



Nederland

Aanpak kinderarmoede en bevordering sociale insluiting van kinderen

Onderzoek van het landelijke beleid

T. Nederland, J. Mak, M.M.J. Stavenuiter,
H.R.A.M. Swinnen,
Verwey-Jonker Instituut

Afwijzing van aansprakelijkheid: het onderhavige verslag weerspiegelt niet noodzakelijk de standpunten van de Europese Commissie of de EU-lidstaten

mei 2007



Namens de

Europese Commissie

DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen

Inhoud

Samenvatting	4
1 Omvang en aard van kinderarmoede in Nederland	10
1.1. Cijfers en kwalitatieve gegevens.....	10
1.1.1 Inkomen	12
1.1.2 Participatie	15
1.1.3 Lichamelijk welzijn	15
1.1.4 Psychologisch welzijn	16
1.1.5 Schoolprestaties	16
1.1.6 Huisvesting	17
1.1.7 Onaangepast gedrag en criminaliteit	18
1.1.8 Wat kinderen zeggen	18
1.2 Achtergronden woonomstandigheden kinderen.....	19
1.2.1 Opvoedingsomstandigheden	19
1.2.2 Omgangsstrategieën van de ouders	20
2 Beleid ter voorkoming en verlichting van kinderarmoede en sociale uitsluiting.....	22
2.1 Landelijk beleidskader	22
2.2 Landelijke beleidsmaatregelen	24
2.2.1 Inkomensbeleid.....	24
2.2.2 Interventie in problematische gezinnen.....	26
2.2.3 De participatie van kinderen en jongeren.....	27
2.2.4 Bestrijding van onderwijsachterstanden en voortijdige schoolverlating.....	28
2.2.5 Bestrijding jeugdwerkloosheid.....	29
2.3 Regionaal beleid	29
2.4 Plaatselijk beleid	31
3 Controle op de uitvoering en invloed van beleidsstrategieën ter voorkoming en verlichting van armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en ter bevordering van het kindergewelzijn.....	35
Bibliografie	39

Samenvatting

1. Omvang en aard van kinderarmoede in Nederland

De meeste onderzoeken in Nederland hanteren de Europese relatieve armoedegrens niet, maar zij maken óf gebruik van wat de lage-inkomensgrens wordt genoemd (Sociaal en Cultureel Planbureau – SCP) óf van de beleidsgebonden drempel (overheid).

Cijfers en kwalitatieve gegevens

Bijna 14% van alle kinderen, d.w.z. één op zeven, leven in huishoudens met een laag inkomen. Voor getrouwde echtparen met kinderen is een sociale zekerheidsuitkering de hoofdbron van inkomsten in 30% van de gevallen, en bij eenoudergezinnen is dit meer dan 60%. Onder de kinderen van niet-westerse afkomst leven 37% in huishoudens met een laag inkomen. Deze kinderen worden viermaal meer getroffen door een laag inkomen dan kinderen van Nederlandse afkomst.

Armoede wordt steeds minder hardnekkig. Desondanks moest in 2004 nog één op acht à negen eenoudergezinnen het ten minste vier jaar met een laag inkomen stellen, m.a.w. driemaal meer dan het gemiddelde.

Volgens het SCP heeft de grote meerderheid van de lage-inkomenshuishoudens in Nederland geen leden met betaald werk. De meesten hebben een minimumuitkering (sociale bijstand), maar er is ook een groeiend aantal huishoudens met laag inkomen die een werkloosheidsuitkering genieten. Toch stelt de Denktank Armoedebestrijding het volgende: 'Meer dan de helft van de alleenstaande ouders heeft wel betaald werk, maar dit is vaak niet van voldoende omvang of niveau om van rond te komen, casu quo meer te verdienen dan de hoogte van een uitkering. Tot de groep van de 'stille armen' behoren echter ook grote aantallen agrarische gezinnen en kleine middenstanders: zelfs als hun inkomens feitelijk onder de armoedegrens liggen, doen zij toch vaak geen beroep op voorliggende voorzieningen vanwege het taboe op armoede.'

Eén van onze eerste bevindingen is dat ofschoon kinderen het meeste risico lopen in armoede op te groeien, hun financiële situatie geen duidelijk gedefinieerd onderwerp voor onderzoek is. Dit gebrek aan onderzoek over de materiële armoede van kinderen is van invloed op alle volgende paragrafen. Het onderzoek is ofwel gericht op huishoudens (met of zonder kinderen) óf op kinderen 'met problemen' (persoonlijke, gezins-, buurtcontext). Bovendien is er weinig onderzoek naar het effect van armoede op het welzijn van kinderen op verschillende existentiële gebieden. Er is redelijke kennis voorhanden over de gevolgen voor participatie, maar op andere gebieden, zoals gezondheid, huisvesting, enz. is er weinig duidelijkheid.

Niet-financiële aspecten

Arm zijn is niet alleen een kwestie van geld, maar gaat tevens gepaard met allerlei soorten uitsluiting van participatie. Mensen met een laag inkomen geven relatief weinig uit aan sport, spel en vakantie (3% tegenover 7% die wordt uitgegeven door mensen met een hoger inkomen) en aan vervoer (11% tegenover 15%). Echtparen met kinderen en een laag inkomen geven het meeste geld uit aan scholing, ontspanning en vervoer, terwijl alleenstaande ouders en kinderloze echtparen een veel kleiner deel van hun budget aan deze zaken uitgeven.

In Nederland is er weinig recente literatuur over de verhouding tussen armoede en gezondheid bij kinderen. Onderzoek in één provincie bevestigt dat de gezondheid van kinderen wordt bedreigd door een armoedesituatie. Het onderzoek toont aan dat de groepen kinderen met gezondheidsrisico zich bevinden in drie soorten huishoudens: eenoudergezinnen, gezinnen waar beide ouders in het

buitenland zijn geboren en grote gezinnen. Bij dergelijke huishoudens zijn de aan armoede te wijten gezondheidsrisico's drie- tot achtmaal zo groot als bij andere soorten gezinnen.

Alhoewel er veel onderzoek is gedaan naar het psychosociale welzijn van kinderen, spelen de financiële omstandigheden waarin kinderen opgroeien hier gewoonlijk geen rol in. Dikwijls werden er geen vragen gesteld over het inkomen van de ouders.

Nederlandse onderzoeken ingesteld naar de onderwijskansen voor arme kinderen tonen uiteenlopende resultaten. Sommige onderzoekers onderstrepen het effect van armoede op schoolprestaties, maar anderen hebben een dergelijk effect niet waargenomen. De meeste onderzoekers zien echter een verband tussen inkomen van de ouders en schoolprestaties.

Het uitgavenpatroon van lage-inkomensgezinnen verschilt enorm van dat bij gezinnen met een hoger inkomen. Naar verhouding geven ze veel geld uit aan huisvesting. In 1999 en 2000 werd 46% van hun budget op deze manier besteed, tegenover 37% van het budget bij gezinnen met een hoger inkomen. Behalve de huur betroffen deze uitgaven o.a. verwarmings- en elektriciteitskosten en kosten voor meubels.

In Nederland is er weinig bekend over kinderen die slecht zijn gehuisvest. Voor zover het om woonomstandigheden gaat, ligt de focus op probleembuurten of -wijken. Volgens deze definitie is tussen 2000 en 2004 het aantal kinderen dat in achterstandswijken woont, toegenomen van 14,6 naar 15,94%. In 2005 bedroeg dit percentage 16,54%.

Veel mensen veronderstellen dat er een verband bestaat tussen jeugdcriminaliteit en de sociaaleconomische omgeving waar de jongeren opgroeien. Nederlandse onderzoeken hebben inderdaad een sterke samenhang aangetoond tussen de mate waarin kinderen regelovertredend of delinquent gedrag vertonen en de mate van armoede thuis. Dit geldt voor bijna alle vormen van regelovertredend gedrag, ongeacht de voor de bepaling van achterstand gebruikte methode.

De strategieën die kinderen gebruiken om hiermee om te gaan, kunnen worden onderscheiden in: probleemoplossing, probleemontduiking en omkering van de rollen, m.a.w. kinderen die hun ouders beschermen.

Achtergronden woonomstandigheden kinderen

Slechte woonomstandigheden van kinderen worden geassocieerd met verschillende achtergronden: opvoedingsomstandigheden en de manier waarop ouders omgaan met een laag inkomen. De belangrijkste conclusie die wellicht kan worden getrokken uit verschillende onderzoeken over opvoedingsomstandigheden in arme gezinnen is de grote verscheidenheid aan situaties. Armoede heeft niet hetzelfde effect op alle gezinnen en alle ouders. Geldgebrek is een ernstig probleem bij al deze gezinnen, maar bij een aantal gezinnen is dit niet meer dan een zuiver financieel probleem. De ouders in deze gezinnen zijn in staat redelijk goed met de situatie om te gaan en vertonen bijna geen tekenen van depressie. Deze gezinnen zouden werkelijk geholpen zijn met een beetje financiële steun. In andere gezinnen echter is het probleem veel ingewikkelder, hier maakt armoede slechts een onderdeel van het geheel uit. Deze ouders gaan gebukt onder een opstapeling van tegenslagen en falen in het leven, en hun armoede kan vergezeld gaan van ernstige psychologische stress en andere soorten problemen. Voor deze gezinnen is alleen financiële steun of het aanbieden van werk niet voldoende. De onderzoekers concluderen dat interventies van meer drastische aard noodzakelijk zijn om deze gezinnen effectief te helpen.

2. **Beleid ter voorkoming en verlichting van kinderarmoede en sociale uitsluiting**

Landelijk beleidskader

Het algehele beleidskader ter voorkoming en verlichting van kinderarmoede en sociale uitsluiting in Nederland kan als zwak worden beschouwd. Er is geen omvattende beleidsverantwoordelijkheid voor dit probleem.

De sterke punten van het beleidskader zijn te vinden in de oprichting van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, alhoewel kinderarmoede als zodanig niet wordt genoemd. Voorts kunnen de algemene beleidskeuzes van voorgaande Nederlandse regeringen beschouwd worden als de sterke punten binnen dit kader. Decentralisatie en integratie van beleidsmaatregelen zijn de sleutelwoorden.

Wij raden aan de bestrijding van kinderarmoede op te nemen als aparte coördinatieverantwoordelijkheid van het nieuwe programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Dit zou dan ook het 'mainstreamen' en de (budget)bewaking van dit beleidsterrein omvatten.

Landelijke beleidsmaatregelen

Inkomensbeleid

Beoordeling: Volgens het onderzoek over kinderarmoede door het Innocenti Research Centre (Unicef) behoort Nederland tot de bovenste 33% van alle landen voor wat betreft de verschillende indicatoren voor kindermilieu. Wat materieel welzijn betreft komt Nederland echter slechts op de 10^{de} plaats. Afhankelijk van de gebruikte cijfers en de vergeleken jaren was kinderarmoede in Nederland enigszins aan het toenemen, was stabiel of was enigszins afgenomen in de voorgaande jaren. Maar alle onderzoeken laten zien dat kinderen een categorie vormen met een grote kans op armoede binnen de Nederlandse bevolking. In het Nationaal Actieplan voor sociale insluiting (NAP Sociale Insluiting) is kinderarmoede evenwel geen echte prioriteit. Momenteel zijn er meerdere maatregelen gepland en worden die verder uitgewerkt voor kwetsbare jongeren en gezinnen, inclusief financiële maatregelen.

Aanbeveling: Wij raden daarom aan meer nadruk te leggen op kinderarmoede en, zelfs breder gezien, op het materiële welzijn van kinderen binnen het Nederlandse inkomensbeleid. Dit zou men kunnen doen door de huidige plannen van het recent opgerichte programmaministerie te implementeren en te verbreden. Goede monitoring van de resultaten van deze beleidsplannen moet ook worden gerealiseerd.

Interventie bij probleemgezinnen

Beoordeling: In het verleden was de steun aan jeugd en gezin in Nederland zeer gefragmenteerd en was de samenwerking tussen de verschillende ondersteuningsstructuren niet vanzelfsprekend. Een aantal maatregelen zijn duidelijk genomen om deze situatie te verbeteren. Tegelijkertijd echter klagen algemene jeugdwerkers dat van hen gevraagd wordt de probleemsituaties van een minderheid van de kinderen tot hun hoogste prioriteit te maken, met het risico dat ze de echte preventieve rol onder alle kinderen zo verwaarlozen. Daarom zijn extra financiële middelen absoluut noodzakelijk om de overheidsprioriteiten uit te voeren.

Aanbeveling: Wij raden aan de extra inspanningen voor de meest kwetsbare jongeren voort te zetten zonder de preventieve rol en functie van het algemeen jeugdwerk te verwaarlozen.

Participatie van kinderen en jongeren

Beoordeling: Participatie van jongeren in de maatschappij heeft al een aantal jaren hoge prioriteit bij de overheid. Dit is in wezen gericht op kinderen van etnische minderheden en kinderen uit achterstandswijken. Alhoewel deze twee groepen zeker een hoog percentage van de kinderen met armoederisico uitmaken, is het niet duidelijk in hoeverre dit beleid uitgesloten en arme kinderen bereikt. Er worden door de rijksoverheid geen inspanningen ontwikkeld om meer 'reguliere' sociale participatie van uitgesloten kinderen volgens de beschrijving in deel 1.1.2 te bevorderen.

Aanbeveling: Wij raden aan om de huidige maatregelen voor meer participatie op het gebied van sport en cultuur te continueren, maar tegelijkertijd ook meer aandacht te besteden aan 'reguliere' sociale participatie van kinderen die het risico lopen op armoede en uitsluiting. Wat betreft de maatschappelijke stage is er veel enthousiasme bij alle betrokken partijen, maar meer middelen zijn nodig voor begeleiding van zowel scholen als beroepsmensen in het veld om dit initiatief te doen slagen.

Bestrijding van onderwijsachterstanden en voortijdige schoolverlating

Beoordeling: Dit is zeker een van de kwesties waar de Nederlandse overheid zich al jarenlang ernstig mee bezighoudt. Het beleid inzake onderwijsprioriteitsgebieden was een van de belangrijke voorlopers van het maatschappelijke vernieuwingsbeleid (1990...) en het huidige Grotestedenbeleid. Het maakt ook deel uit van de *brede schoolaanpak* die de banden tussen scholen en hun omgeving versterkt. De Nederlandse overheid heeft tal van innovatieve initiatieven gesteund, en steunt deze nog steeds, om zowel de toegankelijkheid als de kansen aan het begin, tijdens en aan het eind van de schoolloopbaan te verbeteren. Deze maatregelen bereiken zeker de meest kwetsbare kinderen.

Aanbeveling: Wij raden aan deze inspanningen voort te zetten, met inbegrip van de brede schoolaanpak als integrale aanpak van de sociale problemen op plaatselijk niveau.

Bestrijding jeugdwerkloosheid

Beoordeling: De maatregelen op dit gebied zijn ongetwijfeld zeer doeltreffend. Ze ondersteunen consequent de benadering 'Eerst Werk' op plaatselijk niveau, d.w.z. jongeren die een uitkering aanvragen worden eerst geconfronteerd met een voorstel voor werk of een opleiding. Daarom moeten gemeentelijke sociale diensten echte voorstellen aan deze jongeren kunnen doen. De initiatieven van de rijksoverheid hebben hiervoor gezorgd.

Aanbeveling: Wij raden sterk aan de activiteiten van de taskforce Jeugdwerkloosheid voort te zetten.

Regionaal beleid

Beoordeling: De provincies hebben een belangrijke rol te vervullen bij de doelstelling van de rijksoverheid inzake betere coördinatie van steun aan en begeleiding van kwetsbare kinderen. Dit wordt op verschillende manieren en in verschillende mate gedaan. De invloed van de kinderen zelf verschilt ook zeer van provincie tot provincie. Behalve deze verplichte taak hebben de provincies ook de mogelijkheid om vernieuwing op verschillende gebieden te steunen, waaronder jeugdbeleid en meer in het bijzonder de bestrijding van kinderarmoede en uitsluiting. Sommige provincies benutten deze mogelijkheden enthousiaster dan andere.

Aanbeveling: Wij raden aan de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de provincies beter te organiseren, teneinde zowel de realisering van de coördinatierol als het vervullen van de vernieuwingsfunctie te verbeteren.

Plaatselijk beleid

Beoordeling: Gemeenten spelen een cruciale en steeds groter wordende rol bij de uitvoering en ontwikkeling van beleidsstrategieën voor de bestrijding van armoede en uitsluiting, en dus ook de bestrijding van kinderarmoede. Zij kunnen kinderarmoede verlichten – en doen dit daadwerkelijk ook – door extra maatregelen te treffen voor kinderen in huishoudens met een laag inkomen en in precare omstandigheden. Maar zij hebben geen invloed op het fundamentele inkomensprobleem van deze huishoudens. Het niveau van kindewelzijn in Nederland, dat volgens *Innocenti Report Card 7* het hoogste is van de OESO-landen, is voor een groot deel te danken aan gemeentelijke initiatieven inzake integratiebeleid op verschillende gebieden en het sturen, stimuleren en ondersteunen van de vrijwilligerssector op dit gebied.

Aanbeveling: Wij raden aan om de integratie van het plaatselijke maatschappelijk beleid verder te stimuleren, met name de werkzaamheden van de gemeentelijke sociale diensten en gemeentelijke diensten voor zorg en welzijn. Dit betekent de consequente ontwikkeling van de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), evenwel in combinatie met maatregelen en verantwoordelijkheden gedelegeerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voorts raden wij de rijksoverheid aan om goed te luisteren naar de suggesties en klachten van gemeenten betreffende de uitvoering van landelijke maatregelen voortkomende uit de complexe voorschriften en/of het gebrek aan middelen voor het goed functioneren van gemeentelijke diensten en voor een acceptabele levensstandaard van individuele burgers.

3. Controle op de uitvoering en invloed van beleidsstrategieën ter voorkoming en verlichting van armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en ter bevordering van het kindergewzijn

Aangezien elk NAP Sociale Insluiting de vorderingen die voor elke afzonderlijke doelstelling zijn gemaakt (volgens de gedefinieerde indicatoren) beschrijft en aangezien er specifieke doelstellingen zijn die vooral jongeren aangaan (zie deel 2), kan dit inderdaad als beleidsmonitor worden beschouwd en zelfs als een (beperkt) beleidsevaluatierapport over kinderen en jongeren. Het is evenwel beperkt tot de specifieke streefdoelen binnen het NAP Sociale Insluiting.

Behalve deze monitor is er geen officieel landelijk systeem in Nederland om de invulling en invloed van beleidsstrategieën voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting onder bepaalde groepen te controleren. Alhoewel er geen specifiek monitorsysteem bestaat voor kindergewzijn en welzijn(sbeleidsstrategieën), besteden de algemene controle-instrumenten regelmatig aandacht aan bepaalde kwetsbare groepen als kinderen. De meeste hiervan controleren de beleidsstrategieën en de invloed daarvan niet, maar wel de stand van zaken wat betreft armoede, uitsluiting, welzijn van kinderen en jongeren.

De meest uitgebreide landelijke kindermeter is een privé-initiatief, genaamd Kinderen in Tel (Steketee, 2007). Dit initiatief wordt gesteund door verschillende stichtingen, gestuurd door belangengroepen en lobbyorganisaties, en gestructureerd door een onafhankelijk onderzoeksinstituut op basis van het Amerikaanse model 'Kids count'. Deze meter brengt het kindergewzijn in alle Nederlandse gemeenten in kaart op basis van een beperkt aantal indicatoren die de welzijnsaspecten, afgeleid van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de VN, dekt.

Momenteel is er een landelijke jeugdmonitor in aanbouw die in werking zou moeten treden in de loop van 2007. Het is tot nu toe niet duidelijk of deze monitor meer zal doen dan alleen het verzamelen van relevante data over jeugd welzijn en zal uitgroeien tot een — ex ante en/of ex post — monitor of evaluatie-instrument voor beleidsontwikkelingen, of zelfs tot een participerend controle- en beoordelingssysteem.

Aanbeveling: Gezien het toenemende probleem van relatieve kindergewzijn in Nederland, raden wij sterk aan een landelijk systeem te ontwikkelen voor 'ex ante' en 'ex post' monitoring en evaluatie van de ontwikkeling, invulling en gevolgen van beleidstrajecten voor het bestrijden van kindergewzijn en uitsluiting. Deze landelijke jeugdmonitor in wording zou een belangrijk instrument zijn bij zo'n systeem. Maar het is natuurlijk van essentieel belang dat de armoede en sociale uitsluiting van kinderen tot een politieke kwestie wordt verheven en een specifiek en apart beleidsgebied wordt.

1. Omvang en aard van kinderarmoede in Nederland

1.1 Cijfers en kwalitatieve gegevens

Volgens het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2002) zijn er ten opzichte van de bijna 4 miljoen jongeren die een meer of minder onproblematische jeugd doormaken naar schatting 240 000 kinderen die ernstige problemen hebben, terwijl 500 000 tot 700 000 kinderen het risico lopen in moeilijkheden te raken. Dit betreft hoofdzakelijk jongeren die opgroeien in omstandigheden gekenmerkt door een opeenhoping van risicofactoren, zoals armoede, sociale isolatie en disfunctionele gezinsleden, en door het gebrek aan voldoende beschermende factoren, zoals een sterk sociaal netwerk of een warme gezinssfeer. Deze jongeren lopen een hoger risico op een achtergestelde ontwikkeling, waardoor de kansen op problematisch gedrag, zoals leer- en gedragsproblemen, en vroegtijdige schoolverlating, op latere leeftijd toenemen.

Wat inkomensarmoede betreft is er in Nederland een voortdurende discussie over het soort armoedegrens dat moet worden gehanteerd. Onlangs heeft het SCP een onderzoek over de kwestie gepubliceerd (Soede, 2006). Het onderzoek verwijst naar de verschillende in Nederland gehanteerde armoedegrenzen. Samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn er jaren geleden normen vastgelegd met de introductie van de 'lage-inkomensgrens', hoewel de overheid consequent werkt met wat bekend staat als de 'beleidsgebonden armoedegrens'. De eerstgenoemde grens is gebaseerd op het landelijk minimuminkomenspeil (sociale bijstand) voor 1979, geïndexeerd voor inflatie. De beleidsgebonden armoedegrens bedraagt 105% van het landelijk minimuminkomen. De Europese norm (60% van het gelijkgestelde mediane inkomen) wordt alleen gehanteerd voor internationale vergelijkingen. Het SCP zelf beschrijft de voordelen van de lage-inkomensgrens met de volgende argumenten:

- vergelijkingen in de tijd worden er betrouwbaar door;
- geen invloed van beleidsbeslissingen;
- hogere inkomensgroepen worden niet als 'norm' gehanteerd.

Het SCP wijst ook op de voordelen van de Europese drempel van 60% van het mediane inkomen, met name de vergelijkbaarheid en eenvoud ervan: men heeft slechts gewone inkomensgegevens nodig om de drempel te bepalen. Maar er worden ook belangrijke nadelen genoemd:

- de drempel is niet gebaseerd op een definitie van de behoeften (dit geldt overigens ook voor de in Nederland gebruikte drempels, en dat is één reden voor het huidige onderzoek);
- de drempel is eerder een maat voor relatieve inkomensverdeling dan voor armoede.

De Nederlandse overheid voert vooral dit laatste argument aan als reden waarom de Europese norm niet wordt gebruikt in Nederlandse beleidsdiscussies en ontwikkelingen inzake armoede. Er wordt op gewezen dat regelmatig toegepaste aanmoedigingen voor activering, zoals het vergroten van de kloof tussen sociale bijstand en minimumloon, mensen ertoe aanspoort uit armoede te ontsnappen, maar het eigenlijke armoederisico zou verhogen als de drempel van 60% van het mediane inkomen zou worden gehanteerd.

Het is duidelijk dat de discussie over de meest geschikte armoedegrens in Nederland nog niet is beëindigd. Intussen hanteren de meeste onderzoeken en zeker de officiële, aan de overheid gerelateerde studies, evenals de armoedemonitor van het SCP de Nederlandse normen (lage-inkomensgrens/beleidsgebonden drempel).

Om een indruk van de resulterende verschillen te geven uit de verschillende, actueel gehanteerde drempels presenteren wij een aantal door het SCP beschikbaar gemaakte cijfers.

Tabel: Personen in huishoudens met een inkomen onder de verschillende armoedegrenzen, 1995-2004*

	Lage-inkomensgrens	Beleidsgebonden drempel	Europese drempel
	X 1 000		
1995	1 860	1 240	1 480
1996	1 870	1 260	1 530
1997	1 820	1 220	1 520
1998	1 660	1 190	1 470
1999	1 600	1 170	1 540
2000	1 480	1 130	1 550
2000*	1 560	1 120	1 410
2001	1 260	1 020	1 420
2002	1 240	1 090	1 420
2003	1 340	1 190	1 420
2004*	1 440	1 280	1 500

* Inkomensstatistieken zijn herzien. Daarom zijn de cijfers over de periode 1995-2000 niet volledig vergelijkbaar met die van de periode 2000-2004.

Bron: CBS (onderzoek inkomenscommissie) bewerkt door SCP (*Armoedebericht 2006*).

Recentere (gecorrigeerde, maar voor 2005 voorlopige) cijfers van het CBS betreffende personen onder de lage-inkomensgrens en de beleidsgebonden drempel zijn iets lager, maar er zijn nog steeds verschillen, zoals blijkt uit de volgende tabel. We hebben geen recentere cijfers voor de Europese drempel.

	Lage-inkomensgrens	Beleidsgebonden drempel
	X 1 000	
2000	1 558	1 122
2001	1 256	1 022
2002	1 237	1 094
2003	1 343	1 191
2004	1 313	1 166
2005	1 364	1 118

Bron: CBS (onderzoek inkomenscommissie).

In dit eerste deel bespreken wij de resultaten van het Nederlands onderzoek naar de woonomstandigheden van kinderen die het risico lopen op armoede. Dit betreft zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Wij bespreken de volgende kwesties: inkomen, participatie, lichamelijk welzijn, psychologisch welzijn, schoolprestaties, woonomstandigheden (veiligheid van het milieu), onaangepast gedrag en criminaliteit, en de omgangsstrategieën van kinderen.

1.1.1. Inkomen

Tijdens de afgelopen 10 jaar is in Nederland het aantal kinderen gestegen dat in een huishouden met een minimumloonverdiener woont. De armoedemonitor 2005 concludeert dat steeds meer kinderen opgroeien in arme gezinnen die op of onder de armoedegrens leven. Alhoewel dit percentage enkele jaren geleden enigszins leek te dalen, is het in de afgelopen paar jaar weer gestegen (*Armoedemonitor 2005*). Net als in 2000, woonde er in 2004 in 12% van de Nederlandse gemeenten een percentage kinderen in huishoudens met een minimuminkomen dat hoger was dan het landelijke gemiddelde (Steketee en Mak, 2006).

De percentages kinderarmoede vertonen grote verschillen tussen rijke landen. De verschillende onderzoeken leveren geen vergelijkbare gegevens omdat zij verschillen qua leeftijdsbereik (bijv. 0-15 of 0-18) en/of de gebruikte armoedegrens (bijv. 50 of 60% van het gelijkgestelde mediane inkomen). Volgens Unicef kan met toepassing van de drempel van 50% bijvoorbeeld het relatieve kinderarmoedepercentage in de eerste 15 Europese lidstaten variëren van 3 tot ruim 15%. Nederland neemt met 9,8% een gemiddelde positie in (Van der Hoek, 2005). In een aantal rijke landen is het percentage kinderarmoede toegenomen. Onder de 24 OESO-landen waar kinderarmoede is toegenomen, staat Nederland op de 17^{de} plaats. Een recente publicatie van Eurochild, waar de drempel van 60% is gehanteerd, meldt cijfers die aantonen dat in 2004 20% van de kinderen in de leeftijd van 0-15 jaar het risico liepen om in armoede terecht te komen in de eerste 25 Europese lidstaten vergeleken met 16% in de bredere bevolking. De verschillen tussen de lidstaten zijn opvallender. Bijvoorbeeld 30% van de leeftijdsgroep van 0-15 jaar in Slowakije — en 24% in Spanje — liep risico op armoede in 2004, terwijl de vergelijkbare cijfers 14%, 10% en 9% waren in respectievelijk Frankrijk, Finland en Denemarken (Eurochild, 2007).

Gebruikmakend van dezelfde drempel van 60% van het mediane inkomen, verklaart het *Armoedebericht 2006* dat in 2004 12% van de Nederlandse bevolking beschouwd moest worden als risicolopend op armoede, terwijl het gemiddelde voor de eerste 15 Europese lidstaten 17% bedroeg. Nederland had het op vier na laagste armoederisico, na Luxemburg en de drie Scandinavische landen. Bij kinderen in de leeftijdsgroep van 0-15 jaar bedroeg het armoederisico 18% in Nederland (gemiddeld 20%), en voor de leeftijdsgroep van 16-24 bedroeg dit 20% (gemiddeld 21%).

De belangrijkste indicator voor het bepalen van het aantal kinderen in arme leefomstandigheden is de inkomenspositie van een gezin met kinderen. Als we kijken naar de Nederlandse inkomensverdeling, zien we dat bijna 14% van alle kinderen onder de leeftijd van 18 jaar momenteel in een huishouden met laag inkomen woont. Dit betekent één op de zeven kinderen. Dat maakt kinderen de grootste groep die risico loopt op armoede en sociale uitsluiting, omdat 14% aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde percentage van 9% voor de algemene bevolking (*Armoedebericht 2006*). In 2000 bedroeg het percentage kinderen in arme huishoudens 15%. Tijdens de afgelopen tien jaar lag het aantal arme kinderen eveneens hoger dan het gemiddelde voor alle mensen. Het verschil bedraagt altijd 3 à 4%.

Van de 461 000 kinderen uit huishoudens met een laag inkomen woont de meerderheid in een tweeoudergezin. Een kleiner aantal woont in een eenoudergezin. Tussen deze twee groepen is er een duidelijk verschil wat betreft de belangrijkste bron van inkomsten. Voor stellen met kinderen is de sociale zekerheidsuitkering in 30% van de gevallen de belangrijkste bron van inkomen, terwijl dit het geval is bij meer dan 60% van de eenoudergezinnen. Van de kinderen met een niet-westerse achtergrond woont 37% in een huishouden met laag inkomen. Een laag inkomen treft deze kinderen viermaal vaker dan kinderen van Nederlandse oorsprong (*Armoedebericht 2006*).

Absoluut aantal lage-inkomenskinderen			
	2003	2002	2001
Totaal aantal kinderen tussen 0-15 jaar	3 206 283	3 192 464	3 165 660
Lage-inkomenskinderen (12,5%)	400 785	399 058	395 708
Toegepast op leeftijdsgroep 0-18			
Totaal aantal kinderen tussen 0-18 jaar	3 783 047	3 753 751	3 717 146
Lage-inkomenskinderen (12,5%)	472 881	469 219	464 643

Als we dit percentage op de drie leeftijdsgroepen toepassen, krijgen we de volgende cijfers:

Geschatte absolute aantallen van de drie leeftijdsgroepen			
Leeftijd	2003	2002	2001
Totaal aantal in de leeftijd van 0-3 jaar	820 289	818 713	807 374
Lage-inkomenskinderen	102 536	102 339	100 922
Totaal aantal in de leeftijd van 4-12 jaar	1 797 818	1 789 903	1 782 548
Lage-inkomenskinderen	224 727	223 738	222 819
Totaal aantal in de leeftijd van 13-18 jaar	1 164 940	1 145 135	1 127 224
Lage-inkomenskinderen	145 618	143 142	140 903

Zoals uit de tabel blijkt, daalt het percentage kinderen dat onder de armoedegrens leeft snel naargelang de toename van de leeftijd van het kind. Het hoogste percentage werd gevonden onder kinderen tot de leeftijd van 10 jaar: meer dan 14%. Vergeleken bij dit percentage, leefde 8% van de 17-jarigen onder de armoedegrens. Een vergelijkbare trend, alleen op een lager niveau, wordt genoteerd voor het percentage jongeren dat voor langere tijd – vier jaar of meer – onder de armoedegrens leeft (CBS, 2003).

Kinderen in eenoudergezinnen lopen het grootste risico op financiële armoede: bijna 40% van deze kinderen delen een laag inkomen met één ouder, meestal de moeder (*Armoedemonitor 2005; Armoedebericht 2006*). Etnische afkomst speelt een bijkomende belangrijke rol: 26% van de arme kinderen zijn van allochtone oorsprong. Een ander kenmerk van deze groep kinderen is het lage onderwijsniveau van de moeder: veel moeders hebben hoogstens een vak- of beroepsopleiding voltooid (Kroesbergen e.a., 2002).

In de volgende tabel wordt het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke minimuminkomens met kinderen duidelijk zichtbaar. In het algemeen worden ongeveer 30% meer kinderen onderhouden door vrouwen dan door mannen.

Tabel: Aantal mannen en vrouwen met kinderen dat van een minimuminkomen leeft

		Aantal onderhouden kinderen			
		Totaal	1 kind	2 kinderen	3 kinderen of meer
Geslacht	Jaar				
Man	2000	148 930	10 940	10 240	10 850
	2001	143 380	10 460	9 890	10 590
	2002	144 460	10 360	9 630	10 310
Vrouw	2000	204 640	47 210	33 200	17 670
	2001	198 850	45 700	32 070	17 370
	2002	197 020	45 330	31 200	17 440

© CBS, Voorburg/Heerlen 3 mei 2004.

Aanhoudende armoede

In 2004 bevond een derde van de huishoudens met een laag inkomen zich gedurende ten minste vier jaar in die positie. Dit zijn ongeveer 225 000 huishoudens. Het aantal huishoudens dat langdurig een laag inkomen heeft, was ongeveer hetzelfde als in 2002 en 2003, maar aanzienlijk lager dan in 2000, toen bijna 350 000 huishoudens 4 jaar of langer moesten leven met een laag inkomen. 2001 was het jaar met de grootste afname, wat een daling veroorzaakte van 5,2% in 2000 tot 3,4% in 2004. Deze afname lag hoger dan gemiddeld voor oudere alleenstaanden, maar gold ook voor eenouderhuishoudens. Desondanks moesten in 2004 nog steeds één op de 8 à 9 eenoudergezinnen leven met een laag inkomen gedurende een periode van ten minste vier jaar, m.a.w. driemaal meer dan het gemiddelde (*Armoedebericht 2006*).

Intergenerationele armoede wordt door de *Denktank Armoedebestrijding* als één van de zes 'soorten' armoedesituaties genoemd. Het wordt de 'harde kern' van armen van generatie op generatie genoemd: 'In Nederland zijn een paar duizend gezinnen gedurende meerdere generaties arm. Deze groep bestaat uit de 'autochtone intergenerationele armen', maar er is ook een toenemende groep allochtone gezinnen die in deze categorie vallen. Zij combineren dikwijls een aantal eigenschappen zoals laag onderwijsniveau, slechte gezondheid (zowel lichamelijk als mentaal) en aanhoudende schulden. De ouders hebben een lange traditie van afhankelijkheid t.o.v. instellingen en de toekomstperspectieven van de kinderen die in deze gezinnen opgroeien zijn (uiterst) laag.' (Ansems, 2004).

Werkende armen?

Volgens het SCP heeft de grote meerderheid van huishoudens met een laag inkomen in Nederland geen gezinsleden met betaald werk. De meesten hebben een minimuminkomen (sociale bijstandsuitkering), maar er is ook een toenemende groep laag-inkomenshuishoudens met een werkloosheidsuitkering. Dit is te wijten aan het toenemende belang van lage werkloosheidsuitkeringen tussen 2002 en 2004. De belangrijkste groep 'werkende armen' zijn kleine zelfstandigen. Ongeveer 17% van deze gezinnen hebben een laag inkomen. In de meeste gevallen houdt deze lage-inkomenssituatie niet lang aan. Onder mensen in loondienst is het percentage huishoudens met een laag inkomen het laagste, nl. 4%. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen over de gezinssituatie (kinderen) van deze huishoudens (*Armoedebericht, 2006*).

Een tegenstrijdig beeld wordt geschetst door de *Denktank Armoedebestrijding*. In hun typologie van de armen is er ruimte voor mensen die hard werken voor weinig geld, en deze worden als volgt beschreven: 'Meer dan de helft van de alleenstaande ouders heeft wel betaald werk, maar dit is vaak niet van voldoende omvang of niveau om van rond te komen, casu quo meer te verdienen dan de hoogte van een uitkering. Tot de groep van de 'stille armen' behoren echter ook grote aantallen agrarische gezinnen en kleine middenstanders: zelfs als hun inkomens feitelijk onder de armoedegrens liggen, doen zij toch vaak geen beroep op voorliggende voorzieningen vanwege het taboe op armoede.' (Ansems, 2004)

Eén van onze eerste bevindingen is dat ofschoon kinderen het meeste risico lopen in armoede op te groeien, hun financiële situatie geen duidelijk gedefinieerd onderwerp voor onderzoek is. Dit is des te opmerkelijker omdat de financiële kosten van het opgroeien heel goed van andere huishoudelijke kosten kunnen worden gescheiden. Deze kosten zijn bijv. voor eten, kleding, schoolgeld, zakgeld en voor deelname aan het maatschappelijk leven. Dit gebrek aan onderzoek over de materiële armoede van kinderen geldt voor alle volgende paragrafen. Het onderzoek is óf gericht op huishoudens (met of zonder kinderen) óf op kinderen 'met problemen' (persoonlijke, gezins-, buurtcontext). Bovendien is er weinig onderzoek naar het effect van armoede op het welzijn van kinderen op verschillende existentiële gebieden. Er is redelijke kennis voorhanden over de gevolgen voor participatie, maar op andere gebieden, zoals gezondheid, huisvesting, enz. is er weinig duidelijkheid.

1.1.2. Participatie

Arm zijn is niet alleen een kwestie van geld, maar gaat eveneens gepaard met allerlei soorten uitsluiting van participatie. Mensen met een laag inkomen geven relatief weinig uit aan sport, spel en vakantie (3% tegenover 7% die wordt uitgegeven door mensen met een hoger inkomen) en aan vervoer (11% tegenover 15%). Echtparen met kinderen en een laag inkomen geven het meeste geld uit aan scholing, ontspanning en vervoer, terwijl alleenstaande ouders en kinderloze echtparen een veel kleiner deel van hun budget aan deze zaken uitgeven (Vroomen, 2003).

Hoff, Dronkers en Vrooman (1997) hebben de omvang van sociale participatie van kinderen in de leeftijd van 6 tot 18 jaar bestudeerd. Zij hebben gevraagd of de kinderen en jongeren deelnemen aan bepaalde culturele activiteiten (zoals tekenen, handwerken, een instrument bespelen of toneelspelen), of ze gebruik maken van bepaalde recreatieve voorzieningen (zoals buurtcentra, voetbalvelden, pretparken, enz.), en hoeveel uur per week zij gemiddeld aan sport doen. Uit de resultaten blijkt dat kinderen uit arme gezinnen aanzienlijk minder deelnemen aan culturele activiteiten en aanzienlijk minder gebruik maken van recreatieve voorzieningen dan kinderen uit meer welvarende gezinnen. Dit geldt echter niet voor deelname aan sportactiviteiten. Deze gevolgen gelden hoofdzakelijk voor kinderen uit arme huishoudens die niet in aanmerking komen voor sociale bijstand en kinderen uit arme gezinnen die al meer dan een jaar een of andere uitkering ontvangen. Het onderzoek toont ook aan dat de niet-financiële aspecten minstens zo belangrijk zijn, bijvoorbeeld het onderwijsniveau van de moeder of de scheiding van de ouders.

Uit een ander onderzoek door Snel e.a. (2003) blijkt dat leven van een minimuminkomen of leven onder het minimuminkomenspeil soms ernstige vormen van uitsluiting voor de kinderen tot gevolg heeft. Meer dan 80% van deze ouders kan hun kinderen niet meenemen op vakantie of een dagje uit wegens geldgebrek, en 50% geeft aan dat hun kinderen om die reden geen lid van een club worden. Dit stemt overeen met de bevindingen van Van Nistelrooy (2003), die het uitgavenpatroon van 20 'arme gezinnen' heeft bestudeerd. Als mensen arm zijn, dalen hun uitgaven aan onderwijs en gezondheid tot de gevarezone, terwijl uitgaven aan naschoolse opvang, clubs en vakanties helemaal uit beeld verdwijnen. Van het aanschaffen van een computer kan ook helemaal geen sprake zijn. Met betrekking tot het regelmatige gebruik van de openbare gezondheids-, onderwijs- en recreatieve voorzieningen lopen kinderen het risico sociaal te worden uitgesloten. Hun ouders ondervinden beperkingen die direct verband houden met geldgebrek. Voor deze gezinnen is het moeilijk om schoolboeken, ouderbijdragen, schoolreisjes of schoolkampen te bekostigen. Men laat speelgroepjes vallen, want hoewel de bijdrage van de ouder niet erg groot is, is deze toch te hoog is om de voordelen ervan zelfs maar te overwegen. Recreatieve en commerciële voorzieningen vergen een contributie die de ouders afschrikt of hen ervan weerhoudt om hiervan gebruik te maken.

1.1.3. Lichamelijk welzijn

In Nederland is er weinig recente literatuur over de verhouding tussen armoede en gezondheid bij kinderen. Het meeste onderzoek werd verricht door een researchgroep aan de Universiteit van Tilburg en betreft onderzoeken en experimenten waartoe de openbare gezondheidsdiensten in de provincie Noord-Brabant de aanzet hebben gegeven.

In 1999 is er een onderzoek verricht in twee grote gemeenten in de provincie Noord-Brabant over de manieren waarop armoede een bedreiging vormt voor de gezondheid van kinderen (Kroesbergen e.a., 2002). De ouders vulden een vragenlijst in over de materiële en sociale achterstelling van hun kind, die door geldgebrek werd veroorzaakt. Hier volgen een paar voorbeelden van de resultaten uit deze vragenlijsten: kinderen hebben niet voldoende kleding (4,9%), ze kunnen niet deelnemen aan zwemlessen (4,6%), ze krijgen de nodige geneesmiddelen of hulp niet (1,2%), of ze drinken niet iedere dag melk of eten geen fruit of groenten (0,9%).

Een kinderarts en jeugdverpleegkundige hebben bij 4 272 kinderen het risico onderzocht dat een armoedesituatie vormt voor de gezondheid. Zij ontdekten dat de gezondheid van 6,2% van deze kinderen door armoede werd bedreigd. De gezondheid van meer dan een vierde van de kinderen uit gezinnen met een inkomen onder het niveau van sociale bijstand (28%) loopt gevaar. Met betrekking tot kinderen van wie de ouders moeite hebben hun terugkerende uitgaven te betalen, bedraagt dit percentage 47,4%. Het onderzoek toont aan dat de groepen kinderen met gezondheidsrisico zich bevinden in drie soorten huishoudens: eenoudergezinnen, gezinnen waar beide ouders in het buitenland zijn geboren en grote gezinnen. Bij dergelijke huishoudens zijn de aan armoede te wijten gezondheidsrisico's drie- tot achtmaal zo groot als bij andere soorten gezinnen.

1.1.4. *Psychologisch welzijn*

Alhoewel er veel onderzoek is gedaan naar het psychosociale welzijn van kinderen spelen de financiële omstandigheden waarin kinderen opgroeien hierbij gewoonlijk geen rol. Dikwijls werden er geen vragen gesteld over het inkomen van de ouders (Snel, Van der Hoek en Chessa, 2001). Het onderzoek door Dekovic, Snel en Groenendaal (1997) echter bespreekt het mogelijke verband tussen armoede in het gezin en probleemgedrag bij kinderen. Bij probleemgedrag werd er een onderscheid gemaakt tussen internalisering en externalisering van probleemgedrag. De eerstgenoemde gedragsvorm doelt op naar binnen gekeerd, teruggetrokken gedrag, zoals angst, depressie, sociale teruggetrokkenheid en psychosomatische symptomen. De laatstgenoemde vorm heeft betrekking op naar buiten gericht gedrag (zich misdragen), zoals ongehoorzaamheid, agressie, regelovertreding en hyperactiviteit. Met betrekking tot deze verschillende gedragsvormen hebben de onderzoekers een duidelijk verschil tussen de geslachten gevonden. De indicatoren voor internalisering van probleemgedrag zijn gevoelens van neerslachtigheid, weinig zelfvertrouwen en soms zelfmoordoverwegingen. Dit komt vaker voor bij meisjes dan bij jongens. Externalisering van het gedrag komt dan weer vaker voor bij jongens; de indicatoren zijn openlijke gedragingen, zoals liegen, weglopen, agressief gedrag en soms vandalisme en misdadigheid.

Dekovic, Snel en Groenendaal hebben inderdaad een belangrijk verband aangetoond tussen de armoede in het gezin en het optreden van beide vormen van probleemgedrag. Zij hebben dit verband alleen kunnen vaststellen bij kinderen tot de leeftijd van 12 jaar, en niet onder adolescenten.

1.1.5. *Schoolprestaties*

Het Nederlandse onderzoek dat verricht werd naar de onderwijskansen voor arme kinderen toont uiteenlopende resultaten (Snel, Hoek en Chessa, 2001). Snel e.a. verwijzen naar Hoff, Dronkers en Vrooman (1997), die bij hun analyse geen correlatie hebben vastgesteld tussen de schoolprestaties van kinderen in de leeftijd van 15 tot 17 jaar en armoede in het gezin. Op basis van deze zelfde gegevens echter is het *Jeugd rapport van het SCP* tot de conclusie gekomen dat opgroeien in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens een direct negatief effect heeft op het onderwijspeil van de kinderen (Beker, 1997). Dekovic, Snel en Groenendaal (1997) hebben ook een verband vastgesteld tussen armoede en de schoolprestaties van kinderen, doch alleen voor kinderen van 12 jaar en jonger. Voor kinderen boven de 12 hebben ze dit verband niet vastgesteld.

Dronkers, Roeleveld, Ledoux en Robbijns (1999) concludeerden dat het inkomen van de ouders een belangrijk effect heeft op de schoolprestaties van leerlingen in het basisonderwijs. Het inkomen van de ouders is van belang voor verschillen in schoolprestaties, niet het feit dat ze onder de armoedegrens leven. Deze laatstgenoemde variabele heeft geen belangrijk effect op de cijfers voor taal of rekenen. Volgens de onderzoekers betekent dit dat het belang van het financiële bereik van de ouders niet beperkt is tot de groep arme kinderen; het is belangrijk voor alle kinderen. Tegelijkertijd betekent dit resultaat dat, wanneer men onder de armoedegrens leeft, dit geen bijkomende nadelen op educatief

gebied tot gevolg heeft buiten het effect dat door het inkomen van de ouders wordt veroorzaakt (Dronkers, Roeleveld, Ledoux en Robbijs, 1999).

Deze resultaten komen niet overeen met de bevindingen uit ander onderzoek. Andere onderzoekers hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat armoede meer invloed leek te hebben bij verschillen in het cognitieve vermogen van kinderen en schoolprestaties dan bij verschillen in sociaal-emotionele ontwikkeling (Van der Hoek, 2005).

Het negatieve effect kan door sociale ondersteuning worden verminderd. Zo heeft DuBois (1994) vastgesteld dat als kinderen directe ondersteuning van het schoolpersoneel kregen, dit in verband stond met een aantal positieve academische en sociaal-emotionele resultaten.

1.1.6. Huisvesting

Het uitgavenpatroon van gezinnen met een laag inkomen verschilt op twee gebieden belangrijk van dat van gezinnen met een hoger inkomen. Naar verhouding geven ze veel geld uit aan huisvesting. In 1999 en 2000 werd 46% van het budget op deze manier besteed, tegenover 37% van het budget bij gezinnen met een hoger inkomen. Behalve de huur betroffen deze uitgaven o.a. verwarmings- en elektriciteitskosten en kosten voor meubels (Vrooman e.a., 2003).

Terugkerende uitgaven, zoals huur, elektriciteit en verzekeringen, slopen een groot deel van het budget in lage-inkomenshuishoudens op. In vergelijking met het midden van de jaren negentig is het aandeel van de totale uitgaven dat wordt besteed aan terugkerende uitgaven enigszins afgenomen. Voor 1994-1995 werd 41% van het budget in lage-inkomenshuishoudens besteed aan terugkerende uitgaven. De cijfers geven een afname tot 40% aan voor 1999-2000 en tot 38% voor 2003-2004. Bij huishoudens met een hoger inkomen waren deze cijfers respectievelijk 34% in 1994-1995, 33% in 1999-2000 en in 2003-2004 (*Armoedebericht 2006*).

Buitenlands onderzoek legt meer de nadruk op de invloed van huisvesting op de intelligentie en cognitieve vaardigheden van kinderen. Hierin wordt gesteld dat deze kinderen blijken te geven van lagere schoolprestaties en van meer sociale en emotionele problemen (McLoyd, 1998).

In Nederland is er weinig bekend over kinderen die slecht zijn gehuisvest. Voor zover het om woonomstandigheden gaat, ligt de focus op probleebuurtten of -wijken. De jeugdmonitor Kinderen in Tel (Steketee, 2007) beoordeelt de Nederlandse provincies en gemeenten volgens het aantal kinderen (0-17 jaar) dat in achterstandswijken woont. De definitie van deze wijken wordt door het SCP gegeven. Volgens deze definitie is tussen 2000 en 2004 het aantal kinderen dat in achterstandswijken woont toegenomen van 14,6 naar 15,94%. In 2005 bedroeg dit percentage 16,54%. De noordelijke provincies Friesland en Groningen hebben het hoogste percentage kinderen dat in achterstandswijken woont, respectievelijk 33,01% en 30,64%. In de grote steden liggen die percentages nog veel hoger: in Amsterdam loopt dit op tot 65,82% en in Rotterdam tot 63,71%. Deze cijfers geven echter geen inzicht in de specifieke woonomstandigheden van arme kinderen.

Er is niet veel informatie beschikbaar over dakloze kinderen. De Stichting Zwerfjongeren noemt het aantal van ongeveer 5 000 dakloze jongeren in de leeftijd van 15 tot 25 jaar. Het meeste onderzoek naar dakloze kinderen is regionaal of plaatselijk en bestudeert de specifieke omstandigheden en problemen van kinderen die met hun moeder in toevluchtshuizen wonen (in veel gevallen na huiselijk geweld).

1.1.7. *Onaangepast gedrag en criminaliteit*

Veel mensen veronderstellen dat er een verband bestaat tussen jeugdcriminaliteit en de sociaaleconomische omgeving waarin de jongeren opgroeien. Van jongeren uit de lagere sociaaleconomische klassen wordt aangenomen dat ze vaker betrokken zijn bij crimineel gedrag dan jongeren met een meer welvarende achtergrond. Nederlands onderzoek heeft echter geen eenduidige bevindingen hierover opgeleverd.

Snel, Van der Hoek en Chessa (2001) verwijzen naar Rovers (1998), die op basis van de gegevens uit een onderzoek onder bijna 4 000 kinderen uit de hoogste groep in het Rotterdams basisonderwijs, heeft bestudeerd of er een verband bestaat tussen de mate waarin deze kinderen de regels overtreden en de mate van achterstand binnen hun gezinnen (Rovers, 1998). Als er regelovertrekend gedrag had plaatsgevonden, werden er enerzijds vragen gesteld over probleemgedrag dat niet wettelijk strafbaar is, zoals spijbelen, ruzie maken met leerkrachten en de ouders slaan of schoppen; anderzijds werd aan de kinderen gevraagd of zij door de wet strafbare handelingen begaan (d.w.z. kinderen ouder dan 12 jaar), zoals vandalisme, diefstal en geweld.

De analyse toont inderdaad een sterk verband tussen de mate waarin kinderen regelovertrekend of delinquent gedrag vertonen en de mate van armoede thuis. Dit geldt voor bijna alle vormen van regelovertrekend gedrag, ongeacht de voor de bepaling van achterstand gebruikte methode.

Jongeren die zich naar eigen zeggen vaak inlaten met regelovertrekend gedrag (wat bekend staat als de 'regelmatige overtreder') komen in vergelijking vaker uit zeer achtergestelde gezinnen. Voorts blijkt het percentage regelmatige overtreiders aanzienlijk hoger te zijn onder jongeren met beperkte toekomstverwachtingen dan onder jongeren met hoge toekomstverwachtingen.

1.1.8. *Wat kinderen zeggen*

In een recent onderzoek heeft Van der Hoek zich geconcentreerd op de ervaringen van kinderen die in armoede leven (2005). Zij is de eerste die een ander onderzoek aanhaalt, waaruit eerder naar voren was gekomen dat kinderen een belangrijke bron van kennis vormen (Ridge, 2002). Als aandacht wordt besteed aan de ervaringen van kinderen, maakt dit bijvoorbeeld duidelijk wat een belangrijke rol zakkend in hun leven speelt. Kinderen die geen zakkend krijgen, brengen het negatieve effect dat dit op hun sociale leven heeft snel ter sprake. Geld verdienen wordt dan een noodzaak, omdat geld een essentiële rol speelt als het onafhankelijkheid en veiligheid betreft. Ridge toont aan hoe kinderen het geld verdienen gebruiken in hun banden met andere kinderen, voor participatie aan sociale gebeurtenissen en voor de aanschaf van de belangrijke statussymbolen van de jeugd, zoals bijvoorbeeld nieuwe kleding.

Maar Van der Hoek gaat nog een stap verder. Zij benadrukt dat kinderen erkend moeten worden als sociale actoren in plaats van als resultaat van sociale processen. Om die reden concentreert Van der Hoek zich niet alleen op de dagelijkse ervaringen van kinderen, maar vooral op hun omgangsstrategieën. Deze strategieën tonen aan dat kinderen reflexieve sociale vertegenwoordigers zijn die hun leven en ervaringen opbouwen en er zin aan geven. De fundamentele aanname van haar onderzoek is dat de kinderjaren de analyse-eenheid moeten zijn en de kinderen de observatie-eenheid. Van der Hoek heeft arme kinderen uit 65 gezinnen geïnterviewd. De onderzoeksgroep was zeer gediversifieerd.

Van der Hoek trof de volgende omgangsstrategieën aan:

1. Probleemoplossing:

De groep kinderen die deze strategie gebruikten, probeerden actief hun omstandigheden te verbeteren. Zij spaarden bijvoorbeeld geld dat ze op hun verjaardag hadden gekregen om hun eigen speelgoed te kopen. Of ze hadden een baantje, zoals kranten bezorgen.

2. Probleemontwijking:

‘Ik dacht altijd dat het een beetje gemeen was. Nu denk ik... ik kan ermee leven.

Ik heb het geaccepteerd. Zo is het nu eenmaal.’ (Nederlands meisje van 13)

Deze strategie schijnt te worden gehanteerd door kinderen die zich neerleggen bij de situatie en redelijk fatalistische opmerkingen maken. Andere kinderen proberen bepaalde confrontaties met bijvoorbeeld hun leeftijdgenoten te vermijden: ‘Op mijn verjaardag zeg ik niks. Op school zeg ik tegen niemand dat ik jarig ben. Omdat ik anders moet blijven zeggen: ‘Nee man, ik kan je niet uitnodigen.’ (Surinaamse jongen van 10)

3. Rollenomkering — kinderen die hun ouders beschermen:

Van der Hoek ontmoette verscheidene kinderen die hun teleurstelling over bepaalde zaken verborgen omdat ze het hun ouders niet moeilijk wilden maken.

Van der Hoeks oproep om kinderen actief bij het onderzoek te betrekken wordt gesteund door kinderbelangengroepen. Het Kindercollectief bijvoorbeeld is een groepssamenwerking van meerdere organisaties. In 2002 heeft het Kindercollectief een rapport geschreven over kinderrechten in Nederland. Kinderen uit arme gezinnen werden betrokken bij het opstellen van het hoofdstuk over armoede. Eén van de boodschappen die door deze kinderen werd geformuleerd was: laat kinderen deelnemen aan de discussie over manieren om met armoede om te gaan (Kinderrechtencollectief, 2002). In het databoek *Kinderen in Tel* heeft de Stichting Kinderpostzegels een oproep gedaan om jongeren te laten voelen dat ze integraal deel uitmaken van de maatschappij door hen te betrekken bij de ideeën, discussies en beslissingen over zaken die voor hen van belang zijn (Steketee en Mak, 2006).

1.2. Achtergronden woonomstandigheden kinderen

In de literatuur worden arme woonomstandigheden van kinderen geassocieerd met drie verschillende achtergronden. Het meeste is geschreven over de opvoedingsomstandigheden en de strategieën van de ouders om rond te komen met een laag inkomen. We geven hierna een kort overzicht van de bestaande onderzoeken over het opvoeden van arme kinderen en daarna laten we de ouders voor zichzelf spreken.

1.2.1. Opvoedingsomstandigheden

In Nederland was er tot nu toe weinig onderzoek gedaan over de mogelijke uitleg van de gevolgen van armoede op kinderen. Onder de eerder besproken Nederlandse onderzoeken is deze kwestie alleen naar voren gebracht door Dekovic, Snel en Groenendaal (1997), en door Rovers (1998).

In hun analyse neigen Dekovic, Snel en Groenendaal (1997) sterk naar een pedagogische aanpak van het probleem van kinderen en armoede. Zij bestuderen of de door hen aangetoonde verschillen tussen arme kinderen en kinderen die het beter hebben, kunnen worden herleid tot bepaalde verschillen in de opvoedings- en gezinssfeer van arme en meer welvarende gezinnen. Zij tonen aan dat zulke verschillen inderdaad bestaan. Ouders in arme gezinnen (alhoewel deze gegevens uitsluitend over de moeders gaan) zijn vaker gedeprimeerd en minder capabel in hun ouderlijke rol dan andere ouders. Bovendien

hebben de moeders in arme gezinnen vaak minder sociale contacten en krijgen ze minder steun van derden dan andere moeders. Deze arme moeders melden ook vaker een slechte relatie met de andere ouder (indien aanwezig) en met het kind zelf. Volgens Dekovic, Snel en Groenendaal (1997) kunnen de verschillen gevonden tussen arme en meer welvarende kinderen (onder andere aangaande hun schoolprestaties en de mate waarin zij zich inlaten met probleemgedrag) grotendeels worden herleid tot deze verschillen in de gezins- en opvoedingsfeer. Zij redeneren dat het hoofdeffect van armoede op kinderen binnen het gezin indirect is. Het zijn juist de kenmerken van de hier besproken gezins- en opvoedingssituatie die de oorzaak vormen van de negatieve effecten die gekoppeld zijn aan opgroeien in armoede.

Buitenlands onderzoek ondersteunt het idee dat de depressie van de moeder van invloed is op de geslachtsverschillen bij gedrag van kinderen, zoals eerder vermeld. Hops, Shirman en Biglan (1990) bijvoorbeeld zijn tot de bevinding gekomen dat depressie van de moeder een direct verband had met de probleemontwikkeling van jonge vrouwelijke adolescenten, maar niet van jongens. Andere onderzoekers ontdekten dat de gedrukte stemming van de moeder vooral verstorend leek te werken op de sociale ontwikkeling van hun dochter (Van der Hoek, 2005).

1.2.2. *Omgangsstrategieën van de ouders*

Onderzoekers hebben ook onderzocht wat de ouders zelf doen om de beperkingen van hun financiële omstandigheden het hoofd te bieden en hoe doeltreffend hun strategieën zijn. Uit de verhalen van de respondenten blijkt een aantal zaken. Ouders nemen hun toevlucht tot verschillende strategieën om hun preciaire financiële situatie de baas te blijven: ofschoon sommigen proberen zuinig te leven en zichzelf alles te ontzeggen, zijn er anderen die proberen zich te verzekeren van steun (zowel van hun informele netwerk als van de overheid), en een aantal van hen slagen erin zich extra inkomsten te verschaffen. De eerste strategie bleek niet erg effectief te zijn. Mensen die zichzelf veel ontzeggen blijken uiteindelijk verder achtergesteld te raken (materieel gezien tenminste). Zij hebben het vaak moeilijker om de eindjes aan elkaar te knopen dan ouders die zichzelf niet zoveel ontzeggen. Snel, Van der Hoeven en Chessa (2001) weten niet wat de exacte reden is voor dit verschijnsel. Misschien is de financiële situatie van de ouders die zichzelf zo volledig wegcijferen om te beginnen zo slecht, dat het nauwelijks een positief effect kan hebben. Of misschien rendeert het gedrag van de ouders niet veel op financieel gebied. Overigens zou de zelfopoffering van de ouders ook onbedoelde neveneffecten kunnen produceren. Ouders zouden hier mentaal en lichamelijk onder kunnen lijden, wat dan weer gevolgen heeft voor de kinderen.

Verder hebben Snel, Van der Hoek en Chessa (2001) onderzocht of er een mogelijk verband bestaat tussen armoede, depressie bij de ouders en de kwaliteit van de opvoeding. Deze onderzoeksvraag kwam voort uit de resultaten van eerdere Nederlandse onderzoeken, die aangaven dat armoede vooral een indirect effect heeft op de kinderen, in de vorm van een slechtere opvoeding.

Een belangrijke bevinding uit hun onderzoek is dat armoede binnen gezinnen niet noodzakelijk sterke gevoelens van depressie bij de ouders tot gevolg heeft. Armoede is op een aantal verschillende manieren een psychologische last voor de ouders: vanwege dagelijkse beperkingen en teleurstellingen die vaak voorkomen wanneer men moet rondkomen met weinig geld, vanwege sterkere negatieve gevoelens (gevoelens van mislukking en het gevoel dat men niet gewenst is), en uiteindelijk vanwege schuldgevoelens omdat men niet in staat is het kind of de kinderen een beter leven te bezorgen. Deze oorzaken van depressie sluiten elkaar niet uit, maar integendeel versterken elkaar vaak. De mate van depressieve gevoelens is niet zozeer verbonden aan de eigenlijke inkomenssituatie – alle gezinnen uit het onderzoek waren immers arm – maar aan de subjectieve ervaring van armoede. Bijkomende schuldgevoelens tegenover de kinderen kunnen dit nog erger maken.

Toch worden gevoelens van depressie niet altijd door armoede veroorzaakt. In de interviews met de ouders werden vier verschillende bronnen van depressie genoemd. Sommige ouders (allen vrouwen) waren getekend door negatieve ervaringen (geweld, seksuele mishandeling), die zij eerder in hun leven hadden doorgemaakt. Andere ouders waren meer geneigd om hun scheiding of het verlies van hun partner als de oorzaak van hun depressie te beschouwen. De derde oorzaak van depressie, die het meest werd vernoemd, is dat van het alleenstaande ouderschap, dat veel ouders ervaren als een uiterst zware last.

Snel, Van der Hoek en Chessa (2001) hebben de psychologische stress bestudeerd. Hieruit bleek dat gevoelens van depressie ouders minder in staat stelden om zich in te zetten voor kwalitatief goed (d.w.z. warm, betrokken en consequent) opvoedingsgedrag. De resultaten tonen aan dat er nauwelijks een verband bestaat tussen enerzijds de mate van de depressieve gevoelens bij de ouder en de subjectieve ervaring van armoede, en anderzijds zijn of haar opvoedingsgedrag. In de gevallen waar een verband werd vastgesteld, wees dit in een tegengestelde richting dan het verband dat wordt verondersteld door de theorie van de 'goede opvoeder'. Ouders bijvoorbeeld die het moeilijk hebben om de eindjes aan elkaar te knopen, bleken iets consequenter in hun opvoedingsgedrag dan ouders die redelijk of heel goed kunnen rondkomen. In het algemeen kunnen we concluderen dat het opvoedingsgedrag van ouders die armoede en gevoelens van depressie ervaren (waarvan armoede slechts een van de meerdere redenen kan zijn) slechts weinig of helemaal niet verschilt van dat van andere ouders.

De belangrijkste conclusie die wellicht kan worden getrokken uit verschillende onderzoeken over opvoedingsomstandigheden in arme gezinnen is de grote verscheidenheid aan situaties. Armoede heeft niet hetzelfde effect op alle gezinnen en alle ouders. Geldgebrek is een ernstig probleem bij al deze gezinnen, omdat het de mogelijkheden van het gezin en de kinderen die erin opgroeien beperkt. Maar bij sommigen is dit niet meer dan een zuiver financieel probleem. De ouders in deze gezinnen zijn in staat redelijk goed met de situatie om te gaan en vertonen bijna geen tekenen van depressie. Deze gezinnen zouden werkelijk geholpen zijn met een beetje financiële steun. In andere gezinnen echter is het probleem veel ingewikkelder, hier maakt armoede slechts een onderdeel van het geheel uit. Deze ouders gaan gebukt onder een opstapeling van tegenslagen en falen in het leven, en hun armoede kan vergezeld gaan van ernstige psychologische stress en andere soorten problemen. Voor deze gezinnen is alleen financiële steun of het aanbieden van werk niet voldoende. De onderzoekers concluderen dat interventies van meer drastische aard noodzakelijk zijn om deze gezinnen effectief te helpen.

2. Beleid ter voorkoming en verlichting van kinderarmoede en sociale uitsluiting

2.1. Landelijk beleidskader

Kinderarmoede en sociale uitsluiting is geen op zichzelf staande politieke kwestie in Nederland. Jongerenbeleid daarentegen is van groeiend politiek belang geworden door een aantal kritieke gebeurtenissen waaruit de moeilijkheden bij integratie van vele verschillende gespecialiseerde interventiesystemen voor jongeren in probleemsituaties of –gebieden blijken. De recente benoeming van een programmaminister voor Jeugd en Gezin is een belangrijk signaal en een grote stap bij deze ontwikkeling. Dit betekent dat toenemende aandacht besteed wordt aan de insluiting van alle kinderen en jongeren.

Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin is hoofdzakelijk gekoppeld aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Volgens de eigen website is het ministerie verantwoordelijk voor 16 bestaande beleidsterreinen. Aangezien kinderarmoede geen bestaand beleidsterrein is, komt het niet op deze lijst voor. De meeste problemen op het gebied van kinderarmoede en insluiting vielen tot nu toe onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (arbeidsmarkt en inkomen) en het ministerie van VWS (alle andere kwesties). SZW beschouwt zichzelf niet verantwoordelijk voor kinderarmoede. Het is verantwoordelijk voor de jeugd, voor zover het de overgang van school naar werk betreft, en de positie van jongeren in de arbeidsmarkt. Het is ook verantwoordelijk voor het garanderen van een minimuminkomen aan alle volwassenen (ouder dan 18 jaar). Dit betekent dat het verantwoordelijk is voor arme ouders, maar niet direct voor arme kinderen. De meeste kwesties betreffende kinderen vallen daarom onder de verantwoordelijkheid van VWS, maar niet voor zulke belangrijke kwesties als onderwijs en huisvesting. Behalve de 16 genoemde beleidsvelden waarvoor het verantwoordelijk is, vermeldt het nieuwe programmaministerie ook 'links' met kwesties die onder andere ministeries vallen op het gebied van onderwijs, kinderbescherming en veiligheid. Huisvestingsproblemen komen niet voor op die lijst.

Het algehele beleidskader ter voorkoming en verlichting van kinderarmoede en sociale uitsluiting in Nederland kan als zwak worden beschouwd. Er is geen omvattende beleidsverantwoordelijkheid voor dit probleem.

De sterke punten van het beleidskader zijn te vinden in de oprichting van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, alhoewel kinderarmoede als zodanig niet wordt genoemd. Voorts kunnen de algemene beleidskeuzes van voorgaande Nederlandse regeringen beschouwd worden als de sterke punten binnen dit kader. Decentralisatie en integratie van beleidsmaatregelen zijn de sleutelwoorden. De verschuiving van verantwoordelijkheden van centrale naar plaatselijke overheid op vele beleidsterreinen heeft inderdaad mogelijkheden geschapen voor plaatselijke overheden om een op maat gemaakte aanpak van lokale problemen te ontwikkelen. De snelle groei van lokale innovatieve praktijken is het positieve gevolg van deze ontwikkeling. Een van de negatieve neveneffecten is het gebrek aan kennis op landelijk niveau over deze lokale ontwikkelingen. De rijksoverheid erkent dat dit het geval is op verschillende gebieden. De actuele ontwikkeling van een landelijke jeugdmonitor is een manier om dit probleem te ondervangen. De verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden voor het minimuminkomensprogramma in de afgelopen jaren en de decentralisatie van de meeste kwesties betreffende zorg en welzijn zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van armoede en sociale insluiting.

Wat de beleidsintegratie betreft, moeten er twee belangrijke interventiegebieden worden vermeld: het Grotestedenbeleid en de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning).

In wezen heeft het Grotestedenbeleid – via plaatselijke beleidsvrijheid, budgetverschuiving en gemeenschappelijk overeengekomen (nationale) doelstellingen – het mogelijk gemaakt om echte geïntegreerde, territoriale (buurt)beleidsstrategieën te ontwikkelen voor sociale insluiting d.m.v. beter onderwijs en betere huisvesting, een gegarandeerd inkomen en werkverschaffing, gezondheids- en welzijnsacties. De meest positieve gevolgen van dit beleid zijn waarschijnlijk te vinden in de huisvestingssector, mede dankzij de investeringen (zowel fysiek als sociaal) van sociale woningbouwverenigingen. Het is evenwel moeilijk om de invloed daarvan op de bestrijding van kinderarmoede en uitsluiting te bepalen omdat specifieke informatie over deze kwestie ontbreekt.

Dankzij de recent geïntroduceerde WMO moet de samenwerking tussen de plaatselijke gemeentediensten en -instellingen kunnen worden verbeterd zodat op het gebied van minimuminkomen, zorg en welzijn de krachten kunnen worden gebundeld.

Ook hier wordt kinderarmoede weer niet vermeld als een specifieke beleidskwestie. Deel 1 van dit verslag heeft aangetoond dat kinderarmoede als zodanig een belangrijk verschijnsel is in Nederland, maar deze armoede blijft in belangrijke mate een blinde vlek bij de debatten over jongeren.

Aanbeveling:

Daarom raden wij aan de bestrijding van kinderarmoede op te nemen als aparte coördinatieopdracht van het nieuwe programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Dit zou dan ook het ‘mainstreamen’ en de budgetbewaking van dit beleidsterrein omvatten.

Om de verschillende beleidsterreinen die van belang zijn bij de bestrijding van kinderarmoede en uitsluiting in Nederland te beschrijven en te bespreken maken wij een onderscheid tussen de verschillende beleidsniveaus. Maar het is nauwelijks mogelijk om de begrotingen die gerelateerd zijn aan elk van de beschreven beleidsterreinen mee te nemen en te beoordelen. Hier zijn verschillende redenen voor:

- In een eerder expertiseverslag hebben we reeds opgemerkt dat er geen omvattend overzicht van de begrotingen van de verschillende beleidssectoren en -niveaus voor de strijd tegen armoede en uitsluiting bestaat;
- Wegens de gefragmenteerde verantwoordelijkheden en beleidsstrategieën in het geval van de kwestie van kinderarmoede is er zelfs nog minder materiaal voorhanden om inzicht te krijgen in budgetten en resultaten: het bestaande materiaal betreft óf grotere groepen dan uitsluitend kinderen óf de leeftijdsgroeperingen zijn anders óf de beleidsstrategieën betreffen niet alleen arme kinderen of bevolkingsgroepen (integraal beleid).
- De beoordeling dient daarom hypothetisch te blijven en in wezen van kwalitatieve aard te zijn.

2.2. Landelijke beleidsmaatregelen

De meest recente en duidelijke samenvatting van specifieke landelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van de bestrijding van kinderarmoede en sociale uitsluiting is te vinden in het antwoord van de Nederlandse overheid op de enquête over bestaande hulpmiddelen om kinderarmoede en sociale uitsluiting op het landelijke niveau te monitoren (SZW, 2007). Deze kunnen als volgt worden weergegeven:

Beleidsterrein	Streefdoel
Interventie bij probleemgezinnen	Verbeteren van samenwerking tussen ondersteunende instanties
Participatie van kinderen en jongeren	Kinderen en jongeren uit kansarme gezinnen worden in de gelegenheid gesteld vrijetijdsactiviteiten (zoals sport) te verrichten op een manier die bijdraagt aan hun persoonlijke ontwikkeling
Terugdringen van leerachterstand en aantal vroegtijdige schoolverlaters	Terugdringen van taalachterstanden van 'gewogen leerlingen' (allochtone en autochtone leerlingen) vergeleken met 'niet-gewogen leerlingen' met 5% in 2008 (1)
	Terugdringen van het aantal leerlingen dat de school vroegtijdig verlaat met 50% tussen 2000 en 2010
Aanpak jeugdwerkloosheid	Terugdringen van jeugdwerkloosheid
	Het scheppen van 40 000 extra banen geschikt voor jongeren vóór 2007
Inkomenssteun voor gezinnen met een minimuminkomen en kinderen	Evenwichtige inkomensontwikkeling met aandacht voor de positie van huishoudens met een minimuminkomen en met kinderen

Deze samenvatting weerspiegelt echter niet het brede, en enigszins gefragmenteerde terrein van beleidsmaatregelen dat kinderarmoede en sociale uitsluiting raakt. In het volgende deel zullen wij de verschillende beleidsinterventies doornemen. Wij zullen de maatregelen bespreken die zijn uitgevaardigd door de verschillende ministeries.

2.2.1. Inkomensbeleid

De coördinatie van het armoedebeleid is hoofdzakelijk de taak van de landelijke overheid. In de eerste plaats betreft dit een algemeen inkomensbeleid waarmee de overheid een afgewogen inkomensontwikkeling wil bereiken. Dit is de manier waarop ieder jaar het niveau van het sociale minimum wordt bepaald. Met betrekking tot beleidsmaatregelen die specifiek zijn gericht op inkomensondersteuning voor gezinnen met kinderen kunnen we concluderen dat er in de afgelopen jaren een aantal positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen zijn echter eveneens het gevolg van een generiek beleid ten behoeve van alle huishoudens. In 2004 bijvoorbeeld heeft de regering het belastingvoordeel voor mensen met kinderen verhoogd tot EUR 200 miljoen; in 2005 werd dit nogmaals verhoogd met EUR 50 miljoen, en tot EUR 150 miljoen in 2006. Verder is de belastingverlaging voor kinderen in 2006 eenvoudiger geworden (bron: Ministerie van Financiën). Nu, in 2007, krijgen gezinnen iets meer kinderbijslag. Hierdoor worden ze in staat gesteld gemiddeld één procent meer te kopen. In 2007 zijn er wederom meer middelen bestemd voor de kinderbijslag (bron: persbericht SZW, 2007).

Bovendien hebben verschillende ministeries andere hulpmiddelen ter beschikking om financiële steun te bieden, die zich meer specifiek richten op (arme) gezinnen en jongeren. SZW heeft de taak te controleren of de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) ongewenste bijwerkingen heeft. Indien nodig kunnen er aanpassingen worden gedaan en kan een betere aansluiting op de financiële mogelijkheden van arme gezinnen worden gecreëerd. Op eigen terrein kan het Ministerie van Onderwijs

maatregelen treffen om het onderwijssysteem toegankelijker te maken voor kinderen en jongeren met een arme achtergrond (Ansems, 2004), bijvoorbeeld door middel van beurzen of vergoeding van schoolkosten. Ouders van kinderen onder de 18 jaar kunnen zo'n vergoeding aanvragen op voorwaarde dat het kind in kwestie een voltijdse schoolopleiding, een lagere beroepsopleiding, lager voortgezet beroepsonderwijs, een beroepsopleiding, voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, havo-onderwijs of mavo-onderwijs volgt. Tevens is de schoolbijdrage voor 16- en 17-jarigen is afgeschaft.

Het recent gecreëerde programmaministerie voor Jeugd en Gezin is van plan een kindgebonden budget te introduceren, dat erop is gericht ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderen (brief van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer, 2007). Andere beleidsacties zijn onder meer gratis leerboeken en toepassing van sociale bijstand voor materiaal.

Beoordeling:

Volgens het onderzoek over kinderarmoede door het Innocenti Research Centre (Unicef) behoort Nederland tot de bovenste 33% van alle landen voor wat betreft de verschillende indicatoren voor kinderwelzijn. Wat materieel welzijn betreft komt Nederland echter slechts op de 10^{de} plaats. Kinderarmoede in Nederland was enigszins aan het toenemen, was stabiel of was enigszins afgenomen in de voorgaande jaren, afhankelijk van de gebruikte cijfers en de vergeleken jaren. Maar alle onderzoeken geven blijk van het feit dat kinderen binnen de Nederlandse bevolking een categorie vormen met een grote kans op armoede. Bij de insluiting van het NAP was kinderarmoede geen echte prioriteit. Momenteel zijn er meerdere maatregelen gepland en worden die verder uitgewerkt voor kwetsbare jongeren en gezinnen, inclusief financiële maatregelen.

Aanbeveling:

Wij raden daarom aan meer nadruk te leggen op kinderarmoede en, zelfs breder bezien, op het materiële welzijn van kinderen binnen het Nederlandse inkomensbeleid. Dit zou men kunnen doen door de huidige plannen van het recent opgerichte programmaministerie te implementeren en te verbreden. Goede monitoring van de resultaten van deze beleidsplannen moet ook worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de bestrijding van sociale uitsluiting van kinderen in algemenere zin wordt meer dan slechts financiële steun gegeven aan (arme) gezinnen en jongeren. Om alle overheidswerkzaamheden op dit gebied in kaart te brengen gebruiken wij de verdeling van het NAP. Als het beleid gericht op de bestrijding van armoede en het stimuleren van participatie effectief wil zijn, moet er volgens het NAP beleid worden geïmplementeerd dat betrekking heeft op de toekomstperspectieven (onderwijs, afhankelijkheid van sociale bijstand, gezondheid, enz.) evenals inkomen en gedragsfactoren (schulden, niet-gebruik). Dit behelst deels preventieve maatregelen, maar curatieve acties zijn ook geschikt. De doelstellingen voor de bestrijding van armoede en het stimuleren van participatie bieden het kader voor deze combinatie van preventieve en curatieve acties. Dit is de interpretatie van de overheid van de door de EU geschetste doelstellingen (SZW, 2006).

Het eerste halfjaarlijkse rapport draait om Doelstelling nr. 3 'Bestrijding van armoede en stimuleren van de participatie van kinderen en jongeren'. In het NAP lezen we: 'Met het oog op de toekomst moet overerving van armoede worden voorkomen. Vroegtijdige beleidsinterventies in de levenscyclus zijn daarom belangrijk. Dit begint met het ingrijpen bij problematische gezinssituaties en loopt verder met het stimuleren van participatiemogelijkheden van kinderen in achterstandssituaties, het terugdringen van leerachterstanden, verminderen van het voortijdig schoolverlaten en het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Daarnaast is de inkomenspositie van gezinnen met kinderen belangrijk. Met deze beleidsprioriteiten geeft Nederland tevens invulling aan het bereiken van de doelstellingen van het Europees Jeugdcompact' (SZW, 2006).

2.2.2. *Interventie in problematische gezinnen*

De overheid beschouwt zichzelf als verantwoordelijk voor de coördinatie van het jeugdbeleid en wil hierin meer samenhang brengen. Met dit doel is in 2004 de interministeriële werkgroep 'Operatie Jong' opgericht, die tot doel heeft een oplossing te vinden voor de voornaamste bottlenecks in de ontwikkelingsketen voor jonge mensen op plaatselijk niveau, de coherentie van het jeugdbeleid te verbeteren, en de integrale beleidsrichtingen te vereenvoudigen en verbeteren. Daartoe heeft Operatie Jong richtingsadvies geformuleerd voor toekomstig jeugdbeleid (Operatie Jong, 2006-07).

De nieuwe regering, en met name de minister voor Jeugd en Gezin, is reeds in overweging over welk advies ze zullen toepassen. Op dit moment is het ministerie hard aan het werk om tot een gestroomlijnd zorgprogramma voor kinderen en adolescenten te komen, waarbij lange wachlijsten en behandelingsduur zullen worden aangepakt en waarin de Centra voor Jeugd en Gezin in staat zullen zijn opvoedingsproblemen en vroege rijpheid te onderkennen, en tevens bijstand in een eerder stadium wordt geboden (Brief van minister Rouvoet aan de Tweede Kamer, 2007).

In de afgelopen jaren heeft de regering al extra middelen ter beschikking gesteld voor opvoed- en gezinsondersteuning. De vorige regering wilde ouders en kinderen 'op tijd' de nodige ondersteuning geven bij het opgroeien, de opvoeding en zorg. De verantwoordelijkheid voor de invulling van dit beleid ligt echter op de schouders van de gemeenten. Tijdens de periode 2006-08 bijvoorbeeld ontvangen zeven gemeenten het bedrag van EUR 32,5 miljoen, te besteden aan programma's voor risicogezinnen (Opvoeden in de Buurt).

Verder heeft de regering sinds 2004 structureel geldmiddelen bestemd voor opvoed- en gezinsondersteuning op lokaal niveau, de zogenaamde 'Impuls opvoed- en gezinsondersteuning'. De vier grootste steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en 47 andere gemeenten komen in aanmerking voor extra geldmiddelen en nemen deel aan het traject voor opvoed- en gezinsondersteuning op lokaal niveau. De overgrote meerderheid van gemeenten deelt dus niet in de financiële vergoeding voor dit soort steun. Het bedrag aan extra middelen neemt toe van EUR 3,4 miljoen in 2004 tot EUR 15 miljoen vanaf 2007 (www.nji.nl).

Beoordeling:

In het verleden was de steun aan jeugd en gezin in Nederland zeer gefragmenteerd en was de samenwerking tussen de verschillende ondersteuningsstructuren niet vanzelfsprekend. Een aantal maatregelen zijn duidelijk genomen om deze situatie te verbeteren. Tegelijkertijd echter klagen algemene jeugdwerkers dat van hen gevraagd wordt de probleemsituaties van een minderheid van de kinderen tot hun hoogste prioriteit te maken, met het risico dat ze de echte preventieve rol onder alle kinderen zo verwaarlozen. Daarom zijn extra financiële middelen absoluut noodzakelijk om de overheidsprioriteiten uit te voeren.

Aanbeveling:

Wij raden aan de extra inspanningen voor de meest kwetsbare jongeren voort te zetten zonder de preventieve rol en functie van het algemeen jeugdwerk evenwel te verwaarlozen.

2.2.3. *De participatie van kinderen en jongeren*

In 2005 hebben Steketee, Mak e.a. een inventaris opgesteld van de beleidsmaatregelen die door de verschillende ministeries worden uitgevoerd inzake jongerenparticipatie. Hieruit bleek dat vooral VWS en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zich bezighouden met de bevordering van jongerenparticipatie, ofschoon dit niet zo wordt genoemd in de begroting (Steketee, Mak e.a., 2005). VWS neemt initiatieven om gelijke kansen aan te moedigen voor kinderen uit achterstandsgezinnen zodat ze hun vrije tijd besteden aan zinvolle activiteiten zoals sport en sociale activiteiten. Deze maatregelen zijn echter voornamelijk gericht op deelname aan sport. In samenwerking met een aantal gemeenten is de regering bijvoorbeeld begonnen met het 'Project meedoen allochtone jeugd door sport 2006-10'. De bedoeling van het programma is allochtone jongeren de weg te wijzen naar de sportclubs, zowel met het oog op integratiemogelijkheden als met oog op het feit dat deze jongeren in mindere mate deelnemen aan sport. De invulling vindt plaats op plaatselijk niveau, waarvoor EUR 65 miljoen is uitgetrokken (SZW, 2006).

Een ander voorbeeld is de tijdelijke stimuleringsregeling 'Buurt, Onderwijs en Sport' (de BOS-impuls), die in 2004 in het leven werd geroepen. Deze subsidieregeling is opgezet om de combinatie van buurt, sport en jeugdigen onder de gemeenten te bevorderen. De kern bestaat uit de ontwikkeling van een effectieve lokale aanpak, zowel voor de activering van jongeren met risico op slechte gezondheid, sociale uitsluiting en ontsporing en voor de verbetering van de leefbaarheid van buurten en wijken. De gemeenten kunnen de helft van de onkosten van het BOS-project vergoed krijgen gedurende een periode van ten hoogste vier jaar tot een maximum van EUR 50 000 per jaar (Steketee, Mak e.a., 2005).

Het ministerie van OCW houdt zich bezig met participatie in bredere zin door uitvoering van het actieplan 'Cultuurbereik'. Het ministerie helpt gemeenten en provincies bij hun inspanningen om de cultuurverspreiding onder jongeren te bevorderen met behulp van rijksfondsen. Hierbij wordt een intensievere deelname van bepaalde groepen als adolescenten en allochtonen gestimuleerd. Een ander project is 'Cultuur en School'. In deze projectgroep zijn verschillende schoolbesturen vertegenwoordigd (primair en voortgezet onderwijs, speciaal voortgezet onderwijs, hoger onderwijs). De doelstelling van de groep is meer toenadering tussen de cultuur- en onderwijssectoren. Het belangrijkste instrument is een persoonsgebonden pas (sinds 2007 'cultuurkaart' genoemd), die is gekoppeld aan het vak Culturele en kunstzinnige vorming (ckv). Met deze cultuurkaart kunnen de jongeren zelf het initiatief nemen om gratis naar een toneelvoorstelling of naar de film te gaan.

Het ministerie stimuleert ook de 'maatschappelijke stage', gericht op toename van de maatschappelijke participatie van adolescenten. Deze maatregel is gericht op alle leerlingen in de hoogste jaren van het basis- en middelbaar onderwijs. Het betreft een vorm van opleiding, zowel op school als buiten school, waarbij de leerlingen kennis maken met verschillende aspecten en sectoren van de samenleving door te werken als vrijwilligers (Steketee, Mak e.a., 2005).

Beoordeling:

Participatie van jongeren in de maatschappij heeft al een aantal jaren hoge prioriteit bij de regering. Deze participatie is in wezen gericht op kinderen van etnische minderheden en kinderen uit achterstandswijkenbuurten. Alhoewel deze twee groepen zeker een hoog percentage van de kinderen met armoederisico uitmaken, is het niet duidelijk in hoeverre dit beleid uitgesloten en arme kinderen bereikt. Er worden door de rijksoverheid geen inspanningen ontwikkeld om meer 'reguliere' sociale participatie van uitgesloten kinderen volgens de beschrijving in deel 1.1.2 te stimuleren.

Aanbeveling:

Wij raden aan om de huidige maatregelen voor betere participatie in sport en cultuur te blijven toepassen, maar tegelijkertijd ook meer aandacht te besteden aan 'reguliere' sociale participatie van kinderen die het risico lopen op armoede en uitsluiting. Wat betreft de maatschappelijke stages is er veel enthousiasme bij alle betrokken partijen, maar meer middelen zijn nodig voor begeleiding van zowel scholen als beroepsmensen in het veld om dit initiatief te doen slagen.

2.2.4. Bestrijding van onderwijsachterstanden en voortijdige schoolverlating

De landelijke overheid beschouwt de bestrijding van onderwijsachterstanden en voortijdige schoolverlating van het grootste belang. Deze inspanningen vormen een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de toekomstige positie van leerlingen op de arbeidsmarkt, waardoor overerving van armoede wordt voorkomen. Zo richt de overheid zich op het verbeteren van zowel de kwaliteit als het bereik van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). VVE is een manier om de onderwijsachterstanden in een vroeg stadium te ondervangen. Sinds augustus 2006 hebben gemeenten bovendien de mogelijkheid om tussenklassen in het basisonderwijs op te zetten in samenhang met de nieuwe wet op Onderwijs Achterstanden Beleid (OAB). Deze klassen worden in het leven geroepen voor leerlingen met een grote onderwijsachterstand op het gebied van de Nederlandse taal. De tussenklas biedt één jaar intensief taalonderwijs aan deze leerlingen. Het doel hiervan is dat na dit jaar hun taalvaardigheden voldoende zullen zijn zodat ze deel kunnen nemen aan het reguliere onderwijs op hun eigen niveau.

Het ministerie van Jeugd en Gezin gaat zich concentreren op pilotprojecten inzake 'onwillige jongeren': onderzoek heeft aangetoond dat naar schatting 12 000 tot 14 000 jongeren wegblijven van school, geen werk hebben en geen vaardigheden bezitten voor een baan, geen sociale uitkering ontvangen en niet op zoek zijn naar werk of een opleiding. Veel van deze jongeren worden niet door de gebruikelijke dienstverlenende instanties bereikt. Om te voorkomen dat ze nog verder dreigen af te glijden, heeft het kabinet besloten een aantal pilots te starten waarin aan deze jongeren intensieve trajecten voor een opleiding en heropvoeding op een campus wordt geboden (brief van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer, 2007). Jongeren onder de leeftijd van 26 jaar zullen worden geconfronteerd met een leer-/werkplicht.

Beoordeling:

Dit is zeker een van de kwesties waar de Nederlandse overheid zich al jarenlang ernstig mee bezighoudt. Het beleid inzake onderwijsprioriteitsgebieden was een van de belangrijke voorlopers van het maatschappelijke vernieuwingsbeleid (1990...) en het huidige Grotestedenbeleid. Het maakt ook deel uit van de *bredeschoolaanpak* die sterke banden tussen de scholen en hun omgeving schept. De Nederlandse overheid heeft tal van innovatieve initiatieven gesteund, en steunt deze nog steeds, om zowel de toegankelijkheid als de kansen aan het begin, tijdens en aan het eind van de schoolloopbaan te verbeteren. Deze maatregelen bereiken zeker de meest kwetsbare kinderen.

Aanbeveling:

Wij raden aan deze inspanningen voort te zetten, met inbegrip van de brede-schoolaanpak als integrale aanpak van de sociale problemen op lokaal niveau.

2.2.5. Bestrijding jeugdwerkloosheid

Activiteiten die het ministerie van SZW heeft ondernomen m.b.t. de uitsluiting van kinderen bestaan uit investeringen op het gebied van jeugdwerkloosheid en het voorkomen van voortijdige schoolverlating. Zo is er veel geld geïnvesteerd in de taskforce Jeugdwerkloosheid. Deze taskforce was opgericht voor de periode 2003-07 om de Regionale Opleidingen Centra (ROC's), de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) en de plaatselijke overheden te helpen bij de ontwikkeling van een effectieve aanpak. De taskforce Jeugdwerkloosheid zal ophouden te bestaan in het voorjaar van 2007. Sinds de oprichting in 2003 is er veel bereikt. Bijvoorbeeld: 40 000 jongeren boven het normale aantal hebben assistentie gekregen bij het vinden van een jeugd baan. Volgens de statistieken van het CWI is het aantal werkloze jongeren gedaald van 65 000 tot minder dan 30 000. De taskforce beweert echter dat de bestrijding van jeugdwerkloosheid in deze fase niet kan worden beëindigd. Om die reden heeft de taskforce nu een advies opgesteld voor de nieuwe regering.

De regering heeft EUR 35 miljoen bestemd om leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs makkelijker toegang te geven tot praktijkplaatsen. Evenals in 2006 zal nog eens EUR 100 miljoen worden besteed in 2007 om te voorkomen dat jongeren de school verlaten zonder diploma (persbericht van het ministerie van Sociale Zaken, 2007).

Beoordeling:

De maatregelen op dit gebied zijn ongetwijfeld zeer doeltreffend. Ze behelzen aanhoudende steun voor de benadering 'Eerst Werk' op plaatselijk niveau, d.w.z. jongeren die een minimuminkomensuitkering aanvragen worden eerst geconfronteerd met een voorstel voor werk of een opleiding. Daarom moeten gemeentelijke sociale diensten echte voorstellen aan deze jongeren kunnen doen. De initiatieven van de rijksoverheid hebben hiervoor gezorgd.

Aanbeveling:

Wij raden sterk aan de activiteiten van de taskforce Jeugdwerkloosheid voort te zetten.

2.3 Regionaal beleid

De provincies zijn verantwoordelijk voor het welzijn van kinderen en jongeren, hetgeen in de Wet op de jeugdzorg als volgt wordt beschreven: 'ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen'. De Wet op de Jeugdzorg is op 1 januari 2005 van kracht geworden en bevat de volgende richtlijnen:

- a. De vraag van de cliënt staat centraal;
- b. Iedereen heeft recht op (geïndiceerde) jeugdzorg;
- c. Eén centrale, herkenbare toegang tot de jeugdzorg;
- d. Integratie van een aantal voorzieningen in één Bureau Jeugdzorg;
- e. Introductie van gezinscoaching.

In 1992 is kinder- en jeugdzorgwerk gedecentraliseerd naar de 12 provincies onder de oude Wet op de jeugdzorg. Bij dit werk kregen verder de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en de Haaglanden, dezelfde positie als de provincies. De nieuwe Wet op de jeugdzorg droeg alle verantwoordelijkheid voor kinder- en jeugdzorg over aan de provincies. Iedere provincie heeft een Bureau Jeugdzorg met verschillende regionale afdelingen. Alhoewel de kinder- en jeugdzorg de primaire verantwoordelijkheid is van de provincies, spelen de gemeenten hierin hun eigen rol.

Deze gemeentelijke rol wordt versterkt door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (landelijk beleid, zie deel 2.1.) past in deze trend. In zo'n centrum, waarvan het consultatiebureau de kern vormt, wordt een aantal pedagogische functies op het terrein van opvoedingsondersteuning beschikbaar gesteld. Het is als het ware een 'pedagogische huisartsenpost' als gemeentelijke voorziening, terwijl de provinciaal georganiseerde jeugdzorg meer de specialistische zorg vertegenwoordigt. Dit is een gemeentelijke dienst, in tegenstelling tot de meer gespecialiseerde zorg die door de provinciaal georganiseerde kinder- en jeugdzorg wordt geleverd. 'Binnen deze wettelijke regeling is er ruimte voor de provincies om hun eigen jeugdbeleid te creëren. Iedere provincie moet een vierjarenplan opstellen dat ieder kalenderjaar nader wordt uitgewerkt. Deze planning bevat ook de mogelijkheid voor de provinciale overheid om invloed uit te oefenen. Naar de mate waarin de provincies eigen financiële middelen kunnen toevoegen aan de rijksbedragen zijn er mogelijkheden een eigen invulling te geven aan het jeugdzorgbeleid.'

Volgens de gegevens uit *Kinderen in Tel 2007* heeft bijna ieder bureau Jeugdzorg - volgens de wettelijke vereiste - een cliëntenraad gecreëerd. Dit kan echter veel verschillende dingen betekenen: soms zitten er vooral ouders in de cliëntenraad, soms is de cliëntenraad 'slapende'. De ene keer telt de cliëntenraad maximaal twee leden, de andere keer maximaal vijf. De ene raad komt twee keer per jaar bij elkaar en de andere negen keer. Van het eerder bloeiende netwerk bestaande uit meer dan 15 kinderrechtswinkels zijn er overigens nog maar een paar over. Op dit moment is er daarom geen sprake van een redelijke spreiding van eenvoudig toegankelijke rechtshulp voor minderjarigen. Het valt onder de bevoegdheid van de provincie om financieel de ruimte te geven aan het Bureau Jeugdzorg om te voorzien in de instandhouding van een Kinderrechtswinkel (Steketee, 2007).

Deze verantwoordelijkheid versterkt de betrokkenheid van de provincies bij de grote groep kinderen die armoede en sociale uitsluiting ervaren. Meerdere provincies hebben financiële regelingen geïntroduceerd voor projecten ter bestrijding van de sociale uitsluiting van arme kinderen, bijvoorbeeld projecten die zich richten op participatie in onderwijs en sociaal-culturele activiteiten. In 2005 steunden de provincie Utrecht o.a. de volgende projecten:

1. Omgaan met geld: als preventief traject wordt jongeren geleerd hoe ze op een verstandige manier met geld moeten omgaan;
2. Deelname in onderwijs buiten school: kinderen aanmoedigen tot deelname aan sport en culturele activiteiten;
3. Digitale snelweg: gemeenten stimuleren om kinderen te voorzien van computers;
4. Een kunstproject: kunstonderwijs voor kinderen tussen 9 en 13 jaar uit gezinnen met minimumloonverdieners;
5. Het Jeugd sportfonds: kinderen tussen 6 en 12 jaar uit gezinnen met minimumloonverdieners kunnen lid worden van een sportclub.

Eén initiatief op het gebied van kinderarmoede en gezondheid dient hier te worden vermeld. Na het in deel 1.1.3. genoemde onderzoek is er in de provincie Noord-Brabant een interventie ontwikkeld om de gezondheidsverschillen tussen kinderen te verkleinen. Hiertoe hebben de Jeugdgezondheidszorg en de gemeentelijke sociale diensten een samenwerkingsverband opgezet door middel van een proces van signalering, verwijzing en distributie van extra financiële middelen als toekenning voor specifieke doelstellingen. Uit de eerste beoordeling van deze interventie blijken de volgende sterke punten: de manier van signalering, de acceptatie van de ouders, de doelgerichte inzet van extra middelen en de steun die de ouders hebben ervaren (Rots-De Vries en Kroesbergen, 2002). De minder sterke punten waren het beperkte bereik, incidentele karakter en de arbeidsintensiviteit.

Na zes jaar praktijk zijn de minder sterke punten intussen verbeterd (Rots-De Vries e.a., 2005). Zo is de interventie nu beter bekend omdat ouders er met elkaar over spreken. Op basis van jarenlange ervaring is een protocol opgesteld, waarin wordt bepaald voor welke zaken ouders recht hebben op een

vergoeding en aan welke criteria moet worden voldaan. Het motto van het protocol is: 'werk met de regels, in plaats van volgens de regels'. Dit verwijst in het bijzonder naar de wetenschap dat de door armoede veroorzaakte omstandigheden voor elk gezin verschillend zijn en dat er voor elk gezin een eigen aanpak noodzakelijk is. Verder is er een opleidingscursus ingericht voor degenen die de interventie uitvoeren. Omdat er onvoldoende bewijs is over de effectiviteit van de interventie, schrijft een organisatie momenteel een handleiding, die met een subsidie van de overheid wordt gefinancierd. Het doel hiervan is de interventie verder door heel Nederland te verspreiden.

Beoordeling:

De provincies hebben een belangrijke rol te vervullen bij de doelstelling van de centrale overheid inzake betere coördinatie van steun aan, en begeleiding van kwetsbare kinderen. Dit wordt op verschillende manieren en in verschillende mate gedaan. De invloed van de kinderen zelf verschilt ook zeer van provincie tot provincie.

Behalve deze verplichte taak hebben de provincies ook de mogelijkheid om vernieuwing op verschillende gebieden te steunen, waaronder jeugdbeleid en meer in het bijzonder de bestrijding van kinderarmoede en uitsluiting. Sommige provincies benutten deze mogelijkheden enthousiaster dan andere.

Aanbeveling:

Wij raden aan de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de provincies beter te organiseren, teneinde zowel de realisering van de coördinerende rol als het vervullen van de vernieuwingsfunctie te verbeteren.

2.4 Plaatselijk beleid

Gemeenten implementeren verschillende maatregelen voor de armoedebestrijding van hun burgers. Enerzijds zijn ze verantwoordelijk voor de betaling van uitkeringen op basis van de WWB, dat ook de minimuminkomensuitkering en de aanvullende uitkering omvat. Omdat in de afgelopen jaren de nadruk is verschoven naar het ontvangen van een inkomen voor werk, is de positie van kinderen in arme huishoudens getroffen; dit is o.a. te wijten aan de afschaffing van groepsmaatregelen die speciaal van voordeel waren voor kinderen en jongeren (Ansems, 2004; SGBO, 2005). Het doel van de rijksoverheid was de plaatselijke overheden aan te zetten tot de ontwikkeling van meer 'op maat gemaakte', individuele inkomensbeleidsbenaderingen. Verder waren er speciaal voor dit doel voor de gemeenten geldmiddelen opzij gezet. Ondanks het feit dat deze aanpak niet altijd de voorkeur had van de gemeenten, zijn zij nu bezig met de ontwikkeling van initiatieven inzake inkomensondersteuning en de bevordering van participatie volgens de nieuwe regels. Hiertoe moeten de gemeenten rekening houden met het groeiend aantal huishoudens met een laag inkomen, de stijging van het aantal mensen met problematische schulden, en meerdere ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving, zoals de WWB en de WMO. Gemeenten moeten een nauwer verband scheppen tussen maatregelen die specifiek gericht zijn op de armoedebestrijding en maatregelen die gericht zijn op sociale participatie (SGBO, 2006). In de WMO vormen kinderen geen specifieke doelgroep, maar dit zal waarschijnlijk in de toekomst veranderen.

De gemeenten zelf stellen het budget vast dat ze willen besteden aan hun plaatselijk beleid voor armoedebestrijding. Uit een onderzoek uitgevoerd door SGBO over het beleid voor armoedebestrijding in 27 middelgrote gemeenten (bekend als de G27) blijkt dat deze gemeenten in totaal meer geld aan dit beleid besteden dan de begroting toeliet. Gemeenten benadrukken ook dat huishoudens met

gedurende een aantal jaren alleen een minimuminkomen niet kunnen rondkomen op dit inkomensniveau. Zij pleiten voor een algemene stijging van de minimuminkomensuitkering.

Met betrekking tot de jongeren en gezinnen met minimumloonverdieners zouden de gemeenten kunnen overwegen de volgende maatregelen te nemen:

- Regelingen voor doelgroepen;
- Regelingen om de directe en indirecte onderwijskosten (gebonden aan een maximum) te vergoeden
- Het creëren van diensten die sociale participatie mogelijk maken, zoals middelen voor kinderen met een arme achtergrond, zoals het Jeugdsportfonds en de Onderwijsstichting;
- Investerings in het openbare gezondheidsbeleid (SGBO, 2005).

'Om mensen volwaardig deel te kunnen laten nemen aan het maatschappelijk proces kunnen mensen met een minimuminkomen een bijdrage krijgen in de kosten van activiteiten op het gebied van sport, cultuur en educatie. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld korting geven op het abonnement van een dagblad, een computer verstrekken aan arme gezinnen of contributieregelingen instellen voor (deelname aan) sportclubs. Veel gemeenten hebben een kortingspas of een declaratieregeling waarmee een korting op of vergoeding voor maatschappelijke activiteiten kan worden verkregen. Voor al deze voorzieningen geldt dat de gemeente niet de noodzakelijkheid van de kosten hoeft te toetsen. Wel dienen de voorzieningen uitsluitend betrekking te hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.' (SGBO, 2005). Voorbeelden van plaatselijk beleid zijn:

- Amsterdam: een kortingskaart voor jongeren, XXXS. Hiermee krijgen alle jongeren korting op het lidmaatschap van sportscholen en clubs, bioscopen, boeken, festivals, musea, muziek, kleding, de schouwburg, computers en internet (bron: de gemeente Amsterdam, in SGBO, 2006). In 2004 is Amsterdam begonnen zich op jongeren te richten d.m.v. de vergoeding van schoolgelden, vergoeding van openbaar vervoerskosten en een computerregeling. Het doel van de laatstgenoemde regeling is om te voorkomen dat kinderen van minimumloonverdieners achter raken op school. In 2003 hebben de zorginstellingen een regeling opgezet waardoor ze in staat zijn een gratis computer aan te vragen, op voorwaarde dat ze in Amsterdam woonachtig zijn (bij hun ouders inwonen), middelbaar onderwijs gaan volgen en dat het inkomenspeil van hun ouders niet hoger is dan de sociale bijstand. Verder moeten de kinderen een certificaat behalen van hun computervaardigheid door het volgen van een workshop (gemeente Amsterdam, 2005).
- Boxmeer: een regeling voor de vergoeding van de kosten van middelbaar onderwijs; vergoeding is mogelijk voor ouders met kinderen tussen 12 en 18 jaar oud voor elke vorm van middelbaar onderwijs. Dit omvat de volgende indirecte schoolkosten: de ouderbijdrage, schoolreis, schoolkamp, excursies, schooltas, schrijfgerei, fiets en educatieve hulpmiddelen.
- Dordrecht: gratis toegang tot de peuterklas. De stad Dordrecht heeft een overeenkomst getekend met de (gesubsidieerde) scholen om de ouderbijdragen direct aan de sociale diensten in rekening te brengen in het geval van ouders met een laag inkomen.
- Jeugdsportfonds: een landelijke vereniging die plaatselijke initiatieven steunt d.m.v. een franchiseformule. Het doel is zoveel mogelijk kinderen voor wie geld een beperkende factor is de kans te geven mee te doen aan sport. Sociale werkers en andere bemiddelaars kunnen een bijdrage aanvragen bij het Jeugdsportfonds voor jongeren waarmee zij in contact zijn (SGBO, 2006).

Zoals hierboven aangegeven zijn de provincies verantwoordelijk voor het leveren van kinder- en jeugdzorg op basis van de Wet op de jeugdzorg. Dit omvat hulp leveren aan jongeren die problemen hebben bij het opgroeien en ouders die ernstige opvoedkundige problemen ondervinden. Niet de Wet op de jeugdzorg, maar het lokale preventieve jeugd beleid is van toepassing op minder ernstige problemen. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Onder de Wet op de jeugdzorg hebben de gemeenten nu de verantwoordelijkheid voor de preventie, indien mogelijk, van opvoedings- en opgroei problemen (preventief jeugd beleid). Als de gemeenten hier niet in slagen, zijn zij verantwoordelijk voor het verlenen van lichte vormen van hulp. De uitvoering van de volgende vijf functies is hun verantwoording:

a) het verstrekken van informatie en advies; b) signalering; c) toeleiding naar dienstverlening; d) verlenen van licht pedagogische hulp en e) coördinatie van zorg. Deze functies kunnen door verschillende sociale organisaties worden verricht (o. a. consultatiebureaus). In coördinatie met deze organisaties, waarbij de gemeente een regierol vervult, moet een hecht netwerk worden gehandhaafd met een adequaat dienstenpakket en activiteitsaanbod (SGBO, 2005). Zoals aangegeven in deel 2.2 heeft de rijksoverheid vele middelen ter beschikking voor opvoed- en gezinsondersteuning. De verantwoordelijkheid voor de invulling van dit beleid ligt bij de gemeenten. Zij kunnen extra geldmiddelen aanvragen door plaatselijke plannen voor te leggen inzake:

- signalering van risicogezinnen en –jongeren (signaleringsfunctie);
- deze gezinnen en/of jongeren benaderen met behulp van het optionele gebruik van druk op plaatselijk niveau, rekening houdend met de specifieke allochtone achtergrond (verlenen van licht pedagogische ondersteuning);
- een pakket licht pedagogische vormen van ondersteuning bieden, met de genoemde groep als doel, of het coördineren van zorg op plaatselijk niveau. Deze activiteiten moeten aansluiten bij de bestaande plaatselijke structuren. (Bron: www.nji.nl).

Binnen de gemeenten zijn er, met betrekking tot opvoedingsondersteuning, kruisverbindingen met verschillende andere beleidsafdelingen van de gemeente die ook te maken hebben met problemen die optreden bij het opvoeden en opgroeien, alsmede met opvoedingsondersteuning. Zoals bijvoorbeeld de afdeling onderwijs die werkt in de context van het gemeentebestuur ter bestrijding van onderwijsachterstanden (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)). Andere voorbeelden zijn de afdelingen die gaan over maatschappelijk beleid, openbare gezondheidszorg, sociaal-cultureel werk, sociaal werk, veiligheid, enz.

De gemeenten kunnen ook een beroep doen op de BOS-impuls die door de rijksoverheid werd ingevoerd (zie deel 2.1). Dit is een subsidieregeling bedoeld om de combinatie van buurt, sport en jongeren onder de gemeenten te bevorderen. De kern bestaat uit de ontwikkeling van een effectieve lokale aanpak, zowel voor de activering van jongeren met risico op slechte gezondheid, sociale uitsluiting en ontsporing, als voor verbetering van de leefbaarheid van buurten en wijken. De gemeenten kunnen voor een periode van maximaal vier jaar vergoeding aanvragen voor de helft van de kosten van het BOS-project tot een maximum van EUR 50 000 per jaar.

Denktank Armoedebestrijding is ervan overtuigd dat het vermogen om deel te nemen aan de samenleving van cruciaal belang is voor kinderen en jongeren (Ansems, 2004). Nu het welzijn van kinderen gedecentraliseerd is naar het gemeentelijk niveau, zien de gemeenten zich geplaatst voor de taak om de rechten van kinderen uit te breiden – aangezien dit de fundering is waarop het plaatselijke jeugd beleid is gebaseerd – naar alle kinderen. Hieronder valt het recht op een levensstandaard boven de armoedegrens. Vele gemeenten organiseren allerlei insluitingsprojecten, zoals het Jeugdsportfonds, het Schoolfonds, enz. In verschillende rapporten wordt door belangengroepen geargumenteed dat als deze insluitingsprojecten willen slagen de jongeren zelf betrokken moeten zijn bij het ontwerp, de opzet en de uitvoering daarvan.

De onderzoeksafdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft alle gemeenteprojecten voor armoedebestrijding en bevordering van participatie van kinderen en jongeren in kaart gebracht. Daartoe heeft zij samengewerkt met gemeenten, bijstandsinstanties, onderwijsinstellingen en andere maatschappelijke organisaties die te maken hebben met de doelgroep. De projecten zijn gepresenteerd in *Jeugd en armoede. Een eerste inventarisatie van praktijkvoorbeelden voor het verbeteren van de participatiemogelijkheden van kinderen en jongeren uit arme gezinnen* (2005). Hier volgen een aantal voorbeelden van deze projecten:

- Amsterdam: de CATch-projecten. Deze projecten zijn bedoeld voor risicojongeren van 16 tot 23 jaar die geen onderwijs volgen en geen geregeld werk hebben. Doel is vanuit verschillende invalshoeken (onderwijs, werk, jeugdzorg, sport en cultuureducatie) de verbinding met onderwijs of werk te herstellen.
- 'Den Bosch: een website voor adolescenten www.xshero.nl. Deze website bevat allerlei informatie voor jongeren van 12 tot 25 jaar. Eén van de onderwerpen is hoe je informatie over geldproblemen kunt vinden.
- Amsterdam en Spijkenisse: het project Brotherhoodband. Dit project gaat over muziekgroepen voor allochtone jongeren.
- Hengelo: Centrum voor Jonge Moeders. Dit centrum biedt hulp aan jonge moeders en jonge aanstaande moeders van 14 tot 25 jaar. Deze vrouwen ondervinden problemen met huisvesting, opvoeding, het zoeken naar een baan, sociaal milieu, gezondheid en financiën. Zij leven dikwijls ook sociaal geïsoleerd en wenden zich niet tot de gebruikelijke dienstverlenende instanties.
- Den Haag: bijstand voor dakloze jongeren en tienermoeders.

Beoordeling:

Gemeenten spelen een cruciale en steeds groter wordende rol bij de uitvoering en ontwikkeling van beleidsstrategieën voor de bestrijding van armoede en uitsluiting, en dus ook de bestrijding van kinderarmoede. Zij kunnen kinderarmoede verlichten – en doen dit daadwerkelijk ook – door extra maatregelen te treffen voor kinderen in huishoudens met een laag inkomen en in precare omstandigheden. Maar zij hebben geen invloed op het fundamentele inkomensprobleem van deze huishoudens. Het niveau van kinderwelzijn in Nederland, dat volgens het *Innocenti Report Card 7* het hoogste is in de OESO-landen, is voor een groot deel te danken aan gemeentelijke initiatieven inzake integratiebeleid op verschillende gebieden en het sturen, stimuleren en ondersteunen van de vrijwilligerssector op dit gebied.

Aanbeveling:

Wij raden aan om de integratie van het plaatselijke maatschappelijk beleid verder te stimuleren, met name de werkzaamheden van de gemeentelijke sociale diensten en gemeentelijke diensten voor zorg en welzijn. Dit betekent de consequente ontwikkeling van de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), evenwel in combinatie met maatregelen en verantwoordelijkheden gedelegeerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voorts raden wij de rijksoverheid aan om goed te luisteren naar de suggesties en klachten van gemeenten betreffende de uitvoering van landelijke maatregelen voortkomende uit de complexe voorschriften en/of het gebrek aan middelen voor het goed functioneren van gemeentelijke diensten en voor een acceptabele levensstandaard van individuele burgers.

3. Controle op de uitvoering en invloed van beleidsstrategieën ter voorkoming en verlichting van armoede en sociale uitsluiting bij kinderen en ter bevordering van het kindergewzijn

Voor het monitoren van armoedebestrijding en bevordering van sociale insluiting in het algemeen verklaart het NAP Sociale Insluiting dat 'De monitoring van de voortgang van het gepresenteerde beleid is gewaarborgd door de opname van streefdoelen en indicatoren. De belangrijkste maatregelen op het terrein van armoedebestrijding en bevordering van participatie, zoals de WWB, worden geëvalueerd. De effecten op kwetsbare groepen zijn daarin meegenomen. Het feit dat enkele van deze beleidsterreinen zijn gedecentraliseerd betekent dat de verantwoording van lokaal beleid hoofdzakelijk geschiedt richting de gemeenteraad. Dit vraagt een nieuwe rol van de Rijksoverheid. In plaats van het uitvragen van gegevens bij gemeenten, faciliteert het Rijk de openbare toegankelijkheid van sturingscijfers voor Gemeenteraadsleden en andere geïnteresseerden. Een voorbeeld hiervan is de Kernkaart WWB. Voorts zet het Rijk in op het verspreiden van goede voorbeelden in bijvoorbeeld de handreiking over Gemeentelijk Armoedebeleid (2006) en via www.armoedebeleid.nl.' (SZW. 2006, blz. 34)

Aangezien elk NAP Sociale Insluiting de vorderingen die voor elke afzonderlijke doelstelling zijn gemaakt (volgens de gedefinieerde indicatoren) beschrijft en aangezien er specifieke doelstellingen zijn die vooral jongeren aangaan (zie deel 2), kan dit inderdaad als beleidsmonitor worden beschouwd en zelfs als een (beperkt) beleidsevaluatie-rapport over kinderen en jongeren. Het is evenwel beperkt tot de specifieke streefdoelen binnen het NAP Sociale Insluiting. Het Nederlandse antwoord op de enquête over de bestaande hulpmiddelen voor het monitoren van kindarmoede en sociale uitsluiting op landelijk niveau (SZW, 2007) produceert de volgende indicatoren voor de specifieke jeugd-doelstellingen binnen het NAP Sociale Insluiting.

Interventie bij probleemgezinnen

<i>Streefdoel</i>	<i>Indicator</i>
Verbeteren van samenwerking tussen ondersteunende instanties	Het aantal risicogezinnen dat wordt bereikt

Participatie van kinderen en jongeren

<i>Streefdoel</i>	<i>Indicator</i>
Kinderen en jongeren uit kansarme gezinnen worden in de gelegenheid gesteld vrijetijdsactiviteiten (zoals sport) te verrichten op een manier die bijdraagt aan hun persoonlijke ontwikkeling	De achterstand in participatie van allochtone jongeren in de sport is vóór 2010 ingelopen

Terugbrengen van leerachterstanden en het aantal vroegtijdige schoolverlaters

<i>Streefdoel</i>	<i>Indicator</i>
Terugbrengen van taalachterstanden van 'gewogen leerlingen' (allochtone en autochtone leerlingen) vergeleken met 'niet-gewogen leerlingen' met 5% in 2008 (1)	De referentiecijfers zijn de op taaltoetsen behaalde punten van de PRIMA cohort enquête 2006 Vermindering van het percentage leerlingen in het middelbaar onderwijs op of onder het leespeil PISA-1 tot 10% (actueel 11%)
Terugdringen van het aantal leerlingen dat de school vroegtijdig verlaat met 50% tussen 2000 en 2010	Percentage van 18-24-jarigen die geen onderwijs genieten en geen havodiploma bezitten (definitie EU)

Aanpak jeugdwerkloosheid

<i>Streefdoel</i>	<i>Indicator</i>
Terugdringen van jeugdwerkloosheid	Percentage werkloze jongeren (van 15 tot 22 jaar)
Scheppen van extra 40 000 banen geschikt voor jongeren vóór 2007	Aantal 'jeugdbanen'

Inkomensondersteuning voor huishoudens met minimuminkomen en met kinderen

<i>Streefdoel</i>	<i>Indicator</i>
Evenwichtige inkomensontwikkeling met aandacht voor de positie van huishoudens met minimuminkomen en met kinderen	De koopkracht van huishoudens met minimuminkomen en met kinderen in vergelijking met andere groepen

Behalve deze monitor is er geen officieel landelijk systeem in Nederland om de uitvoering en invloed van beleidsstrategieën voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting onder bepaalde groepen te monitoren. In het algemeen heeft de overheid er een aantal jaren geleden voor gekozen om beleidstrajecten voor specifieke doelgroepen te laten vallen. Dit betekent echter niet dat beleidstrajecten die zijn gericht op specifieke kwetsbare groepen als kinderen niet zijn ontwikkeld. Deel 2 van dit verslag is hier een illustratie van. Zowel op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau is er sprake van specifieke beleidstrajecten op het gebied van armoede en sociale uitsluiting van kinderen. Bovendien kan de recente benoeming van een minister voor Jeugd en Gezin beschouwd worden als een teken van de terugkeer naar een meer gericht beleid. De steun van de rijksoverheid voor de oprichting van een Nationaal Jeugdinstuut geeft hier ook blijk van. Maar tot op heden blijft de conclusie van het Nederlandse hoofdstuk in het rapport uit 2004 van Petra Hoelscher nog steeds gelden: 'In tegenstelling tot Duitsland en Frankrijk heeft Nederland geen uitgesproken kinder- of gezinsbeleid, alhoewel de verstrekking van kinder- en gezinsdiensten veelomvattend en zeer gespecialiseerd is. De afwezigheid van een specifiek kinder- en jeugdbeleid zou echter kunnen duiden op het feit dat kinderarmoede nog geen openbare kwestie is geworden en dat er bijgevolg van een samenhangende strategie voor het voorkomen en verminderen van kinderarmoede en de effecten ervan geen sprake is.' (Hoelscher, 2004, blz. 102-103)

Alhoewel er geen specifiek monitorsysteem bestaat voor kinderarmoede en welzijn (sbeleidsstrategieën), besteden de algemene controle-instrumenten regelmatig aandacht aan bepaalde kwetsbare groepen als kinderen. De meeste hiervan controleren de beleidsstrategieën en de invloed daarvan niet, maar wel de stand van zaken wat betreft armoede, uitsluiting, welzijn van kinderen en jongeren.

Dit is de eerste plaats het geval met de halfjaarlijkse *Armoedemonitor* van het Sociaal en Cultureel Planbureau, uitgevoerd in samenwerking met het CBS, alhoewel de monitor uit 2005 wel een apart hoofdstuk over etnische minderheden en bejaarden, maar niet over jongeren bevat (Vrooman, 2005). Dit rapport bevat een deel (één pagina) over kinderen in gezinnen met een laag inkomen. Hetzelfde geldt voor de *Armoedemonitor 2003*.

Specifieke beleidstrajecten, zoals *Operatie Jong* (Dam, s.d.), worden aan het eind van hun bestaan geëvalueerd, maar dit blijft dan een ad-hoc-activiteit. Verder worden meer algemene nieuwe maatregelen systematisch beoordeeld, maar alle recente maatregelen op het gebied van sociaal beleid zijn gericht op activering en toegang tot de arbeidsmarkt. Evaluaties van maatregelen zoals de WWB besteden geen specifieke aandacht aan de jeugd, aangezien het minimuminkomensprogramma waar deze maatregelen uit voortkomen, geldt voor mensen ouder dan 18 jaar.

De meeste andere openbare jeugdmonitors worden verricht (of in opdracht uitgevoerd) door regionale en lokale overheidsinstanties. Een aantal hiervan is niet allesomvattend, maar gericht op specifieke beleidsterreinen als veiligheid (provincie Gelderland) of gezondheid (stad Rotterdam). De provincie Zeeland heeft een jeugdmonitor ontwikkeld als dynamische database in samenwerking met de voornaamste openbare en particuliere partners op het gebied van jeugdbeleid. Een ander voorbeeld is de jeugdmonitor van de stad Apeldoorn (150 000 inwoners); dit is in feite een onderzoek bij jongeren over hun percepties op verschillende existentiële gebieden (Last, 2003).

Deze monitoren kunnen worden beschouwd als openbare initiatieven van onderaf. De meest uitgebreide landelijke kindermonitor is een privé-initiatief, genaamd Kinderen in Tel (Steketee, 2007). Dit initiatief wordt gesteund door verschillende stichtingen, gestuurd door belangengroepen en lobbyorganisaties, en gestructureerd door een onafhankelijk onderzoeksinstituut op basis van het Amerikaanse model 'Kids count'. Deze monitor brengt het kindweldzijn in alle Nederlandse gemeenten in kaart op basis van een beperkt aantal indicatoren die de welzijnsaspecten, afgeleid van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de VN, dekt:

- gezondheid;
- jeugddelinquentie en veiligheid;
- jeugdwerkloosheid;
- kinderen die opgroeien buiten het gezin;
- kinderen in achterstandsbuurten;
- kinderen in armoede;
- kindermishandeling;
- onderwijs;
- openbare speeltuinen;
- tienermoeders;
- vrijetijdsbesteding;
- jeugdparticipatie.

Kinderen in Tel verricht geen monitoring of evaluatie van het jeugdbeleid, maar brengt alleen de actuele omstandigheden van jongeren in iedere gemeente in kaart uitgaande van de statistische gegevens. Deze informatie is bedoeld -- en wordt ook actief zo gebruikt -- als basis voor openbare en beleidsdebatten van (plaatselijke) gesprekspartners. In die zin wordt een objectief beeld van kindweldzijn verkregen, en beschikt men hierdoor ook over een uiterst productief instrument voor (participatie)beleidsvorming.

Alles bijeen genomen zou men kunnen zeggen dat een aantal instrumenten voor het monitoren en verbeteren van het kindweldzijn aanwezig zijn in Nederland:

- informatie over de vorderingen (of het gebrek daaraan) inzake de op het kind en de jeugd gerichte maatregelen van het NAP Sociale Insluiting;
- openbare toegang tot relevante gegevens voor alle plaatselijke en landelijke geïnteresseerde partijen (meer in het bijzonder voor de plaatselijke overheid);
- informatie over voorbeelden van goede lokale beleidstrajecten voor sociale insluiting;
- ad hoc evaluaties van nieuwe beleidsmaatregelen en regelingen;
- evaluaties van specifieke acties;
- op indicatoren gebaseerde informatie over kindweldzijn in iedere Nederlandse gemeente.

Veel belanghebbenden zijn op verschillende manieren en op verschillende niveaus betrokken bij de opbouw, de uitvoering en het gebruik van deze middelen. Verder zijn er verschillende (gefragmenteerde) manieren voor de belanghebbenden -- waaronder kinderen en jongeren -- om deel te nemen aan de evaluatie, het debat en de opbouw van het jeugdbeleid op alle bestuursniveaus. Maar er is absoluut geen uitgebreid systeem voor het monitoren en evalueren -- noch ex ante noch ex post -- voor beleidstrajecten op het gebied van armoedebestrijding en bevordering van het weldzijn van kinderen en jongeren.

Momenteel is er een landelijke jeugdmonitor in aanbouw die in werking zou moeten treden in de loop van 2007. Het is tot nu toe niet duidelijk of deze monitor meer zal doen dan alleen het verzamelen van relevante data over jeugdwezijn en zal uitgroeien tot een — ex ante en/of ex post – monitor of evaluatie-instrument voor beleidsontwikkelingen, of zelfs tot een participerend controle- en beoordelingsstelsel. De antwoorden van de Nederlandse regering op de enquête inzake bestaande middelen om kinderarmoede en sociale uitsluiting te monitoren op landelijk niveau doen duidelijk verslag van de doelstellingen en indicatoren van specifieke beleidstrajecten op het gebied van de armoedebestrijding en sociale uitsluiting van jongeren, maar wat betreft het monitor- en evaluatiesysteem wordt alleen gemeld dat 'het Nederlandse Jeugdinstituut (www.nji.nl) verantwoordelijk is voor het verzamelen van relevante gegevens over de jeugd en dat men contact kan opnemen met deze instelling voor verdere informatie over beschikbare gegevensbronnen (zoals de Nederlandse Jeugdmonitor die op het ogenblik wordt ontwikkeld bij het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl).'

Aanbeveling:

Gezien het toenemende probleem van relatieve kinderarmoede in Nederland, raden wij sterk aan een landelijk systeem te ontwikkelen voor 'ex ante' en 'ex post' monitoring en evaluatie van de ontwikkeling, invulling en gevolgen van beleidstrajecten voor het bestrijden van kinderarmoede en uitsluiting. Deze landelijke jeugdmonitor in wording zou een belangrijk instrument zijn bij zo'n systeem. Maar het is natuurlijk van essentieel belang dat de armoede en sociale uitsluiting van kinderen tot een politieke kwestie wordt verheven en een specifiek en apart beleidsgebied wordt.

Bibliografie

Ansems, T., *Doen en meedoen. Aanbevelingen van de Denktank armoedebestrijding om de participatie van kinderen en jongeren uit arme gezinnen te vergroten*, de Sociale Alliantie, Utrecht, 2004.

Armoedebericht 2006, Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2006.

Armoedemonitor 2005, Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2005.

Beker, M., en Maas, C. J. (met medewerking van Boelhouwer, J. en Hoff, S. J. M.), *Rapportage jeugd 1997*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1997.

Boerdam, A., Veel uitkeringen onder niet-westerse allochtonen, *Bevolkingstrends*, 52, 1, 2003, blz. 42-44.

Bruinsma, G. J. N., en Bernasco, W. (red), *De Stad en Sociale Onveiligheid: Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Leiden, 2004.

Bureau Family Facts (red.), *Doen en Meedoen. Aanbevelingen van de Denktank armoedebestrijding om de participatie van kinderen en jongeren uit arme gezinnen te vergroten*, Drukkerij Pasklaar, Sittard, 2004.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Metten van armoede: inkomensgrenzen en armoede-indices*, CBS, Heerlen, 1999.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugd 2003, cijfers en feiten*, CBS, Voorburg [enz.], 2003.

Centraal Bureau voor de Statistiek and Sociaal en Cultureel Planbureau (met bijdragen van Pommer, E. J. e.a.), *Metten van armoede: 2. Armoedegrenzen gebaseerd op consumptie*, CBS, SCP, Heerlen, Voorburg, 2001.

Dekovic, M., Snel, E. en Groenendaal, J. H. A., 'Kinderen van de rekening: Over de effecten van armoede op kinderen, in: Engbersen, G., Vrooman, J. C. en Snel, E. (red), *De kwetsbaren: Tweede jaarrapport Armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997.

Dam, S. van, en C. de Rie (s.d.) *Jong geleerd! Lessen van de Operatie Jong*, Operatie Jong, Den Haag.

Dronkers, J., en Gijtenbeek, J., *Heeft financiële armoede gevolgen voor het welzijn van kinderen en thuiswonende jongeren? Een inventarisatie van literatuur en databestanden*, SCO-Kohnstamm Instituut Fac. der Pedagogische en Onderwijskundige Wetenschappen Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1997.

Dronkers, J., Roeleveld, J., Ledoux, G. en Robbijns, M. 'Verandert het onderwijsachterstandenbeleid negatieve gevolgen van financiële armoede?', in: Engbersen, G., Vrooman, J. C. en Snel, E. (red), *Armoede en verzorgingsstaat: Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1999.

Dudevszky, S., Opvoeden in armoede, *0/25*, 9, 3, 2004, blz. 14-19.

Emmelkamp, R., *Een veilig avontuur. Alledaagse plaatsen en vrijetijdsbesteding in de verhalen van jongeren en ouders*, S.n., S.l., 2004.

Eurochild, *Het einde van kinderarmoede in de EU? Een overzicht van de landelijke rapporten van 2006-08 aangaande strategieën voor sociale bescherming en sociale insluiting*, Eurochild, Brussel, 2007.

Garsen, J., 'Demografie van de jeugd, 2002', *Bevolkingstrends*, 51, 1, 2003, blz. 11-20.

Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse Armoedemonitor, nummer 8, juli 2005*, Gemeente Amsterdam, dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam, 2005.

Goderie, M. en Steketee, M., *Gezinnen in onbalans: Onderzoek naar het bereiken van gezinnen in probleemsituaties*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2003.

Hoelscher, P., *Een thematisch onderzoek met gebruikmaking van transnationale vergelijkingen voor de analyse en signalering van welke combinatie van beleidsresponses het meest succesvol zijn bij het voorkomen en verlagen van hoge niveaus van kinderarmoede*, Universiteit Dortmund, Dortmund, 2004.

Hoff, S. J. M., Dronkers, J. en Vrooman, J. C., 'Arme ouders en het welzijn van kinderen', in: Engbersen, G., Vrooman J. C. en Snel, E. (red), *De kwetsbaren: Tweede jaarrapport Armoede en Sociale Uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1997.

Jehoel-Gijsbers, G., *Sociale uitsluiting: een conceptuele en empirische verkenning*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2003.

Jeugd op de agenda. Kabinetsstandpunt over het organiseren van opvoeding en ontwikkeling van jeugd, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag, 2002.

Kinderen in Tel, *Kinderrechten in alle staten! Een handreiking over jeugdbeleid voor provinciebestuurders*, Stenco, Amsterdam, 2007.

Kanis, M. J., 'Residentiële programma's voor uit huis geplaatste kinderen', in: *Handboek Jeugdzorg: methodieken, zorgprogramma's en doelgroepen*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten (enz.), 2004.

Keuzenkamp, S., *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen: Studie ten behoeve van de verbetering van de informatievoorziening over jonge kinderen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.

Kruissink, M. en Essers, A. A. M., *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in de periode 1990-2001*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Den Haag, 2004.

Last, T., Huizing, A. en Huijgen, G., *Jeugdmonitor Apeldoorn 2003. Rendement voor Jong Kapitaal*, I&O Research, Enschede, 2003.

Lucht, F. van der en Verkleij, H., *Gezondheid in de grote steden: Achterstanden en kansen*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 2001.

Minister voor Jeugd en Gezin Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal inzake Programma voor Jeugd en Gezin, T.K. 31001, nr. 1, 2006-2007, 2007.

Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Persbericht begroting 2007*, 2007.

Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en bevordering van participatie 2006*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2006.

Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, *Rondkomen-budgetteren.nl*
<http://www.rondkomen-budgetteren.nl>

Nistelrooij, R. van, *Drempels voor deelname, een activerend onderzoek naar belemmeringen in het gebruik van voorzieningen in Cuijk voor kinderen en jongeren uit gezinnen met een laag besteedbaar inkomen*, KCW Oost-Brabant, 's-Hertogenbosch, 2001.

Nistelrooij, R., van, *Regels die mensen blokkeren: armoedemechanismen, overlevingsgedrag en het falen van regels*, Stichting Sjakuus, Utrecht, 2003.

Operatie Jong, *Koersen op het kind: Diversiteit in het jeugdbeleid*, Operatie Jong, Den Haag, 2007.

Rispens, J., Hermanns J. M. A. en Meeus, W. H. J. (red.), *Opvoeden in Nederland*. Van Gorcum, Assen, 1996.

Rovers, B., 'Armoede en regelovertreding van kinderen', in: Engbersen, G., Vrooman, J. C. en Snel, E. (red), *Effecten van armoede: Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press Amsterdam, 1998.

Schapendonk, H., 'Bevolking in institutionele huishoudens, 1 januari 2001', *Bevolkingstrends*, 50, april 2002, blz., 8-10.

Soede, A., *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*, SCP, Den Haag, 2006.

Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoedemonitor 2001*, SCP/CBS, Den Haag, 2001.

SZW, *Enquête over de bestaande middelen om kinderarmoede en sociale uitsluiting op landelijk niveau te monitoren (Nederlandse antwoorden)*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2007.

SZW, *Nationaal Actieplan ter bestrijding van armoede en bevordering van participatie 2006*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2006.

SGBO, *Jeugd en armoede. Een eerste inventarisatie voor het verbeteren van participatiemogelijkheden van kinderen en jongeren uit arme gezinnen*, Sector Document Processing, VNG, 2005.

SGBO, *Inventarisatie armoedebeleid G27*, Sector Document Processing, VNG, 2006.

SGBO en StimulanSZ, *Gemeentelijk armoedebeleid*, Sector Document Processing, VNG, 2005.

Snel, F. G., Hoek, T., van der, en Chessa, T., *Kinderen in armoede: Opgroeien in de marge van Nederland*, Van Gorcum, Assen, 2001.

Spierings, F., 'Jong op straat. Werken aan een pedagogisch klimaat in de buitenruimte', *Vernieuwing, tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, 63, 6, 2004, blz. 27-29.

Steketee, M., Mak, J., Graaf, P. van der en Huygen, A., *Jeugdparticipatiebeleid: wat levert het op? Onderzoek naar het ontwikkelen van indicatoren voor effectenmeting van jeugdparticipatiebeleid*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Steketee, M., Mak, J. en Tierolf, B., *Kinderen in Tel. Databoek 2007*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2007.

Taskforce Wachtlijsten Jeugdzorg, *Kernindicatoren Wachtlijsten Jeugdzorg Vierde rapportage*, KB/Cap Gemini Ernst and Young, [S.l.], 2003.

Unicef, *Kinderarmoede in perspectief: Een overzicht van kinderwelzijn in rijke landen, Innocenti Rapport 7*, Unicef Innocenti Research Centre Florence, 2007.

Uunk, W. en Martinez, S. D., *Wijken in beweging: Migratie in en uit concentratiewijken*, Koninklijke Van Gorcum, Assen, 2002.

Vollebergh, W. A., Graaf, R. de, Have, M., ten, Schoemaker, C. G., Dorselaer, S., Spijker, J., e.a., *Psychische stoornissen in Nederland: Overzicht van de resultaten van NEMESIS*, Trimbos Instituut, Utrecht, 2003.

Vrooman, C., Dirven, H.-J., Hoff, S. en Linden, G., *Armoedemonitor 2003*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag, 2003.

Zeijl, E., Beker, M., Breedveld, K., Broek, A., van den, Haan, J., de, Herweijer, L., e.a. (red) *Rapportage jeugd 2002*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2003.

Websites

Portaal inzake armoedekwesties voor Nederlandse gemeenten: www.armoedebeleid.nl

Jeugdmonitor van de provincie Zeeland: <http://www.jeugdmonitorzeeland.nl>

Jeugdmonitor van de provincie Gelderland: <http://www.jeugdenveiligheid.nl/site/jeugdmonitor>

Jeugdmonitor van de stad Rotterdam: <http://www.jeugdmonitorrotterdam.nl>

Nederlands Jeugdinstituut: www.nji.nl

Nederlands programmaministerie voor Jeugd en Gezin: <http://www.jeugdengезin.nl>