

KINDGERICHTE UITGAVEN RIJKSOVERHEID

EEN EERSTE TRENDANALYSE | JANUARI 2024

Samenvatting

- **Onze samenleving kent tal van uitdagingen die een grote impact hebben op kinderen (0-18) en hun rechten.** Zoals op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, armoede, klimaat, digitale leefomgeving, mentale gezondheid en opvang van asielzoekerskinderen. **De staat is primair verantwoordelijk voor de realisatie van kinderrechten en verplicht hier maximaal in te investeren.**
- Dit onderzoek laat via een inzichtelijke methode zien hoeveel kindgerichte uitgaven de Nederlandse overheid doet. Dit is een lastige opgave, **want overheidsuitgaven aan kinderen zijn niet transparant.** Het is ingewikkeld om goed zicht te krijgen op de uitgaven die ten goede komen aan kinderen. Deze transparantie wordt wel gevraagd in [General Comment 19](#) van het VN-Kinderrechtenverdrag. We zien bovendien dat de uitgaven **gefragmenteerd zijn en een duidelijke visie ontbreekt** op de rol en uitgaven van de overheid bij het opgroeien van kinderen.
- Uit de cijfers blijkt dat:
 - De kindgerichte uitgaven schommelen rond een percentage van circa 12% van de overheidsuitgaven. Bijna 19% van de Nederlandse samenleving bestaat uit kinderen.
 - In de begroting voor 2024 binnen de geanalyseerde ministeries zijn de uitgaven per kind 16.000 euro, per volwassene wordt 25.000 euro uitgegeven.
 - Hoewel de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking al jaren stijgen, lijken de uitgaven per kind niet evenredig mee te groeien.
 - Als percentage van de totale rijksuitgaven, dalen de kindgerichte uitgaven met enkele tienden procenten in 2023-2024 ten opzichte van 2020.
 - Afgezet tegen het Nederlands BBP zijn kindgerichte uitgaven 5% van het BBP.
 - De ministeries SZW en VWS hebben relatief lage kindgerichte uitgaven.
- Wij pleiten voor een **overzicht van alle uitgaven** aan kinderen naar het voorbeeld van de HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking Rijksbegroting) nota over het buitenlandbeleid in de diverse begrotingen. Daarbij hoort **een visie op jeugd**, waarin naar voren komt hoe de overheid bijdraagt aan een gezonde en kansrijke ontwikkeling van kinderen. Deze visie is essentieel om richting te geven aan samenhangend beleid en een bijpassende begroting. **Het VN-Kinderrechtenverdrag geeft hiervoor de basis.**

Over dit onderzoek

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen hoeveel budget de Nederlandse overheid investeert in kinderen onder de 18 jaar. Hier horen twee belangrijke subdoelen bij: enerzijds achterhalen of het mogelijk is dit op een gestructureerde manier te doen en anderzijds onderzoeken of de kindgerichte uitgaven van de overheid in verhouding zijn met het aantal kinderen in de samenleving.

Methodologie

We hebben een bestaande methodologie gebruikt van het Spaanse UNICEF-Comité zoals beschreven in het rapport *Measuring budgetary investment in children*, waar de Focusindex onderdeel van is. Deze is toegepast op de Nederlandse context. De begrotingsdocumenten van de rijksoverheid zijn onze primaire databron. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van overige bronnen, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Meer weten?

Bekijk de [methodologische achtergrond](#) en de bijlage [indeling kindgerichte uitgaven](#) bij dit rapport.

Moeilijk inzicht in de overheidsuitgaven

Waarom is inzicht belangrijk?

Volgens [artikel 4](#) van het VN-Kinderrechtenverdrag is de overheid verplicht om maximaal middelen in te zetten om de rechten van kinderen te waarborgen. [General Comment 19](#) vraagt bovendien om de investeringen in kinderen transparant te maken. Zonder inzicht in publieke uitgaven aan kinderen (0-18), blijft onduidelijk wat de overheid doet voor kinderen en kinderrechten. Het is daarom belangrijk dat inzichtelijk is hoeveel geld de overheid investeert in beleid dat kinderen ten goede komt. Daarnaast laat de overheid door de besteding van geld zien waar haar prioriteiten liggen.

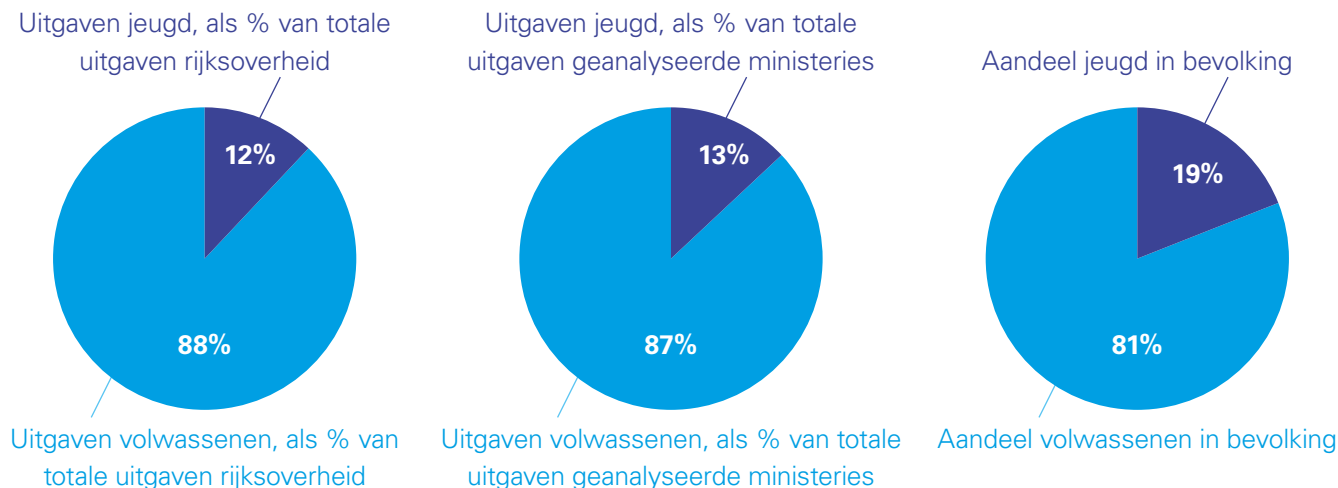
Waarom is het moeilijk inzicht te krijgen?

Er zijn beperkingen als het gaat om het berekenen van kindgerichte uitgaven in de rijksbegroting. Begrotingsartikelen zijn vaak op een hoog abstractieniveau gespecificeerd, wat het moeilijk maakt precies te duiden waar het geld heengaat. Daarnaast is er geen handzaam dataportaal van de rijksoverheid beschikbaar waar eenduidige, gestandaardiseerde data in een werkbaar bestandsformaat beschikbaar zijn. Dit zorgt voor meer handwerk en een grotere kans op menselijke fouten. Meer transparantie over de uitgaven en een betere beschikbaarstelling van begrotingsdata zou hierin kunnen helpen.

De cijfers

12% kindgerichte uitgaven van overheidsuitgaven 2024

Van de totale overheidsuitgaven gaat ongeveer 12% naar kinderen (0-18). Wanneer alleen wordt gekeken naar de door ons geanalyseerde ministeries¹, is dit 13%. Tegelijkertijd bestaat bijna een vijfde van de Nederlandse bevolking uit kinderen (18,6% in 2024).



Figuren 1a, 1b en 1c.

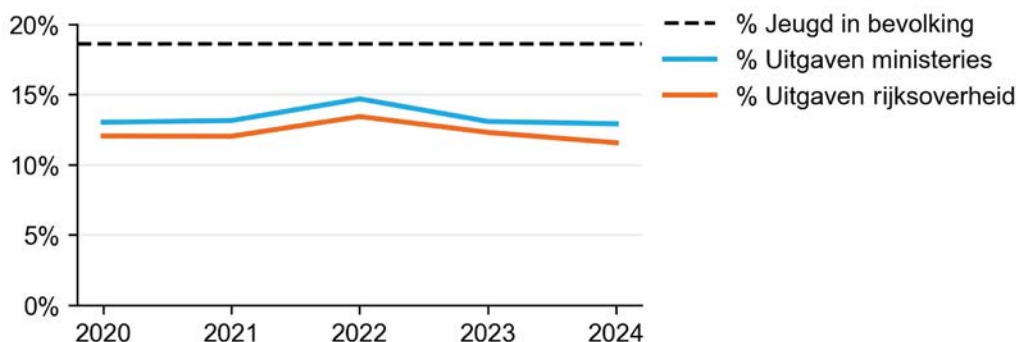
1a: Totale netto-uitgaven rijksoverheid aan kindgericht beleid (0-17 jaar) in 2024.

1b: Totale uitgaven geselecteerde ministeries aan kindgericht beleid (0-17 jaar) in 2024.

1c: Percentage kinderen (0-17 jaar) en volwassenen (18 jaar en ouder) in de Nederlandse bevolking in 2024. De geanalyseerde ministeries zijn BZK, EZK, Gemeentefonds, I&W, J&V, LNV, OCW, SZW en VWS.

Veranderingen afgelopen vijf jaar

Bijna 19% van de Nederlandse samenleving bestaat uit kinderen (0-18). Zoals hieronder te zien is, schommelen de uitgaven aan kindgericht beleid rond een percentage van circa 12%. Als percentage van de totale rijksuitgaven, dalen de kindgerichte uitgaven met enkele tienden procenten in 2023-2024 ten opzichte van 2020.

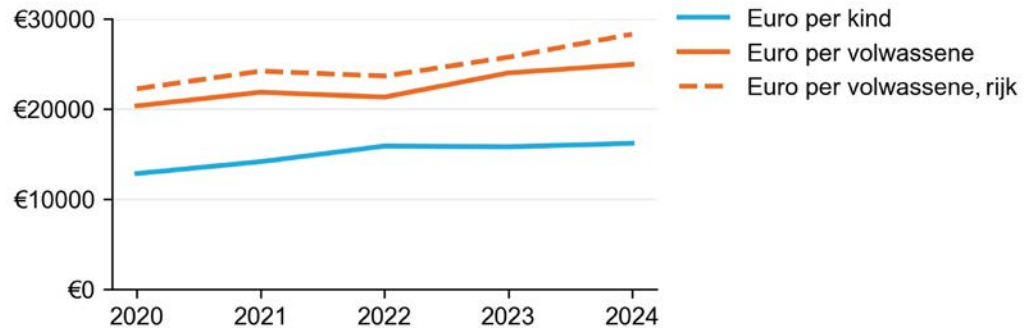


Figuur 2: Vijfjarenoverzicht (2020-2024) van kindgerichte uitgaven van de rijksoverheid. De oranje lijn duidt op kindgerichte uitgaven als percentage van de totale overheidsuitgaven, de blauwe lijn op kindgerichte uitgaven als percentage van de geanalyseerde ministeries (BZK, EZK, Gemeentefonds, I&W, J&V, LNV, OCW, SZW en VWS). De stippellijn duidt op het aantal kinderen in de Nederlandse bevolking.

¹ De geanalyseerde ministeries zijn Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat, Gemeentefonds, Infrastructuur en Waterstaat, Justitie en Veiligheid, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Niet gedaan zijn de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken, Defensie en Financiën.

Kindgerichte uitgaven uitgedrukt in euro's

Omgerekend in euro's betekent dit dat in 2024 rond de €16.000 per kind wordt uitgegeven op basis van geanalyseerde ministeries. Kijken we naar de uitgaven per volwassene, dan is dit ongeveer €25.000 bij de geanalyseerde ministeries. Gemiddeld zijn per hoofd van de bevolking (kinderen en volwassenen) de uitgaven €23.000 (geanalyseerde ministeries) dan wel ruim €26.000 (rijksoverheid). De overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking stijgen al jaren, maar de uitgaven per kind lijken niet evenredig mee te groeien.



Figuur 3: Vijfjarenoverzicht (2020-2024) van kindgerichte uitgaven van de rijksoverheid, uitgedrukt in uitgaven per kind en per volwassene. De blauwe lijn duidt op de kindgerichte uitgaven per kind in euro's. De oranje lijn duidt op volwassenen-gerichte uitgaven van de geanalyseerde ministeries per volwassene in euro's, de oranje stippellijn op volwassenen-gerichte-uitgaven van alle uitgaven van de rijksoverheid in euro's.

Kindgerichte uitgaven en het Bruto Binnenlands Product (BBP)

Afgezet tegen het BBP, staan de kindgerichte uitgaven gelijk aan ongeveer 5% van het BBP van Nederland in 2024. In internationale onderzoeken is het gebruikelijk een vergelijking op basis van percentage van het BBP per land aan te houden in plaats van een percentage van de rijksuitgaven. Dit omdat dan per land vergelijkbaar is hoeveel procent van de economie wordt besteed aan een bepaald thema.

Is de begroting kindgericht op basis van de focusindex?

Een manier om te kijken in hoeverre een begroting kindgericht is, is de Focusindex. De Focusindex geeft de verhouding weer tussen de proportie kindgerichte uitgaven en de proportie van kinderen in de samenleving. Deze wordt als volgt berekend:

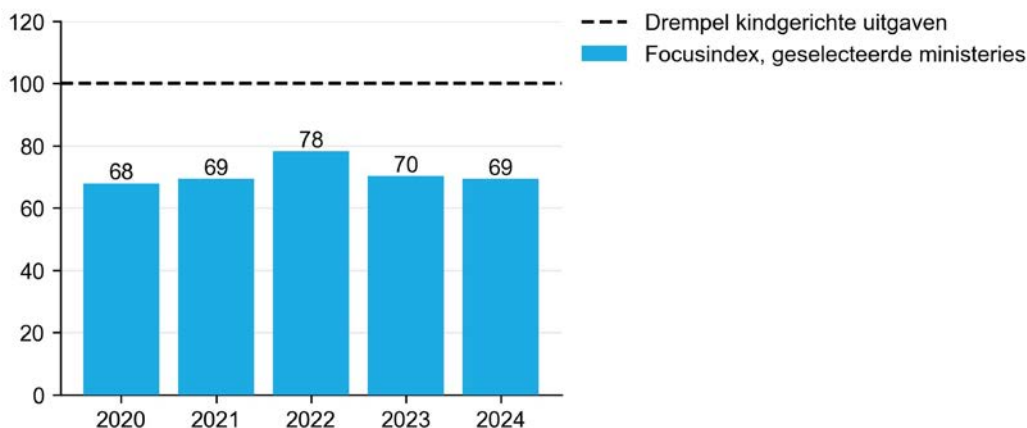
$$\text{Focusindex} = \frac{\text{Kindgerichte uitgaven} / \text{Totale uitgaven}}{\text{Proportie kinderen in de samenleving}} * 100$$

Een focusindex van 100 geeft aan dat de uitgaven precies in verhouding staan tot het aandeel kinderen in de samenleving. Een getal onder de 100 duidt op vooral volwassenengerichte uitgaven en een getal boven de 100 duidt op vooral kindgerichte uitgaven. Of een uitgave kindgericht is wordt bepaald aan de hand van vijf verschillende uitgavencategorieën.

CATEGORIE	GEVOLGEN VOOR ANALYSE	VOORBEELD
1. Voor dit type uitgave is de aanwezigheid van kinderen noodzakelijk. Volwassenen hoeven niet aanwezig te zijn.	100% van de uitgave wordt toebedeeld aan kinderen.	Primair onderwijs
2. Voor dit type uitgaven is de aanwezigheid van volwassenen noodzakelijk. Kinderen hoeven niet aanwezig te zijn.	0% van de uitgave wordt toebedeeld aan kinderen, 100% aan volwassenen.	Ouderenzorg
3. Voor dit type uitgaven is de aanwezigheid van zowel kinderen als volwassenen noodzakelijk.	Uitgaven worden toebedeeld op basis van het percentage kinderen resp. volwassenen in de specifieke subgroep.	Kinderbijslag
4. Voor dit type uitgaven is de aanwezigheid van een specifieke leeftijdsgroep (kinderen of volwassenen) niet noodzakelijk. In plaats daarvan zijn dit type uitgaven gericht op de hele bevolking.	Uitgaven worden toebedeeld op basis van het percentage kinderen resp. volwassenen in de totale bevolking. In het geval van Nederland gaat het om ongeveer 18,6% kinderen.	Watervoorziening
5. Voor dit type uitgaven is de aanwezigheid van een specifieke leeftijdsgroep (kinderen of volwassenen) niet noodzakelijk. In plaats daarvan zijn de uitgaven gericht op een specifieke subgroep binnen de populatie.	Uitgaven worden toebedeeld op basis van het percentage kinderen resp. volwassenen in de specifieke subgroep binnen de populatie.	Hersteloperatie Groningen

Per uitgave in de rijksbegroting is een categorie bepaald en op basis hiervan is berekend hoeveel geld er naar kindgericht beleid is gegaan. Een overzicht van indeling van de kindgerichte uitgaven is [hier](#) te vinden.

Voor Nederland ligt de Focusindex voor de totale uitgaven van de geanalyseerde ministeries de laatste vijf jaar rond de 69, met uitzondering van 2022².



Figuur 4: Vijfjarenoverzicht (2020-2024) van de Focusindex van de totale uitgaven van de geanalyseerde ministeries. Dit is berekend door de totale uitgaven, kindgerichte uitgaven en proportie kinderen in de bevolking te combineren. De stippellijn geeft de drempel aan: boven de 100 zijn overheidsuitgaven kindgericht; eronder volwassenengericht.

² Deze uitzondering van 2022 is te verklaren door een sterke toename in de post 'hersteloperatie Groningen', wat wij corresponderend met de methodologie proportioneel hebben toegewezen aan kinderen.

VWS en SZW lage focusindex

Veel kinderrechten raken aan thema's als zorg en sociale zekerheid, onderwerpen die beleidsmatig onder VWS en SZW vallen. Het is opvallend dat juist deze twee ministeries, die ook zwaar op de algehele begroting drukken, lage kindgerichte uitgaven hebben. Een verklaring hiervoor kan te vinden zijn in de uitgaven voor bijstand, werkgelegenheid, zorg en ouderenzorg van deze ministeries. Maar dat neemt niet weg dat juist deze ministeries, naast OCW, naar verwachting kindgerichte uitgaven zouden hebben die enigszins in verhouding staan met het aandeel kinderen in de bevolking. Om daarmee de ontwikkeling van kinderen te ondersteunen en het belang en de waarde die kinderen in de maatschappij hebben ook financieel te bevestigen. Zeker nu de lage kindgerichte uitgaven bij deze ministeries niet worden rechtgetrokken bij uitgaven op andere ministeries.



Figuur 5: Vijfjarenoverzicht (2020-2024) van Focusindex van de ministeries van J&V, OCW, SZW en VWS. Totale uitgaven van de geanalyseerde ministeries, berekend door per ministerie de totale uitgaven, kindgerichte uitgaven en proportie kinderen in de bevolking te combineren. De felheid van de kleur geeft de kindgerichtheid aan; donkerder duidt op meer kindgericht beleid, waarbij 100 de drempelwaarde is. NB: er is ook een aantal andere ministeries geanalyseerd, maar deze vier ministeries zijn de belangrijkste in relatie tot kinderen en kinderrechten.

Aanbeveling: Inzichtelijke financiën met een duidelijke koers

Kinderrechten staan, **óók in Nederland**, onder druk. Tal van actuele uitdagingen hebben een impact op kinderen, zoals op het gebied van jeugdzorg, onderwijs, armoede, klimaat, digitale leefomgeving, mentale gezondheid en opvang van asielzoekerskinderen. Als partij in het VN-Kinderrechtenverdrag, is de overheid primair verantwoordelijk voor de realisatie en naleving van kinderrechten. Hiertoe zijn voldoende middelen nodig.

Niemand zal betwisten hoe belangrijk het is dat de 3,3 miljoen kinderen (0-18) in Nederland kansrijk, gezond en veilig kunnen opgroeien. Toch miste onder voorgaande kabinetten een duidelijke visie vanuit de overheid hierop. Terwijl de overheidsuitgaven stegen, groeiden de relatieve uitgaven aan kinderen niet evenredig mee – deze daalden over de jaren gestaag met enkele tienden procenten. Er is niet holistisch naar kinderen en hun belangen gekeken, beleid en budgetten bleven gefragmenteerd en het was onduidelijk hoe beleid bijdroeg aan kansrijk, gezond en veilig opgroeien van kinderen.

Het is belangrijk dat een overheid laat zien hoe zij haar rol en verantwoordelijkheden zien bij het opgroeien. Het VN Kinderrechtenverdrag kan daarbij als leidraad dienen. Lees er alles over op [Visie op de Jeugd - UNICEF](#). Vanuit een sterke visie op jeugd kan een samenhangende jeugdstrategie worden ontwikkeld, doorvertaald in een samenhangend en inzichtelijk budget. De HGIS nota kan daarbij als goed voorbeeld dienen.

1. Ontwikkel een visie op jeugd waarin staat hoe de overheid bijdraagt aan het gezond, veerkrachtig en kansrijk opgroeien van kinderen en die richting geeft aan beleid en uitgaven.
2. Maak inzichtelijk wat de uitgaven aan kinderen zijn in een 'Homogene Groep Kindgericht Beleid' (HGKB) naar analogie van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).
3. Laat door groots te investeren in kinderen in de financiën zien dat kinderen er nu al toe doen, volwaardig burger zijn en belangrijk zijn voor de maatschappij.

Meer informatie

Een zorgvuldig onderzoek van UNICEF Nederland in samenwerking met Van Oort & Van Oort ligt aan de basis van deze factsheet. Benieuwd hoe we te werk zijn gegaan? Bekijk onze [methodologische achtergrond](#) en de bijlage [indeling kindgerichte uitgaven](#). Of neem contact op via info@unicef.nl onder vermelding van Begrotingsonderzoek.

Als 's werelds grootste kinderrechtenorganisatie biedt UNICEF hulp bij acute nood en hulp op de lange termijn. UNICEF is de VN-kinderrechtenorganisatie, met een unieke opdracht vanuit de Verenigde Naties: alle kinderen geven waar ze recht op hebben. UNICEF werkt samen met regeringen en partners en lobbyt voor het waarborgen van kinderrechten. Dat doen we in Nederland en overal op de wereld. Samen maken we het verschil voor ieder kind. Voor nu én morgen.



UNICEF Nederland

Bezuidenhoutseweg 74
2594 AW Den Haag

088 444 9650
info@unicef.nl
www.unicef.nl