

Spelen in zwarte sneeuw

Bruno Vanobbergen



Het Kinderrechtencommissariaat is een onafhankelijke instelling van het Vlaams Parlement.

D/2016/45/384 | ISBN 978 94 014 3798 1 | NUR 740,766

VORMGEVING OMSLAG: Ines Cox

VORMGEVING BINNENWERK: theSWitch

© Bruno Vanobbergen & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2016.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij, de boeken- en multimediadivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag vervoelvoudigd worden en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus
Erasme Ruelensvest 179 bus 101
3001 Leuven
België
www.lannoocampus.be

INHOUD

Inleiding	7
1. Kinderarmoede?	27
2. Wij en kinderen in armoede	49
3. Wij en gezinnen in armoede	73
4. Naar een structurele aanpak van kinderarmoede	95
Slotwoord	129
Bronnen en leestips	135

The background is a solid black field populated with various white geometric shapes. These include full circles of different sizes and semi-circles, some of which are partially cut off by the edges of the frame. The shapes are scattered across the page, creating a pattern of light and dark areas.

INLEIDING

Armoede begot

Armoede is dichtbij

Ze zucht aan de telefoon van onze klachtenlijn. Haar zoon zit sinds vorige week in de gemeenschapsinstelling van Everberg en ze weet het even niet meer. Ze vraagt hoe ze hem eruit kan krijgen. Ze wil weten hoelang zoiets duurt. En dan plots: 'Ze hebben mijn leefloon een stuk verlaagd.' Omdat haar zoon de komende twee maanden niet bij haar verblijft, beschouwt het OCMW hem tijdelijk niet meer ten laste van haar. Van alleenstaande moeder met kind wordt ze alleenstaande moeder. Dat scheelt snel 300 euro. Een verhuizing naar een goedkoper appartement dringt zich op. Maar dan wordt het appartement snel te klein. Ellende.

Als kinderrechtencommissaris kom ik regelmatig in contact met mensen in armoede. Aan de telefoon, op papier, vaak ook in levenden lijve. Zo zal ik mijn bezoek aan een groep woonwagebewoners, kamperend aan de rand van de autosnelweg, nooit vergeten. Ik kwam luisteren naar het verhaal van de vijf kinderen. Hun mama had me uitgenodigd, want ze zat met de handen in het haar. Het gedwongen rondtrekken ten gevolge van een tekort aan residentiële woonwagenterreinen eiste zijn tol. De kinderen gingen al anderhalf jaar niet naar school, de toegang tot zorg verliep moeilijk, en naar het toilet gaan kon enkel vijfhonderd meter verder in de toiletten van een tanksta-

tion. De kinderen zelf vertelden hoe lastig het was geen vrienden te kunnen maken. Wanneer je om de paar weken ergens anders woont, is dat onmogelijk.

Armoede is heel dichtbij. Met het Kinderrechtencommissariaat huizen wij in het Vlaams Parlement. Het parlement ligt vlak bij Sint-Joost, al jaren de armste gemeente, niet alleen van Brussel, maar van heel België. Op een oppervlakte van 1,1 vierkante kilometer zitten ongeveer dertigduizend inwoners samengeperst. En het reële bevolkingscijfer is nog hoger, want de ongeveer vijfduizend mensen zonder verblijfsstatuut zijn niet meegeteld. Ter vergelijking: de Brugse Poort, een van de dichtstbevolkte wijken van Gent, telt een kleine twintigduizend inwoners op een oppervlakte van 2,2 vierkante kilometer.

Met dit boek wil ik het belang van een kinderrechtenperspectief op armoede duidelijk maken. Ik doe dit door in verschillende korte stukken actuele spanningsvelden eigen aan het armoedevraagstuk te belichten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de plaats van kinderen en jongeren in armoede. Ik zal hiervoor – zij het met enige aarzeling – de term ‘kinderarmoede’ gebruiken. Ik kom daar in het volgende hoofdstuk op terug.

Deze oefening is absoluut niet vrijblijvend. De armoede in Vlaanderen is groot. Ze was dat vijf jaar geleden al. En ze is dat nog steeds. Kinderen en jongeren die in armoede leven, spreken er zelf niet graag over, maar de impact van leven in armoede op hun dagelijkse doen en denken is zeer concreet. Een veilige buurt om in te spelen is geen evidentie, de school is vaak een plaats waar je gepest wordt, verjaardagsfeestjes vieren

Mensenrechten en kinderrechten bieden een zinvol en bruikbaar referentiekader om maatschappelijke vraagstukken te benaderen.

is soms iets van horen vertellen en zelfs een eenvoudige warme maaltijd per dag is niet altijd vanzelfsprekend. Kinderen leven in een ontzettend grote diversiteit aan leefwerelden. De ene elfjarige belt het Kinderrechtencommissariaat om te vragen of hij recht heeft op een iPad. De andere omdat hij een bevel tot het verlaten van het Belgische grondgebied heeft gekregen en geen toekomst meer ziet. In de confrontatie met deze immense verschillen wil ik een aantal pertinente vragen aankaarten.

Kinderrechten als kapstok

Mijn kapstok zijn de mensenrechten en de kinderrechten. Zij bieden niet altijd antwoorden op concrete vragen, maar ze bieden wel een zinvol en bruikbaar referentiekader om maatschappelijke vraagstukken te benaderen.

Ze tonen ons bijvoorbeeld keer op keer het belang van participatie. Niet alleen om diegenen een stem te geven die zo moeilijk gehoord worden, maar ook om voortdurend voor ogen te houden dat gelijkwaardige toegang krijgen tot maatschappelijke hulpbronnen zoals het onderwijs en de zorg, tot op vandaag ontzettend moeilijk kan zijn.

Beide vallen soms samen. Ouders in armoede geven aan hoe moeilijk het soms is hun verhaal over hun zoon of dochter

een plek in het bredere schoolverhaal te geven. Ik denk aan Anita die gefrustreerd is omdat ze weinig betrokken is geweest bij de doorverwijzing van haar zoon naar het buitengewoon onderwijs. Toen ze haar zoon vier jaar eerder op school had ingeschreven, was ze analfabeet. Die stempel is ze niet meer kwijtgeraakt, en maakte dat men haar niet serieus nam om de situatie van haar zoon te bespreken. Intussen leerde Anita trouwens lezen en schrijven.

Verantwoording

Mensenrechten en kinderrechten wijzen ons ook op de vraag naar verantwoording en verantwoordelijkheid. Het gaat dan in essentie om de verplichtingen van overheden en andere actoren om contexten te scheppen waarin rechten gerealiseerd kunnen worden. Dat blijkt heel duidelijk uit de wijze waarop het Kinderrechtenverdrag is opgesteld. Het Verdrag richt zich heel expliciet naar de Staten die het Verdrag hebben goedgekeurd. In het Kinderrechtenverdrag wordt de term 'armoede' niet gebruikt. Het Verdrag stelt wel dat elk kind het recht heeft op 'een passende levensstandaard'. De verantwoordelijkheid hiervoor berust in de eerste plaats bij de ouders. De overheid heeft een aanvullende, maar ook een ultieme verantwoordelijkheid. Zo stelt artikel 27 dat de Staten passende maatregelen moeten nemen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, te helpen het recht op een passende levensstandaard te verwezenlijken, en dat zij moeten voorzien in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

Mensenrechten zijn niet het instrument van de ene of de andere politieke strekking.

Wouter Vandenhole, professor aan de Universiteit Antwerpen, bevestigde dit bij de presentatie van het jaarboek *Armoede en Sociale Uitsluiting 2015* nog eens zeer uitdrukkelijk. Mensenrechten laten zich niet in een bepaalde ideologische hoek duwen. Mensenrechten zijn niet het instrument van de ene of de andere politieke strekking. Een op kinderrechten gestoeld beleid uitbouwen is geen kwestie van ideologische kwesties of voorkeuren, maar is een kwestie van juridische verplichtingen. En die gelden voor iedereen en voor elke politieke partij die het beleid in ons land bepaalt. Een op kinderrechten gestoeld armoedebeleid is dus helemaal niet vrijblijvend. Het betekent dat het de ambitie moet zijn om op het vlak van sociaal-economische rechten vooruitgang te boeken. Dat veronderstelt een specifiek beleid en concrete actieplannen in de strijd tegen (kinder)armoede. Dit vraagt een gecoördineerd beleid met bijzondere aandacht voor maatschappelijk kwetsbare groepen.

De term die in heel wat literatuur opduikt is *accountability*, een begrip dat in het Nederlands niet simpelweg met één woord te vertalen is. Verantwoordelijkheid, ja, maar het gaat ook om verantwoording afleggen, om rekenschap geven. Dat mag je heel letterlijk nemen. Zo moet ons land zich om de vijf à zeven jaar tegenover het VN-Kinderrechtencomité verantwoorden over het gevoerde beleid met betrekking tot kinderen en jongeren. Het VN-Kinderrechtencomité formuleert op basis hiervan een reeks aanbevelingen. De laatste keer dat dit gebeurde was in

2010, de volgende keer is gepland in 2017. In 2010 was de aandacht voor kinderarmoede groot. Zo riep het VN Kinderrechtencomité ons land onder meer op om 'een multidimensionale aanpak te hanteren om het socialezekerheids- en kinderbijslagsysteem te versterken, in het bijzonder voor gezinnen met een groter armoederisico zoals eenoudergezinnen en gezinnen met veel kinderen en/of werkloze ouders'.

Maar rekenschap geven voor het gevoerde beleid gaat om meer dan goed scoren bij het VN Kinderrechtencomité. Het gaat bijvoorbeeld ook om het goed monitoren van het eigen beleid. Dat betekent onder meer cijfergegevens verzamelen over de situatie van kinderen en jongeren in armoede. Het is belangrijk dat er veel meer opgesplitste gegevens worden verzameld, die een beter beeld moeten scheppen van de concrete armoede-situaties en uitsluitingen die kinderen ervaren. Wanneer beter geweten is hoeveel gezinnen met kinderen in een onverwarmd huis leven, hoeveel kinderen bij ziekte niet naar de dokter gaan, hoeveel gezinnen met kinderen in schulden leven, kan het beleid beter rekening houden met de noden van deze kinderen en jongeren. Monitoring betekent ook oog hebben voor de impact van nieuw beleid op kinderen en jongeren. Vandaar bijvoorbeeld dat de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle armoedetoets zo belangrijk is.

Accountability is echter niet enkel een zaak van het beleid. We zien bijvoorbeeld hoe het begrip ook steeds meer ingang vindt in het bedrijfsleven. Zo heb je in België binnen het Global Compact Network een werkgroep die zich actief bezighoudt met de vertaling van kinderrechten naar het bedrijfsleven. Deze *children's rights and business principles*-werkgroep

steunt in haar werking op een instrument dat door Unicef ontwikkeld werd. Er is aandacht voor de impact van het bedrijf op het leven van kinderen in het buitenland (het absoluut vermijden van kinderarbeid bijvoorbeeld), maar men streeft evenzeer naar een positieve impact op de lokale omgeving waar het bedrijf gevestigd is (door bijvoorbeeld aandacht te hebben voor milieu- en gezondheidsaspecten).

Hoewel er veel scepsis bestaat tegenover het initiatief ('Zijn bedrijven niet alleen uit op winst maken?'), blijf ik er tot op vandaag in geloven. Heel wat bedrijven hebben een ontzettend grote impact op kinderen en hun gezin. Als ze willen, kunnen ze dus echt wel een verschil maken in de strijd tegen (kinder)armoede. Soms heel rechtstreeks. Ik denk dan bijvoorbeeld aan bedrijven zoals Carrefour, die via hun kredietleningen sommige gezinnen echt wel in ernstige problemen kunnen brengen. Lees er de verhalen van mensen in armoede op na en het wordt meteen duidelijk hoe nefast dit soort praktijken kunnen zijn.

Maar ook onrechtstreeks. Spontaan kom ik dan bijvoorbeeld bij Facebook terecht. Nogal wat kinderen en jongeren worden via een vals Facebookprofiel gepest. Wanneer zij dit willen signaleren en willen vragen om bepaalde posts te verwijderen, botsen zij soms op lange wachttijden. Dit zorgt ervoor dat het pesten kan blijven voortduren, tot grote ergernis en frustratie van de betrokken kinderen en hun ouders. Nochtans is het eenvoudig. Wie zich richt tot kinderen en jongeren, moet hen ook in hun rechten als consument respecteren. Een vlot toegankelijk klachtenmechanisme is daarbij essentieel.

Binnen de hulpverlening is er meer aandacht voor de eigen kracht van mensen. Het gevaar is wel dat dit doorschiet naar 'eigen schuld, dikke bult'.

Empowerment

Mensenrechten en kinderrechten vragen ten slotte ook aandacht voor *empowerment*. Net zoals accountability is empowerment niet zomaar in één definitie te vatten. In essentie gaat het om het erkennen en versterken van de eigen krachten van mensen. Het begrip situeert zich op meerdere niveaus: individueel (opnieuw vertrouwen krijgen), collectief (ondersteuning vinden in de directe omgeving) en politiek-maatschappelijk (de strijd tegen vooroordelen over armoede). Binnen de hulpverlening is er bijvoorbeeld steeds meer aandacht voor de eigen kracht van mensen. Dat is op zich positief. Het gevaar is wel dat een eenzijdige focus op 'eigen kracht' empowerment vernauwt tot 'eigen verantwoordelijkheid'. Dit schiet dan snel door naar 'eigen schuld, dikke bult' en leidt tot negatieve gevoelens en een aanpak gestoeld op repressie en sancties. Van echt empowerment blijft dan nog weinig over.

De verantwoordelijkheid van de overheid, centraal bij het begrip accountability, verschuift dan helemaal naar het individu, in het geval van kinderarmoede met name naar de ouders.

In onze samenleving wordt 'verantwoordelijk gedrag' bovendien vaak sterk top-down ingevuld. Kijk bijvoorbeeld naar de discussie over het naar school sturen van driejarige kinderen. Ik betwist daar uiteraard het belang niet van, maar het is wel

opmerkelijk hoe het verhaal van de ouders die hun kind niet op jonge leeftijd naar school sturen in heel de discussie nauwelijks een plek krijgt. Deze ouders worden snel gestigmatiseerd (soms zelfs gecriminaliseerd), want ‘ze beseffen niet wat ze hun kinderen aandoen’. Nochtans bestaat er heel interessant onderzoek van Michel Vandenbroeck, professor aan de Universiteit Gent, dat aantoonde dat deze groep ouders niet zozeer het belang van de school betwist, maar zich veeleer zorgen maakt of de school wel voldoende voor hun kind zorgt. Ik kom daar in het hoofdstuk over de relatie tussen kinderarmoede en ouderschap nog uitgebreid op terug.

Uiteraard spelen ouders een belangrijke rol in de opvoeding en het leven van hun kinderen, en mag en moet je ouders daarop ook kunnen aanspreken. Maar het gaat natuurlijk niet op om in armoedediscussies vooral de ouders in armoede tot kop van Jut voor alle problemen te maken. Filosofen Amartya Sen en Martha Nussbaum thematiseren deze discussie op scherp in de ontwikkeling van hun *capability*-benadering, een benadering die niet wil focussen op schuldinductie, maar vertrekt van het samenspel tussen individuele, relationele en maatschappelijke factoren. Ook dit pak ik later in het boek nog op.

En zo zien we hoe de mensenrechten- en kinderrechtenbenadering van armoede een cirkel vormt waarbinnen de verschillende kernbegrippen voortdurend in relatie tot elkaar staan.

Kinderrechten als bedreiging

Ik was nog maar enkele maanden kinderrechtencommissaris toen ik op een studiemiddag over kinderarmoede deelnam aan een panelgesprek over de betekenis van kinderrechten in de strijd tegen armoede. Een vrouw in de zaal nam het woord en gaf me de wind van voren. De vrouw vond me veel te positief over kinderrechten, want voor haar betekende de grotere aandacht daarvoor net een bedreiging. 'Het is door de kinderrechten dat ik mijn kinderen kwijt ben.' Op een bepaald moment was er geoordeeld dat haar gezinssituatie het belang van haar twee kinderen in gevaar bracht. Ze werden in een jeugdzorginstelling geplaatst en de vrouw wachtte al drie jaar op het moment dat haar kinderen opnieuw bij haar konden intrekken. De klacht van de vrouw was toen nieuw voor me. Intussen leerde ik dat het verband tussen de uithuisplaatsing van kinderen en armoedesituaties zeer delicaat is. Uiteraard mag leven in armoede geen reden zijn om kinderen van hun ouders te scheiden. Toch blijft er een sterke samenhang tussen armoede en plaatsing van kinderen. Gezondheidsproblemen van ouders, scheidingen of schoolproblemen van de kinderen leiden in situaties van armoede nog regelmatig tot een plaatsing.

De aandacht voor kinderrechten wordt door gezinnen in armoede vaak gezien als een benadeling van de positie van ouders en als een versterking van de ongelijkheden tussen kinderen. Er is een duidelijke angst dat de aandacht voor kinderrechten net de armoede zou vergroten.

Maria De Bie, professor aan de Universiteit Gent, geeft aan dat het ontzettend belangrijk is deze paradox ernstig te nemen.

Gezinnen in armoede benadrukken zeer sterk het recht op een gezinsleven. Tegelijk stellen maatschappelijke instanties soms de vraag of kinderen in een bepaald gezin wel kunnen blijven wonen.

Zelforganisaties van armen stellen een rechtenbenadering voorop als een noodzakelijk referentiekader voor een adequaat beleid ter bestrijding van armoede. Tegelijk stellen we vast dat met het vooropstellen van een rechtenbenadering, kinderrechten binnen het debat veeleer argwanend worden bekeken.

Een belangrijke sleutel voor het begrijpen van deze paradox ligt in de vaak afhankelijke positie van gezinnen in armoede in onze samenleving. Gezinnen in armoede benadrukken zeer sterk het recht op een gezinsleven. Tegelijk stellen maatschappelijke instanties soms de vraag of kinderen in een bepaald gezin wel kunnen blijven wonen. Het maakt dat kinderen in armoede vaker dan andere kinderen uit hun gezin worden weggehaald. Ouders in armoede hebben vaak het gevoel bij deze beslissing niet of veel te weinig betrokken te worden. Maar weinig mensen weten dat het recht op een gezinsleven ook een essentieel begrip in het Kinderrechtenverdrag is. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind hanteert het als een sleutelbegrip in zijn aanbevelingen. Het Kinderrechtenverdrag stelt hierover dat 'de Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders tegen hun wil'.

Tegelijk echter laat het Kinderrechtenverdrag ruimte voor uitzondering:

‘tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind’.

Het recht op een gezinsleven van het kind en het recht op bescherming tegen bedreigende gezinssituaties komen aldus in een spanningsverhouding te liggen. In 2010 uitte het Comité in zijn aanbevelingen aan ons land zijn bezorgdheid over de vaststelling dat kinderopvang nog altijd hoofdzakelijk focust op de plaatsing van kinderen in residentiële instellingen. Veeleer, zo stelt het Comité, moeten we de plaatsing van kinderen in instellingen voorkomen door waar nodig gezinnen te voorzien van sociale en economische bijstand in de opvoeding.

Kinderrechten als noodzaak

Een kinderrechtenperspectief op armoede houdt volgens mij een duidelijke hefboom in naar een grotere gelijkheid. Zoals gezegd vraagt dit zorgvuldige aandacht voor de grote diversiteit tussen kinderen en tussen situaties waarin kinderen opgroeien. De bestrijding van (kinder)armoede gaat dan vooral om de vraag of elk kind in elke situatie de waarborg krijgt om

een menswaardig bestaan te leiden, in relatie met andere kinderen en volwassenen die hem omringen.

Het is hier dat vandaag enorme uitdagingen liggen. Het is ook hier dat zich spanningsvelden aftekenen rond hoe deze uitdagingen het best aangepakt worden. Zo wint het idee aan belang dat overheidssteun een voorwaardelijk karakter moet hebben. Voor wat, hoort wat. Dit discours heeft verschillende invullingen, maar de centrale idee is dat mensen in armoede moeten tonen dat ze de overheidsinspanningen waard zijn. 'Jij krijgt van ons kindergeld, maar dan moet je wel jouw kind naar school sturen, want anders blijft jouw kind een vogel voor de kat en blijven wij als overheid water naar de zee dragen.'

In de literatuur wordt dit *conditional cash transfer* genoemd. Het begrip kent zijn oorsprong in de ontwikkelingssamenwerking. Arme families uit landen als Honduras, Mexico en Nicaragua kregen financiële ondersteuning op voorwaarde dat ze hun kinderen naar school stuurden en op regelmatige tijdstippen medisch lieten onderzoeken. Er is nogal wat wetenschappelijk onderzoek dat vaststelt dat deze aanpak in verschillende landen tot een sterk toegenomen schoolparticipatie leidt. Al is er ook heel wat kritiek. Zo plaatste het rapport *Rethinking Poverty* van het Departement Economische en Sociale Zaken van de Verenigde Naties al in 2010 een aantal ernstige kanttekeningen bij de *conditional cash transfers*. Het hele systeem plaatst het armoedeprobleem zeer sterk bij de mensen in armoede zelf, terwijl de aandacht voor structurele problemen die armoede veroorzaken naar de achtergrond verdwijnt. Het rapport pleit daarom veeleer voor maatregelen die kaderen binnen een universele bescherming van de grondrechten van gezinnen.

Een vergelijkbare discussie vinden we in heel wat westerse landen als het gaat om de wijze waarop de voorschoolse opvang het best georganiseerd wordt. Verschillende landen hebben de afgelopen periode gepoogd om de financiering van de voorschoolse opvang zo te regelen dat niet de opvang zelf, maar de ouders een toelage ontvingen. Ouders uit kansengroepen krijgen dan vouchers of andere middelen om op de vrije markt een plaats binnen de voorschoolse opvang te kopen. Michel Vandenbroeck en Wim Van Lancker tonen in een analyse heel helder aan dat dit geen goed idee is. Het verschuiven van de subsidiëring van de voorzieningen naar ouders maakt dat er minder kinderopvang verschijnt in de meer kansarme buurten, dat de kwaliteit achteruitgaat en dat er een ondergebruik is van de opvang door de allerarmste gezinnen. De focus op het individuele gezin zorgt ervoor dat men het bredere verhaal uit het oog verliest. Dit verklaart waarom men bijvoorbeeld veel minder structurele maatregelen op buurt- of wijkniveau gaat nemen. In landen waar de voorzieningen gesubsidieerd worden, komen deze problemen beduidend minder voor.

Het individu versus de structuren

Is armoede de schuld van de arme zelf of is armoede vooral te wijten aan de wijze waarop onze samenleving zich organiseert en structureert? Het is een vraag die als een rode draad door heel wat actuele discussies over armoede loopt. De eerste positie kreeg bij ons heel sterk een gezicht met de figuur van Theodore Dalrymple, de arts die in zijn boeken keer op keer waarschuwt voor het gevaar van zogenaamde ‘bepampering’