

**KINDEREN EN GEZINNEN ONDERSTEUNEN
TIJDENS EN NA COVID-19:
SOCIALE BESCHERMING
IN HOGE-INKOMENSLANDEN**

November 2020

**Dominic Richardson, Alessandro Carraro, Victor Cebotari, Anna
Gromada, Gwyther Rees**

Samenvatting in het Nederlands

COVID-19 zorgt in hoge-inkomenslanden voor de grootste crisis sinds vele generaties. Heel wat van deze landen maakten al de wereldwijde bankencrisis en nationale recessies mee, maar de COVID-19-crisis is van een andere orde. Het is een sociale en economische crisis die op gang gebracht werd door een gezondheids crisis waarvan het einde vooralsnog niet in zicht is.

Hoge-inkomenslanden hebben zeer weinig ervaring met de aanpak van een dergelijke gezondheids crisis. Overbevraagde gezondheidszorg- en sociale diensten, reisbeperkingen voor de bevolking, sluitingen van werkplekken en scholen: zij hebben er geen ervaring mee, en zeker niet met de combinatie van al deze zaken. Als gevolg van deze unieke omstandigheden worden de economieën en samenlevingen van alle hoge-inkomenslanden met nieuwe en ernstige uitdagingen geconfronteerd. Nu deze zich concreet aandienen, blijken kinderen als afhankelijke personen tot de groep te behoren die het grootste risico op een verlaging van zijn levensstandaard loopt.

Laten we de COVID-19-crisis eerst in perspectief plaatsen. Ten tijde van de wereldwijde bankencrisis ging de economische groei in deze groep landen van gemiddeld 1,3% in 2008 naar -4,4% in 2009 (*World Development Indicators*, 2020). Nu voorspellen analyses van de OESO een groei van het bbp in de OESO-regio van -7,5% uitgaand van een scenario met één COVID-19 golf, en van gemiddeld -9,3% in het geval van een tweede golf. Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk krijgen volgens deze analyses allemaal af te rekenen met een krimp van meer dan 14% van hun bbp (OESO, 2020). Op dit moment¹ zitten Europese landen al in de ‘tweede COVID-19-golf’ en worden de lockdownstrategieën opnieuw uit de kast gehaald.

Door de groeiende druk als gevolg van de economische en sociale problemen gelinkt aan COVID-19, worstelen landen elke dag met moeilijke keuzes. Enerzijds willen ze hun scholen en bedrijven openhouden, anderzijds moeten ze het aantal infecties laag zien te houden. Sinds februari en tijdens de eerste lockdownperiode hebben alle hoge-inkomenslanden samen naar schatting 10.800 miljard USD² uitgegeven aan COVID-19-maatregelen om het beperkte aanbod van en de kleinere vraag naar goederen en diensten tijdens de lockdowns aan te pakken waardoor bedrijven en gezinnen het moeilijk kregen en lonen onbetaald bleven. In vergelijking met deze massale financiële steun, waaronder sociale beschermingsmaatregelen, verzinken de maatregelen naar aanleiding van de wereldwijde bankencrisis in het niet.

De ernst en het unieke karakter van de COVID-19-crisis verklaren waarom hoge-inkomenslanden slechts weinig ervaring hebben met de aanpak ervan. Onderzoek naar wat dergelijke crisissen – en de respons hierop – voor kinderen kunnen betekenen, is niet alleen noodzakelijk, het is ook de hoogste tijd dat er werk van wordt gemaakt.

¹ November 2020.

² De uitgaven in de verschillende landen zijn gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit (kkp).

Om inzicht te verwerven in wat de crisis voor kinderen betekent en wat regeringen en stakeholders in hoge-inkomenslanden kunnen doen om kinderen zo goed mogelijk tegen de negatieve gevolgen ervan te beschermen, onderzoeken we in dit rapport de volgende vragen:

- Via welke mechanismen kan de COVID-19-crisis een invloed hebben op kinderen in hoge-inkomenslanden?
- Wat kunnen we uit eerdere crisissen leren over de mogelijke gevolgen voor kinderen en de mensen die voor kinderen zorgen?
- Hoe worden kwetsbaarheid voor armoede en kindermishandeling waarschijnlijk beïnvloed?
- Leiden de initiële overheidsmaatregelen om de crisis op te vangen veeleer tot een toename of een afname van de risico's voor het kindermishandeling?
- Hoe kan het toekomstige overheidsbeleid op korte en middellange termijn geoptimaliseerd worden om de resultaten voor kinderen veilig te stellen?

Geen enkele groep in de samenleving vertegenwoordigt de toekomst beter dan de kinderen. Kindvriendelijke herstelmaatregelen – die garanderen dat kinderen tegen benadeling beschermd worden, dat niet geraakt wordt aan dienstverlening voor kinderen en dat ze binnen het herstelbeleid als een prioritaire groep beschouwd worden – zijn daarom niet alleen ingegeven door goede bedoelingen, maar moeten ook gezien worden als een essentieel instrument om toekomstige generaties crisissen zoals de COVID-19-crisis te besparen. Nu een tweede golf toeslaat, kunnen veel hoge-inkomenslanden nog steeds meer doen om de uitweg uit de crisis te regelen op een manier die de ongelijkheid tussen kinderen en gezinnen niet verergert en hun toekomst beschermt.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen van het rapport:

- **Kinderen zullen zwaar getroffen worden door de economische crisis als gevolg van COVID-19.** Uit dit rapport blijkt dat de inkomensarmoede onder kinderen waarschijnlijk zal toenemen en tot vijf jaar lang op een hoger niveau zal blijven dan vóór COVID-19 in de landen die het zwaarst door de crisis getroffen zijn. Deze armoedestijging komt er na de meer dan twintig jaar durende stagnatie van de inkomensarmoede onder kinderen in de meeste hoge-inkomenslanden.
- **Ook het welzijn van kinderen en de inspanningen om de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) te bereiken, lopen gevaar.** Op dit punt geven de resultaten eveneens aan dat een krimpende economie in hoge-inkomenslanden de voorbode is van een hogere kindersterfte tijdens het volgende jaar. Bovendien zijn de cijfers voor inkomensarmoede onder kinderen een voorspellende factor voor zowel slechtere leerresultaten als slechtere gezondheidsresultaten in het volgende jaar. Uit dezelfde tests blijkt met name dat sociale uitgaven – voor onder meer sociale bescherming (kindersterfte), gezinsbeleid (leerresultaten), gezondheidsuitgaven (moord) en onderwijsuitgaven (aantal 15- tot 19-jarigen zonder onderwijs, werk of opleiding) – allemaal een cruciale rol spelen bij het beperken van de gevolgen van de crisis voor kinderen. Aangezien op verscheidene domeinen ingegrepen moet worden, lopen regeringen het risico de recente vooruitgang op het gebied van de SDG-doelstellingen terug te draaien indien de inspanningen om de gevolgen van de crisis voor kinderen aan te pakken, niet gecoördineerd worden. Kinderen zullen daar de dupe van zijn.
- **Verschillende combinaties van economische, sociale en beleidsomstandigheden kunnen gebruikt worden om een onderscheid te maken tussen de reeds bestaande risico's en de weerbaarheid tegen slechtere resultaten op het vlak van kinderarmoede en kindermishandeling.** Zo is er niet één economische of sociale standaard situatie voor alle hoge-inkomenslanden waaruit afgeleid kan worden dat een land voorbestemd is om bovengemiddeld te scoren op inkomensarmoede onder kinderen. Uit de gegevens van het meest recente jaar vóór de COVID-19-crisis blijkt dat landen met een hoger

bbp, die sterker inzetten op kinderbijslag en/of die een totaalaanpak voor betalingen hebben, vaker lagere inkomensarmoedecijfers registreren. Een hogere werkloosheid, sociale uitkeringen die aan een vermogenstest onderworpen worden en lagere uitgaven voor kinderbijslag, komen vaker voor in landen die vóór de crisis hogere armoedecijfers hadden.

- **Combinaties van economische, sociale en beleidsomstandigheden – en complementariteiten tussen welzijnsresultaten – geven aan hoe complex het is om beleidsaanbevelingen te formuleren.** Uit de analyse blijkt dat indicatoren van omstandigheden die in het kader van andere factoren als ‘positief’ of ‘negatief’ voor het welzijn van kinderen beschouwd worden, contra-intuïtieve resultaten kunnen opleveren. Dit geldt ook voor indicatoren op het vlak van kinderwelzijn. Zo zien we dat hogere zelfmoordcijfers samengaan met verschillende combinaties van omstandigheden: niet alleen lagere armoedecijfers in combinatie met hogere percentages 15- tot 19-jarigen zonder onderwijs, werk of opleiding, maar ook hogere armoedecijfers in combinatie met lagere percentages 15- tot 19-jarigen zonder onderwijs, werk of opleiding. Voor het welzijn van kinderen moeten zowel de monitoring als de evaluatie van het beleid rekening beginnen te houden met deze complexiteit.
- **Het is belangrijk hoeveel overheidsgeld aan het responsbeleid uitgegeven wordt.** Hoge-inkomenslanden spenderen historisch hoge bedragen om de COVID-19-crisis aan te pakken. Tussen februari en eind juli 2020 werd zo'n 10% van het wereldwijde bbp (naar schatting 10.800 miljard dollar) voor het COVID-19-herstelbeleid gereserveerd. Slechts 2,0% daarvan is bestemd voor sociale beschermingsmaatregelen die specifiek voor kinderen bedoeld zijn. Iets meer dan 90 procent van het totale bedrag werd daarentegen besteed aan economische herstellepakketten die naar – of via – bedrijven gaan.³ De regeringen in hoge-inkomenslanden benaderen het welzijn van kinderen vanuit het *trickle down*-principe: de meest directe manier waarop zij steun verlenen is via gezinnen die een band met de formele arbeidsmarkt hebben of via het veiligstellen van de werkgelegenheid. Deze aanpak dreigt de meest kwetsbare en gemarginaliseerde kinderen in de samenleving verder uit te sluiten.
 - Overheden kunnen nadenken over hun uitgaven voor gezinnen en kinderen, en kunnen deze opnieuw in evenwicht brengen. Uit de literatuur blijkt dat rechtstreekse steun voor gezinnen en kinderen doeltreffender is dan fiscale stimulansen om de gevolgen van de crisis op het vlak van armoede en kinderwelzijn te beperken.
 - We erkennen dat de economische stimuli een essentieel onderdeel van het pakket zijn – om de economie te ondersteunen en een sneller herstel na de COVID-19-crisis te bevorderen, en tegelijk te zorgen voor heel veel gezinnen die afhankelijk zijn van de arbeidsmarkt – maar het is indrukwekkend hoeveel geld eraan uitgegeven wordt. Landen geven in eerste instantie de voorkeur aan stimuleringsmaatregelen. Om deze inspanningen maximaal te laten renderen voor gezinnen en kinderen, is er nood aan regelgeving die voorkomt dat geld in de verkeerde zakken terecht komt en aan strengere voorwaarden voor werkgevers die personeel opnieuw in dienst nemen. Bovendien moet gefocust worden op het bereiken van rechtvaardige resultaten met al het geïnvesteerde geld.
- **Het is ook belangrijk hoe het geld voor gezinnen besteed wordt.** Van de 159 maatregelen voor sociale bescherming die tot eind juli 2020 genomen werden, waren er slechts 46 gericht op kinderen of op gezinnen met kinderen. Ongeveer een derde van alle landen had

³ De hier bedoelde pakketten zijn gebaseerd op de COVID-19-maatregelen die in gestandaardiseerde internationale databanken opgenomen zijn (bronnen: Wereldbank, IMF). De schattingen zijn extrapolaties op basis van het totale aantal maatregelen per type, gerapporteerd in databanken voor verschillende landen, en gemiddelde waarden van bekende kosten per type.

geen beleid dat specifiek op het ondersteunen van kinderen gericht was. Van alle beleidsmaatregelen voor kinderen en voor gezinnen met kinderen waren er 14 om in de behoefte aan kinderopvang te voorzien, 8 voor schoolmaaltijden en 3 voor gezinsmaaltijden, 12 voor extra kinderbijslag en 1 voor de verlenging van het betaald moederschapsverlof. Op 16 maatregelen na zijn al deze beleidsinitiatieven voor kinderen en gezinnen uitbreidingen van reeds bestaande bijstandsregelingen (die bijna-armen en nieuwe armen dus over het hoofd dreigen te zien) of zijn ze voorbehouden voor mensen met werk (zodat de kinderen uit de armste gezinnen uit de boot vallen). De steunmaatregelen voor gezinnen waarover gegevens beschikbaar waren, bleven in de meeste gevallen gedurende 3 maanden van kracht (gemiddelde duur 5,8 maanden). Zij pakten de duur van de gezondheids crisis niet aan, net zo min als de verwachte langetermijneffecten op inkomensarmoede onder kinderen (zie verder).

- Regeringen moeten hun maatregelen voor sociale bescherming diversifiëren om ervoor te zorgen dat het geld op een intelligente manier besteed wordt. Dit betekent dat ze zowel de meest kwetsbare kinderen en gezinnen als de bijna-armen moeten bereiken om te voorkomen dat de bestaande ongelijkheid en armoederisico's verder toenemen. Maatregelenpakketten kunnen bestaan uit inkomenssteun, schoolmaaltijden (en vervangingsdiensten), steun voor kinderopvang en gezondheidszorg (waar nodig ziektekostenverzekeringen), en vrijstelling van de betaling van nutsbedrijven, huurgeld en hypotheek om het oplopen van schulden en uithuiszettingen te voorkomen. De criteria om in aanmerking te komen voor socialezekerheids- en socialebijstandsregelingen kunnen hiervoor worden versoepeld, inclusief de voorwaarden met betrekking tot het hebben van een baan. De duurtijd van de steunmaatregelen moet zowel rekening houden met de onmiddellijke behoeften als gevolg van de lockdowns, als met de mogelijke gevolgen op langere termijn (bv. levering van voedselpakketten aan afgelegen gemeenschappen en intergenerationele huishoudens, en financiële steun op langere termijn).
 - Het bereiken van grotere groepen moet indien nodig hand in hand gaan met het optrekken van de gespendeerde bedragen. De uitkeringen moeten voldoende hoog zijn om alle gezinnen – ongeacht hun grootte, structuur en situatie – boven het minimuminkomensniveau/de armoededrempel te laten uitkomen. Dit vereist bijkomende maatregelen om de betalingen aan te passen naargelang van de grootte van het gezin, de gezinsstructuur, kinderen met een beperking en – erg belangrijk – de leeftijd van de kinderen (wanneer zorgverantwoordelijkheden werken onmogelijk maken (bv. kleuterleeftijd), maar ook in kritieke ontwikkelingsfasen zoals de overgang van school naar werk).
- **Er moet een nieuw evenwicht gevonden worden tussen de huidige economische stimuli en de uitgaven voor sociale bescherming.** Nu landen op zoek moeten naar middelen voor de noodzakelijke uitbreidingen en verlengingen, moet in de eerste plaats gedacht worden aan een nieuw evenwicht tussen de huidige economische stimuli en de uitgaven voor sociale bescherming. Een bijkomend voordeel van de versterking van de socialebeschermingsstelsels op dit moment is het potentieel dat dit biedt om de crisis te overleven en veerkracht op te bouwen voor toekomstige schokken. Bovendien zou een dalende levensstandaard van de huidige kinderopvang gedurende een lange periode hoge publieke en private kosten met zich meebrengen, aangezien na verloop van tijd een grote vraag naar ingrijpendere sociale maatregelen zou ontstaan. Indien we de ongelijkheden nog laten toenemen tijdens deze crisis, dan zullen zij ook daarna waarschijnlijk blijven groeien, waardoor er nog meer economische en sociale uitdagingen zullen ontstaan.

- **Het is belangrijk hoe het geld terugbetaald wordt.** Het rapport toont aan welke schadelijke gevolgen een bezuinigingsbeleid voor kinderen en hun gezinnen heeft. Het leidt onder meer tot verhoogde risico's op geweld, dakloosheid en slechtere gezondheidsresultaten, maar ook tot een toegenomen risico op de plaatsing van kinderen in instellingen. Veel landen waren voor de financiering van hun stimuleringspakketten wellicht aangewezen op leningen en zullen bij gebrek aan groei en inflatie schulden moeten aflossen.
 - Overheden moeten de bestaande uitkeringen en diensten voor kinderen en hun gezinnen kost wat kost beschermen tegen bezuinigingen. Kinderen zijn niet verantwoordelijk voor de neergang van de economie en hoeven niet op te draaien voor het herstel ervan. Bovendien milderen deze uitkeringen en diensten voor kinderen en hun gezinnen in feite de gevolgen van de crisis voor kinderen. Gezien de relatieve onderinvestering in kinderen tijdens de eerste COVID-19-golf en gelet op de kostprijs van de schoolsluitingen voor de ontwikkeling van kinderen, zouden bezuinigingen op deze uitkeringen en diensten om met belastinggeld gefinancierde stimuli te financieren, betekenen dat kinderen en hun gezinnen twee keer betalen.

- **Leren op korte termijn, plannen op lange termijn.** Hoge-inkomenslanden deden in het recente verleden geen ervaring op met de aanpak van gezondheidspandemieën die leiden tot lockdowns, economische crisissen en de daaruit voortvloeiende nood aan economische en sociale beschermingsmaatregelen. Dit vereist een zorgvuldig leerproces en korte terugkoppelingslusen zolang de crisis aanhoudt, in combinatie met leer- en planningsprocessen met het oog op een versterking van het systeem op lange termijn om toekomstige crisissen te voorkomen (inclusief deze die het gevolg kunnen zijn van beslissingen die op korte termijn genomen worden, zoals stimuli om te bezuinigen).
 - Nationale actieplannen moeten de COVID-19-crisis aanpakken vanuit een learn as you go-benadering waarbij operationeel onderzoek geïmplementeerd wordt om na te gaan wat het effect van lockdowns op gezinnen en kinderen is met betrekking tot inkomensarmoede en welzijn.
 - Met dit in het achterhoofd en gelet op de huidige maatregelen voor sociale bescherming is in de meeste landen een ruimere evaluatie van de behoeften en leefsituatie van gezinnen – en vooral lage-inkomensgezinnen – vereist om een grotere ongelijkheid en een verslechtering van de resultaten voor kinderen te voorkomen. Het unieke karakter van de COVID-19-crisis lijkt erop te wijzen dat voor de armste gezinnen sterker moet worden ingezet op onvoorwaardelijke inkomenssteun, voedselpakketten, kinderopvang, en vrijstelling van betaling van nutsbedrijven en/of huur of hypotheek.
 - Uit het COVID-19-herstelbeleid van de overheden moet blijken dat er lessen getrokken werden uit de trends na de wereldwijde bankencrisis (aangepast aan de COVID-19-lockdowns) en hun maatregelen voor sociale bescherming moeten een afspiegeling zijn van de reële duur van de herstelperiode en de ernst van de economische crisis. Dit vereist programma's voor sociale bescherming over een langere termijn, inclusief hierop afgestemde afbetalingsplannen.

- **Tot slot hebben regeringen en andere belangrijke stakeholders een rol te spelen bij de totstandkoming van sterkere sociale stelsels voor de toekomst** die beter bestand zijn tegen gezondheids crisissen en economische schokgolven. De meest zinvolle manier om op korte termijn hiertoe bij te dragen, is ervoor te zorgen dat kinderarmoede, kinderverwelzijn, gelijkheid tussen kinderen en de kinderen zelf de centrale bekommernis zijn bij de uitwerking van alle COVID-19-herstelmaatregelen. Dit betekent dat de maatregelen bij de tweede COVID-19-golf opnieuw bekeken moeten worden.

In het laatste deel van dit rapport worden de beschikbare gegevens over de nationale COVID-19-ervaringen in verschillende hoge-inkomenslanden met elkaar vergeleken. Net als voor de andere rapporten in deze reeks het geval is, zijn deze gegevens over kinderen tijdens de COVID-19-crisis slechts een eerste aanzet. Er zijn ook nationale studies nodig om diepgaander onderzoek te kunnen voeren, rekening te houden met meer recente beleidsontwikkelingen en een beeld te schetsen van de verschillende ervaringen van kinderen in elk land (uitgesplitst in functie van stad/platteland, geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, handicap en plaatsing in een instelling). Deze gegevens zijn nodig als we de ambitie van de SDG's willen realiseren om 'niemand achter te laten'.⁴ Zij zullen landen helpen om beter te begrijpen *welke* kinderen passende steun krijgen en *wanneer, in welke mate en onder welke voorwaarden* gezinnen sociale bescherming genieten.

Na de eerste COVID-19-golf is het duidelijk dat de overheidsinvesteringen, in welke vorm dan ook, zullen moeten doorgaan zolang het coronavirus ons in zijn greep houdt. Indien voor de tweede golf niet evenveel financiële middelen kunnen worden ingezet, zullen landen hun geld slimmer moeten uitgeven. Willen zij de gevolgen van de crisis voor kinderen en hun gezinnen milderer – en de huidige SDG-ambities voor kinderen waarmaken – dan is het tijd om sterker in te zetten op maatregelen die specifiek voor de sociale bescherming van kinderen bedoeld zijn. Als het initiële herstelbeleid niet wordt versterkt met gecoördineerde en aangepaste maatregelen op dit vlak, zal COVID-19 diepe littekens nalaten bij een hele generatie kinderen.

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>