



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Investeren in kinderen

de vicieuze cirkel van achterstand
doorbreken

Nederland

Deze publicatie is opgesteld voor de Europese Commissie door



© Illustratie omslag: Europese Unie

Noch de Europese Commissie, noch enige persoon die optreedt in naam van de Commissie kan verantwoordelijk worden gesteld voor het gebruik dat kann worden gemaakt van de gegevens in deze publicatie.

De beoordelingen / opinies weergegeven in dit rapport weerspiegelen enkel de visie van de auteurs en mogen niet beschouwd worden als representatief voor officiële standpunten van de Europese Commissie of de Lidstaat.

Meer informatie over het Network of independent experts is verkrijgbaar via:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Investeren in kinderen:

De vicieuze cirkel van achterstand
doorbreken

MARIEKE BLOMMESTEIJN, M.A.
REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

NEDERLAND

Content

Samenvatting	7
1. Beoordeling van de algemene aanpak en governance	11
1.1. Integrale multidimensionale strategie en synergie	11
1.1.1. Benadering van de rechten van kinderen en de effectieve mainstreaming van beleid gericht op kinderen en de rechten van het kind	12
1.1.2. Evenwicht tussen universeel en specifiek beleid.....	14
1.1.3. De impact van de crisis	15
1.2. Betrokkenheid van stakeholders en kinderen	16
1.3. Evidence-based benaderingen en evaluatie van de impact van het beleid ..	17
1.4. Aanbevelingen	17
2. Toegang tot adequate middelen	19
2.1. Beleid om de arbeidsparticipatie van ouders te ondersteunen	19
2.2. Beleid gericht op een adequate levensstandaard	21
2.2.1. Kindgebonden vergoedingen	23
2.2.2. Kinderarmoede, impact van de crisis en beleidsreactie	23
2.2.3. Het monitoren van de sociale zekerheid, armoede en sociale uitsluiting	25
2.3 Belangrijkste uitdagingen, sterke en zwakke punten, en verbeteringen en beleidsaanbevelingen.....	26
3. Toegang tot betaalbare hoogwaardige diensten.....	27
3.1 Het monitoren van kinderen.....	27
3.2 Voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang	28
3.3 De gezinsondersteuning en de kwaliteit van alternatieve zorgstructuren verbeteren	29
3.4 Het vermogen van het onderwijs om de vicieuze cirkel van achterstand te doorbreken.....	30
3.5 Het reactievermogen van gezondheidsstelsels om tegemoet te komen aan de behoeften van kansarme kinderen vergroten	32
3.6 Adequate huisvesting en leefomgeving	32
3.7 Belangrijkste uitdagingen, sterke en zwakke punten en aanbevelingen.....	33
4. Het aanpakken van kinderarmoede en sociale uitsluiting in het Europees semester.....	34
5. Financiële instrumenten van de EU.....	36

Samenvatting¹

Nederland is een van de landen met een lage kinderarmoede. Op dat gebied presteert Nederland consequent goed. Het land was zelfs als eerste gerangschikt in de recente UNICEF Report Card 11 over kinderwelzijn in welvarende landen. Dit kan waarschijnlijk worden verklaard door de combinatie van een uitgebreid sociaalzekerheidsstelsel en zeer hoogwaardige voorzieningen en diensten voor kinderen en gezinnen. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat kinderarmoede recentelijk is gestegen in Nederland. Kinderen uit eenoudergezinnen vormen de belangrijkste risicogroep. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders is relatief laag en vertoont op dit moment de grootste teruggang vergeleken bij de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in het algemeen. Dit is een van de redenen dat de berekeningen van de Europese Commissie voor Nederland uitkomen op een 'gemiddeld risico op kinderarmoede'.

Er is een uitgebreid beleidskader voor beleid gericht op kinderen en gezinnen. Formeel heeft Nederland echter geen gecentraliseerde coördinatieafdeling (programmaministerie) meer² voor beleid op kinderen en gezinnen en ook geen omvattende beleidsverantwoordelijkheid. Investeren in kinderen valt onder de verantwoordelijkheid van diverse ministeries. In het algemeen is het beleid gericht op ouders en niet op kinderen. Enerzijds kan men de Nederlandse aanpak niet karakteriseren als integraal beleid, omdat het beleid dat betrekking heeft op kinderen (armoede, educatie, jeugdzorg, kinderrechten et cetera) niet geïntegreerd is in een overkoepelende set beleidsdoelen. (Kinder)armoede en sociale inclusie worden vooral aangepakt en bediscussieerd in termen van beleidsmaatregelen die gerelateerd zijn aan de bijstand (inclusief schuldhulpverlening), inkomensvoorzieningen en actieve arbeidsparticipatie. Zelfs al richten discussies over bijvoorbeeld de toegankelijkheid of kwaliteit van de jeugdzorg, educatie of kinderopvang zich ook op (de effecten op) kwetsbare groepen, toch maken deze onderwerpen geen integraal deel uit van de doelstellingen of het debat rond het bestrijden van armoede. Anderzijds is er bij de Nederlandse aanpak toch sprake van integraal beleid omdat, zoals hiervoor is aangegeven, de combinatie van een uitgebreid sociaalzekerheidsstelsel en hoogwaardige voorzieningen en diensten gericht op kinderen en gezinnen voldoende is om de uitdaging van het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting onder kinderen in Nederland aan te gaan.

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het implementeren en uitvoeren van onder meer de bijstand (inclusief armoedebestrijding, sociale participatie en schuldhulpverlening), jeugdgezondheidszorg, universeel en preventief jeugdbeleid en voorschoolse en vroegschoolse educatie.³ Naast de landelijke overheid zijn de provincies verantwoordelijk voor de meer gespecialiseerde jeugdzorg.

Er zijn verschillende soorten regelingen gericht op het bestrijden van armoede door middel van inkomensvoorzieningen en sociale participatie (van kinderen). Bijna 90% van de gemeenten heeft voorzieningen specifiek voor kinderen (voornamelijk culturele participatie en sportactiviteiten).⁴ In de praktijk lijken ouders die een bijstandsuitkering ontvangen de belangrijkste doelgroep van het armoedebestrijdingsbeleid. Andere nieuwe groepen of huishoudens met arme

¹ Noot voor de lezer: dit rapport is afgerond in september 2013. Data en beleidsontwikkelingen die na deze datum beschikbaar zijn gekomen, zijn niet meegenomen in de analyse.

² Het huidige kabinet besloot het programmaministerie voor Jeugd en Gezin af te schaffen.

³ Decentralisatie van (financiële) verantwoordelijkheden wordt gebruikt als een instrument om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in het sociale domein te vergroten.

⁴ Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013.

kinderen, zoals bijvoorbeeld werkende armen, werklozen en mensen met schuldproblemen⁵, vallen vaak buiten de radar van lokale organisaties.⁶

Bovendien impliceert deze aanpak dat kinderen uit huishoudens met een hoger inkomen die niet participeren vanwege sociale en culturele factoren niet meegenomen worden in beleid dat zich richt op het tegengaan van sociale uitsluiting.⁷

Toegang tot adequate inkomensvoorzieningen

Het socialezekerheidsstelsel biedt een minimaal aanvaardbare levensstandaard voor ouders en kinderen. Dit is een uitgebreid stelsel dat sociale uitkeringen, sociale en volksverzekeringen, re-integratieprogramma's en voorzieningen voor sociale participatie, en toelagen voor de gezondheidszorg en huisvesting voor huishoudens met lage inkomens omvat. Daarnaast zijn er ook vergoedingen die kind-gerelateerd zijn en die de uitgaven en extra kosten voor gezinnen (met lage inkomens) compenseren. Een van de sterke punten is dat de regelingen met betrekking tot inkomensvoorzieningen en bestrijding van armoede op lokaal niveau worden georganiseerd. Dit biedt de mogelijkheid om aanpakken op maat te ontwikkelen voor lokale problemen. Dit delegeren van verantwoordelijkheid gaat samen met het delegeren van controle. Dit leidt echter wel tot een vermindering van het toezicht door de landelijke overheid en de mogelijkheid om de effecten van het lokale beleid te monitoren. De verschillende regelingen maken het ingewikkeld de voorzieningen te gebruiken en resulteren in een administratieve last voor professionals en ouders. De belangrijkste uitdagingen zijn: de armoedeval doeltreffend verminderen, een combinatie van betaalbare kinderopvang met prikkels om de arbeidsparticipatie van vooral (alleenstaande) moeders met jonge kinderen te vergroten, doorgaan met het ontwikkelen van een geschikte aanpak om schulden te voorkomen bij mensen en deze mensen te ondersteunen, en een integrale aanpak van schuldhulpverlening en re-integratie.

Toegang tot betaalbare hoogwaardige voorzieningen

Toegang voor kinderen of hun ouders tot betaalbare hoogwaardige voorzieningen betreft een grote verscheidenheid aan diensten. Een van de sterke punten is dat de meeste diensten lokaal georganiseerd zijn, inclusief de brede school als integrale aanpak voor sociale problemen op lokaal niveau. Er spelen echter nog wel belangrijke vraagstukken rond de kwaliteit van diensten zoals kinderopvang, en voor- en vroegschoolse educatie en rond wachtlijsten voor de jeugdzorg. De belangrijkste uitdagingen zijn de uitvoering van de op handen zijnde hervorming van de jeugdzorg op gemeentelijk niveau, de combinatie van betaalbare kinderopvang met prikkels om de arbeidsparticipatie van met name moeders met jonge kinderen te vergroten, en de kwaliteit en doeltreffendheid van de hervormingsplannen met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie.

⁵ Schuldhulpverlening is een belangrijk punt in de (preventie) van armoede. Gemeenten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in (de kwaliteit van) hun diensten voor mensen met schuldenproblematiek, maar de samenwerking tussen de gemeenteafdelingen (bijvoorbeeld inkomensvoorzieningen (inclusief re-integratie), schuldhulpverlening, welzijn en onderwijs) zijn voor verbetering vatbaar.

⁶ Zie: Kinderombudsman (2013). Kinderen in armoede in Nederland. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013 en Klein, M. van der, Toorn, J. van der, Nederland, T. en Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

⁷ Huishoudens met hogere inkomens zijn uit de voorzieningen voor sociale participatie (van kinderen) uitgesloten omdat een inkomensgrens wordt toegepast. Huishoudens met hogere inkomens zijn dus geen doelgroep voor het beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting.

Aanbevelingen

Nederland heeft een relatief sterke positie als het gaat om kinderarmoede en de sociale inclusie van kinderen. De uitvoering en doeltreffendheid van het bestrijden van armoede onder kinderen kan worden verbeterd door een meer geïntegreerde aanpak die specifiekere doelen stelt en zich niet alleen richt op inkomensvoorzieningen en sociale participatie van kinderen in huishoudens van bijstandsgerechtigden. Hieronder volgt een aantal aanbevelingen:

- Ontwikkel een meer geïntegreerde aanpak: om kinderarmoede tegen te gaan en sociale inclusie en het welzijn van kinderen te bevorderen, is een meer geïntegreerde aanpak nodig. Er dienen specifieke doelstellingen geformuleerd te worden voor de sociale inclusie van kinderen en deze moeten gekoppeld worden aan doelstellingen met betrekking tot de toegang tot betaalbare kinderopvangvoorzieningen, de aanpak van onderwijsachterstanden zoals voortijdig schoolverlaten, voor- en vroegschoolse educatie, en de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdzorg. In deze aanpak moet ook de monitoring van het landelijke en lokale beleid en van de effecten hiervan op de sociale participatie en het welzijn van kinderen zijn opgenomen.
- Bereik ook nieuwe groepen die een armoederisico lopen. De focus en het gebruik van inkomensvoorzieningen (inclusief sociale participatie) heeft voornamelijk betrekking op bijstandsgerechtigden. Mede als gevolg van de huidige economische crisis, zijn er echter ook nieuwe groepen (bijvoorbeeld werkende armen, werklozen, mensen met schuldenproblematiek⁸, allochtone vrouwen en jonge moeders) met een risico op armoede die niet worden bereikt. Wij raden de overheid aan gemeenten te stimuleren en te faciliteren om deze groepen in hun beleid op te nemen door het verbeteren van de samenwerking op gemeentelijk niveau.
- Betrek ook sociale en culturele factoren in het beleid dat gericht is op de sociale participatie van kinderen: de sociale participatie van kinderen wordt nu vooral aangepakt door middel van inkomensvoorzieningen voor huishoudens met lage inkomens. Sociale uitsluiting is ook te zien bij kinderen in hogere inkomens. Om deze groep te bereiken, is een nieuwe aanpak vereist, die deze risicogroepen omvat en die betrekking heeft op culturele of gedragsveranderingen en niet per se op het wegnemen van financiële belemmeringen.⁹
- Herroep de maatregel om de kinderopvangtoeslag te verlagen om zo de toegang tot betaalbare formele kinderopvang in stand te houden. Ontwikkel innovatieve programma's en prikkels om de arbeidsparticipatie van moeders (vooral die met jonge kinderen) te stimuleren.
- De effecten van de op handen zijnde hervorming van de jeugdzorg moeten worden gemonitord. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de wachtlijsten en de kwaliteitseisen waaraan de diensten moeten voldoen. De

⁸ Mensen met schuldproblemen ontvangen vaak schuldhulpverlening van hun gemeente, maar de samenwerking tussen de gemeenteafdelingen (inkomensvoorzieningen (inclusief re-integratie), welzijn, onderwijs, schuldhulpverlening) is voor verbetering vatbaar. Hetzelfde geldt voor andere doelgroepen die worden genoemd.

⁹ De zogenoemde stadspas is een hulpmiddel dat gemeenten kunnen inzetten voor dit doel. Gemeenten mogen hun eigen doelgroepen definiëren. Aanvankelijk was er een beperking op basis van inkomensgrens (110% van het sociaal minimum) voor deze stadspassen. Met de pas krijgen mensen korting op de toegang tot sportieve en culturele activiteiten (bijvoorbeeld zwembaden maar ook theaters en bioscopen). Momenteel is er geen beperking en zijn gemeenten vrij om hun eigen inkomensgrens te bepalen (gemiddeld is dit 120% tot 150% van het sociaal minimum).

nieuwe wet voorziet in het verstrekken van informatie aan gemeenten. Dit is van groot belang. Wat ook van belang is, is dat er voldoende middelen zijn om de nieuwe wet effectief te kunnen uitvoeren.

1. Beoordeling van de algemene aanpak en governance¹⁰

Dit rapport bevat een beschrijving en analyse van de beleidsontwikkeling op het gebied van investeren in kinderen in Nederland in het kader van de aanbeveling over investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken.¹¹ Deze aanbeveling voorziet in een gemeenschappelijk Europees kader voor de aanpak van kinderarmoede en sociale uitsluiting om het welzijn van kinderen te bevorderen. Het bevat richtlijnen voor de lidstaten om 'beleid om kinderarmoede en sociale uitsluiting aan te pakken te organiseren en uit te voeren om het welzijn van kinderen te bevorderen, door middel van multidimensionale strategieën'.

1.1. Integrale multidimensionale strategie en synergie

Nederland is een van de landen die consequent het best scoort op de OESO-ranglijst van armoede onder kinderen, met lage niveaus. Berekeningen van de Europese Commissie (DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie) tonen aan dat wanneer de belangrijkste 'drivers' van kinderarmoede (impact van sociale uitkeringen, het aantal kinderen in werkloze gezinnen, armoederisico van kinderen van werkende ouders) in aanmerking worden genomen, Nederland als 'gemiddeld risico op kinderarmoede' is gerangschikt, als gevolg van het relatief hoge aantal kinderen in werkloze gezinnen.

Investeren in kinderen omvat een breed scala aan beleidsterreinen die onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries vallen. In het beleid met betrekking tot kinderen ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van een gezin bij de ouders en wordt het belang erkend van het opvoeden van kinderen in een gezonde en stimulerende omgeving. Op het gebied van armoedebestrijding (inkomen en arbeidsmarktparticipatie) en maatschappelijke participatie (sport, cultuur, computers) ligt de verantwoordelijkheid bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Inkomensvoorzieningen omvatten onder meer kinderbijslag en vergoedingen voor kinderopvang.¹² Met uitzondering van de maatschappelijke participatie van kinderen, richt het armoedebestrijdingsbeleid zich meer op (arme) ouders dan op de kinderen zelf. Zaken die direct verband houden met kinderen, bijvoorbeeld (toegang tot) onderwijs, jeugdzorg en maatschappelijke hulpverlening voor de jeugd vallen onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries, namelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Een ander ministerie dat betrokken is, is het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) (kinderrechten, kinderscherming en kindermishandeling), terwijl huisvestingsvraagstukken vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Kinderen zijn geen aparte beleidsdoelgroep van de centrale overheid.

Er is een uitgebreid beleidskader voor beleid gericht op kinderen en gezinnen. Formeel heeft Nederland echter geen specifieke gecentraliseerde

¹⁰ Noot voor de lezer: dit rapport is afgerond in september 2013. Data en beleidsontwikkelingen die na deze datum beschikbaar zijn gekomen, zijn niet meegenomen in de analyse.

¹¹ Beschikbaar via: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:EN:PDF>

¹² Het ministerie van Financiën is ook betrokken bij deze bepalingen (Nederlandse Belastingdienst: kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en bijvoorbeeld ook huur- en zorgtoeslag). In 2011 werd het beleid inzake kinderopvang overgedragen van het ministerie van OCW naar het ministerie van SZW. In 2006 was dit beleidsterrein overgedragen van SZW naar OCW.

coördinatieafdeling (programmaministerie) meer voor beleid op kinderen en gezinnen en ook geen omvattende beleidsverantwoordelijkheid. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van maatregelen rond sociale bijstand (met inbegrip van de bestrijding van armoede, de sociale participatie en schuldhulpverlening), de jeugdgezondheidszorg, voor- en vroegschoolse educatie en de maatschappelijke hulpverlening (voor de jeugd). Decentralisatie van (financiële) verantwoordelijkheden wordt gebruikt als een instrument om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in het sociale domein te vergroten. Het schaalvoordeel stimuleert onder andere meer maatwerk en verbetert de samenwerking met relevante lokale belanghebbenden. Gemeenten ontvangen financiering van de landelijke overheid. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor universeel en preventief jeugdbeleid. Samen met de landelijke overheid zijn de Nederlandse provincies verantwoordelijk voor meer gespecialiseerde zorg (inclusief coördinatie en nazorg) voor de jeugd. In de komende jaren wordt de Nederlandse jeugdzorg gedecentraliseerd en omgevormd. Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdzorgdiensten (preventie, vrijwillige en verplichte hulp). Men verwacht dat het nieuwe jeugdzorgsysteem efficiënter, samenhangender en kosteneffectiever zal zijn.

1.1.1. Benadering van de rechten van kinderen en de effectieve mainstreaming van beleid gericht op kinderen en de rechten van het kind

De Nederlandse aanpak kan men niet karakteriseren als integraal beleid, omdat het beleid dat betrekking heeft op kinderen (armoede, educatie, jeugdzorg, kinderrechten et cetera) niet geïntegreerd is in een overkoepelende set beleidsdoelen.¹³ Armoede en sociale inclusie worden aangepakt en bediscussieerd in termen van beleidsmaatregelen die gerelateerd zijn aan de bijstand, inkomensvoorzieningen en actieve arbeidsparticipatie. Het uitgangspunt van de Nederlandse regering is dat werk de beste remedie tegen armoede is. En inderdaad, er is een duidelijk verband tussen inclusie en werkgelegenheidsbeleid, omdat armoede onder werkenden in Nederland relatief laag is (zie ook 2.2.2).¹⁴

Ook al richten discussies over bijvoorbeeld de toegang tot of de kwaliteit van de jeugdzorg, het onderwijs of de kinderopvang zich tevens op (de effecten op) kwetsbare groepen, zijn deze onderwerpen geen integraal onderdeel van de doelstellingen voor of het debat rond de bestrijding van armoede. Voor deze beleidsterreinen (jeugdzorg, onderwijs et cetera) zijn aparte doelstellingen bepaald, zoals het verminderen van het aantal voortijdige schoolverlaters en de toegang tot en de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie.

De beleidsdoelstellingen die deel uitmaken van het Nederlandse Nationale Hervormingsprogramma 2013 (NHP) en zich richten op het verminderen van de achtergestelde positie van (gezinnen met) kinderen, beogen¹⁵ de volgende zaken:

- Het bevorderen van de maatschappelijke participatie van kinderen in gezinnen met lage inkomens: verplichte opname van de participatie van kinderen in gemeenteverordeningen, afschaffing van de beperking van de inkomensgrens (110% van het sociaal minimum) voor de zogenoemde

¹³ De decentralisatie van verantwoordelijkheden aan gemeenten houdt in dat er geen landelijk overzicht is over de beleidsdoelstellingen met betrekking tot kinderarmoede en sociale inclusie zoals uitgevoerd door gemeenten.

¹⁴ Landelijk streeft Nederland daarom naar het verminderen van het aantal mensen in werkloze huishoudens, meer specifiek: door dit aantal voor 2020 met 100.000 te verlagen (NRP 2013).

¹⁵ Deze doelstellingen maken deel uit van het NHP 2013 en Nationaal Sociale Rapportage van Nederland. Meer informatie over de aanpak van kinderarmoede en sociale uitsluiting in het Europees semester wordt gegeven in hoofdstuk 4.

stadspassen, voortzetting van de extra middelen voor Sportimpuls en het Jeugdsportfonds;

- Het stimuleren van alleenstaande ouders om aan het werk te gaan: alleenstaande ouders met jonge kinderen zijn niet langer vrijgesteld van de sollicitatieplicht;
- Een evenwichtige inkomensontwikkeling met aandacht voor de positie van gezinnen met een minimuminkomen met kinderen: meer aandacht (en budget) voor gezinnen met kinderen, en inkomensvoorzieningen voor huishoudens met kinderen.

Dit overzicht lijkt misschien niet veelbelovend in termen van investeringen in kinderen en een doeltreffende aanpak van de problemen van kinderen. Ook al is er geen expliciet kind- of gezinsbeleid, de dienstverlening aan kind en gezin is zeer uitgebreid en hoogwaardig. In combinatie met het uitgebreide socialezekerheidsstelsel (zie 2.2), verklaart dit wellicht de aanhoudend relatief lage kinderarmoede en kan men zeggen dat de Nederlandse aanpak voldoende is om de uitdagingen van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting van kinderen in Nederland aan te gaan. Toch is de kinderarmoede in Nederland de afgelopen tijd gestegen (voor meer informatie, zie 1.1.3).

Lokaal armoedebestrijdingsbeleid richt zich op lage inkomens

Gemeenten ontwikkelen en voeren hun eigen beleid uit en definiëren hun eigen doelgroepen. Er zijn verschillende soorten regelgeving met betrekking tot inkomensvoorzieningen en armoedebestrijding (voor meer informatie, zie 2.2). De effecten van de initiatieven en actieplannen die uitgevoerd zijn en de aanvullende financiering die beschikbaar is gesteld in de afgelopen tien jaar om de sociale participatie van kinderen te bevorderen, bleken minimaal te zijn (zie ook 2.2).¹⁶ In de loop der jaren zijn er steeds meer activiteiten ontwikkeld voor huishoudens met kinderen, die het gebruik van inkomensvoorzieningen en het aanpakken van schuldenproblematiek stimuleren (voor meer informatie over schuldhulpverlening zie 2.2). Ongeveer 90% van de gemeenten heeft specifieke bepalingen voor kinderen. De meeste gemeenten richten zich vooral op culturele participatie en sportactiviteiten. Er zijn echter verschillen tussen gemeenten als het gaat om hoe zij de sociale participatie van kinderen organiseren en wat betreft het aantal kinderen dat kan deelnemen aan de activiteiten. Samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen binnen gemeenten is ook vaak beperkt.¹⁷ Dit zijn enkele conclusies van een studie uitgevoerd door de Kinderombudsman.¹⁸ De focus van maatschappelijke participatie als onderdeel van de bestrijding van armoede houdt in dat de nadruk ligt op kinderen in huishoudens met lage inkomens. In de praktijk blijkt dat de focus vooral ligt op bijstandsgerechtigden. Arme kinderen wier ouders geen bijstandsuitkering ontvangen (zoals werkende armen, werklozen,

¹⁶ SCP publicatie 2011/40, Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008 – 2010, Annette Roest, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2011.

¹⁷ Klein, M. van der, Toorn, J. van der, Nederland, T. en Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

¹⁸ Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013.

mensen met schuldproblemen¹⁹, immigrantenvrouwen en jonge moeders) vallen buiten de radar van de lokale organisaties.²⁰

Bij sociale participatie worden sociale en culturele factoren niet meegenomen

De focus op de lage inkomens in de aanpak, gaat voorbij aan het feit dat financiële redenen niet de enige oorzaak voor sociale uitsluiting van kinderen zijn.²¹ De maatschappelijke participatie van kinderen wordt ook bepaald door sociale en culturele factoren. Een monitoronderzoek van het Nederlandse overheidsbeleid 'Kinderen doen mee!' die is uitgevoerd in 2008 en 2010 laat zien dat er ook kinderen in huishoudens met een inkomen boven 120% van het sociaal minimum zijn die niet participeren in de samenleving. De voornaamste reden hiervoor is dat ze er niet van genieten. Andere redenen zijn dat de activiteiten niet lokaal worden georganiseerd, en dat hun ouders ook niet sociaal participeren. De conclusie van het onderzoek is dat (naast het wegnemen van financiële belemmeringen) culturele of gedragsveranderingen nodig zullen zijn om de maatschappelijke participatie van kinderen te vergroten. Een instrument dat kan worden gebruikt om de participatie van kinderen in huishoudens met hogere inkomens te stimuleren tot participatie is de zogenoemde stadspas.²²

1.1.2. Evenwicht tussen universeel en specifiek beleid

Over het algemeen kiest de Nederlandse overheid voor universeel beleid en kiest men er niet voor om beleid voor specifieke doelgroepen te formuleren. Dit betekent echter niet dat er geen beleid of regelgeving ontwikkeld is gericht op kwetsbare groepen zoals kinderen. Voorbeelden zijn categoriale bijstand voor gehandicapten en ouderen, de tegemoetkoming voor gehandicapte kinderen die thuis wonen en het verstrekken van voor- en vroegschoolse educatie aan jonge kinderen met taalachterstanden. In de afgelopen jaren lijkt er een lichte verschuiving van universaliteit naar meer specifieke ondersteuning te hebben plaatsgevonden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in (vergoedingen voor) kinderopvang (zie 2.1) en de regelgeving met betrekking tot sociale participatie (zie 2.2). De aankondiging van de regering dat er meer aandacht zal worden besteed aan de werkende armen, gezinnen met kinderen en ouderen met een laag inkomen zou kunnen leiden tot meer doelgerichte aanpakken voor armoedebeleid.

¹⁹ Mensen met schuldproblemen ontvangen vaak schuldhulpverlening van hun gemeente, maar de samenwerking tussen de gemeenteafdelingen (inkomensvoorzieningen (inclusief re-integratie), welzijn, onderwijs en schuldhulpverlening) is voor verbetering vatbaar. Hetzelfde geldt voor andere doelgroepen die worden genoemd.

²⁰ Zie Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013 en Klein, M. van der, Toorn, J. van der, Nederland, T. en Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

²¹ Sociale participatie verwijst naar kinderen die niet deelnemen aan sport, cultuur of andere georganiseerde vrijetijdsbesteding of extra niet-curriculaire activiteiten op school, buitenschoolse activiteiten of activiteiten georganiseerd door gemeenten, kerk of moskee.

²² Aanvankelijk was er een beperking op basis van inkomensgrens (110% van het sociaal minimum) voor deze stadspassen. Met de pas krijgen mensen met een lager inkomen korting op de toegang tot sportieve en culturele activiteiten (bijvoorbeeld zwembaden maar ook theaters en bioscopen). Momenteel is er geen beperking en zijn gemeenten vrij om hun eigen inkomensgrens te bepalen (gemiddeld is dit 120% tot 150% van het sociaal minimum).

1.1.3. De impact van de crisis

*Kinderarmoede, eenoudergezinnen en andere groepen met een armoederisico*²³

Terwijl bijna 8% van de totale bevolking in 2011 behoorde tot de groep met een laag inkomen, gold dit voor 11% van de minderjarigen. In 2011 waren er 371.000 kinderen met een armoederisico, 55.000 meer dan in het jaar ervoor. Het aantal kinderen dat in armoede leeft, zal naar verwachting verder stijgen in 2012 en in 2013 relatief stabiel blijven. Momenteel vormen alleenstaande ouders met minderjarige kinderen een groep met een verhoogd risico op armoede.²⁴ Een kwart van de kinderen uit eenoudergezinnen, is arm in vergelijking met 8% van de kinderen uit tweeoudergezinnen. Andere groepen met een armoederisico die ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de zorg voor kinderen zijn niet-westerse allochtonen, huishoudens die sociale bijstand als hun belangrijkste bron van inkomsten hebben, en zelfstandigen (voor meer informatie, zie 2.2.2)

Gemeentelijk armoedebestrijdingsbeleid

De Kinderombudsman concludeert²⁵ dat hoewel gemeenten worden geconfronteerd met bezuinigingen op hun begrotingen voor het sociale domein en de grote decentralisatieoperaties (jeugdbeleid en (delen van) langdurige zorg), de meeste gemeenten hun ondersteuning aan huishoudens met lage inkomens en in het bijzonder gezinnen met kinderen en eenoudergezinnen zullen continueren of verbeteren. Als reactie op de negatieve effecten van de crisis op kinderen met een risico op armoede, heeft de rijksoverheid gemeenten en vrijwilligersorganisaties voorzien van extra (structurele) financiële middelen voor armoedebestrijding (voor meer gedetailleerde informatie over de extra budgetten, zie 2.2.2).

De staatssecretaris van SZW adviseert gemeenten om te investeren in de participatie van kinderen en schuldenproblematiek in een vroeg stadium te signaleren om te voorkomen dat problemen zich opstapelen. Ze zegt dat kinderen de kans moeten krijgen hun potentieel te ontdekken en te ontwikkelen en volledig moeten participeren in de samenleving.

Arbeidsparticipatie van ouders en het gebruik van kinderopvang (vergoedingen)

De arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen was redelijk stabiel in 2011 en 2012. De impact van de crisis begon voelbaar te worden in het eerste kwartaal van 2013. In dat kwartaal daalde de arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen van 71,5% naar 70,4%.²⁶ Binnen deze groep vertoont de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders de sterkste daling, van 63% naar 60,9%. De kinderopvangvergoeding is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Werkloze ouders hebben geen recht op kinderopvangtoeslag. De arbeidsparticipatie van ouders is dus van invloed op het gebruik van de kinderopvangtoeslag. Het aantal kinderen wier ouders kinderopvangtoeslag ontvangen, daalde met 4% in 2012 ten opzichte van 2011.

²³ Bron: CBS en SCP in hun tweejaarlijkse publicatie over armoede (Armoedesignalement 2012)

²⁴ CBS en SCP onderscheiden een aantal groepen die een verhoogd risico op armoede hebben (het aandeel huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens is gestegen).

²⁵ Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013.

²⁶ De arbeidsparticipatie van vaders met jonge kinderen daalde van 93,2% naar 91,2%.

1.2. Betrokkenheid van stakeholders en kinderen

Er zijn verschillende onafhankelijke organen die (beleid op) het welzijn van kinderen monitoren en/of er advies op geven, goede voorbeelden verspreiden, enz. Deze organisaties worden toegelicht in hoofdstuk 3. Hier beschrijven we de stakeholders van het beleid ter bestrijding van kinderarmoede.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het armoedebestrijdingsbeleid. Vertegenwoordigers van gemeenten zijn georganiseerd in gemeentelijke samenwerkingsverbanden (zoals VNG, Divosa en de G4 en G32). Op regionaal niveau is dit het IPO. Op het gebied van schuldhulpverlening en sociaal bankieren is de belangrijkste stakeholder de brancheorganisatie NNVK (een netwerk van ongeveer 90 organisaties dat gemeenten en sociale banken omvat).

Andere belanghebbenden zijn de Sociale Alliantie (een netwerk van ongeveer 60 organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting) en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld stichting Leergeld, Sportimpuls en het Jeugdsportfonds. Deze maatschappelijke organisaties bieden ondersteuning aan kinderen en gezinnen, zodat ze kunnen deelnemen aan sport- en andere activiteiten. Voedselbanken Nederland opereert ook op regionaal en lokaal niveau en is actief betrokken bij landelijke debatten over armoede. De staatssecretarissen van Sociale Zaken en Economische Zaken hebben de samenwerking tussen de particuliere sector van de voedselketen en voedselbanken vergemakkelijkt om voedselverspilling en voedseldeprivatie tegelijkertijd aan te kunnen pakken.

Participatie van cliënten en kinderen

In Nederland worden de belangen van uitkeringsgerechtigden vertegenwoordigd door lokale en landelijke cliëntenraden. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is een gesprekspartner van het ministerie van SZW voor nieuw werk en inkomensbeleidontwikkeling. Een van de aanbevelingen ten aanzien van het investeren in kinderen is het ontwikkelen van mogelijkheden waardoor kinderen kunnen participeren in de besluitvorming die hun leven beïnvloedt. Het is onduidelijk of de LCR de participatie van kinderen in zijn activiteiten betreft. Gemeenten raadplegen relevante stakeholders; opvattingen en ervaringen van kinderen worden vertegenwoordigd door deze organisaties. Op gemeentelijk niveau is de participatie van jongeren niet erg uitgebreid. Het aantal gemeenten waar kinderen participeren in het beleidsproces met betrekking tot de bestrijding van armoede is zeer beperkt (4,6%).²⁷ De Kinderombudsman meldt dat gemeenten niet weten hoe ze kinderen kunnen betrekken in het proces. Hij adviseert gemeenten om bijeenkomsten met kinderen te organiseren om hun behoeften vast te stellen en om te zien of de bestaande ondersteuning hun behoeften weerspiegelt.

Een van de taken van de Kinderombudsman is om kinderen te raadplegen over zaken die hen aangaan, zoals onderwijs, jeugdzorg, kinderopvang en kinderarmoede. Door dit te doen, is de stem van kinderen geïntegreerd in het advies dat hij aan het parlement geeft. De missie van de Nederlandse Nationale Jeugdraad (NJR) is om de jeugdorganisaties die op (inter)nationaal niveau actief zijn, te ondersteunen en advies te geven over kwesties met betrekking tot het jeugdbeleid. Daarnaast biedt Samenwerkende Jongerenraden Nederland (SJV) advies en ondersteuning aan lokale initiatieven (met inbegrip van lokale jeugdraden) op het gebied van de participatie van kinderen.

²⁷ Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013.

1.3. Evidence-based benaderingen en evaluatie van de impact van het beleid

In het algemeen worden veranderingen in het systeem systematisch geëvalueerd. Meer specifiek beleid wordt vaak geëvalueerd, maar deze evaluaties kennen een ad-hockarakter. Er zijn verschillende monitoren in het sociale domein en op het gebied van armoede (zie ook 2.2.3). Deze monitoren zijn gericht op het weergeven van de situatie met betrekking tot armoede, maar niet op het weergeven van de impact van (veranderingen in) het beleid op de armoedecijfers. Een recent voorbeeld van een monitoronderzoek²⁸ rond kinderarmoede waarin een evaluatie is opgenomen, is een onderzoek over het Nederlandse beleidsprogramma (2008-2009) 'Kinderen doen mee!'.²⁹ Het SCP heeft tevens diepgaande studies uitgevoerd over wat kinderarmoede veroorzaakt en over de langetermijneffecten van armoede op kinderen. Op het moment van schrijven van dit verslag (augustus 2013), onderzoekt de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)³⁰ hoe gemeenten de nieuwe maatregel oppakken en implementeren die hen verplicht de maatschappelijke participatie van kinderen in de beleidsverordeningen op te nemen. Gemeenten monitoren en evalueren hun bijstandsbeleid, inclusief minimabeleid ook. Deze gegevens worden niet centraal opgeslagen en zijn niet op landelijk niveau beschikbaar. Ik ben niet bekend met het bestaan van evidence-based benaderingen op het gebied van armoedebestrijding. De focus ligt meer op het organiseren van seminars en het verspreiden van goede voorbeelden. In het algemeen is er maar beperkt experimenteel onderzoek in Nederland. In het sociale domein is er geen traditie voor dit soort onderzoek. Een van de verklaringen voor het niet uitvoeren van evidence-based onderzoek naar armoedebestrijding is dat het begrip armoede relatief is en de ervaringen per gemeente verschillen. De doeltreffendheid van de maatregelen hangt af van een veelheid aan factoren, zoals de toegang tot relevante voorzieningen, de wijze waarop er gecoördineerd wordt, de mate van sociale cohesie, de interventies van andere stakeholders, et cetera.

1.4. Aanbevelingen

Nederland heeft een relatief sterke positie met betrekking tot kinderarmoede en de sociale inclusie van kinderen. De uitvoering en doeltreffendheid van het bestrijden van armoede onder kinderen kan worden verbeterd door een meer geïntegreerde aanpak die specifiekere doelen stelt en zich niet alleen richt op inkomensvoorzieningen en sociale participatie van kinderen in huishoudens van bijstandsgerechtigden. Hieronder volgen een aantal aanbevelingen:

- Ontwikkel een meer geïntegreerde aanpak om kinderarmoede tegen te gaan en sociale inclusie en het welzijn van kinderen te bevorderen. Er dienen specifieke doelstellingen geformuleerd te worden voor de sociale inclusie van kinderen en deze moeten gekoppeld worden aan doelstellingen met betrekking tot de toegang tot betaalbare kinderopvangvoorzieningen, de aanpak van onderwijsachterstanden zoals voortijdig schoolverlaten, voor- en vroegschoolse educatie, en de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdzorg. In deze aanpak moet ook de monitoring van het landelijke en

²⁸ Roest, A. (2011). *Kunnen meer kinderen meedoen?. Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, oktober 2011.

²⁹ Onder dit beleid, ontvingen Nederlandse gemeenten in 2008 en 2009 extra middelen om meer (arme) kinderen deel te kunnen laten nemen aan verschillende activiteiten in hun vrije tijd.

³⁰ Deze inspectie houdt toezicht op het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de uitvoering van de ministeriële regelingen inzake werk en inkomen door de gemeentelijke sociale diensten.

lokale beleid en van de effecten ervan op de sociale participatie en het welzijn van kinderen zijn opgenomen.

- Bereik ook nieuwe groepen die een armoederisico lopen. De focus en het gebruik van inkomensvoorzieningen (inclusief sociale participatie) heeft voornamelijk betrekking op bijstandsgerechtigden. Mede als gevolg van de huidige economische crisis, zijn er echter ook nieuwe groepen (bijvoorbeeld werkende armen, werklozen, mensen met schuldenproblematiek³¹, allochtone vrouwen en jonge moeders) met een risico op armoede die niet worden bereikt. Wij raden de overheid aan gemeenten te stimuleren en te faciliteren om deze groepen in hun beleid op te nemen door het verbeteren van de samenwerking op gemeentelijk niveau.
- Betrek ook sociale en culturele factoren in het beleid dat gericht is op de sociale participatie van kinderen: de sociale participatie van kinderen wordt nu vooral aangepakt door middel van inkomensvoorzieningen voor huishoudens met lage inkomens. Sociale uitsluiting is ook te zien bij kinderen in hogere inkomens. Om deze groep te bereiken, is een nieuwe aanpak vereist, die deze risicogroepen omvat en die betrekking heeft op culturele of gedragsveranderingen en niet per se op het wegnemen van financiële belemmeringen.³²

³¹ Mensen met schuldproblemen ontvangen vaak schuldhulpverlening van hun gemeente, maar de samenwerking tussen de gemeenteafdelingen (inkomensvoorzieningen (inclusief re-integratie), welzijn, onderwijs, schuldhulpverlening) is voor verbetering vatbaar. Hetzelfde geldt voor andere doelgroepen die worden genoemd.

³² De zogenoemde stadspas is een hulpmiddel dat gemeenten kunnen inzetten voor dit doel.

2. Toegang tot adequate middelen

2.1. Beleid om de arbeidsparticipatie van ouders te ondersteunen

Van oudsher is zowel de full-time als de part-time arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland relatief laag in vergelijking met andere westerse landen. Er zijn ook meer mannen die in deeltijd werken dan in andere landen. Alleenstaande ouders hebben een nog lagere arbeidsparticipatie. Dit heeft te maken met de (culturele) norm dat ouders (d.w.z. moeders) zelf voor hun kinderen dienen te zorgen. In lijn met de EU 2020-doelstellingen heeft Nederland streefcijfers opgesteld om de algehele arbeidsparticipatie te verhogen. Op 11 april 2013 hebben de regering en de sociale partners overeenstemming bereikt over een pakket aan maatregelen om de economie te stimuleren en de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, gericht op het bieden van een eerlijke kans op het vinden van werk en het bereiken van economische onafhankelijkheid voor het grootste aantal mensen.

De bestaande regelingen omvatten een aantal (fiscale) maatregelen of heffingskortingen³³ om te waarborgen dat werken 'loont'. Deze maatregelen zijn gericht op het verminderen van de armoedeval. Ze zijn niet specifiek gericht op huishoudens met kinderen (ouders), maar streven ernaar de participatie op de arbeidsmarkt in het algemeen te bevorderen. Speciale aandacht wordt besteed aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van vrouwen, bijvoorbeeld door de afbouw van de dubbele heffingskorting (een heffingskorting voor bijstandsgerechtigden met een werkende partner).

Een andere manier om de participatie van vrouwen te bevorderen is door middel van de Nederlandse Wet Kinderopvang (2005). Deze wet voorziet in de financiering van formele kinderopvang en handhaaft de kwaliteits- en toezichteisen voor alle kinderopvang (meer informatie over kinderopvang wordt gegeven in 3.1). In 2012 werd 800 miljoen euro bezuinigd op de uitgaven aan kinderopvang door de te betalen bedragen te verlagen en de criteria voor kinderopvangtoeslag zo te verscherpen dat de toeslag alleen geldt voor werkende ouders. Daarnaast is er een (gemeentelijke) tegemoetkoming voor een aantal specifieke groepen zoals ouders met een sociaal medische indicatie. De overheid introduceerde ook strengere regels om de stijgende kosten van dit systeem tegen te gaan. De overheidsuitgaven aan kinderopvang verdrievoudigden van 1 miljard euro in 2005 tot meer dan 3 miljard euro in 2010. De kinderopvangtoeslag is nu gekoppeld aan het aantal gewerkte uren door de ouder met de minste werkuren, en de maximale uurtarieven zijn bevroren. Ook is een verlaging van de vergoeding voor het eerste kind geïntroduceerd, en ouders met hoge inkomens hebben niet langer recht op kinderopvangtoeslag voor hun eerste kind. De proportionele verhoging van de ouderbijdrage is gericht op het ontzien van de laagste inkomensgroepen. De laatste jaren is de vraag naar opvang sterk gedaald.³⁴ En er zijn nog steeds aanwijzingen van disproportioneel gebruik door gezinnen met een hoog inkomen. De regering is echter niet van mening dat de bezuinigingen een negatief effect op de arbeidsparticipatie van moeders in het bijzonder hebben gehad. Uit een ex-postanalyse van de hervorming is gebleken dat deze een gematigd effect op het arbeidsaanbod heeft gehad. In het algemeen wordt aangenomen dat de

³³ Het maximale bedrag van de arbeidskorting is toegenomen. De algemene heffingskorting wordt verhoogd en wordt in de toekomst gerelateerd aan het inkomen, zodat dit ten goede komt aan mensen met een laag inkomen. De dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon zal tussen 2014 en 2017 langzaam worden verlaagd. Dit is een tijdelijke maatregel om de koopkracht van mensen met een minimuminkomen te ondersteunen.

³⁴ En in 2012 daalde het gebruik van kinderopvang met 10%. Het aantal kinderen in de kinderopvang daalde met 4% in 2012 en het aantal uren per kind daalde met 6%.

overheidsuitgaven aan kinderopvang in de afgelopen jaren slechts een geringe invloed op de arbeidsparticipatie van moeders hebben en bijna geen impact hebben op de arbeidsparticipatie van laagopgeleide moeders. Deze gedachtegang wordt niet door alle belanghebbenden gedeeld. Steeds wanneer er nieuwe monitorrapporten worden gepubliceerd laait het debat over betaalbare kinderopvang en arbeidsparticipatie weer op.

Het regeerakkoord bevat ook een overeenkomst voor hervormingen in en besparingen op het systeem van de kindregelingen (het aantal kindgerelateerde budgetten zal worden teruggebracht tot vier). Het doel is om het systeem te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te vergroten en inkomensondersteuning te bieden aan de mensen die het meest nodig hebben. Een ander doel is het verminderen van de armoedeval voor alleenstaande ouders (moeders) in de bijstand die gaan werken. Twee regelingen worden ontworpen om de arbeidsparticipatie te bevorderen (de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag). De twee andere regelingen samen hebben als doel inkomensondersteuning te bieden aan gezinnen met kinderen (de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet op het kindgebonden budget), zie voor meer informatie 2.2. Samenvattend, de twaalf regelingen waarvan alleenstaande ouders eerder gebruik van konden maken, zullen worden teruggebracht tot slechts vier regelingen: kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting. De regering verwacht dat de hervormingen van de kindgerelateerde regelingen uiterlijk juli 2014 in de wetgeving worden vastgesteld.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor re-integratietrajecten op maat onder de WWB. De afgelopen tien jaar zijn er veel veranderingen geweest in het beleid met betrekking tot de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. Sinds 2004 leek het beleid heen en weer te gaan (afhankelijk van welk kabinet er zat) over het vraagstuk of alleenstaande ouders wel of niet betaald werk moeten aannemen (sollicitatieplicht). Tot voor kort werden alleenstaande ouders met jonge kinderen niet gestimuleerd (opnieuw) in te treden op de arbeidsmarkt, omdat zij waren vrijgesteld van de plicht om deel te nemen aan re-integratieprogramma's. Ze werden echter wel verplicht om een opleiding te volgen, zodat ze zodra het jongste kind de leeftijd van vijf jaar had bereikt, klaar zouden zijn om de arbeidsmarkt te betreden. Tegenwoordig zijn alleenstaande ouders niet meer als specifieke groep vrijgesteld. Ouders die deelnemen aan re-integratieprogramma's kunnen een vergoeding voor kinderopvang krijgen.

Zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof

Investeren in kinderen betekent ook dat de belemmeringen voor het krijgen van kinderen (in combinatie met werk) worden verminderd. De regering introduceerde betaald zwangerschapsverlof voor een periode van 16 weken volledig doorbetaald loon. Er is wel een maximum gesteld aan de betaling. Er is ook een regeling voor zelfstandigen die zwanger zijn (ZEZ-regeling). Betaald ouderschapsverlof is geen wettelijk recht, maar maakt (een) deel uit van een collectieve arbeidsovereenkomst. In het algemeen wordt ouderschapsverlof vaker opgenomen door hoogopgeleide en goed betaalde vrouwen dan door andere vrouwen. Daarnaast nemen vaders in de publieke sector vaker ouderschapsverlof op dan vaders in andere sectoren.

2.2. Beleid gericht op een adequate levensstandaard

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel kan worden beschouwd als een integrale aanpak. Dit stelsel bepaalt niet alleen de voorwaarden en de hoogte van de sociale uitkeringen, maar omvat ook hulp voor buitengewone uitgaven, re-integratievoorzieningen en gesubsidieerd werk. Sociale uitkeringen en de sociale en volksverzekeringen zijn alle gericht op het voorzien in een minimaal aanvaardbare levensstandaard in Nederland. Er is bijstand voor mensen in de werkende leeftijd die in staat te zijn om te werken (WWB), maar ook voor zelfstandigen (Bbz), gedeeltelijk arbeidsongeschikten (IOAW/IOAZ) en (jonge) gehandicapten die geen of weinig werkervaring hebben (Wajong). Bovendien kunnen werkende mensen die ziek, werkloos of arbeidsongeschikt worden aanspraak maken op sociale uitkeringen.

Arbeidsparticipatie wordt beschouwd als de sleutel tot het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Nederlandse strategieën richten daarom op het vergroten van de werkgelegenheid en inzetbaarheid. In het algemeen zijn de sociale uitkeringen en de armoedebestrijding niet gericht op kinderen maar op ouders.

De sociale zekerheid in Nederland valt onder verantwoording van het ministerie van SZW. Met betrekking tot armoedebestrijding is de overheid onder meer verantwoordelijk voor de algemene uitkeringsniveaus, het goed functioneren van het landelijke integratiebeleid en de socialezekerheidswetten op nationaal niveau.³⁵

De regering heeft de uitvoering van de WWB en daaraan gerelateerde regelgeving gedelegeerd aan de lokale overheden, de gemeenten, op basis van gezamenlijk beheer. De gemeentelijke verantwoordelijkheid omvat het verstrekken van uitkeringen op maat, het verstrekken van bijzondere bijstand en de ondersteuning van mensen bij het terugkrijgen van hun financiële onafhankelijkheid. Hoe een gemeente ondersteuning biedt, is vastgelegd in gemeentelijke regelgeving. Gemeenten krijgen overheidsfinanciering voor dit doel. De gemeenten ontwikkelen zelf hun beleid en voeren dit uit. Daarbij definiëren ze hun eigen doelgroepen. Er zijn verschillende soorten regelingen aangaande inkomensvoorzieningen en armoedebestrijding, waarvan er (slechts) één tot doel heeft om de kosten van de sociale participatie van kinderen te verminderen (de doelgroep is huishoudens met schoolgaande kinderen):

- langdurigheidstoeslag: mensen³⁶ die gedurende een langere periode een inkomen onder bijstandsniveau hebben en die weinig of geen eigen vermogen hebben, kunnen een langdurigheidstoeslag krijgen;
- bijzondere bijstand; tegemoetkoming in bijzondere kosten, bijvoorbeeld voor de aanschaf van een koelkast of een bril;
- categoriale bijstand voor gehandicapten en ouderen; hulp voor uitgaven die het gevolg zijn van een chronische ziekte of handicap of een hoge leeftijd, bijvoorbeeld extra verwarmingskosten en kosten voor medicijnen;
- collectieve ziektekostenverzekering en collectieve aanvullende ziektekostenverzekering: korting op verzekeringskosten aangeboden door uitkeringsinstanties;
- hulp voor deelname aan sport, cultuur en onderwijs: participatietoeslag, bijvoorbeeld voor het lidmaatschap van een sportclub of voor een cursus;
- vrijstelling van gemeentebelastingen, bijvoorbeeld voor de afvalstoffenheffing en de rioolrechten.

³⁵ Het gaat dan om de WWB, de bijzondere bijstand, de Bbz, de Wajong en de Wsw.

³⁶ Dit geldt ook voor mensen die een betaalde baan hebben en geen WWB-uitkering ontvangen.

In de afgelopen tien jaar hebben de initiatieven en actieplannen die zijn uitgevoerd en de extra financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het bevorderen van de maatschappelijke participatie van kinderen geen structureel karakter gehad. Ze werden uitgevoerd om gemeenten te stimuleren om het aantal kinderen dat deelneemt aan sport- en culturele activiteiten te vergroten en ervoor te zorgen dat kinderen in gezinnen met een laag inkomen direct zouden profiteren van vergoedingen voor lidmaatschappen van sportclubs en (bruikleen)regelingen voor muziekinstrumenten of computers. Het effect van deze maatregelen bleek minimaal.³⁷ Om gemeenten te stimuleren de maatschappelijke participatie van kinderen actief te bevorderen, werd een nieuwe tijdelijke maatregel geïmplementeerd in 2012. Dit betekende dat gemeenten hun regelingen gericht op de sociale participatie van kinderen moesten opnemen in een verordening. De effecten van deze maatregel zullen na twee jaar worden geëvalueerd, gevolgd door een besluit om deze gemeentelijke verplichting al dan niet voort te zetten. Op het moment van schrijven van dit verslag (augustus 2013), onderzoekt de Inspectie SZW³⁸ hoe gemeenten deze nieuwe maatregel oppakken en implementeren.

De Kinderombudsman publiceerde onlangs een onderzoek over kinderen in armoede in Nederland (juni 2013). Een van zijn aanbevelingen was dat gemeenten zich meer moeten richten op kinderen die opgroeien in armoede door meer te investeren in de sociale, mentale en fysieke ontwikkeling van kinderen. Hij adviseerde de invoering van zogenoemde kindpakketten. Deze pakketten worden gegeven aan de kinderen en niet aan de ouders³⁹ en bestaan tenminste uit de absoluut noodzakelijke behoeften en vouchers voor bijvoorbeeld winter- en zomerkleren, zwemlessen, toegang tot lokaal openbaar vervoer en lidmaatschap van een sportclub. De staatssecretaris steunt dit advies en kondigde kort nadat de studie werd gepubliceerd aan dat 26 gemeenten van plan zijn om het kindpakket te introduceren.

Schuldhelpverlening is een ander punt van aandacht in de (preventie) van armoede. Gemeenten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in de (kwaliteit) van hun diensten. De Wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening werd van kracht op 1 juli 2012. Deze wet verplicht gemeenten tot het opstellen van beleidsplannen en hun inwoners te voorzien van hulp, en stelt een limiet aan de wachtlijsten.⁴⁰

Afgezien van de gemeentelijke regelingen kunnen huishoudens met een laag inkomen gebruikmaken van toeslagen voor huur, zorg en heffingskortingen op de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen.

De inkomensvoorzieningen zoals hierboven beschreven zijn onderdeel van het beleid gericht op de bestrijding van armoede. Kinderen kunnen hier indirect baat bij hebben, maar zijn niet de doelgroep. Er zijn ook kindgerelateerde toeslagen en kostenvergoedingen voor uitgaven en extra kosten van gezinnen (met lage inkomens). Dit betreft de Algemene Kinderbijslagwet, het kindgebonden budget, zorgtoeslag voor gehandicapte kinderen en tegemoetkomingen in de schoolkosten.

³⁷ SCP publicatie 2011/40, *Kunnen meer kinderen meedoen? Veranderingen in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010*, Annette Roest, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2011.

³⁸ Deze inspectie houdt toezicht op het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de uitvoering van de ministeriële regelingen inzake werk en inkomen door de gemeentelijke sociale diensten.

³⁹ Ouders met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120% van het sociale minimum.

⁴⁰ Het ministerie van SZW heeft samen met relevante partners en stakeholders een programma opgezet om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van deze (nieuwe) taak. De portal www.effectievelschuldhelp.nl biedt verschillende instrumenten, uitwisseling van kennis en goede praktijken en een nieuwsbrief. De portal bevat ook initiatieven en voorbeelden die specifiek gericht zijn op kinderen.

2.2.1. Kindgebonden vergoedingen

De Algemene Kinderbijslagwet AKW

De AKW biedt ouders een tegemoetkoming in de kosten die het opvoeden en verzorgen van kinderen tot 18 jaar met zich meebrengt. De hoogte van de tegemoetkoming hangt af van de leeftijd van het kind. Afhankelijk van of het kind thuis woont of niet, de eventuele inkomsten uit arbeid van het kind en (in bepaalde gevallen) de hoogte van de onderhoudsbijdrage, telt een kind voor één of twee kinderbijslagkinderen. De aanvraagformulieren worden automatisch verzonden aan de ouders.

Kindgebonden budget

In 2008 zette de overheid de kinderkorting om in een kindertoeslag om extra steun te verlenen aan gezinnen met lage en middeninkomens naast hun bestaande kinderbijslag. In 2009 is deze toeslag vervangen door het kindgebonden budget.

Het kindgebonden budget (De Wet kindgebonden budget, WKB) is een vergoeding van de overheid voor de kosten van de gezinnen met een inkomen tot een bepaalde hoogte. Ouders van kinderen tot 18 jaar kunnen in aanmerking komen voor het kindgebonden budget. Dit is afhankelijk van hun inkomen. Er wordt ook rekening gehouden met het aantal kinderen jonger dan 18. Hoe meer kinderen er zijn, hoe hoger het kindgebonden budget is. Een gezin met een inkomen van maximaal € 28.897 ontvangt het maximale kindgebonden budget. Zodra het gezinsinkomen hoger is dan € 28.897, wordt het kindgebonden budget geleidelijk lager. Ouders die voldoen aan de voorwaarden hoeven geen aanvraag te doen. In 2010 werd het kindgebonden budget uitgebreid met een tegemoetkoming in de schoolkosten. Dit geldt voor kinderen tussen 12 en 16 jaar.

Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)

De zorgtoeslag voor gehandicapte en ernstig zieke kinderen (tussen 3 en 18 jaar) die thuiswonen (TOG) biedt extra financiële ondersteuning aan ouders met gehandicapte of ernstig zieke thuiswonende kinderen die veel zorg nodig hebben van hun ouders. Om in aanmerking te komen voor de TOG-uitkering, is een AWBZ-indicatie nodig (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) van ten minste tien uur per week. De uitkering bedraagt € 215,80 per kwartaal. Over dit bedrag hoeft geen belasting te worden betaald, en de tegemoetkoming heeft ook geen gevolgen voor de kinderbijslag. Een extra bijdrage is beschikbaar voor huishoudens waarin de partner met het laagste inkomen een jaarlijks inkomen van maximaal € 4.734 heeft.

2.2.2. Kinderarmoede, impact van de crisis en beleidsreactie

Kinderarmoede, eenoudergezinnen en andere armoederisicogroepen⁴¹

Terwijl bijna 8% van de totale bevolking in 2011 behoorde tot de lage inkomensgroep, gold dit voor 11% van de minderjarige kinderen. Het armoederisico bij kinderen van 12-17 jaar is lager dan dat van de jongere groep. Van die kinderen die in 1985 opgroeiden in een armoedesituatie, bleek 93% in 2008 niet langer in armoede te leven.⁴² In 2011 liepen 371.000 minderjarige kinderen risico op armoede, 55.000 meer dan in het voorgaande jaar. Dit cijfer is echter nog steeds veel lager dan aan het begin van de eeuw, toen bijna 490.000 minderjarige kinderen opgroeiden in een huishouden met een laag inkomen. Het aantal kinderen dat in armoede leeft, zal naar verwachting in 2012 verder stijgen en in 2013 ruwweg stabiel blijven.

⁴¹ Bron: CBS en SCP in hun tweejaarlijkse armoedepublicatie (Armoedesignalement 2012).

⁴² SCP 'Voorbestemd tot achterstand?'

Verschillende internationale studies identificeren twee factoren die sterk gerelateerd zijn aan kinderarmoede: alleenstaandouderschap en de arbeidssituatie van de ouders. Ook in Nederland is de oververtegenwoordiging van kinderen grotendeels het gevolg van het hoge risico op armoede voor eenoudergezinnen. In 2011 zat 28% van de eenoudergezinnen onder de lage-inkomensgrens. Dit is 3 procentpunten hoger dan in 2010 en markeert een abrupt einde aan de dalende trend van de voorgaande jaren. Een kwart van de kinderen die in een eenoudergezin wonen zijn dus arm in vergelijking met 8% van de kinderen die bij beide ouders wonen.

Een op de drie arme kinderen (133.000) is van niet-westerse afkomst en deze groep loopt, net als in de volwassen bevolking, een veel groter risico op armoede (25%). Dit geldt nog meer voor kinderen van Marokkaanse afkomst, voor wie het armoederisico 30% is.

Armoede komt ook relatief vaak voor bij kinderen uit grote gezinnen: het armoederisico voor kind dat in een huishouden woont met beide ouders en ten minste twee minderjarige broers en zussen is 13%, in een eenoudergezin is het 50%.

In het verlengde daarvan is het armoederisico voor kinderen in gezinnen met een bijstandsuitkering zeer hoog: van de 161.000 kinderen van wie de ouders een bijstandsuitkering ontvangen zijn er 87.000 (54%) arm. Het armoederisico neemt sterk af als de ouders werken: 5% van de kinderen van wie de ouders in loondienst werken, is arm; dit percentage loopt op tot 13% wanneer hun ouders als zelfstandige werken. Toch heeft 70% van de arme kinderen ouders die werken. Omdat de Nederlandse werkzame beroepsbevolking meer dan 7 miljoen mensen telt, resulteert zelfs dit relatief lage armoederisico in grote aantallen arme kinderen.

Koopkracht van sociaal-economische groepen

In de afgelopen jaren is de daling van de koopkracht van huishoudens onder de lage-inkomensgrens⁴³ iets kleiner geweest dan voor huishoudens met meer financiële middelen, maar de daling is nog steeds zeer aanzienlijk (-2.4%). In het algemeen worden huishoudens met kinderen minder zwaar getroffen. Maar zoals hierboven vermeld, vormen alleenstaande ouders met minderjarige kinderen de belangrijkste groep met een verhoogd armoederisico.⁴⁴ Andere groepen met een armoederisico die ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de zorg voor kinderen zijn niet-westerse allochtonen, huishoudens die als belangrijkste bron van inkomsten een bijstandsuitkering hebben en zelfstandigen. De zelfstandigen worden ernstig benadeeld door de economische crisis. De belangrijkste oorzaak in dit verband is het hebben van een lage werkintensiteit.

⁴³ In Nederland worden drie verschillende indicatoren gebruikt om het aantal huishoudens in armoede te bepalen: de lage-inkomensgrens, het 'basisbehoeftecriterium' (budgetgerelateerde indicator) en de 'niet-veel-maar-toereikendvariant' (budgetgerelateerde indicator). Het uitgangspunt van de lage-inkomensgrens is dat mensen die afhankelijk zijn van de sociale bijstand of de AOW deel zijn van de lage-inkomensgroep. Ze moeten inkomensvoorzieningen zoals huurtoeslag gebruiken om tot de grens of daarboven te komen. De hoogte van de uitkeringen wordt als hoog genoeg beschouwd om een minimaal aanvaardbare levensstandaard te bereiken. De lage-inkomensgrens is afgeleid van de bijstandsnorm in 1979, toen de koopkracht op zijn hoogtepunt was voor mensen met een bijstandsuitkering. Voor latere jaren werd de grens geïndexeerd in overeenstemming met de prijsinflatie. De grens geldt voor een enkele persoon. Voor meerpersoonshuishoudens zijn de normbedragen bepaald met behulp van equivalentiefactoren.

⁴⁴ CBS en SCP identificeren een aantal groepen met een verhoogd risico op armoede (het aandeel huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens is toegenomen).

Gebruik van schuldhulpverlening en voedselbanken

Op het gebied van sociale inclusie, blijkt het negatieve effect van de crisis ook uit het groeiende aantal huishoudens dat schuldhulpverlening nodig heeft. In 2012 werd gemeld dat er voor het eerst meer mensen met een inkomen uit betaald werk waren die schuldhulpverlening nodig hadden dan mensen met een uitkering. De impact van de crisis wordt ook duidelijk door het toenemende gebruik dat gemaakt wordt van voorzieningen als de voedselbank. Ongeveer 700.000 huishoudens maken momenteel gebruik van deze voorziening.

Gemeentelijk beleid ter bestrijding van armoede en landelijke middelen

De Kinderombudsman (zie ook 1.2) publiceerde onlangs een studie over kinderarmoede in Nederland (juni 2013).⁴⁵ Een deel van het onderzoek richt zich op het gemeentelijk beleid ten aanzien van inkomensvoorzieningen voor gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat hoewel gemeenten worden geconfronteerd met bezuinigingen op hun begrotingen voor het sociale domein en de grote decentralisatieoperaties (jeugdbeleid en (delen van de) langdurige zorg), de meeste gemeenten hun ondersteuning aan huishoudens met lage inkomens en in het bijzonder gezinnen met kinderen en eenoudergezinnen zullen continueren of verbeteren. Zij zijn van plan om voorzieningen op maat te verbeteren, door het ontwikkelen van een integrale aanpak en door meer samenwerking met organisaties op lokaal niveau. De focus zal daarnaast liggen op het activeren van arme mensen om zichzelf en elkaar te ondersteunen.

Als reactie op de negatieve effecten van de crisis op kinderen met een armoederisico, heeft de rijksoverheid gemeenten en vrijwilligersorganisaties voorzien van extra financiële middelen voor armoedebeleid. De regering heeft onlangs aangekondigd dat ze niet alleen zou zorgen voor extra geld voor armoedebeleid in 2014 en 2015, maar ook voor 2013 (20 miljoen euro). In 2014 zal de regering haar beleid inzake armoede intensiveren met € 80.000.000 en vanaf 2015 structureel met € 100.000.000. Er zal meer aandacht worden besteed aan werkende armen, gezinnen met kinderen en ouderen met een laag inkomen.

De staatssecretaris van SZW adviseert gemeenten om te investeren in de participatie van kinderen en schuldenproblematiek in een vroeg stadium te signaleren om te voorkomen dat problemen zich opstapelen. Ze zegt dat kinderen de kans moeten krijgen zich te ontplooiën en volop mee te doen in de samenleving.

Een deel van de extra middelen voor het armoedebeleid gaat naar Sportimpuls en het Jeugdsportfonds, twee programma's die subsidies verstrekken om de deelname aan sport te stimuleren, met name onder kinderen uit gezinnen met lage inkomens. Vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas en kerken zullen ook extra middelen ontvangen. Hoewel de regering zware (extra) bezuinigingsmaatregelen treft, is de staatssecretaris van plan om extra budget te reserveren om het armoede- en schuldenbeleid te intensiveren.

2.2.3. Het monitoren van de sociale zekerheid, armoede en sociale uitsluiting

De twee belangrijkste organisaties in Nederland die informatie leveren over de indicatoren van de drie pijlers zijn het CBS, het CPB het SCP. Het CBS biedt up-to-date gegevens over de sociale zekerheid, waaronder een maandelijkse publicaties van sociaal economische trends over de arbeidsmarkt, die rapporteren over de ontwikkelingen op het gebied van werkloosheid, socialezekerheidsregelingen, arbeidsparticipatie en deelname aan re-integratie. Het ministerie van SZW bepaalt

⁴⁵ Kinderombudsman (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Rapportnummer: KOM4/2013, 25 juni 2013.

welke informatie wordt verzameld. Verder zijn er diverse met overheidsgeld gefinancierde monitoren die periodiek verslag uitbrengen over de gevolgen van armoede en sociale uitsluiting. Het CBS en het SCP publiceren bijvoorbeeld gezamenlijk tweejaarlijks een armoedemonitor. Er zijn geen structurele rapporten over kinderarmoede. Het Armoedesignalement 2012 heeft echter wel een hoofdstuk over kinderarmoede. Ontwikkelingen in het aantal huishoudens met aanzienlijke schulden worden ook gemonitord. Deze monitoren presenteren de stand van zaken op het gebied van armoede, maar niet de impact van (veranderingen in) het beleid op de armoedecijfers.

In het algemeen worden veranderingen in het systeem systematisch geëvalueerd. Meer specifiek beleid wordt vaak geëvalueerd, maar deze evaluaties kennen een ad-hockarakter. Gemeenten monitoren en evalueren hun socialezekerheidsbeleid ook. Deze gegevens worden niet centraal gedocumenteerd en zijn niet beschikbaar op landelijk niveau.

2.3 Belangrijkste uitdagingen, sterke en zwakke punten, en verbeteringen en beleidsaanbevelingen

Het socialezekerheidsstelsel biedt een aanvaardbare levensstandaard voor ouders en kinderen. Dit is een uitgebreid stelsel dat sociale uitkeringen, sociale en volksverzekeringen, re-integratieprogramma's en voorzieningen voor sociale participatie, en toelagen voor huishoudens met lage inkomens voor de gezondheidszorg en huisvesting omvat. Daarnaast zijn er ook vergoedingen die kind-gerelateerd zijn en die de uitgaven en extra kosten voor gezinnen (met lage inkomens) compenseren. Een van de sterke punten is dat de regelingen met betrekking tot inkomensvoorzieningen en bestrijding van armoede op lokaal niveau worden georganiseerd. Dit biedt de mogelijkheid om aanpakken op maat te ontwikkelen voor lokale problemen. Dit delegeren van verantwoordelijkheid gaat samen met het delegeren van controle. Dit leidt echter wel tot een vermindering van het toezicht door de landelijke overheid en de mogelijkheid om de effecten van het lokale beleid te monitoren.

De verschillende regelingen maken het ingewikkeld de voorzieningen te gebruiken en resulteren in een administratieve last voor professionals en ouders. In dit kader zijn alle aanbevelingen uit hoofdstuk 1 van belang. Daarnaast zijn de belangrijkste uitdagingen: de armoedeval doeltreffend verminderen en een combinatie van betaalbare kinderopvang met prikkels om de arbeidsparticipatie van vooral (alleenstaande) moeders met jonge kinderen te vergroten. We bevelen aan om de maatregel om de kinderopvangtoeslag te verlagen te herroepen om de toegang tot betaalbare formele kinderopvang in stand te houden. We hebben geen kant en klare aanbeveling welke prikkels de arbeidsparticipatie van moeders (met) jonge kinderen effectief zouden verhogen, maar willen Nederland graag uitnodigen innovatieve programma's te ontwikkelen die niet alleen gericht zijn op werkgevers en kinderopvang, maar ook op moeders, kinderen en scholen. Een andere uitdaging is te voorkomen dat het aantal huishoudens met problematische schulden toeneemt. Wij adviseren, in lijn met het beleid van de huidige staatssecretaris van SZW, gemeenten te blijven stimuleren een adequate aanpak te ontwikkelen om schuldenproblematiek te voorkomen en mensen met schuldenproblematiek te ondersteunen en om schuldhulpverlening te verbinden met re-integratieprogramma's.

3. Toegang tot betaalbare hoogwaardige diensten

3.1 Het monitoren van kinderen

Er zijn verschillende onafhankelijke organisaties en monitoren die relevante informatie over het welzijn van kinderen verzamelen.

Nederland heeft een monitor die informatie over alle aspecten van welzijn van de jeugd bevat (0-25 jaar). De ministeries van VWS, OCW, SZW en VenJ hebben (de ontwikkeling van) de monitor uitbesteed aan het CBS. De monitor bestaat uit bestaande rapporten en databases en heeft een eigen website (<http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-NL/menu/home/default.htm>). De monitor heeft indicatoren op de volgende domeinen: jeugd en gezin, gezondheid en welzijn, onderwijs, werkgelegenheid en veiligheid en justitie en bevat ook regionale en gemeentelijke informatie. De monitor biedt informatie, maar is geen instrument dat de impact van het beleid op het kindwelzijn beoordeelt of onderzoekt.

Andere voorbeelden van kind-monitoren zijn de monitor kinderopvang (CBS), monitor bredeschoolaanpak, monitor voor- en vroegschoolse educatie, en rapporten van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (DUO). Ontwikkelingen in het aantal voortijdige schoolverlaters worden ook gemonitord. Het CPB heeft daarnaast een ex-postanalyse van de effecten van de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie afgerond.

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is een landelijk instituut dat zich bezighoudt met het samenstellen, controleren en verspreiden van kennis over kinderen en jongeren, over zaken als kindermishandeling, jongerenwerk, jeugdzorg en opvoedingsondersteuning in Nederland. Het belangrijkste doel is om de ontwikkeling van kinderen en jongeren te verbeteren door het versterken van de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening aan hen en hun ouders (www.nji.nl). Het instituut voert een breed scala aan projecten uit en monitort de effecten, zoals het Triple P – Positief Pedagogisch Programma, RAAK – preventie van kindermishandeling, Alert4you (extra opvoedexpertise aan kinderen met (gedrags)problemen die gebruikmaken van dagopvang en buitenschoolse opvang, hun ouders en het personeel van de opvangorganisatie).

Daarnaast ontwikkelt het NJI diverse richtlijnen voor professionals in de Nederlandse jeugdsector. Het NJI fungeert ook als Nederlands lid van het Eurodesk Netwerk, de belangrijkste organisatie op het gebied van informatievoorziening over Europees beleid en mobiliteitskansen voor jongeren en de financiering van professionals die met jongeren werken.

Het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) is een samenwerkingsverband van vijf inspectiediensten in Nederland dat toezicht houdt op de brede waaier van diensten die beschikbaar zijn voor kinderen en gezinnen. Het onderzoekt hoe de verschillende jeugddiensten en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) samenwerken om de problemen die jonge mensen veroorzaken en de problemen waar ze mee te kampen hebben, op te lossen. Ook wordt onderzocht hoe deze problemen kunnen worden voorkomen. Voorbeelden van het soort problemen waar het om gaat, zijn: armoede, kindermishandeling, overgewicht, jeugdcriminaliteit en verslaving. De basis is het Verdrag inzake de rechten van het kind.

STJ, dat gezamenlijk inspecties uitvoert, is een samenwerkingsverband van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie van het Onderwijs (IvHO), Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). De verantwoordelijke staatssecretaris is de staatssecretaris van VWS.

Op 1 april 2011 stelde Nederland een Kinderombudsman aan. Deze organisatie werkt op landelijk niveau, heeft een kritische blik op en geeft advies over

overheidsingrepen. Daarnaast verdedigt de Kinderombudsman de rechten van kinderen, bestudeert hij klachten van kinderen, verspreidt hij informatie over de rechten van kinderen en is hij verantwoordelijk voor het toezicht op de rechten van kinderen. In 2012 publiceerde de Kinderombudsman de eerste kinderrechtenmonitor in Nederland. Ook is onlangs een studie over kinderen in armoede in Nederland gepubliceerd (juni 2013).

Een andere organisatie die het vermelden waard is, is de Nederlandse ngo het Kinderrechtencollectief. In april 2012 publiceerde deze organisatie een onafhankelijk ngo-rapport 'Kinderrechten in Nederland 2008-2012'. Het rapport is verdeeld in acht hoofdstukken: Kinderrechten en maatschappelijke ontwikkelingen; Gezinsituatie en alternatieve zorg; Kinderen met beperkingen, elementaire gezondheidszorg en armoede; Onderwijs, openbare ruimte en vrije tijd; Speciale beschermingsmaatregelen; Kinderrechten en internationale samenwerking; Verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie; en Kinderen in gewapende conflicten.

De Nederlandse Jeugdraad (NJR) presenteerde namens de Nederlandse jeugd een verslag over de rechten van kinderen op het VN-Comité inzake de rechten van het kind tijdens de pre-sessie over het rapport van Nederland.

Defence for Children adviseert ook over kwesties met betrekking tot het jeugdbeleid. Zo werd door de ministers van VWS en VenJ de reactie van Defence for Children gevraagd op de Wet op de jeugdzorg.

Adviesorganen van de overheid die ook kunnen rapporteren over kwesties met betrekking tot kinderen zijn de Onderwijsraad, de Gezondheidsraad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, de Sociaal-Economische Raad (SER), de Raad voor de Kinderbescherming en de Federatie Opvang.

3.2 Voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang

Voor- en vroegschoolse educatie

Het Nederlandse onderwijssysteem kent beperkte onderwijsvoorzieningen voor kinderen onder de leerplichtige leeftijd. Voor- en vroegschoolse educatie (vve) richt zich op kinderen van 2,5 tot 5 jaar die risico lopen op het ontwikkelen van een onderwijsachterstand. De meeste Nederlandse kinderen gaan naar de basisschool in het jaar dat ze 4 worden.

Sinds 2010 zijn gemeenten verplicht om voor- en vroegschoolse educatie aan te bieden aan alle jonge kinderen met taalachterstanden. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen bieden voorschoolse educatie aan kinderen voor ze naar de basisschool gaan, terwijl de basisscholen vroegschoolse educatie aanbieden. Lokale gezondheidszorgdiensten bepalen welke kinderen tot de doelgroep behoren (de criteria worden door de gemeenten ingesteld). Op jaarbasis heeft de regeling tot doel 45.000 kinderen te bereiken. De belangrijkste indicator die gebruikt wordt, is het opleidingsniveau van de ouders. De Wet kansen voor Ontwikkeling door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE), die op 1 augustus 2010 in werking is getreden, schept de basisvoorwaarden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de voorzieningen voldoet. Kwaliteitstoezicht is de taak van de GGD en de Inspectie van het Onderwijs. Er zijn plannen om het systeem te hervormen tot een voorschoolse regeling. Eind augustus 2013 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs een zeer kritisch en gedetailleerd onderzoek over de kwaliteit van vve-diensten. De inspectie concludeerde dat de kwaliteit van de helft van de onderzochte locaties onvoldoende was. De minister heeft tot nu toe geconcludeerd dat de oplossing niet ligt in extra middelen. Er zal de maanden na het opstellen van deze rapportage een uitgebreid debat over plaatsvinden.

Kinderopvang

Er zijn drie vormen van kinderopvang: geïstitutionaliseerde dagopvang voor 0 tot 4-jarigen, buitenschoolse opvang voor 4 tot 12-jarigen en gastouderopvang voor 0 tot 12-jarigen. Geïstitutionaliseerde kinderopvang voor jonge kinderen wordt gezamenlijk gefinancierd door de nationale overheid, werkgevers en ouders. Peuterspeelzalen voor 2½ tot 4-jarigen worden gefinancierd door de lokale overheden. De kinderopvangtoeslag wordt verstrekt aan werkende ouders, ongeacht welk type opvang ze kiezen.

De Nederlandse Wet Kinderopvang van 2005 is gericht op het verhogen van de participatie van vrouwen in de beroepsbevolking (voor meer informatie, zie 2.1), het op landelijk niveau vergroten van de toegankelijkheid van de kinderopvang en het verhogen van de concurrentie tussen aanbieders van kinderopvang, met behulp van de markt om kosten te reduceren.⁴⁶ De wet voorziet in de financiering van de formele kinderopvang en handhaaft de kwaliteits- en toezichtsnormen voor alle kinderopvang.⁴⁷ Een Convenant Kwaliteit Kinderopvang werd geïntroduceerd door de GGD'en. Dit houdt in dat de beroepskracht-kindratio, de huisvesting, ouderparticipatie, veiligheid, gezondheid en kwaliteit van het personeel jaarlijks worden gemonitord. Toch is de kwaliteit van de kinderopvang nog steeds onderwerp van discussie. Extra middelen zijn beschikbaar gesteld aan verschillende organisaties om de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren en te monitoren. In 2012 werd bijvoorbeeld een subsidie gegeven aan Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) en de Brancheorganisatie Kinderopvang.

3.3 De gezinsondersteuning en de kwaliteit van alternatieve zorgstructuren verbeteren

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor universeel en preventief jeugdbeleid en zijn erop gericht de samenwerking tussen de verschillende universele diensten te bevorderen. Universele diensten omvatten jeugdwerk, kinderopvang en reguliere scholen.⁴⁸ Deze diensten zijn erop gericht de normale ontwikkeling van kinderen te faciliteren en te voorkomen dat 'gewone' problemen van kinderen en gezinnen veranderen in ernstige problemen (NJI, 2012).

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor preventief jeugdbeleid, bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning en de CJG's. Juridisch is opvoedingsondersteuning deels een verplichting van de gezondheidszorg (bijvoorbeeld de gezinsklinieken) en valt dit onder de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Sinds 2011 heeft elke gemeenten (minimaal) één CJG. Deze centra bieden advies over het opvoeden van kinderen en, indien nodig, begeleiden ze ouders en kinderen naar andere gebieden van de jeugdzorg. De preventieve diensten zijn erop gericht om problemen op te sporen en in te grijpen in een vroeg stadium, om hulp te coördineren en kinderen en gezinnen door te verwijzen naar de provinciale jeugdzorg.

Samen met de landelijke overheid zijn de Nederlandse provincies verantwoordelijk voor meer gespecialiseerde zorg (inclusief coördinatie en nazorg) voor de jeugd, zoals de provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz en kinderbescherming. De Wet op de jeugdzorg 2005 is het wettelijk kader voor de zorg aan jongeren en hun families.

⁴⁶ In 2009 werd in een onderzoek over de (gevolgen van) marktwerking geconcludeerd dat de match tussen vraag en aanbod was verbeterd en de wachtlijsten waren verminderd, zelfs met een stijging van het gebruik van kinderopvang (zie Berkhout, A., P.E.F. Poel, L. Heuts en M. Gemmeke (2009). *Marktwerking in de kinderopvang*. Amsterdam, Regioplan 2009.

⁴⁷ Na 2005 is wet aangepast en heet nu 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen'.

⁴⁸ Deze universele diensten worden gefinancierd door verschillende instanties.

Het doel van de wet is ervoor te zorgen dat betere zorg beschikbaar is om jongeren en hun ouders (de cliënten in de jeugdzorgproces) en hun centrale positie binnen het systeem te versterken. De wet werd in 2009 geëvalueerd. Er waren een aantal zeer kritische conclusies: er was nog steeds een gebrek aan integrale dienstverlening en er waren lange wachtlijsten. Volgens klanten was het proces te lang en verwarrend. Een van de knelpunten bleek de financiering. In de komende jaren zal de Nederlandse jeugdzorg gedecentraliseerd en hervormd worden. Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdzorg (preventie, vrijwillige en verplichte hulp).

Men verwacht dat de nieuwe jeugdzorg efficiënter, samenhangender en kosteneffectiever zal zijn. De nieuwe wet is bedoeld om 'landelijke kwaliteitseisen aan de dienstverlening aan kinderen, jongeren en ouders' op te stellen. De nadruk ligt erop 'de jeugd in staat te stellen deel te nemen aan de civiele samenleving' en een verband te leggen met een breed scala aan decentralisatiemaatregelen op het gebied van speciale gezondheidszorg, werkgelegenheid en onderwijs. Een ander aspect van de nieuwe wet is de intentie zowel ouders als kinderen actief te betrekken. Om de uitvoering te vergemakkelijken, zijn een transitiebureau en een transitieagenda opgezet om gemeenten te voorzien van informatie en ze de ruimte te geven te experimenteren met (innovatieve) aanpakken. Er zijn zorgen dat gemeenten niet genoeg tijd, kennis of middelen hebben om de nieuwe wet effectief uit te voeren.

3.4 Het vermogen van het onderwijs om de vicieuze cirkel van achterstand te doorbreken

In het algemeen kan men concluderen dat de kwaliteit en de resultaten van het Nederlandse onderwijs een hoog niveau hebben.⁴⁹ Groepen met een risico op ongelijkheid of uitsluiting zijn kinderen met een migrantenachtergrond en kinderen met speciale behoeften als gevolg van handicaps en stoornissen. De Kinderombudsman stelt dat een hoge(re) prioriteit moet worden gegeven aan kinderen die niet naar school gaan en kinderen in de gesloten jeugdzorg.

Overzicht Nederlandse onderwijsbestel (bron: ministerie van OCW)

Voor- en vroegschoolse educatie richt zich op kinderen van 2,5 tot 5 die risico lopen een onderwijsachterstand te ontwikkelen.

Het basisonderwijs duurt acht jaar. Leerlingen die gespecialiseerde zorg en ondersteuning nodig hebben, worden ondergebracht in het speciaal (basis- en voortgezet-) onderwijs.

Kinderen zijn meestal 12 wanneer ze naar het voortgezet onderwijs gaan. Het voortgezet onderwijs biedt drie niveaus: het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). Daarnaast hebben leerlingen de mogelijkheid naar het praktijkonderwijs (pro) of naar het voortgezet speciaal onderwijs (vso) te gaan. De meeste leerlingen van het speciaal (basis-)onderwijs stromen door naar het vmbo of pro.

Speciale behoeften

Leerlingen met specifieke handicaps en stoornissen kunnen zich inschrijven bij basisscholen voor speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, of ze kunnen onderwijs op reguliere scholen volgen met leerlinggebonden financiering (het rugzakje). Dit is geld dat scholen ontvangen voor onderwijs aan kinderen met

⁴⁹ Zie Scheerens, Luyten en Van Ravens (2011). *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Universiteit Twente.

speciale onderwijsbehoeften. In 2014 wordt een nieuw systeem ingevoerd dat brede scholen verplicht plaatsen te bieden aan kinderen die speciale ondersteuning nodig hebben. Scholen zullen oplossingen moeten vinden en afspraken moeten maken op regionaal niveau. Het nieuwe systeem zal in combinatie met bezuinigingen worden ingevoerd. De zorg is dat deze maatregelen een negatief effect op de begeleiding van leerlingen met speciale behoeften zullen hebben en dat hun rechten niet worden gewaarborgd. De belangrijkste stakeholders hebben een website gelanceerd met informatie over de nieuwe wet en goede voorbeelden: <http://www.passendonderwijs.nl/>.

Leermiddelen en uitgaven

Schoolboeken en andere leermiddelen zijn gratis beschikbaar voor kinderen op de basisschool en in het voortgezet onderwijs. Voor sommige vormen van voortgezet onderwijs zijn andere regelingen beschikbaar.

Zorg- en adviesteams (ZAT)

Scholen zijn vaak de eerste plek waar kinderen met problemen worden geïdentificeerd. Wanneer een leraar vermoedt dat een kind professionele hulp nodig heeft, kan hij of zij contact opnemen met een zorg- en adviesteam waarin de interne begeleider vaak met een schoolmaatschappelijk werker en een schoolverpleegkundige samenwerkt. Voor complexere problemen is er een bovenschools zorg- en adviesteam. Deze teams, bestaande uit docenten, jeugdzorg, maatschappelijk werkers, politie en (afhankelijk van de situatie) andere professionals, proberen deze problemen in een vroeg stadium aan te pakken. Elke school is verplicht tot het hebben van een zorg- en adviesteam. In het primair onderwijs en het mbo zijn andere belangrijke partners de regionale expertisecentra (REC-4) en de jeugd-ggz. Afhankelijk van de problemen nemen ook andere instellingen, zoals MEE (ondersteuningsorganisatie voor gehandicapten), HALT en de pedagogische begeleiding, ook deel aan het ZAT-casusoverleg.

Voortijdig schoolverlaters

Een van de prioriteiten van de overheid is om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen, aangezien jongeren die het onderwijs verlaten met een startkwalificatie actiever zijn op de arbeidsmarkt en minder vaak werkloos zijn. Het percentage voortijdig schoolverlaters is al fors teruggebracht van 15,5% in 2000 tot 8,8% in 2012. De maatregelen die in Nederland genomen worden om schooluitval te verminderen zijn vooral gericht op het voorkomen dat jongeren de school verlaten zonder startkwalificatie. De overheid besteedt bijzondere aandacht aan de uitval op technische beroepsopleidingen als onderdeel van bredere maatregelen die genomen worden om het technisch beroepsonderwijs te versterken in het kader van het Techniepact. De nadruk op het verminderen van het aantal voortijdig schoolverlaters in het mbo-onderwijs blijkt uit nauwgezette monitoring van de resultaten van de maatregelen in extra vergaderingen tussen ambtenaren van het ministerie van OCW en de bestuurders van mbo-scholen. Het huidige beleid om het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen, wordt in 2013 voortgezet en bevat uitgebreid beleid op het gebied van verzuim, vrijwillige prestatieovereenkomsten voor de langere termijn, regionale coördinatie, en de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters. Voor het regelen van herplaatsing van vsv'ers in het onderwijs, ontvangen de regio's geld om programma's op te zetten om te voorkomen dat kinderen voortijdig van school gaan.

3.5 Het reactievermogen van gezondheidsstelsels om tegemoet te komen aan de behoeften van kansarme kinderen vergroten

De lokale gezondheidszorg levert onder meer specifieke gezondheidszorg voor kinderen tussen de 0 en 19 jaar oud. Zij controleert de ontwikkeling van kinderen, zorgt voor vaccinaties, screening, informatie en advies, en verwijst naar meer gespecialiseerde gezondheidszorg wanneer dat nodig is.⁵⁰ Tot de leeftijd van 19 hebben kinderen recht hebben op regelmatige gezondheidschecks en screenings. Gezinsklinieken en gezondheidszorg in het primair en voortgezet onderwijs maken deel uit van de lokale gezondheidszorg.

Onder de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZvW) geïntroduceerd in 2006, zijn alle inwoners van Nederland verplicht een zorgverzekering af te sluiten. Kinderen tot 18 jaar zijn gratis meeverzekerd. De verzekeraars zijn verplicht iedereen te accepteren. De zorgverzekering bestaat uit een basispakket van essentiële gezondheidszorg. Iedereen van 18 jaar en ouder moet een nominale premie aan de zorgverzekeraar betalen. Voor de lage inkomens draagt de overheid bij aan de kosten van de zorgverzekering in de vorm van een zorgtoeslag. Daarnaast is het mogelijk om aanvullende zorgverzekeringen af te sluiten op individuele basis. Nederland heeft uitgebreide hervormingsplannen voor het systeem van langdurige zorg. De uitdaging voor de Nederlandse overheid is om de kosten van langdurige zorg te beheersen, en er tegelijkertijd voor zorgen dat deze diensten toegankelijk blijven voor alle groepen in de Nederlandse samenleving. Voorbeelden zijn de beperking van het persoonsgebonden budget, hogere eigen (inkomensafhankelijke) bijdragen en de overdracht van intramurale naar extramurale zorg. Het is nog onduidelijk of en hoe dit invloed zal hebben op het welzijn van en de toegang tot zorg voor kinderen met een lichamelijke of geestelijke handicap.

De toegankelijkheid van hoogwaardige voorzieningen en diensten garandeert niet dat er geen 'ongelijkheid' optreedt als het gaat om de gezondheid van kinderen. Onlangs is een onderzoek gepubliceerd door het CBS⁵¹ waaruit blijkt dat kinderen uit huishoudens met een lage inkomen vaker overgewicht hebben (19% vs. 11%) en vaker de huisarts bezoeken (69% versus 64%) dan kinderen uit huishoudens met hogere inkomens. Daar staat tegenover dat ze de tandarts of fysiotherapeut minder vaak bezoeken. Niettemin hebben kinderen zelf over het algemeen het gevoel dat ze een goede gezondheid hebben.

3.6 Adequate huisvesting en leefomgeving

Het bevorderen van de beschikbaarheid van adequate huisvesting is een taak van de overheid. Het gaat dan om de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen en koopwoningen voor mensen met relatief lage inkomens. Nederland heeft een grote huursector en een groot deel van de woningvoorraad is bestemd voor sociale huisvesting. De meeste sociale woningen zijn eigendom van woningcorporaties. Deze moeten handelen op commerciële basis, maar zijn verplicht hun winsten te gebruiken om aan de algemene woningbehoefte te voldoen, dat wil zeggen iedereen te huisvesten die niet in staat is om zelf geschikte huisvesting te vinden. Huishoudens met lage inkomens kunnen in aanmerking komen voor huurtoeslagen van de Belastingdienst. Er wordt gerapporteerd dat een steeds groter deel van groepen zoals gezinnen met lagere inkomens en alleenstaanden in de huursector wonen. Ik beschik niet over informatie over kinderen en huisvestingsvraagstukken. Arme kinderen hebben echter meer kans in een huurwoning te wonen dan hun

⁵⁰ De lokale gezondheidszorg heeft ook specifieke taken, zoals het introduceren van programma's voor de preventie van alcohol- en drugsmisbruik.

⁵¹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3874-wm.htm>

welgesteldere leeftijdsgenoten. Ik heb geen aanwijzingen over kinderen die slecht zijn gehuisvest.

3.7 Belangrijkste uitdagingen, sterke en zwakke punten en aanbevelingen

Toegang tot betaalbare, kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en diensten voor kinderen of hun ouders omvat een breed scala aan diensten. Een van de sterke punten is dat de meeste van deze diensten op lokaal niveau worden georganiseerd, met inbegrip van de brede school als een integrale aanpak van sociale problemen op lokaal niveau. Dit maakt het mogelijk om aanpakken op maat te ontwikkelen voor lokale problemen. Dit betekent echter niet dat ernstige problemen met betrekking tot de kwaliteit van diensten zoals kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en de wachtlijsten in de jeugdzorg worden voorkomen. De belangrijkste uitdagingen zijn de uitvoering van het nieuwe jeugdzorgsysteem op gemeentelijk niveau, de combinatie van betaalbare kinderopvang met prikkels om de arbeidsparticipatie van met name moeders met jonge kinderen te vergroten, en de kwaliteit en doeltreffendheid van de hervormingsplannen met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie. Wij bevelen aan dat de gevolgen van de komende hervorming van de jeugdzorg nauwgezet worden gemonitord. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de wachtlijsten en de kwaliteitseisen voor de diensten. De nieuwe wet voorziet in het verstrekken van kennis aan gemeenten. Dit is van groot belang. Wat ook van belang is, is dat er voldoende middelen zijn voor de effectieve uitvoering van de nieuwe wet.

4. Het aanpakken van kinderarmoede en sociale uitsluiting in het Europees semester

Vorig jaar publiceerde Eurochild een verslag met een analyse van de Nationale Hervormingsprogramma's (NHP) van 2012 en de Nationaal Sociale Rapportages (NSR) op het gebied van kinderarmoede en welzijn.⁵² De beschrijving en beoordeling van de Nederlandse bijdrage is adequaat en nog steeds actueel. Samenvattend slaagt het NHP er niet in om zich specifiek te richten op kinderarmoede en sociale inclusie, en er zijn ook geen specifieke doelen gesteld met betrekking tot kinderen. De algemene aanpak met betrekking tot armoede en sociale inclusie is beperkt en niet gebaseerd op alle aspecten van de rechten van het kind. Bij de aanpak van armoede en sociale uitsluiting ligt de nadruk vooral op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. Een pluspunt in het NHP van dit jaar is dat er extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld om de armoede te bestrijden. Daarnaast zal meer aandacht worden besteed aan de meest kwetsbare groepen, waaronder gezinnen met kinderen. Het NHP verwijst naar het feit dat er maatregelen worden getroffen die gericht zijn op bevordering van de toegankelijkheid van hulpverlening van hoog niveau voor risicogroepen. Er wordt niet verduidelijkt wat dit betekent, bijvoorbeeld welke vormen van hulpverlening er bedoeld worden of welke risicogroepen er worden geïdentificeerd.

De doelstelling die is gesteld voor het aanpakken van onderwijsachterstanden (voortijdig schoolverlaten) is niet specifiek verbonden en niet geïntegreerd in een algemene landelijke strategie om kinderarmoede en sociale uitsluiting te bestrijden en het welzijn van kinderen te bevorderen. De algemene aanbevelingen uit het verslag van Eurochild zijn alle van toepassing op het Nederlandse NHP.

Tot slot, de resultaten die worden beschreven in de voorgaande hoofdstukken geven het commitment van Nederland weer om (kinder)armoede en sociale uitsluiting op landelijk niveau te bestrijden (waarbij gemeenten een belangrijke rol spelen). Dit is echter niet terug te vinden in specifieke doelstellingen met betrekking tot (kinder)armoede en sociale uitsluiting in het Europees semester (NHP). Om de doelstellingen van EU-2020 te halen is het leidende principe van de Nederlandse overheid dat werk de beste remedie tegen (kinder)armoede is.⁵³ De overheid streeft er daarom naar het aantal werkloze huishoudens te verminderen.⁵⁴

Dit principe vormt een belangrijk obstakel voor een volledige integratie van de aanbeveling van de Commissie om in het NHP in te zetten op het investeren in kinderen. Er zijn echter andere manieren om Nederland te stimuleren explicieter te zijn over het commitment om middels het NHP te investeren in het welzijn van kinderen. Een manier zou zijn om huishoudens met kinderen met een risico op armoede te koppelen aan een streefdoel voor werkloze gezinnen met kinderen, met name voor eenoudergezinnen zonder werk. Dit moet of zou moeten worden vertaald in specifieke streefcijfers voor de arbeidsparticipatie van vrouwen en vooral van alleenstaande ouders. Nederland zou dan verplicht zijn om te benadrukken welke maatregelen worden genomen om de actieve arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders te bevorderen (anders dan de

⁵² Eurochild. *Report July 2012. The 2012 National Reform Programmes (NRP) and the National Social Reports (NSR) from a child poverty and well-being perspective* ([http://www.eurochild.org/en/news/details/index.html?tx_ttnews\[tt_news\]=6043&tx_ttnews\[backPid\]=204&cHash=25afad4a93d15970e9e2b041e6fa0083](http://www.eurochild.org/en/news/details/index.html?tx_ttnews[tt_news]=6043&tx_ttnews[backPid]=204&cHash=25afad4a93d15970e9e2b041e6fa0083))

⁵³ En inderdaad, er is een duidelijk verband tussen inclusie en het werkgelegenheidsbeleid: armoede onder werkenden is in Nederland relatief laag (zie ook 2.2.2).

⁵⁴ Landelijk streeft men naar een vermindering van het aantal mensen dat in werkloze huishoudens woont van 100.000 in 2020 (NHP 2013). Het aantal huishoudens ontwikkelt zich op dit moment in de tegenovergestelde richting (plus 60,000 tussen 2010 en 2011).

maatregel die bepaalt dat alleenstaande ouders met jonge kinderen die een bijstandsuitkering ontvangen geen vrijstelling van de sollicitatieplicht meer krijgen). Dit, gecombineerd met de gemeentelijke verplichting te investeren in de sociale participatie van kinderen, zou een eerste stap kunnen zijn naar het integreren van de aanbeveling van de Commissie in het NHP.

5. Financiële instrumenten van de EU

Youth in Action programma

Het Nederland Jeugdinstituut fungeert als het Nederlandse Nationaal Agentschap voor het programma Youth in Action, dat Europese projecten voor jongeren tussen de 13 en 30 jaar financiert en ondersteunt. Het programma is erop gericht bij jongeren een gevoel van verantwoordelijkheid, initiatief, zorg voor anderen, burgerparticipatie en actieve betrokkenheid te ontwikkelen op lokaal, nationaal en Europees niveau. Het programma helpt ook ondersteuningssystemen van de jeugdactiviteiten te verbeteren. Youth in Action wordt gefinancierd door de Europese Commissie. In 2013 ontvingen 79 projecten een subsidie van in totaal € 1.500.000.⁵⁵

Agentschap SZW

Het Agentschap SZW voert subsidieregelingen uit op het gebied van sociaal economisch beleid, in het bijzonder werk en inkomen, waaronder Europese subsidies zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Een van de speerpunten van Nederland betreft onderwijs voor kinderen met een geestelijke of lichamelijke handicap die geen regulier onderwijs kunnen volgen. ESF biedt financiële ondersteuning aan scholen voor praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Deze scholen bereiden leerlingen voor op een baan door hen te begeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt, een vervolgopleiding op mbo-1 niveau of het beroepsbegeleidend onderwijs. In 2011 ontvingen 139 van de 245 scholen een subsidie. Het totale subsidiebedrag bedroeg in 2011 bijna 24 miljoen euro. Tussen 2007 en 2011 werd een totaalbedrag van € 150.400.000 toegewezen. In een tussentijds verslag (2007-2010) werd gemeld dat 38.748 leerlingen waren begeleid naar de reguliere arbeidsmarkt. Een derde van de leerlingen had het begeleidings- of coachingsprogramma afgerond. Ongeveer de helft van hen begon aan het middelbaar beroepsonderwijs (mbo-1 of bbl) en een derde begon te werken in een reguliere baan. Van de leerlingen met een reguliere baan, werkte ongeveer 70% na zes maanden nog steeds.
<http://www.agentschapszw.nl/nieuws/economische-groei-versterken-voortgang-esf-programma-2007--2013>

Activiteiten Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

'Tijdelijke subsidie van het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting': plaatselijke activiteiten die gericht zijn op de uitvoering van lokaal participatiebeleid. Centrale thema's: samenwerking tussen lokale organisaties en gemeenten stimuleren om langdurige armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan, en het gebruik van schuldhulpverlening en inkomensvoorzieningen. In 2010 ontvingen zeven projecten in totaal € 300.000 om armoede op lokaal niveau te bestrijden. Beschrijvingen van de projecten zijn te vinden op de website: <http://www.agentschapszw.nl/subsidies/bestrijding-armoede-en-sociale-uitsluiting>

⁵⁵ <http://www.youthinaction.nl/eCache/DEF/1/49/140.html>.

EU schoolfruitregeling

De EU-schoolfruitregeling werd geëvalueerd en besproken in de Stuurgroep Schoolfruit. Er werd geconcludeerd dat de gevolgen van de EU-schoolfruitregeling zouden kunnen worden versterkt door de schoolfruitperiode te verlengen. De periode van 10 weken was niet lang genoeg om de regeling in te bedden in de structuur van de schoolactiviteiten. De periode van 10 weken was ook te kort om de regeling efficiënt en duurzaam te plannen. De nieuwe strategie is erop gericht dat scholen zich voor een jaar committeren aan het schoolfruitprogramma van de EU. Dit betreft 20 weken ondersteuning door het leveren van gratis schoolfruit gevolgd door nog eens 20 weken schoolfruit waarbij de ouders of de school zelf zorgen voor de financiering. Dit kan door een abonnement op fruitleveringen van een leverancier te nemen of door de ouders hun kinderen fruit mee te laten nemen naar school (het 'bring-your-own'-model). De begunstigden van deze regeling zijn de kinderen in het basisonderwijs die het gratis fruit ontvangen. Zij ontvangen het fruit van de school, die fungeert als tussenpersoon. De regeling vult de bestaande programma's Smaaklessen en SchoolGruiten aan die worden gefinancierd door de landelijke overheid.

Nederland neemt niet deel aan het Hulp aan meest behoeftigen-programma (FEAD).

ESF ondersteunt scholen voor beroepsonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs financieel voor het begeleiden van leerlingen naar de reguliere arbeidsmarkt. De overgang van school naar werk vereist echter niet alleen (werknemers)vaardigheden, maar ook vaardigheden om zelfstandig en actief te kunnen participeren in de samenleving. Dit zijn vaardigheden die de leerlingen vaak missen. De betrokkenheid van de jongeren zelf, hun familie en professionals wordt vaak gezien als een belangrijk element voor een succesvolle overgang van school naar werk. We zouden willen voorstellen om de rol en doelstellingen van de scholen voor het begeleiden van (kwetsbare) leerlingen naar de reguliere arbeidsmarkt een breder perspectief te geven in de ESF-programma's en de hierboven gemelde elementen te integreren in het programma.

