


2016

JAARLIJKSE RAPPORTAGE

**ARMOEDE, SOCIALE
UITSLUITING EN
MENSENRECHTEN**

COLLEGE VOOR

DE RECHTEN
VAN DE MENS



**‘Armoede stoppen
waar zij nog voorkomt
en voorkomen waar
die dreigt te ontstaan,
dat is een kerntaak
van de overheid’**

College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

T 030 888 38 88
Teksttelefoon: 030 888 38 29
F 030 888 38 83
E info@mensenrechten.nl
W www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Inhoud

Voorwoord	6
Inleiding	8
Het recht op een behoorlijke levensstandaard	8
Deel I Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten	15
1 De noodzaak van een centrale plaats voor mensenrechten bij armoedebestrijding	17
1.1 Alomvattende en effectieve aanpak van armoede en sociale uitsluiting	18
1.2 Juridische verplichtingen	18
1.3 Mensenrechten scheppen duidelijkheid	20
2 Een benadering waarin mensenrechten centraal staan	25
2.1 Waardigheid en een behoorlijke levensstandaard	28
2.2 Autonomie	29
2.3 Gelijkheid	30
2.4 Participatie en empowerment	33
2.5 Rechtsbescherming	35
3 Slotopmerkingen	39
3.1 Inleiding	40
3.2 Armoede is een mensenrechtelijke kwestie – en de aanpak ervan ook	40
3.3 Uitgangspunten van beleid	40

Deel II	Armoede in relatie tot gezondheid, arbeid, onderwijs en huisvesting en in Caribisch Nederland	43
4	Gezondheid en armoede	45
4.1	Inleiding	50
4.2	Risicofactoren voor een slechtere gezondheid	50
4.3	Waarom leidt armoede tot een slechtere gezondheid?	51
4.4	De betekenis van het recht op gezondheid voor mensen in armoede	55
4.5	Slot	57
5	Onderwijs en armoede	63
5.1	Inleiding	68
5.2	Gevolgen van laaggeletterdheid op kans op armoede	68
5.3	Financiële toegankelijkheid van onderwijs en sociale inclusie	69
5.4	Risico op tweedeling	71
5.5	Intergenerationele en langdurige armoede	72
5.6	Participatie	72
5.7	Overige risicofactoren	73
6	Arbeid en armoede	79
6.1	Werklozen vaker arm en afhankelijk	84
6.2	'Werkende armen'	88
7	Huisvesting en armoede	95
7.1	Inleiding	98
7.2	Beschikbaarheid en betaalbaarheid van huisvesting	98
7.3	Dakloosheid	100
7.4	Discriminatie en stigmatisering op basis van sociaaleconomische omstandigheden: Rotterdamwet	103

8	Caribisch Nederland	114
8.1	Inleiding	114
8.2	Arbeid	115
8.3	Onderwijs	116
8.4	Gezondheid	117
8.5	Huisvesting	119
8.6	Slot	119
	Deel III Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	123
9	Samenvatting en conclusies	125
9.1	Armoede is nadelig voor het individu en de maatschappij	126
9.2	Armoede is een mensenrechtelijke kwestie	126
9.3	Naleven van mensenrechten draagt bij aan verminderen van gevolgen van armoede en voorkomen van armoede	127
9.4	Een aanpak met een centrale plaats voor mensenrechten	127
9.5	Mensenrechten en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	128
10	Aanbevelingen	133



Voorwoord

Armoede is het thema van deze vijfde rapportage Mensenrechten in Nederland van het College voor de Rechten van de Mens. Is dat (nog) wel relevant vraagt u zich wellicht af? De economische crisis ligt toch achter ons, de werkloosheid daalt. En toch...

In Nederland en zeker ook in het Caribisch deel van ons Koninkrijk, leven nog veel mensen en gezinnen in armoede. En dan hebben we het over problemen op veel gebieden. Problemen die zich in de loop van de jaren hebben opgestapeld en waar je niet zomaar uit bent als je weer een baan hebt. Teveel mensen zijn terecht gekomen in een vicieuze cirkel. Dat heeft tot gevolg dat mensenrechten zoals het recht op huisvesting, onderwijs, gezondheid en volwaardig deel kunnen nemen aan de maatschappij onder druk zijn komen te staan. Een overheid die steeds meer op afstand komt te staan en uitgaat van zelfredzaamheid, loopt het risico diegenen die zichzelf niet goed kunnen redden uit het oog te verliezen.

Armoede stoppen waar zij nog voorkomt en voorkomen waar die dreigt te ontstaan is een kerntaak van de overheid. Het College is ervan overtuigd dat de overheid daarin alleen kan slagen als er, in samenwerking met hulpverlenende instanties die goed zicht hebben op de problematiek, belangenorganisaties en mensen in armoede, een brede beleidsvisie op armoede wordt ontwikkeld waarin het kunnen realiseren van mensenrechten centraal staat.

Met deze rapportage draagt het College voor een dergelijke visie bouwstenen aan en geeft het vooral ook inspiratie.

Adriana van Doijeweert
voorzitter



Inleiding

Het recht op een behoorlijke levensstandaard

In zijn beroemde Four Freedoms Address (1941) zei Franklin D. Roosevelt dat democratie alleen volledig tot bloei kan komen als alle mensen het recht hebben op vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en gevrijwaard zijn van vrees en gebrek.¹ Vrijwaring van gebrek is in 1948 in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgenomen, en vervolgens verder uitgewerkt in internationale en regionale mensenrechtenverdragen. Het heet meestal 'het recht op een behoorlijke levensstandaard'. Artikel 25 van de Universele Verklaring omschrijft dit recht als volgt: 'een ieder heeft recht

op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen'. Deze basis voor bestaanszekerheid is een belangrijk aspect van de menselijke waardigheid.

¹ Franklin D. Roosevelt, Speech to Congress, 6 januari 1941. In het Engels zijn de four freedoms: freedom of speech, freedom of worship, freedom from fear and freedom from want. Te vinden op <http://www.fourfreedoms.nl/nl/roosevelt-four-freedoms/passage-fdrs-speech-to-congress-january-6-1941.htm>

Armoede in Nederland

In Nederland leven mensen in armoede, wat laat zien dat bestaanszekerheid hier geen vanzelfsprekendheid is. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. Niet alle gevallen van armoede zijn een schending van mensenrechten, maar armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten zijn nauw met elkaar verbonden. Mensen die weinig te besteden hebben, zijn beperkt in de mogelijkheden om deel te nemen aan de maatschappij en hebben minder invloed op besluiten die hen aangaan. Armoede en sociale uitsluiting kunnen zowel een oorzaak als een gevolg zijn van tekortkomingen in de bescherming van mensenrechten. Met andere woorden: mensen kunnen in armoede terecht komen doordat hun mensenrechten onvoldoende zijn beschermd, maar omgekeerd kan armoede ook leiden tot onvoldoende bescherming van hun rechten. Mensen die in armoede leven lopen het risico in een vicieuze cirkel terecht te komen van machteloosheid, stigmatisering, discriminatie, uitsluiting en materiële ontberingen.²

2 OHCHR, *Guiding principles on extreme poverty and human rights*. Genève: OHCHR, 2012, p. 2. De VN Mensenrechtenraad heeft deze beginselen aanvaard op 27 september 2012, resolutie A/HRC/RES/21/11.

Armoede en sociale uitsluiting

Sociale uitsluiting kan nauw samenhangen met armoede in economische zin. Het gaat hier om tekorten op het vlak van sociale en maatschappelijke participatie en betrokkenheid; het gevoel er niet bij te horen. Sociale uitsluiting kan zowel een oorzaak als een gevolg van armoede zijn. Sociale uitsluiting kan armoede versterken, en andersom.³ Het Europees Sociaal Handvest erkent de samenhang. Het Verdrag bepaalt in artikel 30 dat overheden maatregelen moeten treffen om het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting te waarborgen.

Onderzoek van de WRR laat zien dat sociaal vertrouwen afneemt wanneer de inkomensongelijkheid toeneemt. Dat geldt ook voor het vertrouwen in instituties, zoals de rechtsstaat en het parlement.⁴ Het terugdringen van sociale ongelijkheid dient dus ook een maatschappelijk belang. Dit is onderstreept door het te benoemen als een van de duurzame ontwikkelingsdoelen.⁵ Doel 10 luidt: “Dring ongelijkheid in en tussen landen terug.”

3 Zie hierover ook SER, *Opgroeien zonder armoede*, Advies 17/03, Den Haag: maart 2017, p. 13-14.

4 Herman van de Werfhorst, ‘Politieke en sociale gevolgen van inkomensongelijkheid’, in Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: WRR, 2014, p. 126-127.

5 Deze doelen zijn op 25 september 2015 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Goal 10.

Om dat te bereiken hebben overheden afgesproken de sociale, economische en politieke inclusie van iedereen mogelijk te maken en te bevorderen, ongeacht leeftijd, geslacht, handicap, ras, etniciteit, herkomst, godsdienst of economische of andere status. Bovendien zullen zij gelijke kansen verzekeren en ongelijkheden wegwerken, onder meer door wetgeving, beleidslijnen en acties. Ook voeren zij beleid dat geleidelijk tot een grotere gelijkheid leidt, in het bijzonder inzake fiscaliteit, lonen en sociale bescherming.⁶ Dat ook 'economische status' is opgenomen maakt expliciet dat armoede niet mag leiden tot sociale uitsluiting. In de eerste rapportage over de duurzame ontwikkelingsdoelen constateerde het CBS dat er in Nederland in 2015 meer mensen onder de nationale armoedegrens leven dan in 2006, en dat de armoedekloof groter is geworden sinds 2012.⁷ Het CBS constateert dat sociale ongelijkheid een van de thema's is waarop Nederland relatief slecht scoort.⁸ Het is van belang dat bij het nastreven van dit doel verplichtingen uit mensenrechtenverdragen als uitgangspunt worden genomen.

6 Subdoelen 10.2 – 10.4, Nederlandse vertaling komt van <http://www.sdgNederland.nl/sdgs/doel-10-minder-ongelijkheid/>

7 CBS, *Metten van SDG's: een eerste beeld voor Nederland*. Den Haag: CBS 2014, p. 27.

8 CBS, *Metten van SDG's*, p. 28.

Wat is armoede?

Het SCP spreekt van armoede wanneer iemand langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. Het gaat om mensen die niet in staat zijn met hun inkomen een minimale levensstandaard te behalen. Het SCP hanteert een objectieve benadering: de hoogte van de armoedegrens hangt niet af van de manier waarop mensen hun situatie ervaren. Wat 'minimaal noodzakelijk' is, is vastgelegd in een door het Nibud opgestelde lijst.⁹ Om armoede vast te stellen zijn er twee referentiebudgetten. Het basisbehoeftebudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen, en de uitgaven aan enkele andere moeilijk te vermijden posten zoals verzekeringen. Het tweede referentiebudget, het niet-veel-maar-toereikendbudget, houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie.¹⁰

9 SCP, 'Wat is armoede', Armoedekaart 2016, september 2016.

10 SCP, 'Waar ligt de armoedegrens', Armoedekaart 2016, september 2016.

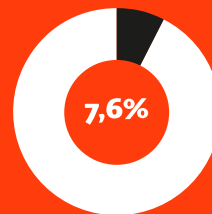
De meest recente cijfers van het SCP gaan over 2014. Het aantal armen bedraagt volgens de ruimere niet-veel-maar-toereikendgrens nu iets meer dan 1,2 miljoen (7,6%) en volgens de basisbehoeftegrens ruim 810.000 (5,1%).¹¹ Binnen de groep armen volgens de basisbehoeftegrens schommelt het aandeel langdurig armen tussen 40% en 50%. In het laatste peiljaar (2012) hadden in totaal bijna 800.000 mensen onvoldoende inkomen om hun basisbehoefte te bekostigen. Voor ruim 375.000 mensen duurde die situatie al ten minste drie jaar aaneen.¹²

11 SCP, 'De omvang van armoede', Armoedekaart 2016, september 2016.

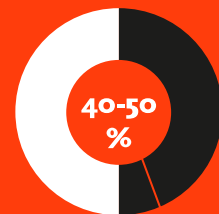
12 SCP, 'Hoeveel mensen zijn langdurig arm', Armoedekaart 2016, september 2016.

In 2014 hadden
**800.000 MENSEN
ONVOLDOENDE
INKOMEN**

om de basisbehoefte
te bekostigen



**RUIMERE
NIET-VEEL-
MAAR-TOEREIKEND
GRENS**
1,2 miljoen armen



**AANDEEL
LANGDURIG ARMEN**
volgens het
basisbehoefte-
criterium

Voor ruim
375.000 MENSEN
duurde die situatie ten minste
**DRIE JAAR
ACHTEREEEN**

Doel en opbouw van deze rapportage

Het College gaat in deze rapportage niet in op de verschillende definities van armoede. Het wil in deze rapportage aan de hand van een aantal thema's laten zien hoe armoede en sociale uitsluiting mensenrechtelijke thema's zijn en dat mensenrechten een belangrijke rol moeten spelen bij de aanpak van armoede.

De rapportage is als volgt opgebouwd. Het eerste deel plaatst armoede en sociale uitsluiting in het perspectief van mensenrechten. Eerst is er aandacht voor de noodzaak van dit perspectief. Vervolgens wordt uitgelegd wat een benadering waarin mensenrechten centraal staan inhoudt.

In het tweede deel van de rapportage laat het College aan de hand van de thema's arbeid, gezondheid, onderwijs en huisvesting zien hoe armoede invloed heeft op de uitoefening van mensenrechten.

Er is een apart hoofdstuk gewijd aan Caribisch Nederland. Voorafgaand aan elk thema is er een korte uitleg van het meest relevante recht. Aan het hoofdstuk over Caribisch Nederland gaat een korte uitleg vooraf over de toepassing van mensenrechten aldaar. Het derde deel bevat de samenvatting, conclusies en aanbevelingen. ■



Deel I

Armoede, sociale uitsluiting
en mensenrechten



1 De noodzaak
van een centrale
plaats voor
mensenrechten bij
armoedebestrijding

Een belangrijke vraag voor beleidsmakers, professionals, mensen in armoede en mensen die voor hen opkomen, is waarom armoede zou moeten worden bestreden vanuit het perspectief van de mensenrechten. Er is immers al beleid van de centrale en lokale overheden. Bovendien speelt ook het maatschappelijk middenveld een rol van betekenis met projecten om mensen te ondersteunen. Het College geeft in deze paragraaf drie argumenten om het mensenrechtelijke kader centraal te stellen in het beleid. In de eerste plaats zijn mensenrechten alomvattend. Dat biedt een basis voor de inhoud van beleid en het proces van het tot stand komen, uitvoeren en evalueren van beleid. In de tweede plaats gaat het om juridische normen, die duidelijk maken dat mensen rechthebbenden zijn en dat de rechten verplichtingen meebrengen voor de overheid. In de derde plaats biedt het mensenrechtelijke kader duidelijkheid.

1.1 Alomvattende en effectieve aanpak van armoede en sociale uitsluiting

Iemand in armoede kan problemen hebben met het uitoefenen van een bepaald mensenrecht, maar veel vaker zijn meer mensenrechten in het geding. De meest in het oog springende problemen gaan over economische, sociale en culturele rechten, zoals het recht op gezondheid en het recht op huisvesting. Mensen in armoede kunnen ook te maken hebben met problemen bij het uitoefenen van burgerrechten en politieke rechten. Denk aan de verplichting tot het overleggen van persoonlijke informatie om in aanmerking te komen voor speciale regelingen voor minima. Wie niet in staat of bereid is die gegevens te verstrekken, kan geen gebruik maken van de regeling. Een ander voorbeeld is het recht op toegang tot informatie, wat een voorwaarde is voor de toegang tot andere rechten. Denk aan informatie over een gezonde levensstijl. Als die informatie

niet voor iedereen begrijpelijk is, kan dat betekenen dat het recht op gezondheid onvoldoende beschermd is. Participatie van de mensen die in armoede leven is cruciaal voor een effectief armoedebeleid. Het mensenrechtelijke kader, neergelegd in Europese en internationale verdragen, geeft richting aan de inhoud van beleid en aan de manier waarop dat beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Mensenrechten zijn ondeelbaar en onderling van elkaar afhankelijk. Ze bieden daarmee een goede basis om de problemen aan te pakken.

Bestaand beleid, of onderdelen ervan, en lopende projecten, dragen al bij aan het naleven van een aantal mensenrechten, ook al zijn mensenrechten niet expliciet als uitgangspunt genomen. Armoedebeleid waarbij mensenrechten een centrale plaats innemen is integraal en alomvattend. Mensenrechten geven richting aan de inhoud van het beleid en aan het proces van het tot stand komen daarvan. Daarmee kan deze benadering een wezenlijke bijdrage leveren aan een integrale en effectieve aanpak van het armoedeprobleem.

1.2 Juridische verplichtingen

Mensenrechten zijn universeel aanvaarde fundamentele rechten. Ze zijn vastgelegd in verdragen, die juridisch bindend zijn. Deze verdragen hebben een bijzondere status in het recht. Nationale wetgeving, beleid en praktijk moeten ermee in overeenstemming zijn. Dat biedt een stevige bescherming voor mensen. Beleid maken vanuit het perspectief van mensenrechten heeft een fundamenteel ander uitgangspunt dan beleid maken uitsluitend vanuit de behoeften van mensen of, wat vroeger gebruikelijk was, liefdadigheid. Het perspectief van mensenrechten gaat verder dan het voldoen aan de (basis)behoeften van mensen.

Zoals hierboven benoemd, bieden mensenrechten de basis voor een integrale benadering, zodat mensen ook worden betrokken bij het maken en uitvoeren van beleid. Ook mensen in een gemarginaliseerde positie zijn dragers van mensenrechten. Alleen kijken vanuit de behoeften van mensen maakt nog niet duidelijk dat er ook concrete verplichtingen bestaan, en op wie die verplichtingen rusten. Het mensenrechtelijke kader doet dat wel. Door verdragen te aanvaarden heeft de overheid de verplichting op zich genomen de verdragsrechtelijk vastgelegde mensenrechten na te leven. Dat geldt voor alle onderdelen van de overheid, dus zowel nationaal als lokaal. Wat die verplichtingen precies inhouden, is verder uitgewerkt in het werk van nationale en internationale toezichthoudende instanties. Er zijn verschillende soorten verplichtingen. De overheid mag niet zelf inbreuk op een recht maken. Dat is bijvoorbeeld het geval als de overheid de privacy van haar burgers schendt, of iemand willekeurig uit haar of zijn huis zet. Een tweede soort verplichting is dat de overheid burgers moet beschermen tegen inbreuken door anderen. Bijvoorbeeld door bedrijven, of door andere burgers. Zo moet de overheid garanderen dat werkgevers mannen en vrouwen gelijk loon voor gelijk werk betalen. Ook dient de overheid burgers te beschermen tegen producten die schadelijk zijn voor de gezondheid. Een derde soort verplichting is dat de overheid onder omstandigheden voorzieningen moet leveren, zoals opvang van mensen die geen dak boven hun hoofd hebben. De Nederlandse rechter kan in concrete gevallen onderzoeken of de overheid haar verplichtingen is nagekomen die uit de verdragen voortvloeien.

De verdragen leggen vast welke rechten overheden moeten garanderen. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) verplicht overheden om maatregelen te nemen met als doel steeds nader tot een algehele verwezenlijking van economische, sociale en culturele rechten te komen.¹³

Dit betekent niet dat het bij deze rechten slechts om inspanningsverplichtingen gaat. Onderdelen van de rechten moeten onmiddellijk zijn verwezenlijkt, zoals de verplichting om niet te discrimineren. 'Geleidelijke verwezenlijking' van het recht op gelijke beloning van vrouwen en mannen zou dus in strijd zijn met het verdrag. Ook de verplichting om programma's te maken voor de bescherming van armen en gemarginaliseerde mensen, is van onmiddellijke aard.¹⁴ Voorbeelden zijn de bescherming van kinderen tegen uitbuiting en het bieden van gelijke toegang tot zorgvoorzieningen. De verplichting niet te discrimineren houdt onder meer in dat staten kwetsbare en gemarginaliseerde groepen moeten beschermen.

13 De volledige tekst van artikel 2, eerste lid, luidt: 'Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen.'

14 Deze verplichting komt in verschillende algemene aanbevelingen naar voren.

Als de naleving van rechten eenmaal op een bepaald niveau is, mag dat niveau in beginsel niet omlaag gaan. Dat mag alleen als het echt niet anders kan en na zorgvuldige afweging van alle beschikbare opties. Maar ook in economisch moeilijke tijden waar bezuinigingsmaatregelen nodig zijn, blijven bepaalde verplichtingen die uit mensenrechtenverdragen voortvloeien overeind. Zoals de verplichtingen ervoor te zorgen dat maatregelen niet discriminerend zijn, groepen die worden geraakt kunnen participeren in de besluitvorming, toename van de sociale ongelijkheid binnen de perken blijft, en dat de maatregelen de rechten van de meest kwetsbare groepen niet buitenproportioneel hard treffen.¹⁵

1.3 Mensenrechten scheppen duidelijkheid

Mensenrechtennormen leggen de kaders vast waarbinnen nationale en lokale beleidsmakers kunnen - en moeten - handelen. Binnen die kaders is ruimte voor verschillen tussen landen, maar ook binnen landen en dus tussen gemeenten in één land. Dat heeft als belangrijk voordeel dat landelijke en lokale overheden rekening kunnen houden met de specifieke context waarin zij werken. De decentralisaties in het sociale domein die recent in Nederland plaatsvonden vragen dat ook van de lokale overheid. Maatwerk is het devies. De beleidsvrijheid is echter niet onbegrensd. De grenzen ervan zijn vastgelegd in nationale wetten en regels en in de internationale normen waar nationale wetten, regels en praktijk aan moeten voldoen. Burgers kunnen verschillen tussen gemeenten als onduidelijk of oneerlijk ervaren. Daarom is het belangrijk dat duidelijk is wat de basis is van de beslissingen die overheden nemen, en dat zij hun besluiten goed uitleggen en verantwoorden.

Mensenrechten bieden een basis voor het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid, het stellen van prioriteiten en bij het maken van afwegingen in concrete situaties. Toezichhoudende instanties hebben de inhoud van de rechten van individuen en de verplichtingen van staten verder verduidelijkt. Daarmee is de inhoud niet 'maar een mening', maar een objectieve en gezaghebbende interpretatie.

15 CESCR, *Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.* E/C.12/2016/1, juni 2016, par. 4.

Toezicht op de naleving van mensenrechten gebeurt door nationale rechters, Europese rechters en andere nationale, Europese en internationale toezicht-houdende instanties. Er is verschil in het toezicht op de naleving van burgerrechten en politieke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds. Over burgerrechten en politieke rechten zijn veel rechterlijke uitspraken beschikbaar. Daardoor is de uitleg van rechten als de bescherming van privacy en vrijheid van meningsuiting zeer verfijnd. Het toezicht op de naleving van economische, sociale en culturele rechten is – vanuit juridisch oogpunt – nog minder sterk ontwikkeld. De Nederlandse rechter is niet snel geneigd de rechtstreekse werking van economische, sociale en culturele rechten aan te nemen en internationale klachtprocedures zijn van recente datum. Daarom zijn voor een goed begrip van deze rechten de algemene aanbevelingen van VN Comités belangrijk, met name die van het CESCR.¹⁶ Per recht heeft het Comité verduidelijkt wat het recht precies betekent en welke verplichtingen er op de staat rusten. Verder is het werk van het Europees Comité inzake sociale rechten, dat toezicht houdt op de naleving van het Europees Sociaal Handvest, van belang.

¹⁶ Onderstaand overzicht is vooral gebaseerd op het werk van het CESCR, dat de IVESCR normen heeft verhelderd in zogeheten algemene aanbevelingen. Andere belangrijke bronnen zijn de algemene aanbevelingen van andere toezichthoudende Comités, waaronder het CEDAW en CRPD en, op Europees niveau, het Europees Comité inzake Sociale Rechten.

Het CESCR gebruikt voor de uitleg van rechten vaak het stramien van ofwel 4 A's, ofwel AAAQ. De 4 A's staan voor available, acceptable, adaptable en accessible (beschikbaar, aanvaardbaar, aanpasbaar en toegankelijk). AAAQ staat voor available, acceptable, accessible en quality (in het Nederlands BAKT: beschikbaar, aanvaardbaar, kwaliteit en toegankelijk).

De BAKT-methodologie is ontwikkeld om de internationale verplichtingen die voortvloeien uit economische, sociale en culturele rechten concreter te maken. Dit hoofdstuk bevat een korte schets van de methodologie. Voorafgaand aan elk van de thematische hoofdstukken over arbeid, gezondheid, huisvesting en onderwijs in relatie tot armoede is steeds het BAKT-kader voor het betreffende mensenrecht opgenomen.

Beschikbaarheid

Beschikbaarheid betekent dat een infrastructuur voorhanden is om mensenrechten te realiseren. Het gaat daarbij onder meer om instellingen en wettelijke regelingen. Denk aan ziekenhuizen en andere zorginstellingen, scholen, instellingen die mensen kunnen helpen bij het vinden van werk en een stelsel van sociale zekerheid. Deze voorzieningen moeten uiteraard behoorlijk functioneren.

Aanvaardbaarheid

Aanvaardbaarheid betekent dat bij de implementatie van mensenrechten in de praktijk rekening wordt gehouden met de verschillende groepen mensen in de samenleving. Dat gaat onder meer over verschillende culturen, maar ook over verschillende behoeften van vrouwen en mannen, ouderen, jongeren en mensen met een beperking. Om vast te kunnen stellen wat aanvaardbaar is, is participatie van de bevolking nodig.

Kwaliteit

Goede naleving van mensenrechten betekent ook dat de overheid zorgt voor een goede kwaliteit van diensten en voorzieningen die binnen de reikwijdte van mensenrechten vallen. Dat geldt ook als die in handen zijn van private instellingen.

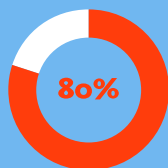
Toegankelijkheid

Toegankelijkheid heeft verschillende facetten. Allereerst is er de non-discriminatie component. Voorzieningen moeten voor iedereen toegankelijk zijn, ook voor de meest kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. Om dat te verwezenlijken kunnen extra investeringen van de overheid nodig zijn. Ten tweede gaat het om fysieke toegankelijkheid. In de derde plaats gaat het om economische toegankelijkheid: de voorzieningen moeten betaalbaar zijn. Onder toegankelijkheid valt ook het recht informatie over voorzieningen en diensten te zoeken, te ontvangen en te verspreiden. ■

MENSEN DIE ARMOEDE ERVAREN

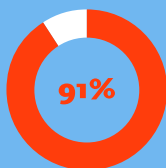


Waardigheid



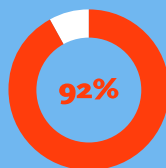
Ervaart invloed van armoede op gevoel van **waardigheid**

Autonomie



Ervaart invloed op haar/zijn **keuzevrijheid**

Participatie



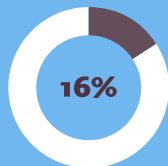
Ervaart invloed op haar/zijn **activiteiten**

BELEVINGSONDERZOEK

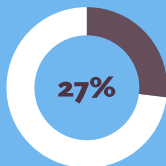
Armoede

**Waardigheid
Autonomie
Participatie**

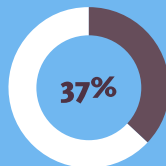
PERSONEN MET EEN LAAG INKOMEN



Schaamt zich voor manier van leven

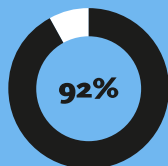


Heeft het gevoel dat haar/hem **niets gevraagd** wordt

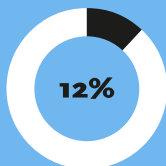


Onderneemt **vaak activiteiten**

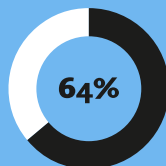
DE ALGEMENE BEVOLKING IN NEDERLAND



Vindt dat **schaamte** vanwege armoede **niet nodig** is



Heeft het gevoel dat haar/hem **niets gevraagd** wordt



Onderneemt **vaak activiteiten**





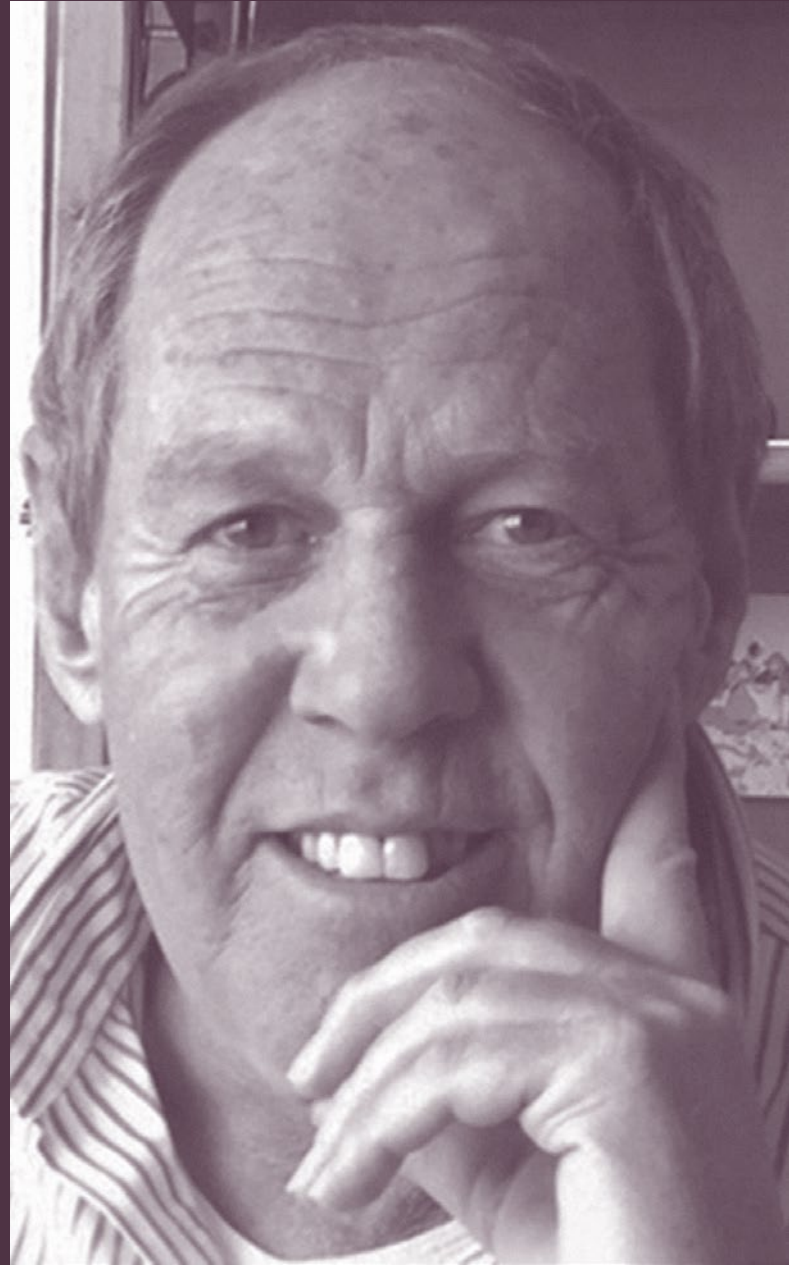
2 Een benadering
waarin mensen-
rechten centraal
staan

INTERVIEW

Niek Tweehuijsen

‘Eigenwaarde wordt hard onderuit gehaald’

ATD (All Together in Dignity) Vierde Wereld is een internationale beweging die zich inzet voor de bestrijding van extreme armoede. Niek Tweehuijsen is coördinator van de Nederlandse tak. Hij wil niets anders dan dat de stem van mensen die in armoede leven wordt gehoord.



Waarom is armoede volgens u een schending van mensenrechten?

“Mensen in armoede kunnen niet volwaardig burger zijn. Zij hebben achterstanden op het gebied van huisvesting, arbeid, gezondheid en onderwijs die elkaar versterken. Dit gaat om rechten waarvan zij niet kunnen genieten, in tegenstelling tot de anderen.”

Welke problemen ervaren mensen in extreme armoede?

“Het gaat vaak om mensen waarvan eerdere generaties al in armoede leefden. Sommigen staan niet ingeschreven in een gemeente, zijn analfabeet en/of hebben geen internetvaardigheden. Zij hebben moeite om een uitkering, huursubsidie of zorgverzekering aan te vragen en worden wanhopig van alle gestelde eisen. Ze mijden zorg vanwege de hoge kosten, waardoor hun gezondheid achteruit gaat. Het lukt ze niet om werk te krijgen. Zelfs McDonald's neemt geen mensen aan met een slecht gebit.”

Is er volgens u voldoende aandacht voor deze problematiek?

“Zeker niet. Ooit werd er gepleit voor medische zorg voor de slaven op de schepen. Pas later kwam het inzicht dat slavernij mensonwaardig is en moet worden afgeschaft. Ook voor mensen in armoede worden nu voorzieningen voorgesteld die de pijn moeten verzachten, maar die niet de ambitie hebben om de problematiek echt te stoppen.”

In hoeverre hebben mensen in armoede te maken met stigmatisering?

“De gedachte over mensen in armoede is vaak ‘eigen schuld, dikke bult’. Het idee is dat het vangnet voor mensen met problemen fantastisch werkt in Nederland. Als iemand in armoede leeft, dan moet het wel aan de persoon zelf liggen. Op deze manier wordt de eigenwaarde van deze mensen hard onderuit gehaald. Ze schamen zich voor hun armoede en trekken zich terug. Dat maakt de kans nog kleiner dat ze uit hun situatie komen.”

U pleit ervoor om ‘sociale afkomst’ op te nemen in artikel 1 van de Grondwet. Waarom?

“Internationale en Europese mensenrechtenverdragen bevatten allemaal de grond ‘sociale afkomst’. Ten onrechte is dit niet overgenomen in de Nederlandse Grondwet. Gebeurt dit wel, dan is dat een erkenning van de problemen van mensen in armoede. Het maakt de kans groter dat zij gezien worden en een stem krijgen in het vormen van beleid om hun situatie te verbeteren.” ■

Dit hoofdstuk werkt verder uit wat een op mensenrechten gebaseerde aanpak van armoede en sociale uitsluiting inhoudt en wat knelpunten zijn voor mensen die in armoede leven. De structuur van dit hoofdstuk volgt een aantal mensenrechtelijke beginselen. Deze beginselen zijn relevant voor het proces van het maken, uitvoeren en monitoren van beleid, en bij het bepalen van de inhoud van het beleid. In de eerste plaats is er aandacht voor bestaanszekerheid als aspect van de menselijke waardigheid. Vervolgens gaan we in op autonomie, gelijkheid, participatie en rechtsbescherming.

2.1 Waardigheid en een behoorlijke levensstandaard

Waardigheid is de onderliggende waarde van mensenrechten. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) verwijst in de preambule naar de ‘inherente waardigheid’ en de ‘gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap’. Waardigheid speelt een sleutelrol als het over mensenrechten gaat. Waardigheid is de bron van alle mensenrechten: mensen hebben rechten omdat zij mens zijn. Tegelijkertijd is waardigheid ook het doel van mensenrechten: de rechten beogen de waardigheid te beschermen en te bevorderen. Vrijheid, autonomie, gelijkheid, participatie en bestaanszekerheid vormen essentiële bouwstenen van waardigheid. Deze bouwstenen hangen nauw met elkaar samen.¹⁷

Leven in armoede en sociale uitsluiting kan de menselijke waardigheid aantasten.¹⁸ Niet in de zin dat iemand die arm is haar of zijn waardigheid verliest, maar in de zin dat zij of hij geen leven kan leiden dat in overeenstemming is met haar of zijn waardigheid. Bestaanszekerheid is dan ook een belangrijke component van waardigheid.

Artikel 20 van de Nederlandse Grondwet (Gw) bepaalt dat de bestaanszekerheid van de bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg van de overheid zijn. Verder garanderen verschillende verdragen een individueel recht op een behoorlijke levensstandaard. Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt in artikel 11 dat iedereen recht heeft op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting. Artikel 30 van het Europees Sociaal Handvest (herzien) verplicht overheden bescherming te bieden tegen armoede en sociale uitsluiting. Het recht op een behoorlijke levensstandaard is ook in andere verdragen gegarandeerd, zij het niet in identieke bewoordingen.¹⁹

¹⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland, Jaarlijkse Rapportage 2012*, p. 16 en verder.

¹⁸ ECSR, ‘Statement of interpretation on article 30’, in: *The right to be protected against poverty and social exclusion under the European Social Charter*, Council of Europe, 2016.

¹⁹ Zie artikel 27 Kinderrechtenverdrag, artikel 14 Vrouwenverdrag, artikel 5 CERD en artikel 28 VN Verdrag handicap.

Internationale toezichthoudende organen hebben de verschillende componenten van het recht op een behoorlijke levensstandaard uitgewerkt. Er zijn aanbevelingen over het recht op huisvesting, het recht op voedsel en het recht op water. Het recht op een behoorlijke levensstandaard omvat verder de elementen die nodig zijn voor overleven, gezondheid en lichamelijke en geestelijke ontwikkeling. Andere rechten zijn hieraan nauw verwant, zoals het recht op sociale zekerheid, dat onder meer door artikel 9 IVESCR is gegarandeerd. Over dat artikel heeft het CESCR een aparte algemene aanbeveling aangenomen. Hierin onderstreept het Comité het belang van dit recht als mensenrecht. Wanneer mensen te maken hebben met omstandigheden waaronder zij hun rechten niet volledig kunnen verwezenlijken, is het recht op sociale zekerheid een belangrijke waarborg voor de menselijke waardigheid. Het Comité wijst er op dat sociale zekerheid een belangrijke rol speelt in de bestrijding van armoede, het voorkomen van sociale uitsluiting en het bevorderen van een inclusieve samenleving.²⁰ Uitkeringen (in geld of in natura) moeten voldoende zijn in omvang en duur voor de bescherming van en bijstand aan het gezin. En ze moeten voldoende zijn een behoorlijke levensstandaard en toegang tot gezondheidszorg garanderen.²¹

20 CESCR, *General comment no. 19, The right to social security (article 9)*, E/C.12/GC/19, par. 1 en 3, 4 februari 2008.

21 CESCR, *The right to social security (noot 20)*, par. 22.

2.2 Autonomie

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat autonomie onderdeel uitmaakt van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM). Bovendien is het belangrijk voor de uitleg van andere mensenrechten. Autonomie is in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap opgenomen als een van de beginselen waarop het verdrag is gebaseerd. Mensen die weinig hebben te besteden, hebben op verschillende terreinen minder keuzemogelijkheden. Dat betekent echter niet dat zij niets te kiezen zouden mogen hebben of veroordeeld zouden moeten zijn tot de minst gunstige uitkomsten als het gaat om bijvoorbeeld huisvesting en onderwijs.

Mensenrechtenverdragen bevatten minimum garanties voor iedereen, ongeacht financiële draagkracht en maatschappelijke positie. Het zijn rechten die men niet verspeelt, ook niet door bijvoorbeeld verkeerde keuzes te maken waardoor schulden ontstaan. Het stellen van voorwaarden aan het krijgen van hulp of ondersteuning of het in aanmerking komen voor bepaalde maatregelen kan vanuit het oogpunt van autonomie problematisch zijn. Soms kunnen zulke voorwaarden bijdragen aan het verbeteren van de positie en de *empowerment* van mensen die in armoede leven. Denk aan het volgen van een sollicitatietraining ter vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Andere vereisten werpen drempels op tegen (oneigenlijk) gebruik van een voorziening of als tegenprestatie voor het gebruik van een voorziening tegenover de samenleving. Daar zit een impliciete aanname in dat iemand die arm is geen rationele keuzes kan maken voor de verbetering van haar of zijn leven. Of dat de situatie haar of zijn eigen schuld is en dat daarmee het recht op hulp en ondersteuning is verspeeld. Dat kan

als onbedoeld neveneffect hebben dat het vooroorde-
len over mensen in armoede versterkt. Bijvoorbeeld
dat zij niet goed voor zichzelf kunnen zorgen of onver-
antwoordelijk zijn. Te ver gaande voorwaarden kunnen
dan op gespannen voet staan met de menselijke waar-
digheid. Het is daarom noodzakelijk dat maatregelen
de autonomie van mensen beschermen en dat maatre-
gelen niet leiden tot stigmatisering.

2.3 Gelijkheid

Gelijkheid en non-discriminatie zijn belangrijke funda-
menten van het mensenrechtenkader. Het recht op
gelijke behandeling en non-discriminatie is gegaran-
deerd in artikel 1 van de Grondwet en in alle mensen-
rechtenverdragen. Dat blijkt uit de formulering van
veel verdragsbepalingen: 'een ieder heeft het recht
op...' of 'niemand zal worden onderworpen aan...'.
Verder bevatten verdragen specifieke bepalingen over
het recht op gelijke behandeling in de uitoefening van
mensenrechten. Bijzondere verdragen, zoals het Verdrag
inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, het
Vrouwenverdrag en het Verdrag inzake de rechten van
personen met een handicap, zijn erop gericht bestaande
achterstanden en discriminatie aan te pakken en gelijk-
heid in de praktijk te realiseren. Uit de verdragen en uit
het werk van de toezichhoudende instanties blijkt hoe
belangrijk het is dat met verschillende uitgangspunten
van mensen rekening wordt gehouden.

Ongelijkheid en discriminatie kunnen zowel een oor-
zaak als een gevolg zijn van armoede. Het is in indivi-
duële gevallen lang niet altijd zichtbaar of aantoonbaar
dat iemand een risico op armoede loopt door discrimi-
natie of door een ongelukkige samenloop van
omstandigheden. Gegevens over inkomensverdeling
kunnen laten zien voor welke groepen of voor welke
regio's aandacht nodig is om maatregelen te nemen
om de mensenrechten die in de knel zijn geraakt of
dreigen te komen te beschermen en te bevorderen.

2.3.1 Bestrijding van sociale ongelijkheid

De individuele mens komt pas tot vrije en volledige
ontplooiing van de eigen persoonlijkheid in haar of
zijn relaties met anderen. Grote sociale ongelijkheid
kan dat in de weg staan. Het kan ertoe leiden dat men-
sen minder vertrouwen hebben in hun medeburgers,
de samenleving, de rechtsstaat en het parlement.²²
Uit onderzoek blijkt dat verschillen tussen mensen op
sociaaleconomisch en sociaal-cultureel vlak vaak
samengaan met verschillen in opleiding. Een optelsom
van verschillen kan uiteindelijk leiden tot maatschap-
pelijke tweedeling en sociale onrust.²³

Het Europees Comité inzake sociale rechten zegt dat
er, waar nodig, specifieke maatregelen moeten zijn
voor de meest kwetsbare groepen en regio's.²⁴
Armoede treft vaak gezinnen en lokale gemeenschap-
pen. Dat is te zien aan de aantallen kinderen die in

22 WRR 2014 (noot 8).

23 Roderik Ponds, Maarten van Ham, Gerard Marlet, *Verschillen, ongelijkheid en segregatie. Literatuurstudie*. Utrecht: Atlas voor gemeenten, 2015, p. 7.

24 ECSR, 'Statement of interpretation on article 30', (noot 18).

armoede opgroeien,²⁵ maar ook aan het bestaan van achterstandswijken in steden.²⁶ Ook veel boeren leven langdurig onder de armoedegrens.²⁷ De relatie tussen armoede en sociale uitsluiting maakt duidelijk dat het van belang is beleid te richten op de positie van zowel het individu als iemand omgeving. Dat geldt voor het gezin en de groep waartoe iemand behoort en, waar relevant, de regio waar iemand woont. Het gaat daarbij om voldoende werkgelegenheid en inkomenszekerheid, behoorlijke huisvesting, en toegang tot goede zorg en onderwijs. Dit draagt bij aan het verbeteren van de mensenrechten van degenen die langdurig in armoede leven en kan bijdragen aan het doorbreken van het patroon van armoede die overgaat van generatie op generatie.

Volgens het SCP zijn er groepen die ‘consequent met een verhoogd risico op langdurige armoede’ te maken hebben.²⁸ Voor een deel zijn dit dezelfde groepen als die toch al een verhoogd armoederisico kennen, zoals mensen die een uitkering ontvangen en niet-westerse migranten. Voor een ander deel zijn het mensen die op zich weinig kans hebben in armoede te geraken, maar die ook relatief weinig kans hebben om er vervolgens weer uit te ontsnappen. Dit laatste geldt vooral voor de pensioengerechtigden. Het SCP concludeert dat er in termen van armoededuur, ‘eerder sprake is

van een tweedeling in de samenleving dan van een algemeen voorkomend verschijnsel’.²⁹ Het gevaar daarvan is, dat er uiteindelijk een onderklasse kan ontstaan. Volgens het SCP:

“Als langdurige armoede zich concentreert bij groepen die niet alleen in financieel opzicht maar ook in termen van opleidingsniveau en (digitale) vaardigheden, gezondheid en sociaal netwerk in een ongunstige positie verkeren, kan die zachte tweedeling verworden tot een harde, bijna onoverkomelijke grens tussen een bovenlaag waarmee het goed gaat en een onderlaag waarvoor dat niet geldt, maar waar de overheid weinig grip op zal hebben.”³⁰

Structurele teleurstelling in wat de overheid voor mensen in armoede kan betekenen, kan leiden tot verzet tegen de rechtsorde ‘die hen toch niets te bieden heeft’ of tot vormen van normloos of destructief gedrag. Zowel in het belang van de betrokkenen zelf als in het belang van de samenleving als geheel moet dit voorkomen worden.

2.3.2 Aandacht voor mensen in een kwetsbare situatie

Een benadering waarin mensenrechten centraal staan vraagt om specifieke aandacht voor mensen in een kwetsbare situatie. In dit verband wil dat zeggen dat zij in armoede leven of een risico lopen in armoede te raken. Een tamelijk recente ontwikkeling is dat er steeds meer ‘werkende armen’ in Nederland zijn.

25 Bas Tierolf, Rob Gilsing en Majone Steketee (red.), *Kinderen in tel 2016, Databoek 2016*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2017.

26 Zie voor details de CBS Armoedekaart 2016, ‘Waar wonen de armen in Nederland?’.

27 ING Economisch bureau, ‘De boer op. Tijd voor keuzes voor agrarisch Nederland.’ ING september 2016.

28 SCP, *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland*. Den Haag: SCP, maart 2016, p. 50.

29 SCP, *Een lang tekort* (noot 28), p. 50.

30 SCP, *Een lang tekort* (noot 28), p. 11.

Tot de groepen waarvan al langer bekend is dat zij een risico lopen om in armoede te raken behoren vrouwen, mensen met een migratieachtergrond en mensen met een beperking. Zo komt armoede veel voor onder eenoudergezinnen met minderjarige kinderen.³¹ In veruit de meeste van deze eenoudergezinnen staat een vrouw aan het hoofd. Ook zijn nog steeds veel vrouwen in Nederland niet economisch zelfstandig. Hun financiële afhankelijkheid maakt hen kwetsbaar voor armoede. Het verlies van de partner heeft voor hen grote economische gevolgen. Niet-westerse migranten, vooral uit de eerste generatie, lopen een veel groter risico op armoede.³² Ook is bekend dat het risico op armoede voor mensen met een beperking groter is. Zij hebben minder vaak een baan, zijn vaker afhankelijk van een uitkering en werken vaker parttime. Een ziekte of een handicap brengt bovendien vaak extra kosten mee die niet altijd worden vergoed.³³

Daarnaast zijn er andere groepen die een groter risico hebben op armoede. Het SCP maakt daarbij onderscheid tussen een risico op kortstondige armoede en een risico op langdurige armoede. Tot de eerste groep behoren vooral mensen zonder kinderen of met meerderjarige kinderen, mensen behorend tot een huishouden met betaalde arbeid (in loondienst of als zelfstandige) als belangrijkste bron van inkomsten en personen met een autochtoon-Nederlandse achtergrond. Alleenwonenden en eenoudergezinnen of paren met minderjarige kinderen hebben relatief vaak te maken met armoedeperioden die langer dan een

jaar duren. Dat geldt ook voor uitkeringsontvangers en voor niet-westerse migranten. Huishoudens met minderjarige kinderen, uitkerings- en pensioenontvangers en niet-westerse migranten hebben een groter risico op langdurige armoede, dat wil zeggen voor een periode langer dan drie jaar.³⁴ Een tamelijk recente ontwikkeling is de toename van het aantal mensen met een flexibel arbeidscontract en zelfstandigen. Zij hebben een verhoogd armoederisico, ondanks het feit dat ze werken.³⁵ Van de zelfstandigen die in armoede raken lukt het minder dan 60% daar binnen een jaar uit te raken; relatief veel van hen stromen wel in het tweede armoedejaar uit.³⁶ Er zijn in deze SCP-rapportage geen cijfers over zelfstandigen die niet bij instanties aankloppen om hulp en dus mogelijk toch onder de armoedegrens leven.

2.3.3 Gelijke toegang tot rechten

Wat veel mensen in armoede of mensen met een risico op armoede met elkaar gemeen hebben, is dat zij vanwege hun economische status tegen bepaalde problemen aanlopen. Zij kunnen te maken krijgen met een stigmatiserende houding van gemeenten of andere burgers. De aard van de verplichtingen die de overheid oplegt aan bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld, kan bij het grote publiek het beeld oproepen dat mensen met een uitkering potentiële fraudeurs zijn die onterecht een beroep doen op het bij wet gegarandeerde sociale vangnet. Denk aan het overleggen van bewijzen van voldoende sollicitaties en het leveren van een tegenprestatie. Ook het benadrukken van de economische status in de strijd tegen overgewicht wekt

31 CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrens-in-2015>

32 SCP, *Een lang tekort* (noot 28), p. 10.

33 [leder\(in\)](#).

34 SCP, *Een lang tekort. Langdurige armoede in Nederland*. Den Haag: SCP, maart 2016, p. 8-9.

35 SCP, *Een lang tekort* (noot 28), p. 11.

36 SCP, *Een lang tekort* (noot 28), p. 44.

de indruk dat armen niet in staat zijn goede keuzes te maken.

Mensen in armoede, of met een risico daarop, hebben het recht op gelijke bescherming door de wet. Discriminatie op grond van economische status of op andere aan armoede gerelateerde gronden, is door mensenrechtenverdragen niet toegestaan. Gelijke behandeling vereist dat overheden de kwetsbare en achtergestelde groepen in de samenleving identificeren en ervoor zorgen dat ook deze groepen hun rechten volledig kunnen uitoefenen. Ook mensen in armoede of met een risico op armoede hebben recht op effectieve toegang tot hun rechten. De overheid moet maatregelen treffen die de toegang tot sociale rechten garanderen en obstakels voor toegang wegnemen. Daarbij hoort ook aandacht voor psychologische en sociaal-culturele drempels voor toegang tot rechten.³⁷ Overheidsinstellingen mogen mensen in armoede niet stigmatiseren. Positieve maatregelen zijn nodig om de gelijkheid in de praktijk te verwezenlijken. Dit kunnen wettelijke, uitvoerende, bestuurlijke en financiële maatregelen, beleid en programma's zijn op armoedegevoelige terreinen, zoals arbeid, huisvesting, voedsel, gezondheid, onderwijs en deelname aan het maatschappelijk leven.

2.4 Participatie en *empowerment*

Een aanpak van armoede en sociale uitsluiting waarbij mensenrechten centraal staan heeft als vertrekpunt dat mensen in armoede rechten hebben en een actieve rol moeten kunnen spelen bij het tot stand komen van maatregelen die over hen gaan. Het recht op politieke en maatschappelijke participatie is als zelfstandig mensenrecht gegarandeerd. Participatie is daarnaast onlosmakelijk verbonden met veel andere mensenrechten. Denk aan het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op onderwijs. Participatie bij het tot stand komen van beleid bevordert niet alleen de effectiviteit van maatregelen, maar ook de waardigheid van de betrokkenen. Het proces om tot bepaalde maatregelen te komen, is even belangrijk als de inhoud ervan.

De duurzame ontwikkelingsdoelen benadrukken het belang van participatie voor alle niveaus. Overheden hebben afgesproken deze doelen na te streven waarbij zij zich richten op de armste en meest kwetsbare mensen, en in samenwerking tussen alle landen, met alle belanghebbende organisaties en alle mensen.³⁸

37 ECSR, 'Statement of interpretation on article 30' (noot 18).

38 A/RES/70/1 (noot 9), preambule.

Participatie is ook het onderwerp van doel 16: het bevorderen van rechtvaardige, vreedzame en inclusieve samenlevingen. Overheden hebben afgesproken ‘ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus’ te garanderen.³⁹ Daarmee erkennen zij dat er daadwerkelijk moet worden geluisterd naar de betrokkenen en dat besluiten *met* hen en niet *voor* hen worden genomen. Dit doel kan een sleutelrol vervullen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Het is niet alleen een doel op zichzelf, maar ook een middel om duurzame ontwikkeling in de samenleving te bereiken.

“Mensen die zelf ervaren hebben wat het betekent om in armoede te leven zijn de meest geschikte personen – als gedreven ervaringsdeskundigen die weten waar behoefte aan is – om armoede te bestrijden. Dit betekent dat mensen die in armoede leven – zoals zo vaak gebeurt – niet worden uitgesloten en er niet over hun hoofden heen veranderingen bewerkstelligd worden, maar dat zij zelf aangeven waar behoefte aan is en dat zijzelf bijdragen aan een betere wereld met minder armoede en onrecht.”⁴⁰

Participatie is een effectief middel tegen sociale uitsluiting, mits participatie effectief en zinvol is. Als participatie op de juiste manier gebeurt, is op zich al sprake van *empowerment*. De overheid moet mensen die in armoede leven betrekken bij alle stadia van het ontwikkelen, uitvoeren, monitoren en evalueren van beleid en besluiten die hen raken. Dat vraagt, waar nodig, een investering in het aanboren en ontwikkelen van talenten en vaardigheden. Speciale maatregelen kunnen nodig zijn om de obstakels weg te nemen die mensen belemmeren deel te nemen aan inspraak en besluitvorming. Zeker waar het gaat om het bereiken van de meest gemarginaliseerde groepen. Ook zij moeten hun mening en visies kunnen geven en een actieve rol spelen bij het bestrijden van armoede. Dat kan maatregelen vereisen die zijn gericht op hun *empowerment*.⁴¹ Alleen door effectieve participatie is armoedebestrijding mogelijk op een manier waarbij de verantwoordelijkheden tussen de centrale overheid, lokale overheid en de burger goed tot hun recht komen. Het garanderen van mensenrechten vormt daarvoor de basis. Zo levert investeren in onderwijs een aantoonbare bijdrage aan het uitbannen van armoede. Het levert bovendien een bijdrage aan de gezondheid en versterkt de positie van vrouwen.⁴²

39 Subdoel 16.7, Nederlandse vertaling afkomstig van <http://www.sdgNederland.nl/sdgs/doel-16-vrede-veiligheid-en-rechtvaardigheid/>

40 ATD Vierde Wereld.

41 Zie ook SDG's: een van de prioriteiten voor de uitbanning van armoede is empowerment.

42 E/CN.5/2017/3, Strategies for eradicating poverty to achieve sustainable development for all

2.5 Rechtsbescherming

Een aanpak waarbij mensenrechten centraal staan vereist dat de rechten van burgers goed zijn beschermd en dat de burger de overheid ter verantwoording kan roepen voor het gevoerde beleid. Daarvoor is nodig dat de regels duidelijk en toegankelijk zijn, zodat burgers hun rechten kennen. Het vereist ook dat besluitvorming transparant is, zodat mensen weten welke afwegingen en redenen ten grondslag liggen aan de besluiten die de overheid neemt. Verder moeten er voldoende data voorhanden zijn om de effectiviteit van het beleid te kunnen monitoren en evalueren. Tot slot is het nodig dat het voor burgers helder is waar zij terecht kunnen met een vraag of een klacht en dat klachtprocedures toegankelijk en effectief zijn.

2.5.1 Bewustwording over mensenrechten

Hierboven (par. 1.2) is ingegaan op de noodzaak van een benadering waarin mensenrechten centraal staan. De ontwikkeling en toepassing daarvan vraagt om bewustwording van mensenrechten en deskundigheidsbevordering ter zake bij (organisaties van) belanghebbenden en beleidsmakers. Cruciaal is dat professionals die zich inzetten voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zich niet alleen bewust zijn van mensenrechten, maar ook van de specifieke obstakels waar mensen in armoede mee te maken hebben in het uitoefenen van hun rechten. Dat vraagt om voorlichting en activiteiten gericht op bewustwording, zoals campagnes, en om training van de betrokken professionals. Bestaand beleid, of onderdelen daarvan, dat bijdraagt aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting kan heel goed al bijdragen aan de naleving van mensenrechten, zonder dat dit expliciet is gemaakt. Het uitwisselen van voorbeelden van goed beleid kan bijdragen aan bewustwording.

2.5.2 Recht op toegang tot informatie

De overheid heeft een verplichting er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat informatie die voor iedereen belangrijk is gemakkelijk, snel, daadwerkelijk en praktisch toegankelijk is.⁴³ Volgens de Nationale ombudsman houdt goede informatieverstrekking in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.⁴⁴ Bovendien moet zij hierbij oog hebben voor de diversiteit in de samenleving.

“Overheidssystemen moeten bijvoorbeeld niet alleen toegankelijk zijn voor bepaalde groepen mensen; het is de uitdaging systemen voor zoveel mogelijk typen burgers te laten werken.”⁴⁵

43 Mensenrechtencomité, *Article 19: Freedoms of opinion and expression*, General comment no. 34 (2011), CCPR/C/GC/34, par. 18.

44 Nationale ombudsman, *Een onderzoek naar de digitale bijstandsaanvraag in de gemeente Utrecht*. Rapport 2016/045.

45 Nationale ombudsman, *Burgerperspectief. Een manier van kijken. Verslag van de Nationale ombudsman over 2015*. Tweede Kamer, 2015–2016, 34 410, nr. 1, p. 4.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor toegankelijke informatie over sociale rechten en uitkeringen, subsidies en voorzieningen. Mensen in armoede kunnen met diverse obstakels te maken krijgen als ze toeslagen willen aanvragen of gebruik willen maken van regelingen voor mensen in hun situatie. Voor mensen die laaggeletterd zijn, zijn de regels en procedures ingewikkeld. Het recente SER-advies over kinderen in armoede concludeert dat betere voorlichting nodig is over regelingen en vereenvoudiging van aanvraagprocedures om voor een regeling in aanmerking te komen. Volgens de SER zijn veel aanvraagformulieren ‘nodeloos ingewikkeld’.⁴⁶

Een aandachtspunt is de digitalisering van informatie. Dat biedt enerzijds kansen, omdat mensen gemakkelijker en sneller in contact kunnen komen met de overheid. Er zijn echter groepen mensen voor wie de digitalisering juist een probleem vormt, omdat zij niet de benodigde middelen en/of vaardigheden hebben om de relevante informatie te vinden.

Ter illustratie een zaak die de Nationale ombudsman heeft behandeld

Een vrouw vraagt, samen met haar hulpverlener, aanvullende bijstand aan bij de gemeente Utrecht. Om de aanvraag te voltooien moet ze haar e-mailadres invullen. De vrouw heeft zelf geen pc en maakt nauwelijks gebruik van haar e-mailadres. Daarom mist zij de uitnodiging voor de verplichte voorlichtingsbijeenkomst. De aanvraag wordt buiten behandeling gesteld. De Nationale ombudsman vindt het wel begrijpelijk dat overheidsinstanties digitale communicatie bevorderen. Maar hij constateert dat de gemeente het de inwoners die de bijstandsaanvraag niet digitaal willen doen ‘tamelijk moeilijk’ heeft gemaakt. Hij wijst erop dat bepaalde groepen burgers makkelijk buiten de boot kunnen vallen, omdat zij niet digitaal vaardig zijn. En mensen die een beroep moeten doen op een bijstandsuitkering zullen bovendien, vaker dan gemiddeld, behoren tot de groep die moeite heeft met de oprukkende digitalisering. Het risico bestaat dan dat juist mensen die financiële ondersteuning hard nodig hebben, die niet of in mindere mate ontvangen. De klacht van de vrouw over het aanvragen van bijstand is gegrond, omdat er strijd is met het vereiste van goede informatieverstrekking.⁴⁷

46 SER, *Opgroeien zonder armoede* (noot 7), pp. 72-73.

47 Nationale ombudsman, *Een onderzoek naar de digitale bijstandsaanvraag in de gemeente Utrecht*. Rapport 2016/045.

2.5.3 Recht op een toegankelijk en effectief rechtsmiddel

Wie van mening is dat haar of zijn mensenrechten zijn geschonden, heeft recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel. Dit recht is in alle mensenrechtenverdragen gegarandeerd.

Het recht op toegankelijke en effectieve rechtsmiddelen houdt in dat deze ook toegankelijk zijn voor mensen in een kwetsbare positie. Dat kan soms vragen om aanpassingen van rechtsmiddelen.⁴⁸ Een eerste voorwaarde is dat mensen in armoede informatie hebben over de mogelijkheden om te kunnen klagen en bezwaren in te dienen. Zij hebben ook informatie nodig over de voorwaarden om een procedure te kunnen starten en de eventueel daaraan verbonden kosten. Het is belangrijk dat de klachtprocedure laagdrempelig en betaalbaar is. Dat betekent dat de kosten om een procedure te starten en de kosten van rechtsbijstand niet een te hoge drempel mogen opwerpen. Als het tot een procedure komt, vergt een eerlijke behandeling dat bezwaarcommissies en rechterlijke macht zich bewust zijn van vooroordelen over mensen in armoede. ■

48 MensenrechtenComité, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, General comment no. 31 (2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 15.



3 Slotopmerkingen

3.1 Inleiding

Armoede komt voor in Nederland en gaat vaak gepaard met sociale uitsluiting. In dit eerste deel van de rapportage laat het College zien wat de relatie is tussen armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten.

Dat grote groepen mensen langdurig in armoede leven en dat hun aantal niet daalt, maar zelfs toeneemt, vraagt dringend om maatregelen. Dat is een verplichting die voortvloeit uit het universeel gegarandeerde recht op bestaanszekerheid. De SER deed onlangs een dringende oproep voor een andere en meer robuuste aanpak van armoede onder kinderen, waarbij veel meer dan nu het geval is wordt ingezet op het voorkomen van armoede. De SER gaat daarbij ook in op de armoede van de ouders.⁴⁹ Het College doet een even dringende oproep voor de bestrijding van armoede in Nederland en beveelt aan als uitgangspunt te nemen dat armoede een mensenrechtelijke kwestie is dat mensenrechten een centrale plaats moeten krijgen bij armoedebestrijding.

Dit eerste deel van de rapportage ging in op de noodzaak en de betekenis van armoedebestrijding waarbij mensenrechten centraal staan. Het College ziet hierin belangrijke randvoorwaarden waaraan toekomstig beleid moet voldoen. Deze slotparagraaf geeft een korte weergave van de belangrijkste bevindingen.

3.2 Armoede is een mensenrechtelijke kwestie – en de aanpak ervan ook

Het recht op een behoorlijke levensstandaard en bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting zijn fundamentele rechten van de mens. Een leven in armoede en uitsluiting kan een aantasting van de menselijke waardigheid zijn. Een op mensenrechten gebaseerde aanpak neemt als uitgangspunt dat armoede een mensenrechtelijke kwestie is. Deze benadering van de armoedeproblematiek biedt handvatten voor zowel de inhoud van het beleid als voor het proces van het maken, uitvoeren en evalueren van beleid. Het nut van een mensenrechtenbenadering zit in het alomvattende karakter van mensenrechten, de erkenning van rechten en bijbehorende verplichtingen en de duidelijkheid die het kader schept.

3.3 Uitgangspunten van beleid Bescherming van bestaanszekerheid

Een langdurig tekort aan financiële middelen kan op zichzelf al problematisch zijn vanuit het oogpunt van de rechten van de mens. Dat is het geval als het recht op een behoorlijke levensstandaard onvoldoende wordt beschermd. Er dient voldoende inkomensondersteuning te zijn om te verzekeren dat dit recht is gegarandeerd.

Respect voor autonomie

Het mensenrechtelijke kader biedt een heldere normatieve basis voor de aanpak van armoede en sociale uitsluiting. Bij het maken, uitvoeren en monitoren van beleid is noodzakelijk dat het uitgangspunt is dat de autonomie van mensen wordt beschermd. Dit is niet hetzelfde als uitgaan van zelfredzaamheid. Het kan juist nodig zijn dat dat er hulp komt voor mensen die niet op eigen kracht in staat zijn uit armoede te komen.

49 SER, *Opgroeien zonder armoede* (noot 7), p. 63: 'De armoede van kinderen is de armoede van hun ouders of verzorgenden.'

De overheid moet obstakels die het uitoefenen van mensenrechten belemmeren wegnemen.

Gelijkheid

Ongelijkheid en discriminatie kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn van armoede. Sociale ongelijkheid kan leiden tot afname van vertrouwen in de rechtsstaat en instituties zoals het parlement. Als ongelijkheid zich op verschillende fronten tegelijk voordoet, zoals verschil in sociaaleconomische status, opleiding en gezondheid, kan dat leiden tot maatschappelijke onvrede of het zich afkeren van de rechtsorde.

Bescherming van de rechten van mensen in een kwetsbare situatie

De rechten van mensen in kwetsbare situaties vragen om extra bescherming. Verschillende groepen zijn al lang in beeld als 'kwetsbaar' om in armoede te raken of te blijven, zoals niet-westerse migranten en eenoudergezinnen met minderjarige kinderen. Betrekkelijk nieuw is het fenomeen 'werkende armen'. Als bezuinigingen noodzakelijk zijn, mogen de meest kwetsbare mensen daardoor niet het hardst getroffen worden.

Gelijk genot van mensenrechten

Discriminatie op grond van economische status of aan armoede gerelateerde gronden is niet toegestaan. Gelijk genot van mensenrechten vraagt onder meer om het identificeren en wegnemen van drempels die uitoefening van rechten belemmeren. Verder is aandacht nodig om te voorkomen dat mensen in armoede worden benadeeld door een stigmatiserende houding van instanties of andere burgers.

Participatie en empowerment

Cruciaal voor een effectieve aanpak van armoede is dat mensen in armoede en belangengroeperingen op alle fronten worden betrokken bij het maken, uitvoeren en monitoren van beleid. Dit kan vragen om extra inzet om mensen te bereiken en daadwerkelijk te betrekken. Alleen dan is armoedebestrijding mogelijk waarbij de verantwoordelijkheid wordt gedeeld tussen centrale overheid, lokale overheid en de betrokkene zelf.

Rechtsbescherming

Effectieve rechtsbescherming vereist dat de burger de overheid ter verantwoording kan roepen. Daarvoor is bewustwording over mensenrechten noodzakelijk, evenals deskundigheidsbevordering van de professionals werkzaam op het terrein van armoedebestrijding. Tevens is het noodzakelijk dat de overheid er alles aan doet om actief en tijdig de relevante informatie toegankelijk te maken voor mensen in armoede. Wie van mening is dat haar of zijn mensenrechten zijn geschonden heeft recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel. ■

Deel II

Armoede in relatie tot
gezondheid, arbeid, onderwijs
en huisvesting en in Caribisch
Nederland



4 Gezondheid en armoede

Het recht op gezondheid

Het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid (kortweg: het recht op gezondheid) is vastgelegd in artikel 12 IVESCR.⁵⁰ Naast het recht op gezondheid zijn in dit verband ook andere rechten relevant, zoals het recht op leven en ontwikkeling van het kind (artikel 6 IVRK). Het recht op gezondheid betekent niet het recht om gezond te zijn. Maar het recht op gezondheid heeft wel een breed bereik. Het omvat een reeks van sociaaleconomische factoren die de omstandigheden scheppen waarbinnen mensen een gezond leven kunnen leiden. Het strekt zich uit tot de onderliggende factoren die gezondheid mede bepalen, zoals voeding, huisvesting, toegang tot veilig en drinkbaar water en toereikende sanitaire voorzieningen, veilige en gezonde werkomstandigheden en een gezonde omgeving. Het CESCR beschreef in algemene aanbeveling nr. 14 de inhoud van het recht op gezondheid en de daaruit voortvloeiende overheidsverplichtingen.⁵¹

Beschikbaarheid

Zorgen voor een functionerende openbare gezondheidszorg en de fysieke aanwezigheid van zorg, goederen, diensten en voorzieningen. Medicijnen moeten bijvoorbeeld in voldoende hoeveelheid in apotheken aanwezig zijn.

Aanvaardbaarheid

Volgens medisch-ethische normen en verschillende culturen, gender en leeftijd.

Kwaliteit

Wetenschappelijk en medisch verantwoord en van goede kwaliteit.

50 Evenals in artikel 11 ESH ('het recht van een ieder om gebruik te maken van gezondheidszorg') en art. 24 VN-Kinderrechtenverdrag ('het recht op zo groot mogelijke mate van gezondheid en goede gezondheidszorg'). In artikel 22 Grondwet is vastgelegd dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid.

51 Committee on economic, social and cultural rights, *General Comment no. 14. The right to the highest attainable standard of health*, E/C.12/2000/4, 11 augustus 2000.

Toegankelijkheid

Non-discriminatie, fysieke en financiële toegankelijkheid en toegankelijkheid van voorlichting en informatie rond gezondheid.

Toegankelijkheid betekent dat iedereen daadwerkelijk gebruik kan maken van zorg en gezondheidsgerelateerde goederen en diensten. Medicijnen moeten dus niet alleen in voldoende hoeveelheid in apotheken aanwezig zijn maar ook daadwerkelijk worden voorgeschreven en (hoewel wellicht onder voorwaarden) worden vergoed zodat de patiënt ze kan gebruiken.

Het CESCR benadrukt het verbod op discriminatie bij de toegang tot gezondheidszorg en de factoren die gezondheid mede bepalen.

De overheid dient extra aandacht te hebben voor groepen in de samenleving die een groter risico lopen om geen goede zorg te ontvangen, zoals migranten. Maar ook voor groepen die in minder gezonde omstandigheden leven, zoals mensen in armoede die de duurdere gezonde voeding niet altijd kunnen kopen.



INTERVIEW

Frea Haker

‘Verbind schuldhulp met gezond- heidszorg’

Expertisecentrum Pharos streeft naar gelijke kansen op gezondheid voor iedereen. Samen met zorg- en overheidsorganisaties verbetert ze de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg voor sociaaleconomisch zwakkere groepen, waaronder mensen in armoede. Frea Haker is adviseur bij Pharos en ziet veel potentie in het verbinden van de werelden van armoede en gezondheid.



Waarom is armoede een belangrijk thema voor Pharos?

“Aandacht voor de relatie tussen armoede en gezondheid is cruciaal bij het streven naar gelijke gezondheidskansen. Het hebben van financiële problemen en een slechte gezondheid hangen met elkaar samen. Door financiële problemen hebben mensen vaker last van psychische klachten en hieraan verbonden lichamelijke klachten. Daarnaast ervaren zij een hogere drempel tot de zorg, bijvoorbeeld door het eigen risico of een hoge eigen bijdrage.”

Wat doet Pharos om de gezondheidskansen van mensen in armoede te verbeteren?

“Vanuit het stimuleringsprogramma ‘Gezond in...’ adviseren we gemeenten bij de lokale aanpak van gezondheidsachterstanden. Daarbij betrekken we de dieperliggende oorzaken, waaronder armoede. We laten ze zien wat werkt, zoals het vroegtijdig opsporen van schulden. In andere programma’s adviseren we zorgprofessionals hoe zij in hun werk meer rekening kunnen houden met de financiële problematiek van patiënten.”

Hoe kan de cirkel waarin armoede en gezondheid elkaar negatief beïnvloeden doorbroken worden?

“Er is veel aandacht voor effectieve schuldhulpverlening, maar het raakvlak met gezondheid is nog redelijk onontgonnen terrein. We moeten niet alleen kijken naar iemands gezondheid of financiële problemen, maar naar de volledige situatie van deze persoon. Van belang is samenwerking en afstemming tussen de verschillende disciplines, zoals huisartsen, de jeugdgezondheidszorg, het sociaal wijkteam, de schuldhulpverlening en het maatschappelijk werk. Mensen kunnen dan niet alleen worden begeleid bij armoede, maar ook bij stressreductie, het op orde krijgen van hun leven en het opbouwen van een sociaal netwerk.”

Hoe ziet deze verbinding van disciplines er in de praktijk uit?

“De huisarts kan mensen die niet lekker in hun vel zitten, vragen naar mogelijke financiële problemen en eventueel doorverwijzen naar het sociaal wijkteam of de gemeente voor schuldhulpverlening. Professionals bij bijvoorbeeld re-integratie-trajecten en de schuldhulpverlening kunnen met de betrokkenen in gesprek over hun gezondheid. Hoe voelt iemand zich? Ervaart iemand een drempel tot zorg en kan een financiële tegemoetkoming helpen? Zijn er activiteiten in de buurt waardoor iemand weer beter in zijn vel kan komen?” ■

4.1 Inleiding

Mensen in Nederland worden gemiddeld steeds ouder en leven steeds langer gezond. Maar die goede gezondheid is niet gelijk verdeeld over de bevolking. Mensen met lagere inkomens en een lagere opleiding leven gemiddeld 7 jaar korter en zelfs 19 jaar minder in goed ervaren gezondheid dan mensen met een hoge opleiding.⁵² Dat zijn forse verschillen. De verschillen zijn gradueel: iedere stap hoger op de maatschappelijke ladder betekent gezondheidswinst. Decennialang probeert de overheid de gezondheidsachterstanden onder lagere inkomensgroepen tegen te gaan. Maar de verschillen wijken niet en nemen op onderdelen zelfs nog verder toe.⁵³

Het is een proces dat zichzelf versterkt en waarbij oorzaak en gevolg door elkaar heen lopen. Een slechte gezondheid heeft een negatieve invloed op opleiding, werk en andere vormen van maatschappelijke participatie. Een gebrek aan goede werk- en woonomstandigheden leidt tot een slechtere gezondheid. Bij sociaaleconomisch kwetsbare mensen blijkt, naast schuldenlast, een slechte gezondheid de belangrijkste barrière te zijn om aan het werk te komen.⁵⁴ Het CBS concludeert dat achterstanden in gezondheid en leefstijl uiteindelijk mede richtinggevend zijn voor de mate van sociale uitsluiting.⁵⁵

52 RIVM, 'Een gezonder Nederland', Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014, vtv2014.nl.

53 Mackenbach en Stronks, *Volksgezondheid en gezondheidszorg, 2016*; CBS, *Armoede en sociale uitsluiting 2015*, p. 75.

54 Gezond in, 'Gezondheidsachterstanden: doorbreek de tendens', <https://www.gezondin.nu/uploads/Publiekbrochure.pdf>.

55 CBS 2015, p.75.

Alle reden om nauwkeuriger te kijken naar de achtergronden van de geconstateerde gezondheidsverschillen.

4.2 Risicofactoren voor een slechtere gezondheid

In Nederland vormen chronische ziekten zoals psychische stoornissen (22%), hart- en vaatziekten (20%) en kanker (13%) de grootste ziektelast. Coronaire hartziekten staan bovenaan, gevolgd door diabetes mellitus, beroerte, angststoornissen, COPD (chronische bronchitis en longemfyseem), longkanker, stemmingsstoornissen en nek- en rugklachten.⁵⁶

Verschillende factoren beïnvloeden het voorkomen van deze ziekten. Zo heeft niet alleen erfelijkheid, maar ook leefstijl grote invloed. Met betrekking tot leefstijl is roken verreweg de belangrijkste oorzaak van sterfte en ziekte (met 13% van de ziektelast), gevolgd door overgewicht, ongezonde voeding, alcohol en weinig bewegen. Het percentage volwassen rokers daalt en zal volgens het RIVM verder dalen, van 23% in 2012 naar 19% in 2030. Het percentage mensen met overgewicht blijft onverminderd hoog (48%), al lijkt er een eind te komen aan de jarenlange stijging.⁵⁷

56 RIVM 2014.

57 RIVM 2014.

Naast leefstijl zijn ook de sociale en fysieke omgeving van belang voor het ontstaan van ziekten. Ook factoren in de omgeving en de omstandigheden waarin mensen wonen, werken en opgroeien, spelen een belangrijke rol. Zo dragen ongunstige arbeidsomstandigheden en milieufactoren elk voor ongeveer 5% tot 6% bij aan de ziektelast. Omgeving kan echter ook leiden tot meer gezondheid, bijvoorbeeld door het aantrekkelijk maken van openbare ruimten voor fietsen, sporten en buitenspelen.⁵⁸

Factoren die de gezondheid van mensen beïnvloeden

- Erfelijkheid
 - Leefstijl, zoals gebruik van tabak, voeding en alcohol, en de mate van slaap en ontspanning
 - Het sociale netwerk van mensen
 - De voorzieningen en aantrekkelijkheid van een buurt
 - Het kunnen participeren in de maatschappij door werk, opleiding of anderszins
 - Arbeidsomstandigheden
 - Kwaliteit van de woning
 - Toegang tot preventie en zorgvoorzieningen
 - Kwaliteit van het onderwijs
-

58 RIVM 2014; Gezond in, 'Gezondheidsachterstanden: doorbreek de tendens', <https://www.gezondin.nu/uploads/Publiekbrochure.pdf>.

4.3 Waarom leidt armoede tot een slechtere gezondheid?

Ook bij de verklaring van de invloed van armoede op de gezondheid kunnen individuele en maatschappelijke factoren worden onderscheiden.⁵⁹

4.3.1 Individuele factoren

Leven in armoede kan een direct effect hebben op de gezondheid. Bijvoorbeeld door een ongezond voedingspatroon als gevolg van geldgebrek en ongezonde woonomstandigheden, of het niet deelnemen aan sportactiviteiten vanwege een laag inkomen.⁶⁰ Ook het mijden van zorg vanwege verwachte hoge onkosten kan bijdragen aan een slechtere gezondheid.

Ook langs indirecte weg kan armoede de gezondheid beïnvloeden. Een gebrek aan financiële middelen houdt mensen gefocust op de korte termijn en maakt dat zij niet bezig zijn met de lange termijn. Zij worden als het ware opgeslokt door hun levensomstandigheden. "Mensen met schulden hebben heus wel kracht. Heel veel zelfs. Maar die gaat volledig op aan het gevecht dat ze moeten leveren om de dag door te komen. Dat gevecht ziet niemand maar het vreet wel energie."⁶¹

59 Stronks en Droomers, 'Ongezonde armoede. Waarom arme mensen ongezonder zijn en wat daaraan te doen is', in: Michon en Slot (red.), *Armoede in Amsterdam. Een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede*, februari 2014, pp. 63–71.

60 RIVM, *Belemmeringen en drijfveren voor sport en bewegen bij ondervertegenwoordigde groepen*, 2016.

61 NRC Handelsblad, *Wie altijd over geld tobt, kan niet meer denken*, 21 april 2017; Mullainathan & Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Maven Publishing, 2013.

Juist mensen met lage inkomens roken veel. Het percentage zware rokers is in deze groep twee keer zo hoog als in de groep met hogere inkomens. Voor ernstig overgewicht geldt hetzelfde: mensen met een laag inkomen zijn veel vaker zwaarlijvig dan mensen met een hoog inkomen. Bij kinderen zijn de verschillen nog groter: bij kinderen uit gezinnen met een laag inkomen is dit probleem drie keer zo groot als binnen gezinnen met een hoog inkomen. 6% van de kinderen in arme gezinnen had in 2013 zelfs ernstig overgewicht. Er is geen verschil naar inkomen in het percentage zware drinkers. Wel drinken jongeren met een inkomen boven de lage-inkomensgrens fors meer dan jongeren met een laag inkomen.⁶²

Gezond leven vraagt om zogeheten gezondheidsvaardigheden. Mensen met een laag inkomen hebben deze vaardigheden relatief vaak in beperkte mate. Zij hebben moeite om informatie te vinden, te begrijpen en toe te passen. Ze beschikken ook niet altijd over een computer of kunnen daar niet goed mee omgaan. Zo'n 10% van de Nederlandse bevolking is functioneel analfabeet. Nog eens 20 tot 30% redt zich in het dagelijkse leven, maar komt in de problemen bij het verkrijgen en toepassen van informatie in ingewikkelder omstandigheden, zoals in de gezondheidszorg.⁶³

Wie adviezen van een huisarts of de bijsluiter bij medicijnen niet goed begrijpt, loopt een gezondheidsrisico. Laaggeletterden hebben minder medische kennis en kunnen minder goed hun weg vinden in het medische circuit en de bureaucratie rond zorgtoeslagen en vergoedingen van zorgkosten. Gezondheidsvoorlichting komt vaak niet aan bij lager opgeleiden en heeft meer en eerder effect bij hoger opgeleiden.⁶⁴

Speciale aandacht is nodig voor de gezondheidssituatie van asielzoekers en vluchtelingen. Door hun ervaringen hebben ze meer kans op psychische problemen. Nieuwkomers zijn sinds 2013 zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, wat vooral voor de laaggeletterden onder hen problematisch kan zijn. Bij ruim driekwart ligt het inkomen van het huishouden (ruim) beneden modaal, 26% heeft een huishoudinkomen beneden de armoedegrens. Kortom, met het oog op hun gezondheid is het essentieel deze mensen te ondersteunen bij hun participatie, integratie en zorgvragen.⁶⁵

4.3.2 Maatschappelijke factoren

Voor een goed begrip van de relatie tussen armoede en gezondheid moeten we ook breder kijken. Zoals al gezegd: mensen leven in een sociale context die van grote invloed is op hun gezondheid. Bijvoorbeeld de steun die men uit de eigen buurt krijgt of de invloed die van gedrag van mensen in de nabije omgeving uitgaat op het eigen gedrag.

62 CBS 2015, pp. 79 – 82.

63 AMC/UvA, *De populatie als patiënt. Vijftig jaar sociale geneeskunde*, 2011, p. 112.

64 Brug e.a., *Gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering. Een planmatige aanpak*, 2012, par. 1.7.

65 Pharos, *Factsheet Gezondheidsbevordering van vluchtelingen in gemeenten*, november 2015.

Ook bredere maatschappelijke invloeden zijn van belang. Door de economische crisis verslechterde de afgelopen jaren de inkomenspositie van mensen met een minimuminkomen. Het aantal huishoudens dat langdurig onder de lage-inkomensgrens moest rondkomen nam in 2015 toe met 27.000 tot 221.000. Dat is een op de elf huishoudens.⁶⁶ In de crisisjaren heeft de overheid veel bezuinigd in de gezondheidszorg, door bijvoorbeeld het eigen risico van de zorgverzekering te verhogen. Ook is in 2015 de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) afgeschaft. De afgelopen vijf jaar zijn de zorgkosten dan ook flink gestegen voor chronisch zieken en mensen met een beperking die te maken hebben met een cumulatie van zorguitgaven. Een alleenstaande net boven het sociaal minimum was in 2011 € 1.295 kwijt aan zorgkosten en in 2016 € 2.673 (uitgaven min vergoedingen).

Alleenstaanden met 135% van het minimumloon besteedden in 2016 € 1.967 meer aan zorgkosten. Paren zijn nog slechter af. Paren net boven het sociaal minimum betaalden in 2016 € 1.811 Meer. Met 135% minimumloon betaalden ze in 2016 zelfs € 2.399 meer.⁶⁷

Deze cijfers gelden als alleen wordt gekeken naar landelijk beleid. Gemeenten verlenen daarnaast nog ondersteuning vanuit de Wmo en bijvoorbeeld bijzondere bijstand. De gemeente Amsterdam vergoedt de zorgkosten voor de laagste inkomens voor ruim de helft. Maar uit onderzoek blijkt dat 40% van de gemeenten mensen die in de problemen komen door hoge zorgbijdragen geen vergoeding geeft. Per gemeente zijn er grote verschillen. De informatievoorziening laat nog te wensen over, vooral door gemeenten.⁶⁸ Landelijke overheid en gemeenten nemen wel initiatieven om de zorguitgaven betaalbaar te houden, zoals een verlaging van de eigen bijdrage Wmo in 2017.⁶⁹

66 CBS nieuwsbericht 8-2-2017, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrens-in-2015>.

67 Nibud, *Zorguitgaven van chronisch zieken en mensen met een beperking in 2011 en 2016 vergeleken*, 2016.

68 Soeters en Verhoeks, *Zorgmijding, eigen bijdrage en financieel maatwerk*, 2016; Nibud 2016; Ieder(in), 'Onderzoek naar stapeling zorgkosten', 2016; *Binnenlands bestuur*, februari 2016; *ANBO magazine*, 'Ik wacht nog even. Zorg uitstellen is niet zonder risico', 2016 (5).

69 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2016-2017, 29538, nr. 231.

Uit onderzoeken blijkt dat patiënten door verwachte hoge onkosten afzien van zorg

- 25% van de mensen die recht hebben op gemeentelijke zorg ziet daarvan af vanwege de te hoge eigen bijdrage;⁷⁰
- 14% van de patiënten ziet af van een noodzakelijke behandeling als die onder het eigen risico van de zorgverzekering valt;⁷¹
- 27% van de patiënten volgde in 2013 een verwijzing van de huisarts niet op. In 2008 was dit nog 18%.⁷²

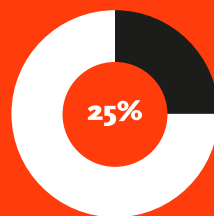
70 Ieder(in), *Meldactie Eigen bijdrage*, februari 2016.

71 NPCF, LPGGZ en Ieder(in), *Meldactie Inzicht in zorgkosten?*, juli 2015.

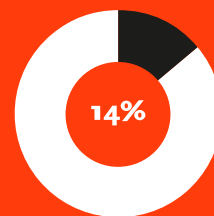
72 Nivel, *Inzicht in zorgmijden*, onderzoek i.o.v. ministerie VWS, oktober 2015.

Met lagere inkomens en opleiding **LEVEN MENSEN 7 JAAR KORTER EN ZELFS 19 JAAR MINDER**

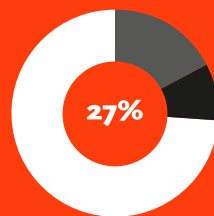
in goed ervaren gezondheid dan mensen met een hoge opleiding



**GEEN GEBRUIK
GEMEENTELIJKE ZORG**
vanwege de te
hoge eigen
bijdrage



ZORG MIJDEN
Ondergaan geen
noodzakelijke
behandeling die
onder het eigen
risico van de
zorgverzekering valt



**NIET OPVOLGEN
VERWIJZING HUISARTS**
In 2008 was dit
nog 18%

Met ingang van 2014 besloten de zorgverzekeraars en het ministerie van VWS om mensen zonder inschrijving in het bevolkingsregister uit de zorgverzekering te zetten. Dit heeft geleid tot een sterke toename van onverzekerde dak- en thuislozen. Terwijl dak- en thuislozen de allerlaagste levensverwachting hebben en vaak kampen met de gevolgen van verslavingsproblematiek, psychiatrische aandoeningen en verstandelijke beperkingen. Voor hen zijn administratieve verplichtingen en het nakomen van afspraken erg moeilijk. Medisch specialisten en huisartsen accepteren onverzekerde dakloze patiënten buiten acute noodsituaties minder snel voor medische zorg. Opnieuw verzekeren is vaak een langdurig en intensief traject, dat veel dak- en thuislozen op eigen kracht niet lukt.⁷³ Per 1 maart 2017 is er een regeling getroffen voor onverzekerde verzekeringsplichtigen.⁷⁴ Dit kan het aantal schrijnende situaties verminderen.

Een andere belangrijke maatschappelijke factor die de gezondheid van arme mensen beïnvloedt, is de fysieke omgeving. Veranderingen in de fysieke omgeving vormen feitelijk de achterliggende oorzaak van bijvoorbeeld de toename van obesitas in de laatste decennia. Het autogebruik is fors gestegen en daardoor bewegen mensen minder. Maar dankzij het toegenomen aanbod van (on gezond) voedsel eten ze steeds meer. Tot slot daalt het aantal rokers mede doordat roken op steeds minder plaatsen is toegestaan en door het verhogen van de minimumleeftijd naar 18 jaar en de hoge accijnsheffing. Overigens zorgen prijsmaatregelen

73 Slockers e.a., 'Straatdokters slaan alarm over epidemie van onverzekerde daklozen', *Ned Tijdschr Geneesk.* 2016, 160, D214.

74 Stcrt. 2017, 10332.

soms weer voor grotere financiële problemen van mensen met een laag inkomen.⁷⁵

Het Nationaal Programma Preventie ziet onder meer op het verkleinen van de sociaaleconomische gezondheidsverschillen. Speerpunten zijn roken, overgewicht, overmatig alcoholgebruik, bewegen, diabetes en depressie. Er zijn verschillende landelijke beleidsprogramma's opgezet en ook een groot aantal projecten tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De verlenging van het programma in 2016 is een positieve maatregel, waarvan de noodzaak is onderstreept door wetenschappelijk onderzoek.

4.4 De betekenis van het recht op gezondheid voor mensen in armoede

Het recht op gezondheid beoogt iedereen gelijke kansen op een zo goed mogelijke gezondheid te bieden. Welke elementen van het recht op gezondheid zijn van betekenis voor een verbetering van de gezondheidspositie van mensen in armoede?

Nederland heeft een kwalitatief goed stelsel van gezondheidszorg dat ook voor veel mensen in armoede beschikbaar is. Het criterium van toegankelijkheid is voor veel mensen in armoede een struikelblok. Het gaat dan over de volgende aspecten:

- Fysieke toegankelijkheid: voor bezoek aan sommige zorgvoorzieningen en -instellingen is soms vervoer nodig dat geld kost. Er zijn signalen dat mensen daarom niet gaan.
- Financiële toegankelijkheid: zoals hierboven gemeld zijn de zorgkosten de laatste jaren sterk gestegen.

75 AMC/UvA, *De populatie als patiënt. Vijftig jaar sociale geneeskunde*, 2011, p. 112 e.v.

Dit heeft grotere armoede en zorgmijding tot gevolg. Door beleidswijzingen is voor dak- en thuislozen de noodzakelijke zorg minder toegankelijk geworden.

- De toegankelijkheid van voorlichting en informatie: mensen in armoede zijn vaak ook laaggeletterd en hebben moeite om informatie te vinden, te begrijpen en toe te passen.

De aandacht van de overheid is grotendeels gericht op de 'cure' (behandeling en genezing) en de 'care' (verpleging en langdurige zorg). Maar om de gezondheid van mensen in armoede substantieel te verbeteren, is het noodzakelijk om te focussen op de onderliggende determinanten van gezondheid. Er is grote gezondheidswinst te behalen als de overheid meer inzet op preventieve gezondheidszorg en een verbetering van de factoren die de gezondheid van mensen beïnvloeden. Vanuit mensenrechtenperspectief gaat het erom iedereen gelijke kansen te bieden om een zo goed mogelijke gezondheid te bereiken. Dat vraagt om een integrale aanpak op basis van de verschillende relevante mensenrechten.

Het recht op zelfbeschikking van mensen lijkt zo'n aanpak soms in de weg te staan. Dit recht speelt binnen de gezondheidszorg en het gezondheidsrecht een grote rol. Het is niet alleen een afweerrecht tegen overheidsinmenging in het persoonlijke leven. Het vormt ook een titel om met het eigen leven, de eigen gezondheid en het eigen lichaam te doen wat men wil. Dat kan leiden tot gedrag dat ten koste gaat van de gezondheid. Maar ook dan behoudt men het recht op toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg.

De overheid gebruikt vaak het beeld van de vrije, zelfbeschikkende en mondige patiënt, die zoveel mogelijk

zijn eigen kracht moet benutten. Zij is weinig bereid om verregaande preventieve maatregelen te ondersteunen.⁷⁶ Bij het pleidooi voor eigen verantwoordelijkheid en zelfbeschikking gaat de overheid ervanuit dat de burger welbewust keuzes maakt. Preventieve maatregelen worden nogal eens als betuttelend opgevat. Maar niet iedereen is in de omstandigheden om bewust keuzes te maken. Bij mensen in armoede, met schulden en een verslechterende gezondheid, ontbreekt vaak zelfredzaamheid.

Nieuwe inzichten over de samenhang tussen gezondheid, armoede en schulden geven steeds meer aanleiding tot lokale initiatieven waarbij mensen worden geholpen weer grip op hun leven te krijgen en op krachten te komen.⁷⁷

Een ander aandachtspunt is het bevorderen van de participatie van de bevolking. In het kader van dit hoofdstuk betreft het dan vooral mensen in armoede met een slechte gezondheid. De aandacht voor betrokkenheid van ervaringsdeskundigen bij armoede en gezondheid is de laatste jaren erg toegenomen.⁷⁸

76 J. Dute, *De vrijblijvendheid voorbij. Over het recht op preventie*, oratie, 2013.

77 NRC Handelsblad, 'Wie altijd over geld tobt, kan niet meer denken', 1 april 2017; *Jungman en Wesdorp, Mobility mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap kunnen leiden tot een betere aanpak van schulden en armoede*, Platform 31, januari 2017.

78 Zie <http://coeva.nl/coeva/> en <http://www.volkskrant.nl/binnenland/grote-opmars-ervaringsdeskundigen-in-psychiatrie-zorg-en-welzijnswerk-a4282526/>.

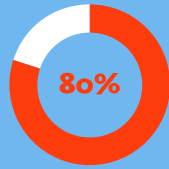
Ervaringsdeskundigen hebben vaak creatieve oplossingen, kunnen vanuit eigen ervaring ondersteunen en verminderen het stigma dat participatie kan blokkeren. De mensen zelf hebben daar baat bij, maar zij kunnen door participatie in beleidsvorming ook zorgen voor een betere aansluiting bij de doelgroep en daardoor vergroting van de effectiviteit van het beleid. De Wmo draagt de gemeenten op cliënten in vroegtijdig stadium bij het beleid te betrekken. Participatie kan in een formele vorm, via belangenorganisaties en cliëntenraden. Voor arme mensen met een slechte gezondheid zijn informele vormen meer geschikt.⁷⁹

4.5 Slot

Het recht op gezondheid van mensen in armoede kan aanzienlijk beter worden verwezenlijkt als de overheid nog steviger inzet op preventieve gezondheidszorg en een verbetering van de factoren die gezondheid mede bepalen. Zodat iedereen gelijke kansen heeft op een zo goed mogelijke gezondheid. Ook de toegankelijkheid van de zorg is voor mensen in armoede niet gelijk aan die voor mensen met een hoger inkomen. Deze ongelijkheid is nooit volledig weg te nemen. Dat neemt niet weg dat vooral de financiële toegankelijkheid en de toegankelijkheid van informatie voor veel mensen met een laag inkomen niet afdoende gegarandeerd zijn. ■

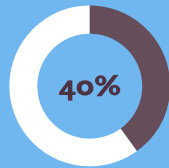
79 Movisie, *Wat werkt bij de aanpak van armoede?*, 2016, p. 28-29; <https://www.gezondin.nu/thema/burgers-zijn-hoofdrolspeleers>; RIVM, *Handreiking bewonersparticipatie bij een gezonde leefomgeving*, 2016.

MENSEN DIE ARMOEDE ERVAREN

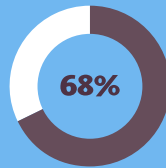


Ervaart invloed van armoede op de **gezondheid**

PERSONEN MET EEN LAAG INKOMEN

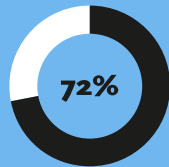


Ervaart een **goede gezondheid**

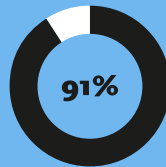


Ontvangt **benodigde gezondheidszorg**

DE ALGEMENE BEVOLKING IN NEDERLAND



Ervaart een **goede gezondheid**



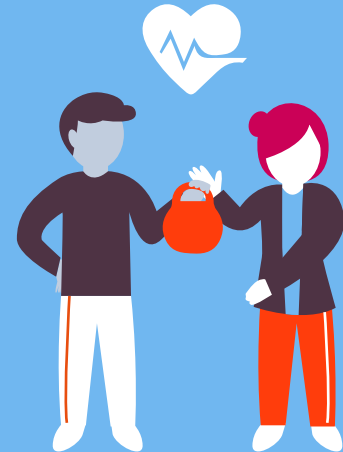
Ontvangt de **benodigde gezondheidszorg**

BELEVINGSONDERZOEK

Armoede Gezondheid

Armoede heeft invloed op de gezondheid

Hoewel de gezondheidsbeleving onder personen met een laag inkomen lager is, ontvangen zij in mindere mate de gezondheidszorg die zij nodig achten.





INTERVIEW

Jacqueline van Riet

‘Het is een glijbaan van ongezond- heid’

Jacqueline van Riet is al 35 huisarts in Overvecht, een achterstandswijk in Utrecht. Zij ziet de invloed van armoede op gezondheid, en andersom, dagelijks in haar praktijk. Volgens haar dreigen mensen in armoede slechtere zorg te krijgen dan anderen.



Wat is de relatie tussen wonen in een achterstandswijk en gezondheid?

“Sociaaleconomische status is een van de sterkste voorspellers van ziekte en voortijdige sterfte. Daarbij gaat het nooit alleen om financiën, maar om een complexe samenhang van factoren. Het betreft bijvoorbeeld meneer X die zijn baan verliest, schulden gaat maken, alcohol gaat drinken, zijn vrouw en kinderen gaat slaan, steeds depressiever wordt en overlijdt door een maagbloeding of zelfmoord. Het is een glijbaan van ongezondheid.”

Wat kunt u als huisarts doen om de gezondheid van mensen in armoede structureel te verbeteren?

“Als ik iemand in de spreekkamer heb die zich moe voelt, dan gaan we in gesprek over zijn persoonlijke situatie. Voelt u zich moe omdat u ziek bent of is er een ander probleem? Ligt u ‘s nachts te piekeren? Heeft u verdriet om een overleden familielid? Heeft u financiële problemen? Samen kijken we of medische behandeling nodig is of bijvoorbeeld welzijnswerk, schuldhulpverlening of een combinatie van ondersteuning.”

Is de gezondheidszorg voldoende ingericht om problemen van mensen in armoede te voorkomen en bestrijden?

“Nee. Vanuit de neurowetenschap komt steeds meer kennis over de invloed van armoede op het vermogen om problemen op te lossen. Als je bezig bent met overleven, dan ben je bijvoorbeeld niet tot nauwelijks in staat om vooruit te zien. Dit betekent dat er grenzen zijn aan iemands zelfredzaamheid. Sommige patiënten hebben simpelweg extra ondersteuning nodig. Beleidsmakers en geneeskundige opleidingen doen nog veel te weinig met dit inzicht.”

U pleit met collega's voor een ruimer budget voor huisartsen in achterstandswijken. Waarom?

“Mensen in achterstandswijken hebben vaak problemen op meerdere vlakken. Daardoor moeten we veel overleggen met andere hulpverleners. Huisartsen raken overbelast. De hoge werkdruk zorgt ervoor dat het moeilijk is om huisartsen te krijgen én te houden. Zo lukt het niet om een band op te bouwen tussen huisarts en patiënt. Dan is het risico groter dat zij slechtere zorg krijgen dan mensen in welgestelde wijken.” ■



5 Onderwijs en armoede

Het recht op onderwijs

Het recht op onderwijs is vastgelegd in een aantal verklaringen en verdragen, bijvoorbeeld in artikel 26 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), artikel 13 en 14 IVESCR, artikel 28 en 29 van het IVRK, artikel 2 van protocol no. 1 bij het EVRM en artikel 17 van het ESH. Verder zijn er algemene aanbevelingen die het recht op onderwijs en de doelstellingen van onderwijs verder uitwerken.⁸⁰ Het recht op onderwijs is een recht op zich, maar ook een sleutelrecht in die zin dat onderwijs economisch en sociaal gemarginaliseerde volwassenen en kinderen de kracht en het vertrouwen kan geven waardoor zij armoede kunnen ontstijgen en volledig aan de maatschappij kunnen deelnemen. Daarmee is dit recht er duidelijk niet alleen voor kinderen, maar ook voor volwassenen in een proces van een leven lang leren. Onwetendheid en analfabetisme moeten worden uitgebannen en iedereen heeft er recht op dat aan haar of zijn basisleerbehoefte wordt voldaan.

80 CESCR General Comment nr. 13, CRC General Comment nr. 1.

Beschikbaarheid

De overheid moet ervoor zorgen dat er voldoende onderwijsinstellingen en onderwijsprogramma's zijn voor primair, voortgezet, beroeps-, hoger en volwassenenonderwijs. Dit houdt onder andere in dat er voldoende goed ingerichte gebouwen zijn, voldoende goed geschoolde docenten en relevante leermiddelen. Dit kan ook ICT inhouden.

Aanvaardbaarheid

De vorm en inhoud van het onderwijs, inclusief curricula en leermethoden, moeten aanvaardbaar zijn voor de studenten en, in sommige gevallen, de ouders. Dit wil zeggen dat onderwijs relevant moet zijn en flexibel genoeg om zich aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen en de sociale en culturele behoeften van de studenten. Dit kan bijvoorbeeld via bijzonder onderwijs of neutraal openbaar onderwijs. Discipline in het onderwijs moet verenigbaar zijn met menselijke waardigheid.

Kwaliteit

Het onderwijs moet ook van goede kwaliteit zijn. Docenten moeten voldoende opgeleid zijn en lesgeven volgens moderne onderwijsmethoden. Verder moet het onderwijs bijdragen aan bepaalde doelstellingen. Hieronder valt bijvoorbeeld de volledige ontplooiing van de persoonlijkheid en besef van menselijke waardigheid, eerbied voor de rechten van de mens, het in staat stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving,

verdraagzaamheid tussen onder meer etnische en godsdienstige groepen, sekselijkheid en respect voor de natuurlijke omgeving.

Toegankelijkheid

Onderwijs moet voor iedereen toegankelijk zijn. Voor alle vormen van onderwijs betekent dit een verbod op discriminatie. Dit geldt zeker voor de meest kwetsbare groepen. Niet alleen bij wet, maar ook in de praktijk. Onderwijs moet ook financieel toegankelijk zijn. Voor het primair onderwijs betekent dit dat het verplicht, gratis en voor iedereen beschikbaar moet zijn. Voor het voortgezet onderwijs en hoger onderwijs dat dit voor iedereen toegankelijk is, zij het dat daarbij een selectie kan plaatsvinden op basis van geschiktheid. En het moet ook fysiek toegankelijk zijn. Dat betekent dat een onderwijsinstelling op redelijke afstand van de studenten, of via moderne technologieën, bereikbaar moet zijn. Bovendien moet er zoveel mogelijk rekening worden gehouden met eventuele beperkingen van studenten.



INTERVIEW

Koos Vervoort

‘Zonder goede mensen red je het niet’

Koos Vervoort is laaggeletterd. Als voorzitter van Stichting ABC Zuid-Holland zet hij zich in voor de belangen van andere laaggeletterden. Volgens hem is moeite met lezen en schrijven zowel een oorzaak als gevolg van financiële problemen. Vooral de digitalisering van de samenleving vormt een groot struikelblok.



Hoe komt het dat u laaggeletterd bent?

“Ik kom uit een gezin van acht kinderen en de financiële situatie was moeilijk. Vaak was er geen eten voor ons. Op school had ik daarom wel andere dingen aan mijn hoofd dan leren. Ik kreeg het stempel van een moeilijke leerling en daar ben ik niet meer van afgekomen. Ik heb mijn school nooit afgemaakt.”

Welke problemen ervaart u als laaggeletterde?

“Je bent enorm kwetsbaar. Het is moeilijk om aan anderen te vertellen dat je niet kan lezen en schrijven. Maar als je niet om hulp vraagt, kom je als laaggeletterde al snel in de problemen. Door mijn situatie heb ik altijd moeite gehad om rond te komen. Ooit heb ik bijvoorbeeld zes maanden lang te veel huur betaald omdat ik iets verkeerd begrepen had.”

Is een zelfstandig bestaan mogelijk als je niet kan lezen en schrijven?

“Digitalisering is een groot probleem. Voor laaggeletterden is internet als oversteken op de snelweg, omdat je niet weet waarop je moet letten. Je wordt al snel slachtoffer van ‘fishing’. Om dit te voorkomen moet je hulp vragen aan anderen, ten koste van je privacy. Ook is het voor mij lastig om te achterhalen welke financiële hulp je kan krijgen. Gelukkig heb ik een vriend bij de sociale dienst, die mij alle regels kon uitleggen. Zonder goede mensen om je heen, red je het niet.”

Hoe moeilijk is het om een taalachterstand weg te werken?

“Mensen denken dat laaggeletterdheid makkelijk kan worden opgelost door drie jaar naar school te gaan, maar dat is niet zo. Ten eerste moet de basis opnieuw worden gelegd en ten tweede heb je over de jaren heen een faalangst ontwikkeld die de voortgang belemmert. Je loopt tegen veel barrières aan, maar ik heb niet opgegeven. Nu probeer ik mensen te motiveren met mijn verhaal. Daar heb ik zelfs een boek over geschreven.” ■

5.1 Inleiding

Onderwijs is een van de fundamentele bouwstenen voor zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid als volwassene. Hoe beter geschoold, hoe groter de kans op een goed betaalde baan en hoe kleiner de kans is om in een situatie van armoede terecht te komen. Het omgekeerde is echter ook het geval: financiële en sociale status is van invloed op de kansen in het onderwijs. De overheid gaat ervan uit dat onderwijs mogelijkheden biedt tot sociale mobiliteit: een intelligent kind uit een lager opgeleid huishouden kan door middel van het onderwijs doorstromen naar een hoger opleidingsniveau en een hogere inkomensgroep. Bovendien verhoogt een hoger opleidingsniveau van de bevolking de economische productiviteit en de gezondheid van de bevolking, en bevordert het de mondigheid en participatie van burgers die nodig zijn voor een goed functionerende democratie.⁸¹

Mede daarom heeft elk kind recht op hoogwaardig onderwijs. Hoogwaardig onderwijs betekent niet alleen aandacht voor het opdoen van kennis, maar ook voor het opdoen van sociale vaardigheden, het leren omgaan met anderen in de samenleving en zelfbewust in het leven leren staan. Dat de sociaaleconomische status van een gezin in Nederland van invloed is op de kansen voor de kinderen in het onderwijs is dan ook aanleiding tot grote zorg.

81 SCP, *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*, februari 2017 (met verdere verwijzingen).

5.2 Gevolgen van laaggeletterdheid op kans op armoede

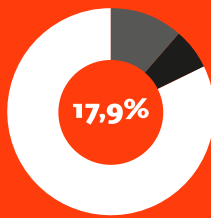
In Nederland hebben zo'n 2,5 miljoen mensen grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen.⁸² Zij zijn laaggeletterd. Deze mannen en vrouwen zijn veel vaker langdurig arm dan niet-laaggeletterden. Voor laaggeletterden is het moeilijker de juiste informatie te vinden en te begrijpen. Hierdoor kunnen zij bijvoorbeeld financiële risico's minder goed inschatten, of niet (tijdig) van sociale voorzieningen gebruik maken. Daardoor zijn zij oververtegenwoordigd onder de schuldenaren die zich aanmelden bij schuldhulpverlening. De WRR stelde in 2016 dat problematische schulden vaak ontstaan doordat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de financiële zelfredzaamheid van burgers.⁸³ Bovendien weten laaggeletterden volgens de nationale ombudsman vaak niet op eigen kracht de weg naar de schuldhulpverlening te vinden.⁸⁴ Laaggeletterden hebben ook vaker moeite om met een computer om te gaan. Digitale vaardigheden zijn in de huidige maatschappij vrijwel onmisbaar, omdat veel informatie en voorzieningen enkel nog online te regelen zijn.

82 Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, 2016.

83 WRR, *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, 2016.

84 Stichting Lezen & Schrijven: Nationale ombudsman, 2016.

In Nederland hebben
**2,5 MILJOEN MENSEN
GROTE MOEITE MET
LEZEN, SCHRIJVEN
EN/OF REKENEN**



**TAALACHTERSTAND
15 JARIGEN**
2003 - 2015
van 11,5 %
naar **17,9 %**



Het aantal Nederlandse 15-jarigen met een taalachterstand is tussen 2003 en 2015 toegenomen van 11,5% naar 17,9%.⁸⁵ Factoren die van belang zijn bij taalachterstanden zijn de intelligentie, mondelinge taalkennis, woordenschat, welbevinden, leesattitude en motivatie van het kind zelf. Maar ook de kwaliteit van het onderwijs, de docent en de rol van de schoolleiding spelen een rol, net als de sociaaleconomische status, het opleidingsniveau van de ouders en hun houding tegenover en interactie met het kind.⁸⁶ De geletterdheid van ouders heeft verder niet alleen invloed op de taalverwerving van kinderen, maar door bijvoorbeeld activiteiten als voorlezen en verhalen vertellen, ook op hun cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Dit onderschrijft verder het belang van onderwijs voor zowel kinderen als volwassenen bij het voorkomen en het bestrijden van armoede.

5.3 Financiële toegankelijkheid van onderwijs en sociale inclusie

Dat de sociale mobiliteit via het onderwijs echter niet vanzelfsprekend is in Nederland blijkt uit de recente discussies over de kansenongelijkheid in het onderwijs.⁸⁷ Ouders willen zo goed mogelijk onderwijs voor hun kinderen, maar wanneer een gezin niet veel geld te besteden heeft of deel uitmaakt van een lagere sociale klasse, kan dit gevolgen hebben voor de scholing van

85 Cito, *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*, Arnhem: Cito, 2016.

86 I. Christoffels, A. Groot, C. Clement & J.F. Lam, *Preventie door interventie: Literatuurstudie naar lees- en schrijfachterstanden bij kinderen en jongeren*. 's Hertogenbosch: ecbo, 2017.

87 SER, *Opgroeien zonder armoede, Advies 17/03*; Inspectie van Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014/2015*, 2016.

kinderen en hun sociale inclusie. Hieronder een paar praktische voorbeelden.

In Nederland is het basis- en voortgezet onderwijs in principe gratis. Dat wil zeggen dat de overheid het onderwijs subsidieert. In termen van financiële toegankelijkheid lijkt de situatie dus goed te zijn geregeld. Maar ouders worden vaak geconfronteerd met andere financiële drempels, zoals ouderbijdragen en kosten voor vervoer. Laten we de ouderbijdrage van dichterbij bekijken. Vrijwel elke school vraagt een ouderbijdrage voor de tegemoetkoming van kosten voor extra - veelal sociaal-culturele - activiteiten, zoals het sinterklaasfeest of een schoolreisje. Als ouders de ouderbijdrage niet kunnen of willen betalen, kan de school het kind van deze activiteiten uitsluiten. Dit heeft gevolgen voor de sociale contacten van het kind. Ook blijkt uit onderzoek van de Kinderombudsman dat kinderen uit arme gezinnen zich vaak zorgen maken over de financiële situatie thuis, over de mogelijkheid dat ze uit huis worden gezet en over de financiering van hun vervolgopleiding.⁸⁸ Tegelijkertijd schamen leerlingen zich vaak voor hun thuissituatie, nodigen vriendjes minder vaak uit (zelfs niet voor verjaardagsfeestjes), worden door medeleerlingen gepest en voelen zich uitgesloten, omdat ze niet aan de 'nieuwste' trends mee kunnen doen. Vaak proberen jongeren hier wat aan te doen door bijbaantjes te nemen. Al deze factoren zijn van invloed op het welzijn en op de schoolprestaties van kinderen.

Sommige scholen gebruiken de ouderbijdrage echter ook voor het verbeteren van het onderwijs, zoals het aanschaffen van *tablets*, het aanbieden van extra vakken of aantrekken van ondersteunend personeel. Hierdoor is de ouderbijdrage op deze scholen extra hoog. Dit vergroot de segregatie in het onderwijs en de kansenongelijkheid. Ouders uit armere gezinnen zien er vanwege de hoge ouderbijdrage van af om hun kind op die school in te schrijven, en kinderen uit gezinnen met hogere inkomens krijgen uitzonderlijk onderwijs. De Speciale VN-rapporteur inzake het recht op onderwijs wees in zijn rapport over het recht op onderwijs in het digitale tijdperk ook op het gevaar van marginalisering en uitsluiting door ongelijke toegang tot digitale technologieën in het algemeen en in het (hoger) onderwijs in het bijzonder.⁸⁹ Ook in het Nederlandse onderwijs zien we dat leerlingen steeds vaker een *smartphone* nodig hebben voor optimale schooldeelname. Dit in verband met huiswerk, inzicht in actuele roosters, maar ook voor gebruik in de les. Scholen gaan er vaak van uit dat de meeste leerlingen een *smartphone* hebben. Heeft een leerling die niet? Dan brengt het aanschaffen hiervan extra kosten met zich mee voor arme huishoudens.⁹⁰ Of het kan leiden tot uitsluiting van het kind als ze geen *smartphone* aanschaffen.

88 Kinderombudsman, *Kinderen in armoede in Nederland*, Den Haag: 2013.

89 Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education*, april 2016.

90 SER, *Opgroeien zonder armoede*.

Bovenstaande ging over de financiële toegankelijkheid van het basis- en voortgezet onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is te zien dat financiële overwegingen ervoor zorgen dat kinderen van arme ouders eerder kiezen voor een ‘veilige’ opleiding op een lager niveau die minder kosten met zich brengt. Leerlingen uit kansarme gebieden beginnen minder vaak aan een opleiding in het hoger onderwijs, waardoor de achterstand later op de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt en de kansenongelijkheid toeneemt.⁹¹

Ook al heeft een school of gemeente speciale regelingen voor kinderen uit arme gezinnen om aan de ouderbijdrage tegemoet te komen, er kan niet vanuit worden gegaan dat ouders die (voor het eerst) op zoek gaan naar een school voor hun kind van zulke regelingen op de hoogte zijn. Of dat ze voor hulp willen aankloppen en daarvoor hun hele financiële situatie op tafel moeten leggen. De kans op tweedeling ligt daarmee voor de hand, waardoor de gelijke toegankelijkheid van onderwijs mogelijk in het geding komt.

5.4 Risico op tweedeling

Deze tweedeling in het onderwijs komt ook aan het licht in het jaarlijkse rapport van de Onderwijsinspectie over 2014/2015. Over het algemeen is het Nederlandse onderwijs van hoge kwaliteit. Niet alle kinderen kunnen daar in gelijke mate van profiteren. Sterker nog, verschillen in kansen worden de laatste jaren steeds groter.

De Onderwijsinspectie⁹² en de OESO⁹³ geven beide aan dat kinderen van lager opgeleide ouders of kinderen uit kansarme gebieden vaker lagere schooladviezen krijgen en minder vaak ‘kiezen’ voor hogere opleidingen, zelfs bij gelijke schoolresultaten. Die tweedeling ontstaat voor een deel doordat rijkere ouders de ontwikkelingen van hun kinderen vaker nauwgezet volgen en investeren in bijlessen en examen-trainingen. Maar voor een groot deel komt het ook doordat leerkrachten vaak (onbewust) hogere verwachtingen hebben van kinderen van ouders met een hoge opleiding en lagere verwachtingen van kinderen uit achterstandsgezinnen, waardoor ze die laatsten lagere schooladviezen geven. Verder komen jongens en meisjes uit lagere inkomensklassen ook vaker in het speciaal onderwijs terecht.⁹⁴ Met andere woorden, het opleidings- en inkomensniveau van de ouders is van invloed op de kansen van hun kinderen in het onderwijs, wat vraagtekens oproept bij de aanvaardbaarheid en de toegankelijkheid van het onderwijs. Het ministerie van Onderwijs, maar ook de Tweede Kamer en het onderwijsveld onderkennen dit probleem.⁹⁵

91 SER, *Opgroeien zonder armoede*.

92 Onderwijsinspectie, *De Staat van Het Onderwijs*, 2014/2015.

93 OESO, *Equity and Quality in Education – Supporting disadvantaged Students and Schools*. Spotlight Report: Netherlands; *Overcoming School Failure, policies that work – Background report for the Netherlands*, 2012.

94 SCP, *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid*, februari 2017.

95 Zie bijvoorbeeld de Gelijke Kansen Alliantie en Actieplan Gelijke Kansen gelanceerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 31.10.2016, Tweede Kamerdebat op 30.01.2017 en voorstellen van de PO-Raad per kamerbrief van 20.01.2017.

5.5 Intergenerationele en langdurige armoede

De kans dat arme kinderen in hun latere leven ook arm zijn, is bijna twee keer zo groot als bij niet-arme kinderen: 7% om 4%. De factor die het meest bepalend is voor de overdracht van armoede, is de opleiding van ouders. Het opleidingsniveau dat kinderen bereiken, werkt door in hun arbeidsmarktkansen en daarmee in de kans op armoede en sociale uitsluiting als volwassene.⁹⁶ Om armoede te bestrijden, en zeker de overdracht van armoede van ouders op kinderen te voorkomen, is het noodzakelijk te blijven investeren in onderwijs, en dan vooral in gelijke kansen. Inclusief onderwijs moet het uitgangspunt zijn, waarbij iedere leerling, ongeacht haar of zijn sociale, culturele, etnische of andere achtergrond of die van haar of zijn ouders, en ongeacht haar of zijn beperking, volgens de eigen leerbehoeften onderwijs geniet. De discussie over de tweedeling in het onderwijs en wat dit doet met de kans op armoede of de kans om daaruit te komen, moet worden blijven gevoerd. Ook moet ervoor worden gezorgd dat leerlingen en studenten met een beperking onderwijs kunnen volgen op voet van gelijkheid met anderen zonder beperking. Dat vergroot de kans op economische en sociale zelfstandigheid.

96 <http://www.ser.nl/nl/publicaties/ser/2016/mei2016/kinderen-armoede.aspx> Laatst geraadpleegd op 2 maart 2017.

5.6 Participatie

Het moge duidelijk zijn uit bovenstaande voorbeelden dat kinderen uit arme gezinnen behalve minder kansen in het onderwijs en zodoende later op de arbeidsmarkt, ook minder kansen hebben om mee te doen in de samenleving. Als een kind geen klasgenootjes of vriendjes kan of wil uitnodigen om thuis te komen spelen, niet mee kan op schoolreisje, wordt uitgescholden of gepest vanwege tweedehandskleding, en geen *smartphone* heeft om mee te *snaphatten*, dan heeft dat invloed op haar of zijn sociaal-emotionele banden. En dat heeft op zijn beurt invloed op het zelfbewustzijn en de mate van deelname en inspraak binnen de klas en vriendengroep.

Maar ook volwassenen ondervinden immateriële gevolgen van gebrek aan onderwijs of hun laaggeletterdheid. Zij voelen zich in mindere mate onderdeel van de samenleving, wonen in slechtere wijken, hebben minder sociaal vertrouwen, ervaren minder politieke effectiviteit en hebben een slechtere gezondheid.⁹⁷ Verder zijn ze aangetast in hun autonomie en privacy, door hun afhankelijkheid van anderen bij dagelijkse bezigheden zoals bankzaken, afsluiten van verzekeringen, betalen van rekeningen, het kiezen van telefoon- en internetaanbieders, maar ook bij het oplossen van schuldproblemen.

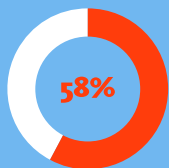
97 I. Christoffels, P. Baay, (ecbo), I. Bijlsma, M. Levels, (ROA), *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*, mei 2016.

5.7 Overige risicofactoren

Wie laagopgeleid of laaggeletterd is, heeft een grotere kans om in armoede te vervallen en wie uit een arm gezin komt, heeft een ongelijke kans een goede opleiding te volgen en hoog diploma te behalen. Een aantal factoren kan deze relatie nog versterken. De kans van mensen met een beperking op hoogwaardig onderwijs van hun keuze is lager dan van mensen zonder beperkingen door de fysieke en sociale barrières in het basis-, voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs. Ook bij omscholing. In vergelijking met andere landen zijn de prestaties tussen leerlingen met en zonder migratie-achtergrond in het basis- en voortgezet onderwijs relatief groot. En ook in het hoger onderwijs zien we dat van de studenten met een niet-westerse achtergrond 16% minder afstudeert dan de van oorsprong Nederlandse studenten.⁹⁸ ■

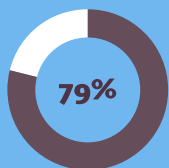
98 Onderwijsinspectie, *De Staat van het Onderwijs*, 2014/2015.

MENSEN DIE ARMOEDE ERVAREN



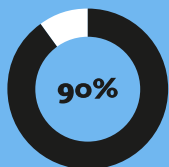
Ervaart invloed van armoede op **onderwijs**

PERSONEN MET EEN LAAG INKOMEN



Is er van overtuigd dat haar/zijn kinderen naar een **goede school** gaan

DE ALGEMENE BEVOLKING IN NEDERLAND



Is er van overtuigd dat haar/zijn kinderen naar een **goede school** gaan

BELEVINGSONDERZOEK

Armoede Onderwijs

Armoede heeft invloed op het onderwijs

Meer dan de helft van de personen met kinderen die armoede ervaren vindt dat de armoede van invloed is op het onderwijs dat hun kinderen ontvangen.





INTERVIEW

Patrick Poelma

‘Onderwijskosten komen steeds meer op bordje van ouders’

Stichting Leergeld biedt financiële ondersteuning aan kinderen van ouders met lage inkomens. Op deze manier kunnen zij aan dezelfde schoolactiviteiten deelnemen als anderen. Patrick Poelma is coördinator van de afdeling in Groningen. Hij merkt dat extra schoolkosten leiden tot een tweedeling in de maatschappij.



Heeft de financiële situatie van ouders invloed op het recht op onderwijs van hun kinderen?

“Het volgen van onderwijs wordt duurder en tegelijkertijd moeten scholen bezuinigen. Kosten die scholen niet meer kunnen dragen, worden steeds makkelijker op het bordje van ouders gelegd. Dit zorgt niet alleen voor problemen bij gezinnen in armoede, maar ook bij ouders die net boven de armoedegrens zitten. Zij kunnen deze extra kosten nauwelijks dragen. Als zij niet betalen, dan is er een kans dat hun kinderen minder voorzieningen krijgen dan anderen.”

Over wat voor extra kosten gaat het?

“Het gaat niet alleen om de kosten voor extra activiteiten, zoals schoolreisjes. Veel ouders accepteren al dat hun kinderen hieraan niet kunnen deelnemen. Het betreft ook kosten die noodzakelijk zijn voor het onderwijs zelf. Een voorbeeld is de verplichte aanschaf van leesboeken in het middelbaar onderwijs. Het lezen van literatuur is een vast onderdeel van het taalonderwijs, maar leesboeken worden niet vergoed door het boekenfonds. Deze kosten komen dan bij de ouders terecht.”

Wat is het effect van de ouderbijdrage op de gelijke kansen in het onderwijs?

“De vrijwillige ouderbijdrage kan leiden tot een zekere mate van segregatie tussen rijke en arme kinderen. Ouders in rijkere wijken die toch in armoede leven, kiezen sneller voor een school in een armere wijk. Dit omdat zo'n school meer ingesteld is op het verlenen van financiële hulp. Deze scheiding tussen arm en rijk zet zich voort op de middelbare school. Schoolexcursies spelen daarbij een belangrijke rol. De ene school gaat naar China voor 1200 euro en de andere blijft in eigen land. Deze kosten spelen mee bij de schoolkeuze.”

Wat kunnen ouders doen als zij de ouderbijdrage niet kunnen opbrengen?

“De meeste scholen bieden een alternatief als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet kunnen betalen, zoals kwijtschelding of betaling in termijnen. Het probleem is echter dat ouders zich vaak schamen om financiële hulp van de school te vragen. Ook kunnen mensen terecht bij het nationale netwerk van Stichting Leergeld, maar nog niet iedereen weet ons te vinden.” ■



6 Arbeid en armoede

Het recht op arbeid

Het recht op arbeid is een fundamenteel recht dat is opgenomen in artikel 19 van de grondwet, dat bepaalt dat bevordering van voldoende werkgelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. In regionale en internationale verdragen is het recht op arbeid als individueel recht gegarandeerd. Van belang zijn ook de vele verdragen en aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Het recht op arbeid houdt primair in dat iedereen die wil en in staat is om te werken, een vrije arbeidskeuze heeft. Maar onder de bescherming van dit recht vallen ook zaken als gelijke toegang tot arbeid zonder discriminatie, rechtvaardige en gunstige (met name gezonde en veilige) arbeidsomstandigheden, vrijwaring van uitbuiting, gelijke beloning voor gelijkwaardig werk en voldoende loon voor een menswaardig bestaan. Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten heeft dit in verschillende algemene aanbevelingen nader uitgewerkt. Het recht op arbeid is essentieel voor het realiseren van andere mensenrechten, zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. En voor de bescherming van fundamentele waarden die ten grondslag liggen aan alle mensenrechten, zoals waardigheid, autonomie en participatie. Daarnaast, voor zover vrijwillig en gekozen, draagt arbeid ook bij aan zelfontplooiing en erkenning binnen de gemeenschap.

Beschikbaarheid

Van instellingen die mensen helpen bij het vinden van werk, leningen voor bijscholing die nodig zijn voor aansluiting op de huidige arbeidsmarkt en een stelsel van sociale zekerheid.

Aanvaardbaarheid en kwaliteit

oudt in dat er een billijke beloning voor werk is en dat er rechtvaardige, goede en veilige arbeidsomstandigheden moeten zijn, en een zekere mate van werkzekerheid.

Toegankelijkheid

Houdt in dat er geen sprake mag zijn van discriminatie op welke grond dan ook. Dat betekent dat rekening wordt gehouden met bestaande ongelijkheden en achterstanden en dat waar nodig extra maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen iedereen daadwerkelijk toegang heeft tot het recht op arbeid. Het gaat hier ook om fysieke toegankelijkheid.



INTERVIEW

Harry Haddering

‘Voor mij tien andere gezonde kandidaten’

Harry Haddering zet zich al jaren in voor de participatie van mensen met een beperking aan de samenleving. Hij werkt als ambassadeur inclusieve arbeidsmarkt bij de Rabobank in Assen. Hij heeft zelf een volledig spasme waardoor hij rolstoelafhankelijk is. Volgens hem moet de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt een stuk beter, om armoede van deze groep de voorkomen.



Welke problemen ervaart u bij de toegang tot arbeid?

“De arbeidsmarkt is nauwelijks toegankelijk voor mensen met een beperking. Ik werd ooit aangenomen bij een callcenter. Ik moest werken op de twaalfde verdieping, terwijl het aangepaste toilet zich op de begane grond bevond. Hierdoor was ik mijn hele pauze kwijt door alleen maar naar de wc te gaan. Ik ben daar na twee dagen gestopt.”

Met welke vooroordelen krijgt u te maken?

“Door mijn rolstoel is het bij voorbaat duidelijk dat ik een beperking heb. Hierdoor word ik sneller geconfronteerd met vooroordelen die mensen hebben. Ik merk dat vaak gedacht wordt dat mensen in een rolstoel eerder zwak, ziek en misselijk zijn. Tegen deze beeldvorming moet nog veel gebeuren.”

Hebt u het idee dat uw beperking de kansen bij sollicitaties verkleint?

“Lukraak open sollicitatiebrieven sturen heeft weinig zin. Je maakt meer kans als je solliciteert bij bedrijven waarvan bekend is dat ze vooruitstrevend zijn in het aannemen van mensen met een beperking. Wat mij veel geholpen heeft, is om me aan te melden bij sollicitatieplatformen die specifiek zijn gecreëerd voor deze doelgroep.”

Bent u een voorstander van een voorkeursbeleid voor deze groep?

“Ja. Als je de reguliere sollicitatieprocedure doorloopt, wordt al snel gezegd dat er voor jou tien andere gezonde kandidaten zijn. Om dit te kunnen doorbreken moeten er twee dingen gebeuren. Ten eerste moet er een register zijn waarop mensen gevonden kunnen worden op basis van hun kwaliteiten. Ten tweede is het belangrijk om goede voorbeelden van inclusie uit te lichten. Zo kan je laten zien dat iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt van toegevoegde waarde kan zijn voor het bedrijf.” ■

Arbeid waarmee een inkomen wordt verdiend, is essentieel voor een aantal fundamentele waarden en rechten: voor het leiden van een waardig en autonoom leven, met een behoorlijke levensstandaard en enige bestaanszekerheid. Langdurige armoede – opgevat als lange tijd een tekort aan middelen om behoorlijk te kunnen leven – vormt daarvoor een belemmering. Langdurige werkloosheid leidt vaak tot langdurige armoede. Wie langer dan een jaar zonder baan is heeft een grotere kans om in armoede te vervallen, en loopt meer kans op sociale uitsluiting en gezondheidsklachten. In dat licht bezien stemmen de recente CBS-cijfers over de aantrekkende economie hoopvol: voor het eerst sinds 2009 is het aantal langdurige werklozen weer gedaald.⁹⁹ Er zijn veel banen bijgekomen, met name flexibele, tijdelijke (uitzend)banen.¹⁰⁰ Dat lijkt goed nieuws, omdat betaald werk vaak als *de* oplossing voor het armoedevraagstuk wordt gezien.¹⁰¹ Toch sluiten werk en armoede elkaar niet uit: Nederland kent een groot aantal zogenaamde ‘werkende armen’. Mensen die, ondanks een betaalde baan, toch langdurig in armoede leven of daarin dreigen te vervallen. Volgens het CBS stijgt juist onder mensen met betaald werk het risico op armoede. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop armoede en werk elkaar wederzijds beïnvloeden.

99 CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2017.

100 Met name jongeren hebben daar tot nu van geprofiteerd (hun aantal in de groep werklozen van 15 tot 35 jaar nam in een jaar tijd af met 18.000 (CBS, *ibid.*).

101 SER-advies *Opgroeien zonder armoede*, maart 2017, p. 35.

Eerst wordt belicht hoe arme mensen moeilijker *toegang tot werk* hebben en een grotere kans op werkloosheid en afhankelijkheid van sociale zekerheid. Vervolgens wordt belicht hoe armoede ook veel *werkenden* treft en hoe armoede ook hen belemmert een leven te leiden dat in overeenstemming is met fundamentele waarden en mensenrechten.

6.1 Werklozen vaker arm en afhankelijk

Wie niet, of niet volledig kan werken, loopt een groter risico op armoede. En *vice versa*: wie voor langere tijd in de bijstand zit en arm is, komt moeilijker aan een betaalde baan en kan moeilijker in zijn eigen levensonderhoud voorzien. Bijvoorbeeld omdat men minder vaak beschikt over een sociaal netwerk dat nodig is om een baan te vinden,¹⁰² of omdat men geen geld heeft voor bijscholing die nodig is voor aansluiting bij de huidige arbeidsmarkt.¹⁰³ Maar langdurig werkloze mensen kunnen ook in armoede vervallen doordat hun uitkering onvoldoende is om van rond te komen. Dit kan de toegang tot gezondheidszorg belemmeren (‘zorgmijding’).¹⁰⁴

102 SCP/CBS (2015), *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, juni 2015.

103 Nibud, *Minima-effectrapportage gemeente x. De invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met lage inkomens*, 2013, p. 26.

104 Uit het recente onderzoek van TNS NIPO, 2016, *Het eigen risico in de zorg*, komt een percentage van 10%. (Uit eerder onderzoek van NIVEL naar zorgmijding uit 2014, komt een percentage van 3%).

Het CESCR geeft in zijn toelichting aan dat het recht op sociale zekerheid (art. 9) tot doel heeft mensen te beschermen tegen 'onbetaalbare toegang tot gezondheidszorg' en tegen 'onvoldoende financiële ondersteuning van zijn familie'.¹⁰⁵ De SER belicht in zijn rapport uit 2017 echter dat 8 tot 12% van de kinderen in Nederland opgroeit in armoede.¹⁰⁶ Mensen die onvrijwillig werkloos zijn, komen terecht in een positie van afhankelijkheid, van uitkeringsinstanties. Ze krijgen daarbij te maken met een sollicitatieplicht en soms met een plicht tot het leveren van een 'tegenprestatie' voor hun uitkering. De overheid onderwerpt uitkeringsgerechtigden aan controles waarbij zij inzage moeten geven in hun privéleven. Los van de vraag of dit terecht is, moeten werklozen meer prijsgeven van hun vrijheid en privacy dan werkenden. Er ontstaat een tweedeling in de mate waarin mensen kunnen genieten van deze fundamentele rechten. Een tweedeling op grond van sociaaleconomische status.

6.1.1 Meer kans op werkloosheid en armoede door een gebrek aan mogelijkheden

Uit het onderzoek 'Voor de zekerheid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn diverse risicofactoren voor werkloosheid en armoede te halen.¹⁰⁷

105 CESCR, 4 februari 2008, *The right to social security (art. 9)*, E/C.12/GC/19, par. 2.

106 SER-advies *Opgroeien zonder armoede*, maart 2017.

107 M. Kremer, R. Went en A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van de arbeid*. Wetenschappelijke Raad voor de Regering, Den Haag, 2017.

Deze zijn onder meer:

- *Geen startkwalificatie*: mensen zonder startkwalificatie zijn ruim twee keer zo vaak werkloos en lopen een verhoogde kans op langdurige armoede.
- *Laagopgeleid*: mensen die laagopgeleid zijn – in 2015 ruim twee miljoen werkenden en werkzoekenden – zijn anderhalf keer vaker werkloos dan gemiddeld.¹⁰⁸ Wie geen havo-, vwo- of mbo 2-diploma of hoger heeft, komt heel moeilijk aan het werk. Laagopgeleiden vinden geen aansluiting bij de banen die er momenteel zijn.¹⁰⁹ Dit heeft ook te maken met verdringing door middelbaar opgeleiden (die hebben op hun beurt te maken met verdringing door hoger opgeleiden en robotisering in het middensegment).¹¹⁰
- *Werkzaam in sectoren waar veel concurrentie is met goedkopere arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa*: dit komt onder meer voor in de industrie, de land- en tuinbouw, de bouw en de transportsector.¹¹¹
- *Ziekte of een arbeidsbeperking*: met als gevolg een beperkte werkcapaciteit.¹¹²

108 SCP/CBS, *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, juni 2015.

109 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, RIVM, SCP, CBS, TNO (2015), *Perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt*.

110 WRR 2017, (noot 107); zie ook SZW, Aanpak Jeugdwerkloosheid, project Overbrugging, feb. 2017.

111 SER-advies 2014/09 Arbeidsmigratie; SEO 2014; College voor de Rechten van de Mens, *Poolse migranten in mensenrechtenperspectief*, 2013.

112 Zie WRR 2017, (noot 107), p. 105; leder(in), Input vanuit leder(in) voor Bestuurlijk Overleg LCR-SZW, april 2017.

- *Ouder dan 55*: de groep tussen de 55 en 65 jaar vormt ruim een vijfde (22%) van de langdurig werklozen¹¹³ en vindt volgens het CBS moeilijk aansluiting bij de huidige flexibele arbeidsmarkt.¹¹⁴
- *Alleenstaande ouder met uitsluitend minderjarige kinderen*: dit zijn voornamelijk (gescheiden) vrouwen.¹¹⁵ Circa 67% van de alleenstaanden met kinderen geeft aan moeilijk rond te kunnen komen.¹¹⁶

Als gevolg van risicofactoren die elkaar vaak ook nog versterken, zoals laagopgeleid, werkzaam aan de onderkant van de arbeidsmarkt, in sectoren met veel concurrentie, lukt het mensen niet om werkloosheid en armoede te voorkomen of om daar weer uit te komen.

6.1.2 Ongelijke toegang tot werk door discriminatie en vooroordelen

Net als armoede leidt ook discriminatie tot sociale ongelijkheid. Discriminatie door vooroordelen over groepen belemmert mede de toegang tot arbeid voor individuele werkzoekenden. Zij worden gestigmatiseerd als 'oud', 'gehandicapt' of 'laag opgeleide migrant'. Mensen met een beperking krijgen bijvoorbeeld moeilijk een baan als gevolg van vooroordelen over handicaps of ziekten.¹¹⁷

Dat treft in het bijzonder degenen die volledig duurzaam arbeidsgeschikt zijn en die onder de Participatiewet niet in aanmerking komen voor een uitkering.¹¹⁸ Vooroordelen bemoeilijken ook voor ouderen de toegang tot de arbeidsmarkt onverminderd.¹¹⁹ Het aandeel van ouderen tussen de 55 en 65 in langdurige werkloosheid is verdubbeld van 10% in 2016 naar liefst 22% in 2017.¹²⁰ Zij hebben de meeste kans op langdurige armoede,¹²¹ maar ook 45-plussers zitten al in de gevarenzone: 6 op de 10 45-plussers is langer dan een jaar op zoek naar werk,¹²² terwijl zij dan nog ongeveer 22 jaar moeten werken tot hun pensioen.

Ook voor jongeren met een migrantenachtergrond zijn discriminatie en vooroordelen over etnische komaf en religie een belemmerende factor bij de toegang tot werk.¹²³ Die vooroordelen over afkomst en religie, vaak toegespitst op de hoofddoek, beginnen al een rol te spelen in het onderwijs, bij schooladviezen in het basisonderwijs en bij ongelijke toegang tot stages in het middelbaar beroepsonderwijs.¹²⁴

113 CBS 2017 (noot 99).

114 CBS, *Armoede en sociale uitsluiting*, 2015.

115 CBS, 8 februari 2017, dec 2015.

116 Nibud, *Geldzaken in de praktijk*, 2015, p. 41.

117 Zie E. Hofhuis en A. Swarte, *Kroniek gelijke behandeling 2016*, NTM nr. 4, jrg. 41, 2016, pp.473-490.

118 Ieder(in) (noot 112).

119 Leeftijdscriminatie van ouderen staat al jaren in de top 3 van meest voorkomende discriminatie bij het College. Zie College voor de Rechten van de Mens (2017), *Monitor discriminatiezaken 2016*.

120 Cijfers CBS, 17/3/2017; WRR 2017 (noot 107).

121 CBS 2015 (noot 114).

122 College voor de Rechten van de Mens, *Ondernemen met respect voor mensenrechten. Handreiking voor bedrijven in Nederland*, 2017 (te verschijnen).

123 SCP, diverse studies, o.a. *Liever Mark dan Mohammed* (2010), *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. (2015).

124 Zie E. Klooster e.a., *MBO en de stagemarkt, wat is de rol van discriminatie?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2016.

Na afwijzing van deze stagiairs wegens hun afkomst of religie, maar ook om afwijzing te vermijden, lopen mbo-studenten voornamelijk stage bij een idealistische organisatie, een overheidsorganisatie, of een 'etnische' onderneming met dezelfde etnische achtergrond als de student. Een docent: "natuurlijk krijgt een Turkse student een stage bij een Turkse pizzeria."¹²⁵ De ongelijke toegang tot stages voor migrantenstudenten in het middelbaar beroepsonderwijs kan weer leiden tot ongelijke kansen op de arbeidsmarkt. Deze studenten hebben immers minder vaak de 'herkenbare' werkervaring waar 'Nederlandse' werkgevers naar op zoek zijn. Ook hebben zij minder kans op een eerste baan bij een 'mainstream' bedrijf na een succesvol verlopen stage: tussen de 40 en 90% van de stagiairs krijgt immers een baan aangeboden bij het bedrijf waar ze een goede stage hebben gelopen. Hun beperkte werkervaring leidt kortom tot ongelijke kansen op de reguliere arbeidsmarkt en maakt hen kwetsbaar voor werkloosheid. Dit kan weer bijdragen aan verdere marginalisering en langdurige armoede van mensen met een migrantenachtergrond, van generatie op generatie. Het aantal niet-westerse huishoudens met een langdurig laag inkomen is volgens het CBS bijna zes keer zo groot als het aantal westerse huishoudens met een langdurig laag inkomen.

¹²⁵ Ibid.

6.1.3 Zwangerschap en pril moederschap als risico voor werkloosheid en armoede

Volgens de uitleg van het recht op arbeid van het CESCR mogen zwangerschappen geen obstakel zijn voor werk en mogen ze ook geen rechtvaardiging zijn voor verlies van werk.¹²⁶ Toch deelden eind 2015 in één maand tijd 636 vrouwen hun ervaring met zwangerschapsdiscriminatie in relatie tot werk met het College. Het merendeel van deze ervaringen had betrekking op het niet verlengen van een tijdelijk contract.¹²⁷ In 44% van de gevallen was zwangerschap hiervoor vermoedelijk de reden.¹²⁸ Het vervolgonderzoek van het College uit 2016 laat ook zien dat jonge moeders die eenmaal uit het arbeidsproces zijn na beëindiging van hun tijdelijk contract, minder kansen hebben om weer een baan te vinden.¹²⁹ Zwangerschap is dus moeilijk te combineren met een onzekere arbeidsmarktpositie, en dat op een steeds 'flexibeler arbeidsmarkt' waar inmiddels 1 op de 3 banen tijdelijk (flex)werk is.¹³⁰ Als gevolg van zwangerschap en pril moederschap hebben vrouwen minder bestaanszekerheid, zijn zij vaker economisch onzelfstandig en dus kwetsbaarder voor armoede dan mannen.

¹²⁶ CESCR, *The right to work (article 6)*, General comment no. 18, E/C.12/GC/18. par. 13, 6 februari 2006.

¹²⁷ E. Hofhuis en A. Swarte, *Kroniek gelijke behandeling 2016*, NTM nr. 4, jrg. 41, pp. 480-491.

¹²⁸ College voor de Rechten van de Mens, *Is het nu beter bevallen?* (vervolgonderzoek), 2016.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Definitie van flexibele arbeid volgens de WRR: als er geen vaste contract is (o.a. contracten van tijdelijke aard, zoals uitzendwerk en pay-roll in loondienst, en ZZP-werk, of als er sprake is van een flexibel aantal uren per week, zoals oproepkrachten (WRR 2017, (noot 107) p. 20.

Dit geldt des te meer voor alleenstaande moeders met jonge kinderen.¹³¹

Het verzekeren van gelijke toegang tot de arbeid zonder discriminatie is een kernverplichting van de overheid, die ook niet gefaseerd mag worden verwezenlijkt.¹³²

6.2 ‘Werkende armen’

Het hebben van werk wordt vaak als *de* oplossing voor het armoedevraagstuk gezien, maar dit gaat voorbij aan het feit dat ook mensen die wél werk hebben in armoede kunnen vervallen of langdurig arm kunnen zijn. Onder de huishoudens met een groot risico op armoede is juist een sterke stijging van mensen met een betaalde baan.¹³³ De SER noemt het in zijn rapport *opgroeien zonder armoede* opmerkelijk dat een meerderheid (60%) van de arme kinderen in Nederland werkende ouders heeft en stelt vast dat werk dus niet altijd een garantie tegen armoede is. Onder de zogeheten ‘werkende armen’ vallen uiteenlopende groepen mensen. Denk aan kleine zelfstandige middenstanders en boeren die niet of nauwelijks rond kunnen komen en mensen met een slecht betaalde parttime baan die alleen rond kunnen komen door meerdere banen naast elkaar te hebben. In toenemende mate echter leven ook mensen met een middeninkomen onder de armoedegrens, omdat ze net teveel verdienen om in aanmerking te komen voor sociale huur en allerlei toeslagen.

131 CBS 2015 (noot 114).

132 CESCR, *The Right to work*, pp. 8,9 (hierboven, noot 126).

133 CBS 2015 (noot 114).

Een andere groep van werkenden die vaak arm zijn en die de laatste jaren sterk is gegroeid, zijn de flexwerkers. Hieronder vallen alle werkenden die geen vast arbeidscontract hebben, zoals tijdelijk (uitzend)werk en payroll in loondienst, mensen die voor eigen rekening en risico werken (zzp-ers), en mensen die een flexibel aantal uren per week werken (zoals oproepkrachten).¹³⁴ Zoals Cok Vrooman van het Sociaal en Cultureel Planbureau het probleem samenvat: “werk is geen garantie meer voor niet arm zijn. Dat heeft te maken met de veranderende arbeidsmarkt. Om niet arm te zijn moet je een fulltime baan hebben op redelijk niveau met een behoorlijk zekerheid. En aan dat criterium voldoen steeds minder banen.”¹³⁵

6.2.1 Werken op een flexibele arbeidsmarkt: armoede en bestaansonzekerheid

Het werk dat er de laatste jaren is bijgekomen, is bijna allemaal op basis is van tijdelijke, onzekere (flex-) contracten. Naar verwachting van de Wetenschappelijke Raad voor de Regering (WRR) komt daar de komende jaren ook geen verandering in, ook al willen alle politieke partijen dat er meer vaste banen komen.¹³⁶ Volgens de WRR werkt in 2017 ongeveer een op de drie personen op basis van een flexibele arbeidsverbintenis. Meer dan een kwart van de jongeren werkt in een flexibele arbeidsrelatie, tegen een vijfde van de beroepsbevolking.¹³⁷

134 WRR 2017 (noot 107).

135 Nos Nieuwsuur, 30 juni 2016.

136 Paul de Beer en Ton Wilthagen, “Nederland loopt vast in flex”: de toekomst van de Nederlandse arbeidsmarkt. Interview met Paul de Beer en Ton Wilthagen, R. Asberg, WRR 2017 (noot 107), pp. 297-308.

137 WRR 2017 (noot 107), p. 259.

Ook het aantal zzp-ers is fors toegenomen: daar zijn er inmiddels 1,3 miljoen van. Flexwerkers hebben een grotere kans op armoede. Ongeveer 0,2 miljoen van de zzp-ers leeft onder de armoedegrens, en veel flexwerkers in loondienst zitten aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar veel concurrentie is, wat weer ten koste gaat van hun inkomenspositie.¹³⁸ Vooral mensen zonder startkwalificatie en met een lage opleiding kunnen alleen nog slecht betaald en onzeker flexwerk krijgen.

De WRR wijst op de ongelijke beloning van flexwerkers en zzp-ers in vergelijking met vaste medewerkers en op hun ongelijk behandeling ten opzichte van mensen in vaste dienst. Zo investeren werkgevers niet in scholing van flexwerkers, wat algemeen als een probleem wordt gezien.¹³⁹ Ook de SER laat zich hierover kritisch uit in zijn rapport *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*.¹⁴⁰ Veel flexwerkers met een lage opleiding hebben geen hoog inkomen of geen partner met een vast contract. Zij kunnen de financiële en andere onzekerheden van een tijdelijke baan niet goed compenseren en hebben een grotere kans op armoede. Het gaat vooral om jongeren zonder startkwalificatie, waaronder traditioneel veel mensen met een migrantenachtergrond.¹⁴¹

Het flexwerk dat deze groep kan krijgen, voldoet vaak niet aan de standaarden van fatsoenlijk werk: zij ontvangen minder vaak een billijke beloning voor hun werk, werken vaker onder slechte arbeidsomstandigheden¹⁴² en ontberen vaker de bestaanszekerheid die nodig is voor een waardig leven.

6.2.2 Flexwerkers hebben meer stress en zijn vaak afhankelijk

Ter illustratie twee verhalen van jonge flexwerkers in loondienst. Een jongere van 20 jaar zonder startkwalificatie werkt op een nul-urencontract voor een uitzendbureau. Het uitzendbureau stuurt hem iedere dag naar een willekeurig pompstation in Nederland om daar voor een dag pompbediende te zijn. Hij vindt het werk op zich wel leuk, maar vertelt dat het een erg onzeker bestaan is en het verschrikkelijk lastig is om rond te komen: “er zijn weken dat ik moet overleven op drie pakjes noedels per dag.” Hij heeft besloten toch maar weer te gaan studeren en een diploma te halen.¹⁴³ Een andere man van 29, die in het bezit is van een mbo-diploma meubelmaken en winnaar is van de brancheprijs van 2009, heeft na jaren werken op een tijdelijk contract nog steeds geen uitzicht op een vast contract.

138 Ton Wilthagen, (noot 136), p. 302.

139 Frank Pot, WRR 2017 (noot 107), p. 12; Paul de Beer en Ton Wilthagen, (noot 136), p. 302 e.v.

140 SER, *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*, Den Haag: 2017.

141 Volgens de WRR heeft 26,7% tegen 18,9% autochtonen een tijdelijk contract, WRR 2017 (noot 107), p. 72.

142 ILO, *Framework of Decent Work Indicators*, December 2008. Onder de indicatoren voor ‘decent work’ vallen onder meer adequate beloning (ii), stabiliteit en veilig werk (vi), gelijke kansen en gelijke behandeling (vii) en sociale zekerheid (ix). Zie CESCR, *The right to work* (noot 126) en CESCR, *General Comment No.23 (2016) On the right to just and favourable conditions of work* (art. 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/23.

143 Volkskrant, “Flexwerker is vrij, blij en gestrest”, 8 februari 2017.

Hij woont noodgedwongen bij zijn ouders en klaagt over stress en het gebrek aan toekomstperspectief.¹⁴⁴ De WRR laat zien dat het een misverstand is dat de meeste jongeren vrijwillig voor flexwerk kiezen. Dat geldt voor slechts 4% van de jongeren. De overgrote meerderheid, en met name laag- en middelbaar opgeleiden, wil vastigheid, 'huisje, boompje, beestje'.¹⁴⁵ Maar de middelen om zelfstandig te wonen en een gezin te beginnen ontbreken. De WRR wijst op de negatieve psychologische effecten van de baan- en inkomensonzekerheid van flexibel werk. Denk aan financiële stress en voortdurende onrust door altijd op zoek te moeten zijn naar voldoende inkomen en stress die veroorzaakt wordt door gebrek aan toekomstperspectief. Onderzoekers geven aan dat deze stress leidt tot gezondheidsklachten.¹⁴⁶

6.2.3 Werken onder ongunstige en ongezonde arbeidsomstandigheden

De verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt in sectoren als de bouw, transport, de land- en tuinbouw en de industrie gaat nog steeds samen met de uitbuiting van arbeidsmigranten. Ondanks het actieplan aanpak van schijnconstructies werken arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in die sectoren vaker onder slechte arbeidsomstandigheden en leven ze ook vaker dan hun Nederlandse collega's in armoede. Veel arbeidsmigranten worden nog steeds betaald via lokale cao's en krijgen in Nederland vaak het

minimumloon,¹⁴⁷ terwijl Nederlandse werknemers die hetzelfde werk verrichten daar meestal boven zitten. Ook maken zij vaak te veel uren en werken ze vaak in onveilige omstandigheden. Hun armoede wordt bevorderd doordat malafide uitzendbureaus grote sommen geld vragen voor huisvesting die verplicht is inbegrepen bij de baan en die op hun loon wordt ingehouden.¹⁴⁸ Die armoede maakt hen kwetsbaar voor uitbuiting.

Ook winkelpersoneel kan te maken krijgen met uitbuiting en dus met onaanvaardbare arbeidsomstandigheden. Dit komt naar voren uit onderzoek van de FNV naar de arbeidsomstandigheden bij een bekende kledingketen.¹⁴⁹ (Ex-)medewerkers van 16 filialen van die keten klaagden bij een door FNV opgericht klachtenmeldpunt over veel te hoge werkdruk en intimidatie door managers. De (ex-)medewerkers meldden ook veel inbreuken op de privacy veroorzaakt door misbruik van onbepaald cameratoezicht en managers die doorvragen over de aard van de ziekte en die ziektemeldingen niet accepteren. Ook de mogelijkheid tot medezeggenschap is er niet. Alleen de medewerkers die het zich kunnen permitteren ontslag te nemen, kunnen zich onttrekken aan de slechte arbeidsomstandigheden. Dit geldt niet

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ WRR 2017 (noot 107).

¹⁴⁶ WRR 2017 (noot 107); *Volkscrant*, "Dit zijn de psychologische, verlamme gevolgen van flexwerken. De flexparadox, 13 februari 2017."

¹⁴⁷ Zie voor de rol van de detacheringsrichtlijn van 20 jaar geleden die het mogelijk maakt dat werknemers via Oost-Europese uitzendbureaus in Nederland werken en waarom die nog altijd niet is aangepast, *NRC Handelsblad*, "Arbeidsmigratie. Voor wat hoort wat", p. E6, E7, 24 februari 2017.

¹⁴⁸ Fairwork and SOMO, *Profiting from dependency, Working conditions of Polish migrant workers in the Netherlands and the role of recruitment agencies*, 2016; College voor de Rechten van de Mens, Poolse migranten in mensenrechtenperspectief, 2013.

¹⁴⁹ FNV Handel, onderzoek *Primark. Goedkoop ten koste van...*, 21 februari 2017 (resultaten enquête onder 1186 (ex)medewerkers).

voor de alleenstaande moeder met jonge kinderen die haar verhaal deed bij het klachtenmeldpunt. Ook in dit geval maakt armoede kwetsbaar voor uitbuiting.

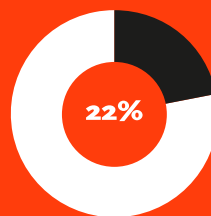
We moeten constateren dat het voor grote groepen in de samenleving moeilijk is om een waardig leven te leiden met enige bestaanszekerheid en een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en hun kinderen. Dit geldt voor de 838.000 langdurige werklozen¹⁵⁰, maar ook voor een steeds grotere groep van werkende armen, waaronder laagopgeleide mensen met een tijdelijke (flex) baan. Zoals eind 2015 al werd opgemerkt in *perspectief op de onderkant van de arbeidsmarkt* werken laagopgeleiden minder, is de arbeid die ze verrichten vaker laagbetaald en van tijdelijke aard, en zijn ze frequenter werkloos en arm.¹⁵¹ ■

150 Cijfers CBS, *Kwartaalrapportage*, 17 maart 2017.

151 SCP/CBS, *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025* (noot 108).

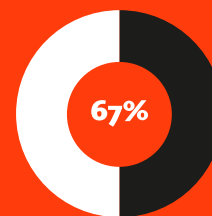
Zonder Startkwalificatie
**ZIJN MENSEN RUIM
TWEË KEER ZO VAAK
WERKLOOS**

en lopen een verhoogde kans
op langdurige armoede



**LANGDURIG
WERKLOZEN**

1/5 deel
is tussen
55 en 65 jaar



**KUNNEN MOEILIJK
ROND KOMEN**

Ruim de helft zijn
alleenstaanden
met kinderen

Onder laagopgeleiden zijn in 2015 ruim

**TWEË MILJOEN
WERKENDEN EN
WERKZOEKENDEN**

Laagopgeleiden zijn anderhalf keer
vaker werkloos dan gemiddeld

INTERVIEW

Rassmane

‘Ik kan nooit uitrusten van mijn werk’

Rassmane (45) werkt al 15 jaar in Nederland. Hij woont samen met zijn dochter van 16. Zijn vrouw woont nog in Burkina Faso met hun twee jongste kinderen. Ondanks een fulltime baan heeft hij grote financiële zorgen. Hij doet er alles aan om zijn kinderen toch een goede toekomst te bieden.

Hoe ziet uw werksituatie eruit?

“Na mijn opleiding installatietechniek kwam ik in vaste dienst bij een bouwbedrijf. Ik verdiende genoeg om rond te komen met één kind. Maar toen kwam de crisis in de bouw. Mijn werkgever ging failliet. Via het uitzendbureau kreeg ik een tijdelijke baan als loodgieter. Als ik ziek ben, dan betaalt het uitzendbureau maar de helft van mijn loon. En nu heb ik drie kinderen. Mijn vrouw verdient omgerekend slechts 50 euro per maand met haar fulltime baan als vroedvrouw in Burkina Faso.”

U heeft moeite om rond te komen, terwijl u toch veel werkt. Hoe komt dat?

“Ik verdien met mijn uitzendbaan 1600 euro netto per maand voor 40 uur per week. Dat is niet weinig. Maar na aftrek van alle vaste lasten en de aflossing van een belastingschuld, houd ik nog maar 250 euro netto per maand over. Hiervan stuur ik 100 euro naar mijn kinderen in Afrika. Van de rest moet ik rond zien te komen. Ik kom iedere maand tekort en daardoor maak ik weer schulden. Om bij te verdienen, werk ik ook in de weekenden in de bouw. Nu ben ik nog op zoek naar een baan in de avonduren, bijvoorbeeld als pakketbezorger. Anders kan ik het schoolgeld van mijn zoon niet betalen.”

Wat is het effect van uw financiële problemen op uw persoonlijke leven?

“Ik heb veel stress. Toen ik mijn kaak gebroken had door een val met mijn fiets, heb ik gewoon doorgewerkt. Anders verdien ik te weinig. Ik kan nooit uitrusten van mijn werk. Het is altijd maar rennen, rennen, rennen. Aan ontspanning kom ik niet toe. Daarnaast maak ik me zorgen om de toekomst van mijn kinderen. Mijn 16-jarige puberdochter die bij me woont, doet al vanaf haar tiende het hele huishouden in haar eentje. Het ergste vind ik dat ik zo weinig tijd met haar kan doorbrengen. Zij heeft problemen, maar ik kan er niet voor haar zijn. Ik ben heel bang dat het mis gaat met haar.” ■



7 Huisvesting en armoede

Het recht op huisvesting

Kern van het recht

Het recht op huisvesting is als grondrecht vastgelegd in de Nederlandse Grondwet (art. 22).

De belangrijkste bepalingen in regionale en internationale verdragen zijn te vinden in het Europees Sociaal Handvest (herzien) (art.31) en het IVESCR (art. 11 lid 1). Het houdt in het recht op behoorlijke huisvesting. Huisvesting wordt ruim opgevat.

Het gaat er niet alleen om dat iemand een dak boven het hoofd heeft, maar ergens in veiligheid en waardigheid kan wonen.

Verplichtingen

De onderstaande verplichtingen zijn gestructureerd langs de lijnen van BAKT. Veel maatregelen dienen direct getroffen te worden. Hoe dan ook dienen alle maatregelen non-discriminatoir te zijn. Het recht op huisvesting geldt voor iedereen, ongeacht inkomen of financiële middelen.

Beschikbaarheid

In beginsel moet er voldoende huisvesting zijn voor iedereen en de huisvesting moet van goede kwaliteit zijn. Het gaat ook om de beschikbaarheid van diensten, materialen, faciliteiten en infrastructuur. Dit betekent bijvoorbeeld alle faciliteiten die nodig zijn om gezond, veilig en comfortabel te kunnen wonen. Denk aan veilig drinkwater, faciliteiten om op te koken, verwarming, licht, sanitair en wasgelegenheden en dergelijke.

Aanvaardbaarheid

Niemand mag zomaar uit huis gezet worden of op een andere manier in haar of zijn woongenot worden beperkt (bijv. door overlast). Huisvesting moet toegespitst zijn op de behoeften en behoeften van specifieke groepen, zoals ouderen, mensen met een beperking en mensen die uit de maatschappelijke opvang uitstromen. Culturele aanvaardbaarheid betekent dat bij het bouwen van huisvesting, het gebruik van materialen en het beleid dat dit ondersteunt, rekening wordt gehouden met verschillende culturen.

Kwaliteit

Het gaat hier om de fysieke veiligheid en gezondheid van mensen. Een huis moet beschermen tegen vocht, kou, warmte, regen en wind. Huisvesting moet toegang bieden tot gezondheidsdiensten, scholen en andere sociale faciliteiten. Aandacht is nodig voor huishoudens met een laag inkomen voor wie het reizen naar essentiële faciliteiten te duur kan zijn. Bovendien betekent het dat niet gebouwd mag worden op vervuilde grond en in nabijheid van vervuilende bronnen (denk daarbij ook aan snelwegen, in verband met de gevaren van fijnstof).

Toegankelijkheid

Hier is van belang dat iedereen volwaardig en duurzaam toegang heeft tot huisvesting. Het gaat om fysieke toegankelijkheid, dus ook voor ouderen, kinderen, mensen met een fysieke beperking, mensen met een verstandelijke beperking. Financiële toegankelijkheid in de vorm van betaalbaarheid is belangrijk. Staten moeten hiervoor maatregelen nemen zoals het instellen van subsidies, het beschikbaar maken van betaalbare huisvesting en beschermen tegen disproportionele huurverhogingen.



7.1 Inleiding

In Nederland zijn diverse problemen op het terrein van huisvesting in relatie tot armoede. De belangrijkste worden hieronder belicht.

7.2 Beschikbaarheid en betaalbaarheid van huisvesting

7.2.1 De cijfers

Er is een tekort aan sociale huurwoningen. In de periode 2009-2015 zijn in de corporatiesector 262.400 sociale huurwoningen verdwenen door verkoop, sloop en liberalisatie.¹⁵² Dit terwijl de vraag naar sociale huurwoningen niet afneemt. Dit komt met name door het groeiend aantal GGZ-patiënten en mensen met een lichte verstandelijke beperking die niet meer in instellingen kunnen wonen, ouderen die langer thuis blijven wonen en het aantal statushouders dat een beroep kan doen op sociale huisvesting.¹⁵³

Tegelijkertijd is de gemiddelde huurprijs in de sociale huursector gestaag opgelopen tot 525 euro per maand in 2016.¹⁵⁴ Ook in de vrije huursector is een tekort aan betaalbare woningen. Dit treft met name mensen net boven de sociale huurgrens, de lagere middeninkomens. Door de krapte op de markt voor de vrije huursector is de vraag naar woningen tot 1.000 euro aanzienlijk groter dan het aanbod.¹⁵⁵

7.2.2 Grote problemen met betaalbaarheid

Naast beperkte beschikbaarheid zijn er grote problemen met betaalbaarheid van de woonkosten. Dit leidt onder andere tot steeds meer armoede en is ook een oorzaak van dakloosheid (zie 7.3). Dit geldt met name voor groepen in de sociale huursector, maar ook lagere inkomens die net buiten de sociale huursector vallen. Het planbureau voor de leefomgeving (PBL) constateert dat in de huursector (vrij en sociaal) in 2015 ongeveer 18% van alle huurders betaalarisico's hadden.¹⁵⁶ Dit zijn mensen die moeite hebben elke maand de huur en de meest basale kosten van levensonderhoud op te brengen. Dat is een stijging ten opzichte van 2012 toen 13% van de huurders dit probleem had. Vooral mensen met een laag inkomen komen volgens het PBL in de problemen.¹⁵⁷ PBL-onderzoek toont ook aan dat het uiterst moeilijk is om uit een situatie te komen van betaalarisico. Zo laat onderzoek zien dat ongeveer de helft van de 384.000 huishoudens met een betaalarisico in 2015 nog altijd in die situatie verkeerden:¹⁵⁸ “naarmate men langer een betaalarisico heeft, wordt de kans om er van af te raken kleiner.”¹⁵⁹ Deel van de verklaring hiervoor is dat inkomens in die tijd zijn achtergebleven, maar ook dat woonlasten gestegen zijn.¹⁶⁰

152 Gebaseerd op cijfers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van de woningmarkt* 2016, Ministerie van BZK, 2016.

153 Woonbond, *Groot tekort sociale huurwoningen*.

154 J. Veenstra, M.A. Allers en J.H. Garretsen, *Evaluatie verhuurdersheffing*, COELO Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Universiteit Groningen, 2016.

155 A. Vlak e.a., *Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt: verkenning van maatregelen ter bevordering van het aanbod*, PBL, 2017.

156 Planbureau voor de Leefomgeving, *Betaalarisico's in de huur- en koopsector, 2002 – 2015*, Compendium voor de Leefomgeving, 2016.

157 *Ibid.*

158 F. Schilder en C. de Groot, *Inkomensdynamiek en de betaalbaarheid van het wonen*, PBL, 2017.

159 *Ibid.*

160 *Ibid.*

Onderzoek toont ook aan dat betaalrisico's relatief vaak bij jongvolwassenen voorkomen, ondanks het feit dat hun inkomen vrij snel stijgt. En betaalrisico's komen relatief vaak voor bij zelfstandigen.

Uit onderzoek van de Amsterdam School of Real Estate blijkt dat twee derde van de lagere middeninkomens een kale huur tussen 710,68 euro (de liberalisatiegrens) en 1000 euro per maand wat zij volgens het Nibud helemaal niet kunnen betalen. Zij komen echter niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en kunnen geen huis kopen vanwege de aanscherping van financieringsregels. Deze problemen doen zich in grote mate voor in de grote steden.¹⁶¹

FEANTSA, de Europese koepelorganisatie van nationale organisaties voor maatschappelijke en vrouwenopvang, hanteert een serie indicatoren om de naleving van het recht op huisvesting te meten. Voor betaalbaarheid kijkt FEANTSA naar het percentage van het inkomen dat men uitgeeft aan woonkosten. In 2015 gaf 15,4% van de bevolking meer dan 40% uit aan woonkosten.¹⁶² Het EU-gemiddelde ligt op 11,5% en daarmee is Nederland 25^{ste} in de EU.¹⁶³ De problemen met huisvesting zijn het grootst voor vrouwen, vooral vrouwen met een laag inkomen, en jongeren tussen 20 en 29 jaar.

7.2.3 Specifieke doelgroepen

Het aanbod van passende woningen voor specifieke doelgroepen is beperkt. Dit geldt voor GGZ-patiënten, mensen met een verslaving, mensen met een licht verstandelijke beperking en ex-gedetineerden, maar ook voor ouderen die langer thuis wonen. Deels omdat het totale aanbod aan sociale huurwoningen laag is, maar ook omdat er onvoldoende woningen zijn die toegerust zijn op hun specifieke behoeften en benodigdheden. De meeste mensen die uitstromen uit een situatie van dakloosheid zijn alleenwonend, terwijl de bouw van nieuwe huisvesting (en al bestaande huisvesting) zich concentreert op gezinswoningen. Voor mensen met een beperking is er een structureel tekort aan aangepaste woningen. Dit geldt voor mensen met een lichte zorgvraag, jongeren met niet-aangeboren hersenletsel, kinderen met een ernstige verstandelijke beperking¹⁶⁴ en ouderen met een lichte beperking.¹⁶⁵ Bovendien zijn de mogelijkheden om zelfstandig te wonen beperkt. Dit blijkt uit het grote aantal mensen dat in een instelling woont en de beperkte toegankelijkheid van buurtvoorzieningen, zoals winkels en groenvoorzieningen.¹⁶⁶

161 F. Schilder en J. Conijn, *Middeninkomens op de woningmarkt: ontwikkelingen in een veranderend economisch en maatschappelijk klimaat*, Amsterdam School of Real Estate, Paper 2017-01, 2017.

162 FEANTSA, *The second overview of housing exclusion in Europe*, The Foundation Abbe Pierre and FEANTSA, 2017.

163 *Ibid.*

164 MEE trendrapportage 2014 en MEE, *Trend- en Signaleringsrapportage 2016*, MEE, 2016, p. 9 en 12.

165 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Advies: langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn*, RLI, 2014.

166 College voor de Rechten van de Mens, *Inzicht in inclusie; Werk, wonen en onderwijs: participatie van mensen met een beperking*, College voor de Rechten van de Mens, juli 2016.

7.3 Dakloosheid

7.3.1 Cijfers dakloosheid

In 2016 heeft CBS twee reeksen cijfers gepubliceerd over dakloosheid. Uit een meerjarig overzicht dat in maart 2016 is gepubliceerd, blijkt dat het aantal daklozen in zes jaar tijd (van 2009 tot 2015) met 74% is gestegen van 18.000 naar 31.000.¹⁶⁷ De cijfers uit december 2016 laten zien dat de toename stabiliseert.¹⁶⁸

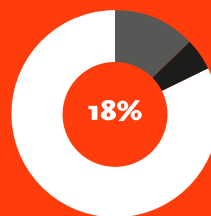
Volgens de Federatie Opvang is dit aantal vrijwel zeker een onderschatting. Niet alle dakloze mensen zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BPR) en ongedocumenteerden zijn niet meegenomen in de cijfers. Bovendien is de omvang van de groep dakloze vrouwen moeilijk in te schatten. Dat is in het algemeen zo, maar de door het CBS gehanteerde definitie draagt daaraan bij. Vrouwen zullen minder snel op straat slapen en passantenverblijven van de maatschappelijke opvang of noodopvang opzoeken vanwege de onveiligheid. Daarnaast is het meten van niet-structureel verblijf bij anderen moeilijk.¹⁶⁹

¹⁶⁷ CBS, "Aantal daklozen in zes jaar met driekwart toegenomen", CBS, 2016. En reactie Federatie Opvang, "Stijging van aantal dakloze mensen door CBS bevestigd", Federatie Opvang, maart 2016.

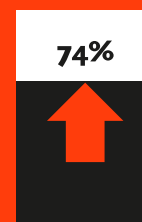
¹⁶⁸ CBS, "Dakloos: vaker jong en niet-westers", CBS, 2016.

¹⁶⁹ Zie voor deze problematiek Homeless in Europe, *Perspectives on Women's Homelessness*. FEANTSA, summer 2016.

In 2016 is
**525 EURO PER MAAND
DE GEMIDDELDE
HUURPRIJS**
in de sociale huursector



BETAALRISICO
1/5 deel
van de huurders
in 2015



STIJGING DAKLOZEN
2009 - 2015
van 18.000
naar **31.000**

In 2015 waren er
**384.000 HUISHOUDENS
MET EEN BETAALRISICO**

FEANTSA hanteert een bredere definitie van dakloosheid dan het CBS. Zij onderscheidt vier categorieën: dakloos, thuisloos, onveilig, ontoereikend. ‘Onveilig’ zijn bijvoorbeeld illegale contracten. Deze mensen hebben weliswaar een dak boven het hoofd en zitten niet in de opvang, maar ze kunnen wel van de een op de andere dag op straat worden gezet. ‘Ontoereikend’ is huisvesting die onveilig is om in te wonen of overvol. Het gebruik van deze definitie zou een completer beeld geven van het aantal daklozen en van het aantal mensen dat risico loopt dakloos te worden of ernstige problemen ondervindt in de uitoefening van het recht op huisvesting. Het zou bovendien helpen in het formuleren van meer coherent beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van dakloosheid.¹⁷⁰

7.3.2 Problemen met in- en uitstroom bij opvang

Een zeer groot probleem dat oorzaak en gevolg is van beperkte toegankelijkheid van huisvesting, is de beperkte mobiliteit tussen in- en uitstroom uit de opvang. Er is weinig beschikbare en betaalbare woningruimte toegesneden op de specifieke behoeften van de doelgroep. Doordat het aantal woningen voor uitstromende daklozen beperkt is, hapert de mobiliteit en blijven ze veelal te lang in de opvang zitten. Dit terwijl mensen bij de instroom problemen hebben om een plek te krijgen. Ook lijken veel mensen die uitstromen weer terug te vallen naar dakloosheid.

Een mogelijke oorzaak is dat de zorg die zij nodig hebben vanwege hun (verstandelijke) beperking en/of verslaving niet voldoende is erkend tijdens eerdere periode van dakloosheid.¹⁷¹ Andere redenen voor stijging die worden genoemd zijn: de financiële crisis, het gebrek aan betaalbare woningen, het gebrek aan schuldhulp, de effecten van de kostendelersnorm en de bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg.

7.3.3 Toegankelijkheid opvang

De druk op de opvang stijgt met de toename van het aantal daklozen. Dit leidt ertoe dat beschikbaarheid van het aantal plekken onder druk komt te staan. Ook zijn er belemmeringen om toegang te krijgen tot de opvang. Sommige gemeenten hanteren nog steeds het criterium dat alleen mensen die een regionale binding hebben in aanmerking komen voor opvang.¹⁷² Vaak wordt dan gevraagd dat men aantoonbaar minstens twee jaar in de regio te hebben gewoond. Dit kan alleen via een bewijs van inschrijving in de Basisregistratie. Dat is echter een probleem, want inschrijving in de Basisregistratie is buitengewoon ingewikkeld voor daklozen. Voor inschrijving in de Basisregistratie is namelijk een briefadres nodig. Zonder inschrijving geen toegang tot voorzieningen, zoals de opvang, maar ook geen toegang tot een uitkering bijvoorbeeld.

¹⁷⁰ *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/31/54, 30 december 2015.

¹⁷¹ C. van Everdingen, *De Utrechtse nachtopvang en crisisopvang in beeld*, EZC, September 2016; C. van Everdingen, *Verwarde mensen op straat*, Leger des Heils en VEZC, november 2015.

¹⁷² M. Planije, C. Musse, en M. Tuynman, *Landelijke toegang opnieuw bekeken: herhalingsonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*, Trimbos, 2015.

Dat leidt tot een vicieuze cirkel: eenmaal dakloos, is het erg moeilijk daaraan te ontkomen. In november 2016 verscheen over die problematiek een rapport van de Nationale ombudsman.¹⁷³ Onder meer in reactie op dit rapport en druk vanuit het maatschappelijk middenveld heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een nieuwe circulaire over de Basisregistratie Personen en de mogelijkheden van het briefadres voor dakloze mensen gepubliceerd.¹⁷⁴ Hierdoor kan een College van burgemeester en wethouders dat ambtshalve overgaat tot het opnemen van een briefadres in de BRP, bijvoorbeeld het adres van de maatschappelijke opvang kiezen.¹⁷⁵ Een verdere belemmering is dat ook bij daklozen het principe van zelfredzaamheid uitgangspunt is.

Dit betekent dat voorzieningen en ondersteuning niet toegankelijk zijn voor mensen die geacht worden zelfredzaam te zijn. Dit zijn mensen die geen psychische of verslavingsproblematiek hebben (niet behoren tot de OGGz doelgroep). Zij moeten zichzelf kunnen redden, al dan niet met ondersteuning vanuit hun netwerk of particuliere initiatieven.¹⁷⁶

Toegankelijkheid wordt tenslotte ook beperkt door de manier waarop afwijzing voor een voorziening geschiedt. Er zijn veel signalen dat afwijzing niet in de vorm van een beschikking gebeurt. Hierdoor is er geen mogelijkheid voor een dak- of thuisloze bezwaar aan te tekenen, mocht deze dat kunnen en willen. Er is dus geen effectief rechtsmiddel waarmee de dak- of thuisloze de gemeente aan kan spreken op haar plichten.¹⁷⁷

7.3.4 Stigmatisering

Het stereotype beeld van 'de dakloze' is dat van de dronken of drugsverslaafde man die moet stelen en bedelen om zijn verslaving te bekostigen en 's nachts onder een brug of in een portiek op een stuk karton slaapt. Dit beeld wordt mogelijk versterkt doordat daklozen zeer vaak beboet worden voor zaken waar niet-daklozen niet voor beboet worden. Zo krijgen daklozen boetes voor bijvoorbeeld buiten slapen, alcohol drinken op straat of doelloos ergens zitten.¹⁷⁸ Vaak wordt de dakloze verweten dat hij zelf schuldig is aan zijn situatie.

173 Nationale ombudsman, *Een mens leeft, een systeem niet*, rapportnummer 2016/10. Den Haag: Nationale ombudsman, 2016.

174 Ministerie van Binnenlandse Zaken, Circulaire BRP en briefadres, Ministerie van BZK, kenmerk 2016-0000656211, oktober 2016.

175 Federatie Opvang: *Nieuwe circulaire briefadres voor dakloze mensen*, november 2016.

176 M. Planije e.a., hierboven, noot 172, p. 27.

177 M. Planije e.a., hierboven, noot 172; T. Bosma, L. van der Plas en A. van der Wiggers, *Over de drempel: bestuurlijk rapport*, Rekenkamer Den Haag, februari 2017; "Jaarverslag 2016", Bureau Straatjurist; R. Roorda, "Homelessness and access to justice in the Netherlands", in G. Vonk and A. Tollenaar, *Homelessness and the Law: Constitution, criminal law and human rights*, Oisterwijk: Wolf, 2014.

178 Bureau Straatjurist, 'Jaarverslag 2016'.

Dat miskent niet alleen de grote diversiteit aan groepen onder daklozen en de vele verschijningsvormen van dakloosheid, maar het doet vooral geen recht aan het feit dat elke dakloze een mens is die rechten heeft. Het is vaak een combinatie van factoren die leidt tot dakloosheid. Het is bijna nooit een keuze. En het is buitengewoon moeilijk om hieruit te komen.

Bij een mensenrechtenbenadering van dakloosheid is leidend dat daklozen rechten hebben en deze moeten kunnen claimen, terwijl overheden plichten hebben ten opzichte van huisvesting en daarvoor verantwoording moeten afleggen. Dit betekent niet dat er geen dakloosheid zal zijn indien overheden aan al hun plichten voldoen of dat dakloze mensen geen verantwoordelijkheden hebben. Het maakt het wel mogelijk na te gaan of alles wordt gedaan om voorbij het stereotype beeld te denken en ervoor te zorgen dat rechten (kunnen) worden vervuld en aan plichten is voldaan.

7.4 Discriminatie en stigmatisering op basis van sociaaleconomische omstandigheden: Rotterdamwet

Het doel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (beter bekend als de Rotterdamwet, 2006) is het tegengaan van segregatie voor de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. De wet is een tijdelijke en uitzonderlijke maatregel. Op basis van artikel 8 van deze wet mogen gemeenten de vestiging van bepaalde groepen mensen in bepaalde aangewezen wijken weigeren. Om te mogen wonen in een dergelijke wijk moeten mensen die korter dan zes jaar in de gemeente wonen een huisvestingsvergunning aanvragen. Mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering krijgen een dergelijke vergunning niet. De gemeenten Rotterdam, Nijmegen en Capelle aan

de IJssel hebben op basis van deze wet een huisvestingsverordening aangenomen die van toepassing is op bepaalde wijken.

Al in 2005 adviseerde het College de regering over deze wet. Het College heeft de regelgeving herhaaldelijk als stigmatiserend, discriminerend, disproportioneel en niet effectief beoordeeld.¹⁷⁹ Onderzoek in 2016 toont aan dat de wet inderdaad bepaalde groepen disproportioneel raakt en dat de wet niet effectief is in het terugdringen van onveiligheid en het vergroten van leefbaarheid.¹⁸⁰

In 2016 deed het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraak in de zaak *Garib t. Nederland*, waar het ging om toepassing van dit artikel. Het EHRM oordeelde dat de vrijheid van mevrouw Carib om zelf te bepalen waar ze wil wonen weliswaar is beperkt, maar dat deze beperkingen zijn gerechtvaardigd. Het oordeel van het EHRM was niet unaniem. Twee van de zeven rechters hebben een zogeheten *dissenting opinion* gegeven. Zij vinden dat de maatregelen onnodig stereotyperen en (onbewust) discrimineren. De beperkingen benadelen namelijk vooral specifieke groepen: alleenstaande moeders en immigranten.¹⁸¹ De zaak ligt nu voor behandeling bij de Grote Kamer van het EHRM.

179 Commissie Gelijke Behandeling, *Advies inzake huisvestingsbeleid van de Gemeente Rotterdam CGB 2005/03*, 2005.

180 C. Hochstenbach, J. Uitermark en W. van Gent, *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*, Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research, oktober 2015.

181 Zie voor toelichting op deze zaak College voor de Rechten van de Mens: "Mag Nederland de vrijheid om zelf te kiezen waar je wil wonen beperken?", september 2016.

In 2016 is de wet uitgebreid met de mogelijkheid om voor bepaalde wijken of delen van wijken een verklaring omtrent gedrag (VOG) te eisen van mensen die daar willen wonen. Ook is het mogelijk advies van de politie in te winnen over het verleden van potentiële huurders. Dit kan leiden tot discriminatie en stigmatisering van kwetsbare groepen en beperking van hun recht op huisvesting.¹⁸² ■

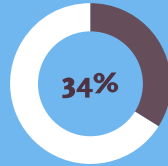
¹⁸² College voor de Rechten van de Mens, *Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*, College voor de Rechten van de Mens, 2016, en daaropvolgende brieven naar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

MENSEN DIE ARMOEDE ERVAREN

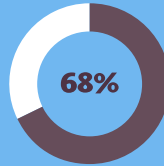


Armoede heeft invloed op de **huisvesting**

PERSONEN MET EEN LAAG INKOMEN

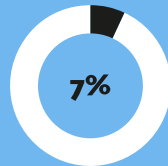


Heeft **onvoldoende geld** om van te leven

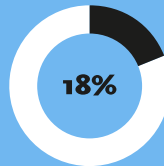


Is onzeker over het kunnen blijven betalen van het **levensonderhoud**

DE ALGEMENE BEVOLKING IN NEDERLAND



Heeft **onvoldoende geld** om van te leven



Is onzeker over het kunnen blijven betalen van het **levensonderhoud**

BELEVINGSONDERZOEK

Armoede Huisvesting

Armoede heeft invloed op huisvesting

Betaalbaarheid van de woning is problematisch voor personen in armoede. Deze mensen hebben vaak moeite elke maand de huur en meest basale kosten van levensonderhoud op te brengen.



‘We zijn er in alle soorten en maten’

Schulden krijgen, in armoede leven en dakloos raken. Het kan iedereen overkomen. Fred (65), Martin (58) en Bert (40) kunnen erover meepraten. Zij belandden op straat door verschillende omstandigheden. Eén ding hebben ze gemeen: ze willen worden behandeld als individu.

Fred had een goede baan als IT-manager. Jarenlang leefde hij boven zijn stand en hij liep daardoor hoge schulden op. “Ik vroeg de gemeente om hulp”, vertelt hij. “Maar ik verdiende te veel en werd weggestuurd.” Uiteindelijk werden hij en zijn toenmalige vrouw uit huis gezet.

Ook **Bert** kwam diep in de schulden. Hij raakte zijn baan in een fabriek kwijt en het zoeken naar nieuw werk verliep problematisch. “Ik ben zelf in armoede opgegroeid, dus ik heb nooit geleerd om met een computer om te gaan”, legt hij uit. “Online zoeken naar een baan zit er voor mij dus niet in.” Hij kon de hypotheek niet meer betalen en zijn huis werd voor een laag bedrag geveild.

Volgens Jules van Dam, directeur van daklozenhulporganisatie De Tussenvoorziening, zijn schulden de belangrijkste oorzaak van dakloosheid. “In deze situatie verliezen mensen het overzicht. Armoede is een springplank naar dakloosheid.”

Martin zette zichzelf op straat nadat zijn relatie stuk liep. Hij leeft al vanaf zijn jeugd in armoede. Bovendien is hij drugsverslaafd. “Mijn familie heeft het verslavingsgen”, zegt hij. “Mijn vader en ik zijn verslaafd en helaas mijn zoon ook.”

Geen kant op

Eenmaal dakloos, is het moeilijk om uit deze situatie te komen. Volgens Van Dam worden de problemen eerder groter dan kleiner. Hulp zoeken en een uitkering aanvragen is niet voor iedereen even makkelijk. “Vul je iets verkeerd in en je ontvangt daardoor te veel geld, dan krijg je een boete. Zo loopt de schuld nog hoger op.”

Het systeem gaat volgens hem ten onrechte uit van de zelfredzaamheid van mensen. “Veel daklozen hebben én een beperking én psychische problemen én laaggeletterdheid én een verslaving én geen netwerk”, stelt hij. “Wat kan je van deze mensen verwachten?”

Bert vult aan: “Ik kan geen kant op als digibeet. Een afspraak maken bij de gemeente, een uitkering aanvragen: alles gaat digitaal.” Volgens hem worden armen zo alleen maar armer.

Individuele problemen

Van Dam geeft aan dat de screening bij het begin beter kan en het liefst met hulp van behandelende instellingen. “De individuele problemen en beperkingen moeten systematischer in kaart worden gebracht, zodat hulpverleners ze beter kunnen begeleiden.”

Alle heren zijn het erover eens dat het zou helpen als de opvang van daklozen meer aan zou sluiten bij individuele benodigdheden en behoeften. “Ik kan me niet relateren aan andere daklozen”, aldus Fred. Hij wil graag weer een zelfstandige woning. “Ik vraag me vaak af welke rechten ik heb. Dit is niet mijn huis.”

Bert klaagt vooral over stigmatisering. “De maatschappelijk werker deed alsof ik verstandelijk beperkt ben. Het klopt dat veel daklozen een beperking hebben, maar we zijn er in alle soorten en maten.”

Uit de vicieuze cirkel

Opklimmen uit dakloosheid is moeilijk, maar niet onmogelijk. “Er zijn veel goede initiatieven om daklozen te helpen met het aflossen van hun schulden”, zegt Van Dam. “Ook woningcorporaties denken steeds meer mee om mensen met weinig inkomen een huis te bieden.”

Martin lijkt er weer bovenop te komen. Hij kreeg onlangs de sleutel van zijn eigen woning en gaat binnenkort naar een afkickkliniek. Voor Fred is het nog niet zover. Hij staat nu wel op de wachtlijst voor een eenmalige toewijzing van een woning. “Mijn uitstroom wordt nu ruim twee jaar tegengehouden door de macht van de woningcorporaties.”

Bert woont al sinds een tijdje weer zelfstandig. Daarnaast volgt hij de armoedeopleiding, waarin hij wordt getraind om mensen in armoede te helpen om hun situatie te verbeteren. Zijn kennis en ervaring zet hij nu al in bij het buurtteam. “Ik wil andere daklozen graag uit hun vicieuze cirkel van armoede halen”, vertelt hij. Ook zijn eigen financiële situatie blijft een zorgpunt. Door zijn werk voor het buurtteam wordt zijn stagevergoeding verrekend met zijn uitkering. ■



8 Caribisch Nederland

Mensenrechten in Caribisch Nederland

De meeste internationale mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties en de Raad van Europa die Nederland heeft aanvaard zijn ook op Caribisch Nederland van toepassing. Het grootste gedeelte van het Europees Sociaal Handvest geldt echter niet voor Caribisch Nederland; alleen de artikelen 1, 5, 6 en 16 gelden wel. Met uitzondering van het stakingsrecht geldt het IVESCR wel (artikel 8 lid 1 onder d, IVESCR).

Bij de transitie op 10 oktober 2010 is afgesproken voor een periode van vijf jaar na de transitie geen ingrijpende nieuwe wetgeving op de eilanden in te voeren. Daarom heeft de regering besloten het VN-verdrag handicap en het Verdrag van Istanbul nog niet te implementeren in Bonaire, St Eustatius en Saba.

Sinds 2010 is de Nederlandse Grondwet (Gw) in de gebiedsdelen van toepassing. Hierdoor geldt het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Gw op de eilanden. Er zijn veel verschillen tussen Caribisch en Europees Nederland in nationale wetgeving, beleid en praktijk. De zogeheten differentiatieclausule uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorziet in ruimte voor verschillen. Artikel 1, tweede lid, Statuut luidt:
“Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen

vanwege de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”

Op veel terreinen verschilt de wetgeving in Europees Nederland en Caribisch Nederland. Daarbij verwijst de regering vaak naar deze clausule. De motivering voor de verschillen is echter vaak kort en oppervlakkig. De differentiatiebepaling dient als leidraad voor wetgever, bestuur en rechter om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden op de eilanden. Toch blijft artikel 1 Gw het toetsingskader waarlangs specifieke situaties moeten worden beoordeeld.

Daaruit volgt dat er alleen onderscheid mag worden gemaakt in het realisatieniveau van bepaalde mensenrechten tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als geen sprake is van gelijke gevallen of als voor dat onderscheid een objectieve rechtvaardiging bestaat. De Nederlandse overheid moet zo snel en doeltreffend mogelijk toewerken naar volledige verwezenlijking van de sociaaleconomische rechten uit het IVESCR. Dat betekent dat Nederland moet verzekeren dat de rechten voor de

inwoners van Caribisch Nederland beschikbaar, aanvaardbaar, van goede kwaliteit en toegankelijk zijn. Vanaf het moment dat de eilanden Bonaire, Saba en St Eustatius deel zijn gaan uitmaken van Nederland had Nederland hiermee onmiddellijk aan de slag moeten gaan. Met maximale inzet van zijn middelen en zonder discriminatie.



INTERVIEW

Lena Courtar

‘Een betere toekomst begint bij onze kinderen’

De Mega D Youth Foundation op St Eustatius biedt kinderen een veilige en inspirerende plek na schooltijd. De stichting geeft ze onder meer huiswerkbegeleiding en leert ze de regie te nemen over hun toekomst. Lena Courtar is programmacoördinator bij de stichting. Volgens haar zijn kinderen de sleutel in de bestrijding van armoede.



Waarom is het belangrijk dat de Mega D Youth Foundation bestaat?

“Door de economische omstandigheden op het eiland hebben de meeste ouders geen andere keuze dan om fulltime te werken. Daardoor hebben veel kinderen geen toezicht na schooltijd. Dat maakt hen vatbaar voor criminaliteit en onveilige seks. Wij bieden hen structuur en laten ze op een positieve manier werken aan hun toekomst. Veel van hen hebben talent op het gebied van dans, muziek, toneel en sport. Wij helpen ze om deze talenten te ontwikkelen.”

Wat zijn jullie meest succesvolle activiteiten?

“We hebben bijvoorbeeld cd’s uitgegeven waarop jongeren door middel van muziek en poëzie letterlijk hun stem laten horen. Deze cd’s hebben andere kinderen op St Eustatius en andere eilanden geïnspireerd om zich uit te spreken over de problemen die zij ervaren, zoals armoede, verwaarlozing, misbruik en tienerzwangerschap. Een andere succesvolle activiteit is ‘Sister Talk’, waarbij tienermeiden met elkaar in gesprek gaan over hun zelfbeeld. Inspirerende deskundigen en artiesten begeleiden ze daarbij. De sessies hebben een blijvende impact.”

Wat is het effect van jullie activiteiten?

“Ik kan een voorbeeld geven van een meisje dat enorm weinig zelfvertrouwen had. Ze geloofde niet dat ze mooi en belangrijk is. Het was altijd lastig om haar over te halen om mee te doen aan een activiteit. Vaak zat ze in een hoekje en zei ze niets. Sinds dat ze meedoet aan onze debatclub, heeft ze haar communicatievaardigheden ontwikkeld en staat ze sterker in haar schoenen. We zijn enorm trots dat we haar hebben kunnen helpen.”

Hoe kan de situatie van kinderen op St Eustatius worden verbeterd?

“Overheidsinstanties, families, scholen, kerken en sociale initiatieven zoals die van ons, moeten de krachten bundelen. We moeten onze kinderen ervan doordringen dat ze sterk zijn en dat hun toekomst afhangt van de keuzes die zij vandaag maken. Daarnaast hebben ze rolmodellen nodig waarvan zij het goede voorbeeld kunnen volgen. Als we onze natie willen verbeteren, dan moeten we beginnen bij onze kinderen.” ■

8.1 Inleiding

Op 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, St Eustatius en Saba ieder omgevormd tot ‘openbaar lichaam’ binnen het Nederlandse staatsbestel. Sinds die tijd worden de eilanden samen Caribisch Nederland genoemd. Uit verschillende rapporten blijkt dat veel mensen in Caribisch Nederland moeite hebben om rond te komen; er is sprake van armoedeproblematiek op de eilanden. Als oorzaken van deze financiële problemen worden vooral genoemd de overgang van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar en de daarmee gepaard gegane prijsstijgingen, het nieuwe belastingstelsel na 10 oktober 2010 en de handhaving daarvan, en de onbekendheid met inkomensondersteunende maatregelen. Deze stijging van de kosten voor levensonderhoud is lang niet gecompenseerd door toegenomen inkomsten in de vorm van loonstijgingen of verhoging van uitkeringen.

De armoede en de (sociale) gevolgen daarvan zijn zichtbaar op alle drie de eilanden. Het is niet te zeggen of de ernst van de problematiek verschilt tussen de eilanden. De meer geïsoleerde ligging en kleine schaal-grootte van St Eustatius en Saba kan het voor bewoners aldaar nog moeilijker maken dan op Bonaire om uit de armoede te komen. De overheid onderkent de armoede-problematiek op de eilanden. In oktober 2016 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) 1 miljoen euro beschikbaar gesteld om gevolgen van de armoede specifiek voor kinderen te verlichten.

Voor de voorziening arbeid, inkomen en sociale zekerheid zijn geen nadere normen voor het voorzieningen-niveau opgesteld. Voor Bonaire, St Eustatius en Saba is geen bestaansminimum vastgesteld.¹⁸³ De bijstandsnorm (de onderstand) is vastgesteld op basis van het wettelijk minimumloon. Naar aanleiding van discussie in de Tweede en de Eerste Kamer in het najaar van 2016 is besproken dat de norm, net als in Europees Nederland, zou moeten worden afgestemd op de kosten van levensonderhoud. Dat is een verplichting die voortvloeit uit onder andere het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR). De staatssecretaris van SZW wil vasthouden aan de bestaande norm, mede om mensen te stimuleren werk te zoeken. Naar aanleiding van Kamervragen heeft de staatssecretaris toegezegd in 2017 te onderzoeken hoe een sociaal minimum op basis van de kosten van levensonderhoud kan worden vastgesteld.¹⁸⁴ Wel is met ingang van 1 januari 2016 een kinderbijslag ingevoerd ter vervanging van een fiscale kinderkorting. De hoogte van de kinderbijslag bedraagt 40 Amerikaanse dollar op Bonaire en 42 dollar op St Eustatius en Saba per kind per maand.

183 Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, St Eustatius, Saba en Europees Nederland*, oktober 2015 (bijlage 500768 bij Kamerstukken I, 2015/2016, 34300 IV, B). Hierna: Commissie Spies.

184 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34550 IV, nr. 27.

8.2 Arbeid

De werkloosheidspercentages zijn relatief laag maar zelfs in gevallen waarin iemand werk heeft, is geen garantie dat zijn of haar inkomen voldoende is om in basisbehoeften te voorzien. Een groot deel van de werkenden verdient rond het minimumloon. Dat is voor veel mensen in Caribisch Nederland te weinig om de eindjes financieel aan elkaar te knopen. Daarom hebben velen meer baantjes nodig om rond te komen. Sinds de staatkundige hervorming merken veel mensen dat hun financieel-economische situatie is verslechterd.

8.2.1 Kwetsbare groepen

Kwetsbare groepen met een hoog risico op een leven in armoede zijn ouderen met alleen algemene ouderdomsverzekering (AOV), mensen met een arbeidshandicap en (alleenstaande) vrouwen met kinderen.¹⁸⁵

De armoede lijkt ook zeer aanzienlijk onder groepen van wie niet wordt verwacht dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen (in het bijzonder alleenstaande AOV'ers) en arbeidsongeschikten. Daar is de prikkelwerking om mensen te stimuleren aan het werk te gaan niet of veel minder relevant. Wat betreft arbeidsongeschiktheid is daarbij overigens wel belangrijk dat er een goede medische keuring en begeleiding plaatsvindt. Momenteel wordt niet of nauwelijks gekeken of iemand andersoortig werk wél zou kunnen uitvoeren.¹⁸⁶ Mensen met een beperking vormen een bijzonder kwetsbare groep.

Op de kleine, complexe arbeidsmarkt op de eilanden is werk voor deze groep moeilijk te vinden.¹⁸⁷ Weliswaar zet het ministerie van SZW in op werkgelegenheid voor mensen met achterstand op de arbeidsmarkt, maar een beleid vergelijkbaar met de Participatiewet bestaat niet. Activiteiten voor begeleiding naar en op het werk zijn versnipperd; sociale werkvoorziening en daarmee de kennis over ondersteunen van werknemers met beperking ontbreekt. Individuele gevallen worden soms opgelost door iemand te plaatsen in een klein bedrijf met informele begeleiding. Bij de rijksdienst Caribisch Nederland, het orgaan dat de Nederlandse regering op de eilanden vertegenwoordigt, en de openbare lichamen is geen beleid om mensen met beperking zelf in dienst te nemen.

8.2.2 Kleinschaligheid van de eilanden

De arbeidsmarkt is erg klein, de economische structuur is kwetsbaar en alternatieve inkomsten zijn moeilijk te realiseren. Het Rijk en de eilanden staan voor uitdagingen als het gaat om het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en het vergroten van de kansen voor lokale arbeidskrachten op een baan. Door een gebrekkige samenwerking tussen Rijk en openbare lichamen worden de kansen voor de lokale bevolking op een plek op de arbeidsmarkt niet volledig benut. Het Rijk geeft veel tewerkstellingsvergunningen af aan buitenlandse arbeidskrachten, ook voor functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De regelgeving maakt het mogelijk om van werkgevers in ruil voor een tewerkstellingsvergunning een opleidingsplaats voor een lokale

185 Nibud, *Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Bonaire*, 2014 en Commissie Spies, hierboven, noot 183.

186 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

187 IdeeVersa en DSP-Groep, *Onderzoek VN-Verdrag personen met een handicap Caribisch Nederland*, augustus 2016.

arbeidskracht te eisen. Van deze mogelijkheid heeft het Rijk tot op heden nog geen gebruik gemaakt.¹⁸⁸

In Caribisch Nederland bestaat wel behoefte aan hoger opgeleide werknemers, bijvoorbeeld in het onderwijs¹⁸⁹ en bestuurlijke diensten. Er is sprake van een *braindrain*: goed opgeleide ‘eilandskinderen’ keren na hun studie in Europees Nederland of de Verenigde Staten vaak niet terug naar hun eiland. De aansluiting tussen vraag en aanbod is vaak niet goed op de eilanden.¹⁹⁰

8.2.3 Gelijke behandeling

Verder blijft de differentiatie tussen Europees en Caribisch Nederland een punt dat ongelijke behandeling kan opleveren. Zo zijn bijvoorbeeld de wet- en regelgeving op het gebied van kinderen, zoals zwangerschapsverlof, vaderschapsverlof en kinderbijslag, voor de bewoners in Caribisch Nederland minder gunstig dan voor de bewoners in Europees Nederland.¹⁹¹ Voor veel kinderen levert dat zorgpunten op; de formele kinderopvang is onvoldoende georganiseerd. Vanwege het gebrek aan een vangnet worden sommige kinderen sociaaleconomisch verwaarloosd.¹⁹² In het

meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018 staat wel dat de regering hierin zal investeren.

Voor een minimumniveau van bestaanszekerheid is onder meer een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt nodig. Vraag en aanbod sluiten onvoldoende op elkaar aan. Het rijk en openbare lichamen benutten kansen voor de lokale bevolking op de arbeidsmarkt onvolledig. Daarbij komt dat de hoogte van de uitkeringen en het minimumloon het moeilijk maken om rond te komen. Ook aandacht voor kwetsbare groepen is nodig net als aandacht voor ongelijke wet- en regelgeving op het gebied van arbeid.

8.3 Onderwijs

Goed onderwijs als voorbereiding op de arbeidsmarkt is van belang om aan de armoede te kunnen ontsnappen. Sinds de transitie is het niveau van het onderwijs aanmerkelijk verbeterd.¹⁹³ Het doel van de eerste onderwijsagenda voor Caribisch Nederland (2011) was om het onderwijs in Caribisch Nederland naar een voor Nederlandse en Caribische normen aanvaardbaar niveau te tillen.¹⁹⁴ De tweede onderwijsagenda 2017-2020 bouwt hierop voort. Het merendeel van de scholen en (afdelingen van) instellingen, 18 van de 26, heeft een basiskwaliteit bereikt. De financiële situatie van de meeste besturen is ook verbeterd en stabiel geworden maar vergt wel actieve ondersteuning.¹⁹⁵

188 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

189 Inspectie van het Onderwijs, *De ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland 2014-2016*, februari 2017.

190 Sociaal Cultureel Planbureau, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: SCP, oktober 2015.

191 College voor de Rechten van de Mens, *Advies: Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland. Reactie op het rapport 'Vijf jaar verbonden. Bonaire, St Eustatius, Saba en Europees Nederland'*, april 2016 en Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2016*.

192 K. Kloosterboer, *Kind op Bonaire, St Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*, Unicef 2013.

193 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

194 SCP, *Vijf jaar Caribisch Nederland*, hierboven, noot 190.

195 Inspectie van het Onderwijs, *De ontwikkeling van het onderwijs in Caribisch Nederland 2014-2016*, februari 2017.

De kwaliteit van het voortgezet onderwijs, onvoldoende aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt, het grote aantal leerlingen met achterstanden en leerlingen met een verstandelijke of psychische beperking blijven echter aandachtspunten.¹⁹⁶ De leerresultaten zijn nog niet gelijk aan Europees Nederland, met name als het gaat om lezen en schrijven.¹⁹⁷ Analfabetisme en laaggeletterdheid is overigens in algemene zin problematischer in het Caribische deel van Nederland.¹⁹⁸ De handhaving van de leerplicht verloopt moeizaam,¹⁹⁹ vrijwel alle scholen kampen met een gebrek aan moderne leermiddelen en veel schoolgebouwen zijn oud en slecht onderhouden.²⁰⁰ Verder sluiten zowel het aanbod als de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende aan op de vraag van de werkgevers.²⁰¹ De Onderwijsinspectie constateerde dat het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op Bonaire en St Eustatius, het praktijkonderwijs op Bonaire, het expertisecentrum onderwijszorg van Bonaire en de sociale-kantrajecten jongeren op St Eustatius nog geen basiskwaliteit hebben. De continuïteit en kwaliteit van besturen heeft hier een grote invloed op.²⁰² Ook het beperkte aantal potentiële stageplaatsen belemmert adequaat competentiegericht beroepsonderwijs.²⁰³ Voor leerlingen met een

196 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

197 Inspectie van het Onderwijs, hierboven, noot 195.

198 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

199 Kinderrechtenmonitor 2016.

200 SCP, *Vijf jaar Caribisch Nederland*, hierboven, noot 190.

201 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

202 Inspectie van het Onderwijs, hierboven, noot 195.

203 Inspectie van het Onderwijs, hierboven, noot 195, en SCP, *Vijf jaar Caribisch Nederland*, hierboven, noot 190.

verstandelijke of psychische beperking is ondersteuning beschikbaar op de eilanden. Het is echter de vraag of er in het voortgezet onderwijs voldoende ondersteuning is.²⁰⁴ Dat zou de toegang tot onderwijs kunnen beperken en vergt nader onderzoek.

Concluderend is de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, maar vergt met name de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het praktijkonderwijs aanhoudend aandacht. Een meer integrale aanpak van armoede en de daarmee samenhangende jeugdproblematiek is nodig voor duurzame onderwijskwaliteit. De samenwerking tussen scholen en partijen op het terrein van zorg, jeugd, kinderopvang en arbeidsmarkt kan beter. Hierbij is specifieke aandacht nodig voor kwetsbare leerlingen door de onderwijszorgstructuur te verbeteren.²⁰⁵

8.4 Gezondheid

Dat mensen die leven in armoede vaker een slechte gezondheid hebben is ook in Caribisch Nederland zichtbaar. Riskante leefgewoonten leiden tot veel overgewicht op de eilanden: 27% van de bevolking in Caribisch Nederland heeft ernstig overgewicht. De belangrijkste oorzaak is een ongezonde leefstijl met relatief veel fastfood en alcoholgebruik en relatief weinig groenten, fruit en beweging. Ernstig overgewicht leidt tot chronische ziekten.²⁰⁶

204 E. van de Mortel en O. Nauta, *Onderzoek VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland*, IdeeVersa en DSP-Groep, 2016.

205 Inspectie van het Onderwijs, hierboven, noot 195.

206 SCP, *Vijf jaar Caribisch Nederland*, hierboven, noot 190.

Ter preventie is voorlichting over obesitas en diabetes nodig, maar dat staat nog in de kinderschoenen.²⁰⁷

De gezondheidszorg in Caribisch Nederland is na de transitie fors verbeterd, onder meer door de invoering van een publieke zorgverzekering en investeringen in infrastructuur, spoedvervoer, apparaten en medisch personeel.²⁰⁸ Daarmee is bijgedragen aan de beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg, wat een mensenrechtelijke verplichting is. De Commissie evaluatie staatkundige structuur signaleert als belangrijke aandachtspunten het verhogen van de efficiency, het bieden van meer maatwerk in overleg met het veld, het terugdringen van kosten en bureaucratie en de problematiek rondom jeugd en gezin.²⁰⁹ De beleidsdoorlichting van de gezondheidszorg, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg in Caribisch Nederland van 2016 laat ook risico's voor kwetsbare groepen zoals kinderen, tienermoeders, mensen met een beperking en ouderen zien.²¹⁰ Het beleid voor deze specifieke problemen en doelgroepen is nog onvoldoende ontwikkeld en vergt nadere aandacht. Voorzieningen in de langdurige zorg, ouderenzorg en zorg voor mensen met een beperking moeten ook verder worden uitgebouwd. Verder blijkt dat er geen meetbare doelstellingen zijn opgesteld voor het realiseren van het algemene doel om de gezondheidszorg in Caribisch Nederland te verbeteren naar 'een binnen Nederland aanvaardbaar

voorzieningenniveau, rekening houdend met de specifieke omstandigheden'. Daarnaast ontbreekt betrouwbare informatie om meetbare doelstellingen of streefwaarden te bepalen. Om verbeteringen of ongewenste ontwikkelingen zichtbaar te maken, is het van belang dat die informatie beschikbaar is.²¹¹ Op basis van die informatie is doeltreffend beleid mogelijk.

Uit de Kinderrechtenmonitor blijkt dat kindermishandeling een veelvoorkomend en hardnekkig probleem is in Caribisch Nederland. De oorzaak hangt nauw samen met de armoedeproblematiek. Armoedige omstandigheden kunnen aanleiding voor huiselijk geweld zijn en kunnen dat in stand houden.²¹² Zo heeft kleine en slechte huisvesting een sterk negatieve invloed op het samenwonen en opvoeden van kinderen. De regering heeft dit erkend en heeft een financiële bijdrage beschikbaar gesteld om te komen tot woningverbetering van gezinnen.²¹³ De afgelopen jaren is veel ingezet op de aanpak van geweld tegen kinderen en huiselijk geweld, bijvoorbeeld door oprichting van de taskforce kinderrechten. Er is een verplichte meldcode bij vermoedens van kindermishandeling voor scholen, maar nog niet voor professionals in de jeugdzorg. Ook is er op Bonaire een meldpunt kindermishandeling en een kindertelefoon opgericht. De aanpak van kindermishandeling is echter niet wettelijk geborgd.²¹⁴ De kwaliteit van de gezondheidszorg is de afgelopen jaren verbeterd, maar om de gezondheid van de

207 Van de Mortel en Nauta, hierboven, noot 204.

208 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

209 Commissie Spies, hierboven, noot 183.

210 Ministerie van VWS, *Beleidsdoorlichting gezondheidszorg, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg in Caribisch Nederland*, 2016.

211 Beleidsdoorlichting VWS, hierboven, noot 210.

212 Regioplan, *De aanpak van huiselijk geweld op de BES-eilanden*, april 2014.

213 Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018, *Kamerstukken II 2014-2015*, 34 000 IV, nr. 44.

214 Kinderrechtenmonitor 2016, hierboven, noot 191.

Caribische Nederlanders te vergroten zijn structurele, preventieve maatregelen nodig om de negatieve spiraal van armoede en een slechte gezondheid te doorbreken.

8.5 Huisvesting

Op Bonaire is op het terrein van huisvesting een duidelijke tweedeling zichtbaar. Op verschillende plaatsen op het eiland zijn complexen van luxe woningen gebouwd, veelal bewoond door Europese Nederlanders. In de buitenwijken van Kralendijk en in Rincon domineren kleine, slecht onderhouden woningen het straatbeeld. Het is een zichtbaar effect van het leven op het bestaansminimum: mensen hebben weinig middelen om huisvesting van voldoende niveau te verkrijgen. Dat geldt voor alle drie de eilanden van Caribisch Nederland, waarbij op Saba speelt dat door de bergachtige omgeving het bouwen van (sociale) woningen kostbaar is. Daarbij moet, net als op St Eustatius, met orkaanbestendigheid rekening worden gehouden.

Specifiek voor mensen met een beperking geldt dat er geen geschikte, toegankelijke woningen zijn en dat de bestaande woningen niet aanpasbaar zijn. Er is behoefte aan woningen voor begeleid wonen voor mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen met psychiatrische klachten en ouderen. Op Saba en St Eustatius zijn geen opvangvoorzieningen voor deze groepen. Zij worden ondergebracht in een verpleeghuis of bij familie, zonder dagopvang of activiteiten. Op Bonaire zijn onvoldoende voorzieningen voor de langdurige zorg: er zijn wachtlijsten voor verpleeghuis en FKPD,²¹⁵ ook omdat er bijna geen 'lichtere woonvormen' zijn.

Aan armoede zijn verschillende aspecten gerelateerd, waaronder huisvesting van lage kwaliteit. De rijksoverheid en de openbaar lichamen moeten daar rekening mee houden en investeren in goede, betaalbare huisvesting.

8.6 Slot

Uit internationale verdragen vloeit de verplichting voort om te zorgen dat een minimumniveau van bestaanszekerheid wordt bereikt. In Caribisch Nederland lijkt deze norm niet te worden gehaald, gelet op de armoedeproblematiek. Wat de arbeidssituatie betreft, kan worden opgemerkt dat werk niet een weg uit de armoede betekent. Het lage minimumloon en de hoogte van de uitkeringen maken het voor veel mensen moeilijk om financieel de eindjes aan elkaar te knopen. Sommige groepen verkeren daardoor in een kwetsbare positie, zoals ouderen, alleenstaande moeders en mensen met een beperking. Wel heeft de overheid aandacht voor de armoedeproblematiek en zet zij zich in de gevolgen ervan te beperken. In het parlement hebben partijen aangedrongen op het vaststellen van een sociaal minimum dat rekening houdt met de kosten van levensonderhoud. De staatssecretaris houdt vast aan de koppeling met het wettelijk minimumloon terwijl men daar moeilijk van rond kan komen. ■

215 Fundashon Kuido Pa Personanan Desabilita.

INTERVIEW

Max Suart

‘Stel doelen voor de lange termijn’

Het project Integrale Wijkaanpak van de overheid op Bonaire richt zich op de bestrijding van armoede op het eiland. In samenwerking met tal van organisaties biedt het burgers ondersteuning op het gebied van financiën, onderwijs, werk, zorg en huisvesting. Max Suart is projectleider en hoopt op meer samenwerking met de Nederlandse overheid.



Hoe komt het dat armoede zo'n groot probleem is op Bonaire?

“Het levensonderhoud is hier erg duur. Een groot deel van de werkende bevolking verdient niet genoeg om rond te kunnen komen. Verschillende omstandigheden dragen eraan bij dat mensen in armoede terechtkomen: onvoldoende scholing, geen goede seksuele voorlichting, gebroken gezinnen, een gebrek aan betaalbare woningen. Vooral kwetsbare groepen leven echt in misère, zoals alleenstaande moeders, ouderen en mensen met een beperking.”

Op welke manier ondersteunt het project mensen in armoede?

“Onze medewerkers zijn constant aanwezig in de wijken. Ze gaan op een laagdrempelige manier met mensen in gesprek over welke ondersteuning nodig is om hun situatie te verbeteren. Vaak gaat het niet alleen om financiële problemen, maar om knelpunten op verschillende gebieden. De ondersteuning kan daarom bestaan uit verschillende zaken, zoals schuldhulp, een opleiding, betere huisvesting en/of passende zorg.”

Heeft u een voorbeeld van iemand die door het project is geholpen?

“Een tienermoeder werd tijdens het traject zwanger van haar derde kind. Mede dankzij intensieve coaching heeft ze toch haar MBO niveau 1-diploma gehaald. Nu werkt ze in de bediening van een hotel. Daarnaast is ook de woning van het gezin gerenoveerd, zodat zij en haar kinderen veilig en hygiënisch kunnen wonen.”

Hoe kan de armoedeproblematiek op Bonaire structureel worden aangepakt?

“Bonaire beschikt niet over de middelen, kennis en menskracht om het probleem het hoofd te bieden. De Nederlandse overheid zou samen met de overheid op Bonaire een sociaaleconomisch ontwikkelprogramma voor de lange termijn moeten opstellen om de achterstanden van kwetsbare groepen weg te werken. Natuurlijk kunnen niet alle problemen in één keer worden opgelost, maar we kunnen wel gezamenlijke doelen stellen voor de komende tien jaar.” ■

Deel III

Samenvatting, conclusies
en aanbevelingen



Haags Straatnieuws

VoorleesExpress
Lezen is leuk

Haagse Huizen
Skeletten in de
woonkas

#03

KEURMERK
Tijdschrift
Krant

straatnieuws



9 Samenvatting en conclusies

9.1 Armoede is nadelig voor het individu en de maatschappij

De cijfers liegen er niet om. In Nederland is armoede een probleem. Veel mensen leven in armoede en een aanzienlijk percentage is langdurig arm. Inmiddels is wel een daling van het aantal mensen in armoede ingezet, maar lang niet iedereen profiteert daarvan. De thematische hoofdstukken in deze rapportage laten zien dat leven in armoede nadelige gevolgen heeft voor verschillende aspecten van het leven van de mensen die het treft. Een aantal voorbeelden ter illustratie.

Mensen met een laag inkomen en een lagere opleiding leven gemiddeld zeven jaar korter en 19 jaar minder in goed ervaren gezondheid. 2,5 miljoen mensen in Nederland hebben grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Veel van hen zijn langdurig arm. Veel mensen met betaald werk zitten toch onder de armoedegrens. Het aantal werkende armen is sterk toegenomen. In de afgelopen zes jaar is het aantal mensen dat dakloos is sterk toegenomen. Het precieze aantal is moeilijk te noemen, maar het gaat zeker om meer dan 30.000 mensen, waaronder ook jongeren. 18% van alle huurders heeft elke maand moeite de huur en de meest basale kosten van levensonderhoud op te brengen. In Caribisch Nederland hebben veel mensen grote moeite de eindjes aan elkaar te knopen.

Armoede kan in principe iedereen raken. Bijvoorbeeld door een grote achteruitgang in inkomen door het verlies van werk, een faillissement, een echtscheiding of grote schulden. Mensen kunnen ook in armoede komen door discriminatie op de arbeidsmarkt of problemen met de gezondheid die tot hoge uitgaven voor zorg

leiden. Verschillende groepen mensen lopen structureel een groter risico op armoede. Onder hen zijn mensen met een uitkering, eenoudergezinnen met minderjarige kinderen, mensen met een beperking en niet-westerse migranten. Uit onderzoeken blijkt dat het voor veel mensen zeer moeilijk is uit armoede te komen. Armoede en mensenrechten hangen nauw met elkaar samen. Mensen kunnen in armoede komen omdat hun mensenrechten onvoldoende zijn gegarandeerd, maar armoede kan ook leiden tot onvoldoende bescherming van mensenrechten. Mensen in armoede kunnen terecht komen in een vicieuze cirkel van machteloosheid, stigmatisering, discriminatie, uitsluiting en materiële ontberingen.

Armoede en de daarmee samenhangende sociale ongelijkheid heeft ook gevolgen voor de samenleving als geheel. Dit blijkt in het bijzonder het geval te zijn als problemen bij mensen gaan stapelen. Als mensen het gevoel hebben niet te kunnen meedoen, en er niet (meer) bij te horen, kan dat leiden tot maatschappelijke onvrede en verlies van vertrouwen in instituties zoals de overheid, de rechtsstaat en het parlement.

9.2 Armoede is een mensenrechtelijke kwestie

De geschetste problemen gaan over mensenrechten. Dat grote groepen mensen langdurig in armoede leven duidt op tekortkomingen in het garanderen van het recht op een behoorlijke levensstandaard. Het recht op een behoorlijke levensstandaard en bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting, het recht op gezondheid, het recht op onderwijs, het recht op arbeid en het recht op huisvesting zijn fundamentele rechten van de mens. Binnen deze thema's spelen er problemen met participatie, autonomie, gelijkheid en

rechtsbescherming. Een leven in armoede en uitsluiting kan een aantasting van de menselijke waardigheid zijn. Dit vraagt dringend om nieuw en ander beleid. Een aanpak waarin mensenrechten een centrale plaats hebben biedt daarvoor handvatten. Een dergelijke aanpak onderstreept voor beleidsmakers, professionals en mensen in armoede dat het hier gaat om elementaire mensenrechten.

9.3 Naleven van mensenrechten draagt bij aan verminderen van gevolgen van armoede en voorkomen van armoede

De bescherming en bevordering van de rechten van mensen die in armoede leven kan de nadelige gevolgen die armoede op hun leven heeft verminderen. En de bescherming van mensenrechten kan helpen voorkomen dat mensen in armoede terechtkomen.

Bijvoorbeeld: maatregelen die de belemmeringen voor de participatie van mensen in armoede wegnemen kunnen hun sociale uitsluiting tegengaan.

Inkomensondersteunende maatregelen die ervoor zorgen dat mensen hun huur kunnen betalen en hun aandacht kunnen richten op hun toekomst, helpen hun gezondheid verbeteren en vergroten hun kansen op de arbeidsmarkt. Concrete maatregelen om de gezondheid te verbeteren leveren gezondheidswinst op en bevorderen bovendien maatschappelijke participatie en toegang tot de arbeidsmarkt. Het garanderen van het recht op onderwijs aan kinderen uit arme gezinnen kan bijdragen aan een toekomst voor hen zonder armoede.

9.4 Een aanpak met een centrale plaats voor mensenrechten

De noodzaak van een aanpak waarin mensenrechten een centrale plaats hebben is ten minste driedig. Het alomvattende karakter van mensenrechten biedt een basis voor een integrale benadering van de met elkaar samenhangende problemen van mensen die in armoede leven. Het kader geeft richting aan de inhoud van het beleid, alsmede voor het proces waarmee dat beleid tot stand komt, voor de uitvoering en voor monitoring en evaluatie. In de tweede plaats is werken vanuit de erkenning van de rechten van de mensen die in armoede leven en het identificeren en concretiseren van de daarbij horende verplichtingen van de overheid wezenlijk anders dan enkel uitgaan van de behoeften van mensen. Het draagt bij aan de participatie en *empowerment* van de mensen over wie het beleid gaat. In de derde plaats bieden mensenrechten duidelijkheid bij het maken van beleid en het wegen van belangen in concrete situaties.

9.5 Mensenrechten en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Veel mensenrechten zijn relevant voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. In deze rapportage is een aantal mensenrechten nader bestudeerd om een aanzet te geven voor de discussie over een aanpak van armoede waarin mensenrechten centraal staan. In het eerste deel van de rapportage is aandacht besteed aan een aantal beginselen die ten grondslag liggen aan mensenrechten. In het tweede deel is een aantal rechten nader onderzocht om de samenhang met armoede duidelijk te maken. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Waardigheid en bestaanszekerheid

Een langdurig tekort aan financiële middelen kan op zichzelf al problematisch zijn vanuit het oogpunt van de rechten van de mens. Het recht op een behoorlijke levensstandaard kan daardoor in het geding komen. Waar nodig moet de overheid zorgen voor inkomensondersteuning om te voorkomen dat mensen onder het bestaansminimum moeten leven.

Bescherming van de rechten van mensen in een kwetsbare situatie

De rechten van mensen in kwetsbare situaties vragen om extra bescherming. Verschillende groepen zijn al lang in beeld als ‘kwetsbaar’ om in armoede te raken of te blijven, zoals eenoudergezinnen met minderjarige kinderen en niet-westerse migranten. Betrekkelijk nieuw is het fenomeen ‘werkende armen’, zoals zzp’ers en kleine middenstanders. Verder is specifieke aandacht nodig voor mensen met een beperking of chronische ziekte, ouderen, kinderen en mensen die dakloos zijn. Als bezuinigingen noodzakelijk zijn, moeten de meeste kwetsbare mensen worden ontzien. Wanneer er door

economisch herstel financiële ruimte ontstaat, moet de verbetering van hun situatie hoge prioriteit te krijgen.

Respect voor autonomie

Bij het maken, uitvoeren en monitoren van beleid is noodzakelijk dat de autonomie van mensen het uitgangspunt is. Zelf keuzes kunnen maken is niet hetzelfde als uitgaan van zelfredzaamheid. Het kan juist nodig zijn dat dat er hulp komt voor mensen die niet op eigen kracht uit armoede kunnen komen.

Gelijkheid en gelijk genot van rechten

Ongelijkheid en discriminatie kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn van armoede. Sociale ongelijkheid kan leiden tot afname van vertrouwen in de rechtsstaat en instituties zoals het parlement en de overheid. Als ongelijkheid zich op verschillende fronten tegelijk voordoet, zoals verschil in sociaaleconomische status, opleiding en gezondheid, kan dat leiden tot maatschappelijke onvrede en onrust.

Discriminatie op grond van economische status of aan armoede gerelateerde gronden is niet toegestaan. Gelijk genot van rechten vraagt onder meer om het identificeren en wegnemen van drempels die uitoefening van rechten belemmeren. Denk aan aandacht voor laaggeletterdheid en digitale vaardigheden. Verder moet worden voorkomen dat mensen in armoede worden benadeeld door een stigmatiserende houding van instanties of andere burgers.

Participatie en empowerment

Cruciaal voor een effectieve aanpak van armoede is dat mensen in armoede en belangengroeperingen worden betrokken bij het maken, uitvoeren en monitoren van beleid. Dit kan vragen om extra inzet om mensen te

bereiken en daadwerkelijk bij het beleid te betrekken. Alleen dan is armoedebestrijding mogelijk waarbij de verantwoordelijkheid wordt gedeeld tussen centrale overheid, lokale overheid en de betrokkene zelf.

Rechtsbescherming

Effectieve rechtsbescherming vereist dat de burger de overheid ter verantwoording kan roepen. Daarvoor is bewustwording over mensenrechten noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor deskundigheidsbevordering op dit punt van de professionals werkzaam op het terrein van armoedebestrijding. Tevens is het noodzakelijk dat de overheid er alles aan doet om actief en tijdig de relevante informatie toegankelijk te maken voor mensen in armoede. Wie van mening is dat haar of zijn mensenrechten zijn geschonden moet gebruik kunnen maken van een effectief rechtsmiddel.

Gezondheid

Leven in armoede beïnvloedt de gezondheid. Geldgebrek kan leiden tot een ongezond voedingspatroon, wonen in een ongezonde leefomgeving of het mijden van zorg. Het tekort aan financiële middelen betekent voor veel mensen ook dat zij zich veel meer op hun leven op de korte termijn richten. Veel mensen in armoede zijn laaggeletterd en hebben daardoor moeilijker toegang tot informatie over gezond leven. Meer inzet is nodig op preventieve gezondheidszorg en voor de factoren die gezondheid beïnvloeden, zoals een behoorlijke levensstandaard, adequate huisvesting en goed onderwijs. De maatregelen moeten specifiek zijn toegesneden op de situatie van mensen die in armoede leven, of die een risico lopen in armoede terecht te komen.

Onderwijs

Ongeveer 2,5 miljoen mensen in Nederland zijn laaggeletterd. Veel van hen zijn langdurig arm, hebben problemen met hun gezondheid en zijn minder maatschappelijk en politiek betrokken. Taalachterstand kan negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheid uit armoede te komen. Hoewel basis en voortgezet onderwijs in principe gratis zijn, vragen veel scholen extra bijdragen voor activiteiten die de school organiseert. Als ouders de bijdrage niet betalen kan dat ertoe leiden dat het kind wordt uitgesloten van deelname. Er zijn ook scholen die van ouders eigen bijdragen vragen voor het verbeteren van het onderwijs. Dat kan de schoolkeuze beïnvloeden en ertoe leiden dat kinderen uit rijke gezinnen beter onderwijs krijgen dan kinderen uit armere gezinnen. Als kinderen laagopgeleide ouders hebben of uit kansarme gebieden komen leidt dat vaker tot een lager schooladvies. Verschillen in kansen binnen het onderwijs hebben gevolgen voor de lange termijn. Het kan eraan bijdragen dat armoede van ouders wordt overgedragen op hun kinderen. Onderwijs is belangrijk om uit armoede te komen en cruciaal voor de verwezenlijking van veel andere mensenrechten.

Arbeid

Hoewel werk nog steeds belangrijk is om inkomen te verwerven, blijkt dat het hebben van betaald werk geen garantie is om niet in armoede terecht te komen of er juist uit te komen. Tot 'werkende armen' behoren kleine middenstanders, boeren, mensen met een slecht betaalde deeltijd baan en een sterk gegroeid aantal flexwerkers, die in loondienst of als zelfstandige werken (zzp'ers). Met name mensen met een lage opleiding en een flexibel arbeidscontract hebben een grotere kans in armoede terecht te komen. Voor met name die groep is een flexibel contract geen eigen vrije keuze.

Risicofactoren die de toegang tot een baan met toereikend loon, behoorlijke zekerheid en gunstige arbeidsomstandigheden kunnen beïnvloeden, zijn onder meer een lage opleiding, een beroep in een sector met veel concurrentie en discriminatie. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt bestaat bovendien een groter risico op uitbuiting (bijvoorbeeld door illegale uitzendbureaus).

Omgekeerd kan ook leven in langdurige armoede een belemmering vormen voor toegang tot werk, bijvoorbeeld omdat men daardoor een beperkter netwerk heeft of geen bij- of omscholing kan betalen.

Huisvesting

Er is een tekort aan sociale huurwoningen en aan woningen die goed zijn afgestemd op de behoeften van verschillende doelgroepen, zoals ouderen en mensen met een beperking. Ook kunnen veel mensen de woonlasten niet opbrengen. Dit kan leiden tot armoede en tot dakloosheid. Het aantal daklozen is groot, zeker als men een bredere definitie hanteert die ook de mensen meetelt die in onveilige of ontoereikende huisvesting wonen. Er zijn verschillende problemen met opvang voor mensen die dakloos zijn. Door allerlei omstandigheden, zoals de economische crisis en de bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg, doen meer mensen een beroep op de opvang. De uitstroom hapert echter. Veel mensen die een beroep doen op de opvang hebben zorg nodig, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking of een verslaving. Er zijn onvoldoende woningen die aan dergelijke behoeften voldoen.

Caribisch Nederland

Veel mensen in Caribisch Nederland hebben moeite om rond te komen. Voor de drie eilanden is nog geen bestaansminimum vastgesteld. Werk is geen garantie voor een inkomen dat voldoende is om in basisbehoeften te voorzien. Bovendien is werk vinden op de kleine en complexe arbeidsmarkt zeer moeilijk, zeker voor bepaalde groepen zoals mensen met een beperking. De kwaliteit van het onderwijs is de afgelopen jaren verbeterd, maar blijft aandacht vragen. Zo sluit bijvoorbeeld het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs niet goed aan op de vraag van werkgevers. Veel mensen in Caribisch Nederland die in armoede leven hebben gezondheidsproblemen. Overgewicht komt veel voor. Er zijn nog weinig preventieve maatregelen genomen om dit tegen te gaan. Ook is gebleken dat er een relatie is tussen het grote aantal mensen dat in armoede leeft en het veelvuldig voorkomen van kindermishandeling. Op de eilanden hebben veel mensen te weinig middelen om goede huisvesting te krijgen. Voor mensen met een beperking zijn onvoldoende geschikte woningen beschikbaar. Verder zijn veel woningen niet in goede staat. ■





10 Aanbevelingen

1 Ontwikkel een beleidsvisie op de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting waarin mensenrechten centraal staan. Betrek daarbij belangenorganisaties van mensen die in armoede leven.

2 Ontwikkel op basis van deze beleidsvisie een nationaal programma voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Werk daarbij samen met gemeenten, belangenorganisaties en mensen in armoede. Besteed in het programma aandacht aan de verschillende mensenrechten en beginselen.

A Behoorlijke levensstandaard

- I Garandeer het recht op een behoorlijke levensstandaard door inkomensondersteunende maatregelen.*
- II Zorg dat de procedure voor inkomensondersteuning eenvoudig is en dat informatie goed toegankelijk is voor mensen in armoede.*

B Gezondheid

- I Zet meer in op preventieve gezondheidszorg, en tref maatregelen die specifiek zijn toegesneden op de situatie van mensen in armoede.*
- II Benader mensen in armoede proactief en geef hen een actieve rol in het vinden van oplossingen bij financiële en gezondheidsproblemen.*
- III Garandeer dat een tekort aan financiële middelen geen belemmering vormt voor toegang tot een adequaat niveau van zorg.*
- IV Garandeer de toegankelijkheid van informatie over zorg en gezondheid.*

C Onderwijs

- I Zorg dat leerlingen met lager opgeleide ouders of ouders in armoede dezelfde kansen hebben in het onderwijs als leerlingen met hoger opgeleide of rijkere ouders.*
- II Zorg dat financiële overwegingen de keuzevrijheid in het onderwijs niet beperken.*
- III Bestrijd laaggeletterdheid onder volwassenen.*

D Arbeid

- I Versterk en bescherm de arbeidsmarktpositie van laagopgeleide en/of flexibele werknemers.*
- II Stimuleer uitzendbureaus en werkgevers om te investeren in bijscholing of praktijkleren.*
- III Pak discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt aan.*
- IV Bied adequate bescherming tegen uitbuiting in arbeid met bijzondere aandacht voor mensen in kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.*

E Huisvesting

- I Garandeer de beschikbaarheid van voldoende huurwoningen, ook voor mensen met specifieke behoeften en benodigdheden.*
- II Garandeer de financiële toegankelijkheid van huurwoningen.*
- III Onderzoek de oorzaken van dakloosheid en neem maatregelen om die weg te nemen.*
- IV Garandeer dat iedereen in noodsituaties toegang heeft tot opvang.*

F Caribisch Nederland

- I Stel de bijstandsnorm (onderstand) vast op basis van de kosten van levensonderhoud ter plaatse.*
- II Pak de gevolgen van armoede voor de jeugd integraal aan en zorg dat de betrokken partijen beter samenwerken.*
- III Neem structurele, preventieve maatregelen om de negatieve spiraal van armoede en een slechte gezondheid te doorbreken.*
- IV Investeer in goede en betaalbare huisvesting.*

3 Uitvoering en monitoring programma aanpak armoede

- A** Zorg dat de belangenorganisaties en de mensen in armoede zelf ook zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid en het monitoren daarvan. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de betrokkenheid van laaggeletterden. Zorg ervoor dat zij de voor hen relevante informatie ontvangen in een vorm die voor hen toegankelijk is.
- B** Zorg voor de verzameling van voldoende uitgesplitste data om evaluatie van beleid mogelijk te maken, in het bijzonder wat de gevolgen zijn voor kwetsbare groepen.



Lijst met afkortingen

AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
BRP	Basisregistratie Personen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CESCR	Comité inzake economische, sociale en culturele rechten
CEDAW	Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen
CERD	Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
CRPD	Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
ECSR	Europees Comité inzake sociale rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless
FKPD	Fundashon Kuido Pa Personanan Desabilita
Gw	Nederlandse Grondwet
ILO	Internationale Arbeidsorganisatie
IVESCR	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SDG's	Sustainable Development Goals/Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen
SER	Sociaal-Economische Raad
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VOG	Verklaring omtrent gedrag
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten

