

Naar Gelijke Toegang

(On)gelijkheid in voorzieningen voor
kinderen die opgroeien in armoede

Publieksversie onderzoeksverslag
Mei 2023

Ans Oudejans
Astrid Huygen
Catelijne Akkermans

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Het belang van bestaanszekerheid en pleisters plakken	3
Bestaansonzekerheid	3
Kinderen in armoede	4
Voorzieningen voor kinderen in armoede	5
Rechten van het kind	5
Pleisters zijn nodig zolang mensen een onzeker bestaan leiden	6
Dit onderzoek	6
<i>Doel</i>	6
<i>Onderzoeksvragen en methode</i>	6
<i>Leeswijzer</i>	7
Ongelijke toegang tot voorzieningen: samenvatting, conclusies en aanbevelingen	8
Een gelijk aanbod betekent nog niet gelijke kansen	8
<i>Samenvatting</i>	8
Van cultuur en sport tot babyspullen: het aanbod van gemeenten	8
Van fiets tot laptop: het aanbod van Leergeldstichtingen	9
Wenselijkheid en mogelijkheid van een basispakket voorzieningen en gelijke inkomensnorm	9
<i>Conclusies</i>	10
<i>Aanbevelingen: ervoor zorgen dat kinderen aan hun rechten toekomen</i>	11
Lokale overheid	11
Leergeld Nederland en Leergeldstichtingen	12
Naar gelijke toegang?	13
Literatuur en verder lezen	14

Inleiding

Dit is het beknopte verslag van een onderzoek naar de toegang tot voorzieningen voor kinderen die opgroeien in armoede. Het gaat om voorzieningen die gemeenten en Leergeldstichtingen bieden, onder meer op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en welzijn. Afhankelijk van waar je opgroeit in Nederland, zijn er meer of minder van deze voorzieningen beschikbaar en gelden er uiteenlopende voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen. Er is sprake van aanzienlijke verschillen tussen gemeenten als het gaat om de toegang tot deze voorzieningen (Defence for Children, 2019, Kinderombudsman Rotterdam, 2021, I&O Research, 2021). Vereniging van Stichtingen Leergeld in Nederland¹ vindt dit een onwenselijke situatie en wil graag een bijdrage leveren aan het verkleinen van deze ongelijkheid. Leergeld Nederland heeft daarom onderzoekerscollectief Sociaal Kabaal gevraagd om in beeld te brengen hóe deze ongelijkheid er precies uitziet en welke mogelijkheden zowel gemeenten als Leergeldstichtingen zien om de gelijke toegang tot voorzieningen in gemeenten te vergroten.

Het belang van bestaanszekerheid en pleisters plakken

Bestaansonzekerheid

Dit onderzoek naar de toegang tot voorzieningen is er een 'in de stapel aan rapporten over bestaansonzekerheid' (VNG, 2023). Deze rapporten laten keer op keer de ontoereikendheid zien van de manier waarop in Nederland de zorg voor bestaanszekerheid is georganiseerd. In een poging het hoofd te bieden aan tal van crises die van invloed zijn op de bestaanszekerheid, wordt de lappendeken aan voorzieningen alleen maar groter. Telkens ontstaan specifieke projecten of beleid om specifieke problemen aan te pakken.

Ook de aanpak van kinderarmoede is daar een voorbeeld van. We hebben in bestaande systemen de problemen opgedeeld in regels en voorzieningen, terwijl de leefwereld van bewoners ongedeeld is (VNG, 2023). 's Jongers (2022) spreekt in dit verband van armoede-Taylorisme, waarmee hij wil benadrukken dat de aanpak van specifieke armoedeproblemen verhuult dat armoede een structureel en systemisch probleem is.

In Nederland moeten zo'n 1 miljoen mensen rondkomen van een inkomen rond het sociaal minimum (Nationale Ombudsman, 2022). Een nog groter aantal huishoudens, zo'n 37%, heeft moeite met rondkomen (Nibud, 2022). Dit zijn mensen die van een (bijstands)uitkering leven. Steeds vaker gaat het om werkenden die het niet lukt om het hoofd boven water te houden (SER, 2017²; SCP, 2018; VNG, 2019). Onder de kinderen die opgroeien in armoede, heeft de grootste groep werkende ouders (SER, 2017).

¹ Het onderzoek is in opdracht gedaan van de Vereniging van Stichtingen Leergeld in Nederland, die we in dit rapport omwille van de leesbaarheid Leergeld Nederland noemen. De Leergeldstichtingen zijn allemaal lid van deze vereniging.

² Leergeld Nederland heeft destijds input geleverd voor dit onderzoek op basis van haar ervaringen uit de werkpraktijk.

Mensen ervaren allerlei belemmeringen als gevolg van het leven rondom het sociaal minimum. Zo noemt de Nationale Ombudsman (2022) onder meer de ontoereikendheid van het minimumloon, de ingewikkelde wetten en regels waarmee mensen te maken krijgen, de onzekerheid of aan het werk gaan echt loont (armoedeval), het van het kastje naar de muur gestuurd worden en de onvindbaarheid van ondersteunende voorzieningen. Dat is niet te herleiden tot, laat staan op te lossen door, een enkelvoudige ingreep rondom een specifiek probleem. De onderliggende oorzaak is telkens het ontbreken van bestaanszekerheid.

De erkenning dat het probleem ligt bij de bestaansonzekerheid die mensen ervaren, lijkt toe te nemen. Dit besef groeit ook 'in Den Haag'. De ambities van het kabinet zijn duidelijk. Minister Schouten stelt in de kamer brief Aanpak geldzorgen, armoede en schulden (2022) onder meer dat een voldoende en stabiel inkomen de basis is voor een betere borging van bestaans- en inkomenszekerheid. In de zomer van 2022 is door het Kabinet de Commissie herijking sociaal minimum [ingesteld](#). Deze commissie onderzoekt wat verschillende huishoudens typen minimaal nodig hebben om van te leven en om mee te doen in de samenleving. Hiermee geeft het kabinet invulling aan een afspraak in het coalitieakkoord om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken en vast te stellen of dit toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving. Resultaten komen rond de zomer van 2023 beschikbaar en zijn mogelijk een belangrijke stap op weg naar het garanderen van een toereikend bestaansminimum.

Gevolgen voor kinderen

Een van de gevolgen van het ontoereikende bestaansminimum is dat een aanzienlijke groep kinderen opgroeit in armoede. In 2021 waren er circa 209 duizend minderjarige kinderen in een huishouden met een laag inkomen (NJI, 2022). Volgens het criterium van het SCP zijn dit er meer dan 300 duizend (Akkermans en Oudejans, 2022). Dat betekent dat gemiddeld in elke klas twee tot drie kinderen zitten waar thuis (te) weinig inkomen is.

De gevolgen van het opgroeien in armoede zijn veelomvattend. In eerste instantie gaat het om materiële uitsluiting. Armoede heeft daarnaast sociale uitsluiting tot gevolg. De fysieke en geestelijke gezondheid van kinderen hebben eronder te lijden en armoede beperkt hun ontwikkelingsmogelijkheden. Niet alleen de kinderen ondervinden de gevolgen, ook de ouders ervaren bijvoorbeeld stress door de geldzorgen (Akkermans en Oudejans, 2022). En daarmee komen we (terug) bij de constatering dat de aanpak van kinderarmoede niet op zichzelf staat. Het zijn namelijk niet de kinderen die arm zijn,

Armoedebeleid houdt armoede in stand

- hoi
- Vertel
- Ik heb geen geld om rond te komen....
- Wat kun je niet betalen?
- Zorg
- Daar is zorgtoeslag voor
- Huur
- Daar is huurtoeslag voor
- Energie
- Daar is energietoeslag voor
- M'n kinderen...
- Daar is kinderbijslag voor
- Ze hebben van alles nodig
- Daar is het kindgebondenbudget voor
- De opvang
- Daar is kinderopvangtoeslag voor
- Ze hebben een laptop nodig voor school
- Daar hebben we een regeling voor
- Ze willen graag sporten, en ik ook
- Daar hebben we het sportfonds voor
- Maar dan kom ik nog steeds niet rond
- Dan kun je bijzondere bijstand aanvragen
- Maar ik ben alleenstaande ouder
- Daar hebben we de Alo Kop voor
- Weet je hoe duur de tram is?
- Daar hebben we de speciale pas voor
- En m'n eten?
- Voedselbank
- En het ontbijt voor m'n kinderen?
- Kun je sinds gisteren een supermarktbon voor aanvragen
- Maandverband?
- Hebben we gratis uitgiftepunten voor
- Ik vind het moeilijk te overzien
- Daar hebben we een coach voor
- Ik bedoel: al dat geld, al die formulieren
- Daar hebben we een budgetmaatje voor
- Kan ik niet gewoon iets meer per maand krijgen? Dan kan ik het gewoon zelf regelen...Zou me sowieso heel veel tijd schelen.
- Nee. Daarom hebben we al deze regelingen.

(Albert Jan Kruijer op LinkedIn, 31 maart 2023)

het zijn hun ouders die arm zijn. De oorzaken daarvoor zijn onder meer te vinden in het ontoereikend zijn van de hoogte van de bijstandsuitkering, de hoogte van het minimumloon, (de onzekerheid van) tijdelijke contracten en 'gedwongen' zzp-schap. Het Nibud heeft becijferd dat, zonder hulp van de gemeente, een bijstandsuitkering voor een gezin met oudere kinderen iedere maand een tekort van €170 betekent (Vliegthart, 2021). Het Nibud (2020) stelt ook dat het huidige inkomensondersteuningssysteem, waar de ondersteuning van kinderen die in armoede opgroeien onderdeel van uit maakt, onvoldoende is om armoede tegen te gaan. Huygen en Akkermans (2020) laten zien dat ook voor ouders het hebben van werk geen garantie is voor voldoende bestaanszekerheid. Het 'altijd op een richeltje lopen' is voor veel werkende ouders aan de orde van de dag.

Voorzieningen voor kinderen om mee te kunnen doen

Zolang structurele oplossingen voor het garanderen van bestaanszekerheid uitblijven, zijn inspanningen nodig om voor kinderen en gezinnen de gevolgen van het leven met geldzorgen te verzachten. Zowel gemeenten als particuliere initiatieven ondersteunen gezinnen om te bevorderen dat kinderen mee kunnen doen met leeftijdsgenoten, ook al is er thuis te weinig geld voor. Voor de meeste kinderen is het vanzelfsprekend om een fiets te hebben, lid te kunnen worden van voetbalvereniging of naar muziekles te gaan. Dat is zeker niet het geval voor kinderen die opgroeien in een gezin waar een (te) laag inkomen is.

Hoewel het Rijk gemeenten al langer ondersteunt met middelen om te zorgen dat alle kinderen mee kunnen doen met sport en culturele activiteiten (via de zogeheten Aboutaleb-middelen) heeft dit in 2017 een impuls gekregen. Gemeenten krijgen jaarlijks extra financiële middelen, de zogeheten Klijsma-gelden. Uit de evaluatie van de inzet ervan blijkt dat de aandacht voor kinderarmoede vergroot is, de aanpak ervan verbeterd is en er zijn meer voorzieningen gekomen voor deze kinderen. Uit deze evaluatie blijkt echter ook dat een deel van de gemeenten het geld ook voor generiek armoedebeleid gebruikt of zelfs deels voor andere doeleinden inzet (Beerepoot e.a. 2021).

Rechten van het kind: participatie mogelijk maken

Participatie is een van de belangrijkste uitgangspunten van het Kinderrechtenverdrag. De landelijke overheid heeft de plicht om deze participatie mogelijk te maken. De overheid bepaalt dat bepaalde taken decentraal worden uitgevoerd, zoals het uitvoeren van de kindregelingen. Defence for Children concludeert in een verkennend onderzoek naar deze decentralisatie dat de Rijksoverheid tekort schiet in het bestrijden van kinderarmoede en het in bieden van passende zorg en ondersteuning aan gezinnen in armoede (Huls e.a. 2019). De overheid neemt hierin te weinig een (pro-)actieve rol. De Commissie Herijking Sociaal Minimum zal in 2023 haar onderzoeksbevindingen publiceren, waarin zij benoemt wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. De commissie komt hiermee tot uitspraken over de hoogte van het bestaansminimum, waaronder ook sociale participatie valt, voor verschillende huishoudens. Hierbij benoemt ze ook welke voorzieningen daarvoor nodig zijn (zoals bijvoorbeeld een reiskostenvergoeding of de beschikbaarheid van betaalbare woningen). De uitspraken van de commissie hebben daarmee direct betrekking op de mate waarin de overheid participatie van kinderen mogelijk maakt.

Pleisters zijn nodig zolang mensen een onzeker bestaan leiden

De beschikbaarheid en toegang tot voorzieningen voor kinderen vormt een onderdeel van de welhaast onontwarbare kluwen waarin gezinnen in armoede vaak terecht kunnen komen. Onzekerheid over inkomen, prijzen van energie en levensonderhoud, en het wegebbende vertrouwen in de overheid als bondgenoot voor als je het moeilijk hebt (VNG 2022, p.6, Van Geuns, 2022), het is de werkelijkheid waarmee gezinnen dagelijks te maken hebben. Het stelsel van ondersteunende maatregelen draagt bij aan de ingewikkeldheid van het hele systeem, hoe welkom en broodnodig het – vooralsnog - ook is (Akkermans en Oudejans, 2022; Huygen en Akkermans, 2020; Schlette en Eidhof, 2018).

Dit onderzoek

Doel

Doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de ongelijkheid van het aanbod van voorzieningen voor gezinnen en kinderen met geldzorgen. Vervolgens is de vraag: vinden gemeenten en Leergeldstichtingen het wenselijk om deze ongelijkheid te bestrijden? Moet het tot een meer gelijkheid toegang tot ondersteunende voorzieningen te komen? En zo ja, wat is er volgens hen nodig om dit te realiseren? En wie zou daarin welke rol moeten spelen?

Ongelijkheid in toegang tot regelingen bevat meer dimensies dan alleen het aanbod van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld het verschil tussen stad en landelijk gebied. De kosten voor levensonderhoud kunnen er verschillen. Ook de nood aan het type voorziening kan er variëren. Denk daarbij aan vervoerskosten. Hiervoor zal de noodzaak groter zijn in een landelijke regio, waar de afstanden tot vooral de middelbare school doorgaans groter zijn dan in steden. Ook is er verschil in de mate waarin mensen beschikken over een informeel ondersteunend netwerk. De mate waarin inwoners gebruik maken van de aanwezige voorzieningen maakt geen deel uit van dit onderzoek. De vraag welke impact of effect het gebruikmaken van deze voorzieningen heeft voor de gezinnen en kinderen die leven op of onder het wettelijk sociaal minimum, is zeer urgent maar valt eveneens buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Onderzoeksvragen en methode

Wat onderzochten we? Dit onderzoek richt zich op het in kaart brengen van voorzieningen voor kinderen uit gezinnen die in armoede leven. Dat gebeurt door systematisch inzicht te geven over het pakket van deze voorzieningen (wat omvat het?), de hoogte van de vergoedingen (welke bedragen zijn beschikbaar?) en de toegang tot die voorzieningen (wie komt in aanmerking?). Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn meerdere onderzoeksinstrumenten ingezet. De Leergeldstichtingen is gevraagd een enquête in te vullen (64% van de Leergeldstichtingen deed mee). Een internetsearch heeft zicht geboden op het aanbod van voorzieningen door gemeenten (steekproef van 100 gemeenten). Verdieping van de gegevens via de enquêtes en internetsearch is verkregen middels het interviewen van vertegenwoordigers van acht gemeenten en vijf Leergeldstichtingen. Vervolgens zijn twee ronde tafel bijeenkomsten georganiseerd waar zowel gemeenten als Leergeldstichtingen met elkaar in gesprek zijn gegaan.

Leeswijzer

Deze publicatie is de publieksversie van het uitgebreide onderzoeksverslag. Dat verslag is vooral voor Leergeldstichtingen zelf relevant en is bedoeld voor intern gebruik. Deze publieksversie bevat de samenvatting en belangrijkste conclusies, evenals de aanbevelingen van het onderzoek.

Ongelijke toegang tot voorzieningen: samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek laat zien dat er sprake is van landelijke ongelijkheid: het aanbod van voorzieningen voor kinderen uit gezinnen in armoede en ongelijkheid in de voorwaarden voor de doelgroep om er gebruik van te kunnen maken, verschilt per gemeente. De algemene conclusie is dat zelfs de compenserende maatregelen ongelijk verdeeld zijn in Nederland. Oplossingen zijn nodig in structurele aanpakken die bestaanszekerheid garanderen, waarvoor nu ook op landelijk niveau steeds meer erkenning komt. De eerste voorzichtige stappen in die richting lijken gezet. In de tussentijd is het zaak om ervoor te zorgen dat op lokaal niveau de gevolgen van opgroeien in armoede zoveel mogelijk worden verzacht.

Een gelijk aanbod betekent nog niet gelijke kansen

Met het onderzoek willen we enerzijds het pleidooi voor landelijk garanderen van bestaanszekerheid ondersteunen en anderzijds bijdragen aan het optimaliseren en bevorderen van gelijke toegang tot benodigde ondersteuning in gemeenten. De voorzieningen voor kinderen die opgroeien in armoede vormen broodnodige pleisters die er mede voor zorgen dat kinderen zoveel mogelijk mee kunnen doen met leeftijdsgenoten. Maar de pleisters zijn niet overal gelijk en lijken dat ook niet te kunnen zijn. Daarom is deze rapportage, naast een pleidooi om mét elkaar te zorgen voor een gelijke beschikbaarheid van de pleisters, des te meer (en opnieuw) een rapport dat de roep om het garanderen van bestaanszekerheid kracht bijzet.

Samenvatting

De voorzieningen van Leergeldstichtingen zijn over het algemeen aanvullend op wat gemeenten bieden. Mede om die redenen volgt eerst een samenvatting van het aanbod van gemeenten. Het aanbod van gemeenten, Leergeldstichtingen en andere stichtingen en fondsen is complementair: gezamenlijk bieden zij een breed pakket aan voorzieningen voor kinderen die opgroeien in gezinnen met geldzorgen.

Van cultuur en sport tot babyspullen: het aanbod van gemeenten

De meeste gemeenten (90%) werken samen met stichtingen en fondsen die voorzieningen voor kinderen aanbieden. Het verschilt per gemeente hoe de samenwerking vorm krijgt. Er zijn gemeenten die ervoor kiezen om veel zelf te doen. Andere gemeenten laten de uitvoering juist over aan Leergeld en andere stichtingen en fondsen. Soms is de inkomensnorm die de gemeente gebruikt lager dan die Leergeld of andere stichtingen en fondsen toepassen. In sommige gemeenten wordt het lidmaatschap van een sportvereniging vergoed tot een zeker bedrag en vult Leergeld aan als dat nodig is. Het aanbod vanuit de gemeente en de stichtingen en fondsen waarmee de gemeente samenwerkt is complementair. In het sport- en cultuur aanbod zijn grote verschillen te zien: in sommige gemeenten kunnen kinderen kiezen tussen een sport of culturele activiteit, in andere gemeenten is het *en/en*. Behalve een sport en/of een culturele activiteit is daarnaast vaak ook zwemles mogelijk. De bijdragen aan de kosten voor zwemles zijn echter uiteenlopend: sommige gemeenten vergoeden zwemles tot een kind zwemvaardigheid is (zwemdiploma A, B en C), anderen vergoeden een maximum bedrag, soms ook gebonden aan een maximum periode. De Leergeldstichtingen en de Jeugdfondsen Sport en Cultuur houden praktisch allemaal rekening met

specifieke omstandigheden in een gezin. Dit betekent dat er per situatie wordt gekeken naar wat nodig is.

Daarnaast blijkt ook dat het aanbod van voorzieningen en de bedragen die daarmee per jaar gemoeid zijn per gemeente verschillen. Twee uitersten van gemeenten laten zien dat de ene gemeente op het gebied van onderwijs veel meer doet dan de andere gemeente. Kinderen in het primair onderwijs kunnen bij de ruimhartige gemeente maximaal over 575 euro jaarlijks meer aan voorzieningen beschikken dan in de gemeente die weinig doet. Voor kinderen in het voortgezet onderwijs is dit verschil zelfs 1200 euro jaarlijks. Ook de voor computers zijn in de ene gemeente ruimhartiger dan in de andere. Tel daarbij de voordelen van de stadspas op en het feit dat de ruimhartige gemeente een grens van 130% en de gemeente die weinig doet een grens van 120% van het wettelijk sociaal minimum hanteert en de omvang van de verschillen zijn duidelijk.

Van fiets tot laptop: het aanbod van Leergeldstichtingen

Het totaal aantal voorzieningen dat de Leergeldstichtingen aanbieden, loopt behoorlijk uiteen, wat onder meer te maken heeft met het aanbod van voorzieningen door de gemeenten, maar ook met de keuzes en de financiële middelen van Leergeldstichtingen zelf. Sommige gemeenten kiezen er bewust voor veel voorzieningen via Leergeldstichtingen beschikbaar te stellen, aangezien Leergeldstichtingen makkelijker dan de gemeente kunnen doen wat nodig is. Een stichting kan immers flexibeler in de uitvoering zijn en soepeler met gestelde normen of criteria omgaan als de situatie daar om vraagt..

Leergeldstichtingen werken doorgaans voor kinderen en jongeren in de leeftijdsgroep van 4 tot 18 jaar (60%). Bijna 40% biedt ook voorzieningen voor 0 tot 4 en/of voor de groep van 18 tot 21 jaar. Het norminkomen ligt voor meer dan 45% van de stichtingen op 120% van het wettelijk sociaal minimum, voor 7% op 125% en 40% op 130%. Meer dan 80% van de stichtingen wijkt ervan af als de omstandigheden daarom vragen, zoals wanneer het netto besteedbaar inkomen feitelijk lager ligt. Dit illustreert dat Leergeldstichtingen de mogelijkheid nemen om 'te doen wat nodig is'.

Wenselijkheid en mogelijkheid van een basispakket voorzieningen en gelijke inkomensnorm
Hoewel de spreiding groot is en er ook uitgesproken tegenstanders zijn, is over het geheel genomen onder Leergeldstichtingen draagvlak voor het verkleinen van de bestaande verschillen in het plaatselijke aanbod van voorzieningen. Ruim 60% is er voorstander van om te streven naar een basispakket van voorzieningen. Bijna 40% procent is tegen.

Het streven naar een basispakket aan voorzieningen of het standaard uitgaan van het netto besteedbaar inkomen³ krijgen (wat) minder steun dan de uniforme inkomensgrens. Uit onze interviews en de Ronde Tafelgesprekken blijkt dat ook gemeenteambtenaren de bestaande ongelijkheid in het aanbod en toegang tot

³ Dat wil zeggen: het inkomen dat feitelijk beschikbaar is, rekening houdend met bijvoorbeeld schulden of hoge vaste lasten of zorgkosten. Overigens wordt een inkomenstoets veelal achterwege gelaten als meteen duidelijk is dat het gezin tot de doelgroep van Leergeld hoort, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een bijstandsuitkering, schuldenbewind of wanneer het gezin gebruikmaakt van de voedselbank of een door de gemeente verstrekte stadspas.

het aanbod onwenselijk vinden. Leergeldstichtingen en gemeenten benoemen dat dit niet leidt tot gelijke kansen voor kinderen om volwaardig mee te kunnen doen.

Genoemde argumenten tegen het bieden van een basispakket aan voorzieningen zijn drieledig:

- 1) praktisch en met aandacht voor ongewenste en mogelijk deels onbekende neveneffecten (hoe gaan we dat organiseren, levert het meer bureaucratie op en veroorzaakt het een ongewenste nivellering naar een beperkt aanbod?);
- 2) de autonomie van Leergeldstichtingen en de beleidsvrijheid van gemeenten komt in het gedrang (die is nodig om gelijke kansen te kunnen bieden);
- 3) principieel (ongelijkheid is niet op te heffen door het gelijktrekken van regelingen).

Conclusies

In de ene gemeente is het aanbod aan voorzieningen en het geld dat beschikbaar is voor kinderen die opgroeien in een gezin met weinig financiële armslag veel ruimer dan in een andere gemeente. Dit verbreedt de conclusies die de Gemeentelijke Kinderombudsman (2021) eerder trok: de verschillen die zij constateren tussen gemeenten in de regio Rotterdam, doen zich landelijk voor.

Het feit dat de ene gemeente alleen 1 jaar zwemmen vergoedt (voor sommige kinderen niet eens voldoende voor een A-diploma) en een kind in de andere gemeente twee of zelfs drie zwemdiploma's kan halen, laat zien dat de ene gemeente echt meer biedt dan de andere. Net zoals het gegeven dat kinderen soms moeten kiezen tussen lid worden van een sportclub of de muziekschool, terwijl andere gemeenten kinderen toegang tot beide bieden.

Verder is, door verschillen in de inkomensnorm, de doelgroep in de ene gemeente groter dan in de andere. Gemeenten hebben bij een deel van de Leergeldstichtingen invloed op het aanbod en op de gehanteerde inkomensnorm. Tegelijkertijd nemen stichtingen de ruimte om de voorzieningen te bieden die zij nodig achten, eventueel met aanvulling vanuit eigen middelen.

De verschillen zijn niet alleen te verklaren door het verschil in context – of het bijvoorbeeld om een landelijke of meer stedelijke regio gaat. De verschillen in de aanwending van de Klijnsma-gelden dragen ook bij aan verschillen tussen gemeenten. Ten slotte spelen ook politieke keuzes binnen een gemeente een rol.

Grote verschillen in het aanbod en de toegang tot dit aanbod leiden tot kansenongelijkheid. Het gelijktrekken van het aanbod van voorzieningen tussen gemeenten en het hanteren van eenzelfde inkomensnorm kan bijdragen aan de afname van verschillen.

Overigens zijn niet alle verschillen in het aanbod van regelingen en voorzieningen ongewenst: wel als het betekent dat in sommige gemeenten het aanbod erg schraal is en in andere royaal, maar niet wanneer het specifiek afstemmen op de situatie van een gezin leidt tot verschil in aanbod (het ene gezin heeft iets anders nodig en krijgt dan ook iets anders dan het andere gezin). Elk pleidooi om toe te werken naar een meer gelijke toegang tot voorzieningen moet dus worden gezien in het kader van het garanderen van bestaanszekerheid en het bieden van een sociaal minimum dat toereikend is om mee te doen in de samenleving. Dit moet bijdragen aan het borgen van kinderrechten.

Aanbevelingen: ervoor zorgen dat kinderen aan hun rechten toekomen

Bij de uitwerking van deze aanbevelingen pleiten we ervoor het Kinderrechtenverdrag als vertrekpunt te nemen. Alle kinderen hebben recht op participatie en meedoen. In alles zouden de behoeften van het kind en de gezinnen als vertrekpunt moeten dienen. Dit is een verantwoordelijkheid die alle gemeenten op zich moeten nemen. Om volwaardig te kunnen participeren is een basispakket aan voorzieningen nodig, waarvan alle kinderen gebruik moeten kunnen maken. Het viel buiten de scope van dit onderzoek, maar we noemen het nogmaals: deze regelingen en voorzieningen moeten makkelijk vindbaar zijn en eenvoudig toegankelijk. Wie precies voor het aanbod en de toegang daartoe zorgt en welke inspanningen en kosten daarmee gemoeid zijn, is een lokale opgave. Per gemeente (of regio) kunnen andere voorzieningen nodig zijn om tot participatie te komen. En hierbij geldt ook dat het nodig is om uit te gaan van wat nodig is, geen harde inkomenseisen maar de situatie van een gezin beoordelen (met inachtneming van schulden, de hoogte van de vaste lasten en andere relevante dimensies zoals bijvoorbeeld hoge noodzakelijk zorg- of reiskosten). Het komt het kind ten goede wanneer de ondersteuning in natura wordt aangeboden, naast een stadspas of meedoenregeling die het gezin in staat stelt om ook (deels) zelf te kiezen waar ze geld aan willen besteden. Eenvoud, toegankelijkheid en werken vanuit vertrouwen vormen de basis, zonder uitgebreide en vaak ingewikkelde aanvraagformulieren en toetsing vooraf. Hierbij noemen we de noodzaak om de complexiteit van het stelsel en de ingewikkelde toegang tot alle voorzieningen te reduceren. Regelingen moeten eenvoudiger toegankelijk zijn en de inkomensvoets zou niet telkens bij (nieuwe) aanvragen moeten worden afgenomen, als al bekend is (bijvoorbeeld bij gemeente of voedselbank) dat het inkomen laag is. Omdat voor gezinnen niet altijd duidelijk is welke ondersteuning beschikbaar is, hoe je ervoor in aanmerking komt en wat de criteria zijn, is het van belang dat regelingen en voorzieningen beter vindbaar en toegankelijker zijn. Goede samenwerking tussen lokale partijen en/of bundeling van het aanbod is hiervoor nodig.

De aanbevelingen richten zich op de overheid (VNG en gemeenten) en op Leergeldstichtingen en Leergeld Nederland. Dit is een pleidooi voor complementariteit, toegankelijkheid en flexibiliteit in en van het aanbod in gemeenten, waarbij gemeenten, Leergeldstichtingen (en andere fondsen en stichtingen) elkaar aanvullen, vanuit een kinderrechtelijk kader en met als gedeeld vertrekpunt: wat heeft een kind nodig om mee te kunnen doen in de samenleving?

Lokale overheid

De VNG publiceerde in 2023 het essay 'Bestaanszekerheid als belofte', waarin zij onder meer wijst op de noodzaak van een voldoende hoog wettelijk sociaal minimum. Deze belofte van inkomenszekerheid is een langere termijn perspectief. Als korte termijn maatregelen, in afwachting van structurele oplossingen, doen we de volgende aanbevelingen:

- Agendeer de bestaande en ongewenste verschillen in gemeentelijk aanbod aan voorzieningen.

- Uitgangspunt is het doen wat nodig is om daarmee de rechten van het kind te waarborgen. Dit vraagt om aan te sluiten bij wat gezinnen nodig hebben. Bespreek met gemeenten (de leden van de VNG) hoe dit gerealiseerd kan worden, waarbij lokale samenwerking en complementariteit het uitgangspunt is.
- Benut de Klijnsmagelden daadwerkelijk en volledig aan het aanpakken van kinderarmoede, waaronder ook het bieden van voorzieningen voor kinderen die opgroeien in armoede valt.
- VNG en/ of Divosa: faciliteer kennisdeling en uitwisseling van goede voorbeelden en effectieve aanpakken. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de wens die bij gemeenten en Leergeldstichtingen leeft.

Leergeld Nederland en Leergeldstichtingen

- Blijf je als Leergeld onderscheiden van gemeenten door je eigen positie (onafhankelijk, autonoom, aansluitend op de lokale context) te benadrukken. Die geeft handelingsvrijheid om kinderen die opgroeien in huishoudens met weinig financiële armslag op een gepaste manier te ondersteunen, met oog voor wat er voor specifiek die huishoudens nodig is, vanuit hun perspectief.
- Aanbeveling voor Leergeld Nederland: formuleer in samenspraak met de Leergeldstichtingen een basisaanbod van voorzieningen waartoe kinderen in elke gemeente toegang moeten hebben. Dit kan in de vorm van een landelijke richtlijn, waarin het aanbod van gemeenten en Leergeldstichtingen elkaar lokaal aanvullen. Er is, zo bleek uit ons onderzoek, draagvlak voor. In dat pakket kunnen de (reeds ontwikkelde) landelijke richtlijnen voor een inkomenstoetsing worden opgenomen. Daarbij is het netto besteedbare inkomen het uitgangspunt.
- Leergeldstichtingen kunnen met dit rapport in gesprek met gemeenten over het realiseren van een (ruimer) aanbod van voorzieningen of over het verruimen van de inkomensgrenzen. Ze kunnen in gesprek over het bieden van een basisaanbod wanneer dat nog niet is geborgd. Bijvoorbeeld over 'het opvullen van de gaten' in het voorzieningenaanbod van gemeenten door Leergeld. Onder dit basisaanbod vallen voor het PO en VO tenminste: een fiets, laptop en schoolspullen, sport- en cultuuraanbod, naast zwemles ABC. Streven zou moeten zijn dat gemeenten, Leergeldstichtingen en eventueel andere lokale fondsen complementair zijn in het realiseren van dit minimale aanbod.
- Als het minimale voorzieningenaanbod niet samen met de gemeente gerealiseerd kan worden, kunnen aanvragen via Kinderhulp⁴ een mogelijkheid zijn om dit toch te realiseren. Leergeldstichtingen kunnen wellicht vaker gebruikmaken van (aanvullende) voorzieningen die Kinderhulp biedt, als hun (personele) mogelijkheden dat toelaten. Zo kunnen gezinnen gebruikmaken van benodigde voorzieningen, mochten die buiten het aanbod van gemeenten en Leergeld vallen.

⁴ Kinderhulp is een van de landelijke samenwerkingspartners van Leergeld. Kinderhulp is een landelijk fonds met eigen richtlijnen, dat een vangnet biedt wanneer andere instanties niet kunnen helpen.

- Ga bij het verstrekken van voorzieningen uit van het netto besteedbaar inkomen (realistisch budget) en niet van vaste normbedragen (fictief budget). Biedt vergoedingen in natura of regel toegang tot de voorziening. Als voorbeeld zwemles: biedt zwemles aan, in plaats van een (maximum) budget voor zwemles. Dit kan bijdragen aan gelijke kansen op zwemvaardigheid (zwemdiploma A, B en C).

Naar gelijke toegang?

Dit rapport heeft aangetoond dat het uitmaakt waar je wieg staat of en in welke mate je als kind toegang hebt tot voorzieningen die het mogelijk maken gewoon mee te doen ondanks dat de financiële ruimte thuis klein is. Een gelijk aanbod betekent nog geen gelijke kansen. Het gaat bijvoorbeeld ook om toegankelijkheid en vindbaarheid van voorzieningen. Daarnaast zijn we ons ervan bewust dat gelijkheid van het aanbod maar een aspect is van ongelijkheid die bestaat tussen kinderen die opgroeien in armoede. Om ongelijkheid te bestrijden is meer nodig. Dit hangt samen met het kunnen garanderen van bestaanszekerheid.

Een bijstandsuitkering biedt voor een gezin met oudere kinderen onvoldoende inkomen om iedere maand het huishoudboekje sluitend te krijgen: zonder hulp van de gemeente of andere voorzieningen komen zij structureel 170 euro tekort (Vliegthart, 2021). Voor deze gezinnen zou die 170 euro per maand aan extra inkomen veel leed kunnen voorkomen. Zolang bestaanszekerheid niet fundamenteel geregeld is, moeten we ten minste zorgen dat kinderen kunnen meedoen. Want dat immers, is een van de rechten het kind en daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ons allemaal.

Met dit rapport hopen wij een bijdrage te leveren aan het met elkaar in gesprek gaan over wat partijen, lokaal en landelijk, kunnen doen om ervoor te zorgen dat kinderen gelijke toegang hebben tot voorzieningen die zij nodig hebben om mee te kunnen doen. En daarmee alle partijen te stimuleren wat in hun macht ligt om kinderrechten te verwezenlijken.

Literatuur en verder lezen

's Jongers, T. (2022). De term 'energiearmoede' verhuult het werkelijke probleem: structurele armoede. De Correspondent.

<https://decorrespondent.nl/13278/de-term-energiearmoede-verhuult-het-werkelijke-probleem-structurele-armoede/39816088655178-802bd15c>

Akkermans, Catelijne en Ans Oudejans (2022). 'Met m'n hoofd boven water in plaats van kopje onder'. Impact van de ondersteuning vanuit de bij Sam& aangesloten fondsen op het leven van kinderen en jongeren die opgroeien in armoede.

<https://www.samenvoorallekinderen.nl/media/1895/juni-2022-rapport-impactonderzoek-met-mn-hoofd-boven-water-in-plaats-van-kopje-onder-sam-voor-alle-kinderen.pdf>

Beerepoot, Rachel, Leon Heuzels, Silvia Bunt en Jodi Mak (2021). *Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede*. Enschede: I&O-research.

https://065.wpcdnnode.com/ioresearch.nl/wp-content/uploads/2021/07/io-research_vervolgevaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderarmoede.pdf

Commissie herijking sociaal minimum. 2022.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/08/kabinet-stelt-commissie-in-die-sociaal-minimum-gaat-onderzoeken>

en:

<https://www.bkr.nl/nieuws/2022/11/is-herijking-sociaal-minimum-noodzakelijk/>

Cooper, Kerris en Kitty Stewart (2017). Does money affect children's outcomes? An update. Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE/203

<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper203.pdf>

Gemeente Den Haag (2021). Armoedemonitor. Omvang en kenmerken van de minimapopulatie en bereik van Haagse minimaregelingen. Gemeente Den Haag, Dienst SZW/team onderzoek.

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/11170660/1/RIS311483_Bijlage_2

Gemeentelijke Kinderombudsman (2021). Wie, wat, waar? Onder de loep gemeentelijke regelingen voor kinderen in armoede. Rotterdam.

<https://www.kinderombudsmanrotterdam.nl/web/uploads/2021/01/rapport-Onder-de-loep-gem-armoederegelingen-voor-kinderen.pdf>

Huls, E., C. Roso en C. van de Wetering (2019). *Kansen voor kinderen: een postcode-tombola? Een verkennend onderzoek naar gelijke toegang tot voorzieningen voor kinderen in Nederland die opgroeien in armoede*. Defence for Children | Save the Children.

<https://www.savethechildren.nl/sci-nl/files/44/44dc8de5-8f9b-4590-9c9a-54fb0cf09a84.pdf> en

https://www.defenceforchildren.nl/media/4076/twopager_armoede_a4.pdf

Huygen, Astrid en Catelijne Akkermans (2020) 'Altijd op een richeltje lopen' Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens.

<https://www.leergeld.nl/altijd-op-een-richeltje-lopen>

I&O Research (2021). Vervolgevaluatie bestuurlijke afspraken kinderarmoede. Enschede, april 2021

https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2021/07/io-research_vervolgevaluatie-bestuurlijke-afspraken-kinderarmoede.pdf

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989)

<https://www.kinderrechten.nl/professionals/kinderrechten/>

Nationale Ombudsman (2022). Sociale minima in de knel. Reflectie. 17 oktober 2022.

https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20220167%20Sociale%20minima%20in%20de%20knel_0.pdf

NIBUD (2022). Rapport Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden.

<https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-rondkomen-en-betalingsproblemen-2022/>

Nibud (2021). Rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten.

Geraadpleegd 22 maart 2023. <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-analyse-vijf-jaar-armoedebeleid-in-tachtig-gemeenten-2021/>

NJI (2022). Cijfers over armoede in gezinnen

<https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen#kinderen-in-armoede-per-gemeente>

SCP (2018). Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/10/03/als-werk-weinig-opbrengt>

Schlette, N. en B. Eidhof (2018). Leergeld doet ertoe. Eindrapportage onderzoek naar waardering van de Leergeld aanpak. IPW/ Schoolstrijd.

<https://www.leergeld.nl/leergeld-doet-ertoe>

Schouten, C.J. (2022, 12 juli). Aanpak geldzorgen, armoede en schulden

[Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6b3b1f4caacf55dd31f7f7ef473d65702c112fb2/pdf>

SER (2017). Opgroeien zonder armoede. Advies 17/03. Den Haag: Sociaal

Economische Raad. <https://www.ser.nl/nl/publicaties/opgroeien-zonder-armoede>

Simonse, Olaf, Gabry Vanderveen, Lotte van Dillen, Wilco van Dijk & Eric van Dijk (2022). Waarom mensen geen gebruik maken van sociale voorzieningen.

<https://sociaalbestekpremium.nl/sociaal-bestek-2022-editie-6-auteurseditie-blstdfiexk/waarom-mensen-geen-gebruik-maken-van-sociale-voorzieningen/>

Volledig rapport: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12849>

Van Geuns, R. (2022). Vertrouwen en bestaanszekerheid: wensdroom of noodzaak? Amsterdam: HVA.

<https://www.hva.nl/binaries/content/assets/subsites/kc-mr/armoede-interventies/vertrouwen-en-bestaanszekerheid--wensdroom-of-noodzaak-fb.pdf?1667297483768>

Visser, S., Strijker, D., Edzes, A., & Rijnks, R. (2019). *Onderzoek Intergenerationele Armoede: voortgangsrapportage 2017-2019*. Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. <https://research.hanze.nl/en/publications/onderzoek-intergenerationele-armoede-voortgangsrapportage-2017-20>

Vliegthart, A. (2021). Bijstandsgezinnen komen 170 euro per maand tekort. Amsterdam: MUG, juni 2021 <https://www.mugmagazine.nl/bijstandsgezinnen-komen-170-euro-per-maand-tekort/>

VNG (2023). Bestaanszekerheid als belofte. Naar een lokale agenda bestaanszekerheid. Essay. <https://vng.nl/sites/default/files/2023-03/bestaanszekerheid-als-belofte-essay-vng-20230329.pdf>

VNG (2019). Gemeenten: een toekomst zonder werkende armen. Position paper voor het Rondetafelgesprek Werkende Armen 7 maart 2019 https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/vng_position_paper_voor_rondetafelgesprek_werkende_armen_7_maart_2019.pdf