

Kinderarmoede: naar een Belgisch en Europees Kindgarantieplan

Ides Nicaise

De context

In 2015 uitte het Europees Parlement zijn bezorgdheid over de verzwakking van de publieke diensten in de EU. Het riep de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Unie op om (in het verlengde van de Europese Aanbeveling 'Investeren in kinderen' van 2013, de Jeugdgarantie uit hetzelfde jaar, en de Europese Pijler van Sociale Rechten van 2017) een kindgarantie in te voeren, "opdat elk kind in armoede toegang heeft tot gratis gezondheidszorg, gratis onderwijs, gratis kinderopvang, degelijke huisvesting en adequate voeding, als onderdeel van een Europees geïntegreerd plan voor de bestrijding van kinderarmoede". In de EU-meerjarenbegroting voor de periode 2021-2027 wordt alvast 5,9 miljard euro voor dit initiatief gereserveerd, maar dat wordt slechts gezien als een hefboom om ook steun van de Europese Structurfondsen en van de lidstaten los te weken. Bovendien wil men met die subsidies ook structurele maatregelen bij de lidstaten aanmoedigen.

Deze nota is voornamelijk gebaseerd op het Belgische rapport dat opgesteld werd in het kader van de verkennende studie voor dit initiatief op Europees niveau.¹ Ze focust dan ook op de vijf kernthema's van de kindgarantie en heeft niet de ambitie om een omvattende aanpak van kinderarmoede voor te stellen. Men zou ze kunnen beschouwen als een (gedeeltelijke) operationalisering van de tweede pijler van de EU-aanbeveling 'Investeren in kinderen', nl. toegang tot kwaliteitsvolle diensten. Niemand betwist dat de twee andere pijlers van de aanbeveling (adequaat inkomen en participatie) even belangrijk zijn.

De kinderarmoede² is de afgelopen tien jaar in België relatief stabiel gebleven maar steeg de jongste jaren opnieuw tot 23,2% en benadert daarmee het EU-gemiddelde. Er zijn ook zeer grote verschillen naar gewest. Het armoederisico is extreem hoog bij kinderen uit eenoudergezinnen (50%), quasi-werkloze gezinnen (83%) en kinderen van niet-EU origine (54,3%). Bij deze laatste groep spelen administratieve, taal- en culturele barrières, maar ook discriminatie een niet te onderschatten rol. Een specifieke aandachtsgroep is de groeiende groep Roma-kinderen, met extreme problemen i.v.m. huisvesting, gebrekkige voeding en gezondheidszorgen, bedelarij en schooluitval. Verder vermelden we ook minderjarige asielzoekers, die 30% van alle asielzoekers uitmaken. Eén op zes onder deze kinderen zijn niet-begeleide minderjarigen. Naast de problemen gerelateerd met migratie spelen hier ook psychische trauma's een rol. Voor een andere aandachtsgroep, kinderen in instellingen, ontbreken zelfs

¹ Nicaise I., Vandevoort L., Juchtmans G., Buffel V., Ünver Ö, Van den Broeck K., Bircan T. (2019), *Feasibility study for a child guarantee – country report Belgium*, Leuven: HIVA / Brussels: Eur. Commission, DG Employment and Social Affairs, 60p. Voor de andere rapporten in het kader van de kindgarantiestudie, zie <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

De armoedestatistieken slaan op 2017 of (waar mogelijk) 2018. Deze laatste cijfers zijn ontleend aan de FOD Sociale Zekerheid: *Analysis of the social situation and social protection in Belgium 2019: Slowly falling behind*, Brussels, Federal Public Service Social Security (<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>)

² Armoede volgens de Europese AROPE-definitie combineert 3 criteria: financiële armoede, zeer lage werkintensiteit (quasi-werkloosheid) en ernstige deprivatie.

elementaire statistieken. Het voornaamste probleem bij die groep is de mismatch in de opvang (te langdurige residentiële plaatsingen en plaatsing in onaangepaste voorzieningen zoals schoolinternaten). Bij kinderen met een handicap zijn de grootste knelpunten dan weer de lange wachttijden voor toekenning van een persoonlijk assistentiebudget, en het gebrek aan inclusieve kinderopvang en onderwijs.

Het kindgarantie-initiatief van het Europees Parlement is dus een welkome manier om opnieuw de nodige politieke steun te mobiliseren voor het uitbannen van kinderarmoede en -onzekerheid.

Adequate voeding

Naast het beperkte aandeel kinderen dat onvoldoende toegang heeft tot verse groenten, fruit en proteïnen (2-3%), noteren we in België een toename van zwaarlijvigheid (20%), wat eveneens wijst op onevenwichtige voeding.

Hoewel steeds meer beroep gedaan wordt op voedselhulp (+45% in de voorbije 10 jaren) heeft de voedselbedeling aan behoeftige gezinnen nadelige gevolgen omdat ze de rechten op sociale bescherming door liefdadigheid vervangt, en de gebruikers stigmatiseert. We bevelen daarom aan om de focus van de FEAD-steun³ geleidelijk te verleggen naar goedkope schoolmaaltijden en maaltijden die door lokale partners (zoals sociale restaurants of sociale kruideniers) worden verstrekt, in plaats van de voedselhulp aan individuele gezinnen. De FEAD-steun aan scholen kan gekoppeld worden aan verhoging van de sociale uitkeringen en meer bindende regelgeving i.v.m. kwaliteit en prijszetting van de schoolmaaltijden. Tegelijk laat dit scholen met een kansarm doelpubliek toe om hun werkingsmiddelen aan te wenden voor pedagogische ondersteuning i.p.v. voedselhulp.

Gratis gezondheidszorg

In België bestaan heel wat sociale tegemoetkomingen die de gezondheidszorgen goedkoper maken voor lage-inkomensgroepen, alsook een beperkt aantal gratis prestaties voor kinderen. Maar er zitten veel gaten in de toepassing, en de facto stellen we vast dat de toegang tot gezondheidszorgen voor kinderen nog sterk samenhangt met het inkomen en het verblijfsstatuut (nationale ingezetene of EU-burger, 'legale' migrant, asielzoeker of migrant zonder papieren). Ook de kloof tussen arm en rijk in de toegang tot de gezondheidszorg is tijdens de crisisjaren aanzienlijk groter geworden, deels als gevolg van bezuinigingen op de overheidsfinanciering en de stijgende remgelden. Het percentage huishoudens dat medische of tandzorg uitstelt of ontbeert omwille van financiële redenen steeg in België sterker dan in de EU, en binnen België vooral bij de 10% laagste inkomens (van 1,5% in 2008 tot 6,4% in 2018, met een piek van 7,9% in 2016). In de bovenste helft van de bevolking daarentegen komt uitstel om financiële redenen niet voor.

Selectieve steun is tot nu toe dus niet erg effectief geweest in het waarborgen van de toegang van de meest achtergestelde groepen tot (preventieve) gezondheidszorg. Bv. hebben kinderen van asielzoekers theoretisch gratis toegang tot gezondheidszorgen, maar in de praktijk raken gezinnen verstrikt in het administratieve kluwen of in wachtlijsten (bv. voor geestelijke gezondheidszorg).

De steun van de EU zou innovatieve financieringsmaatregelen ten gunste van kinderen in armoede kunnen aanmoedigen - met name in de preventieve en de geestelijke gezondheidszorg - evenals outreachende programma's. Op Belgisch niveau zou men moeten evolueren naar een regelgeving die het recht op gratis gezondheidszorg voor (kansarme) kinderen totaal loskoppelt van het verblijfsstatuut.

³ Europees Fonds voor Hulp aan de Minstbedeelden

Gratis kinderopvang

Er kan veel worden gedaan in het onderwijs en de zorg voor jonge kinderen in België. Ondanks de goede prestaties van België op het vlak van participatie aan kinderopvang (60% onder 2-3 jarigen; 99,2% onder de 5-jarigen) blijft het aanbod ontoereikend, zowel kwantitatief (tekort) als kwalitatief (outreaching en ontwikkelingsstimulering van kansarme kinderen). EU-steun zou welkom zijn om te evolueren naar gratis toegang tot kinderopvang voor de laagste inkomensgroepen, alsook om te investeren in de sociale, pedagogische en interculturele vaardigheden van het personeel en een betere personeelsomkadering in kinderopvang en kleuteronderwijs.

Zolang het tekort aan plaatsen in de kinderopvang aanhoudt, bestaat ook het risico dat systematisch voorrang wordt gegeven aan kinderen uit tweeverdienersgezinnen. Om de daarmee samenhangende feitelijke discriminatie tegen kansarme gezinnen tegen te gaan zijn quota-systemen voor kinderen uit kansengroepen onmisbaar. Tegelijk zou een voorrangsfinitanciering moeten ingevoerd worden om de voorzieningen toe te laten deze kinderen beter te omkaderen en hun cognitieve en socio-emotionele ontwikkeling te stimuleren.

Gratis onderwijs en gelijke kansen in het onderwijs

De Belgische onderwijssystemen blijven ondanks de recente hervormingen relatief duur en zeer inegalitair. De leerlingen uit de 10% rijkste gezinnen in België hebben op 15-jarige leeftijd in feite ongeveer 4 leerjaren voorsprong op de leerlingen uit de armste 10% van de bevolking. De kloof tussen autochtone en allochtone leerlingen bedraagt ongeveer 1,5 schooljaar.⁴

De EU-interventie zou kunnen bijdragen tot een verlichting van de schoolkosten voor kansarme groepen, bijvoorbeeld door middel van hogere schooltoelagen voor leerlingen of versterkte voorrangsfinitanciering van scholen met veel leerlingen uit kansengroepen. Maar even belangrijk is dat zij structurele hervormingen aanmoedigt om het onderwijs te desegregeren en sociale discriminatie weg te werken (bijvoorbeeld actieve bevordering van de sociale en etnische mix in scholen, inclusief onderwijs, vermindering van het zittenblijven en uitstel van de studie-oriëntering). Dit vergt bijkomende investeringen in pedagogische en leerlingenbegeleiding. Ook moeten de sociale en interculturele vaardigheden van leerkrachten permanent worden versterkt door middel van basisopleidingen en nascholing. Ten slotte blijven extra inspanningen nodig om het vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen en te bestrijden.

Op EU-niveau zou de versterking en uitbreiding van de anti-discriminatiewetgeving een kader kunnen scheppen om persistente discriminaties in het onderwijs (zoals het hoofddoekenverbod) weg te werken.

Degelijke huisvesting

4,8% van de Belgische kinderen woont in een slecht verwarmde woning; 7,5% leeft in een huishouden dat problemen heeft met de huisvestingskosten. Het zijn uiteraard vooral arme huishoudens die met deze problemen kampen.

De ongelijke toegang tot huisvesting is schrijnend in België, vanwege het ontbreken van een omvattende regeling voor huisvestingstoelagen en het marginaal kleine aandeel van de sociale huisvesting in de woonmarkt. De steun van de EU zou zich dus kunnen richten op verdere investeringen in sociale huisvesting en met name op sociale verhuurkantoren, terwijl de Belgische overheden daarnaast bijkomend zouden moeten werken aan een behoeftendekkend systeem van huisvestingstoelagen voor de private markt.

⁴ Gegevens van PISA 2018. Bron: OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris

Om kinderen beter te beschermen tegen de risico's van dakloosheid en inadequate huisvesting zou de situatie van kinderen als criterium gebruikt moeten worden in de actieve opsporing van ongeschikte woningen, de bouw en toewijzing van sociale woningen en de bescherming tegen uithuiszetting. Bovendien is er in de private huisvestingsmarkt nood aan een krachtig anti-discriminatiebeleid (o.a. met regelmatige praktijktoetsen).

Algemene principes voor een effectief beleid

België heeft enige ervaring met geïntegreerde plannen op het gebied van kinderarmoede en kinderrechten. Maar de institutionele lappendeken (of moeten we zeggen: desintegratie?) lijkt dergelijke omvattende plannen steeds moeilijker te maken; en geen van de vorige plannen is ooit gepaard gegaan met budgettaire verbintenissen. Bij het toekennen van de EU-steun kan de conditionering van de steun door het indienen van dergelijke omvattende en begrote plannen een grote stap voorwaarts betekenen.

Anderzijds heeft België wél veel ervaring met de dialoog met verenigingen waar armen het woord nemen: hun deelname aan de onderhandelingen over steunprogramma's kan zeer nuttig zijn om de sociale innovatie bij de toekenning van EU-steun te stimuleren.

Idealiter zou de EU-steun ook systeemhervormingen ten gunste van gezinnen in armoedesituaties moeten aanmoedigen. Ze zou stigmatisering van de doelgroepen (zoals bv. in de voedselbedeling) en substitutie van nationale sociale beleidsmaatregelen door Europese financiering moeten voorkomen.