

Vergaderjaar 2009–2010

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 186

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2010

In 2007 hebben de minister voor Jeugd en Gezin en ik het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd een onderzoek te doen naar sociale uitsluiting bij kinderen. Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, de rapportage van het verrichte onderzoek *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden*, aan.¹

Meer feitelijke kennis nodig sociale uitsluiting kinderen

Feitelijke kennis over sociale uitsluiting van kinderen in Nederland is beperkt. Dat was de aanleiding om het onderzoek te doen. Er is een meer diepgaande analyse als basis voor beleidsvorming nodig. Daarom hebben wij het SCP in 2008 verzocht het onderzoeksproject *Armoede en sociale uitsluiting bij kinderen* te beginnen. Het SCP is daarin gevraagd de volgende twee vragen te beantwoorden:

1. Hoeveel (arme) kinderen doen om financiële redenen maatschappelijk niet mee?
2. In welke mate verhogen armoede en andere factoren de kans op sociale uitsluiting bij kinderen?

Daarnaast willen wij van het SCP vooral weten hoe armoede en sociale uitsluiting van kinderen met elkaar samenhangen en waar uitsluiting nog meer (mee) samenhangt, met welke kenmerken van ouders en kinderen en via welke mechanismen sociale uitsluiting tot stand komt. Hierbij horen deelvragen als: Is armoede intergenerationeel overdraagbaar? In welke mate leidt armoede tijdens de jeugd tot sociale uitsluiting tijdens de (jong) volwassenheid? Welke mechanismen liggen hieraan ten grondslag? Op deze deelvragen geeft het SCP in haar zogenaamde «litteken»-onderzoek antwoord. Dit onderzoek verschijnt naar verwachting in 2011.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

SCP-onderzoek: sociale uitsluiting gaat over meer dan geld

Omvang sociale uitsluiting kinderen nader onderzocht

Het SCP heeft voor de eerste vraag al een eerste onderzoek gedaan (nulmeting 2008). De resultaten staan in het eerder gepubliceerde rapport *Kunnen alle kinderen meedoen?* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 515, nr. 150). Dit onderzoek stelt onder meer vast dat in 2008 circa 66.000 kinderen uit arme gezinnen vanwege financiële redenen niet participeerden. In maart 2011 ontvangt u de vervolgmeting van het SCP.

Het rapport dat u nu ontvangt beschrijft de uitkomsten van een verdiepend onderzoek naar de omvang en achtergronden van sociale uitsluiting bij kinderen van 5 tot en met 17 jaar. Het SCP gaat hierin een stapje verder door niet alleen te kijken naar deelname aan sport, cultuur en verenigingsleven, maar ook naar andere vormen van sociale participatie van kinderen en andere aspecten van sociale uitsluiting. Zo kan het SCP beter inschatten hoeveel kinderen in verschillende opzichten sociaal uitgesloten zijn, maar ook de voornaamste achtergronden en mechanismen van sociale uitsluiting bij kinderen in kaart brengen. Dit levert daarom andere cijfers op dan de «nulmeting».

Het SCP gaat voor de definitie van «sociale uitsluiting» bij kinderen uit van vier dimensies, te weten:

- *sociale participatie* als kinderen niet op een sport of hobbyclub zitten, vrijwel nooit uitstapjes maken of op vakantie gaan, weinig met vrienden thuis afspreken of geen verjaardagen vieren;
- *materiële achterstelling* als kinderen bijvoorbeeld om financiële redenen geen nieuwe kleding of schoenen krijgen en geen verjaardagsfeestje vieren;
- *sociale rechten* van kinderen zijn niet verzekerd als er in hun buurt weinig speel- en ontmoetingsplekken zijn, en wanneer er sprake is van overlast, onveiligheid en weinig sociale cohesie;
- *normatieve integratie loopt achter* als kinderen regels van de school (spijbelen, geschorst worden) of de samenleving (plegen van diefstal, openbare vernieling) overtreden.

Het SCP heeft voor elk van de vier aspecten van sociale uitsluiting bij kinderen een meetinstrument ontwikkeld en een overkoepelende maatstaf. Deze overkoepelende maatstaf omvat de combinatie van weinig sociale participatie, materiële achterstelling en in een onveilige of onprettige buurt wonen.

De normatieve integratie – dat mensen gangbare normen naleven – is bij deze maatstaf buiten beschouwing gelaten. Die geldt veel minder voor heel jonge kinderen en wordt veel minder sterk bepaald door financieel-economische en sociaal-cognitieve kenmerken van ouders dan de andere aspecten.

Volgens de gecombineerde maatstaf van de drie genoemde factoren zijn 61.000 kinderen (3%) tamelijk tot zeer sociaal uitgesloten. Worden ook de enigszins uitgesloten kinderen meegeteld dan betreft het 273.000 kinderen (11%). Deze percentages zijn gebaseerd op het totale aantal kinderen in de leeftijd van 5–17 jaar (circa 2,5 miljoen).

Risicofactoren sociale uitsluiting liggen ook buiten armoede

De onderzoekers van het SCP beschrijven verder een aantal risicofactoren die van invloed zijn op sociale uitsluiting. De kans op sociale uitsluiting is groter wanneer:

- een kind in een arm gezin leeft,

- van niet-westerse herkomst is,
- deel uitmaakt van een eenoudergezin en
- ouders heeft met een laag opleidingsniveau, zonder betaalde baan, met een hoge mate van materiële achterstelling of met een geringe mate van sociale participatie.

Materiële achterstelling betekent: het door geldgebrek bepaalde essentiële zaken moeten missen, zoals: geld voor nieuwe schoenen en kleding, voor verjaardagen en cadeautjes en schoolkosten, maar ook het niet kunnen deelnemen aan sport- en culturele activiteiten vanwege geldgebrek.

Het SCP constateert dat armoede weliswaar een belangrijke schakel is in de keten die leidt tot uitsluiting, maar dat sociale uitsluiting zich ook voordoet bij niet-arme kinderen. Armoedebestrijding alleen is daarom niet voldoende om sociale uitsluiting bij kinderen tegen te gaan. Het SCP concludeert voorts een laag inkomen leidt niet per definitie tot (financiële) problemen. Beleid tegen sociale uitsluiting zou zich *tevens* moeten richten op andere factoren, zoals: schulden van ouders of hun geringe deelname in de samenleving. Het SCP vindt daarom dat sociale uitsluiting een nog bredere aanpak verdient, zowel op rijksniveau als bij gemeenten.

Het onderzoek leidt samenvattend tot de volgende conclusies:

- Sociale uitsluiting van kinderen heeft ten eerste niet alleen te maken met de financiële toegankelijkheid tot het sport- en cultuuraanbod, maar ook met meer sociale aspecten. Bijvoorbeeld: sociale contacten met andere kinderen in algemene zin, het organiseren van een verjaardagsfeest, wonen in een (onveilige) buurt waar voor kinderen weinig te doen is, gedrag vertonen dat maatschappelijk ongewenst wordt geacht.
- Een belangrijke reden voor sociale uitsluiting van kinderen ligt, ten tweede, bij de materiële achterstelling en (gebrek aan) sociale participatie van de ouders.

Het SCP beschrijft twee «routes» naar sociale uitsluiting: de *financieel-economische* route en de *sociaal-cognitieve* route. De financieel-economische route verklaart ongeveer *twee derde* van de variëteit in sociale uitsluiting bij kinderen. De belangrijkste vijf factoren hierin zijn: materiële achterstelling bij de ouders, een niet-westerse herkomst, een laag inkomensniveau, het leven in een eenoudergezin, het hebben van ouders zonder betaald werk. De materiële achterstelling bij ouders is hierin dominant. Die wordt onder meer veroorzaakt door armoede en het niet hebben van betaald werk.

De sociaal-cognitieve route verklaart circa *een derde* van de variëteit in sociale uitsluiting bij kinderen. De belangrijkste factoren hierbij zijn: lage opleiding ouders, geringere vaardigheden van de ouders, onvoldoende sociale participatie.

Hierin is een tekort aan sociale participatie bij ouders dominant; deze wordt onder meer veroorzaakt door geringe vaardigheden en een laag opleidingsniveau van de ouders.

Ik deel de mening dat kinderen om diverse redenen in een achterstandssituatie kunnen verkeren en dat de reactie daarop dan ook een meer integrale benadering vraagt. Daarom werken de direct betrokken departementen SZW, OCW, VWS en Jeugd en Gezin al meer en meer intensief samen. Zo hebben de departementen gezamenlijk de eerste themawEEK «participatie van kinderen» in het kader van het Europese jaar tegen armoede en sociale uitsluiting georganiseerd.

Kabinetsinzet tegen sociale uitsluiting blijft hard nodig

Het SCP-onderzoek onderstreept nog eens dat meedoen in de maatschappij van groot belang is voor de ontwikkeling van een kind.

Sociale uitsluiting hindert een kind duidelijk in deze ontwikkeling, ongeacht of de oorzaak ligt in louter financiële zaken of in sociaal-cognitieve aspecten als een achterstand van ouders. Het SCP geeft aan dat de financiële positie van een gezin daarbij dominant is, maar nadrukkelijk niet de enige risicofactor.

Het vergroten van arbeidsparticipatie en het begeleiden van de gezinnen met financiële problemen dragen bij aan het tegengaan van sociale uitsluiting. Het SCP-onderzoek onderschrijft het huidige kabinetsbeleid, ten aanzien van de financiële positie van gezinnen, waarmee getracht wordt sociale uitsluiting terug te dringen. Enerzijds nemen we, daar waar mogelijk, financiële belemmeringen voor participatie gericht weg. En anderzijds proberen we mensen te stimuleren via betaald werk uit armoede te komen.

De onderzoekers stellen terecht vast dat er al veel beleid is dat sociale uitsluiting tegen kan gaan. Bijvoorbeeld: de uitkeringen voor de kosten van kinderen (kinderbijslag, kindgebonden budget), de bijzondere bijstand, de jeugdzorg, het aanbod van regulier en speciaal onderwijs, etc. Ook heeft dit kabinet gemeenten ruimte gegeven voor maatwerk om gericht sociale uitsluiting tegen te gaan door extra inspanningen voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening.

De conclusies uit dit onderzoek bevestigen het kabinet in haar streven om, met sociale partners en gemeenten, te zorgen dat zoveel mogelijk mensen meedoen op de arbeidsmarkt. Hierbij staat voorop dat *werk* een belangrijke manier is om mee te doen en betrokken te zijn in de maatschappij, want hierdoor wordt niet alleen inkomen gegenereerd maar ook het sociale netwerk van mensen in het algemeen vergroot.

Het SCP vraagt daarnaast aandacht voor de belangrijke overkoepelende rol van de ouders als factor in de sociale uitsluiting van kinderen. Als ouders niet werken of maatschappelijk meedoen, kan dit de kans op sociale uitsluiting bij kinderen vergroten.

Een duurzaam sociaal netwerk waar ouders elkaar kennen en durven aan te spreken is belangrijk om sociale uitsluiting te voorkomen. Om onderdeel van zo'n netwerk te worden en te blijven moeten ouders actiever betrokken worden bij de sociale activiteiten van hun kinderen. Hierdoor kan de kracht van de gezinnen worden versterkt en het sociale isolement van kinderen en ouders duurzaam doorbroken.

Gemeenten, tot slot, hebben de taak om binnen de landelijke kaders lokaal voor een goed armoedebeleid te zorgen en hierbij goed te kijken naar de lokale problemen en mogelijkheden. Het bestuursakkoord dat het kabinet hierover in 2007 heeft gesloten en het extra geld dat het kabinet beschikbaar heeft gesteld, zijn hiervoor een goede basis.

Ook gemeenten zijn geholpen met goede overkoepelende kennis over omvang en met name achtergronden van sociale uitsluiting. Het SCP-onderzoek biedt interessante inzichten en daarom zal ik hen mede namens mijn collega's van VWS, OCW en Jeugd en Gezin het rapport, vergezeld van deze brief aan uw Kamer, toesturen. Tegelijkertijd met het SCP-onderzoek krijgen gemeenten ter handreiking een boekje – ontwikkeld door het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB) en Cultuurnetwerk – met voorbeelden van beleidsmaatregelen van gemeenten om kinderen meer te laten participeren.

Gemeenten kunnen zelf mede met behulp van deze nieuwe inzichten een belangrijke bijdrage leveren aan de doelstelling om sociale uitsluiting van kinderen (en hun ouders) te voorkomen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner