



Brief Rekenkamer BEL

Kinderen uit kansarme gezinnen, september 2017

Inleiding

Onder de noemer sociaal domein heeft de Rekenkamer BEL op 19 mei 2017 een negental vragen gesteld aan de colleges over de besteding van het budget voor kinderen uit arme gezinnen. Dit specifieke onderzoeksonderwerp werd door raadsleden geopperd tijdens de fractiebezoeken van de Rekenkamer. Het betreft de besteding van € 100 miljoen aan extra middelen die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid landelijk structureel beschikbaar heeft gesteld voor armoedebestrijding bij kinderen uit arme gezinnen (brief Ministerie van SZW van 20 september 2016 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk 2016-0000201246). Dit extra budget staat ook bekend als de 'Klijnsmagelden'.

In 2014 leefden meer dan 421.000 kinderen in een huishouden met een laag inkomen, waarvan 131.000 al vier jaar of langer.¹ Een deel van deze kinderen kan vanwege geldproblemen niet naar muziekles of zich aansluiten bij een sportclub. De extra middelen zijn bedoeld om de participatie van deze kinderen in de samenleving te stimuleren. Het is bestemd voor de aankoop van benodigdheden om een bezigheid te kunnen uitoefenen. Te denken valt aan bekostiging van sportkleding, aankoop van een instrument, verjaardagsfeestje, schoolreis etc. De doelgroep bestaat uit kinderen van 0 tot 18 jaar uit gezinnen met een laag besteedbaar inkomen, die door geldgebrek niet kunnen meedoen met activiteiten op het gebied van sport of cultuur, met sociale activiteiten op school of in hun vrije tijd. De ondersteuning wordt in natura aangeboden, om er zeker van te zijn dat de middelen daadwerkelijk bij de kinderen terecht komen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebeleid en weten welke partijen nodig zijn voor een integrale aanpak en intensieve samenwerking om kinderen uit deze doelgroep te bereiken. 85 miljoen euro is via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten ter beschikking gesteld, verdeeld naar rato van het aantal kinderen dat in een gezin met een laag inkomen opgroeit. Daarnaast stelt de rijksoverheid 14 miljoen euro beschikbaar voor landelijke en regionale initiatieven om kinderen te ondersteunen die vanwege leeftijd, schaamte, gezondheid of gezinsomstandigheden belemmerd worden de weg naar de gemeenten te vinden.

Gemeenten worden opgeroepen de bestaande infrastructuur te benutten en te optimaliseren. Tevens worden zij opgeroepen kinderen actief te betrekken bij de vormgeving en de aanpak van deze maatregel. VNG en Ministerie van SZW hebben bestuurlijk afgesproken dat de gemeenteraden door het college gerapporteerd worden over de inzet van middelen, instrumenten en behaalde resultaten (Bestuurlijke afspraken VNG-SZW, Kansrijk opgroeien voor alle kinderen in Nederland, 11 november 2016).

Vragen

De Rekenkamer BEL wil weten hoe de gemeenten dit beleidsinitiatief van de rijksoverheid uitvoert. Daarvoor heeft de rekenkamer de volgende vragen gesteld aan de colleges van de BEL-gemeenten:

¹ Er zijn verschillende definities van armoede. Voor de definitie van huishoudens met een laag inkomen is bij dit beleid uitgegaan van de definitie van het CBS. Deze hanteert een vast koopkrachtbedrag georiënteerd op het sociaal minimum. Vertrekpunt is de lage inkomensgrens van een alleenstaande, en voor meerpersoonshuishoudens wordt deze aangepast voor omvang en samenstelling. Zie: CBS, Armoede en uitsluiting 2015.

1. Is bekend hoeveel kinderen in gezinnen met een laag inkomen aanwezig zijn in de afzonderlijke BEL-gemeenten? Zo ja, om hoeveel kinderen gaat het?
2. Welke regelingen zijn er in de BEL-gemeenten om kinderen uit de doelgroep, gezinnen met een laag inkomen, te ondersteunen?
3. Hoeveel middelen hebben de afzonderlijke BEL-gemeenten gekregen van de 85 miljoen euro uit de decentralisatiegelden in het kader van deze regeling voor kinderen uit deze doelgroep.
4. Op welke manier(en) gaan de gemeenten ervoor zorgen dat de middelen daadwerkelijk bij de kinderen uit de doelgroep terecht komen?
5. Is er sprake van een zogenoemd kindpakket, waarin de regelingen gebundeld zijn? Zo ja, hoe is de aanvraag voor een kindpakket geregeld?
6. Welke maatschappelijke organisaties worden betrokken bij het beleid om kinderen uit de arme gezinnen te ondersteunen?
7. Worden de kinderen uit de doelgroep betrokken bij de uitvoering van dit beleid?
8. Worden de gemeenteraden geïnformeerd over de inzet van middelen, instrumenten en behaalde resultaten? Zo ja, wanneer en hoe gebeurt dat.
9. Welke initiatieven zijn er (landelijk en bovenlokaal) om kinderen in de BEL-gemeenten te bereiken die voor de gemeente lastig te bereiken zijn?

Beantwoording van de vragen

Op basis van informatie van de Rijksoverheid weten de gemeenten hoeveel kinderen in gezinnen met een bijstandsuitkering leven en hoeveel in gezinnen met kans op armoede. In onderstaande tabel zijn de aantallen opgenomen. In de vierde kolom zijn de middelen opgenomen die de afzonderlijke BEL-gemeenten gekregen hebben van de € 85 miljoen uit de decentralisatiemiddelen in het kader van de regeling voor kinderen uit kansarme gezinnen.

Tabel 1. Aantallen kinderen in gezinnen met een bijstandsuitkering, in gezinnen met kans op armoede en de (extra) decentralisatiegelden voor kinderen uit de doelgroepen, 2017 t/m 2021.

	Kinderen in gezinnen met een bijstandsuitkering	Kinderen uit gezinnen met kans op armoede	Middelen per jaar 2017 - 2021
Blaricum	87	273	€ 39.913
Eemnes	54	165	€ 28.731
Laren	46	254	€ 42.181
Totaal	187	692	€ 110.825

De gemeenten geven aan dat gezinnen die een bijstandsuitkering ontvangen en gezinnen die een bijzondere bijstandsuitkering aanvragen in beeld zijn. Daarnaast zijn er gezinnen waarvan de gemeente niet weet dat zij in armoede leven. Dat heeft er onder andere mee te maken dat gezinnen in kleine gemeenten/gemeenschappen armoede eerder ontkennen dan bevestigen, volgens de gemeenten. Om deze gezinnen te bereiken doen de BEL-gemeenten een beroep op het signaleringsvermogen van partners en intermediairs, zoals scholen, kerken, huisartsen, sportverenigingen, voedselbank, bibliotheek enz.

De BEL-gemeenten hebben de volgende regelingen voor kinderen uit de doelgroep:

- Jeugdsportfonds (BEL-gemeenten)
- Jeugdcultuurfonds (Blaricum en Laren)
- Computerregeling en internetabonnement voor gezinnen met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm
- Maatwerk vanuit de bijzondere bijstand, met als uitgangspunt dat dit bijdraagt aan de deelname van het kind aan de samenleving

De BEL-gemeenten onderzoeken of de huidige doelgroep, kinderen uit gezinnen met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm, uitgebreid moet worden tot gezinnen met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm. Dit om te voorkomen dat gezinnen, door de mogelijkheid voor de kinderen om te participeren extra kosten moeten maken (bijv. abonnement sportvereniging), niet alsnog onder 110% van de bijstandsnorm komen.

Om ervoor te zorgen dat de middelen daadwerkelijk bij de doelgroep terecht komt verstrekken de BEL-gemeenten uitsluitend vergoedingen in natura of op basis van een factuur. Dat gebeurt nu ook al voor de aanschaf van een computer.

Vooralsnog kennen de BEL-gemeenten geen apart kindpakket, waarin de diverse regelingen gebundeld zijn. De gemeenten geven aan hierin naar maatwerk te streven, omdat ieder kind iets anders nodig heeft om te participeren.

De gemeenten geven aan zo breed mogelijk maatschappelijke organisaties in te zetten bij het beleid om kinderen uit arme gezinnen te ondersteunen. Dat zijn onder andere scholen, sportverenigingen, centra voor Jeugd en Gezin, voedselbank, vluchtelingenwerk, bibliotheek, huisartsen, kerken enz. Tegelijkertijd geven de gemeenten aan dat het lastig is voor ouders en kinderen om de problematiek van armoede te delen.

Deze overweging speelt ook mee bij de keuze om kinderen niet te betrekken bij de uitvoering van het beleid: "Vragen beantwoorden over armoede die je liever ontkent in relatief kleine gemeenten kan onzes inziens behoorlijk confronterend zijn voor relatief jonge kinderen." Gemeenten geven aan wel te kijken naar programma's op school (bijvoorbeeld over hoe om te gaan met geld) of een onderzoek van het Verwey-Jonker instituut. Daarin geven kinderen anoniem hun visie op armoede. Uit dat onderzoek blijkt volgens de gemeenten dat armoede bij kinderen integraal in armoedebeleid zou moeten worden opgenomen. Veel zaken zouden voor ouders geregeld kunnen worden, opdat er meer (financiële) ruimte ontstaat voor kinderen.

De gemeenteraden krijgen tweejaarlijks gerapporteerd over de bestedingen en de resultaten van de bestaande regelingen. Bij trendverschuivingen wordt het beleid bijgesteld. De gemeenten geven aan over de inzet van de extra middelen in gesprek te zijn met de hiervoor genoemde partners en intermediairs. Daarvoor komt na het zomerreces een beleidsvoorstel van HBEL naar de gemeenteraden. Gemeenten geven aan dat daarin de 'couleur locale' te herkennen zal zijn.

Overwegingen

De rekenkamer heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de antwoorden op de gestelde vragen over de besteding van het extra budget voor participatie van kinderen uit kansarme gezinnen. Dit betreft een belangrijk maatschappelijk vraagstuk dat stevig onderschat wordt, zo blijkt uit de jaarlijkse Kansmonitor van het Kansfonds. De helft van de Nederlanders weet niet dat ook in Nederland veel kinderen opgroeien in gezinnen waar armoede heerst. Bijna een kwart van de 1.200 respondenten van die monitor schatte het armoedeprobleem twee keer te laag in (zie www.kansfonds.nl).

De antwoorden van de gemeenten laten zien dat de BEL-gemeenten op een consciëntieuze wijze de extra middelen willen gaan inzetten voor de doelgroep en daarbij overleg willen plegen met de daarvoor geëigende maatschappelijke partners. De rekenkamer kijkt uit naar het HBEL-brede beleidsvoorstel dat na het zomerreces aan de raden zal worden aangeboden.

Op drie punten wil de rekenkamer reageren en de gemeenteraden overwegingen meegeven bij de kaders voor besteding van de middelen voor participatie van kinderen in armoede:

1. De BEL-gemeenten geven aan vooralsnog geen apart kindpakket in te willen richten, omdat ieder kind iets anders nodig heeft om te participeren. De rekenkamer onderschrijft het uitgangspunt dat maatwerk bij armoedebestrijding en participatie nodig is. Er zijn echter verschillende vormen van kindpakketten, die ook maatwerk bieden (zie bijvoorbeeld kindpakketwijzer.nl.) Van een 'informerende' bundeling van bestaande gemeentelijke regelingen, een verwijzend platform van bestaande regelingen tot een zelfstandig (en activerend) instrument binnen het armoedebeleid. Deze hebben ieder voor zich voor- en nadelen, en daarin zou, op basis van de voornemens in armoedebeleid een beredeneerde keuze gemaakt kunnen worden.
2. De BEL-gemeenten geven aan een onderzoek uit te laten voeren naar uitbreiding van de doelgroep met gezinnen met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm. Dit om te voorkomen dat gezinnen, door extra participatiekosten, alsnog onder de 110% van de bijstandsnorm uitkomen. Er zijn gemeenten die onderzoeken of die grens niet nog hoger opgetrokken moet worden, tot 125% of zelfs 130% van de bijstandsnorm. De rekenkamer geeft de raden in overweging hierop scenario's te laten ontwikkelen om een overwogen keuze te maken en om bij elke doelgroepgrens te bezien welke effecten met de middelen en beleidsvoornemens worden gesorteerd.
3. Tot slot wil de rekenkamer een overweging meegeven bij de voornemens van de gemeenten om kinderen niet direct te betrekken bij de uitvoering van het beleid en beleid voor bevordering van participatie van kinderen in armoede in het integrale armoedebeleid op te nemen. De gemeenten geven aan dat zaken regelen voor de ouders meer (financiële) ruimte biedt voor kinderen. Het gegeven dat zaken regelen voor de ouders niet automatisch leidt tot meer (financiële) ruimte voor kinderen is aanleiding voor een van de uitgangspunten van de zogenoemde 'Klijnsmagelden'. Namelijk om de middelen direct en in natura bij de kinderen uit de doelgroep terecht te laten komen. En dat uitgangspunt houdt direct verband met een ander uitgangspunt, namelijk het betrekken van kinderen bij de uitvoering van het beleid. De gemeenten geven aan dat kinderen niet graag te koop lopen met deze problematiek. Maar er zijn verschillende manieren waarop kinderen gevraagd kan worden anoniem mee te denken om de middelen bij hen te laten landen, zoals via een enquête op internet.

De rekenkamer verwacht met deze rekenkamerbrief de gemeenteraden van dienst te zijn geweest bij de besluitvorming rond de besteding van het budget voor kinderen uit arme gezinnen.

Nawoord

Deze rekenkamerbrief is een ander product dan de raden van de Rekenkamer BEL gewend zijn. Het is geen onderzoek naar leerpunten op basis van een afgeronde uitvoering van beleid, een zogeheten 'ex post'-onderzoek. Deze rekenkamerbrief is gebaseerd op een 'ex ante'-onderzoek, naar een beleidsveld dat nog in ontwikkeling is en waarop nog besluitvorming moet plaatsvinden. Deze werkwijze getuigt van een bredere opvatting van rekenkamerwerk, die erop gericht is de raden te voorzien van een breder perspectief en/of aanvullende informatie. De rekenkamer wil deze werkwijze graag met de raden evalueren.