informatie over voorzieningen ten behoeve van kinderen te verkrijgen dan wel om die voorzieningen aan te vragen? Hoofdzakelijk vielen de volgende drie punten op:

- a. Het eerste dat opviel is het **taalgebruik en de hoeveelheid tekst**. Teksten worden niet altijd in kleinere alinea's, korte zinnen en/of opsommingstekens opgedeeld. Hierdoor ontstaat een lap tekst en is het invoelbaar dat laaggeletterden eerder afhaken. Voor de jongeren werkte dit ook demotiverend. Ook wordt nog steeds gebruik gemaakt van moeilijke woorden of jargon. Met name indien beleidstechnische informatie wordt uitgelegd.
- b. Het tweede dat opviel, is dat een behoorlijke **zoektocht moet plaatsvinden** om de juiste informatie en kindvoorzieningen te vinden. Via het invullen van zoektermen die mogelijk relevant zijn binnen het thema armoede en schulden op Google (naar verwachting de meest gebruikte zoekmachine), komen veel websites/-pagina's van gemeenten niet direct bovenaan te staan. Indien men terecht komt bij de gemeentewebsite dan wordt ook daar via het invoeren van een zoekterm vaak niet direct de juiste webpagina aangegeven. Opvallend is ook dat als de juiste informatie wordt gevonden op de website, de relevante informatie verspreid over verschillende pagina's op de website wordt weergegeven.
- c. Bij sommige gemeenten kan de aanvraag digitaal plaatsvinden via DigiD, maar dit geldt niet voor elke voorziening. Het derde dat dan ook opviel was dat relatief laat in het proces blijkt dat **sommige voorzieningen alleen via een consulent** kunnen worden aangevraagd. Dit wordt lang niet door alle gemeenten direct duidelijk vermeld.

Tijdens de expertmeeting is dit onderwerp eveneens besproken. Vanuit de praktijk werd dit beeld bevestigd. Het systeem is te ingewikkeld waardoor ouders er geen gebruik van maken. Zij raken gedemotiveerd en contact opnemen met de gemeente vormt een hoge drempel. Vaak heeft juist deze doelgroep het vertrouwen in de overheid verloren. Zij hebben hulp nodig bij het invullen van de formulieren, maar die ondersteuning mist en de overheid gaat wat dit punt betreft te veel uit van de zelfredzaamheid die bij deze doelgroep gebrekkig is. Het maatschappelijk veld probeert hulp te bieden. Zo springt de organisatie Sam& momenteel al in op dit probleem en biedt – onder meer – hulp bij het aanvragen van voorzieningen.⁷⁸ Ook hulpverleners bij andere organisaties geven aan hierbij ouders te helpen.

Rekentool

Defence for Children en Save the Children weten dat het Nibud tezamen met Stimulansz een rekentool heeft ontwikkeld, zowel voor landelijke voorzieningen als voor gemeentelijke aanspraken. Gemeenten dienen wel aangesloten te zijn bij deze tool en nog niet alle gemeenten hebben zich hiervoor aangemeld. Bekend is natuurlijk ook het systeem van de proefberekeningen van de Belastingdienst, waar kan worden aangevinkt voor welke voorzieningen de berekening moet worden gemaakt. Defence for Children en Save the Children bevelen aan een dergelijke optie (eventueel via het Nibud) ook op de website te plaatsen. Ouders en jongeren kunnen dan hun geschatte inkomen en vermogen invullen om vervolgens direct een lijst te zien van kindvoorzieningen waarop zij mogelijk recht hebben. Dit maakt allereerst inzichtelijk welke voorzieningen worden aangeboden (eventueel via een consulent) en daarbij hoeft men niet per voorziening de (inkomens)voorwaarden op te zoeken.

⁷⁸ Sam& is het samenwerkingsverband tussen Leergeld Nederland, Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Jarige Job en Nationaal Fonds Kinderhulp.

“En als je bij ons op de site ook kijkt zijn er allerlei fondsen en dergelijke en het geluid was ook wel heel erg van het is te versnipperd dus probeer het echt te bundelen. (...) Dus dat is wel de wens vanuit zowel ouders denk ik als professionals dat het wat meer één ingang had.”

Bron: medewerker van een gemeente

Positief vinden wij wel dat het overgrote deel van de gemeenten een aparte pagina heeft op de website dat over voorzieningen ten behoeve van kinderen gaat. Sommige gemeenten maken gebruik van visuele tools, zoals illustraties, infographics en korte filmpjes, wat de begrijpelijkheid bevordert. Ook zou het kunnen helpen om een korte samenvatting te plaatsen boven de inhoud van de pagina met de belangrijkste punten.

4.6 Jongerenparticipatie

Inleiding

Het recht om je mening te geven en serieus genomen te worden (artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag), is cruciaal voor de implementatie van alle kinderrechten. Immers om beleid op te stellen vanuit het oogpunt van de belangen van het kind, dienen de behoeften en wensen van kinderen bekend te zijn.

Bevindingen

“Waarbij we ook hebben aangegeven dat we het geluid van kinderen op willen halen op dit thema. Omdat die toch op een andere manier kunnen kijken naar de problematiek, meer out of the box. Of misschien minder gehinderd nog door allerlei andere dingen die ons als volwassenen wel tegenhouden of beperken. We zijn benieuwd of daar goede ideeën naar boven komen waar wij zelf nog niet aan gedacht hebben. Of misschien wel aan gedacht hebben, maar dat er weer net even een nuancering is.”

Bron: medewerker van een gemeente

Een groot deel van de benaderde gemeenten betreft kinderen op eigen wijze bij hun armoedebeleid. Een aantal gemeenten heeft bijvoorbeeld deelgenomen aan het traject Speaking Minds en andere gemeenten hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in deelname aan het traject. Ook andere vormen van jongerenparticipatie zijn bij gemeenten terug te zien, zoals een jongerenraad, een kinderburgemeester, Kletsplekken, kinderconferenties en een cliëntenplatform.

De benaderde gemeenten zien de meerwaarde van het betrekken van kinderen en jongeren bij hun beleid. Een medewerker van een gemeente gaf tijdens het interview het volgende aan: *“(...) Wat zijn de behoeften van mensen en de mogelijkheid van mensen en de enige manier om daarachter te komen is ook om in gesprek te gaan met de burgers voor wie je dat beleid maakt. (...) Geef ons aan wat je nodig denkt te hebben en we kijken hoe we op die vraag aan kunnen sluiten.”* Deze gemeente is in gesprek gegaan met de Kinderambassadeurs van Stichting Leergeld. Zij hebben aangegeven dat kinderen in het voortgezet onderwijs een mobiele telefoon nodig hebben om te kunnen meedoen. Uiteindelijk is het mogelijk geworden om via het Kindpakket een mobiele telefoon aan te vragen.

Alhoewel gemeenten kinderen en jongeren op verschillende manieren betrekken, is dit vaak niet structureel. Dit geldt zeker ook voor **armoedebeleid, waarbij wordt gezien dat dat kinderen en/of jongeren niet structureel op dit thema worden bevraagd**. Hierdoor wordt input vanuit kinderen en/of jongeren gemist, terwijl dit juist van belang is om de doelgroep te kunnen bereiken als ook om aan te kunnen sluiten op hun behoeften. De meeste gemeenten ontwerpen kinder- en jongerenparticipatie in algemene zin, maar van duurzame participatietrajecten is vaak geen sprake.

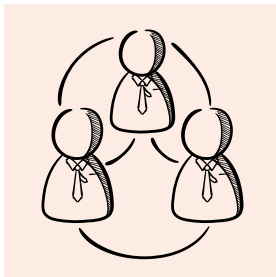
Met het programma Speaking Minds wordt aandacht hieraan besteed en wordt ook ingezet op borging van structurele participatie door jongeren, door het trainen van lokale beleidsmakers hierin. Defence for Children en Save the Children vragen ook in dit rapport de aandacht voor het borgen van duurzame jongerenparticipatie. Een eerste stap hierin is gebruik van een jongerenpagina, app of social media.

“Het Kidsteam bestaat uit leerlingen in groep 7/8, dat is zeg maar onze wervingsdoelgroep (...) en deze kinderen die worden begeleid door de jongerenwerkers van onze welzijnsinstelling. Zij komen geregeld bij elkaar, zij gaan in september weer een nieuwe agenda met elkaar maken (...). Daarin is de stem van de kinderen ook erg belangrijk en wat ze nu gedaan hebben is bijvoorbeeld een vlog maken over de Voedselbank, over Jeugdfonds Sport & Cultuur, dus eigenlijk is het een soort promotiemiddel om het bekend te maken (...) en ook een stukje bewustwording.”

Bron: medewerker van een gemeente

4.7 Samenwerkingsverbanden

Inleiding



Armoede onder kinderen is een maatschappelijk probleem. Bekend is dat gemeenten samenwerken met instanties zoals het Jeugdsportfonds, Jeugdeducatiefonds, Jeugdcultuurfonds, Stichting Leergeld, Nationaal Fonds Kinderhulp, Stichting Jarige Job, de Voedselbank en dergelijke. Tijdens het onderzoek is geprobeerd meer zicht te verkrijgen op het bestaan van die samenwerkingsverbanden.

Bevindingen

Tijdens de expertmeeting wordt aangegeven dat veel partijen bereid zijn om mee te helpen om armoede onder kinderen te bestrijden. De indruk is dan ook dat het samen voorkomen van armoede onder kinderen een groot draagvlak heeft. Veel gemeenten doen een beroep op particuliere initiatieven. Deze initiatieven worden door gemeenten gezien als extra aanbod voor kinderen. Tegelijkertijd kunnen gemeenten ook een verbindende rol spelen bij het samenbrengen van verschillende initiatieven. Een van de organisaties waar het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten veel mee samenwerkt, is de landelijke vrijwilligersorganisatie stichting Leergeld.⁷⁹ Daarnaast is er in veel gemeenten een voedselbank opgericht. Per gemeente bestaat echter wel verschil in het aantal en het soort particuliere initiatieven die een bijdrage leveren aan kindvoorzieningen en hoe nauw de samenwerking is tussen de gemeenten deze initiatieven.

“En daarnaast ook dus wel wat meer met supermarkten (...) want die zien ook soms kinderarmoede wel ontstaan; kindjes die stiekem dingen meenemen of die de hele dag voor de winkel hangen en niet naar school gaan. Dus die zijn ook wel zoekende, daar hebben we ook met hen gesprekken over.”

Bron: medewerker van een gemeente

⁷⁹ Leergeld ondersteunt kinderen in de leeftijden van 4 tot 18 jaar die opgroeien in gezinnen met een inkomen op bijstandsniveau. Kinderen kunnen via Leergeld, naar eigen keuze, meedoen op het gebied van onderwijs, cultuur, sport en welzijn.

Uit de afgenomen interviews blijkt dat in een aantal gemeenten meerdere particuliere initiatieven zijn opgericht. Zo worden bijvoorbeeld particuliere platforms opgericht die vraag en aanbod bij elkaar brengen. Ondernemers worden hierdoor in contact gebracht met gezinnen die in armoede leven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanbieden van gratis knipbeurten. Ook is er in een van de benaderde gemeenten een club ondernemers die zich hebben verenigd om een aantal keer per jaar evenementen of dagjes uit te organiseren voor kinderen.

Armoedepact

Daarbij wordt de ondertekening van het landelijke of een lokaal armoedepact genoemd. In het kader van dit armoedepact worden met verschillende partijen meerdere bijeenkomsten per jaar georganiseerd. Eén van de benaderde gemeenten heeft aangegeven op korte termijn een bijeenkomst te organiseren rondom het thema werkende minima waarin zij in gesprek gaan met een aantal werkgevers. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd met verschillende partijen zoals jeugdhulpverlening en de gezondheidszorg om hen meer informatie over armoede te geven. In samenwerking met stichting Leergeld wordt uitgelegd op welke signalen zij in hun praktijk moeten letten, wat zij met deze signalen kunnen doen en wat het aanbod is van kindvoorzieningen.

“We hebben ook bepaalde aanpakthema’s die veel meer zitten op professionals bewustmaken van hoe herken je geldstress bij ouders, hoe kan je bespreekbaar maken wat voor effect dat heeft, hoe kun je ondersteunen. (...) hoe kunnen we de ruimtes ook wat stress-sensitiever en vriendelijker inrichten zodat je er ook makkelijker over gaat praten dus daar werken we ook met volksgezondheid veel in samen.”

Bron: medewerker van de gemeente

Kerk

Uit de interviews blijkt vervolgens dat gemeenten veel samenwerken met de kerk. Met name de Protestantse diaconie vervult een belangrijke rol. Met betrekking tot de samenwerking geldt dat in bepaalde gemeenten sprake is van een nauwere samenwerking, omdat zij particuliere initiatieven vanuit de gemeente financieren.

Onderwijs

Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat zij steeds meer samenwerken met scholen of dat van plan zijn in de toekomst te doen. Gemeenten zijn zich bewust van het gegeven dat kinderen die opgroeien in armoede minder kansen hebben om hun talenten te ontwikkelen.

“Rondom onderwijs voel ik hem nu pas echt goed ontstaan, dat is vooral door de link die er gekomen is ook met gelijke kansen en talentontwikkeling, en hoe een kind dat opgroeit in armoede toch veel minder kans heeft ten eerste al om het goed te doen op school.”

Bron: medewerker van de gemeente

Bij de samenwerking met scholen draait het vooral om educatie over armoede en financiën.

“Voor de jongeren doen we eigenlijk meer met scholen die financiële inloopsprekuren bijvoorbeeld hebben en we hebben daar met onze schulddienstverlening vooral vaak het linkje mee omdat die doelgroepen soms wel richting schulden gaan.”

Bron: medewerker van een gemeente over samenwerking met het onderwijs

Een kanttekening daarbij is dat scholen vaak geen ruimte hebben om naast hun eigen curriculum tijd te besteden aan financiële educatie. Gemeenten geven aan dat het zou helpen als financiële educatie een verplicht onderdeel zou worden van het curriculum. Dit wordt overigens ook bevestigd tijdens de expertmeeting en is tevens een vaak terugkerend advies van de jongeren in de Speaking Minds trajecten. De gemeente in kwestie probeert scholen hierin te faciliteren door pakketten met gastlessen aan te bieden. Het wordt op die manier voor scholen makkelijker om aandacht aan financiële educatie te besteden, omdat een medewerker van de gemeente zelf de gastlessen verzorgt.

“Wij kunnen als gemeente niet het curriculum bepalen van school en het ministerie kan dat wel. Dus het pleit ook soms wel om ook met hen te kijken van wat zou nou, in het kader bijvoorbeeld van burgerschapsonderwijs, wat moeten jongeren nou weten voordat ze van school afgaan zodat ze niet in de penarie belanden en als we ervan uitgaan dat niet ieder kind financiële opvoeding krijgt en wat kunnen we dan op school nog compenseren, dat vraagt wel om de handen ineen te slaan met elkaar en dat niet allemaal per gemeente apart te gaan doen.”

Bron: medewerker van de gemeente

Meerdere gemeenten geven tijdens de interviews echter aan dat de samenwerking met scholen nog beperkt is. Door gemeenten wordt ook gezien dat het voor scholen lastig is om overal aan mee te kunnen doen. Aan scholen wordt al veel gevraagd, omdat zij een grote bron van informatie zijn. Tegelijkertijd hebben zij ook te kampen met grote drukte en een lerarentekort.

4.8 Good practices

Inleiding

Eén van de doelen van dit onderzoek is om mooie initiatieven te verzamelen en te verspreiden. Op die manier wordt een bijdrage geleverd aan kennisuitwisseling tussen gemeenten onderling maar ook tussen gemeenten en de Rijksoverheid. Tijdens het onderzoek zijn meerdere inspirerende initiatieven naar voren gekomen. Op basis hiervan is een selectie gemaakt die hieronder wordt weergegeven.

Effectenmeting

Diverse gemeenten maken een minima-effectenrapportage, armoedemonitor, kadernota en dergelijke rapportages. Die rapporten geven inzicht in de effecten van het gevoerde armoedebeleid. Een gemeente gaf tijdens het interview aan momenteel te onderzoeken of een dergelijke rapportage vaker kan verschijnen, bijvoorbeeld halfjaarlijks, zodat de situatie in de gemeente rondom armoede beter kan worden gemonitord. Gemeenten proberen hierdoor ook beter zicht te krijgen op de doelgroep en het bereiken daarvan.

Inzet van de wetenschap

De afgelopen jaren is ook in toenemende mate (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar de gevolgen van opgroeien in armoede voor kinderen. Zo tonen recente onderzoeken aan hoe kinderen omgaan met stress en wat dit met hun doet.

“Ik noemde Kans voor de Veenkolonie al, dat is een uitgebreid onderzoek in samenwerking met de Hanzehogeschool en de Rijksuniversiteit Groningen, waarin gekeken wordt wat de effecten maar ook de oorzaken en de systemen zijn die bij generatie-armoede werken. Daar wordt heel erg met ervaringsdeskundigen gewerkt omdat die makkelijk toegang tot de doelgroep hebben en ik heb goede hoop dat daar wel hele goede handreikingen uitkomen. Want pas als je het op de lange termijn bekijkt weet je hoe, welke effecten ervoor gezorgd hebben dat bepaalde families, bepaalde wijken, bepaalde straten, in armoede blijven wonen. En daar is het misschien wel te erg genormaliseerd.”

Bron: medewerker van een gemeente

Verschillende gemeenten geven tijdens de interviews aan dat zij momenteel onderzoeken hoe zij kinderen, die opgroeien in armoede en stress ervaren, kunnen coachen en begeleiden. Hierbij wordt aangegeven dat de praktijk van de gemeente en de wetenschap twee verschillende werelden zijn die niet automatisch met elkaar worden verbonden. Het instellen van een armoede leerstoel binnen het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijke onderwijs kan ervoor zorgen dat wetenschappelijke inzichten de gemeente kunnen ondersteunen om hun beleid nog beter te kunnen richten op kinderen die opgroeien in armoede. De gemeente wil hiermee graag de wetenschappelijke inzichten vertalen naar de praktijk of het onderwijsveld, waar bijvoorbeeld maatschappelijk werkers worden opgeleid. Dit initiatief ziet met name op het ontwikkelen van een integrale aanpak van armoede onder kinderen. Een belangrijke en waardevolle stap voorwaarts.

Bij Harvard University is men druk bezig met het verder ontwikkelen van methodieken om ouders en kinderen in armoede te helpen. Zij hebben bijvoorbeeld het programma Mobility Mentoring⁸⁰ ontwikkeld dat de SER in haar rapport ook al heeft vermeld. Inmiddels is een uitbreiding op het Mobility Mentoring[®] programma bedacht, genaamd: The Intergenerational Mobility Project (“The Intergen Project”) een programma om overerfbare armoede te bestrijden. Mobility Mentoring[®] is in 2017 vertaald naar de gemeente Alphen aan den Rijn⁸¹ en het programma staat inmiddels ook vermeld op de website van de VNG.

Sociale kaart

Daarnaast is een initiatief gedeeld betreffende het in kaart brengen van alle mogelijkheden, oftewel een overzichtelijke weergave van de ‘sociale kaart’. Een voorbeeld is de onlangs gelanceerde website van de gemeente Dordrecht. Die website is gekoppeld aan de sociale wijkteams en het aanbod is samengebracht op de website. Op die manier fungeert het als een sociale kaart en wordt de toegang wat overzichtelijker en makkelijker. Tijdens de expertmeeting werd het maken van een dergelijke sociale kaart ook aanbevolen.

80 Een ontwikkelde methode voor armoedebestrijding. Gebaseerd op de theorie schaarste worden inzichten uit de gedragswetenschappen ingezet om mensen met multiproblematiek te coachen naar duurzame financiële zelfredzaamheid.

81 <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/preventie/programmas/project-detail/vakkundig-aan-het-werk/mobility-mentoring/>.

SDG's

Een ander mooi voorbeeld vindt plaats in Friesland. Via Spark the Movement wordt geprobeerd alle 17 SDG's in Friesland bekend te maken. Een initiatief met alle scholen en opleidingen in Friesland waarin docenten, directeuren, conciërges, onderwijsassistenten, beleidsmakers en bestuurders worden uitgenodigd om jongeren te helpen ontdekken hoe in een lokale context oplossingen kunnen worden gevonden om de SDGs te bereiken.⁸²

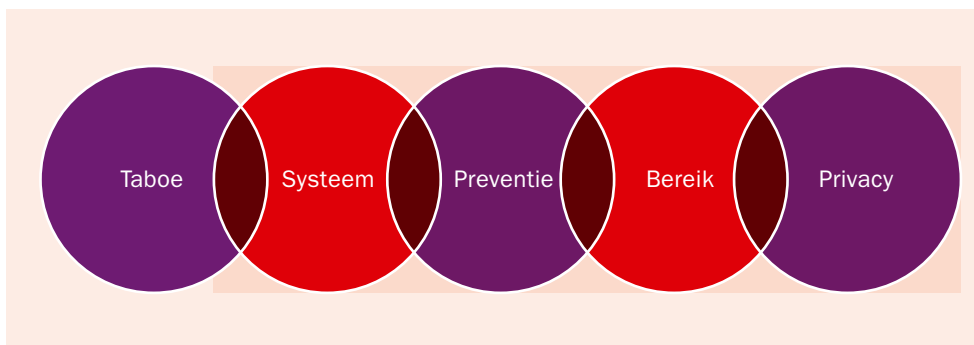
4.9 Vijf belemmeringen

Inleiding

Gemeenten hebben en willen graag de vrijheid (en de verantwoordelijkheid) om eigen beleid te kunnen voeren. Het opstellen van beleid en het effectief bestrijden van een multidimensionaal probleem zoals armoede, is ook lastig. Aangezien een effectieve aanpak tot nu toe is uitgebleven, is getracht een inventarisatie te maken van factoren die gemeenten belemmeren in de uitoefening van hun taak.

Bevindingen

Gemeenten geven hoofdzakelijk vijf belemmeringen aan waardoor een effectieve bestrijding van armoede wordt bemoeilijkt:



Taboe

Wat uit meerdere bronnen terugkomt is dat er op armoede helaas nog steeds een taboe rust. Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat op school en binnen de vriendengroep armoede een taboe is.⁸³ Dit beeld wordt bevestigd door de adviezen vanuit Speaking Minds, waarin het doorbreken van het taboe vaak wordt aanbevolen. Ook in dit onderzoek noemden verschillende gemeenten taboebestrijding als verbeterpunt en gaven aan dat hier nog een rol voor de Rijksoverheid ligt. Zolang dat niet gebeurt, blijft de doelgroep moeilijk bereikbaar:

“Het onderwerp armoede zit nog te veel in de taboehoek, waardoor een deel van de doelgroep zelf wenst verborgen te blijven.”

Bron: medewerker van een gemeente

⁸² Rijksoverheid e.a., Derde Nederlandse SDG rapportage. Nederland ontwikkelt duurzaam, mei 2019, p. 18.

⁸³ Steketee, M., Nederland, T., Mak, J. van der Gaag, R., van Bommel, M., Roebroek, L., van der Eerden, S., van den Toorn, J., Smits, J. en E. van Waesberghe (2013). Kinderen in armoede in Nederland. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Een andere gemeente zei hierover:

“Ik denk dat daar het grootste taboe op ligt. En we kennen in Nederland niet voor niets de term schuldenaar. Het is je schuld als je schulden hebt, terwijl dat geen absolute relatie hoeft te zijn.”

Bron: medewerker van een gemeente

Systeem

Door de gemeenten wordt meermalen benoemd dat het systeem in Nederland te ingewikkeld is gemaakt en dat dit een grote belemmering vormt in de aanpak van armoede. Gemeenten staan hierin machteloos en wensen dat het Rijk veranderingen aanbrengt, zoals in 2016 al door de VNG en anderen werd bepleit.

“Armoedebeleid in zijn algemeenheid is vanuit de gemeente slechts deels mogelijk, een groot deel van de toeslagen (en het ingewikkelde stelsel daarom heen), is een landelijke regeling waar we als gemeente geen invloed op hebben. En dat bij de Klijnsmagelden de nadruk enorm ligt op ‘het in natura besteden van de gelden’, terwijl allerlei onderzoeken laten zien dat alleen de laptop/fiets verstrekken geen zin heeft, als er geen structurele hulp binnen het gezin geboden wordt.”

Bron: medewerker van een gemeente

Defence for Children en Save the Children hebben naast de expertmeeting tijdens dit onderzoek, ook in december 2018 een expertmeeting georganiseerd. De deelnemende (kinderrechten) organisaties geven tijdens beide meetings aan dat zij merken dat hun hulp effect heeft en dat de vraag stijgt. Met name bij het aanvragen van voorzieningen of fiscale regelingen hebben burgers meer vertrouwen in dit soort organisaties dan in hulp vanuit de overheid. Echter deze organisaties steunen in grote mate op hun vrijwilligers. De stijgende kosten voor “overhead” worden niet vergoed waardoor de situatie ontstaat dat de vraag om hulp groter is dan wat kan worden geboden. Bovendien is een organisatie die hoofdzakelijk is gebouwd op vrijwilligers ook kwetsbaar. Het waarborgen van continuïteit staat hiermee onder druk.

Preventie

Meerdere gemeenten geven aan dat er een grotere focus moet liggen op preventie:

“Er mag meer aandacht zijn voor preventie. Hoe groeien kinderen op? Zijn ze voldoende wijs in geldzaken? Krijgen ze alle kans om zich te ontplooiën?”

Bron: medewerker van een gemeente

In dit kader zijn de Klijnsmagelden zeer welkom, maar ze zorgen niet voor een structurele aanpak tegen armoede onder kinderen.

“Het hebben van een breed kindpakket en een hoog bereik hiervan onder de doelgroep is goed. Maar het structureel oplossen van armoede zal met name moeten gebeuren in het verbeteren van de (financiële) situatie van de ouders en het verhogen van de bestaanszekerheid. Voor een belangrijk deel moet dat vanuit het Rijk komen. Wij proberen lokaal onze bijdrage te leveren en verbeteringen aan te brengen ten aanzien van: het voorkomen van financiële problemen en schulden, versterken startpositie kinderen, tegengaan armoede werkende minima, armoede en gezondheid, en tegengaan energiearmoede.”

Bron: medewerker van een gemeente

Gemeenten geven aan dat bestaanszekerheid of een bestaansminimum mogelijk gemaakt moet worden en dat dit een taak is voor de Rijksoverheid.

“Behalve kinderen zijn er ook andere doelgroepen en armoedevraagstukken in de stad. Het door het Rijk beschikbaar gestelde budget is niet toereikend om aan de vraag te voldoen. Veel armoedegeld wordt ingezet om de bestaanszekerheid te bieden. Dit hoort feitelijk bij de Rijksoverheid. Gebruik van SUWInet voor de stadspas is niet toegestaan binnen de huidige wettelijke kaders. Tijdelijke extra middelen voor armoede van dit kabinet zouden structureel moeten zijn.”

Bron: medewerker van een gemeente

Bereik

De doelgroep jeugd in armoede lijkt nog niet altijd bereikt te worden. Dit blijkt zowel uit het bekijken van de websites en beleidsstukken van gemeenten, de survey en diepte-interviews met gemeenten en de adviezen van de jongen in Speaking Minds. Medewerkers van gemeenten geven aan dat zij nog van geen enkele andere gemeente hebben gehoord dat aldaar de doelgroep geheel in beeld is.

“Wij hebben natuurlijk wel cijfertjes, kijkend naar het gebruik en vooral het niet-gebruik. Wij hebben ook afspraken gemaakt met de Kindfondsen, dat die echt op zoek gaan naar gezinnen die ons tot nu toe nog niet hebben weten te vinden. Nou daar zijn zij heel druk mee, zij hebben iemand in dienst die juist op zoek gaat naar dat soort gezinnen en wat daarbij heel relevant is, bijvoorbeeld afspraken die wij maken met scholen, met sportverenigingen en daar zijn zij mee bezig om te kijken hoe zij meer gezinnen kunnen bereiken. Ja het kan zijn dat gezinnen van het bestaan niet op de hoogte zijn of om andere redenen er geen gebruik van kunnen of willen maken, maar die fondsen met name die spannen zich in om elk jaar meer gezinnen te vinden die ondersteuning nodig hebben voor hun kinderen.”

Bron: medewerker van een gemeente

Privacywetgeving

Ook blijken de aangescherpte privacyregels het bereiken van de doelgroep te bemoeilijken. Er bestaat veel onduidelijkheid over de (nieuwe) privacyregels:

“Privacy speelt hierin een grote rol. Wat mogen partijen uit de stad bijvoorbeeld delen met de gemeente? Daarnaast zien we dat cijfers vanuit het CBS vaak wat verouderd zijn.”

Bron: medewerker van een gemeente

Verder bemoeilijkt de privacywetgeving het uitwisselen van belangrijke informatie waardoor het bereiken van de doelgroep nog lastiger wordt voor gemeenten. Een medewerker van een gemeente gaf het volgende hierover aan:

“We hebben eigenlijk heel weinig cijfers vooral om inzicht te krijgen in kinderen in armoede (...) wiens ouders niet al een uitkering bijvoorbeeld ofzo krijgen, want die zien we, maar de werkende armen bijvoorbeeld inderdaad die niet. Ook de zzp'ers of die mensen die eigenlijk gewoon hartstikke goed zitten maar onverwachts in de schulden belanden. Daarvoor zouden we echt moeten proberen wat meer samen te werken om bijvoorbeeld informatie van de belastingdienst te krijgen, over inkomenssituaties of welke toeslagen mensen aanvragen.”

Bron: medewerker van een gemeente



5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Bevindingen

“Ik vind dit dossier ook wel een soort van groeimodel, als je het hebt over de aanpak van armoede en schulden. Het hangt met zoveel facetten samen op lokaal niveau, maar ook op landelijk niveau ben je afhankelijk. Wat daar besloten wordt, heeft weer zijn weerslag op de mensen die hier wonen of in andere gemeenten. Dus in die zin is het ook wel groeien daarin en beginnen we gewoon ergens.”

Bron: medewerker van een gemeente

Armoede is een multidimensionaal probleem en de praktijk is zo versplinterd geraakt dat zowel burgers als professionals door de bomen het bos niet meer zien. Armoedebestrijding is vooral een taak van gemeenten geworden en de gemeenten pakken het allemaal anders aan.

Door de decentralisatie lijkt een spanningsveld te zijn ontstaan tussen de positie van de landelijke overheid en die van de lokale overheden: gemeenten willen de vrijheid en daarmee de verantwoordelijkheid om eigen beleid te kunnen voeren, maar om armoede effectief te kunnen bestrijden is actieve bemoeienis van de Rijksoverheid nodig en daar wringt de schoen. Het proactieve optreden op landelijk niveau blijft namelijk uit. Bij deze stand van zaken wordt gelijke toegang tot voorzieningen voor kinderen in armoede gezien onmogelijk gemaakt en is de postcode van een kind bepalend voor zijn of haar kansen. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen binnen dit onderzoek:

- **Een effectieve en structurele aanpak van armoede onder kinderen ontbreekt.** De Rijksoverheid tracht met de Ambities Kinderarmoede een integrale aanpak te ontwikkelen. Een concrete doelstelling om tot reductie van armoedecijfers te komen ligt er echter niet. Evenmin is er sprake van het opzetten van een registratiesysteem met diverse factoren die relevant zijn om de ontwikkelingen rondom armoede te monitoren en de effecten van het beleid te kunnen meten.
- **Het landelijke sociaal vangnet schiet tekort,** hoofdzakelijk door diverse weeffouten in het (fiscale) systeem. Hierdoor maken ouders geen gebruik van de tegemoetkomingen vanuit de Rijksoverheid of komen zij in ernstige betalingsproblemen terecht.
- Vanuit kinderrechtenperspectief heeft **de Rijksoverheid een inspanningsverplichting ten aanzien van het reduceren van het aantal kinderen in armoede** als ook het inzetten van passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Een effectieve uitoefening van deze verplichting wordt in de praktijk onvoldoende teruggezien.
- **De onderzochte gemeenten vertonen significante verschillen** op het gebied van de invulling van het armoedebeleid, het vaststellen van de lage-inkomensgrens, het aanbod van voorzieningen ten behoeve van kinderen, de digitale toegang tot die voorzieningen, het faciliteren van jongerenparticipatie en het aangaan van samenwerkingsverbanden. Daarbij is de bestrijdingsaanpak nog te vaak gericht op het compenseren van de gevolgen van armoede.
- **De gemeenten ervaren overwegend dezelfde belemmeringen om tot een effectieve aanpak van armoede onder kinderen te komen:** het taboe rondom armoede, het systeem van inkomensondersteuning, gebrekkige preventiemechanismen, het bereiken van de doelgroep en privacy-wetgeving. Daarbij geven gemeenten aan over onvoldoende financiële middelen als ook (wettelijke) mogelijkheden te beschikken om verandering hierin aan te kunnen brengen.

- **Sommige gemeenten zijn enorm actief en vindingrijk met betrekking tot de aanpak van armoede onder kinderen.** Het onderwerp staat daar ook hoog op de (politieke) agenda. Dit leidt tot mooie initiatieven die tot inspiratie van anderen kunnen leiden. Helaas hebben die ontwikkelingen nog geen ‘landelijke’ uitstraling.

5.2 Conclusies

Op grond van het VN-Kinderrechtenverdrag heeft de Nederlandse overheid de taak om het belang van het kind voorop te stellen en te zorgen voor een toereikende de levensstandaard voor kinderen. Het bieden van een minimumniveau van bestaanszekerheid is vastgelegd in de Grondwet: kwetsbare gezinnen met kinderen in Nederland die over onvoldoende inkomen beschikken, hebben recht op bijstand.

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de vraag in hoeverre wordt gewaarborgd dat het recht op een toereikende levensstandaard voor ieder kind in Nederland gelijk is, mede gelet op de in 2015 doorgevoerde decentralisatie. Er is nader ingegaan op de rolverdeling tussen de Rijksoverheid en de gemeenten en er is in kaart gebracht in hoeverre kinderen gelijke toegang hebben tot voorzieningen.

Aanpak Rijksoverheid

Met betrekking tot de landelijke voorzieningen, de fiscale regelingen, is gebleken dat niet iedereen die recht heeft op inkomensondersteuning dit ook daadwerkelijk krijgt. Dit komt door weeffouten in het belastingstelsel waardoor een groot deel van de doelgroep, zoals de werkende minima, geen inkomensondersteuning ontvangt en buiten de boot valt. Ook is duidelijk dat het belastingstelsel behoorlijk ingewikkeld is en het gebruik ervan grote risico's kent, met name het risico op terugbetaling. De Rijksoverheid lijkt met de linkerhand te willen geven aan die vele kwetsbare gezinnen, maar neemt uiteindelijk met de rechterhand geld terug waardoor die gezinnen in de problemen komen. Kwetsbare gezinnen komen hierdoor snel in de financiële problemen of besluiten uit angst maar geen gebruik te maken van de financiële regelingen waar zij recht op hebben.

Verder werd tijdens dit onderzoek bevestigd dat een geslaagde bestrijdingsaanpak op zowel landelijk als gemeentelijk niveau nog niet is gevonden. De hoogte van de bijstand is weliswaar door de landelijke politiek bepaald, maar armoedebestrijding is vooral een taak van gemeenten. En Nederlandse gemeenten doen het allemaal anders. Zij hanteren bijvoorbeeld een beleidsmatige inkomensgrens tussen 110 procent en 150 procent van het sociaal minimum: een politieke en in sommige gevallen zelfs een willekeurige keuze.

Gesteld kan worden dat de recente landelijke politieke ontwikkelingen onvoldoende bijdragen aan een het creëren van een uniform gemeentelijk armoedebeleid waarbij sprake is van gelijke toegang voor kinderen tot sociale voorzieningen. Op het niveau van de Rijksoverheid vallen de volgende drie punten op.

1. Reductiedoelstelling

Defence for Children en Save the Children vinden het zeer teleurstellend dat met het actieprogramma Ambities Kinderarmoede geen invulling wordt gegeven aan de aangenomen moties over het opstellen van een reductiedoelstelling. Dit 'actieprogramma' houdt evenmin een landelijke integrale aanpak in. Uitstel van het opstellen van een reductiedoelstelling is in het huidige tijdsbestek onbegrijpelijk en kan niet langer als verantwoord worden beschouwd. Om armoede onder kinderen daadwerkelijk terug te dringen als ook de effectiviteit van inspanningen te kunnen meten op landelijk en gemeentelijk niveau, is een (ambitieuze) reductiedoelstelling van fundamenteel belang. Het is, anders dan de staatssecretaris van mening is, wel degelijk mogelijk om een reductiedoelstelling op te stellen. De strekking van de beantwoording van de staatssecretaris op de mogelijkheden die zijn geopperd door CBS, SCP en CPS is onvolledig. De Verkenning van de verschillende bureaus is 'out of context' geciteerd. Hierdoor wordt een onjuiste voorstelling van zaken gegeven.

Het instellen van een centraal register waarin diverse indicatoren zijn opgenomen om armoede in beeld te brengen is in lijn met de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité. Dit moeten vallen onder verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, inclusief een aanleverplicht voor gemeenten. Dit geeft meer inzicht in de ontwikkelingen van de armoedeproblematiek dan een op landelijk niveau bedacht actieplan dat daarna versnipperd in lokaal beleid. Helaas lijkt dit uit te blijven nu de staatssecretaris een dergelijke suggestie door het CBS, SCP en CBP van de hand heeft gewezen.

2. Voorbehoud Artikel 26 VN-Kinderrechtenverdrag

Het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag moet worden opgeheven. Defence for Children en Save the Children hebben al gepleit om te onderzoeken wat de gevolgen kunnen zijn indien het voorbehoud bij artikel 26 wordt opgeheven. Het is onbegrijpelijk dat de Rijksoverheid blijft volharden in het standpunt dat het voorbehoud moet blijven in de situatie waarin vaststaat dat armoede onder kinderen nauwelijks daalt. Bovendien zijn er inmiddels talloze onderzoeksrapporten verschenen die min of meer dezelfde conclusies inhouden, te weten dat een juiste aanpak nog niet is gevonden en dat armoede enorm schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Het systeem waarin enkel ouders gerechtigd zijn tot het aanvragen van voorzieningen werkt niet. En daarbij kunnen vraagtekens worden gezet bij het uitgangspunt van de Rijksoverheid dat de primaire verantwoordelijkheid bij ouders ligt, wanneer inmiddels wetenschappelijk is bewezen dat die ouders de verantwoordelijkheid niet alleen kunnen dragen. Zorg daarom voor een rechtsingang voor kinderen om de schade in hun ontwikkeling als ook overerfbare armoede te voorkomen.

Het opheffen van het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag moet onderdeel uit maken van een wijziging van de fiscale wetgeving. Deze wijziging is inmiddels noodzakelijk geworden teneinde een doorbraak te kunnen forceren. Na het recente rapport van de Algemene Rekenkamer (zie paragraaf 3.2.) kan de conclusie worden getrokken dat het systeem van de inkomensondersteuning herzien moet worden herzien.

Op deze manier kan mogelijk worden gemaakt dat sociale voorzieningen ten behoeve van kinderen direct aan kinderen en betrokken partijen worden voldaan (zoals scholen, verenigingen, et cetera). Op die manier wordt gewaarborgd dat kinderen nimmer gedupeerd kunnen raken en de ouders worden ontzorgd. Een dergelijke proactieve opstelling van de Rijksoverheid is exact wat artikelen 26 en 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag beogen, maar waarin Nederland momenteel nog tekortschiet.

“Fatsoenlijke toegankelijke minimavoorzieningen die kinderen zelf kunnen vinden en bijvoorbeeld vanaf 12 jaar ook zelf kunnen aanvragen. Die druk bij, en schakel van, de ouders er tussenuit halen.”

Bron: medewerker van een gemeente

3. Verantwoordelijkheid

Het wordt duidelijk dat de inzet van gemeenten onder de streep niet kan worden beloond. Dit heeft te maken met de landelijke wettelijke kaders waarop gemeenten geen invloed (mogen/kunnen) uitoefenen. Belangrijke thema's binnen die kaders zijn de inkomensondersteuning, de omvang van het door het Rijk te verstrekken budget voor gemeentelijk armoedebeleid, participatie, toegang tot de arbeidsmarkt en een betaalbare woningmarkt. Het verminderen van het aantal kinderen dat in armoede leeft, is dan ook grotendeels afhankelijk van het Rijk. En het is zorgelijk dat het Rijk onvoldoende de behoefte voelt om die verantwoordelijkheid op zich te nemen, maar dit liever uitbesteed aan gemeenten. Waarbij ook geldt dat toezicht, toetsing of monitoring achterwege blijft.

“Armoedebeleid is niet per se iets dat vanuit de wet geregeld hoeft te zijn, maar minimebeleid wel. Je moet kunnen voorzien in bestaansminimum. (...) Maar armoede, en dat deel daarvoor, daar voorziet geen wet in. Elke gemeente kan een eigen invulling geven, waardoor het bij sommige gemeenten onderaan het lijstje staat.” Bron: medewerker van een gemeente.

Gemeentelijke aanpak

Tijdens dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de gelijke toegang tot voorzieningen voor kinderen op gemeentelijk niveau wordt bemoeilijkt.

- **Lage inkomensgrens:** Het ontbreekt aan een duidelijk (beleids)kader voor de vaststelling van de lage inkomensgrens. Gemeenten hebben hierin veel vrijheid en pakken het anders aan. Het verschilt soms per medewerker van de gemeente of een aanvraag wordt goedgekeurd. Het systeem creëert willekeur.
- **Beleid:** Een landelijke, uniforme armoededefinitie ontbreekt. Hierdoor is het onmogelijk om een effectenmeting uit te voeren dan wel de situatie te monitoren. Wanneer er een landelijke uniforme armoededefinitie wordt opgesteld, kan landelijk inzicht worden verkregen op de ontwikkelingen en de aanpak van armoede. Verder wordt, vermoedelijk mede door gebrek aan financiële middelen, een integrale aanpak van armoede nog te weinig teruggezien.
- **Aanbod voorzieningen:** Doordat gemeenten niet dezelfde lage-inkomensgrens hanteren, kunnen nog steeds niet alle kinderen over de noodzakelijke middelen ten behoeve van hun opleiding en ontplooiingsmogelijkheden beschikken. Tevens is er een gemis aan immateriële steun en diversiteit voorzieningen.
- **Digitale toegang:** Op enkele gemeenten na wordt tijdens het onderzoek geen aparte jongerenwebsite/-pagina aangetroffen. Dat komt de participatie van kinderen en jongeren niet ten goede en maakt hen afhankelijk van hun ouders om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen. Daarnaast wordt in algemene zin opgemerkt dat de huidige websites aanpassing behoeven op het gebied van begrijpelijkheid en toegankelijkheid.
- **Jongerenparticipatie:** Alhoewel gemeenten kinderen en jongeren op verschillende manieren betrekken, worden zij niet structureel bevroegd over het armoede- en schuldenbeleid. Hierdoor wordt input vanuit kinderen gemist, terwijl dit juist van belang is om de doelgroep te kunnen bereiken als ook om aan te kunnen sluiten op hun behoeften.
- **Samenwerking:** De gemeenten zijn positief over hun samenwerking met landelijke organisaties, particulieren, de kerkelijke gemeenschap en het onderwijs. Op die manier kunnen krachten worden gebundeld en kan meer aan kinderen worden geboden. Daarnaast kan bij de samenwerkingspartners relevante informatie worden opgehaald over bijvoorbeeld het bereiken van de doelgroep. Gemeenten kunnen ook een verbindende rol spelen bij het samenbrengen van verschillende initiatieven
- **Good practices:** Een aantal geselecteerde voorbeelden verbetert de bestrijdingsaanpak van armoede onder kinderen. Het meten van de effecten van gevoerd beleid en het samenwerken met de wetenschap is een mooie stap richting het ontwerpen van een integrale aanpak van armoede onder kinderen. Het ontwerpen van een sociale kaart levert meer overzicht op voor burgers en dat komt de toegankelijkheid van het systeem ten goede. Het afzonderlijk aandacht besteden aan de SDG's wordt ook warm aanbevolen.
- **Belemmeringen:** vijf punten bemoeilijken in overwegende mate een effectieve en succesvolle bestrijdingsaanpak van armoede onder kinderen: taboe, het systeem, preventie, bereik en privacywetgeving. Actieve bemoeienis van de Rijksoverheid is noodzakelijk om deze belemmeringen weg te kunnen nemen.

Universele voorzieningen

Vanzelfsprekend kennen wij alle lof toe aan de creatieve en gepassioneerde professionals die op welke manier dan ook betrokken zijn bij dit thema. Maar dit onderzoek toont aan dat het sociale 'vangnet' op deze manier niet werkt. Niet voor de minima, niet voor de middenklasse en al helemaal niet voor alle kinderen. Die zijn uiteindelijk het kind van de rekening, want een kind krijgt maar één kans om op te groeien.

De Rijksoverheid schiet in haar rol tekort en de uitbesteding van de bestrijdingsaanpak aan gemeenten leidt, wellicht onbedoeld en onbewust, tot willekeur. De aanpak van armoede onder kinderen kent weinig robuuste kaders. Het gebrek aan uniformiteit werkt ongelijke toegang in de hand. Onder het mom van maatwerk worden met name de gevolgen van armoede gecompenseerd. De effecten van het beleid op de structurele oorzaken van armoede worden op landelijk niveau onvoldoende gemonitord.

In algemene zin lijkt overeenstemming te bestaan over wat kinderen basaal nodig hebben, omdat de gemeenten in de kern veel dezelfde soort voorzieningen aanbieden. Ieder kind heeft recht op een toereikende levensstandaard, ongeacht de dikte van de portemonnee van de ouders. De integrale aanpak zou dan ook een allesomvattende aanpak moeten zijn, waarbij geen kind buiten de boot valt. Het is dan ook tijd om de sterke focus op het (gezins)inkomen los te laten en te kijken naar wat kinderen nodig hebben. De behoeften van kinderen zijn in de kern universeel. Een universeel aanbod van voorzieningen, waar alle kinderen recht op hebben, zou dan ook passender zijn in een tijd waarin de allerarmsten al jaren in dezelfde uitzichtloze positie verkeren en 'het systeem' voor alle burgers te ingewikkeld is geworden om nog van effectieve steun vanuit de Rijksoverheid te kunnen spreken.

5.3 Aanbevelingen

Gelet op de inhoud van het rapport worden 16 aanbevelingen geformuleerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de aanbevelingen voor de Rijksoverheid en de gemeenten.

Voor de Rijksoverheid:

1. Hef het voorbehoud bij artikel 26 VN-Kinderrechtenverdrag op.
2. Stel een concrete en ambitieuze reductiedoelstelling op.
3. Volg de suggestie van CBS, SCP en CPB op om een armoederegister te ontwerpen inclusief aanleverplicht voor gemeenten.
4. Creëer landelijk en uniform beleid ten aanzien van de vaststelling van de lage-inkomensgrens.
5. Onderzoek de mogelijkheden om universele voorzieningen voor kinderen aan te bieden.
6. Definieer een heldere uniforme omschrijving van de doelgroep in plaats van te werken met de gemeentelijk gedefinieerde doelgroep.
7. Voer wijzigingen door in het belastingsysteem om het aanvragen van inkomensondersteuning te vereenvoudigen en de kans op terugvorderingen te minimaliseren.
8. Stel meer budget beschikbaar om een integrale aanpak van armoede mogelijk te maken.
9. Neem de vijf genoemde belemmeringen voor gemeenten weg.

Voor gemeenten:

10. Maak een lokale handreiking voor uitvoerende professionals van de gemeente, maar ook voor andere betrokken professionals en scholen.
11. Ontwerp specifiek beleid ten behoeve van armoede onder kinderen waarin samenwerking tussen verschillende afdelingen wordt gestimuleerd.
12. Neem immateriële ondersteuning op in het aanbod van kindvoorzieningen.
13. Borg duurzame jongerenparticipatie en betrek de input van jongeren bij de invulling van het beleid.
14. Creëer een jongerenwebsite/pagina om jongeren voor te lichten en lanceer dit met een mediacampagne.
15. Verbeter de digitale toegankelijkheid door overzichtelijk de informatie te presenteren op de website, eenvoudige taal en visuele tools te gebruiken en te zorgen voor een hogere vindbaarheid via Google.
16. Werk samen of zet de samenwerking voort met hulporganisaties, particulieren, de kerkelijke gemeenschap en het onderwijs. Denk ook aan het faciliteren van samenwerkingsvormen door een verbindende rol te spelen.

COLOFON

Kansen voor kinderen: een postcodetombola?
Een verkennend onderzoek naar gelijke toegang tot voorzieningen
voor kinderen in Nederland die opgroeien in armoede.
ISBN 978-90-74270-45-8

© 2019 Save the Children | Defence for Children

Auteurs

mr. Eva Huls
mr. Chantal Roso
drs. Caroline van de Wetering

Redactie

drs. Tirsia Hofstee

Disclaimer

Aan de informatie en afbeelden, zoals die in deze publicatie worden weergegeven, kunnen geen rechten worden ontleend. Ondanks de voortdurende zorg en aandacht die zijn besteed aan de samenstelling van de publicatie en de daarin opgenomen gegevens, geeft de uitgever geen garanties op de volledigheid, juistheid of voortdurende actualiteit van de gegevens, noch van de websites die op enigerlei wijze met de publicatie zijn verbonden.

Beeldmateriaal

Arie Kievit

Ontwerp

Designink

Contact

Defence for Children
Hooglandse Kerkgracht 17 G
2312 HS Leiden
Telefoon: +31 (0)71 516 09 80
E-mail: info@defenceforchildren.nl
www.defenceforchildren.nl

Save the Children
Laan van Nieuw Oost-Indië 131
2593 BM Den Haag
Telefoon: +31 (0)70 338 44 48
E-mail: info@savethechildren.nl
www.savethechildren.nl

Uitgave

Defence for Children

Hooglandse Kerkgracht 17-G

2312 HS Leiden

Telefoon 071 516 09 80

E-mail info@defenceforchildren.nl

www.defenceforchildren.nl

Save the Children

Laan van Nieuw Oost-Indië 131

2593 BM Den Haag

Telefoon 070 338 44 48

E-mail info@savethechildren.nl

www.savethechildren.nl



ISBN 978-90-74270-45-8



9 789074 270458