

Het Nederlands voorbehoud op artikel 26 IVRK

Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid



Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid

Het Nederlands voorbehoud op artikel 26 IVRK

Auteurs

Roos de Wildt

Merel Jonker

Liselotte van Loon-Dikkers

Katinka Lünemann

Utrecht, april 2021

Inhoud

1	Inleiding	4	Literatuur	38
1.1.	Doel- en vraagstelling	4		
1.2.	Methodologische verantwoording	5	Bijlage 1 Praktische implementatie van art 26 IVRK in Spanje en Malta	39
1.3.	Leeswijzer	7		
2	Juridische context van art 26 IVRK	8	Bijlage 2 Interviewleidraad sleutelpersonen	44
2.1.	Internationale context	8		
2.2.	Nationale context	9	Bijlage 3 Interviewleidraden casussen	47
3	Impact van Nederlands voorbehoud op art 26 IVRK	11	Interviewleidraad kind	47
3.1.	Benadeelde groepen kinderen	11	Interviewleidraad casus, naaste van kind	49
3.2.	Reflectie	17	Bijlage 4 Overzicht van respondenten	51
4	Impact op jongeren in Nederland	18	Bijlage 5 Casusbeschrijving	52
4.1.	Jayden: onder voogdij in een instelling	18		
4.2.	Issa: remigratie na huiselijk geweld	21		
4.3.	Daniela: remigratie, schulden en een niet aantoonbare scheiding	24		
5	Praktische implementatie van art 26 IVRK in het buitenland	28		
5.1.	Spanje en Malta	28		
5.2.	Denemarken	28		
5.3.	Reflectie	32		
6	Samenvattende conclusie	33		

1 Inleiding

Op basis van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) heeft ieder kind het recht om de voordelen te genieten van de voorzieningen voor sociale zekerheid, inclusief sociale verzekering. Bij de beoordeling van een verzoek tot sociale zekerheid door of namens het kind dient rekening te worden gehouden met de middelen en omstandigheden van het kind, van de ouders (of van andere personen die verantwoordelijk zijn voor het kind) en met andere overwegingen die van belang zijn. Nederland heeft als enige land ter wereld een voorbehoud gemaakt op dit artikel. Door dit voorbehoud hebben kinderen in Nederland geen zelfstandig recht op sociale zekerheid.¹ De gedachte hierachter is dat kinderen deel uitmaken van een gezin en dus via hun ouders gebruik kunnen maken van de voorzieningen van sociale zekerheid. Door het recht van kinderen op deze wijze te beperken, is het de vraag of Nederland nog voldoet aan de overige verplichtingen uit het IVRK, zoals bijvoorbeeld het belang van het kind (art. 3 IVRK) en het recht op een toereikende levensstandaard dat is opgenomen in artikel 27.

Save the Children heeft, onder meer via de Kinderrechtenhelpdesk van collega-organisatie Defence for Children, diverse signalen ontvangen over de leef-situatie van kinderen die mogelijk geen (volledig) toegang hebben tot voorzieningen voor sociale zekerheid.² De signalen gaan over dreigende dakloosheid,

¹ Art. 2 van de Rijkswet van 24 november 1994 (Stb.862).

² Juristen van de kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children beschikken over kennis van nationale en internationale wet- en regelgeving op het gebied van kinderrechten. Zij geven informatie en juridisch advies aan kinderen, jongeren, ouders, docenten, advocaten, hulpverleners en andere betrokkenen. Ook bemiddelen zij als juridisch advies alleen niet voldoende is.

korten van toeslagen waardoor een gezin onder de armoedegrens duikt, het afsluiten van water in gezinnen met minderjarige kinderen, gebrek aan geschikte opvangplaatsen en langdurig verblijf in crisisplaatsing. Ook advocaten klagen over het voorbehoud op artikel 26 IVRK, nu zij in een juridische procedure geen beroep kunnen doen op het recht van kinderen op sociale zekerheid.

In opdracht van Save the Children onderzocht het Verwey-Jonker Instituut, in samenwerking met Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) van de Universiteit Utrecht, welke kinderen in Nederland door het voorbehoud worden geraakt en wat dit in de praktijk voor deze kinderen betekent. Is het recht op sociale zekerheid voldoende gewaarborgd voor kinderen als dit is geregeld via de sociale zekerheid van ouders? Ook is onderzocht hoe een aantal landen, waar geen voorbehoud op het artikel is gemaakt, praktische invulling geeft aan hun verplichtingen uit artikel 26 IVRK.

1.1. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in wat het (opheffen van het) Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK in de praktijk betekent voor kinderen.
- Inzicht krijgen in hoe andere landen praktische invulling geven aan hun verplichtingen uit artikel 26 IVRK.

De overkoepelende vraagstelling is:

Wat betekent het Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK voor kinderen in de praktijk en op welke wijze geven andere landen praktische invulling aan artikel 26 IVRK?

Deze vraag is op drie manieren onderzocht. Deel 1 van het onderzoek betreft een beknopte uiteenzetting van de juridische context van artikel 26 IVRK. Deel 2 betreft een kwalitatief onderzoek in Nederland waarbij onder meer een aantal casussen centraal staat, waarin kinderen mogelijk hadden kunnen profiteren van een beroep op artikel 26 IVRK. Deel 3 betreft een kwalitatief onderzoek naar de implementatie van artikel 26 IVRK in drie landen, Denemarken, Spanje en Malta, waarbij de nadruk ligt op Denemarken.

1.2. Methodologische verantwoording

In deze sectie wordt de methodologische verantwoording van elk van de drie delen van het onderzoek beschreven. De drie delen zijn gelijktijdig van start gegaan.

1.2.1. Juridische context van art 26 IVRK

Op basis van literatuuronderzoek is de reikwijdte van artikel 26 IVRK onderzocht en is bestudeerd op grond van welke argumenten de Nederlandse regering gekozen heeft voor een voorbehoud ten aanzien van dit artikel. Hiervoor is gebruikgemaakt van Kluwer Navigator, WorldCat en de repository van de Universiteit Utrecht. Gezien de omvang van het onderzoek is gekozen om het internationale juridische kader te beperken tot de context van artikel 26 IVRK en blijven andere internationale bronnen, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Europees Sociaal Handvest buiten beschouwing.

1.2.2. De invloed van het voorbehoud op kinderen in Nederland

Daarnaast is kwalitatief onderzoek uitgevoerd, gericht op de situatie van jongeren in Nederland die onvoldoende aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen en daardoor onder de armoedegrens komen. Dit onderdeel bestond uit een verkennende- en een verdiepende fase.

In de verkennende fase zijn zes sleutelfiguren geïnterviewd: drie advocaten, een medewerker van de Kinderombudsman, een adviseur van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en een jurist van Defence for Children. In de interviews is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde interviewleidraad, waarbij vragen waar nodig zijn aangepast aan specifieke respondenten. Via de interviews is inzicht verkregen in de specifieke groepen kinderen die in Nederland mogelijk door het voorbehoud benadeeld worden, de consequenties van het voorbehoud voor deze kinderen, illustrerende voorbeelden, de wijze waarop het opheffen van het voorbehoud de levensstandaard van kinderen zou kunnen verbeteren en de eventuele impact van het Nederlandse gematigd monistisch stelsel.³ Aan advocaten is aanvullend gevraagd in hoeverre zij zelf tegen het voorbehoud aan lopen bij de verdediging van een cliënt. In de interviews is niet ingegaan op kinderen van ouders zonder verblijfsstatus in Nederland, omdat de Kinderombudsman reeds een rapport heeft gepubliceerd over Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning die verstoken blijven van het genot van sociale voorzieningen.⁴ De volledige interviewleidraad is te vinden in bijlage 2.

In de verdiepende fase is de problematiek van groepen jongeren, die verstoken blijven van het genot van sociale voorzieningen, door een casuonderzoek belicht. Deze casussen zijn geïdentificeerd tijdens de interviews met sleutelfiguren in de verkennende fase en gesprekken met organisaties die werken met jongeren in een kwetsbare positie. Dit heeft geleid tot één door de Jeugdbescherming aangedragen casus en twee via een advocaat. De drie casussen zijn beschreven aan de hand van vier vragen: welke sociale voorzieningen ontbeert de jongere? Wat voor impact heeft dit op de jongere? Op

3 Nederland heeft een gematigd monistisch stelsel, hetgeen betekent dat slechts bepalingen die eenieder verbindend zijn direct doorwerken.

4 Vreeburg, E., Verheul, R. & Lagerwerf, R. (2017). *Nederlandse kinderen ontkoppeld: als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt*. Den Haag: de Kinderombudsman.

welke sociale voorzieningen zou de jongere aanspraak kunnen maken als het voorbehoud er niet zou zijn? Welke mogelijkheden zijn er om toch (op een andere manier) voldoende sociale zekerheid / levensstandaard te hebben? De volledige interviewleidraden zijn bijgevoegd in bijlage 3.

Om antwoord op deze vragen te krijgen, zijn per casus interviews gehouden met de jongere zelf en een aantal relevante betrokkenen.

- Voor casus 1 is gesproken met: de jongen zelf, zijn voogd van de jeugdbescherming, zijn mentor in de instelling waar hij verblijft, een medewerker van de SVB, een medewerker van de financiële afdeling van de jeugdbescherming, een manager HRM van de jeugdbescherming, de Jeugdbodsbudsmans van de gemeente Den Haag en een medewerker van de Kinderombudsmans.
- Voor casus 2 zijn interviews gehouden met de jongen, zijn oudere zus, zijn advocaat en een jurist van Defence for Children.
- Voor casus 3 zijn interviews gehouden met het meisje, haar moeder, haar nicht, haar advocaat en met de Kinderombudsmans Amsterdam.

Inzichten uit deze interviews zijn ook gebruikt om de informatie in hoofdstuk 3, namelijk de impact van het Nederlandse voorbehoud op art. 26 IVRK, aan te vullen.

1.2.3. De praktische implementatie van art 26 IVRK in drie landen

Tevens is in drie landen onderzoek uitgevoerd om inzichtelijk te maken op welke wijze praktische invulling wordt gegeven aan artikel 26 IVRK. Dit onderzoek is uitgevoerd in Denemarken, Malta en Spanje. Save the Children en de onderzoekers hebben deze landen geselecteerd op basis van een aantal relevante signalen en kenmerken. Denemarken is geselecteerd op basis van signalen dat kinderen daar zelf sociale voorzieningen zouden kunnen ontvangen. Malta heeft in 2001, als laatste land voor Nederland, het voorbehoud op artikel 26

IVRK ingetrokken. Tenslotte is Spanje geselecteerd omdat het een land is met een monistisch stelsel waardoor het IVRK direct doorwerkt.⁵

Het onderzoeksvoorstel zag kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop artikel 26 IVRK feitelijk uitwerkte in de drie geselecteerde landen. Daarvoor hebben gesprekken plaatsgevonden met professionals in Denemarken, Malta en Spanje. Aangezien op basis van deze gesprekken de implementatie van het recht van kinderen op sociale zekerheid in Denemarken het sterkst leek, heeft voor dat land een aanvullende literatuurstudie plaatsgevonden.

In Denemarken en Malta zijn telefonische interviews gehouden met drie sleutelfiguren. Aan deze sleutelpersonen is gevraagd hoe in hun land invulling is gegeven aan art. 26 van het IVRK en hoe zij hiermee te maken hebben in hun dagelijkse werkpraktijk.

In Denemarken is gesproken met twee hoogleraren in het sociale zekerheidsrecht en met een universitair hoofddocent sociaal zekerheidsrecht, tevens raadslid van de 'Nationale Kinderraad' (*Børnerådet*). Daarnaast heeft e-mailcontact plaatsgevonden met de instantie die verantwoordelijk is voor de uitbetaling van sociale uitkeringen (*Udbetaling Danmark*). De Deense literatuur werd gevonden via WorldCat en op aanraden van de professionals. Aangezien een van de onderzoekers de Deense taal machtig is, konden primaire bronnen bestudeerd worden.

In Malta is gesproken met het ministerie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit, gezin en kinderrechten, namelijk met een directeur van het

⁵ Risico op armoede of sociale uitsluiting, afgekort AROPE (At risk of Poverty or Social Exclusion), verwijst naar de situatie waarin personen geconfronteerd worden met minstens één van de drie volgende armoederisico's: monetaire armoede, ernstige materiële deprivatie of leven in een huishouden met zeer lage werkintensiteit. Het aandeel van het totaal aantal kinderen onder de 18 dat dit risico in 2019 liep was 15,5% voor Nederland, 13,2% voor Denemarken, 30,3% voor Spanje en 23,6% voor Malta.

departement voor sociale zekerheid. Vervolgens is een interview gehouden met een advocaat die als juridisch adviseur van het ministerie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit, gezin en kinderrechten betrokken was bij de incorporatie van het IVRK in de Maltese wetgeving. Daarnaast is gesproken met het hoofd van het kantoor van de kinderombudsman in Malta. In bijlage 4 is een overzicht gegeven van alle respondenten in dit onderzoek.

In Spanje is het na 24 oriënterende email conversaties en pogingen tot contact met onder meer Save the Children Spanje, de ombudsman, een hoogleraar kinderrechten en advocaten, niet gelukt om diepte-interviews over de praktische implementatie van art. 26 IVRK te houden. Daarom zijn de algemene bevindingen op basis van deze gesprekken in kaart gebracht, hetgeen is aangevuld met algemene informatie over het sociale zekerheidsstelsel in Spanje. Daarvoor heeft online desk research plaatsgevonden, waarbij websites van de EU en de Spaanse overheid zijn geraadpleegd.

De praktische implementatie van art. 26 IVRK in Denemarken kan aanknopingspunten bieden voor eventuele aanpassingen in beleid in Nederland. Aangezien de werkwijze in Malta en Spanje deze aanknopingspunten niet biedt zijn de inzichten uit deze landen beknopt weergegeven in bijlage 1.

1.3. Leeswijzer

Het hiernavolgende hoofdstuk 2 gaat in op de juridische context van artikel 26 IVRK. Hoofdstuk 3 betreft een uiteenzetting van de impact van het Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK op jongeren volgens sleutelpersonen, zoals advocaten en de kinderombudsman. In hoofdstuk 4 worden drie casussen beschreven van jongeren die moeilijkheden hebben ondervonden met de toegang tot sociale voorzieningen waar zij als gevolg van art. 26 IVRK geen zelfstandig recht op hebben. Hoofdstuk 5 beschrijft de praktische implementatie van artikel 26 IVRK in met name Denemarken. Het rapport sluit af met een samenvattende conclusie.

2 Juridische context van art 26 IVRK

2.1. Internationale context

Zoals in de inleiding is aangegeven, hebben kinderen op grond van artikel 26 IVRK recht op sociale zekerheid. Dit artikel luidt als volgt:

1. *De Staten die partij zijn, erkennen voor ieder kind het recht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en nemen de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht.*
2. *De voordelen dienen, indien van toepassing, te worden verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek daartoe dat door of namens het kind wordt ingediend.*

Het VN-Kinderrechtencomité heeft ten aanzien van dit recht nog geen *General Comment* opgesteld en ook de *travaux préparatoires* geeft nauwelijks inzicht in de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan dit recht. Om deze reden wordt voor de interpretatie van dit recht aansluiting gezocht bij art. 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties (IVESC) en General Comment nr. 19 over het recht op sociale zekerheid van het VN Comité voor economische, sociale en

culturele rechten⁶ Hieruit volgt dat de verplichting van staten op vier aspecten zien (*availability, accessibility, risks and contingencies* en *adequacy*). Staten dienen een goed ingebed nationaal sociaal zekerheidstelsel te hebben (*availability*)⁷ dat toegankelijk is voor iedereen (*accessibility*).⁸ Bovendien is sociale zekerheid voor kinderen van weinig betekenis, indien ouders geen aanspraak kunnen maken op sociale zekerheid (*risks and contingencies*). Met andere woorden, het recht van kinderen omvat meer dan alleen een bijdrage voor het kind.⁹ De hoogte en duur dient voorts voldoende te zijn voor een adequate levensstandaard (*adequacy*).¹⁰ De verplichting van staten reikt 'to the maximum extent of their available resources'. Staten hebben een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de invulling van het sociale zekerheidstelsel voor kinderen, maar dienen dit wel te evalueren om een effectief stelsel te kunnen garanderen (art. 4 IVRK).¹¹

Hoewel het IVESC en General Comment nr. 19 meer inzicht geven in de omvang van het recht en de verplichtingen van de staat, kan hieruit niet worden afgeleid of kinderen al dan niet een direct recht hebben op sociale zekerheid. Het IVRK

6 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin (eds), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, 2019 p. 988-989; zie ook W. Van den Hole, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 26, The Right to Benefit from Social Security*, 2007.

7 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 998.

8 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1003-1005.

9 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1001.

10 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1003.

11 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1006.

is wat dat betreft uniek, omdat het specifiek ziet op de rechten van kinderen. Opvallend is dat in artikel 26 lid 1 de nadruk ligt op het recht van kinderen om 'voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid' (in de Engelse versie: *the right to benefit from social security*). Dit impliceert een indirect recht voor kinderen, namelijk de mogelijkheid 'to benefit'.¹² In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen dat kinderen een verzoek tot het verkrijgen van de voordelen kunnen indienen. Langford en Khaliq stellen in het meest recente commentaar bij het IVRK dat formeel gezien een direct recht op sociale zekerheid kan worden afleid uit artikel 26 IVRK. In de praktijk blijkt echter dat kinderen zeer zelden de directe rechthebbenden zijn in nationale wetgeving en beleid.¹³ De focus van het VN-Kinderrechtencomité in Concluding Observations is eveneens met name gericht op sociale zekerheid voor huishoudens, en minder op individuele kinderen.¹⁴ Het VN-Kinderrechtencomité lijkt evenmin gericht op de mogelijkheid voor kinderen om een beroep te doen op artikel 26 IVRK voor de nationale gerechten. In plaats daarvan ligt de nadruk op de verplichting om effectieve rechtsmiddelen te waarborgen. Dit betekent dat er 'child sensitive' procedures moeten zijn voor kinderen en hun vertegenwoordigers waarbij het recht op sociale zekerheid afgedwongen kan worden.¹⁵ Volgens Langford en Khaliq worden kinderen beschouwd als de 'beneficiaries' van het recht op sociale zekerheid, en niet perse als de 'direct right holders',

zoals het geval is bij vele andere rechten van het IVRK.¹⁶ Als 'direct right holder' zou het kind echt een zelfstandig recht op sociale zekerheid hebben en zelf verzoeken in kunnen dienen. 'Beneficiaries' kunnen, via ouders, genieten van sociale zekerheid welke ook direct aan hen ten goede zou moeten komen.

2.2. Nationale context

In 1995 trad het IVRK voor Nederland in werking. Aangezien het recht op sociale zekerheid een sociaaleconomisch recht betreft, is het in beginsel niet eenvoudig afdwingbaar. Dit wordt versterkt door het gematigd monistisch stelsel dat Nederland heeft (art. 93-94 Grondwet). Dit betekent dat alleen bepalingen uit het IVRK die naar hun 'inhoud een ieder kunnen verbinden' rechtstreekse werking hebben. Door de Nederlandse regering zijn de artikelen 26 en 27 IVRK ten tijde van de bekrachtiging van het Verdrag, niet aangemerkt als bepalingen die rechtstreekse werking hebben.¹⁷ Bovendien heeft Nederland bij de ratificatie van het Verdrag ten aanzien van dit specifieke recht een voorbehoud gemaakt ten aanzien van artikel 26 IVRK, in de zin dat kinderen geen zelfstandig recht hebben op sociale zekerheid, maar dat zij (slechts) een afgeleid recht hebben. De argumentatie was dat het recht van kinderen voldoende gewaarborgd wordt door de sociale zekerheidsrechten van de ouders.

12 W. Vandenhoele, 'Article 26: The Right to Benefit from Social Security' in: A. Alen, J. Vande Lanotte, E. Verhellen, F. Ang, E. Berghmans, and M. Verheyde (red), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff 2007.

13 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 987.

14 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1002.

15 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1006.

16 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1016. Dit blijkt uit de formulering: alleen in art. 26 en art. 18 wordt gebruik gemaakt van de formulering dat ieder kind 'the right to benefit' heeft. De formuleringen in de overige bepalingen zijn veel directer: States shall respect the right of the child to...

17 Kamerstukken 11 1992/93, 22 855 (R 1451), nr. 3, p. 9.

Tijdens het parlementaire debat rondom de ratificatie van het IVRK spraken enkele politieke partijen (PvdA en VVD) hun twijfels uit over de noodzaak om een voorbehoud te maken ten aanzien van art. 26.¹⁸ Deze partijen waren geen voorstanders van een zelfstandig recht voor kinderen op sociale zekerheid; zij meenden dat een dergelijk zelfstandig recht niet afgeleid kon worden uit de bewoording van het IVRK. Volgens de regering bestond er echter op basis van de verdragstekst en de *travaux préparatoire* onvoldoende duidelijkheid hierover, waardoor het onzeker was of een Nederlandse rechter op basis van art. 26 IVRK een zelfstandig recht zou kunnen toekennen aan kinderen. Door het voorbehoud zouden negatieve financiële consequenties kunnen worden voorkomen.¹⁹

Herhaaldelijk is de Nederlandse staat verzocht in de Tweede Kamer om dit voorbehoud op te heffen, maar vooralsnog is hier geen gehoor aan gegeven.²⁰ In 2019 zag de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen reden om het voorbehoud op artikel 26 IVRK op te heffen. Zij stelde in overeenstemming met de hiervoor genoemde overwegingen het volgende: *'Het voorbehoud bij artikel 26 ontkent het recht op sociale zekerheid van het kind niet. Het voorbehoud beoogt enkel te voorkomen dat Nederlandse rechters een rechtstreeks werkend zelfstandig recht op sociale zekerheid van het kind in deze bepaling lezen [...] Het recht van een kind op voorzieningen voor sociale zekerheid is een afgeleid recht op voldoende voorzieningen voor sociale zekerheid van de ouders.*

18 Kamerstukken II 1992/93, 22 855 (R 1451), nr. 4, p. 19. Zie ook het Amendement van M.M. van der Burg en Versnel-Schmitz. Kamerstukken II 1993/94, 22 855 (R 1451), nr. 10, met het voorstel om het voorbehoud te laten vervallen. PvdA, Groen Links, D66 en SP stemden voor, maar de andere partijen stemden tegen. Handelingen 11 1993/94, p. 5777.

19 Kamerstukken I 1994/95, 22 855 (R 1451), nr. 22a, p. 1. Zie ook Ruitenbergh, WODC.

20 Zie onder andere motie Voortman, Kamerstukken II 2016-2017, 24515, nr. 400.

*De kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn voorzieningen voor ouders, waar kinderen in Nederland geen zelfstandig recht op hebben.'*²¹

Op grond van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel hebben kinderen dus in beginsel een afgeleid recht en geen zelfstandig recht op sociale zekerheid. Met andere woorden, bij de bepaling van de hoogte van sociale zekerheidsuitkeringen aan ouders of anderen die verantwoordelijk zijn voor een kind, wordt rekening gehouden met het feit dat er een zorg bestaat voor kinderen. De vraag rijst daarom of het recht van kinderen op sociale zekerheid voldoende gewaarborgd wordt door de ouders.

21 Brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2019. [Beantwoording-kamervragen-over-een-aangenomen-resolutie-door-vn-mensenrechtenraad \(1\).pdf](#)

3 Impact van Nederlands voorbehoud op art 26 IVRK

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat volgens sleutelfiguren de kern is van de impact van het Nederlandse voorbehoud op art. 26 IVRK. De geïnterviewde sleutelpersonen betreffen drie advocaten, een medewerker van de Kinderombudsman, een adviseur van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en een jurist van Defence for Children. Inzichten zijn aangevuld met literatuur en informatie van respondenten uit het casusonderzoek (zie hoofdstuk 4), zoals de gemeentelijke Kinderombudsmannen van Amsterdam en Den Haag.

De respondenten kaarten de wijze aan waarop de Nederlandse staat naar kinderen kijkt en benadrukken dat kinderen ten aanzien van sociale zekerheid niet als autonome rechthebbenden gezien worden. Om te kunnen genieten van de voordelen van sociale zekerheid zijn kinderen afhankelijk van hun ouders. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde groepen Nederlandse kinderen onvoldoende beroep kunnen doen op de voordelen van sociale zekerheid.

3.1. Benadeelde groepen kinderen

In deze sectie wordt een overzicht gegeven van groepen Nederlandse kinderen die volgens eerder genoemde respondenten niet altijd kunnen genieten van de voordelen van sociale zekerheid. Acht groepen worden onderscheiden, die zijn onder te verdelen in drie categorieën: ten eerste, kinderen die (bijna) geen

contact met hun ouders hebben, ten tweede kinderen van ouders die in een situatie zitten waardoor er voorzieningen ontbreken en tot slot ouders die de sociale voorzieningen bestemd voor kinderen niet in hun kinderen investeren. Onderstaand worden deze categorieën nader toegelicht aan de hand van de groepen kinderen die hier onder vallen.

3.1.1. Kinderen die (bijna) geen contact met hun ouders hebben

Kinderen waarvan de ouders buiten beeld zijn kunnen niet altijd voldoende beroep doen op de voordelen van sociale zekerheid. Meer concreet betreft dit kinderen die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven en kinderen met een getroebleerde relatie met hun ouders.

Kinderen in een instelling

Als een kind onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling woont dan moeten zijn of haar ouders aan onderhoudseisen voldoen om het recht op kinderbijslag te behouden. Zij moeten minstens 433 euro per kwartaal aan hun in een instelling wonende kind besteden en deze uitgave ook kunnen aantonen met bonnen. In sommige gevallen maken ouders deze kosten. Zij geven hun kinderen bijvoorbeeld kleding, een telefoon, fiets of schoolspullen. Niet alle ouders besteden echter geld aan hun in een residentiële instelling verblijvende kind. Als ouders geen 433 euro per kwartaal aan hun kind uitgeven dan kunnen ouders geen aanspraak op kinderbijslag maken. In deze gevallen kan een kind, de instelling waar hij of zij verblijft of een eventuele jeugdbeschermmer (waar een kind onder voogdij of toezicht staat) ook geen aanspraak op kinderbijslag maken.

Tegelijkertijd komt uit gesprekken met respondenten naar voren dat instellingen niet altijd zak- en kleedgeld geven aan kinderen die met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële instelling verblijven. Deze

vergoeding is noodzakelijk om eerdergenoemde zaken als kleding, schoolspullen, vervoer en een telefoon te bekostigen. De Kinderombudsman heeft twee rapportages uitgebracht gebaseerd op klachten en signalen waaruit blijkt dat gemeenten, gecertificeerde instellingen en residentiële instellingen naar elkaar wijzen met betrekking tot het vergoeden van zak- en kleedgeld.²² Jongeren hebben er onder te lijden als noodzakelijke spullen niet kunnen worden aangeschaft of via fondsen moeten worden aangevraagd omdat hun ouders geen financiële ondersteuning bieden en zij zelf geen zak- en kleedgeld ontvangen.²³

Kinderen die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven zouden mogelijk geholpen zijn als zij via art. 26 IVRK zelf aanspraak zouden kunnen maken op sociale voorzieningen. Dit zou problemen met het niet uitbetalen van zak- en kleedgeld door ouders of instellingen kunnen onderwerpen zodat kinderen zelf in basisbehoeften als kleding en schoolspullen kunnen voorzien. De eerste casus van het hiernavolgende hoofdstuk betreft een jongen die onder voogdij in een residentiële instelling verblijft.

Kinderen met een getroebleerde relatie met ouders

Respondenten noemen verschillende voorbeelden van minderjarige kinderen die een getroebleerde relatie met hun ouders hebben. Aangezien sociale voorzieningen ten behoeve van deze kinderen aan de ouders worden uitbetaald, komen deze niet altijd bij de kinderen terecht.

22 Jong, de. A. (2017). *Mag ik mijn zakgeld? Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

Jong, de A. (2019). *Krijg jij al zakgeld? Opvolging van het rapport 'Mag ik mijn zakgeld?' uit 2017. Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

23 Een respondent van de Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond signaleert dat het in sommige gevallen niet mogelijk is om een aanvraag bij een fonds toegekend te krijgen, door de afhankelijkheid van kinderen van hun ouders. Een voorbeeld hiervan is toegevoegd in bijlage 5.

Een advocaat vertelt over een cliënte die is geadopteerd en vervolgens mishandeld door haar adoptieouders. Als dit meisje zestien jaar oud is verlaat ze haar ouderlijk huis. In eerste instantie worden de sociale voorzieningen nog aan haar adoptieouders uitbetaald. Een jongen met een problematische relatie met zijn biologische ouders bevindt zich in dezelfde positie. In beide gevallen heeft de gemeente uiteindelijk een woning en bijstand voor de betreffende jongeren geregeld. Hier is wel strijd aan vooraf gegaan. De advocaat zegt over de jongen met een problematische relatie met zijn ouders: *"Gelukkig heeft hij fantastische steun van het ouder-kind team die als een leeuw voor hem hebben gevochten. (...) Er zijn veel gemeenten die het goed regelen maar ook waar dit niet zo is. Dit is echt iets waar artikel 26 IVRK een rol zou moeten spelen. Als ouders niet deugen en geld niet besteden aan het kind, dan moet het kind een eigen aanspraak hebben"*.

3.1.2. Kinderen van ouders in een situatie waardoor voorzieningen ontbreken

Een tweede categorie kinderen die onvoldoende kunnen genieten van de voordelen van sociale zekerheid betreft kinderen van ouders in een situatie die er voor zorgt dat voorzieningen ontbreken. Ouders hebben geen of beperkt recht op sociale voorzieningen als gevolg van de verblijfsstatus van een ouder, dakloosheid, een feitelijke eenouderstatus terwijl ouders op papier nog samenwonend zijn, een korting op een uitkering of gebrek aan kennis bij de ouders. Als voorzieningen ontbreken als gevolg van deze situatie dan treft dit ook de kinderen.

Kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland

Onderzoek van de kinderombudsman toont aan dat gezinnen met Nederlandse kinderen waarvan minimaal één ouder geen verblijfsstatus heeft, geen (volle) uitkering en geen toeslagen ontvangen.²⁴ Dit betreft grofweg twee groepen

24 Vreeburg, E., Verheul, R. & Lagerwerf, R. (2017). *Nederlandse kinderen ontkoppeld: als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt*. Den Haag: de Kinderombudsman.

kinderen. De eerste groep wordt gevormd door kinderen met twee ouders waarvan één ouder Nederlands is of Nederlands is geworden en de andere ouder geen verblijfsstatus heeft. Een Nederlandse man of vrouw is bijvoorbeeld een gezin begonnen met iemand uit het buitenland zonder verblijfsvergunning. Ook kan een gezin uit het buitenland een verblijfsvergunning gekregen hebben met uitzondering van één ouder.²⁵ De tweede groep betreft kinderen met één ouder waarbij deze ouder geen verblijfsstatus heeft. Dit kan bijvoorbeeld een moeder of vader zonder verblijfsstatus betreffen die na een relatie met een Nederlander alleen is komen te staan. De Kinderombudsman weet niet hoeveel Nederlandse kinderen opgroeien met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland maar is zelf in de afgelopen jaren met een tiental casussen en een aantal signalen geconfronteerd.

Het ontbreken van een verblijfsstatus bij minimaal één ouder kan ervoor zorgen dat Nederlandse kinderen in armoede opgroeien omdat een ouder zonder verblijfsvergunning niet mag werken in Nederland. Soms kan een gezin rondkomen van het inkomen van de ouder met verblijfsstatus. In andere gevallen lukt dat niet of is er geen ouder met verblijfsstatus in Nederland. Normaal gesproken kan een ouder in Nederland aanspraak maken op sociale voorzieningen als hij of zij niet in het levensonderhoud van een kind kan voorzien. Dit geldt niet voor ouders zonder verblijfsstatus als gevolg van de Koppelingswet. De Koppelingswet sluit mensen zonder verblijfsstatus uit van (onder meer) uitkeringen en voorzieningen. Ook bepaalt de Koppelingswet dat een Nederlander die met iemand zonder verblijfsstatus samenwoont of getrouwd is, minder of geen aanspraak kan maken op verschillende sociale voorzieningen. Kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland hebben als gevolg onvoldoende toegang tot onder meer bijstand,

²⁵ De ouder zonder verblijfsstatus kan bijvoorbeeld de 1F hebben. In dit geval wordt geen verblijfsvergunning verstrekt omdat een man of vrouw een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid zou vormen.

kinderbijslag, kindgebondenbudget, alleenstaande ouderkop en kinderopvangtoeslag. Op de situatie van deze kinderen wordt in dit rapport niet verder ingegaan aangezien dit al duidelijk is weergegeven in het rapport van de Kinderombudsman.²⁶

Dakloze kinderen of families

In gesprek met de Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam komt naar voren dat dakloosheid de toegang tot sociale voorzieningen voor kinderen geregeld in de weg staat: *“Het probleem is altijd: een dak boven het hoofd. Als ze eenmaal een dak boven hun hoofd hebben dan komt de rest ook wel.”* In 2020 hebben tien tot twintig kinderen zonder adres zich tot de Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam gewend. Dit zijn slechts kinderen uit de regio Amsterdam en enkel kinderen die de weg naar de Gemeentelijke Kinderombudsman weten te vinden. Ook de gemeentelijke Kinderombudsman van Den Haag en Defence for Children geven aan geregeld met dakloze kinderen geconfronteerd te worden.

Dakloosheid kan onder meer volgen op schuldenproblematiek, psychiatrische problematiek, gezondheids- en relatie problemen.²⁷ Deze problemen kunnen zorgen voor huisuitzetting of een situatie waarbij een gezin niet langer bij familie of kennissen in kan wonen. Een juriste van Defence for Children illustreert dit aan de hand van het verhaal van een vader die na de scheiding van zijn echtgenote het gezag over hun minderjarige kinderen heeft gekregen. Vader verblijft na de scheiding met zijn kinderen in een huurkamer. Als hij de huurkamer moet verlaten vraagt hij een urgentieverklaring aan om met voorrang in aanmerking te komen voor een huurwoning. Vader krijgt de urgentieverklaring

²⁶ Vreeburg, E., Verheul, R. & Lagerwerf, R. (2017). *Nederlandse kinderen ontkoppeld: als de verblijfstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt*. Den Haag: de Kinderombudsman.

²⁷ Scholten, C., Aalst, M., van & Dieters, M. (2018). *Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie*. DSP Groep: Amsterdam.

niet omdat het hoofdverblijf van de kinderen nog onderdeel van de familierecht-procedure is en het verblijf van de kinderen dus nog niet definitief bij vader is neergelegd. De reden om geen urgentieverklaring af te geven is dat vader via de urgentieverklaring een woning met ruimte voor zijn kinderen toegewezen kan krijgen terwijl nog niet vastgelegd is dat de kinderen daar inderdaad gaan wonen. De vader en zijn kinderen raken feitelijk dakloos maar kunnen tijdelijk in het hotel verblijven waar vader werkzaam is.

Naast schuldenproblematiek, psychiatrische problematiek, gezondheids- en relatie problemen noemen respondenten ook gezinnen met (vaak jonge) kinderen die na remigratie met dakloosheid te maken krijgen. Remigranten zijn Nederlanders die terugkeren naar Nederland nadat zij enige tijd in het buitenland hebben gewoond. Bij aankomst in Nederland hebben zij veelal tijdelijk onderdak geregeld, bij familie of vrienden. In veel gevallen moet een gezin van remigranten na enige tijd het tijdelijke onderdak verlaten omdat men er achter komt dat de kostendelersnorm gaat gelden of er spanningen ontstaan met veel mensen in één huis. Een nieuwe woning is dan niet voorhanden en het is niet gemakkelijk om deze te vinden. De woningnood is momenteel groot.²⁸

Wanneer een gezin met een Nederlandse verblijfsstatus geen vaste plek heeft, vraagt het veelal op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) onderdak aan. De Wmo is erop gericht om ondersteuning te bieden aan mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn. Dit kan onder meer opvang zijn in geval van huiselijk geweld en dakloosheid. Als een gezin zich meldt met het verzoek om ondersteuning dan moet de betreffende gemeente onderzoek doen naar de persoonlijke situatie van het gezin. Een gezin kan alleen aanspraak maken op ondersteuning bij het vinden van een woning vanuit de Wmo als

²⁸ Zie ook: Nationale ombudsman. (2019, 29 maart). Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen. Geraadpleegd van: <https://www.nationaleombudsman.nl/steeds-verder-van-huis-zeven-obstakels-waar-zelfredzame-adreslozen-tegenaan-lopen>.

uit dit onderzoek blijkt dat zij niet zelfredzaam zijn. Een advocaat bekritiseert de Wmo: sinds 2015 is deze zo ingeperkt dat enkel ouders met psychiatrische aandoeningen of een verslaving niet zelfredzaam worden geacht. Als gezinnen zonder verblijfadres geen aanspraak op ondersteuning uit de Wmo kunnen maken omdat zij als zelfredzaam worden gezien, zijn ze afhankelijk van noodopvang of worden ze geacht zelf een oplossing voor hun situatie te vinden. Het beleid ten aanzien van noodopvang verschilt per gemeente. Uit de interviews komt naar voren dat sommige gemeenten een hotel boeken en betalen, terwijl andere gemeenten niets regelen, ook als het een gezin met jonge kinderen betreft. Als een gezin zelfredzaam wordt geacht maar geen onderdak kan vinden, worden kinderen soms van ouders gescheiden en in pleegzorg geplaatst. Soms wordt bij remigranten aangestuurd op terugkeer naar het land waaruit het gezin vertrokken is door een vliegticket te regelen, ook als één of meerdere gezinsleden in bezit zijn van een Nederlands paspoort.

Deze dakloze gezinnen hebben onvoldoende toegang tot sociale voorzieningen. Zij hebben onder meer geen recht op een uitkering en ontvangen geen toeslagen zolang zij niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP). Zonder woning kan een briefadres uitkomst bieden. Op een briefadres kan het gezin niet wonen maar het waarborgt wel dat zij ingeschreven staan in de BRP. Het aanvragen van een briefadres kan echter tijdsintensief zijn. Ook worden aanvragen voor briefadressen niet altijd toegekend.²⁹

Een respondent beschrijft de situatie van een moeder met drie minderjarige kinderen die geen woning meer had en bij kennissen verbleef waar ze zich niet in kon schrijven. Als oplossing mocht zij zich van de gemeente voor een

²⁹ Zie ook: Nationale ombudsman. (2019, 29 maart). Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen. Geraadpleegd van: <https://www.nationaleombudsman.nl/steeds-verder-van-huis-zeven-obstakels-waar-zelfredzame-adreslozen-tegenaan-lopen> & Scholten, C., Aalst, M., van & Dieters, M. (2018). *Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie*. DSP Groep: Amsterdam.

jaar op een tijdelijk adres inschrijven en daardoor ook aanspraak maken op sociale voorzieningen. Dit tijdelijke adres komt binnenkort te vervallen en daarmee verliest deze moeder mogelijk ook de sociale voorzieningen waar zij nu aanspraak op kan maken. Wat dit betekent voor de kinderen komt naar voren in twee andere casussen waar dergelijke problematiek speelt en die zijn uitgewerkt als casus twee en drie in het hiernavolgende hoofdstuk.

Kinderen met een feitelijk alleenstaande ouder

Ouders zijn soms op papier getrouwd of samenwonend, terwijl zij feitelijk alleenstaand zijn. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn omdat een huwelijk vanwege religieuze redenen niet kan worden ontbonden, of omdat één van beide ouders vlucht voor huiselijk geweld maar in de BRP nog als partner staat aangeinkt. De door respondenten genoemde gevallen van dergelijke feitelijk alleenstaande ouders zijn allemaal alleenstaande moeders. Deze moeders kunnen geen aanspraak maken op eenoudertoeslagen zoals de alleenstaande ouderkop, en ontvangen ook geen alimentatie.

Een door een respondent genoemd voorbeeld van een dergelijk gezin betreft een Nederlands-Marokkaanse vrouw, met volledige verblijfsstatus en woonachtig in Nederland, die was getrouwd met een in Marokko levende Marokkaanse man. De moeder ontving bijstand en toeslagen voor zichzelf en haar drie kinderen. De Belastingdienst wilde aanvankelijk geld terugvragen, omdat de situatie van de echtgenoot in Marokko niet nagegaan kon worden en hij in potentie rijk zou kunnen zijn. De vrouw zou daarom geen recht hebben op bijstand en toeslagen. Uiteindelijk is water bij de wijn gedaan. Na tussenkomst van een advocaat oordeelde de Belastingdienst dat het onredelijk was om jaren aan bijstand en ontvangen toeslagen terug te eisen. De problematiek van een kind met een feitelijk alleenstaande ouder komt ook naar voren in casus drie van het hiernavolgende hoofdstuk.

Kinderen met ouders die worden gekort op hun uitkering

Vanwege (verdenking van) fraude, schulden of het weigeren te participeren worden ouders soms gekort op hun uitkering. Gezinnen met kinderen moeten dan van een beperkt budget zien rond te komen.

Een recent voorbeeld betreft ouders die onterecht zijn beschuldigd van fraude in de kinderopvangtoeslagaffaire. Zij kregen geen kinderopvangtoeslag meer. De Kinderombudsman heeft hier een brief over geschreven aan de Belastingdienst waarin zij artikel 26 IVRK aanhaalt.³⁰ In de reactie van de Belastingdienst daarop staat dat de kinderopvangtoeslag niet bedoeld is om in een minimum te voorzien en dat het terugvorderen en niet toekennen van de kinderopvangtoeslag daarom niet in strijd is met het recht op een minimum voor levensonderhoud, en dat Nederland bovendien een voorbehoud heeft op artikel 26 omdat kinderen geen zelfstandig recht hebben op sociale voorzieningen.^{31 32} Het beëindigen en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag leidde tot schulden bij gedupeerde ouders. Verschillende gezinnen kwamen in de schuldhulpverlening terecht.

Een ander voorbeeld van kinderen met ouders die gekort worden op een uitkering werd aangereikt door een advocaat. Deze advocaat heeft ouders van vier minderjarige kinderen bijgestaan die hun woonsituatie per ongeluk niet op

30 Kinderombudsman. (2018, 31 juli). Verkregen van: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=82f6e0f4-49f2-4a4b-a376-ddd84269c3f5&title=Correspondentie%20Kinderombudsman.pdf>.

31 Uijlenbroek, J.J.M. (2018, 30 augustus). Reactie op het stopzetten van de kinderopvangtoeslag aan ouders in 2014 [Kenmerk 2018-0000147973]. Verkregen van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=82f6e0f4-49f2-4a4b-a376-ddd84269c3f5&title=Correspondentie%20Kinderombudsman.pdf>.

32 Overigens wilde de advocaat in de verdediging geen beroep doen op artikel 26, omdat artikel 18 lid3 relevanter was bij de verdediging van de casus. Dit artikel stelt dat de staat alle passende maatregelen neemt om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen.

een goede manier aan de gemeente hadden doorgegeven. Beide ouders hebben een verblijfsstatus in Nederland maar zijn de taal niet goed machtig. Zij zijn tijdelijk uit elkaar geweest en daarna weer bij elkaar gekomen. Nadat de ouders bij het Loket Burgerlijke Stand van hun gemeente door hadden gegeven dat zij weer gingen samenwonen, hebben zij dit niet ook gecommuniceerd aan het bijstandskloket. Deze ouders ontvingen zeven maanden later, toen hun woon-situatie ook bij het Loket Burgelijke Stand duidelijk werd, een terugvordering van 8.000 euro en een boete van 8.000 euro omdat zij een aantal maanden te veel bijstand hebben ontvangen. De advocaat kan het totaal terug te betalen bedrag iets omlaag krijgen maar desalniettemin zijn de ouders al jaren bezig met terugbetalen. Het gezin moet van ongeveer 90 euro per week rondkomen. De kinderen komen op verschillende fronten te kort. In casus drie van het volgende hoofdstuk wordt de situatie van een gezin dat onder bewind staat en van een beperkt budget moet rondkomen nader beschreven.

Kinderen van ouders met beperkte cognitieve capaciteiten of analfabetisme

Tenslotte wijzen een aantal respondenten op een verborgen groep kinderen van wie ouders wel recht hebben op sociale voorzieningen, maar hier geen gebruik van maken omdat zij niet in staat zijn om dit te organiseren. Zij zijn niet in staat om sociale voorzieningen aan te vragen vanwege beperkte cognitieve capaciteiten, analfabetisme of het niet machtig zijn van de Nederlandse taal. Zonder aanvraag komen deze gezinnen echter niet in aanmerking voor sociale voorzieningen.

Een respondent illustreerde deze situatie met een voorbeeld van een ouder die een brief aan haar advocaat voorlegde. In deze brief stond dat zij recht had op een eenmalige bijdrage van 150 euro. De termijn van de aanvraag was toen echter al verlopen. Ook in de eerste casus in het hiernavolgende hoofdstuk wordt beschreven hoe ouders met beperkte cognitieve capaciteiten sociale voorzieningen mislopen.

Overigens zijn de problemen voor deze groep mogelijk niet opgelost wanneer het voorbehoud op artikel 26 IVRK wordt opgeheven. Deze ouders kunnen in principe al aanspraak maken op sociale voorzieningen maar zijn hier (zonder hulp) niet toe in staat.

3.1.3. Kinderen van ouders die sociale uitkeringen niet in kinderen investeren

Kinderen van ouders die voorzieningen voor kinderen niet investeren in hun kinderen

Ouders besteden sociale voorzieningen zoals kinderbijslag en kindgebonden budget niet altijd aan hun kinderen. Respondenten beschrijven verschillende gezinssituaties waarbij ouders niet goed omgaan met sociale voorzieningen en deze uitgeven aan een drank- of gokverslaving. Een jeugdbeschermer vertelt: *“Zolang ouders kinderbijslag zelf uit kunnen geven, verdwijnt dat natuurlijk naar allerlei andere dingen, bijvoorbeeld verslavingsproblematiek. Dan verdwijnt dat naar de behoeftes van ouders, naar waar zij prioriteit aan geven”*. Een andere respondent noemt het voorbeeld van ouders met een gezamenlijke rekening waarbij alleen vader een bankpas van de rekening heeft. Nadat de ouders uit elkaar gaan woont moeder met de kinderen. Zij heeft echter geen toegang tot de gezamenlijke rekening waar onder meer kinderbijslag op wordt gestort. Vader besteedt dit geld aan zichzelf. In andere gevallen worden voorzieningen (al dan niet noodgedwongen) besteed aan boodschappen, een televisie of auto. Sociale voorzieningen gericht op het (deels) vergoeden van de kosten van kinderen komen dan niet bij kinderen terecht.

Dergelijke gezinnen zijn volgens de respondenten niet goed in beeld bij autoriteiten. Verschillende respondenten benadrukken dat kinderen beschermd zouden moeten kunnen worden als ouders sociale voorzieningen die aan hen zijn toegekend ten behoeve van hun kinderen, niet daadwerkelijk aan hen besteden.

3.2. Reflectie

De geïdentificeerde groepen Nederlandse kinderen kunnen onvoldoende beroep doen op de voordelen van sociale zekerheid.

Het zijn kinderen waarvan de ouders buiten beeld zijn, kinderen van ouders die in een situatie zitten die ervoor zorgt dat voorzieningen ontbreken en kinderen van ouders die de sociale voorzieningen bestemd voor kinderen niet aan hen besteden. Als kinderen niet als zelfstandige rechthebbenden worden gezien dan zijn zij, zoals een respondent aangeeft *"constant afhankelijk van de volwassenen die de kinderen in hun leven hebben"*.

Momenteel proberen advocaten en hulpverleners via alternatieve wegen te zorgen dat deze kinderen toch een toereikende levensstandaard hebben. Hiertoe maken zij bijvoorbeeld gebruik van een combinatie van art. 2, 3 en 27 van het IVRK die respectievelijk geen discriminatie, het belang van het kind en een toereikende levensstandaard omvatten. Deze artikelen koppelt één advocaat vaak aan art. 3 EVRM (het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) en art. 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven). Rechters gaan hier niet altijd in mee. Een andere advocaat verwijst naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep op 24 januari 2006.³³ Deze zaak betreft een gezin met drie minderjarige kinderen. Zij waren uitgesloten van bijstand omdat zij niet in bezit waren van de Nederlandse nationaliteit en hadden geen inkomsten. De Centrale Raad oordeelde: 'dat artikel 2, tweede lid, IVRK verbiedt dat kinderen worden gediscrimineerd of bestraft vanwege de activiteiten en keuzes van hun ouders, dat op grond van artikel 3 IVRK de belangen van kinderen vooropgesteld moeten worden en dat op grond van artikel 27, derde lid, IVRK de overheid verplicht is om passende maatregelen te nemen om ouders te helpen het recht van kinderen op een toereikende levensstandaard te verwezenlijken'.³⁴

In navolging van deze uitspraak hebben verschillende gemeenten zogenaamde kinderbijstand toegekend. Deze kinderbijstand dient te waarborgen dat een kind kan overleven. Via deze uitspraak poogt de advocaat het voorbehoud om art. 26 IVRK te omzeilen, maar: *"Het is een lastige weg. (...) Het moet eigenlijk door een advocaat gedaan worden want je moet het toelichten en uitleggen. Ik weet niet of alle advocaten op de hoogte zijn van deze uitspraak. En advocaten worden niet betaald voor een aanvraag dus die moeten het voor niks doen en het is veel werk om zoiets te doen. Ook achteraf krijgen ze niks omdat het een aanvraag is"*.

Een andere manier om in de behoeften van kinderen te voorzien is via aanvragen bij fondsen, die bijvoorbeeld in kleding van kinderen kunnen voorzien. Hoewel deze fondsen kunnen voorzien in nijpende problemen biedt het geen structurele oplossing. Een respondent geeft aan: *"Het is leuk dat je nieuwe schoenen krijgt, maar daar gaat het niet om. Het gaat om het genieten van voordelen van sociale zekerheid waar wij allemaal een beroep op kunnen doen en een deel van de kwetsbare kinderen niet. Die sociale voorzieningen zijn er en hier sluit de overheid nu groepen voor uit"*.

Respondenten pleiten zonder uitzondering voor het intrekken van het voorbehoud omdat zij vinden dat in Nederland de positie van kinderen te veel wordt afgeleid van de ouders. Een juriste licht dit als volgt toe: *"Voorop staat: Het is voor een hoop kinderen goed geregeld. Ouders blijven lekker bij elkaar en alles is in kannen en kruiken. Maar het gaat nou net niet goed bij die groepen waar dat niet zo lekker loopt. Waarom nou niet een aanpassing en dan heffen we het voorbehoud op voor hen voor wie het problematisch is"*. Respondenten vinden het een belangrijk signaal om via het intrekken van het voorstel te erkennen dat kinderen autonome rechthebbenden zijn die ook als individu van belang zijn. Een advocaat die verschillende dakloze gezinnen bij staat zou graag aanspraak op art. 26 IVRK willen kunnen maken bij de rechter: *"Nu doe ik elke keer een rechtszaak via de Wmo en weet ik dat het niks wordt en dan is het elke keer bedelen om noodopvang. Ik wil gewoon een aanspraak op een recht"*.

³³ ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

³⁴ Forder, C. (2013). *Peuter als bijstandsgerechtigde*. NTM-NJCM-Bull. 2013/36.

4 Impact op jongeren in Nederland

In dit hoofdstuk is het verhaal opgetekend van drie kinderen en de problemen die zij hebben ervaren met de toegang tot voorzieningen voor sociale zekerheid. Jayden, Issa en Daniela (pseudoniemen) hebben te maken gehad met remigratie, dakloosheid, huiselijk geweld, ouders van wie het huwelijk niet ontbonden lijkt, ouders die worden gekort op een uitkering, OTS en/of een voogdijmaatregel in de jeugdzorg.³⁵ Tijdens deze ervaringen hebben zij niet altijd financiële bijdragen en zorg van de overheid ontvangen. Sociale voorzieningen zouden mogelijk toegankelijker voor hen zijn als het voorbehoud op art. 26 IVRK zou worden opgeheven.

4.1. Jayden: onder voogdij in een instelling

Jayden woont in een residentiële instelling. Hij is een jongen van vijftien jaar met een licht verstandelijke beperking. De eerste jaren van zijn leven woont Jayden samen met zijn broertjes en zusjes bij zijn moeder. Zijn vader is niet in beeld. De moeder van Jayden slaat hem regelmatig. Voor zijn tiende wordt hij uit huis geplaatst.

Jayden wordt onder toezicht gesteld en gaat in een instelling wonen. Kort daarna vertrekt zijn moeder met de andere kinderen naar de Antillen. Daar verblijft zij enige tijd in detentie. Tijdens de ondertoezichtstelling vraagt

jeugdbescherming een verzoek tot gezag beëindiging aan bij de Raad van de Kinderbescherming. Sindsdien is een jeugdbeschermer voogd van Jayden. De voogd vertelt: *“Sommige moeders wonen op de Antillen en daar heb je goed contact mee. Dan stuur je een mailtje en dan tekenen ze wat ze moeten tekenen. Of daar bel je regelmatig mee. Deze moeder niet. We vonden dat ze op alle fronten tekort schoot als gezaghebbende. We hebben toen gevraagd of hij naar ons toe mocht, zodat we voor Jayden wel de juiste beslissingen konden nemen op juridisch gebied en in zijn ontwikkeling”.*

4.1.1. Geen zak- en kleedgeld

Sinds Jayden, eerst met een ondertoezichtstelling en later onder voogdij, in residentiële instellingen verblijft, heeft hij op verschillende plekken gewoond. Bij een instelling waar hij eerder verbleef, kreeg Jayden zak- en kleedgeld. In de instelling waar hij nu verblijft wordt dit niet aan de jongeren gegeven. De voogd vindt dit opmerkelijk: *“Er zijn een aantal instellingen waar je kleedgeld krijgt. De instelling waar hij nu zit, daar krijg je geen zak- en kleedgeld. Dan denk ik: hoe kan dat dan?”* De mentor van Jayden in zijn huidige instelling bevestigt dat er geen zak- en kleedgeld wordt gegeven aan de jongeren die bij hen wonen: *“Nee wij geven helemaal niets. Het enige wat wij wel mogen doen is bad- en douche-producten, tandenborstels en tandpasta kopen. Eten natuurlijk ook. Verder niets.”*

De mentor geeft aan dat de instelling waar Jayden verblijft er vanuit gaat dat ouders de financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen dragen. Ouders zijn inderdaad in de eerste plaats verantwoordelijk voor het levensonderhoud van hun kinderen op grond van artikel 1:392 van het Burgerlijk Wetboek. Dit geldt ook als kinderen met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële instelling verblijven. In de praktijk voorzien echter niet alle ouders in het levensonderhoud van hun in een instelling verblijvende kind. De mentor vertelt: *“Sommige ouders hebben helemaal die draaglast niet. Zij kunnen*

³⁵ Jayden, Issa en Daniela zijn pseudoniemen.

het niet betalen. Ik heb echt ouders op de groep die zeggen: 'Sorry ik heb 60 euro om van te eten deze week en ik heb nog meer kinderen. Hij zit bij jullie en hij krijgt te eten dus ik heb dat tientje niet.'" De voogd geeft aan dat dit ook voor de moeder van Jayden geldt: "Jayden krijgt nooit wat van zijn moeder. Daar is gewoon niets te halen eigenlijk". Zij is ook geregeld periodes helemaal niet in beeld.

De Kinderombudsman heeft twee rapportages uitgebracht over kinderen die met een jeugdbeschermingsmaatregel in een residentiële instelling verblijven terwijl de ouders niet meer betrokken zijn bij hun kind. In deze rapportages concludeert de Kinderombudsman dat het voor bij het kind betrokken partijen niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor noodzakelijke kosten en zak- en kleedgeld. Ook stelt de Kinderombudsman dat gemeenten op basis van art. 2.3 van de Jeugdwet een financiële vergoeding beschikbaar moeten stellen als kosten niet door ouders gedekt kunnen worden. Omdat hier niet altijd heldere afspraken over zijn tussen gemeenten en instellingen adviseert de Kinderombudsman dat gemeenten en instellingen duidelijke afspraken maken over de vergoeding van zak- en kleedgeld als kinderen onder voogdij of met een onder toezichtstelling in een instelling verblijven en ouders noodzakelijke kosten niet kunnen dragen.³⁶ Zoals uit de ervaring van Jayden blijkt is dit echter nog niet altijd geregeld.

4.1.2. Geen kinderbijslag

De mentor vertelt dat de ouders van een jongen die op dezelfde groep als Jayden verblijft ook beperkte mogelijkheden hadden om geld aan hun zoon te

besteden. De mentor heeft hen toen geholpen bij het aanvragen van kinderbijslag. Zoals in sectie 3.1.5 beschreven, kunnen ouders van wie het kind onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijft het recht op kinderbijslag behouden als zij met bonnen kunnen aantonen dat zij minstens 433 euro per kwartaal aan hun kind besteden. De mentor vertelt: "De meeste ouders met wie wij werken hebben een licht verstandelijke beperking of veel problematiek. Die komen er helemaal niet uit wat ze moeten doen om dit aan te vragen. Ik ben het formulier samen met moeder in gaan vullen. We hebben echt samen alles opgeschreven en uitgerekend. Dan herinnerde ik haar aan allerlei kosten die zij voor haar zoon had gemaakt en zei ze: o ja." De moeder van deze jongen krijgt inmiddels kinderbijslag. Vervolgens heeft de mentor na verschillende gesprekken afspraken kunnen maken om te bewerkstelligen dat deze kinderbijslag ook daadwerkelijk bij haar zoon terecht komt. Dat was niet vanzelfsprekend. Deze jongen heeft nu zak- en kleedgeld op basis van zijn kinderbijslag. Deze mogelijkheid bestaat niet voor Jayden. Zijn moeder kan geen aanspraak op kinderbijslag maken omdat zij geen geld aan hem besteedt. De SVB bevestigt dat de kinderbijslag in een dergelijke situatie komt te vervallen omdat een kind zelf, de instelling waar hij verblijft en zijn jeugdbeschermer ook geen aanspraak op kinderbijslag kunnen maken.

4.1.3. Zo goed als geen geld om zelf te besteden

Een bijbaantje om zelf in enige inkomsten te voorzien lukt door de licht verstandelijke beperking van Jayden tot op heden niet goed. Omdat hij ook nooit geld van zijn ouders krijgt toegestoken heeft zijn mentor een tijdelijke financiële toekenning kunnen regelen. Sinds een aantal weken krijgt hij bij uitzondering vijf euro per week als hij zich die week goed aan de regels op zijn groep heeft gehouden. "Dan kan hij ook een keer iets lekkers kopen" zegt zijn mentor. Ze vindt het lastig om te zien dat Jayden eigenlijk geen geld tot zijn beschikking heeft: "Hij heeft niet veel kleding en wat hij heeft vind ik een beetje vuilig, met veel vlekken. Ook als ik zijn kamer in loop dan vind ik het heel verdrietig. Hij heeft geen fotootjes, geen posters, geen tv in zijn kamer, dat zijn allemaal dingen die ze zelf moeten aanschaffen".

³⁶ Jong, de A. (2017). *Mag ik mijn zakgeld? Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

Jong, de A. (2019). *Krijg jij al zakgeld? Opvolging van het rapport 'Mag ik mijn zakgeld?' uit 2017. Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

In gesprek met Jayden geeft hij aan dat hij de afgelopen weken een aantal keer snoep heeft gekocht toen hij vijf euro ontving. Hij laat weten dat hij eigenlijk meer geld nodig heeft om de batterij van zijn telefoon te laten maken: *“Als ik naar buiten ga en hij is vol, dan een half uur later, is hij leeg. Dan valt hij uit. Mijn beeldscherm is ook stuk. Als mijn moeder belt dan kan ik haar nog wel zien. Maar met veel kleuren erdoor. Er zitten allemaal barsten in”*. Ook zijn laptop is stuk. *“Er is een storing op gekomen en dat kost 50 euro om te resetten. Ik kan niet meer in mijn laptop. Als ik hem aan zet dan staat er de hele tijd ‘reboot’. (...) Die gebruik ik voor muziek en netflix en er staan foto’s op van vroeger van mijn moeder en ook van mij. Op de laptop skype ik ook met mijn moeder. Dat kan nu niet meer. Ja op mijn telefoon maar de batterij gaat de hele tijd uit. Alleen als ik hem in de lader heb kan het”*.

4.1.4. Afhankelijk van fondsen

Om in basisbehoeften te voorzien vraagt de voogd van Jayden geld aan bij een fonds als Jayden kleding nodig heeft of lid wil worden bij een sportvereniging. Via dergelijke fondsen zou Jayden lid kunnen worden bij een fitnessclub en krijgt hij één of twee keer per jaar een bedrag om nieuwe passende kleding te kopen. Soms vergt een dergelijke aanvraag tijd. De voogd van Jayden vertelt: *“Laatst werd ik gebeld dat hij te kleine schoenen had. In zo’n geval moet ik eerst weer een fonds aan gaan vragen. Dus dan zijn we weer een paar weken verder en hebben we dan pas geld voor nieuwe schoenen.”* Een zelfde situatie ontstond toen de broeken van Jayden te kort bleken. Het duurde enige tijd voordat passende kleding gekocht kon worden omdat op toestemming van een fonds gewacht moest worden. *“De basisbehoeftes zijn dus qua kleding niet altijd gewaarborgd. Dat vind ik wel sneu”*, zegt de voogd. Voor het laten maken van zijn laptop en telefoon is momenteel geen budget beschikbaar.

4.1.5. Gevolgen van geldgebrek

Het niet krijgen van zak- en kleedgeld zorgt volgens de voogd van Jayden voor meer dan praktische problemen met kleding en andere spullen: *“Als jij kleedgeld*

krijgt, dan kan je ook om leren gaan met geld. Als je zakgeld krijgt dan kan je ook om leren gaan met geld. Daarnaast doet het ook wat met hoe hij in zijn vel zit. Hij heeft ook kinderen om zich heen die allemaal wel geld krijgen en nieuwe kleding hebben. Op deze groep misschien niet allemaal maar hij ziet dat het ook anders kan. Ik kan me goed voorstellen dat dat heel wat doet met een jongere”.

De laatste weken gaat het volgens zijn voogd en zijn mentor niet zo goed met Jayden. Hij heeft een aantal keer iets gestolen. De mentor denkt dat Jayden en andere jongeren op zijn groep hier minder toe geneigd zouden zijn als zij eigen geld te besteden zouden hebben: *“In het huis waar wij wonen zou het de problematiek qua steelgedrag, sneaky gedrag of in aanraking komen met scammers dan niet nodig zijn. Ze hebben dan toch een stukje geld gewoon voor zichzelf. Ze willen ook wel een keer langs de winkel en iets lekkers halen voor zichzelf.”*

4.1.6. Reflectie

De voogd van Jayden vindt dat jongeren in zijn positie zelf sociale voorzieningen moeten kunnen ontvangen: *“Ik denk wel dat het zou helpen als hij zelf kinderbijslag zou kunnen krijgen. Misschien zou iemand het samen met hem moeten beheren. Ik denk wel dat dat helpend zou zijn. Als hij dan wat nodig heeft dan krijgt hij het ook gelijk. Dan voorzie je hem gelijk in een basisbehoefte. (...) Hij hoort voor zijn gevoel natuurlijk al nergens bij en ik denk dat op het moment dat hij ziet dat hij rechten heeft dat dat goed is voor zijn eigenwaarde. Dan maak je ook geen onderscheid”*. De mentor van Jayden sluit zich hier bij aan: *“Dat de instelling bijvoorbeeld een rekening opent voor de jongeren waar ze kinderbijslag op kunnen ontvangen. Een stukje kan uitgegeven worden met de jongeren, voor kleding enzo. Maar ook een stukje dat gespaard kan worden. Want deze jongen wordt dadelijk 18 en dan heeft hij niets. Hij kan geen brommer- of autorijbewijs halen. Hij kan niets doen”*.

Vanuit de Kinderombudsman en Haagse Jeugdbudsman loopt op dit moment een nieuw onderzoek naar zak- en kleedgeld voor jongeren met een voogdijmaatregel in de jeugdzorg, waarbij de ouders niet (meer) in beeld. Het

betreft volgens hen een probleem dat deels onzichtbaar blijft omdat niet veel kinderen het aanklaarten.

4.2. Issa: remigratie na huiselijk geweld

Issa wordt in 2004 geboren. Evenals zijn ouders en vijf oudere broers en zussen heeft Issa de Nederlandse nationaliteit. Ze wonen in een dorp in de buurt van Rotterdam en gaan hier naar school. Als Issa tien is vertrekt zijn vader naar Engeland. Issa, zijn broers, zussen en moeder vestigen zich anderhalf jaar later bij hem. In Engeland gaat het snel mis. Vader is veranderd. Hij is streng naar zijn vrouw en kinderen. De zus van Issa vertelt: *“In Nederland was hij een normaal persoon, rustig. Toen we klein waren bracht hij ons naar school. Toen hij naar Engeland ging veranderde hij. Broeken mochten we niet meer dragen en ook geen maandverband. Hij zei: wat is maandverband? Dat is niet goed voor je”. Als vader ook geen geld voor eten meer aan zijn familie wil geven besluit de moeder van Issa om zelf geld te verdienen door de verzorging van een buurvrouw op zich te nemen. Vader eist de inkomsten op. De situatie escaleert als moeder haar verdiensten niet aan hem wil geven. De zus van Issa vertelt: *“Ik zal die avond nooit vergeten. Hij pakte een mes en zei: ik ga jullie allemaal doden, het is klaar”*. Issa, zijn moeder, broers en zussen ontvluchten het huis en vinden tijdelijk onderdak bij kennissen. Ze doen geen aangifte. De zus van Issa geeft aan dat moeder bang voor de politie is: *“Je kan geen Engels. Je bent in een vreemd land. Wat ga je zeggen tegen die politieman?”**

Als de kennissen met de vader van Issa proberen te praten om te kijken of het gezin weer terug naar huis kan, worden zij ook met een mes bedreigd. De kennissen adviseren moeder en haar kinderen om naar Nederland te gaan en zamelen geld in voor de reis. Issa komt samen met zijn moeder, broers en zussen in de zomer van 2018 in Nederland aan. Hij is dan veertien jaar oud. Naast Issa zijn nog twee van zijn zussen op dat moment minderjarig. Er is ook een meerderjarige broer die een beperking heeft en functioneert op het niveau van een zesjarige. De moeder van Issa meldt zich met haar kinderen bij de

Zuid-Hollandse gemeente waar zij voor hun vertrek naar Engeland woonden. De gemeente geeft aan dat zij het gezin niet kunnen helpen. Terwijl het gezin rondzwerft en de nachten doorbrengt bij kennissen en vreemden, volgt een periode van rechtszaken.

4.2.1. Op zoek naar onderdak

De advocaat van het gezin van Issa vraagt de gemeente om onderdak te bieden op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). De Wmo 2015 is erop gericht om ondersteuning te bieden aan mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn. De advocaat voert aan:

*‘Wmo 2015 bepaalt dat een ingezetene van Nederland overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico’s voor zijn eigen veiligheid als gevolg van huiselijke geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociaal netwerk te handhaven in de samenleving’.*³⁷

De gemeente wijst deze aanvraag af omdat zij vindt dat het gezin van Issa wel op eigen kracht onderdak zou moeten kunnen vinden. Zij zien het gezin als zelfredzaam. De rechtbank ondersteunt dit standpunt en stelt onder meer:

‘Weliswaar heeft appellante 1 daarnaast aangevoerd dat zij slachtoffer is geweest van huiselijk geweld in het Verenigd Koninkrijk, maar gesteld noch

37 Centrale Raad van Beroep, meervoudige kamer 19/1099 WMO15.

gebleken is dat zij zich door dit huiselijk geweld ten tijde hier van belang niet in de samenleving heeft kunnen handhaven.³⁸

Moeder wordt gevraagd om papieren uit Engeland aan te leveren waarmee ze haar vlucht voor huiselijk geweld kan aantonen. Een juriste van een kinderrechtenorganisatie legt uit: *“Dat wordt vaak gevraagd. Ook omdat er wordt gekeken of je het hebt gemeld bij de politie als er sprake is van huiselijk geweld. Heb je daar stukken van? Wat heeft de politie daar mee gedaan? Waarom ben je naar Nederland gegaan? Kon je dan niet daar blijven? Kon je niet ergens anders heen? De vraag is dan of de situatie daar kon worden opgelost voordat je vertrekt.”* De rechtbank oordeelt dat de moeder van Issa niet kan aantonen dat zij niet in Engeland kon blijven. Ook weegt de rechtbank mee dat er in de opvang in de Nederlandse gemeente waar ze naar toe terugkeerden slechts beperkte plaatsen beschikbaar zijn. Tenslotte geeft de rechtbank aan dat voldoende rekenschap is gegeven van de belangen van de kinderen. De advocaat vecht de uitspraak aan en benadrukt onder meer dat onderzoek naar de zelfredzaamheid van het gezin van Issa niet heeft plaatsgevonden en dat zij als kwetsbaar beschouwd moet worden omdat zij zijn getraumatiseerd en slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Ook typeert zij het gezin als *“het minst zelfredzame gezin dat ik ooit heb gezien”*.

Ondertussen is het gezin van Issa al maanden dakloos. Het sociale netwerk is uitgeput. Issa, zijn moeder, broers en zussen verblijven bij vreemden. De advocaat vertelt: *“Moeder is bij allemaal vreemde mensen aan gaan bellen van: mogen wij hier slapen?”* Als iemand onderdak biedt dan is er zelden plek voor alle gezinsleden. Sommige nachten verblijft de moeder met een deel van haar kinderen op een adres, terwijl de andere kinderen elders verblijven, niet zelden in een andere stad. Soms verblijven de kinderen bij mensen die ze als eng en raar typeren. Issa vertelt: *“Het was niet leuk. We moesten elke keer denken: waar gaan we slapen? Moet ik wakker blijven of kan ik slapen? Ik bleef vaak wakker om*

na te denken: wat ga ik de volgende dag doen? Wat ga ik eten. Daar maakte ik me zorgen over.” Via voorlopige voorzieningen verblijft het gezin periodes in verschillende vakantiewoningen verspreid over Nederland. Als deze voorzieningen worden stopgezet logeert het gezin nog even bij kennissen maar ziet daarna geen andere mogelijkheid dan een nacht op een bankje bij een station te slapen. Een bij de zaak van Issa betrokken juriste van een kinderrechtenorganisatie vertelt: *“de gemeente hield erg vast aan de verantwoordelijkheid van de ouder. De moeder moest zelf zorgen voor onderdak (...) Dat heeft er voor gezorgd dat het gezin toen daadwerkelijk op straat heeft verbleven. Dat vond ik verschrikkelijk om te horen.”* Na deze nacht logeert het gezin weer tijdelijk bij kennissen en vreemden. Een woning is nog niet gevonden.

4.2.2. Armoede

De eerste maanden in Nederland wordt geen leefgeld of bijstand aan het gezin verstrekt. De advocaat van de familie vertelt: *“Een tijd lang kregen ze helemaal niks. Alleen de voedselbank maar dat is eigenlijk alleen een aanvulling. En dan met zes kinderen. En toen zijn ze een keer niet naar de voedselbank gegaan. Dat is een domme beslissing maar ok. Toen hadden ze dus helemaal niks”*. Omdat het gezin geen briefadres in Nederland heeft, kunnen zij geen aanspraak maken op bijstand, kinderbijslag en kindgebonden budget.

De juriste van een kinderrechtenorganisatie legt uit: *“Het inschrijven op een briefadres is vaak een enorme uitdaging. Dat is heel moeilijk om voor elkaar te krijgen. Het duurt heel lang voor een gemeente hier mee aan de slag gaat of het lukt niet om een adres te vinden.”* Ook bij het gezin van Issa duurt het lang alvorens de aanvraag voor een briefadres beoordeeld wordt omdat er stukken en bankafschriften uit Engeland gevraagd worden. In deze periode wordt geen hulp geboden bij het zoeken naar een woning, evenmin is er begeleiding om de kinderen naar school te krijgen. Issa gaat negen maanden niet naar school.

38 Centrale Raad van Beroep, meervoudige kamer 19/1099 WMO15.

In het voorjaar van 2019 krijgt het gezin uiteindelijk een briefadres. Dan wordt, na negen maanden in Nederland, ook een daklozenuitkering toegekend. Deze wordt verstrekt in de vorm van een wekelijkse bijdrage van 100 euro. Enige weken later wordt ook kinderbijslag toegekend ondanks het feit dat het gezin nog geen woning heeft. De advocaat legt dit uit als een foutje bij de SVB: *“Dat was een beetje toeval, geluk”*. Snel volgt ook de toekenning van het kindgebonden budget.

Hoewel er nu enige inkomsten zijn dreigen Issa en zijn minderjarige zussen uit huis geplaatst te worden. Er zijn niet direct zorgen over de opvoedvaardigheden van moeder. De zorg is het gebrek aan onderdak. De advocaat van het gezin voert aan dat sociale ondersteuning bij armoede en dakloosheid wenselijker is dan uithuisplaatsing. Uit angst dat haar kinderen bij haar weg worden gehaald zet moeder alles op alles om een woning te vinden. Na twee jaar zwerven vindt zij onderdak in Gelderland voor zichzelf en vijf van haar kinderen. Een oudste zoon verblijft in een opvang voor zwerfjongeren. De advocaat zegt hier over: *“Ik heb geen idee hoe dat gelukt is. Het zijn eigenlijk twee kamers in een woning waar de eigenaren zelf ook wonen. Het is heel duur. Meer dan 1.200 euro voor die twee kamertjes. Dit kunnen ze helemaal niet betalen maar moeder was zo bang voor de Raad voor de Kinderbescherming dat ze het toch maar aangenomen heeft.”* Issa is blij dat ze onderdak hebben maar vindt het vervelend dat zijn broer niet bij hem is: *“Ik denk vaak: wat doen hij? En als hij zegt: ik heb niet genoeg geld. Dan ga ik denken over hoe ik kan helpen. Dan ga ik elke dag bellen en zeggen: het komt wel goed. Dan ga ik er over nadenken.”*

De moeder van Issa betaalt de kamertjes van haar uitkering, kindgebonden budget, kinderbijslag en de uitkering van haar oudste dochter. Door de hoge huur blijft er bijna geen geld voor eten, kleding, schoolspullen en openbaar vervoer over. De zus van Issa zegt: *“de grap is dat Issa aan het groeien is. Als hij kleren heeft dan groeit hij zo snel dat ze niet meer passen. Dan is hij te lang. Hij heeft nu te kleine kleren aan. De broek die hij nu aan heeft, ik zie zijn benen er gewoon onderuit. Hij probeert het goed te doen maar het lukt niet.”* Issa vertelt dat hij nu

één broek heeft die nog een beetje past. Hij wil zijn moeder niet zeggen dat zijn schoenen inmiddels ook te klein zijn. Maar zijn voornaamste zorg is eten. Het eten van de voedselbank is eigenlijk niet genoeg om de hele week van te leven. Issa eet maximaal twee keer per dag. Soms is het eten op: *“Dan kijk ik of er iets is om te eten en als er niets is dan ga ik slapen”*. De financiële zorgen zijn toegenomen nu de oudste dochter minder inkomsten heeft omdat zij is gaan studeren.

4.2.3. Stress

De eveneens minderjarige zus van Issa heeft ernstige paniekaanvallen sinds zij terug in Nederland zijn. Een oudere zus vertelt: *“Mijn zusje is ziek geworden. Ze heeft paniekaanvallen en astma gekregen. Ze krijgt nu bijna elke week een aanval op school. Als ze zich herinnert wat er gebeurd is dan krijgt ze dat. Dan kan ze niet ademen.”* De oudere zus heeft zelf epilepsie en diabetes ontwikkeld in de afgelopen jaren. Issa geeft zijn leven toen hij net in Nederland was een 4 *“omdat er niemand was die ons hoorde en niemand ons wilde helpen”*. Nu geeft hij zijn leven een 8 maar een goedkoper huis zou wel fijn zijn zodat er geld over was om van te leven. Hij zou tegen de overheid willen zeggen dat gemeentes moeten zorgen dat gezinnen een dak boven hun hoofd en eten hebben en dat ze gezinnen niet weg moeten sturen. Tegen jongeren in een zelfde situatie zegt hij: *“Sterk blijven en je ouders helpen met wat ze nodig hebben. Ik heb dat ook geprobeerd.”*

4.2.4. Reflectie

De advocaat van het gezin verwacht dat de behoeften van kinderen centraler gesteld zouden kunnen worden als Nederland geen voorbehoud op artikel 26 IVRK zou hebben: *“Nu ben je allemaal onderzoek aan het doen naar moeder maar als duidelijk is dat kinderen recht hebben op iets dan zouden ze gewoon geld krijgen”*. Een bij de zaak van Issa betrokken juriste van een kinderrechtenorganisatie vult aan: *“Er wordt niet gekeken naar de kinderen zelf, naar de kinderen als zelfstandige dragers van rechten. Ik merk dat het heel moeilijk is om voor elkaar te*

krijgen dat gemeenten meer naar kinderen kijken en minder naar de keuze van de ouders, dat ouders zich hadden moeten voorbereiden, dat ouders zelfredzaam zijn”.

De kinderrechtenorganisatie geeft aan dat ze met regelmaat kinderen proberen te ondersteunen die te maken krijgen met dakloosheid en armoede. In de meeste gevallen zijn deze kinderen jonger dan Issa en zijn broers en zussen. *“Dit was een uitzonderlijke zaak in die zin dat de kinderen al wat ouder waren en ook zelf in de gaten hadden wat er gebeurde. Daar werd ook met hen over gesproken maar niet door de gemeente. Omdat deze kinderen al wat ouder waren had de gemeente echt naar hun mening moeten vragen”.*

De wijze waarop met gezinnen in deze situatie wordt omgegaan verschilt per gemeente. Met name de regio waar Issa en zijn familie in eerste instantie aan de bel trokken, komt dakloze gezinnen weinig tegemoet. De advocaat geeft aan: *“Het is echt zo dat ik in deze stad eigenlijk geen zaken aan neem want het is kei en kei hard. Ze gaan rustig over tot uithuisplaatsing. Dat is in sommige andere steden anders. In andere steden hebben ze ook een beleid gemaakt voor dakloze gezinnen die niet onder de wetvallen maar niet in nood zijn. Deze regio doet dat niet”.* Het wegnemen van het voorbehoud op artikel 26 IVRK, met in het verlengde meer oog voor kinderen als zelfstandige dragers van rechten op sociale voorzieningen, zou dergelijke verschillen tussen gemeenten weg kunnen nemen. Rechten zouden dan landelijk vastgelegd zijn en niet afhankelijk van gemeentelijk beleid.

4.3. Daniela: remigratie, schulden en een niet aantoonbare scheiding

Daniela wordt geboren in Limburg. Haar Nederlandse vader en Latijns-Amerikaanse moeder zijn getrouwd en hebben een eigen bedrijfje. Als Daniela vijf jaar is, besluit het gezin om samen in het land van herkomst van moeder te gaan wonen. Na een aantal jaar loopt het huwelijk van de ouders van Daniela stuk. Vader vertrekt weer naar Nederland. Daniela en haar moeder blijven in

Latijns-Amerika en hebben weinig contact met vader. De situatie in het land verslechtert snel. Er is hyperinflatie, werkloosheid en een tekort aan voedsel en medische voorzieningen. Steeds meer mensen vertrekken. De moeder van Daniela besluit om met haar dochter naar Nederland terug te keren. In 2019 komen zij in Nederland aan. Daniela is dan 12 jaar oud. Ze heeft een Nederlands paspoort. Moeder heeft als gevolg van het arrest Chavez-Vilchez al snel verblijfsrecht. De Nederlandse vader van Daniela blijkt inmiddels niet meer in Nederland te wonen.

4.3.1. Op zoek naar onderdak

Daniela en haar moeder logeren korte tijd bij familie in Nederland maar dit huis is te klein om lang te blijven. Een eigen huis vinden lukt niet dus accepteren Daniela en haar moeder het aanbod om samen bij een man in Noord-Holland te gaan wonen die verzorging nodig heeft. In ruil voor hulp in de huishouding en een aantal zorgtaken mogen Daniela en haar moeder een kamer in zijn huis betrekken. De man begint al snel met het maken van seksistische opmerkingen tegen moeder. Ook kijkt hij luidruchtig naar porno in de woonkamer als Daniela en haar moeder thuis zijn en als Daniela alleen in huis is. Zowel de man als Daniela en haar moeder vinden de situatie onwenselijk. Daniela en haar moeder moeten vertrekken en staan op straat.

Net als het gezin van Issa vragen Daniela en haar moeder op grond van de Wmo onderdak aan bij de gemeente nabij Amsterdam waar zij de afgelopen periode hebben verbleven. Daniela zit hier inmiddels een aantal maanden op een school waar ze het naar haar zin heeft. De gemeente screent de situatie en geeft aan dat moeder zelfredzaam is. De advocaat zegt hier over: *“Nou dat denk ik niet maar zij zeggen: geen psychiatrische problematiek of verslaving”.* De advocaat bekritiseert dat de Wmo sinds 2015 zo ingeperkt is dat *“alle normale mensen er niet onder vallen. Dan hou je dus een hele groep mensen over die niet onder de wet vallen en dan moeten ze noodopvang krijgen. Daar heeft de ene gemeente een heel beleid voor en de andere gemeente niet”.* De gemeente waar Daniela en

haar moeder verblijven heeft geen duidelijk beleid voor. Daniela en haar moeder krijgen opvang in hotels via tijdelijke voorzieningen terwijl er naar een oplossing gezocht wordt. Elke zes weken wordt over het al dan niet verlengen van de tijdelijke voorziening geprocedeerd en elke zes weken is er spanning over de nabije toekomst.

4.3.2. Armoede

Een eigen woning vinden lukt niet zonder hulp. De moeder van Daniela spreekt geen Nederlands en heeft geen geld om zich bij woningbouwverenigingen in te schrijven. Ze heeft sinds het voorjaar van 2020 een daklozenuitkering maar leeft samen met Daniela van 65 euro per week omdat ze onder bewind staan. Zij staan onder bewind omdat de ouders van Daniela hun huis in Limburg ver onder de nog resterende hypotheekschuld hebben verkocht toen zij naar Latijns-Amerika vertrokken. De restschuld is bij terugkeer in Nederland op de naam van de moeder van Daniela komen te staan. Van de 65 euro die zij wekelijks ontvangen moeten Daniela en haar moeder in ieder geval eten, kleding en kaartjes voor de bus naar Daniela's school zien te kopen. De gemeente heeft enige tijd nog een kleine bijdrage aan de openbaar vervoer kosten voor de school van Daniela gegeven maar een nichtje van Daniela geeft aan: *"Dat houdt de bewindvoerder nu ook weer vast. Eigenlijk alles wat er nu binnenkomt houdt de bewindvoerder vast. Tot nu toe is het gelukt om elke dag naar school te gaan, maar dan houdt ze dus heel weinig geld over voor eten."* Daniela vindt het beperkte budget soms lastig: *"Eigenlijk hebben we te weinig. Ik moet nu een laptop kopen voor school maar dat kan niet. Ik heb hem nodig om opdrachten te maken, vooral voor Nederlands, Engels en Techniek. Er zijn dingen die ik eigenlijk niet kan doen nu. Soms probeer ik een opgave of verslag op mijn telefoon te maken. Als dat niet lukt dan zeg ik tegen de docent dat ik geen laptop heb en het niet mogelijk is voor mij om huiswerk te doen. Ze zijn dan wel aardig, niet boos"*.

Daniela en haar moeder krijgen geen kinderbijslag en kindgebonden budget omdat zij niet over een woning beschikken en de moeder van Daniela (nog

niet in Nederland werkt. De advocaat legt uit: *"De SVB wil alleen kinderbijslag en kindgebonden budget geven als je werkt of een woning hebt. Alle mensen die geen woning hebben krijgen het dus niet. Terwijl echt een deel bestaansminimum in kindgebonden budget zit"*. De advocaat heeft geprocedeerd om kindgebonden budget en kinderbijslag te krijgen maar dit is afgewezen. Een beroep tegen de uitspraak loopt nog. In dat beroep voert de advocaat aan dat kindgebonden budget en kinderbijslag niet aan het hebben van een woning of werk gekoppeld zou moeten zijn, vooral nu er een woningtekort is. *"Er is wel echt een tekort aan inkomen. Kindgebonden budget voor een tiener is best veel geld en dat mis je nu."*

4.3.3. Stress

Er wordt gezocht naar een oplossing voor Daniela, zonder onderdak aan moeder te hoeven bieden. De advocaat vertelt dat de gemeente hier direct over communiceert met Daniela: *"Ze gingen de hele tijd met Daniela praten omdat die Nederlands kan. Dat vond ik niet ok. Ze stuurden appjes naar Daniela van: 'Hebben jullie al gekozen: een pleeggezin of zelfiets verzinnen?' En toen wilden ze haar op een vliegtuig zetten. Het is vader in het buitenland of een pleeggezin, maar een pleeggezin betekent een jeugdzorginstelling als je twaalf bent. Deze keuze legde ze steeds op de whatsapp voor aan Daniela"*. Daniela maakt zich zorgen: *"Ik was heel bang dat ik weg moest bij mijn moeder. Ik was heel bang daarvoor. In die periode werden mijn cijfers op school lager en lager. Er was zoveel stress. Ik moest in Nederland naar een plek voor jongeren die dakloos zijn, naar pleegzorg, en mijn moeder moest dan op straat. Uiteindelijk is dat niet gebeurd. De medewerker van de gemeente hield op"*. Een nichtje vertelt: *"Er was echt een tijdje dat ze de situatie niet goed aan kon. Dat merkte je aan haar. Ze wilde alleen maar opgesloten zitten in huis, alle lichten uit, niks doen. Als we vroegen of ze iets wilde doen dan zei ze: nee. Dat is nu nog een beetje zo maar er begint verandering in te komen beetje bij beetje."*

De advocaat is kritisch over de directe communicatie met de dan 13-jarige Daniela evenals over de oplossingen die voor haar dakloosheid geboden worden. De gemeente stuurt aan op scheiding van moeder en dochter. Als de

advocaat bang is dat Daniela daadwerkelijk op een vliegtuig naar haar vader in het buitenland wordt gezet, schakelt zij de Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam in.

4.3.4. De Gemeentelijke Kinderombudsman grijpt in

De Gemeentelijke Kinderombudsman blikt terug op het moment dat zij betrokken raakte en vertelt: *“De gemeente zei: ja het kind gaan we echt niet op straat zetten dus we zorgen wel voor een woonplek voor Daniela, maar dat doen we niet voor de moeder. En daar heb ik toen als ombudsman echt dwars gelegen. Daar heb ik gezegd: dat is in strijd met IVRK en dat willen jullie als gemeente helemaal niet op je geweten hebben. Want de band tussen Daniela en haar moeder is goed. Er zijn geen objectieve redenen waarom Daniela niet bij haar moeder op zou moeten groeien. Je moet opvang voor beiden zoeken”*. De Gemeentelijke Kinderombudsman zoekt contact met hoge ambtenaren binnen de gemeente: *“Ik erkende dat deze moeder weliswaar redelijk goed in staat was voor zichzelf en Daniela te zorgen, dus dat ik best begreep dat ze haar zelfredzaam achten, maar dat dat niet afdeed aan het recht van Daniela om bij haar moeder op te groeien. En aangezien de gemeente al had erkend dat Daniela een dak boven haar hoofd nodig had, hoefde ik eigenlijk alleen maar op de betreffende artikelen uit het IVRK te wijzen om deze wat hogere ambtenaar ook zover te krijgen dat hij zich er bij neerlegde dat dat dus ook verdere hulp voor moeder bij het vinden van een woning betekende”*.

Het ingrijpen van de Gemeentelijke Kinderombudsman zorgt ervoor dat de situatie van Daniela en haar moeder stabiel wordt. Via de gemeente krijgt moeder inmiddels ondersteuning bij het zoeken naar een woning door een Spaanssprekende maatschappelijk werker. Ook heeft de gemeente inschrijfkosten bij zeven woningbouwverenigingen in verschillende delen van Nederland vergoed. Er is zoveel vraag om woningen in de omgeving van Amsterdam dat Daniela en haar moeder ook in andere delen van Nederland op sociale huurwoningen reageren. Tijdens de zoektocht mogen Daniela en haar moeder in een hotelkamer blijven. Een nichtje vertelt dat het Daniela goed doet dat ze weet

dat zij en haar moeder voorlopig in dit hotel kunnen blijven: *“Dat is bij haar een groot pijnpunt geweest, dat ze geen vastigheid had”*. Er wordt niet langer aangestuurd op vertrek van Daniela naar een pleeggezin, jeugdzorginstelling of haar vader in het buitenland. Ondertussen blijft de financiële situatie nijpend. Zij staan nog steeds onder bewind, leven van 65 euro per week en ontvangen geen kinderbijslag en kindgebonden budget. Daniela heeft inmiddels wel een eigen contactpersoon bij de gemeente aan wie zij heeft laten weten dat zij een laptop, winterkleding en een regenjas nodig heeft. Ze hoopt dat deze spullen via de gemeente geregeld kunnen worden.

4.3.5. De toekomst

Daniela vertelt dat het momenteel beter met haar gaat omdat haar situatie rustiger is. In vergelijking met de afgelopen jaren geeft ze haar leven nu een 8. *“We hebben geen woning maar we weten wel zeker dat we samen in dit hotel moeten blijven. Nu deel ik één kamer met één tweepersoonsbed met mijn moeder. Ik wil graag mijn eigen plek, mijn eigen kamer, maar voorlopig is het goed”*. Ze zou eens met de overheid willen praten om te laten weten hoe moeilijk het is om met zo weinig geld rond te komen. Aan jongeren in een vergelijkbare positie zegt ze: *“Blijf sterk, blijf hopen, alles kan goedkomen”*.

Op het moment dat Daniela en haar moeder een eigen woning hebben, krijgen zij ook kinderbijslag en kindgebonden budget. Alleenstaande ouders kunnen bovenop het kindgebonden budget ook aanspraak maken op de alleenstaande ouderkop van 275 euro per maand voor één kind. De toekenning van deze alleenstaande ouderkop aan Daniela en haar moeder kan te zijner tijd lastig worden aangezien moeder niet kan bewijzen dat zij in Latijns-Amerika van vader is gescheiden en dus dat zij alleenstaand ouder is. Het is in haar land van herkomst momenteel zo onrustig dat ze de scheidingspapieren niet toegestuurd kan krijgen. In Nederland heeft zij inmiddels een nieuw verzoek tot scheiding ingediend. De alleenstaande ouderkop zal naar verwachting niet worden uitbetaald zolang de scheiding van ouders niet bevestigd is en ook niet met terugwerkende kracht worden uitgekeerd.

4.3.6. Reflectie

De advocaat van het gezin van Daniela draagt verschillende punten van kritiek aan in reflectie op deze zaak. Ten eerste communiceert de gemeente direct met Daniela over onderwerpen die stress en angst bij haar oproepen namelijk: kies je een instelling of vertrek naar jouw vader in het buitenland? Communiceren met kinderen om inzicht in hun behoeften te krijgen moedigt zij aan maar hen als tolk gebruiken waardoor zij alle ontwikkelingen ongefilterd meekrijgen niet. Een tweede hiermee samenhangend punt van kritiek is dat focus op deze twee opties laat zien dat het normaal wordt geacht om een moeder en kind van elkaar te scheiden. Ten derde bekritiseert de advocaat dat de Wmo nu zeer beperkt wordt uitgelegd. Hierover zegt de advocaat: *"Nu de wet zo beperkt wordt uitgelegd heb je weinig rechtsbescherming omdat alle mensen die niet psychisch gestoord zijn niet onder de Wmo vallen"*. Hierdoor zijn kinderen als Daniela (en Issa) en hun familie afhankelijk van gemeentes en de mate van ondersteuning die zij bieden. Een vierde hiermee samenhangend punt is dat gemeentes volgens de advocaat veelal verontwaardigd zijn als remigranten hen om ondersteuning vragen: *"Why me? Wat doe je hier? Vanuit een soort inherent probleem van regio binding wat altijd wel heeft gespeeld bij opvang. Elke stad denkt: wij hebben er te veel."* De Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam geeft aan dat begeleiding van remigranten bij het zoeken naar een woning landelijk geregeld zou moeten worden. *"Er zou een landelijk meldpunt moeten komen en dan zou de Staat der Nederlanden moeten bedenken of ze dit soort gezinnen over verschillende gemeentes gaan verdelen of hoe ze het verder aanpakken"*. Dergelijke begeleiding zou los van de Wmo geboden moeten worden. In een onderzoek naar oplossingsrichtingen voor zelfredzame remigranten gezinnen met minderjarige kinderen die dakloos zijn (of dreigen te worden) concluderen Jansen, Geuzebroek en Terpstra (2020) in lijn met deze suggestie van de Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam dat spreiding van remigranten gezinnen onder gemeenten in Nederland op basis van maatwerk de beste oplossing is, los van de vraag of zij onder de Wmo vallen. Zij beargumenteren dat een landelijke coördinatiepunt en financiële compensatie van gemeenten voor extra kosten hierbij aanvullend kunnen worden ingezet.

Evenals bij Issa valt in de zaak van Daniela op dat vooral wordt gekeken naar moeder: zij is naar Nederland gekomen zonder goede voorbereiding, zij is zelfredzaam, zij werkt niet goed mee met de gemeente. Hier over zegt de advocaat: *"Als je de hele tijd zegt dat ouders zelfredzaam zijn dan kijk je niet naar het kind. Terwijl als ze echt hadden gekeken naar Daniela: Gaat zij het redden? En niet in theorie maar in het echt. Dan had ze die kinderbijslag, kindgebonden budget en opvang ook gekregen."* Zij pleit voor het opheffen van het Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK. *"Dan zijn ze verplicht om ook het recht van Daniela te testen en niet alleen van moeder"*. Ook de Gemeentelijke Kinderombudsman van Amsterdam is van mening dat het opheffen van het voorbehoud op art. 26 IVRK kinderen in de situatie van Daniela zou helpen. *"Als het voorbehoud er niet zou zijn dan zou je als kind rechtstreeks een beroep kunnen doen op de gemeente voor meerdere voorzieningen (zoals de laptop die Daniela voor school nodig heeft) en dan ook meteen een beroep kunnen doen op de artikelen waaruit blijkt dat het de voorkeur verdient als kinderen bij hun ouders opgroeien. Samen met de verzorgende ouder kan een kind dan een beroep doen bij de gemeente op basis van de Wmo voor een opvangplek. Of voor een woonplek. Die route zie ik juridisch wel als mogelijkheid"*.

5 Praktische implementatie van art 26 IVRK in het buitenland

Nederland heeft als enige land ter wereld een voorbehoud gemaakt bij artikel 26 IVRK dat ieder kind het recht geeft om de voordelen te genieten van de voorzieningen van sociale zekerheid. De wijze waarop praktisch invulling wordt gegeven aan artikel 26 IVRK is onderzocht in een drietal landen, namelijk Denemarken, Malta en Spanje.³⁹

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op Denemarken, omdat de werkwijze in Malta en Spanje geen concrete aanknopingspunten biedt voor het Nederlandse beleid. In paragraaf 5.1 staan we kort stil bij de inzichten uit Malta en Spanje (in Bijlage 1 staat een beschrijving van de situatie in Spanje en Malta). In paragraaf 5.2 wordt weergegeven op welke wijze praktisch invulling wordt gegeven aan art. 26 IVRK in Denemarken. We sluiten af met een korte reflectie in paragraaf 5.3.

5.1. Spanje en Malta

Uit het onderzoek naar de rol van art. 26 IVRK in Spanje en Malta komt naar voren dat het recht van kinderen op toegang tot sociale zekerheid niet direct wordt gekoppeld aan een individueel recht: het kind als *'rightholder'*. Het belang van art. 26 IVRK betreft de toegang tot sociale zekerheid.

39 Met dank aan Sara Wijnoogst die hier een bijdrage aan heeft geleverd.

In Spanje is sprake van een monistisch stelsel, waardoor art. 26 IVRK rechtstreekse doorwerking heeft. In hoeverre artikel 26 IVRK in nationale en regionale regelingen is geïncorporeerd was voor de onderzoekers niet te achterhalen. Wel blijkt dat minderjarige kinderen geen zelfstandig recht hebben op sociale zekerheid: dit loopt altijd via de ouders. Ook het VN-Kinderrechtencomité richt zich in Spanje niet op een eigen recht van kinderen op sociale zekerheid, maar op het versterken van de toegang tot familie-uitkeringen om de armoede, sociale uitsluiting en ongelijkheid tegen te gaan.

Malta heeft een dualistisch systeem, en de Maltese wetgeving staat boven de internationale wetgeving. In 2001 heeft Malta het voorbehoud op art. 26 IVRK opgeheven. Momenteel is in Malta een wetgevingstraject gaande om art. 26 IVRK te incorporeren in de Maltese wetgeving. Uit de interviews komt naar voren dat hierbij niet zozeer het zelfstandige recht van kinderen op sociale zekerheid voorop staat: ook hier gaat het vooral om voorzieningen waar via de ouders toegang tot is, of via een vervanger van de ouders als deze ouders de uitkering/toeslag niet aan het kind besteden. De toekomst zal leren of de Maltese wetgeving kinderen als *'rightholder'* definieert.

5.2. Denemarken

Denemarken kent een dualistisch stelsel. Internationale verdragen werken daardoor niet direct door, maar moeten worden omgezet in Deens nationaal recht. In 1991 is het IVRK door Denemarken als één van de eerste landen geratificeerd, maar het is destijds niet volledig geïncorporeerd.⁴⁰ Hierdoor is Denemarken wel gebonden aan het IVRK, maar hebben de bepalingen van het verdrag geen directe werking. De Deense wetgever achtte het niet noodzakelijk

40 Vooralsnog heeft Denemarken alleen het EVRM volledig geïncorporeerd.

om de nationale wet aan te passen, aangezien de Deense wet grotendeels in overeenstemming zou zijn met het verdrag en het bovendien mogelijk is om een beroep te doen op het verdrag.⁴¹

Verdere omzetting van het verdrag vindt (versnipperd) plaats door middel van wetwijzigingen, beleid of rechterlijke uitspraken.⁴² Bij nieuwe wetwijzigingen houdt de wetgever rekening met het IVRK, zodat nationale wetgeving hiermee in lijn is. Voor het overige zou sprake zijn van 'normatieve naleving'.⁴³ Indien de Deense (nationale) wet niet in overeenstemming is met een bepaling uit het IVRK, zijn in de rechtspraak twee ongeschreven regels van toepassing. De eerste regel is '*the rule of interpretation*', hetgeen betekent dat Deense wetgeving geïnterpreteerd moet worden in overeenstemming met de internationale verplichtingen. De tweede regel is '*the rule of assumption*', die rechters de mogelijkheid geeft om aan te nemen dat de intentie bij het maken van de wet was om overeenstemming te bereiken met de internationale verplichtingen, tenzij het parlement zich specifiek anders over het betreffende onderwerp heeft uitgesproken.⁴⁴ Uit deze regels volgt dat bij een botsing tussen nationaal en internationaal recht, het nationale recht moet worden uitgelegd in overeenstemming met het IVRK.

Sinds de ratificatie van het verdrag is de vraag of het verdrag volledig geïncorporeerd moest worden verschillende keren aan de orde geweest in het parlement. Dit is telkens verworpen, omdat het parlement ervan overtuigd is dat het Deense recht in overeenstemming is met het verdrag en incorporatie om die reden symboolpolitiek zou zijn.⁴⁵

41 Mørk & Lindholm (2020), p. 52-53. In de praktijk wordt regelmatig een beroep gedaan op art. 3 IVRK (zie voor voorbeelden pag. 56).

42 Jørgensen 2011, p. 840.

43 Mørk & Lindholm (2020), p. 52-53.

44 Schultz Jørgensen (2011), p. 842.

45 Mørk & Lindholm (2020), p. 55.

Na de ratificatie van het IVRK werd de onafhankelijke *Børnerådet* (Nationale Kinderraad) in het leven geroepen om de rechten van kinderen te waarborgen, informatie te verzamelen over de positie van kinderen in Denemarken, en om de overheid (on)gevraagd van advies te voorzien, al dan niet met inbreng van kinderen zelf.⁴⁶ Sinds 2012 is er tevens een extra 'kamer' binnen de nationale ombudsman, die speciaal toeziet op klachten van of namens kinderen.⁴⁷

5.2.1. Incorporatie van art 26 IVRK?

Uit de interviews met de wetenschappers blijkt dat de nationale wetgeving ten aanzien van het sociale zekerheidstelsel niet beïnvloed lijkt door het IVRK. Er is volgens de wetenschappers geen referentie gemaakt naar art. 26 IVRK in de parlementaire geschiedenis. Zoals uit de inleiding blijkt, is de veronderstelling van de politici dat de Deense wet aan het IVRK voldoet.

5.2.2. Algemene regels sociale zekerheid

Het uitgangspunt in Denemarken is dat ouders hun kinderen moeten verzorgen en in het nodige moeten voorzien.⁴⁸ In de Deense grondwet is vastgelegd dat, indien een ouder niet in zijn of haar eigen onderhoud kan voorzien, noch in dat van de kinderen, zij een afdwingbaar recht hebben op bijstand van de overheid.⁴⁹ Hoewel hierin geen leeftijdsgrens is opgenomen, blijkt uit de sociale zekerheidswet dat ouders recht hebben op een uitkering indien zij niet voor zichzelf en hun minderjarige kinderen kunnen zorgen.⁵⁰ Met andere woorden, kinderen hebben op grond van de wet in beginsel geen zelfstandig recht op bijstand. Dit werd in 2005 bevestigd in een hoger beroepszaak, waarin het hof

46 <https://www.boerneraadet.dk/english>.

47 <https://boernekontoret.ombudsmanden.dk>.

48 Klausen (2020), p. 249-251.

49 Art. 75 lid 2 Deense Grondwet.

50 Art. 2 Lov om aktiv socialpolitik (Wet inzake actief social beleid).

bepaalde dat een 17-jarig zwanger meisje dat bij de vader van het kind woonde, geen individueel recht op bijstand had. Het voornaamste argument was dat zij nog geen 18 jaar was.⁵¹

In de literatuur is het standpunt dat een kind afhankelijk is van zijn of haar ouders sterk bekritiseerd. Volgens Jørgensen zou het niet meer van deze tijd zijn dat kinderen een afgeleid recht hebben, aangezien kinderen steeds vaker gezien worden als 'rightholders'.⁵² Zij vraagt zich, net als Klausen, af welke verantwoordelijkheid de Deense staat heeft ten aanzien van kinderen, indien iemand zijn verzorgingsplicht niet nakomt, bijvoorbeeld een ouder jegens een kind.⁵³ Zij trekken daarbij een parallel met gehuwden die in beginsel evenmin een recht op (volledige) bijstand hebben, omdat hun partner een verzorgingsplicht ten aanzien van diegene heeft. Dit leidde in de praktijk tot problemen voor met name nog gehuwde vrouwen bij wie de partners hen niet meer financieel ondersteunen, terwijl zij bijvoorbeeld slachtoffer waren van geweld door deze partner en op zichzelf gingen wonen. De beroepsinstantie oordeelde (mede naar aanleiding van een eerder debat in het parlement) dat de staat in dergelijke gevallen, waarin de partner zijn of haar verplichting niet nakomt, een verantwoordelijkheid heeft om bijstand te verlenen.⁵⁴ De staat heeft vervolgens mogelijkheden om de verleende bijstand te verhalen op de onderhoudsplichtige.⁵⁵

Meer specifiek betekent het voorgaande dat burgers vanaf 30 jaar aanspraak kunnen maken op (algemene) bijstand, indien zij niet zelf in hun onderhoud kunnen voorzien. De hoogte van deze bijstand is onder andere afhankelijk

van de vraag of er een zorg is voor kinderen. Voor burgers jonger dan 30 jaar bestaan er verschillende soorten uitkeringen (algemene bijstand of onderwijsbijstand). De hoogte en vorm is onder andere afhankelijk van de vraag of iemand een beroepsopleiding afgerond, alleenstaande ouder is, en thuis- of uitwonend is.⁵⁶

In Denemarken hebben kinderen een leerplicht tot de 9^{de} klas (14-15 jaar). Jongeren en jongvolwassen die daarna onderwijs volgen, hebben in beginsel geen recht op algemene bijstand, maar op een onderwijsuitkering.⁵⁷ Kinderen die de 9^{de} klas hebben afgerond, maar nog geen 18 zijn, hebben echter geen zelfstandig recht op een onderwijsuitkering.⁵⁸ Minderjarigen die nog leerplichtig zijn vallen noch onder de algemene bijstand, noch onder de onderwijsbijstand.⁵⁹ Hoewel minderjarigen in beginsel een afgeleid recht hebben, omdat hun ouders een verzorgingsplicht hebben, is het op grond van parlementaire geschiedenis van de sociale zekerheidswet wel mogelijk om een bijstandsuitkering toe te kennen aan minderjarigen (kinderen tot 18 jaar) die op zichzelf wonen en al enige tijd gewerkt hebben, maar vervolgens zonder werk komen te zitten.⁶⁰ Ook in deze situatie zou de staat vervolgens tot verhaal op de ouders kunnen overgaan.⁶¹

Het voorgaande betekent dat alleen als een jongere gewerkt heeft, een zelfstandig recht op bijstand kan bestaan.

51 Ankestyrelsen A-9-05.

52 Jørgensen (2010), p. 40-41. Ook in de interviews met Kirsten Ketscher, Trine Schultz en Hanne Hartoft werd dit benadrukt.

53 Jørgensen (2010), p. 39; Klausen(2020), p. 262.

54 Ankestyrelsen 36-12, in: Klausen (2020), p. 261, zie ook zaak 250-9, in: Jørgensen (2010), p. 37.

55 Art. 97 Lov om aktiv socialpolitik (Wet inzake actief social beleid).

56 Lov om aktiv socialpolitik (Wet inzake actief social beleid). Zie ook <https://bm.dk/satser/satser-for-2020/kontanthjaelp/>.

57 Art. 12 Lov om aktiv socialpolitik (Wet inzake actief social beleid).

58 Klausen (2020), p. 263.

59 Artikel 12 Lov om aktiv socialpolitik (Wet inzake actief social beleid); Ankestyrelsen A-31-00.

60 Het parlement bevestigde daarmee een uitspraak van de beroepsinstantie uit 1987 (O-76-87).

61 Klausen, p. 262.

5.2.3. Sociale zekerheid voor kinderen

Naast de algemene- of onderwijsbijstand kunnen ouders of verzorgers van minderjarigen aanspraak maken op een kinder- en jongerenuitkering (*børne- og ungeydelsen*). Tevens kunnen zij in bepaalde gevallen recht hebben op aanvullende uitkeringen, bijvoorbeeld een kindertoeslag (*børnetilskud*) en de tijdelijke kindertoeslag (*midlertidigt børnetilskud*). Hieronder wordt ingegaan op deze drie uitkeringen.

Ouders of andere verzorgers krijgen voor ieder kind onder de 18 jaar een belastingvrije kinderbijdrage. Dit is geregeld in de wet op de kinder- en jongerenuitkeringen (*Lov om en børne- og ungeydelse*). De hoogte is afhankelijk van de leeftijd van het kind en het inkomen van de ouders/verzorgers (art. 1).

De voornaamste vereisten voor het recht op een kinderbijdrage staan opgesomd in artikel 2 van de wet op kinder- en jongerenuitkeringen:

- De ouder is inwoner van Denemarken.
- De ouder moet volledig belasting betalen in Denemarken.
- De ouder heeft de afgelopen 10 jaar minimaal 6 jaar in Denemarken gewerkt of gewoond.
- Het kind is onder de 18 jaar.
- Het kind leeft in Denemarken.
- Het kind is niet getrouwd.
- Het kind is 'not supported by the public' (bijvoorbeeld niet in een weeshuis of pleeggezin).

Terwijl de kinder- en jongerenuitkering in beginsel voor ieder kind is, kan onder bijzondere omstandigheden recht bestaan op een extra toeslag. Het recht op kindertoeslag bestaat indien de ouder alleenstaand is, een meerling heeft, gepensioneerd is, onderwijs volgt, de vader onbekend is, of indien een of beide ouders zijn overleden. Daarnaast kunnen ouders een recht op een tijdelijke

kindertoeslag hebben, indien zij kinderen hebben tot 15 jaar en gekort zijn op andere (algemene) uitkeringen.⁶²

Aangezien de kinder- en jongerenuitkering, de kindertoeslag en de tijdelijke kindertoeslag bedoeld zijn voor het kind, is het niet mogelijk om hierbij schulden van ouders af te betalen. In andere woorden, schuldeisers kunnen hier geen aanspraak op maken.⁶³ Hoewel er dus wel rekening wordt gehouden met het feit dat de bijdrage voor kinderen bedoeld is, hebben kinderen geen zelfstandig recht op deze uitkeringen en toeslagen. Het zijn de ouders die een aanspraak hierop kunnen maken.

5.2.4. Directe uitbetaling aan een minderjarige

Udbetaling Danmark is de uitvoerende instantie die verantwoordelijk is voor de uitbetaling van de kinder- en jongerenuitkering en van de kindertoeslag. In beginsel geschiedt de betaling aan de moeder van het kind, tenzij de vader of iemand anders het eenhoofdig gezag heeft over het kind of een ander het kind verzorgd.⁶⁴ Uit de Wet op de kinder- en jongerenuitkeringen (*Lov om en børne- og ungeydelse*) en de wet op de kindertoeslag en voortuitbetaling kinderalimentatie (*Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag*) blijkt dat *Udbetaling Danmark* de uitkering eveneens direct aan het kind kan uitbetalen. De uitvoerende instantie kan bepalen dat de bijdrage direct aan het kind uitbetaald wordt, indien dit in het belang van het kind wordt geacht.⁶⁵ *Udbetaling Danmark* geeft aan dat in iedere zaak de concrete omstandigheden

62 Zie *Lov om et midlertidigt børnetilskud til visse forsørgere*, en <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Familieydelse-oversigt/midlertidigt-boernetilskud>.

63 Art. 7 *Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag*; art. 11 *Lov om en børne- og ungeydelse*.

64 Art. 3 *Lov om en børne- og ungeydelse*.

65 Art. 3 lid 6 *Lov om en børne- og ungeydelse*; art. 8 lid 6 *Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag*.

worden meegenomen in de bepaling of betaling direct aan het kind in zijn of haar belang is. Factoren die daarbij van belang zijn, betreffen de leeftijd van het kind (meestal ouder dan 15), het belang van het kind, en of het kind in staat is om de uitkering zelfstandig te beheren. Eveneens is van belang of het kind zelfstandig woont en of het kind nog financieel onderhouden wordt door de ouders. De financiële middelen en gewoonten (dus of er bijvoorbeeld sprake is van verkwisting) is niet van belang bij de afweging. Ondanks navraag, is het niet duidelijk geworden hoe vaak de bijdrage direct aan het kind wordt betaald. Wel is aangegeven dat in het merendeel van de gevallen het kind zelfstandig woont en niet meer onderhouden wordt door de ouders.

Een dergelijke bepaling, waarin de bijdrage direct aan het kind kan worden betaald, is niet opgenomen in de Wet op de tijdelijke kindertoeslag voor bepaalde verzorgers, mogelijk omdat dit een uitkering betreft voor verzorgers van kinderen tot vijftien jaar.

5.3. Reflectie

Uit de interviews kan worden afgeleid dat art. 26 IVRK geen rol lijkt te spelen binnen de Deense politiek en rechtspraak, aangezien hier geen verwijzingen naar worden gemaakt. Dit geldt eveneens voor de praktijk in Spanje en Malta. Minderjarigen in Denemarken, Spanje en Malta hebben op basis van de wet geen expliciet zelfstandig recht op sociale zekerheid. Of dit in Malta na het wetgevingstraject omtrent incorporatie van art. 26 IVRK wel het geval zal zijn, is niet duidelijk.

In Denemarken hebben ouders in beginsel een onderhoudsplicht voor hun kinderen, en zijn de sociale voorzieningen voor ouders daarop afgestemd. Op grond van de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie is er in het verleden wel een uitzondering gemaakt voor een specifieke groep minderjarigen, namelijk de kinderen die op zichzelf wonen, al een periode gewerkt hebben en dus in hun eigen onderhoud voorzagen, maar dit niet langer kunnen.

Dit is een uitzonderlijke situatie. Hoewel kinderen geen zelfstandige aanspraak kunnen maken op het recht op sociale zekerheid, bestaat er wel een wettelijke regeling op grond waarvan een uitkering direct aan de minderjarige kan worden uitbetaald, indien dit in het belang van het kind is. De vraag of er een recht op sociale zekerheid bestaat, is in deze gevallen nog steeds afhankelijk van de situatie van de ouders.

6 Samenvattende conclusie

Uit de tekst van artikel 26 IVRK kan worden afgeleid dat kinderen een direct recht hebben op sociale zekerheid. Precies om deze reden heeft Nederland een voorbehoud gemaakt: om te voorkomen dat rechters de tekst zo zouden interpreteren dat een kind een zelfstandig recht op sociale zekerheid heeft. De Nederlandse regering is van mening dat het recht van kinderen op sociale zekerheid voldoende gewaarborgd is door implementatie van artikel 27 IVRK (recht op een toereikende levensstandaard) en door uitkeringen die ten goede komen aan de familie. Het Verwey-Jonker Instituut en Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) van de Universiteit Utrecht onderzochten wat het Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK betekent. De hoofdvraag van dit onderzoek was: *Wat betekent het Nederlandse voorbehoud op artikel 26 IVRK voor kinderen in de praktijk en op welke wijze geven andere landen praktische invulling aan artikel 26 IVRK?*

Het onderzoek naar de praktische implicaties van het voorbehoud op Nederlandse kinderen laat zien dat minderjarigen afhankelijk zijn van hun ouders om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen van sociale zekerheid. Voor de meeste Nederlandse kinderen is dit geen probleem: zij wonen thuis met hun ouder(s). De afhankelijkheid van ouders zorgt er echter voor dat een aantal groepen Nederlandse kinderen onvoldoende kunnen genieten van de voordelen van sociale zekerheid. We onderscheiden daarbij acht groepen, die zijn onder te verdelen in drie categorieën: ten eerste, kinderen die (bijna) geen contact met hun ouders hebben, ten tweede kinderen die geen toegang tot voorzieningen hebben door de situatie van hun ouders, ten derde, kinderen van ouders die de sociale voorzieningen bestemd voor kinderen niet in hun kinderen investeren.

Kinderen die (bijna) geen contact met hun ouders hebben:

1. *Kinderen in een instelling.* Als een kind met een voogdijmaatregel of onder-toezichtstelling in een instelling woont dan moeten de ouders aan kunnen tonen dat zij minstens 433 euro per kwartaal aan hun kind besteden om het recht op kinderbijslag te behouden. Als ouders deze kosten niet aan kunnen tonen dan kunnen zij geen aanspraak op kinderbijslag maken. In deze gevallen kan een kind, de instelling waar het verblijft of een eventuele jeugdbeschermer (waar een kind onder voogdij of toezicht staat) ook geen aanspraak op kinderbijslag maken. Tegelijkertijd geven instellingen niet altijd zak- en kleedgeld aan kinderen die met een ondertoezichtstelling of voogdijmaatregel in een residentiële instelling verblijven. Dit heeft tot gevolg dat deze kinderen geregeld tussen wal en schip vallen en geen geld tot hun beschikking hebben.
2. *Kinderen met een getroebleerde relatie met ouders.* Sociale voorzieningen ten behoeve van kinderen worden aan de ouders uitbetaald. Als kinderen geen goede relatie met hun ouders hebben en voor hun achttiende het huis verlaten dan komen deze sociale voorzieningen niet altijd alsnog bij de kinderen terecht.

Kinderen wiens ouders in een situatie zitten waardoor er voorzieningen ontbreken:

3. *Kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland.* De Koppelingswet bepaalt dat mensen zonder verblijfsstatus geen uitkeringen en voorzieningen kunnen ontvangen, en dat een Nederlander die met iemand zonder verblijfsstatus samenwoont of getrouwd is, minder of geen aanspraak kan maken op verschillende sociale voorzieningen. Kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland hebben als

gevolg onvoldoende toegang tot onder meer bijstand, kinderbijslag, kindgebonden budget, alleenstaande ouderkop en kinderopvangtoeslag

4. *Dakloze kinderen of families.* Dakloosheid kan onder meer volgen op remigratie, schuldenproblematiek, psychiatrische problematiek, gezondheids- en relatie problemen. Dakloze mensen staan in principe niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Hierdoor hebben zij geen recht op een uitkering en ontvangen geen toeslagen. Een briefadres kan uitkomst bieden omdat het inschrijving in de BRP waarborgt. Het aanvragen van een briefadres is echter tijdsintensief en aanvragen worden niet altijd toegekend. Kinderen uit dakloze gezinnen lopen hierdoor sociale voorzieningen mis en dreigen soms van ouders gescheiden te worden.
5. *Kinderen met een feitelijk alleenstaande ouder.* Als een huwelijk vanwege religieuze redenen niet ontbonden kan worden of één van de ouders (meestal de vrouw) vlucht voor huiselijk geweld maar in de BRP nog als partner staat aangemerkt, zijn ouders soms op papier nog getrouwd of samenwonend, terwijl zij feitelijk alleenstaand zijn. Deze feitelijk alleenstaande ouders kunnen geen aanspraak maken op éénoudertoeslagen zoals de alleenstaande ouderkop. In deze situatie lopen kinderen essentiële toeslagen mis.
6. *Kinderen met ouders die worden gekort op hun uitkering.* Ouders worden soms gekort op hun uitkering vanwege (verdenking van) fraude, schulden of het weigeren te participeren. Kinderen in deze gezinnen lijden onder het beperkt budget.
7. *Kinderen van ouders met beperkte cognitieve capaciteiten of analfabetisme.* Sommige ouders zijn niet in staat om sociale voorzieningen aan te vragen vanwege beperkte cognitieve capaciteiten, analfabetisme of het niet machtig zijn van de Nederlandse taal. Deze ouders hebben weliswaar recht op sociale voorzieningen maar krijgen dit zonder aanvraag niet uitbetaald. Hierdoor komen sociale voorzieningen niet bij kinderen terecht.

Kinderen van ouders die sociale uitkeringen niet in hun kinderen investeren:

8. *Kinderen van ouders die voorzieningen voor kinderen niet in hun kinderen investeren.* Ouders besteden sociale voorzieningen zoals kinderbijslag en kindgebonden budget niet altijd aan hun kinderen. In sommige gevallen wordt dit geld besteed aan een drank- of gok verslaving. In andere gevallen wordt het (al dan niet noodgedwongen) uitgegeven aan boodschappen, een televisie of auto. Sociale voorzieningen gericht op het (deels) vergoeden van de kosten van kinderen komen dan niet bij kinderen terecht.

In alle deze gevallen kunnen Nederlandse kinderen onvoldoende genieten van sociale voorzieningen door de afhankelijkheid van hun ouders. Dit leidt tot schrijnende situaties van Nederlandse kinderen die opgroeien in armoede. Dit is ook het geval voor Jayden, Issa en Daniela. In dit rapport zijn hun verhalen opgetekend.

Jayden verblijft met een voogdijmaatregel in een residentiële instelling. De vijftienjarige jongen krijgt geen zak- en kleedgeld. In de instelling waar hij nu verblijft, wordt dit niet aan jongeren gegeven omdat de instelling er van uitgaat dat ouders de financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen dragen. De ouders van Jayden verblijven echter in het buitenland, ontvangen geen kinderbijslag, hebben de financiële middelen niet om hem te ondersteunen en onderhouden beperkt contact met hem. Jayden heeft hierdoor zo goed als geen geld tot zijn beschikking. Zijn kleding is vaak te klein. Ook vertelt hij dat zijn telefoon gemaakt moet worden. Nu valt de batterij uit als hij een half uur buiten is en het beeldscherm zit vol barsten waardoor hij zijn moeder niet goed kan zien als zij eens beeldbelt. Zijn laptop doet het ook niet meer terwijl hij daar op graag weer eens naar foto's van vroeger, Netflix en muziekvideo's zou kijken. Voor kleding en deze reparaties is eigenlijk geen geld. Het niet krijgen van zak- en kleedgeld zorgt volgens de voogd van Jayden voor nog meer problemen: Jayden kan niet om leren gaan met geld en heeft de afgelopen weken een aantal keer iets gestolen. Als Jayden zelf kinderbijslag zou kunnen ontvangen, en de

instelling dit samen met hem zou kunnen beheren, dan zou in de basisbehoefte van Jayden voorzien kunnen worden. Ook zou het volgens zijn voogd en mentor goed zijn voor zijn eigenwaarde.

Issa beschikt evenals zijn broers, zussen en ouders over de Nederlandse nationaliteit en is hier opgegroeid. Als Issa twaalf is vertrekt het gezin voor enige tijd naar Engeland. Anderhalf jaar later keert hij samen met zijn moeder, broers en zussen terug naar Nederland als zijn vader geweld tegen hen begint te gebruiken. Zij vragen de gemeente waar zij altijd gewoond hebben om op grond van de Wmo onderdak te bieden. De aanvraag wordt afgewezen en het gezin raakt dakloos. Als hun sociale netwerk is uitgeput, verblijven zij bij vreemden, soms via voorlopige voorzieningen in vakantiewoningen en ook één nacht op straat. De eerste maanden in Nederland wordt geen leefgeld of bijstand aan het gezin van Issa verstrekt. Zij leven van de voedselbank en hebben met regelmaat niet genoeg te eten. Issa en zijn minderjarige zussen dreigen bij moeder weggehaald te worden omdat er zorgen zijn over het gebrek aan onderdak. Na twee jaar zwerven, lukt het moeder om voor een aanzienlijke prijs twee kamers te huren om de dreiging af te wenden dat de kinderen uit huis worden geplaatst. Het gezin ontvangt inmiddels sociale voorzieningen maar besteedt deze aan de huur van de twee kamers. Door de hoge huur blijft er bijna geen geld voor eten, kleding, schoolspullen en openbaar vervoer over. Issa vertelt dat hij nog één broek heeft die een beetje past. Er is niet voldoende voedsel om meer dan twee keer per dag te eten. Als er geen eten is dan gaat hij slapen. Twee zussen van Issa hebben last van paniekaanvallen en andere ziektes als gevolg van de stress.

Daniela wordt in Limburg geboren uit het huwelijk van haar Nederlandse vader en Latijns-Amerikaanse moeder. Als Daniela vijf is, besluit het gezin om in het land van herkomst van moeder te gaan wonen. Na een aantal jaar eindigt de relatie en vertrekt vader. Als de situatie in het land verslechtert besluit ook de moeder van Daniela om samen met haar dochter naar Nederland terug te keren. Daniela heeft de Nederlandse nationaliteit, haar moeder heeft verblijfsrecht

in Nederland, haar Nederlandse vader blijkt niet meer in Nederland te wonen. Net als het gezin van Issa vragen Daniela en haar moeder op grond van de Wmo onderdak aan. Dit doen zij bij de gemeente waar zij enige tijd bij familie hebben kunnen verblijven en waar Daniela inmiddels op school zit. Ook deze aanvraag wordt afgewezen. Daniela en haar moeder krijgen opvang in hotels via tijdelijke voorzieningen. Ze delen één hotelkamer met één hotelbed. Een eigen woning vinden, lukt niet zonder hulp. De moeder van Daniela spreekt geen Nederlands en heeft geen geld om zich bij woningbouwverenigingen in te schrijven. Ze heeft sinds het voorjaar van 2020 een daklozenuitkering maar leeft samen met Daniela van 65 euro per week omdat ze onder bewind staan nadat een schuld, resterend uit de eerdere periode in Nederland, na de terugkeer op naam van moeder is komen te staan. Het gaat lange tijd niet goed met Daniela. Ze is bang dat ze naar haar vader in het buitenland of naar een instelling zal worden gestuurd als zij en haar moeder geen onderdak vinden. Ze wil bijna niet naar buiten en haar schoolprestaties dalen. Na ingrijpen van de gemeentelijke kinderombudsman mogen Daniela en haar moeder voorlopig in een hotel blijven en ontvangen zij hulp bij de zoektocht naar een woning. Zij ontvangen nog geen kinderbijslag en kindgebonden budget omdat zij niet over een woning beschikken en de moeder van Daniela (nog) niet in Nederland werkt. Van de 65 euro die zij wekelijks ontvangen, moeten Daniela en haar moeder eten, kleding en kaartjes voor de bus naar Daniela's school zien te kopen. Daniela vertelt dat zij eigenlijk een laptop nodig heeft om schoolopdrachten te kunnen maken. Ze verlangt naar een eigen plek met haar moeder waar ze altijd mag blijven en een eigen kamertje.

De ervaringen van Jayden, Issa en Daniela laten zien dat zij in grote armoede leven. Advocaten en hulpverleners pogen kinderen die met armoede te maken krijgen, te ondersteunen om hun niveau van sociale zekerheid te verbeteren. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 24 januari 2006 waarbij een gemeente kinderbijstand aan drie minderjarige kinderen toekent, wordt bijvoorbeeld ingezet in procedures bij de gemeente. Deze uitspraak biedt mogelijkheden in de praktijk maar is niet gemakkelijk om hiermee een voorziening

bij de gemeente voor elkaar te krijgen. Advocaten krijgen geen financiering voor het toelichten van een aanvraag en niet alle advocaten zijn op de hoogte van deze uitspraak. Advocaten geven aan dat het opheffen van het voorbehoud op artikel 26 IVRK de kans vergroot om iets te bereiken voor deze minderjarigen.

De vraag is echter, gezien de commentaren bij het IVRK en de bevindingen in het buitenland, of het opheffen van het voorbehoud op art. 26 IVRK het recht op sociale zekerheid voor kinderen daadwerkelijk verbetert.

Uit de commentaren bij het IVRK komt naar voren dat kinderen zeer zelden de directe rechthebbenden zijn in nationale wetgeving en beleid, of er nu wel of geen voorbehoud is gemaakt op artikel 26 IVRK. De focus is met name gericht op sociale zekerheid voor huishoudens, en minder op individuele kinderen. Ook het VN-Kinderrechtencomité legt in eerste instantie de nadruk op de verplichting om effectieve rechtsmiddelen te waarborgen en is minder gericht op de mogelijkheid voor kinderen om een zelfstandig beroep te doen op artikel 26 IVRK voor de nationale gerechten. Er moeten 'child sensitive' procedures zijn voor kinderen en hun vertegenwoordigers waarbij het recht op sociale zekerheid afgedwongen kan worden.⁶⁶ Kinderen moeten 'beneficiaries' zijn van het recht op sociale zekerheid, en niet perse de 'direct right holders', zoals het geval is bij vele andere rechten van het IVRK.⁶⁷

Dit beeld wordt versterkt door het internationale gedeelte van dit onderzoek. Ten aanzien van Denemarken, Malta en Spanje is onderzocht op welke wijze zij artikel 26 IVRK hebben geïmplementeerd. In alle drie de landen hebben kinderen geen direct recht op sociale zekerheid. De wijze waarop in Denemarken

praktische invulling is gegeven aan de verplichtingen uit artikel 26 IVRK, biedt echter wel aanknopingspunten voor Nederland. Denemarken kent een dualistische stelsel. De bepalingen van het IVRK dienen dus in beginsel eerst geïmplementeerd te worden, alvorens er een beroep op kan worden gedaan. Aangezien Nederland een gematigd monistisch stelsel heeft, hebben bepalingen die niet 'een ieder verbindend zijn', waaronder bepalingen die zien op sociale zekerheid, evenals in Denemarken, geen directe werking. Zowel in Nederland als in Denemarken hebben ouders een primaire onderhoudsplicht voor hun kinderen. De staat dient in beide landen ouders te ondersteunen indien zij hier niet toe in staat zijn. Dit kan door middel van het sociale zekerheidsstelsel, waarbij in beide landen de familie centraal staat. Dat wil zeggen dat ouders eventueel recht hebben op extra voorzieningen.

Hoewel kinderen in Denemarken, net als in Nederland, op grond van de wet geen zelfstandig recht hebben op sociale zekerheid, hebben zij in bijzondere gevallen wel het recht op een directe uitbetaling. Een dergelijke bepaling ontbreekt in Nederland. Daarnaast is op grond van de jurisprudentie in Denemarken het recht van kinderen op sociale zekerheid in een uitzonderlijke situatie toegekend, namelijk indien een minderjarige zelfstandig woont en een eigen inkomen had, maar op een later moment niet meer in staat is om in een eigen inkomen te voorzien.

Passen wij de Deense alternatieven toe op de categorieën zoals in dit onderzoek geïdentificeerd, dan zou bijvoorbeeld een directe uitbetaling een uitkomst kunnen bieden voor kinderen waarbij de ouders buiten beeld zijn, dus bij kinderen in een instelling zonder contact met ouders en kinderen met een getroebleerde relatie met ouders. In deze situaties genieten de kinderen niet van de voordelen waar de ouders recht op hebben. Als kinderen als 'beneficiaries' gezien worden dan zouden zij zelf kinderbijslag moeten kunnen ontvangen en zo zak- en kleedgeld ter beschikking hebben. Mogelijk zou een directe uitbetaling als 'beneficiary' ook uitkomst kunnen bieden voor kinderen van ouders die sociale uitkeringen niet in kinderen investeren; de uitbetaling van

66 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security' in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1006.

67 M. Langford en U. Khaliq, 'Art.26 The Right to Social Security' in: J. Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, p. 1016.

kinderbijslag zou bijvoorbeeld direct aan de kinderen kunnen plaatsvinden. De autonomie van ouders om naar eigen inzicht de kinderen op te voeden kan echter in de weg staan.

Het voorgaande is een (pragmatische) oplossing voor die kinderen, waarvan de ouders wel recht hebben op sociale zekerheid, maar dit niet ten goede komt aan de kinderen. De regering heeft het voorbehoud op artikel 26 IVRK door de jaren heen verantwoord door te stellen dat het recht op sociale zekerheid voor kinderen via de ouders voldoende wordt gewaarborgd. Uit het empirische onderzoek blijkt echter dat een aantal groepen kinderen onvoldoende kunnen genieten van sociale zekerheid, omdat hun ouders hier niet (volledig) voor in aanmerking komen. Een directe uitbetaling biedt in deze gevallen dus geen uitkomst. Deze kinderen laten genieten van de voordelen van sociale zekerheid is daarom van een andere orde. Het vergt een wetswijziging van de sociale zekerheid, terwijl het toekennen van een mogelijkheid op directe uitbetaling een beleidsaanpassing kan zijn.

Het opheffen van het voorbehoud geeft het signaal dat het recht op sociale zekerheid voor minderjarige kinderen uitgangspunt is, en dat voor gevallen waar kinderen sociale zekerheid ontberen, gezocht moet worden naar concrete maatregelen, zoals directe uitbetaling aan kinderen, om te voldoen aan artikel 26 IVRK. De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde experts pleiten dan ook zonder uitzondering voor het intrekken van het voorbehoud. Echter, om alle Nederlandse kinderen te kunnen laten genieten van sociale zekerheid, is enkel het opheffen van het voorbehoud niet voldoende. Hiervoor is noodzakelijk dat de positie van kinderen die afhankelijk zijn van ouders die niet in aanmerking komen voor (volledige) sociale zekerheid wordt versterkt, mogelijk door het toekennen van een zelfstandig recht voor kinderen op sociale zekerheid.

Literatuur

Forder, C. (2013). *Peuter als bijstandsgerechtigde*. NTM-NJCM-Bull. 2013/36.

Hole, van den W., *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 26, The Right to Benefit from Social Security, 2007*.

Jong, de A. (2017). *Mag ik mijn zakgeld? Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

Jong, de A. (2019). *Krijg jij al zakgeld? Opvolging van het rapport 'Mag ik mijn zakgeld?' uit 2017. Analyse van de problematiek rondom het zak- en kleedgeld voor kinderen en jongeren die onder voogdij of met een ondertoezichtstelling in een instelling verblijven*. Den Haag: De Kinderombudsman.

Jørgensen, S. (2010), *Børn som borgere i velfærdssamfundet. Retten til egne penge, Retfærd* jaargang 33, nr. 130, p. 25-42.

Klausen, J. (2020), 'Children's Right to Public Welfare Support', in: T. Schultz, A. Mørk & H. Hartoft (red.), *Children's Rights : The Convention on the Rights of the Child in Danish Law*, København: Djøf Forlag 2020, p. 249-266.

Langford, M. en Khaliq, U. 'Art.26 The Right to Social Security', in: J. Tobin (eds), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, 2019 p. 988-989.

Mørk, A. & Lindholm, J. (2020), 'CRC Rights in Danish Law: Considerations on Methodology', in: T. Schultz, A. Mørk & H. Hartoft (red.), *Children's Rights : The Convention on the Rights of the Child in Danish Law*, København: Djøf Forlag 2020, p. 29-58.

Nationale ombudsman. (2019, 29 maart). *Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen*. Geraadpleegd van: <https://www.nationaleombudsman.nl/steeds-verder-van-huis-zeven-obstakels-waar-zelfredzame-adreslozen-tegenaan-lopen>.

Scholten, C., Aalst, M., van & Dieters, M. (2018). *Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie*. DSP Groep: Amsterdam.

Schultz Jørgensen , P. (2011), Ingrid Leth & Edith Montgomery: *The Children's Rights Convention in Denmark: A Status Report on Implementation, Early Education & Development*, 22:5, p. 839-862.

Vreeburg, E., Verheul, R. & Lagerwerf, R. (2017). *Nederlandse kinderen ontkoppeld: als de verblijfstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt*. Den Haag: de Kinderombudsman.

Bijlage 1 Praktische implementatie van art 26 IVRK in Spanje en Malta

Spanje

Spanje heeft een monistisch stelsel, zoals uitgelegd in paragraaf 1.2.3. Hierdoor worden internationale verdragen onderdeel van het rechtssysteem en hebben zij rechtstreekse doorwerking na officiële publicatie in de Spanish Official State Gazette,⁶⁸ dus na goedkeuring van het parlement. Spanje heeft in 1990 het IVRK ondertekend en geratificeerd, waardoor het op grond van artikel 96 lid 1 rechtstreekse werking heeft en private partijen het IVRK kunnen inroepen bij de Spaanse rechter. Dit wordt ten aanzien van kinderen versterkt door artikel 39 lid 4 van de Spaanse Grondwet dat bepaalt dat 'Children shall enjoy the protection provided for in the international agreements which safeguard their rights.'

Implementatie van art 26 IVRK

Spanje heeft geen voorbeholden gemaakt bij het verdrag. Na ratificatie heeft Spanje haar wetgeving aangepast en nieuwe wetten ingevoerd om zo (in ieder geval op een aantal gebieden) in overeenstemming te komen met de inhoud van

68 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-634-0207?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true#co_anchor_a822934](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-634-0207?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true#co_anchor_a822934);
Artikel 96 lid 1 Constitution Espanola.

het IVRK.⁶⁹ Volgens het OMCT (World Organization against torture) werd in ieder geval tot 2002 niet veel gebruik gemaakt van artikel 96 lid 1 in het kader van het IVRK, omdat het IVRK in die tijd niet erg bekend was. Het IVRK werd daarom vaker geïnterpreteerd als een intentieverklaring, en niet gebruikt als een juridisch instrument dat volledige rechtskracht heeft.⁷⁰ Het is de onderzoekers niet bekend hoe de huidige rechtspraak is.

Daarnaast blijkt uit gesprekken met contactpersonen uit Spanje dat het land decentraal georganiseerd is, wat meebrengt dat de sociale voorzieningen per regio sterk kunnen verschillen. De mate waarin Artikel 26 IVRK geïncorporeerd is in de regionale wetgeving, kan daarom verschillen.

Sociale zekerheid voor kinderen

Spanje kent verschillende familie-uitkeringen.⁷¹ In de eerste plaats kunnen ouders van minderjarige kinderen en pleegkinderen (of pre-adoptie kinderen) een uitkering aanvragen. Vereist is dat de ouder legaal in Spanje verblijft, een inkomen heeft onder een bepaald minimum en het kind verzorgt (in huis heeft). Indien het kind een beperking heeft van minimaal 33%, kan een hogere uitkering worden aangevraagd. De uitkering kan eveneens worden aangevraagd door ouders van meerderjarige kinderen, die een beperking hebben van 65% of meer. Het bedrag van deze uitkering ligt hoger dan die voor minderjarige kinderen.⁷² Voor zover de onderzoekers hebben kunnen achterhalen komt deze

69 Committee on the Rights of the Child, State report Spain 2017 (CRC/C/ESP/5-6).

70 <http://www.omct.org/files/2001/11/1155/spainchildren2002.pdf> (Report on the implementation of the Convention on the Rights of the Child by Spain).

71 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999>.

72 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999/44850>.

uitkering toe aan de ouders en verzorgers van de kinderen en niet aan de kinderen zelf.

Daarnaast kunnen ouders met een inkomen onder een bepaald minimum, die legaal in Spanje verblijven, aanspraak maken op een eenmalige uitkering indien zij een groot gezin hebben, alleenstaande ouder zijn, of als de moeder voor meer dan 65% beperkt is.⁷³ Deze uitkering kan aangevraagd worden voor biologische kinderen en adoptiekinderen (voor ouders van pleegkinderen is een aparte regeling van toepassing). De uitkering komt toe aan de ouders (of wettelijke verzorgers) en niet aan de kinderen zelf. Hetzelfde geldt voor een uitkering die kan worden aangevraagd in geval van een geboorte van een meerling.⁷⁴

Ten slotte bestaat er in Spanje een algemene uitkering voor onverzekerde periodes. Indien werknemers recht hebben op een speciaal verlof voor een periode van maximaal 3 jaar om voor hun kind te zorgen, kunnen ze aanspraak maken op deze bijslag. Hiervoor is vereist dat de ouder recht heeft op het verlof waarin is voorzien in artikel 46.3 van het Werknemersstatuut en de vermindering van de werkuren voor de zorg voor een minderjarige of persoon met een handicap zoals voorzien in artikel 37.5 van dat statuut.⁷⁵

Uit de geraadpleegde bronnen is niet gebleken dat kinderen een zelfstandig recht hebben op sociale zekerheid. Het Kinderrechtencomité uit in zijn laatste aanbevelingen van 2018 zijn zorgen over het feit dat de gemiddelde nationale indicatoren ten aanzien van sociale uitsluiting, armoede en ongelijkheid gestegen zijn in Spanje, terwijl het land gemiddeld minder investeert in sociale zekerheid dan andere Europese landen. Wat opvalt is dat aanbevelingen gericht

73 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999/265>.

74 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999/44880>.

75 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionUtil/44539/44999/44874>.

zijn op het versterken van (de toegang tot) familie-uitkeringen. Een eventueel eigen recht van kinderen op sociale zekerheid wordt niet genoemd.⁷⁶

Inzichten vanuit de praktijk

In Spanje is het niet gelukt om respondenten te werven voor interviews. Wel hebben we via de e-mail met verschillende personen in Spanje contact gehad over het sociale stelsel in Spanje. Het ging hierbij om

- Save the Children Spanje.
- Een advocaat voor alleenstaande minderjarige migranten.
- Iemand van organisatie Proyecto Juridico die kinderen, jongeren en gezinnen die in ernstige sociale of persoonlijke moeilijkheden verkeren, verdedigt en begeleidt.
- Een professor die zich bezighoudt met kinderrechten (professor Clara Martínez; the Director of the Chair on Child Rights at the University of Comillas in Madrid).

Op basis van deze contacten zijn een aantal inzichten opgedaan die van belang zijn om hier te vermelden.

Uit de contacten die we hebben gehad, maken we op dat de problematiek rondom alleenstaande minderjarige migranten zeer groot is. Allen wezen er op dat zij voornamelijk met alleenstaande minderjarige migranten bezig zijn, of mensen kennen die zich hiermee bezig houden. Ook Save the Children in Spanje kende vrijwel alleen mensen die zich met deze doelgroep bezighouden. Zo verdedigt en begeleidt Proyecto Juridico personen bij wie de rechten worden geschonden door marginalisatie of sociale uitsluiting. Ook deze organisatie bleek zich voornamelijk op alleenstaande minderjarige migranten te focussen.

76 Rapport CRC Committee on Spain 2018 CRC/C/ESP/CO/5-6 para 37 & 38.

Er lijkt weinig aandacht te zijn voor eventuele problematiek die speelt rondom sociale voorzieningen voor andere groepen. Zo gaf professor Clara Martínez (the Director of the Chair on Child Rights at the University of Comillas in Madrid) aan dat zij weinig wist over sociale voorzieningen voor kinderen. Proyecto Juridico gaf aan dat kinderen die geen alleenstaande minderjarige migrant zijn, aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen via de overheid. Hiervoor moeten zij als kind geregistreerd staan en onder voogdij van de betrokken regionale overheid vallen. Deze plaatselijke overheid zijn verantwoordelijk voor de bescherming van kinderen die geen familie hebben om voor hen te zorgen. Volgens Proyecto Juridico wordt de voogdij nu niet altijd effectief aangenomen en uitgevoerd, waardoor problemen ontstaan. Wij hebben hier geen verdere informatie over ontvangen.

Malta

Malta heeft een dualistisch systeem waarin de Maltese wetgeving boven de internationale wetgeving gaat. In 2001 heeft Malta – tot nu als laatste land – het voorbehoud op artikel 26 IVRK opgeheven. Alle ouders in Malta hebben volgens de drie respondenten recht op kinderbijslag tot het kind 16 jaar is. Het bedrag dat ouders ontvangen is volgens het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman afhankelijk van het inkomen van de ouders en of het gaat om een één- of tweeoudergezin. Volgens het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman zijn ook andere sociale voorzieningen geregeld, zoals gratis onderwijs, gratis transport naar onderwijs, gratis kinderopvang voor iedereen die werkt (de Kinderombudsman wil dat dit ook beschikbaar wordt voor ouders die niet werken), en maatschappelijke opvang voor ouders en hun kinderen.

Incorporatie van artikel 26 IVRK

De respondenten weten niet wat de reden is geweest dat Malta het voorbehoud heeft opgeheven. De directeur premies en uitkeringen (van het ministerie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit, gezin en kinderrechten) denkt dat

de Maltese wet mogelijk in lijn was gekomen met het IVRK, of dat er al enige toezegging was tot het veranderen van de wet, en ze het voorbehoud daarom konden terugtrekken. Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman heeft recent bij het ministerie geïnformeerd naar het type voorbehoud dat er tot 2001 was, maar niemand kon haar hierover informeren.

Het IVRK is volgens de drie respondenten nog niet geïmplementeerd in de Maltese wet. De advocaat/juridisch adviseur en het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman verwachten dat het IVRK volledig geïmplementeerd zal worden in de Maltese wetgeving, mogelijk in 2021. Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman heeft recent een onderzoek afgerond naar de verschillen tussen de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het IVRK en de Maltese wet. De Kinderombudsman wil dat het volledige IVRK wordt geïncorporeerd om de positie van kinderen te versterken en het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman geeft aan dat zij hebben begrepen dat dit zal gebeuren.

De advocaat/juridisch adviseur zegt dat er nu mogelijk nog enige verschillen zijn tussen de lokale wetgeving en het IVRK, en dat er momenteel aanpassingen worden gemaakt, zodat het IVRK in een keer kan worden overgenomen in de Maltese wetgeving. Voor zover zij weet is er nog geen wet die verwijst naar artikel 26 IVRK, maar is er wel iets over opgenomen in de Social Security Act van Malta. Zij denkt dat de incorporatie van het IVRK in de Maltese wetgeving mogelijk zo lang duurt door de wisseling van kabinetten. Ook de kritiek van burgers dat kinderen te veel empowered worden speelt volgens haar een rol. Burgers zien kinderen vaak als ongelijk aan volwassenen en zien kinderen niet als rightholder.

De directeur premies en uitkeringen geeft aan dat kinderrechten goed worden gedekt in Malta en er recent verschillende verbeteringen plaats hebben gevonden om de positie van het kind te verbeteren, zoals het verbieden van het slaan van je kind en het niet strafrechtelijk aansprakelijk stellen van jongere

kinderen. Eerst waren kinderen vanaf 9 jaar strafrechtelijk aansprakelijk en nu vanaf 14 jaar.

Interpretatie van sociale zekerheid

Kinderen in Malta kunnen op dit moment niet rechtstreeks aanspraak maken op sociale voorzieningen. De sociale voorzieningen zijn volgens het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman en de advocaat/juridisch adviseur georganiseerd via de ouders (of de alleenstaande ouder, pleegouders, adoptieouders of de instelling waar het kind woont). Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman denkt dat dit mogelijk zo is omdat kinderen tot hun 14^e niet zelfstandig een bankrekening kunnen hebben. De advocaat/juridisch adviseur geeft aan dat wanneer het IVRK wordt geïmplementeerd, er een maatregel komt zodat kinderen zelfstandig een aanvraag in kunnen dienen.

Momenteel kunnen volgens de advocaat/juridisch adviseur alleen mensen die legaal in Malta wonen (en bijvoorbeeld beschikken over een verblijfsvergunning) aanspraak maken op sociale voorzieningen voor kinderen. Zij denkt dat het recht op sociale voorzieningen is gebonden aan de status van de ouders, maar zij weet dit niet zeker. Wanneer ouders geen legale status hebben, zijn kinderen bijvoorbeeld afhankelijk van goede doelen en ondersteunende diensten van de overheid. Ouders (en kinderen) hebben in die gevallen geen recht op sociale voorzieningen voor kinderen, zoals kinderbijslag. Kinderen die wel legaal in Malta zijn, maar een illegale ouder hebben, krijgen in dat geval dus ook geen geld. Dit lijkt dan ook in strijd met artikel 26 IVRK, waarin staat dat alle kinderen recht hebben op sociale voorzieningen.

Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman en de directeur premies en uitkeringen geven aan dat er situaties zijn waarin de ouders geen geld meer ontvangen van de overheid voor hun kind, zoals wanneer het geld door de ouders wordt misbruikt en bijvoorbeeld wordt ingezet voor slechte gewoonten, zoals alcohol of drugs. In die gevallen wordt volgens hen gezocht naar een andere volwassene die het geld voor het kind kan ontvangen en

verantwoordelijk wordt voor het kind, zoals een grootouder. Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman hoopt dat de kinderbijslag in de toekomst naar 18 jaar zal gaan (is nu 16 jaar) en dat kinderen het geld zelf ontvangen. Zij vindt het belangrijk dat kinderen het geld zelf ontvangen, omdat ze dan worden gezien als 'rightholder'. *Het kind zou dit geld dan tot zijn 18^e zelf moeten kunnen besteden, zodat ouders geen misbruik kunnen maken van het geld door het aan zichzelf te besteden.* Zij kent geen zaken waarin ouders misbruik maken van het geld en hoopt dat wanneer dit wel speelt, deze kinderen de juiste wegen weten te bewandelen om hulp in te schakelen.

Juridische procedures

De respondenten geven elk aan dat zij geen juridische procedures kennen waarin een kind of advocaat aanspraak heeft gemaakt op artikel 26 IVRK. Alle kinderen hebben volgens de directeur premies en uitkeringen en de advocaat/juridisch adviseur toegang tot sociale voorzieningen. Alleen kinderen met een illegale ouder of kinderen die zelf illegaal zijn, hebben deze toegang niet, aldus de advocaat/juridisch adviseur. De advocaat/juridisch adviseur denkt dat geen kind of advocaat artikel 26 IVRK heeft gebruikt omdat een kind geen zelfstandig recht heeft op sociale voorzieningen. Bovendien is volgens haar de algemene gedachte dat kinderen geen recht hebben zelf een verzoek in te dienen bij de rechtbank.

Twee respondenten verwachten dat de IVRK geïncorporeerd zal worden in de Maltese wetgeving. Wanneer dit wordt gedaan, moet dit volgens de advocaat/juridisch adviseur gepaard gaan met een mentaliteitsverandering op het gebied van kinderrechten, bijvoorbeeld door burgers ervan te overtuigen dat kinderen rightholder zijn.

Het hoofd van het kantoor van de Kinderombudsman geeft aan dat zij er vanuit gaat dat zij juridische zaken met betrekking tot sociale voorzieningen voor kinderen wel zou kennen als ze er zouden zijn, maar geeft aan dat de directeur premies en uitkeringen de expert is op dit gebied. De directeur premies en

uitkeringen denkt dat artikel 26 IVRK wel wordt gebruikt in juridische procedures, maar weet niet goed hoe. Hij denkt dat bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving wordt gekeken of het voldoet aan de voorwaarden vanuit het artikel. Hij geeft verder aan dat de sociale voorzieningen erg goed zijn geregeld en juridische procedures daarom niet nodig zijn. Sociale voorzieningen zijn bijvoorbeeld uitgesloten van vorderingen wanneer bankrekeningen zijn bevroren; mensen ontvangen dit geld altijd. En wanneer een ouder misbruik maakt van het geld, wordt er – zoals eerder gesteld – gezocht naar een andere verantwoordelijke voor het kind.

Bijlage 2 Interviewleidraad sleutelpersonen

Inleiding interview

In opdracht van Save the Children voeren wij een onderzoek uit naar de gevolgen van het voorbehoud dat Nederland heeft op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). In dit onderzoek verkrijgen wij inzicht in hoe enkele andere landen praktische invulling geven aan hun verplichtingen uit artikel 26 IVRK (Denemarken, Malta en Spanje) en wat het (opheffen van het) Nederlandse voorbehoud in de praktijk zou kunnen betekenen voor kinderen.

In Nederland gaan we in gesprek met sleutelpersonen – zoals u – om te inventariseren welke groepen kinderen in Nederland worden getroffen door het voorbehoud op artikel 26 IVRK, op welke manier zij worden getroffen, hoe in de praktijk hun sociale zekerheid wordt aangetast en of en zo ja hoe het opheffen van het voorbehoud de levensstandaard van jongeren kan verbeteren. Bovendien beogen we ons in een aantal casussen te gaan verdiepen, waarbij wij in gesprek gaan met de jongeren en relevante betrokkenen (zoals een advocaat, hulpverlener en/of school).

Veel dank dat ik u mag interviewen. Dit interview duurt ongeveer een uur. Na afloop maak ik een verslag van het gesprek, dat ik u toestuur ter controle.

Vragen vooraf

- Geeft u toestemming voor het opnemen van dit interview? Ik gebruik de opname alleen voor het uitwerken van het interview en vernietig de opname daarna.
- Heeft u nog vragen voor we starten met het interview?

Algemene vragen

- Wat is uw naam?
- Wat is uw functie?

Artikel 26 IVRK

- Op welke manier en hoe heeft u te maken met artikel 26 IVRK?
- Welke consequenties heeft het Nederlandse voorbehoud op dit artikel voor kinderen? Komt u dit tegen in uw werkzaamheden? Kunt u dit illustreren met een voorbeeld / voorbeelden?
- Welke groepen kinderen in Nederland krijgen met name te maken met dit voorbehoud? Wat zijn kenmerken van deze kinderen?
 - Kinderen (met status) met een illegale ouder (zowel alleenstaand als met Nederlandse ouder).
 - Door koppelingswet hebben ouders op veel toelagen geen recht
 - Kinderen met een alleenstaande ouder die feitelijk nog getrouwd zijn. (vanwege religieuze redenen kan het niet worden ontbonden).
 - Ouders kunnen geen aanspraak doen op eenoudertoeslagen, want krijgen ook geen alimentatie.
 - Ouders die gekort worden op hun uitkering vanwege bijv. fraude, schulden of weigeren van participeren.
 - Volledige budget krimpt en tegemoetkomingen voor kinderen worden gebruikt voor levensonderhoud.
 - Dakloze families.

- Gezinnen die op straat wonen door fraude of huurachterstand en die langdurig in maatschappelijke opvang opgroeien of uitgezet worden
- Kinderen die wonen bij een pleegouder?
 - Ouders krijgen toeslagen en hoeven dit niet af te dragen aan het kind of aan pleegouder?
 - Onduidelijk, zie ook: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/kindgebonden-budget/voorwaarden/eigen-kind-stiefkind-pleegkind-of-adoptiekind> Pleegouders krijgen een pleegoudervergoeding en kunnen daarnaast wél kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen (als zij geen pleegoudervergoeding krijgen).
- Tienerouders?
 - Onduidelijk, zie ook: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/kindgebonden-budget/voorwaarden/met-kind-inwonen-bij-ouders> Het lijkt er op dat zowel tienerouders als ouders van tienerouders kindgebonden budget en kinderbijslag kunnen ontvangen als de tienerouder bij de ouders inwoont (of ouders krijgen het ook voor de tienerouder, bijvoorbeeld omdat ze pleegouder zijn van het kleinkind).
- Andere kinderen die een getroebleerde relatie met ouders hebben? Wat voor kinderen zijn dit dan? Bijvoorbeeld kinderen die niet thuis wonen maar daar wel formeel staan ingeschreven, zoals jongeren die feitelijk bij familie/vrienden verblijven?
- Welke concrete effecten heeft het voorbehoud in de praktijk? (of: Kun je beschrijven hoe deze groepen kinderen te maken krijgen met het voorbehoud? Op welke manier wordt hun sociale zekerheid aangetast? (*doorvragen per groep*)).
- Kunt u voorbeelden van individuele jongeren noemen die last van het voorbehoud hebben gehad? Graag ga ik op elk voorbeeld in (bij heel veel voorbeelden: enkele bespreken, liefst wisselende problematiek).

- Op welke manier heeft deze jongere er last van dat dit voorbehoud bestaat? Welke sociale voorzieningen mist een jongere door het voorbehoud?
- Hoe zou het er uit hebben gezien als hij/zij wel aanspraak had kunnen maken op dit artikel? Op welke sociale voorzieningen had de jongere dan wel aanspraak kunnen maken?
- Kan de jongere op andere manieren de sociale zekerheid/levensstandaard bereiken?
- Hoe kan het opheffen van het voorbehoud de levensstandaard van jongeren verbeteren?
- Is het hierbij van invloed dat Nederland een gematigd monistisch stelsel heeft? In het Nederlandse systeem zijn het internationaal recht en het nationale recht gelijkwaardig, wat betekent dat internationale verdragen direct toegepast kunnen worden. In een dualistisch systeem (bijvoorbeeld VS, Italië of VK) moeten verdragen nog worden omgezet naar nationale wetgeving, die soms strijdig kan zijn met de nationale wetgeving.
- De overheid geeft aan dat dit artikel niet nodig is, omdat ons socialezekerheidsstelsel het recht op sociale zekerheid van een kind aan de ouders toekent. Daarbij kunnen ouders bijvoorbeeld kinderbijslag en het kindgebonden budget ontvangen.
 - Bent u het ermee eens dat dit voldoende is? Waarom wel/niet?
 - Wanneer is deze ondersteuning aan ouders niet voldoende?
 - En wanneer wel?
 - Gemeenten hebben de bevoegdheid om in het kader van de Participatiewet in bijzondere gevallen maatwerk te leveren in het belang van het kind. Is dit voldoende ondervanging voor wanneer de huidige ondersteuning niet voldoende is?

Alleen voor advocaten

- Bent u er wel eens tegenaan gelopen dat u geen gebruik kon maken van dit artikel bij een cliënt, of dat een beroep op artikel 26 niet gehonoreerd

werd door de rechter, omdat Nederland een voorbehoud heeft gemaakt?
Kunt u deze zaak beschrijven?

- Weerhoudt het voorbehoud op artikel 26 u om een beroep hierop te doen?
- Welke alternatieve juridische wegen bewandelt u in dat geval?
- Wat had u mogelijk wel voor elkaar gekregen als er geen voorbehoud was geweest?

Andere functies

- Bent u er wel eens tegenaan gelopen dat u geen gebruik kon maken van dit artikel?
- Zijn er door het voorbehoud bepaalde wegen die u wel of niet kunt benaderen?

Casussen

In dit onderzoek willen we ons ook verdiepen in uiteenlopende casussen, waarbij we ingaan op de impact van het voorbehoud op artikel 26 IVRK voor jongeren. Kent u jongeren voor wie dit een rol heeft gespeeld? Zou u ons met hen of met 2 relevante betrokkenen bij deze casus in contact kunnen brengen? Een relevante betrokkene is bijvoorbeeld: een advocaat, hulpverlener en/of iemand van school.

Overig

- Zijn er nog punten niet aan bod gekomen die belangrijk zijn om te melden?

Afsluitend

- Ik maak een uitwerking van dit interview en leg dit aan uw voor, waarna u op- en aanmerkingen kunt plaatsen.
- Mag ik u eventueel op een later moment nog benaderen, indien er nog vragen opkomen?
- Hartelijk dank voor uw tijd.

Bijlage 3 Interviewleidraden casussen

Interviewleidraad kind

Introductie

Heel fijn dat je mee wilt doen aan dit onderzoek. Ik ben xx en ik ben onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut. Ik ben bezig met een onderzoek in opdracht van Save the Children. Dat is een organisatie die zich inzet voor de rechten van kinderen en jongeren. Dit onderzoek gaat over één recht: dat je als kind recht hebt op financiële hulp van de overheid als je dat nodig hebt. Als jouw ouders bijvoorbeeld niet kunnen werken, dan hebben ze recht op een uitkering. Dan krijgen ze geld zodat ze voor zichzelf en voor jou kunnen zorgen. Maar in dit onderzoek willen we kijken of dit in Nederland wel altijd goed geregeld is. We horen dat kinderen soms toch heel weinig geld hebben als ze opgroeien. Ik begreep van xxx dat het bij jou thuis ook niet altijd makkelijk is met geld. Ik ben benieuwd hoe dat voor jou is.

We zullen alle verhalen die we horen opschrijven in een rapport. In dit rapport schrijven we alles anoniem op, dus nooit jouw naam of dat van jouw ouders.

Wij zijn vooral benieuwd naar jouw verhaal, dus alles wat je kan vertellen is fijn. Het gaat om jouw ervaringen, dus er is niets goed of fout. Als we een vraag stellen die je niet wilt beantwoorden dan kan je dat gewoon aangeven.

Het interview duurt ongeveer 1 uur.

Heb je vooraf nog vragen?

Vind je het goed als we het gesprek opnemen? We gebruiken de opname alleen om het verslag uit te werken. Hierna vernietigen we de opname.

Toestemmingsformulier ondertekenen en opname aanzetten

1 Thuisituatie

- Hoe oud ben je?
- Kun je iets vertellen over jezelf? Wie ben je? Wat doe je zoal?
- Kan je iets vertellen over jouw thuisituatie? (*doorvragen wat nog niet is benoemd*)
 - Waar woon je (eigen huis, hotel, bij vrienden)? Heb je een eigen kamer? Met wie woon je daar? Sinds wanneer? Waar woonde je daarvoor (hoe en waar opgegroeid en opgevoed)?
 - Kun je iets vertellen over jouw ouders en eventuele broers en zussen? Hoe oud zijn je broertjes en zusjes? Heb je goed contact jouw ouders? Werken zij (zo ja, wat doen ze)?
 - Ga je naar school? Wat voor opleiding? Werk je?
 - Wat doe je meestal in je vrije tijd? Doe je een sport, heb je een hobby? Waar word je blij van? Kun je voorbeelden geven?
 - Ontvang jij of jouw ouders professionele hulpverlening? Wie? Waarvoor? Hoe vind je dat?
- Is het anders bij jullie thuis dan bij bijv. vrienden? Wat vind je anders?

2 Financiële situatie

- Weet je waar de inkomsten thuis vandaan komen? (werk, sociale voorzieningen, evt. welke).

- Als jongere weet dat bepaalde sociale voorzieningen niet toegekend worden: weet je waarom jullie dat niet krijgen?
- Heb je het gevoel dat jullie genoeg of juist te weinig geld hebben? Waarom denk je dat?
- Hoe komt het dat er te weinig geld is? Wat voor gevolgen heeft dat voor jou? Zijn er dingen die jullie niet kunnen doen of kopen die wel belangrijk voor je zijn? Welke? Kun je voorbeelden geven?
- Hoe proberen jullie toch genoeg geld voor een huis, eten en dergelijke te krijgen? Krijgen jullie nog hulp van anderen? Van wie? (bijv. bonnen van de gemeente, voedselbank, tweedehands spullen)
- Hebben jullie wel eens contact met een advocaat of andere instanties (wijkteam, jeugdzorg)? Welke? Hoe vind je dat? (juist fijn of misschien spannend) Spreken ze ook direct me jou? Is er gevraagd naar jouw mening en behoefte? Hebben zij jullie geholpen, wat is er daardoor verbeterd?
- Hebben jullie wel eens contact met de gemeente? Ben jij hierbij betrokken? Snap je dan waar het over gaat? Praten ze zodat jij het ook snapt? Hebben zij jullie geholpen, wat is er daardoor verbeterd?
- Pieker je wel eens over jullie situatie? Wat doe je dan? Ben je wel eens bang? Waarvoor?
- Merk je wel eens dat jouw ouders stress hebben (piekeren etc.)? Hoe merk je dat? Wat doe jij als je merkt dat er stress is? Hoe beïnvloedt dat jullie gezin? Moet je ook wel eens taken van jouw ouders overnemen (i.v.m. taal of omdat ouders iets niet snappen)
- Kun je je concentreren op school? Spelen met vriendjes?

3 Ervaring van situatie

- Als je een cijfer moest geven voor hoe het nu thuis gaat - tussen de 1 en de 10 - wat zou je het dan geven? Waarom?
- Wat gaat er volgens jou echt niet goed? Wat gaat er wel heel goed? (inzoomen op wat voor jongere de kern is).

4 Afsluiting

- Als je iets tegen de overheid zou mogen zeggen over jouw situatie, wat zou dat dan zijn? Of een tip aan andere jongeren in dezelfde situatie?
- Ben ik nog wat vergeten te vragen wat je wilt vertellen?

Heel hartelijk dank!

Interviewleidraad casus, naaste van kind

Topiclijst

Versie 23 november, 2020

Datum, tijd, locatie:

Interviewer en notulist :

Respondent:

Verslag (J/N) – Onderzoeksrapport (J/N):

Introductie

In opdracht van Save the Children voeren wij een onderzoek uit naar de gevolgen van het voorbehoud dat Nederland heeft op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Dit artikel stelt onder andere dat ieder kind recht heeft op voorziening voor sociale zekerheid.

Artikel 26 – Sociale voorzieningen

Verdragstekst

Lid 1 De Staten die partij zijn, erkennen voor ieder kind het recht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en nemen de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht.

Lid 2 De voordelen dienen, indien van toepassing, te worden verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud,

alsmede iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek daartoe dat door of namens het kind wordt ingediend.

In dit onderzoek verkrijgen wij inzicht in hoe enkele andere landen praktische invulling geven aan de verplichtingen die voortkomen uit artikel 26 IVRK (Denemarken, Malta en Spanje) en wat het (opheffen van het) Nederlandse voorbehoud in de praktijk zou kunnen betekenen voor kinderen.

In Nederland zijn we in gesprek gegaan met sleutelpersonen – zoals jeugdadvocaten en iemand van de kinderombudsman – om te inventariseren welke groepen kinderen in Nederland worden getroffen door het voorbehoud op artikel 26 IVRK, op welke manier zij worden getroffen, hoe in de praktijk hun sociale zekerheid wordt aangetast en of en zo ja hoe het opheffen van het voorbehoud de levensstandaard van jongeren kan verbeteren. Nu verdiepen we ons in een aantal casussen, waarbij wij in gesprek gaan met jongeren die getroffen lijken te zijn door het voorbehoud op artikel 26 IVRK en relevante betrokkenen (zoals een advocaat, hulpverlener en/of school).

Veel dank dat ik u mag interviewen voor de casus xxx. Dit interview duurt ongeveer een uur. Na afloop maak ik een verslag van het gesprek, dat ik u toestuur ter controle.

Vragen vooraf

- Geeft u toestemming voor het opnemen van dit interview? Ik gebruik de opname alleen voor het uitwerken van het interview en vernietig de opname daarna.
- Heeft u nog vragen voor we starten met het interview?

1 Algemeen

- Wat is uw rol ten aanzien van xxx
- Hoe ziet het gezinsleven van xxx eruit? Wie vormen het gezin? Waar wonen ze? (Huis, hotel, bij vrienden? Soort buurt?)
- Kunt u de situatie van xxx beschrijven? Wat is er gebeurd? Wat is het probleem?
- Speelt er nog andere problematiek in het gezin (criminaliteit, verslaving, depressie, eenzaamheid)?
- Wat is de stand van zaken?
- Hebben zij momenteel inkomsten? Welke? Hoeveel? Voor hoeveel personen? Is dit voldoende?
- Krijgen zij verder nog ondersteuning? Van wie? Wat voor ondersteuning? (Bijv. voedselbank, slapen / eten bij familie vrienden).
- Hebben zij contact met de gemeente? Hoe verloopt dit contact? Is de gemeente behulpzaam? Communiceren zij ook direct met de jongere? Wordt er begrijpelijk gecommuniceerd?

2 Sociale voorzieningen

- Welke sociale voorzieningen ontbeert het gezin ((bijzondere) bijstand, WW, kinderbijslag, kinderopvangtoeslag).
- Hoe komt dit?
- Wat is er geprobeerd om toch aanspraak te maken op deze voorzieningen? Hoe verliep dit?

3 Impact op de jongere

- Wat voor impact heeft het ontberen van deze voorzieningen op het gezin?
- Wat voor impact heeft het ontberen van deze voorzieningen op de jongere?
- Zijn er genoeg inkomsten voor huisvesting, levensmiddelen, school, sport, speelgoed etc.?

- Als ergens geen geld voor is, hoe wordt hier nu dan mee omgegaan? Voorbeelden?
- Hoe gaat de jongere met deze situatie om?
- Maakt u zich zorgen? Waar over? Waarom?

4 Sociale voorzieningen: zonder voorbehoud

- Op welke sociale voorzieningen zou de jongere aanspraak kunnen maken als het voorbehoud er niet zou zijn?
- Hoe zou dit de situatie van de jongere beïnvloeden?

5 Huidige mogelijkheden

- Welke mogelijkheden zijn er voor (het gezin van) xxx om toch (op een andere manier) voldoende sociale zekerheid / levensstandaard te hebben?
- Worden deze mogelijkheden momenteel benut? Waarom wel niet?
- Wie organiseert deze mogelijkheden? Wordt dit vanuit de gemeente geboden? Moet een jongere/het gezin dit zelf regelen? Moet een advocaat dit doen? Ontvang je dergelijke mogelijkheden in elke gemeente, of is dit afhankelijk van de gemeente en mogelijk zelfs de persoon die je spreekt?

6 Afsluiting

- Is 26 IVRK noodzakelijk om de sociale voorzieningen te krijgen of kan hetzelfde bereikt worden zonder het voorbehoud op te heffen?
- Ben ik nog wat vergeten te vragen wat van belang is voor de situatie van xxx en / of dit onderzoek?

Heel hartelijk dank!

Bijlage 4 Overzicht van respondenten

De invloed van het voorbehoud op kinderen in Nederland

Respondenten verkennende fase:

- Advocaat.
- Advocaat.
- Advocaat.
- Medewerker van de Kinderombudsman.
- Adviseur van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
- Jurist van Defence for Children.

Respondenten verdiepende fase, casus Jayden:

- Jayden (pseudoniem).
- Voogd van Jayden, jeugdbescherming.
- Mentor in de instelling waar Jayden verblijft.
- Medewerker van de financiële afdeling van de jeugdbescherming.
- Manager HRM van de jeugdbescherming.
- Jeugdbondsman van de gemeente Den Haag.
- Medewerker van de Kinderombudsman.
- Medewerkers van de SVB.

Respondenten verdiepende fase, casus Issa:

- Issa.
- Oudere zus van Issa.
- Advocaat van Issa en zijn familie.
- Jurist van Defence for Children.

Respondenten verdiepende fase, casus Daniela:

- Daniela.
- Moeder van Daniela.
- Nicht van Daniela.
- Advocaat van Daniela en haar moeder.
- Kinderombudsman Amsterdam.

Praktische implementatie van art 26 IVRK in drie landen

Respondenten in Denemarken:

- Hoogleraar in het sociale zekerheidsrecht.
- Hoogleraar in het sociale zekerheidsrecht.
- Universitair hoofddocent sociaal zekerheidsrecht, tevens raadslid van de 'Nationale Kinderraad' (Børnerådet).

Respondenten in Malta:

- Ministerie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit, gezin en kinderrechten, namelijk met een directeur van het departement voor sociale zekerheid.
- Advocaat die als juridisch adviseur van het ministerie voor sociale rechtvaardigheid en solidariteit, gezin en kinderrechten betrokken was bij de incorporatie van het IVRK in de Maltese wetgeving.
- Hoofd van het kantoor van de kinderombudsman in Malta.

Bijlage 5 Casusbeschrijving

Casusbeschrijving: aanvraag bij een fonds niet toegekend door de afhankelijkheid van kinderen van hun ouders.

Schadefonds Geweldsmisdrijven

Iedereen die slachtoffer is van geweldsmisdrijven en hierdoor ernstige lichamelijke en/of psychische problemen heeft (gehad), kan een aanvraag indienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Het Schadefonds is een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en keert een eenmalige uitkering van een geldbedrag uit, waarvan de hoogte wordt bepaald op basis van het letsel. Ook kinderen kunnen een uitkering krijgen van het Schadefonds. Zo kunnen kinderen die stelselmatig huiselijk geweld waarnemen een uitkering krijgen, waarbij de ernst van het psychisch letsel bij 12-18-jarigen wordt vastgesteld door een therapeut. Als een kind nabestaande is van een slachtoffer van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf kan een kind een uitkering krijgen.

De Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond doet geregeld aanvragen bij het Schadefonds voor kinderen. Zij doen dit vrijwel altijd bij kinderen die onder voogdij staan van Jeugdbescherming, maar ook voor kinderen voor wie een ondertoezichtstelling (OTS) is, doen zij af en toe een aanvraag bij het Schadefonds. De Jeugdbescherming signaleert dat het niet altijd mogelijk is een aanvraag toegekend te krijgen, door de afhankelijkheid van kinderen van hun ouders. Zo is er een kind waarvan de vader de moeder heeft neergeschoten, waardoor de moeder ernstig gehandicapt is en de vader in de gevangenis zit. Deze moeder kan of wil geen toestemming geven voor het delen van haar

medische gegevens. Hierdoor krijgt dit kind mogelijk alleen een uitkering voor psychische schade naar aanleiding van het getuige zijn van huiselijk geweld, terwijl de uitkering een stuk hoger zou zijn als de medische gevolgen voor moeder meegenomen worden in het bepalen van de hoogte van het bedrag.

In OTS-zaken doet Jeugdbescherming minder aanvragen, omdat het daar lastiger is een uitkering te krijgen. Ouders hebben nog gezag over het kind, waardoor zij toestemming moeten geven voor de aanvraag en de aanvraag moeten ondertekenen. Dit is iets wat in OTS-zaken minder vaak gebeurt. Wanneer minderjarige kinderen een uitkering krijgen, is dit bovendien een risico, aangezien deze ouders nog gemachtigd zijn over de rekening van het kind.

Wanneer kinderen 18 jaar zijn, kunnen zij zelf een aanvraag indienen bij het Schadefonds voor geleden schade. Zij dienen dan zelf alle informatie te verzamelen bij instanties om het geweld aan te kunnen tonen. De verjaringstermijn van 10 jaar kan bovendien verlopen zijn, maar voor kinderen maakt het Schadefonds hierop een uitzondering, zo is de ervaring van Jeugdbescherming. In OTS-zaken kan een kind dus na zijn 18^e een aanvraag doen bij het Schadefonds, omdat een handtekening van de ouders dan niet meer nodig is.

COLOFON

Opdrachtgever	Save the Children
Auteurs	Dr. R de Wildt Mr. dr. M. Jonker A.L.C. van Loon-Dijkers, MSc Mr. dr. K.D. Lünemann
Foto omslag	Adobe Stock, 332291589
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-078-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.