

Nederlandse kinderen ontkoppeld

Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt

Nummer: KOM014/2017
Datum: 8 december 2017



JEUGD 
OMBUDSMAN

 **gemeentelijke**
kindombudsman





de Kinderombudsman.

NEDERLANDSE KINDEREN ONTKOPPELD

Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt

KOM014/2017

Den Haag, 8 december 2017

Auteurs:

Esther Vreeburg (De Kinderombudsman)

Rhea Verheul (De Kinderombudsman)

Reinier Lagerwerf (gemeentelijke kinderombudsman Rotterdam)

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Voorwoord	8
1 Inleiding	9
1.1 Onderzoeksvragen	10
1.2 Onderzoeksopzet	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Kinderrechtenkader	14
2.1 De belangen van het kind	14
2.2 Recht op een toereikende levensstandaard	15
2.3 Recht op voorzieningen voor sociale zekerheid	16
2.4 Conclusie	16
3 De kinderen om wie het gaat	18
3.1 Cijfers	18
3.2 Gezinssituaties en oorzaken van ontbreken verblijfsstatus	19
3.3 De rol van de belangen van het kind	21
4 Het verhaal achter de armoede	24
4.1 Onderhoudsplicht ouders	24
4.2 Koppelingswet	25
4.3 Voorbehoud artikel 26 IVRK	31
5 Oplossingen	32
5.1 Structurele oplossingen op rijksniveau	32
5.2 Praktische mogelijkheden op gemeentelijk niveau: een handreiking	38
6 Conclusie	40
 Bijlage 1 Handreiking gemeenten voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus	 42
Samenvatting	43
Inleiding	44
1 Het uitgangspunt: kinderen centraal	45
2 Mogelijkheden van de Participatiewet	47
3 Maatschappelijke opvang	51
Bijlage 2: Juridisch kader en achtergrond	54
1. Verdrag inzake de Rechten van het Kind	54
2. General Comments	56
3. Nederlandse wet- en regelgeving	57
Bijlage 3: Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez	60

SAMENVATTING

In Nederland wonen best veel kinderen die arm zijn: thuis is er geen geld voor een eigen fiets, de verwarming gaat in de winter niet aan, de kinderen hebben geen eigen slaapkamer, gaan niet op vakantie en geven geen verjaardagsfeestje. De kinderen hebben soms ook geen huis meer en zwerven van adres naar adres. Sommige kinderen missen daardoor school of krijgen niet elke dag warm avondeten.

Een deel van de gezinnen van deze kinderen is arm omdat de vader of moeder niet in Nederland mag wonen van de Nederlandse staat. De kinderen zelf hebben de Nederlandse nationaliteit of hebben een verblijfsvergunning, maar hun vader of moeder heeft dat niet. Daardoor krijgt het hele gezin geen (volledige) uitkering en geen toeslagen die helpen bij het betalen van de huur of de zorgverzekering. Dit rapport gaat over de armoede van deze Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning. In het rapport lees je de verhalen van Merhan, Meriam, Aron, Yasmine, Lin, Anna, Maikel, Ina, Matthias, Larissa, Andrea, Kisia en vele andere kinderen die in die situatie opgroeien.

De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam maken zich zorgen over de kinderen uit deze gezinnen. Daarom hebben ze onderzoek gedaan naar hun situatie en vooral naar de vraag:

Hoe kan de situatie verbeterd worden van Nederlandse kinderen met een ouder die niet in Nederland mag wonen?

In het Kinderrechtenverdrag staat namelijk dat alle kinderen er recht op hebben om op te groeien in een gezin waar genoeg geld is om te kunnen leven en zich te kunnen ontwikkelen. Dit verdrag geldt in Nederland en deze rechten gelden ook voor de kinderen met een ouder die niet in Nederland mag wonen.

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag hebben De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen verschillende verhalen van kinderen gelezen, met kinderen gesproken, met volwassenen gesproken en andere informatie verzameld.

Uit al deze informatie hebben de ombudsmannen op een rij gezet om hoeveel kinderen het ongeveer gaat en hoe hun gezin er uit ziet. Ook is beschreven hoe het komt dat een ouder geen verblijfsvergunning heeft en misschien ook nooit krijgt. De Kinderombudsman vindt dat bij de beslissing of een ouder een verblijfsvergunning krijgt niet genoeg gekeken wordt naar wat goed zou zijn voor de kinderen.

Verder blijkt uit het onderzoek dat er drie belangrijke oorzaken zijn waarom deze gezinnen met een ouder zonder verblijfsvergunning arm zijn.

1 De vader en/of moeder kan niet voor genoeg geld zorgen

Als een ouder geen verblijfsvergunning heeft, mag die niet werken in Nederland en kan die dus geen geld verdienen. Dat betekent dat de andere ouder genoeg moet verdienen

voor het hele gezin. Dat lukt niet altijd. En soms is er geen andere ouder; dan is er niemand die kan zorgen voor geld.

2 Er is een wet waarin staat dat een gezin geen geld krijgt van de Nederlandse staat als één ouder niet in Nederland mag wonen

Als vaders en moeders niet zelf voor genoeg geld kunnen zorgen, krijgen ze normaal gesproken geld van de Nederlandse staat. Maar dit is niet zo als de vader of moeder niet in Nederland mag wonen. Dat komt door de Koppelingswet: die koppelt aan elkaar dat als je niet in Nederland mag wonen, je ook geen geld krijgt van de Nederlandse overheid.

3 Kinderen mogen ook niet zelf geld krijgen omdat de Nederlandse regering heeft gezegd dat artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag niet helemaal geldt

In het Kinderrechtenverdrag staat dat alle kinderen er recht op hebben om op te groeien in een gezin waar genoeg geld is om te kunnen leven (art. 27). Als dat niet lukt, dan moeten kinderen zelf of via hun ouders geld krijgen van de overheid (art. 26). Nederland heeft een uitzondering gemaakt bij dit deel van het Kinderrechtenverdrag en heeft gezegd dat kinderen in Nederland niet zélf geld kunnen krijgen van de overheid. Volgens Nederland hoeft dat ook niet, omdat ze geld kunnen krijgen via hun ouders. In principe klopt dat, maar niet voor de gezinnen met een ouder zonder verblijfsvergunning: daar krijgen de ouders juist niets en daardoor de kinderen dus ook niet. De uitzondering die Nederland heeft gemaakt pakt dus heel slecht uit voor deze kinderen.

De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen hebben nagedacht over wat er moet veranderen om deze oorzaken aan te pakken. Wat moet er gebeuren om er voor te zorgen dat ook kinderen met een ouder zonder verblijfsrecht niet zo arm hoeven te zijn? De ombudsmannen doen tien voorstellen aan de Nederlandse overheid. De belangrijkste zijn:

- Ⓢ de belangen van kinderen moeten een belangrijker rol en een zwaarder gewicht krijgen bij de beslissing of een ouder een verblijfsvergunning krijgt: hun belangen moeten meegewogen worden. Om die belangen goed te kunnen afwegen moet de IND, die beslist of iemand een verblijfsvergunning krijgt, soms iemand inschakelen die de IND kan vertellen wat het beste voor het kind is;
- Ⓢ als er maar één ouder voor de kinderen zorgt, moet de overheid die ouder helpen om van de andere ouder geld te krijgen om voor de kinderen te kunnen zorgen;
- Ⓢ de (Koppelings)wet moet worden aangepast, zodat een gezin met kinderen onder de 18 jaar toch geld kan krijgen van de overheid, ook al heeft één van de ouders geen verblijfsrecht;
- Ⓢ de overheid moet stoppen met de uitzondering bij art. 26 van het Kinderrechtenverdrag: kinderen moeten ook zelf geld kunnen krijgen van de overheid, zeker als dat niet via hun ouders kan.

Daarnaast hebben de ombudsmannen een handreiking voor de gemeenten opgesteld. De handreiking is een overzicht van wat een gemeente allemaal kan doen voor gezinnen met een ouder die niet in Nederland mag blijven. Als de gemeente zich daar aan houdt, dan zijn de gezinnen minder arm en hoeven ze ook niet op straat te komen staan. Voor het geval dat

dat toch gebeurt, dan staat in de handreiking dat de gemeente moet zorgen voor een opvangplek en waar de gemeente daarbij op moet letten.

De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen verwachten dat het overnemen van de voorstellen en de handreiking de situatie verbetert voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning. Dan kunnen ook zij opgroeien in een gezin waar genoeg geld is om van te leven en om zich goed te kunnen ontwikkelen.

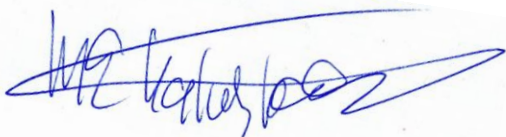
VOORWOORD

In Nederland leven naar schatting honderden kinderen in armoede omdat hun vader of moeder geen verblijfsvergunning heeft. Deze kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning, maar omdat hun vader of moeder niet in Nederland mag wonen, heeft hun gezin geen recht op toeslagen, bijstand of opvang. Voor dit onderzoek sprak ik met een zestienjarige jongen die in deze situatie leeft. Zijn fiets was al een half jaar kapot, maar hij durfde dit niet aan zijn vader te vertellen omdat de reparatie geld zou kosten. Dit gesprek maakte diepe indruk op mij. Hij had die fiets nodig om op school te komen.

In dit rapport staan meer van dit soort schrijnende verhalen. Nederlandse kinderen en jongeren die 's avonds geen warme maaltijd hebben, die van adres naar adres zwerven en soms zelf uit huis geplaatst worden omdat hun gezin in armoede leeft. De problemen van deze kinderen en jongeren zijn lang niet altijd zichtbaar. Instanties weten er niet van en ook vrienden of docenten zijn vaak niet op de hoogte van de omstandigheden waarin deze kinderen en jongeren opgroeien. Het is voor deze kinderen extra moeilijk om zich op een goede manier te ontwikkelen en een plek in te nemen in de Nederlandse samenleving. Zij voelen dagelijks dat ze er niet echt bij mogen horen.

Kinderen hebben recht om op te groeien in een gezin waar genoeg geld is om te leven en zich te kunnen ontwikkelen. Dit is vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag. Voor de naar schatting honderden kinderen in Nederland met een vader of moeder zonder verblijfsvergunning, staat dit recht onder druk. Met dit rapport vragen we aandacht voor deze kwetsbare groep. De conclusies, aanbevelingen en handreiking die uit het onderzoek voortvloeien, moeten bijdragen aan een verbetering van de situatie van deze kinderen en jongeren die nu tussen wal en schip dreigt te vallen. Zij hebben net als andere Nederlandse kinderen het recht om op te groeien onder omstandigheden waarin ze zich zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen.

Mede namens de gemeentelijke kinder- en jeugdbudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, wil ik alle kinderen en volwassenen bedanken die aandacht hebben gevraagd voor de kwetsbare groep waar dit rapport over gaat. Onze speciale dank gaat uit naar de kinderen en jongeren die hun verhalen aan ons hebben toevertrouwd en die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.



Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw

1 INLEIDING

Wij hebben geen geld. Niet voor een fiets, niet voor verwarming in de winter, nauwelijks voor eten, laat staan voor een huis met een eigen slaapkamer of een vakantie. Wie wij zijn? Wij zijn Merhan van 16 en Mariam van 22 jaar. Wij zijn Nederlandse kinderen. Maar we zijn niet zoals alle andere Nederlandse kinderen, want één van onze ouders is illegaal. En daardoor hebben we geen geld.

Dit is het verhaal van Merhan en Meriam. Er zijn veel meer kinderen zoals Merhan en Meriam. Kinderen die opgroeien in armoede en die soms van adres naar adres moeten zwerven. Elke dag warm avondeten is niet vanzelfsprekend. Soms worden de kinderen zelfs uit huis geplaatst. Nederlandse kinderen¹. Aan de rand van de maatschappij. Zij groeien op in gezinnen waarin één ouder geen verblijfsstatus heeft. Hierdoor kan het gezin geen aanspraak maken op allerlei sociale voorzieningen, zoals huurtoeslag en bijstand. Dit volgt uit de Koppelingswet: volgens die wet hebben – kort gezegd – mensen zonder verblijfsstatus geen recht op sociale voorzieningen van de Nederlandse staat. In combinatie met andere factoren kan dit ertoe leiden dat een gezin onvoldoende inkomsten heeft om rond te kunnen komen. Dat is zorgelijk. Want opgroeien in armoede betekent niet alleen geen fiets, vakantie of weinig eten. Opgroeien in armoede heeft ook andere gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. Kinderen die opgroeien in armoede kunnen daarover een gevoel van schaamte hebben, ervaren uitsluiting omdat ze niet altijd mee kunnen doen aan activiteiten, kunnen niet altijd bij hun ouders terecht voor hulp en steun omdat die te druk zijn met hun eigen zorgen.² Merhan en Meriam vertelden hierover het volgende:

We zijn ons erg bewust van het gebrek aan geld en durven eigenlijk nauwelijks iets aan onze ouders te vragen wat geld kost. We proberen onze ouders te ontzien en ze te helpen.

Dankzij een speciale regeling in onze woonplaats voor mensen met weinig geld kunnen we sporten. Ook maken we gebruik van andere fondsen. Maar alle fondsen stellen eisen of voorwaarden. Zo konden we van een fonds twee fietsen krijgen, maar we zijn met drie kinderen thuis, dus één van ons kreeg niets.

Onze vrienden weten vaak van niets: we zijn bang dat ze het toch niet zullen begrijpen. Als vrienden iets leuks gaan doen, gaan we alleen mee als het gratis is. Kost het geld, dan zeggen we af zonder uitleg.

De Kinderombudsman heeft verschillende signalen en verhalen van en over kinderen zoals Merhan en Meriam ontvangen. Ook de gemeentelijke kinderombudsmannen en jeugdbudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben regelmatig te

¹ In dit onderzoek wordt gesproken over Nederlandse kinderen maar het onderzoek omvat ook kinderen met een (onvoorwaardelijke) verblijfsvergunning (en later wellicht de mogelijkheid tot naturalisatie) die dezelfde aanspraak hebben op voorzieningen als Nederlandse kinderen. Omwille van de leesbaarheid wordt in het rapport alleen gesproken over 'Nederlandse kinderen' en wordt het nadrukkelijk vermeld als er onderscheid gemaakt moet worden.

² Zie ook het rapport van De Kinderombudsman van 5 december 2017, KOM013/2017: Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede.

maken met kinderen in deze situatie. De ombudsmannen maken zich ernstig zorgen over deze kinderen en de uitzichtloosheid van hun situatie. Alle kinderen, ook Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus, hebben immers op grond van art. 27 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) recht op een toereikende levensstandaard. Het begrip toereikende levensstandaard omvat allerlei voorwaarden die nodig zijn voor een goede ontwikkeling van het kind. Om een toereikende levensstandaard te garanderen voor hun kinderen, hebben ouders voldoende geld nodig. Gebrek aan geld kan een bedreiging vormen voor de ontwikkeling van de kinderen.³ Dat geldt ook voor kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus. Al deze signalen waren aanleiding om uit eigen beweging een onderzoek te doen.

1.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek is gewerkt vanuit de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat is nodig om te zorgen voor een toereikende levensstandaard voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus⁴?

Het onderzoek gaat over het gebrek aan besteedbaar inkomen van gezinnen waarvan één ouder geen verblijfstitel heeft. Het begrip ontoereikende levensstandaard en het begrip armoede worden gebruikt als synoniemen voor gebrek aan geld.

De onderzoeksvraag is in drie subvragen opgesplitst:

- ⊗ wat is de aard en omvang van de problematiek? Om hoeveel kinderen gaat het en in wat voor gezinssituaties leven deze kinderen?
- ⊗ wat is het verhaal achter de armoede van deze groep kinderen? Waardoor komen de kinderen in deze situaties terecht?
- ⊗ wat zijn mogelijke oplossingen om de armoede te voorkomen of bestrijden?

³ Zie ook het rapport van De Kinderombudsman van 5 december 2017, KOM013/2017: Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede.

⁴ In de wetgeving wordt doorgaans gesproken van 'de hier te lande woonachtige vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000'. Omwille van de leesbaarheid en met het oog op het onderwerp van dit onderzoek, namelijk Nederlandse kinderen en hun ouders, wordt in dit rapport steeds gebruik gemaakt van de aanduiding ouders zonder verblijfstitel of als synoniem daarvan: zonder verblijfsstatus of zonder verblijfsvergunning.

Merhan en Meriam

Wij zijn Merhan van 16 jaar en Meriam van 22 jaar. Wij komen uit Afghanistan en hebben een verblijfsvergunning gekregen in Nederland. Met wij bedoelen we: wij twee, ons jongere zusje en onze moeder. Onze vader niet. Sinds een paar jaar hebben onze moeder en wij ook een Nederlands paspoort. Onze vader niet.

De problemen begonnen vijf jaar geleden. Toen was onze vader helemaal uitgeprocedeerd en stond vast dat hij geen verblijfsvergunning zou krijgen. We hadden geen recht meer op zorgtoeslag, huurtoeslag, et cetera. Ook had onze vader geen recht op bijstand maar kon hij evenmin gaan werken. Alleen onze moeder kreeg nog bijstand. Ze doet wel vrijwilligerswerk, maar een betaalde baan zit er door alle stress niet in. We moeten rondkomen van €600 per maand en dat gaat bijna allemaal op aan de huur. We hebben een tijdje eten kunnen krijgen via de Voedselbank, maar dat mag maar voor een periode van drie jaar.

We merken aan van alles dat we bijna geen geld hebben. Zo zijn we nog nooit op vakantie geweest. De koelkast is meestal bijna leeg. De verwarming gaat niet aan in de winter. En ons huis heeft maar twee slaapkamers: onze ouders slapen in de woonkamer op de grond. Omdat we ons zo bewust zijn van het gebrek aan geld, durven we eigenlijk nauwelijks iets aan onze ouders te vragen wat geld kost. We proberen onze ouders te ontzien en ze te helpen.

Dankzij een speciale regeling in onze woonplaats voor mensen met weinig geld kunnen we sporten. Ook maken we gebruik van andere fondsen. Maar alle fondsen stellen eisen of voorwaarden. Zo konden we van een fonds twee fietsen krijgen, maar we zijn met drie kinderen thuis, dus één van ons kreeg niets.

Het is best lastig om in deze situatie te leven. We hebben er allebei psychische problemen door gehad. En je kunt er ook niet met iedereen over praten. Onze vrienden weten vaak van niets: we zijn bang dat ze het toch niet zullen begrijpen. Als vrienden iets leuks gaan doen, gaan we alleen mee als het gratis is. Kost het geld, dan zeggen we af zonder uitleg.

We doen hard ons best op de HAVO en universiteit; we vinden leren leuk en willen zo onze toekomst verbeteren.

We zijn blij dat onze vader nog bij ons is. We zouden niet zonder hem kunnen. Maar tegelijk zijn wij Nederlanders, is dit Nederland, en is het toch raar dat deze situatie in Nederland kan. Daarom vertellen wij ons verhaal. We hopen dat het de toekomst van andere kinderen verbetert.

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft bestaan uit een analyse van de casuïstiek en signalen die zijn voorgelegd aan De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen. Daarnaast is in de zomer van 2016 een expertmeeting georganiseerd om te inventariseren of het beeld dat uit de casuïstiek naar voren kwam exemplarisch was en/of dat er nog andere zaken relevant waren. Vervolgens is informatie ingewonnen bij verschillende overheidsinstanties en organisaties die te maken hebben met de doelgroep van dit onderzoek. Het gaat om het Ministerie van Veiligheid en Justitie (ministerie VenJ), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie SZW), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Belastingdienst, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Centrale Raad van Beroep (CRvB), verschillende gemeenten en verschillende lokale organisaties. De organisaties van wie informatie is opgenomen in het rapport hebben de gelegenheid gehad om commentaar te geven op een conceptversie van het rapport. Ook hebben de VNG en vier gemeenten als klankbord de gelegenheid gehad om te reageren op een concept van de handreiking die gericht is aan de gemeenten en die onderdeel uitmaakt van het rapport. Voorts is gesproken met kinderen die met deze situatie te maken hebben. Tot slot is gebruik gemaakt van kamerstukken en andere onderzoeksrapporten op dit gebied. In het bijzonder gaat het om de onderzoeken van het Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2012: 'Recht op een menswaardig bestaan'⁵, het rapport van de Sociaal Economische Raad (SER) uit 2017: 'Opgroeien zonder armoede'⁶ en het rapport van De Kinderombudsman uit 2017 'Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede'.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van de kinderrechten die op dit onderwerp en dit onderzoek van toepassing zijn. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de cijfers die over deze groep bekend zijn en de gezinssituaties waarin deze kinderen leven. Hoofdstuk 4 gaat in op de oorzaken die ten grondslag ligt aan de armoede van deze gezinnen. In hoofdstuk 5 worden mogelijke oplossingen om de armoede te voorkomen of bestrijden gegeven. In hoofdstuk 6 wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Tot slot is er een handreiking opgesteld die als bijlage 1 is opgenomen bij dit rapport. Hierin staat praktische informatie voor gemeenten over hoe om te gaan met kinderen en gezinnen in deze situaties.

⁵ Recht op menswaardig bestaan; advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen, Den Haag, maart 2012.

⁶ SER Advies 17/03, maart 2017.

Yasmine

Ik ben Yasmine. Ik ben 15 jaar. Een paar jaar geleden zijn mijn ouders uit elkaar gegaan. Mijn broertjes en ik bleven bij mijn moeder wonen. Mijn broertjes en ik hebben de Nederlandse nationaliteit, mijn moeder is Marokkaanse en woonde in Nederland met een verblijfsvergunning. Die was verlopen zonder dat ze het wist en dus was ze illegaal in Nederland toen mijn vader vertrok. Hierdoor hadden wij geen inkomsten en kregen we schulden: we konden de huur niet meer betalen. Mijn moeder mocht echter niet werken omdat ze illegaal was en bovendien had ze geen diploma's. Ze had ook geen recht op bijstand omdat ze illegaal was. Maar wij zijn Nederlandse kinderen. Via een advocaat is het uiteindelijk gelukt dat we toch een beetje geld kregen. Toen konden we weer de huur betalen en eten kopen en andere noodzakelijke dingen. Maar voor het internet was bijvoorbeeld geen geld. Dat heb ik dus een tijd zelf betaald met het geld uit mijn bijbaantje, totdat mijn moeder uiteindelijk weer een verblijfsvergunning kreeg en dat kon betalen. Ook gingen we niet op vakantie. Dankzij een gemeentepas konden mijn broertjes en ik wel blijven sporten en soms een dagje weg.

Dat mijn moeder geen verblijfsvergunning had, zorgde voor veel zorgen in het gezin. Ik moest daardoor voor mijn broertjes zorgen, klusjes in huis doen en voor mijn moeder dingen uitzoeken of vertalen. Ik heb aan een paar goede vriendinnen wel verteld over de situatie thuis, maar ik hield dat liever voor me. Ergens schaamde ik me toch ook een beetje voor de problemen thuis, ook al was dat niet terecht. Op school heb ik het zelf verteld aan mijn mentor en de decaan hoorde er via via van. Ik had liever niet gehad dat ze het wisten, maar hierdoor konden ze er wel rekening mee houden en konden helpen.

Het ergste van de situatie was de onzekerheid of mijn moeder terug gestuurd zou worden naar Marokko en dat wij dan naar onze vader zouden moeten. Ook was het naar dat we niet wisten of we geld zouden gaan krijgen. Als ik de Kinderombudsvrouw was, dan zou ik er voor zorgen dat zaken zoals van ons voorrang krijgen bij de IND en de gemeente zodat er snel een einde komt aan de onzekerheid.

2 KINDERRECHTENKADER

Maikel en Ina zijn zes en vier jaar oud. Hun moeder schrijft naar De Kinderombudsman: 'We zijn alles wat ons lief is kwijt geraakt. Ons gezin gaat kapot.' Wat is er gebeurd? Hun vader is Nederlands, hun moeder heeft een verblijfsvergunning op basis van haar huwelijk met vader. Vader werkt als zelfstandige en daar kan het gezin goed van rondkomen. Dan wordt vader ziek en door lichamelijke gebreken kan hij zijn werk als zelfstandige niet voortzetten. Hij gaat failliet. Het gezin moet hun huis verkopen. Moeder wil graag zelf gaan werken, maar heeft geen diploma's en wordt nergens aangenomen. Het gezin moet een beroep doen op de bijstand om het hoofd boven water te kunnen houden. Als het gezin midden in deze stressvolle situatie zit, verloopt de verblijfsvergunning van moeder. Zij vraagt een nieuwe aan. Deze wordt afgewezen door de IND, omdat het gezin gebruik maakt van de bijstand. Hierdoor verliest moeder haar verblijfsstatus en raakt het hele gezin daarmee aanspraak op volledige bijstand en diverse toeslagen kwijt.⁷

2.1 De belangen van het kind

Bij alle beslissingen en alle wet- en regelgeving moeten de belangen van het kind en de directe of indirecte gevolgen voor die kinderen meegewogen worden. De belangen van een kind zijn daarbij een eerste overweging. Dit volgt uit art. 3 van het IVRK en dit is meermalen bevestigd door diverse nationale en internationale rechtsprekende instanties.⁸ Deze belangenafweging geldt vanzelfsprekend ook als het gaat om de levensstandaard van kinderen.

Om de belangen van een kind te kunnen afwegen moeten die eerst onderzocht en bepaald worden. Daarvoor geeft General Comment nummer 14 van het Kinderrechtencomité⁹ handvatten. De belangen kunnen bepaald worden aan de hand van de volgende elementen voor zover van toepassing:

- 1 de mening van het kind; afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind dient daar een passend belang aan gehecht te worden. Zie in dit verband ook artikel 12 van het IVRK en General Comment nummer 12¹⁰;
- 2 de identiteit van het kind, waarbij het gaat om de unieke kenmerken van een kind alsmede om de culturele of religieuze identiteit van een kind;
- 3 behoud van de gezinsomgeving en onderhouden van betrekkingen, waarbij geldt dat het gezin is aangemerkt als de fundamentele maatschappelijke eenheid en natuurlijke omgeving voor de groei en het welzijn van kinderen;

7 Samenvatting van een zaak die werd voorgelegd aan De Kinderombudsman. De namen van de kinderen zijn gefingeerd en de zaak geanonimiseerd. De echte namen en identiteiten zijn bij De Kinderombudsman bekend.

8 Dit is ook in diverse rechtspraak bevestigd. Zie recent een uitspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens van 8 november 2016 waarin het hof bepaalde dat de belangen van het kind meegewogen moeten worden (EHRM 8 november 2016, El Ghatet/Zwitserland, 56971/10).

9 General Comment 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013.

10 General Comment 12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 July 2009.

- 4 zorg, bescherming en veiligheid van het kind, waarbij het welzijn van kinderen in de brede zin zowel de basisbehoeften omvat op materieel. Fysiek, educatief en emotioneel vlak als wel de behoefte aan affectie en veiligheid;
- 5 Kwetsbare situatie waarin het kind zich bevindt, waarbij rekening wordt gehouden met de vorm en mate van kwetsbaarheid van elk kind;
- 6 Recht van het kind op gezondheid;
- 7 Recht van het kind op onderwijs.

Naast deze zeven elementen kunnen andere kinderrechten relevant zijn om mee te nemen bij het bepalen van de belangen van een kind. In de eerste plaats gaat het om de andere drie kernbepalingen naast artikel 3: artikel 2 (non discriminatie), artikel 6 (het recht op ontwikkeling) en artikel 12 (het recht om gehoord te worden).

Uit het Kinderrechtenverdrag en General Comment nummer 14 volgt dat er een *afweging* wordt gemaakt. Dat betekent dat de belangen van het kind niet altijd voor gaan. Wel geldt bij de afweging dat de belangen van het kind een eerste overweging zijn. Ook hebben de belangen hoge prioriteit en zijn zij niet zomaar één van de overwegingen: aan de belangen van het kind moet een groter gewicht worden toegekend. In geval van een conflict van belangen moeten de belangen van het kind als regel de doorslag geven, zo volgt uit de Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet bij het IVRK.

2.2 Recht op een toereikende levensstandaard

Voor dit onderzoek is verder relevant dat alle kinderen op grond van artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag recht hebben op een toereikende levensstandaard. Ouders zijn daarvoor als eerste verantwoordelijk (artikel 27 lid 2 en artikel 18) maar als zij het (tijdelijk) niet kunnen, moet de overheid passende maatregelen nemen om ouders daarbij te helpen (artikel 27 lid 3, artikel 3 lid 2 en artikel 18). De overheid moet ouders ondersteunen om de voorwaarden voor een toereikende levensstandaard te verwezenlijken.¹¹ Ook moet de overheid er voor zorgen dat ouders daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op uitkeringen om het kind mee te kunnen onderhouden (lid 4).

Een toereikende levensstandaard betekent dat kinderen beschikken over de primaire levensbehoeften zoals huisvesting, eten, kleding. Maar een toereikende levensstandaard is meer dan dat. Het gaat ook om de gehele 'lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke' ontwikkeling van een kind (artikel 27 in samenhang met artikel 6 IVRK).

Armoede mag geen reden zijn om kinderen uit huis te plaatsen. Dit staat in de Guidelines for the Alternative Care of Children en het Kinderrechtencomité omarmt die richtlijnen.¹² Het Kinderrechtencomité heeft recent in General Comment nummer 21 herhaald dat armoede geen reden voor uithuisplaatsing mag zijn. Deze General Comment gaat over kinderen die op straat terecht komen. In de General Comment wordt overwogen dat kinderen niet op straat horen en dat overheden een taak hebben in het voorkomen daarvan die reikt tot het maximaal haalbare binnen hun beschikbare bronnen. Het Kinderrechtencomité geeft aan dat het feit dat kinderen op straat (dreigen te) komen, geen reden mag zijn om ouders en

¹¹ General Comment 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/4, 1 July 2003, overweging 16 .

¹² Guidelines for the Alternative Care of Children, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/64/142, 24 February 2010, overweging 15.

kinderen uit elkaar te halen. Het moet juist voor de overheid het signaal zijn dat er adequate ondersteuning nodig is voor het gezin. De overheid moet structurele maatregelen nemen én maatwerk in een individueel geval leveren om armoede en leven op straat te voorkomen. Huisuitzettingen moeten voorkomen worden en er mag in ieder geval niet toe overgegaan worden voordat er een alternatief plan is voor de kinderen. De negatieve gevolgen moeten zo minimaal mogelijk zijn. De General Comment benoemt een aantal eisen waar adequate huisvesting aan moet voldoen. Het gaat daarbij om juridische woonzekerheid, toegang tot faciliteiten, aanwezigheid van infrastructuur, betaalbaarheid, bewoonbaarheid, toegankelijkheid, geschiktheid van de locatie, veiligheid, toegang tot drinkwater en tot sanitair en andere hygiënische faciliteiten.¹³

2.3 Recht op voorzieningen voor sociale zekerheid

Artikel 27 hangt samen met artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag. Dat artikel geeft kinderen het recht om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering (lid 1). De voordelen moeten worden afgestemd op de middelen en omstandigheden van het kind en zijn opvoeders. Een verzoek om sociale zekerheid kan *door of namens* het kind worden ingediend (lid 2).

Artikel 26 is een instrumenteel artikel om andere rechten uit het Kinderrechtenverdrag te kunnen realiseren. Het geeft kinderen het recht om te *profiteren* van sociale zekerheid. Dat betekent dat ze niet per se een *zelfstandige aanspraak* op sociale zekerheid hoeven hebben als ze er maar via hun ouders gebruik van kunnen maken. Wel zou het zelfstandig aanspraak kunnen maken mogelijk moeten zijn. Bijvoorbeeld als de ouders dat zelf geen toegang hebben tot de voorzieningen. Wat dat betreft mag de toegang tot de sociale voorzieningen niet enkel afhankelijk zijn van de ouders/verzorgers.¹⁴

Op grond van het non-discriminatie artikel gelden voornoemde rechten gelijk voor alle kinderen binnen een staat. Ook moeten alle kinderen gelijk kunnen genieten van sociale voorzieningen.

2.4 Conclusie

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de zorg van hun kinderen en daarmee voor een toereikende levensstandaard. Maar als zij dat niet kunnen of doen, moet de overheid ouders ondersteunen en/of maatregelen nemen om er voor te zorgen dat kinderen uiteindelijk opgroeien in een omgeving die toereikend is en niet op straat belanden of gescheiden worden van hun ouders. Dit kan door feitelijke ondersteuning aan kind en ouders en/of door het toekennen van sociale voorzieningen. Kinderen hebben daar recht op, zij het doorgaans indirect via hun ouders, maar het kan ook rechtstreeks zijn. Bij alle beslissingen hieromtrent moeten de belangen van de kinderen worden bepaald, afgewogen en een eerste overweging zijn en in de afweging een groter gewicht krijgen dan andere belangen. Als er sprake is van armoede en kinderen in dat geval noch zelf noch indirect via hun ouders aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen, komen met name de elementen 3, 4, 5

¹³ General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, 21 Juni 2017, CRC/C/GC/21, in het bijzonder overwegingen 46 tot en met 51.

¹⁴ Zie voor de bronnen en meer informatie een opsomming van de literatuur in de bijlage. Op het voorbehoud dat Nederland maakte bij artikel 26 IVRK wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

en 6 van de belangenafweging onder druk te staan evenals de artikelen 26 en 27 van het Kinderrechtenverdrag.

De integrale tekst van de relevante kinderrechten en andere bronnen is opgenomen in bijlage 2.

3 DE KINDEREN OM WIE HET GAAT

Ik ben Aron en ik ben 11 jaar. Ik ben geboren in Nederland en woon hier met mijn ouders en zusje. Mijn moeder, zusje en ik hebben een verblijfsvergunning gekregen door een generaal pardon. Mijn vader niet. Dit zorgt voor allemaal problemen thuis met geld.¹⁵

Aron, Merhan en Meriam zijn kinderen waar het in dit rapport om gaat. Evenals Yasmine, Lin, Anna, Maikel, Ina, Matthias, Larissa, Andrea, Kisia en vele andere kinderen. Al hun verhalen zijn uniek, ieder kind en elk gezin heeft zijn eigen geschiedenis. Voor al deze kinderen geldt echter dat zij een ouder hebben die geen verblijfsstatus heeft. Dit hoofdstuk gaat in op de omvang van de problematiek, de gezinssituatie van deze kinderen en de oorzaken van het ontbreken van een verblijfsstatus. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de belangen van kinderen worden meegewogen bij beslissingen over het verblijfsrecht van hun ouders.

3.1 Cijfers

De vraag hoeveel kinderen opgroeien in een situatie waarin één ouder geen verblijfsrecht heeft en het gezin in armoede leeft, is moeilijk te beantwoorden. Er zijn geen exacte cijfers over het aantal gezinnen waarin een ouder geen verblijfsrecht heeft. Bovendien kan de verblijfsstatus van een ouder veranderen, waardoor het aantal kinderen dat met deze situatie te maken heeft, niet statisch is. Daarnaast betekent een ouder zonder verblijfsrecht niet automatisch dat het gezin arm is. Er kunnen soms best voldoende inkomsten zijn om goed van rond te komen.

In vijf jaar tijd kwamen over deze groep bij De Kinderombudsman een tiental concrete zaken binnen en daarnaast verschillende signalen. Een rondgang langs de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen en gemeenten wijst uit dat sommige gemeenten vijf zaken per jaar hebben en andere één in vijf jaar tijd. Voor een verdere indicatie van de omvang zijn de volgende gegevens verzameld.

Er is navraag gedaan bij de Belastingdienst/Toeslagen hoe vaak die een aanvraag voor een toeslag heeft afgewezen omdat één ouder geen verblijfsstatus heeft. De Belastingdienst/toeslagen gaf de volgende informatie over 2015:

- Ongeveer 3.200 huishoudens met in totaal 6.200 kinderen met **kindgebondenbudget** hebben in 2015 te maken gehad met (tijdelijke) geen-recht situaties als gevolg van het ontbreken van een verblijfstitel. In tweederde van de situaties ging het om een (korte) deelperiode;
- Ongeveer 700 huishoudens met in totaal 900 kinderen met **kinderopvangtoeslag** hebben in 2015 te maken gehad met (tijdelijke) geen-recht situaties als gevolg van het ontbreken van een verblijfstitel. Een groot deel betrof tijdelijke situaties;
- Ongeveer 4.000 huishoudens met kinderen en **huurtoeslag** hebben in 2015 te maken gehad met (tijdelijke) geen-recht situaties als gevolg van het ontbreken van

¹⁵ Uit een email van een kind aan De Kinderombudsman.

een verblijfstitel. In ongeveer 2/3 van de situaties ging het om tijdelijk geen recht. Bij 1.300 huishoudens was er langere tijd sprake van geen recht op huurtoeslag.

Bij deze cijfers wordt opgemerkt dat de aantallen niet bij elkaar opgeteld kunnen worden, aangezien een huishouden meerdere toeslagen kan hebben.

Voorts is bij de IND nog navraag gedaan over het aantal ingediende aanvragen door alleenstaande ouders zonder verblijfsvergunning die menen op grond van het Europees Recht toch een verblijfsrecht te hebben in verband met de Nederlandse nationaliteit van hun kind(eren), de zogenaamde Zambrano-zaken.¹⁶ In 2015 waren dat 80 aanvragen en in 2016 ging het om 70 aanvragen.

Op basis van de informatie van de Belastingdienst/Toeslagen kan geconcludeerd worden dat er in ieder geval honderden kinderen in situaties zitten waarin er al dan niet tijdelijk geen recht op toeslagen is met alle mogelijke financiële gevolgen van dien. Ook de informatie van de IND toont aan dat er een aanzienlijk aantal gezinnen (en wellicht een veelvoud aan kinderen in die gezinnen) is dat hiermee te maken heeft. Voor cijfers van beide instanties geldt dat dit alleen nog de gezinnen zijn die zichtbaar zijn worden. Veel situaties blijven wellicht ook onder de radar, omdat de gezinnen meestal wel weten dat ze niet voor toeslagen en dergelijke in aanmerking komen en dus ook geen aanvraag doen bij de overheid. De kans bestaat dus dat het aantal kinderen dat te maken heeft met deze situaties veel groter is. Maar ook als dat niet het geval is, gaat het in ieder geval om een substantiële groep. Bovendien is het een probleem dat telkens andere kinderen treft en waar elke instantie, elke gemeente mee te maken kan krijgen.

3.2 Gezinsituaties en oorzaken van ontbreken verblijfsstatus

Uit de signalen die De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen hebben ontvangen, kunnen de kinderen op hoofdlijnen verdeeld worden over twee groepen: kinderen met twee ouders waarvan er één geen verblijfsstatus heeft en de andere ouder Nederlands is (geworden) en kinderen met één (verzorgende) ouder die geen verblijfsstatus heeft. Bij de eerste groep kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarbij het hele gezin behalve die ene ouder een verblijfsvergunning heeft gekregen maar ook om de situatie waarbij een Nederlander een gezin is begonnen met een buitenlander zonder verblijfsstatus. Bij de tweede groep kan het gaan om een ouder die alleen (en zonder verblijfsvergunning) is komen te staan na een (duurzame) relatie met een Nederlander. Ook kan het gaan om een ouder die nooit een verblijfsstatus heeft gehad en wellicht ook altijd een alleenstaande ouder is geweest maar van wie de kinderen wel de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen via de andere ouder.

¹⁶ Zambrano verwijst naar een uitspraak van het EU-Hof van Justitie d.d. 8 maart 2011 in de zaak Ruiz Zambrano (ECLI:EU:C:2011:124). In de uitspraak heeft het hof bepaald dat onder bepaalde omstandigheden een ouder in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning op grond van het EU-recht als het ontzeggen van het verblijf van de ouder zou betekenen dat het kind met de nationaliteit van een EU land de EU moet verlaten en daardoor het effectieve genot van zijn EU-rechten wordt ontzegd. In de uitspraken in de zaken Dereci en Chavez-Vilchez is dit nader uitgewerkt. Zambrano-zaken bij de Belastingdienst zijn zaken waarin de aanvrager meent dat er sprake is van een Zambrano-situatie (ook al deelt de IND die mening (nog) niet) en dat het gezin dus in aanmerking komt voor aanslagen. Zie bijlage 3 voor een verdere uiteenzetting van de uitspraak inzake Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez.

In sommige gevallen is de situatie tijdelijk en kan de betreffende ouder uiteindelijk een verblijfsvergunning krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor eenoudergezinnen waarbij de verzorgende ouder niet Nederlands is maar vanwege de zorg voor het kind alsnog een vergunning krijgt, de zogenaamde Zambrano/Dereci/Chavez-zaken.¹⁷ In andere gevallen is het onwaarschijnlijk dat de ouder zonder verblijfsstatus ooit een vergunning krijgt. Bijvoorbeeld als de IND van mening is dat de buitenlandse ouders niet aan alle eisen voldoet voor een verblijfsvergunning en de IND geen uitzondering maakt of in de situatie dat de ouder zonder verblijfsstatus de zogenaamde '1F-status' heeft.¹⁸

Soms heeft een ouder aanvankelijk wel een verblijfsvergunning, maar wordt die later ingetrokken of wordt een verlengingsvergunning niet toegekend. Dit geldt onder andere voor de situatie waarin het gezin aanvankelijk aan de inkomenseis voldeed en kon voorzien in eigen levensonderhoud, maar later door – noodlottige – omstandigheden aanspraak moet maken op bijstand. Als bekend wordt bij de IND dat het gezin bijstand krijgt (en daarin kan de gemeente een rol spelen doordat die de IND daarover informeert), kan de IND de verblijfsvergunning van de buitenlandse ouder intrekken via een intrekkingprocedure.¹⁹ Het gezin heeft vanaf dan geen recht meer op verstrekkingen zoals toeslagen. Soms wordt de vergunning met terugwerkende kracht ingetrokken tot het moment waarop het gezin bijstand aanvroeg; het gezin moet dan ook nog eens eerder verkregen verstrekkingen terugbetalen. Hierdoor kan een gezin in korte tijd vanuit een relatief goede situatie in een uitzichtloze situatie terechtkomen.

Het blijkt dus om een veelheid aan gezinssituaties te gaan. Ter illustratie volgen hieronder twee voorbeelden. Andere voorbeelden staan verspreid over dit rapport beschreven. De verhalen zijn geanonimiseerd om herleidbaarheid te voorkomen. Soms zijn ze daarom ook iets aangepast, maar uiteindelijk zijn ze allemaal terug te brengen tot individuele kinderen en hun gezinnen die bekend zijn bij De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen.

17 Zie bijlage 3 voor een toelichting op Zambrano/Dereci/Chavez-zaken. Een andere grond voor een verblijfsrecht kan voortvloeien uit het recht op family life zoals vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens of uit de mogelijkheden tot gezinshereniging.

18 Het gaat dan om zaken waarin één gezinslid geen verblijfsvergunning heeft gekregen omdat hij of zij een gevaar zou vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid (uitsluitingsgrond uit art. 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag). Er is veel discussie over de wijze waarop in Nederland wordt bepaald dat iemand de 1F-status krijgt.

19 In het geval dat er sprake is van een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie, zal een beroep op bijstand geen gevolg hebben voor het verblijfsrecht. In andere gevallen kan de IND een intrekkingprocedure opstarten. Dit gebeurt na een belangenafweging van de individuele situatie waarin wordt bepaald of er ondanks dat niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden toch verblijf moet worden verleend. Als besloten wordt tot intrekking, krijgt de betrokkene daarvan eerst een voornemen waarop gereageerd kan worden. De reactie kan leiden tot een ander inzicht. Eén en ander volgt uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, de Vreemdelingenwet 2000, de Vreemdelingen-circulaire en gesprekken tijdens het onderzoek met medewerkers van de IND.

Lin en Anna zijn twee Nederlandse kinderen. Ze hebben een Chinese moeder en een zusje met de Chinese nationaliteit. Lin en Anna hebben al een tijdlang geen contact meer met hun Nederlandse vader. De kinderen zijn alle drie onder de zes jaar. Hun moeder heeft geen inkomen: moeder heeft geen verblijfsvergunning en kan dus niet werken en evenmin aanspraak maken op bijstand. Lin en Anna wonen met hun moeder en zusje in een noodopvangwoning van een landelijk werkende organisatie. Deze heeft de moeder van de kinderen laten weten dat het gezin moet vertrekken nu de woning niet bedoeld is voor langdurig verblijf en er geen zicht is op vertrek van het gezin naar een reguliere woning. De advocaat van het gezin heeft geprobeerd om een woning te huren op naam van de kinderen maar dat kan niet omdat de kinderen minderjarig zijn. De gemeente (en via hen de woningbouwvereniging) waar het gezin nu woont, wil niets voor het gezin doen omdat het gezin volgens de gemeente terecht kan in een gezinslocatie waar uitgeprocedeerde gezinnen wonen die uitgezet moeten worden naar het land van herkomst van de ouders. In de gezinslocatie is een kamer voor hen beschikbaar. Ze moeten dan weg van hun eigen school en naar de school op de gezinslocatie.

Jade en Justine zijn vijf en vier jaar oud. Ze hebben de Nederlandse nationaliteit; ze zijn in Nederland geboren uit een Nederlandse moeder en een vader uit het Midden-Oosten. Ouders zijn vóór de geboorte van de kinderen in Nederland getrouwd. Uiteindelijk krijgt vader geen verblijfsvergunning, maar procedures daarover lopen nog. In de tussentijd staat hij wel genoteerd als verblijvend in Nederland zonder verblijfsrecht. Het gezin moet rondkomen van het inkomen van moeder en kan maar net de eindjes aan elkaar knopen.

3.3 De rol van de belangen van het kind

Op grond van artikel 3 IVRK zouden de belangen van kinderen altijd afgewogen moeten worden bij beslissingen die hen raken en horen de belangen daarbij een eerste overweging te zijn, hoge prioriteit te hebben en een groter gewicht te hebben dan andere belangen. Ook is uit uitspraken van zowel nationale rechters als Europese rechtsprekende instanties inmiddels gebleken dat de belangen van het kind een prominente rol verdienen bij iedere besluitvorming, dus ook als het gaat om de verblijfsvergunning van een ouder.²⁰ In het bijzonder verdient vermelding de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in mei 2017 in de zaak Chavez-Vilchez. Daarin is het hof uitgebreid ingegaan op de positie van de belangen van het kind bij vreemdelingrechtelijke kwesties. In deze beslissing heeft het hof bepaald dat alle relevante omstandigheden moeten worden meegenomen bij de beslissing over een verblijfsvergunning voor een alleenstaande ouder en dat de overheid zelf onderzoek moet doen naar de omstandigheden van het geval en welke gevolgen de weigering van een verblijfsvergunning voor de kinderen zou hebben. Het hof geeft daarbij ook aan welke aspecten in de belangenafweging een rol kunnen spelen.²¹ De

²⁰ Zie onder andere ook de uitspraak inzake Jeunesse van het Europese Hof van de Rechten van de Mens van 3 oktober 2014.

²¹ Zie bijlage 3 waarin een deel de uitspraak is opgenomen met daarin de aspecten die meegewogen moeten worden.

belangenafweging die het hof voorstaat, vertoont grote gelijkenis met de belangenafweging die artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en General Comment nummer 14 voorschrijven. Het hof oordeelde dat als een verzorgende ouder moet vertrekken, de kinderen feitelijk gedwongen worden om dit ook te doen. Omdat in Europa opgroeien daarmee onmogelijk wordt, zou dit een schending van Europees recht betekenen.

Uit het onderzoek is gebleken dat medewerkers van de IND bij aanvragen van ouders voor een verblijfsstatus om bij hun kinderen te kunnen blijven, de situatie van de kinderen betrekken bij de beslissing. Hun belangen krijgen volgens de IND een centrale rol.²² De belangen van het kind vormen echter niet een eerste overweging, maar zijn gelijkgeschaard aan andere belangen. Ze gaan mee in het grotere geheel. De IND schakelt normaliter op eigen initiatief ook geen partijen in die het belang van het kind zouden kunnen vaststellen, zoals de Raad voor de Kinderbescherming of andere deskundigen. Verder heeft de IND de uitspraken van Europese rechters die ruimte zouden moeten geven aan de belangen van het kind (in het bijzonder de uitspraken inzake Zambrano/Dereci) in ieder geval tot medio 2017 zeer strikt toegepast.

Met instemming heeft De Kinderombudsman kennis van genomen van het bericht van de IND dat de IND sinds de uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez wel anders om gaat met aanvragen van ouders die een belangrijke rol hebben in de verzorging van hun Nederlandse kind (de voormalige Zambrano-zaken). In de meeste gevallen concludeert de IND nu dat deze ouders op grond van het Unierecht legaal in Nederland mogen blijven. De IND kan in dergelijke zaken de Raad voor de Kinderbescherming inschakelen voor advies over de opvoedingsomgeving en het belang van het kind.²³

Deze positieve ontwikkeling kent drie kanttekeningen. In de eerste plaats wordt Chavez-Vilchez alleen toegepast op kinderen met de Nederlandse nationaliteit en dus niet op situaties van kinderen met een verblijfsvergunning. Daarnaast kunnen er andere situaties zijn die niet (exact) vallen onder de jurisprudentie van Zambrano/Dereci/Chavez. In die zaken verandert er vooralsnog niets. Tot slot zou de werkwijze voor Zambrano/Dereci/Chavez zaken (zowel de belangenafweging als het inschakelen van de Raad) toegepast moeten worden op alle andere beslissingen van de IND waar kinderen bij betrokken zijn. Daarvan is nog niet gebleken.

Kortom: Het weigeren van een verblijfsstatus aan ouders van Nederlandse kinderen kan op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving terecht zijn. De Kinderombudsman maakt zich wel zorgen over de positie die de belangen van kinderen in de huidige beslissingsprocedures hebben. Er wordt immers geen groter gewicht aan toegekend dan

22 De Werkinstructie 8 EVRM (verblijf op grond van family life) verlangt bijvoorbeeld dat IND-medewerkers een belangenafweging maken en daarin meenemen 1) de belangen van de Staat (paragraaf 2.5.2) en 2) de belangen van de vreemdeling (paragraaf 2.5.3). Onder 2 vallen ook de belangen van het kind. Onder b van paragraaf 2.5.3 wordt ten aanzien van de toets of er sprake is van 'a certain degree of hardship' het volgende aangegeven: 'Ga zorgvuldig om met de 'certain degree of hardship' voor Nederlandse kinderen die als gevolg van de beslissing om (voortzetting van) het verblijf van de ouder te weigeren, met het gezin zouden moeten terugkeren naar het land van herkomst of een land waarmee het gezin banden heeft'.

23 Eén en ander blijkt uit een document van de IND met de titel 'IB 2017/62 richtsnoeren inhoudelijke toetsing naar aanleiding van arrest Chavez-Vilchez'. Hierin is uitgelegd op de IND-medewerkers de uitspraak inzake Chavez-Vilchez moeten toepassen.

aan andere belangen, er wordt niet standaard een deskundige ingeschakeld om de belangen vast te stellen en er vindt niet altijd een belangenafweging plaats zoals artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en General Comment nummer 14 voorschrijven. Dit is zorgelijk aangezien de beslissing over het verblijfsrecht van een ouder verstrekkinge gevolgen heeft en kan leiden tot een structurele en uitzichtloze situatie voor de betrokken kinderen.

4 HET VERHAAL ACHTER DE ARMOEDE

De vader van Matthias, Larissa en Andrea schrijft ons. Hij wil eigenlijk geen liefdadigheid aannemen maar wil zijn zaak nu toch onder de aandacht brengen omwille van zijn kinderen: zij kunnen niet mee op schoolreisje, niet op vakantie.

Het gezin heeft jaren in het land van moeder in Latijns-Amerika gewoond. Op een gegeven moment werd het daar te onveilig en is het gezin naar Nederland verhuisd. Moeder had nog geen verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning is afgewezen. Ze hebben een nieuwe aanvraag ingediend. Terwijl de procedures daarover nog lopen, heeft het gezin geen recht op zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebondenbudget. Vader wist dat niet en had de toeslagen wel aangevraagd en ontvangen. Het gezin moet nu enorme bedragen terug betalen en moet ondertussen rondkomen van het vrachtwagensalaris van vader zonder toeslagen. Het gezin heeft duizenden euro's schuld. Vader schrijft dat de kinderen gelukkig in de zomer jarig zijn zodat het niet opvalt dat zij geen verjaardag kunnen vieren.²⁴

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe het ontbreken van een verblijfsvergunning van een ouder er toe kan leiden of bijdragen dat kinderen in armoede opgroeien. Uit het onderzoek blijkt dat een veelheid aan factoren van invloed kan zijn. Tegelijk zijn er drie specifieke factoren aan te wijzen die grote invloed hebben op het ontstaan of voortbestaan van armoede. In de eerste plaats gaat het om ouders die niet voldoen aan hun verplichting om te voorzien in het onderhoud van hun kinderen, de zogenaamde onderhoudsplicht. In de tweede plaats betreft het de gevolgen van het koppelingsbeginsel. In de derde plaats heeft het voorbehoud bij artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag grote negatieve gevolgen voor de kinderen uit dit onderzoek. Deze drie worden hieronder beschreven en wel in deze volgorde. Vanuit principiële overwegingen had het voor de hand gelegen om te beginnen met het voorbehoud bij artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag. Dit voorbehoud was echter voor de kinderen uit dit onderzoek niet zo'n prangende kwestie geweest als ouders tot op zekere hoogte beter hun verantwoordelijkheid zouden nemen en de wetgeving en uitvoering van de sociale zekerheid beter geregeld was geweest in Nederland. Daarom komt deze factor toch pas als derde aan de orde.

Voor zover wordt verwezen naar wetsbepalingen is de integrale tekst daarvan opgenomen in de bijlage.

4.1 Onderhoudsplicht ouders

Ouders zijn op grond van het Kinderrechtenverdrag primair verantwoordelijk voor de zorg en het realiseren van een toereikende levensstandaard voor hun kinderen. Op basis hiervan en zoals ook voortvloeit uit titel 17 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zijn ouders dan ook gehouden hun kinderen te verzorgen en onderhouden en te zorgen voor voldoende financiële middelen daarvoor.

²⁴ Samenvatting uit een mail aan De Kinderombudsman.

In twee oudergezinnen met één ouder zonder verblijfsstatus is de ouder met de Nederlandse nationaliteit of verblijfsvergunning de kostwinner en zal hij of zij voldoende moeten verdienen voor het levensonderhoud van het hele gezin. De ouder zonder verblijfsrecht mag immers niet werken. Soms lukt het prima om op één inkomen rond te komen. Soms ook niet.

In een éénouder gezin waarin de ouder geen verblijfsrecht heeft, mag die ouder niet werken en zijn er geen inkomsten uit werk. Voor zover er nog een andere juridische ouder²⁵ in leven is, is die onderhoudsplichtig en zou die ouder alimentatie moeten betalen voor het levensonderhoud van de kinderen. In de praktijk blijkt dat niet altijd te gebeuren: soms omdat de andere ouder helemaal uit beeld is en diens verblijfplaats niet bekend is maar soms ook – in het geval van een alleenstaande moeder – omdat het kind wel is erkend maar de juridische vader verder geen contact wenst en niets wil bijdragen in de kosten. Doordat alleenstaande ouders nu veelal alsnog een verblijfsvergunning krijgen op grond van Zambrano/Dereci/Chavez, kunnen ze zelf gaan werken en voor inkomen zorgen of eventueel aanspraak maken op een bijstandsuitkering. Het niet nakomen van de onderhoudsplicht door de andere ouder wordt daarmee voor deze kinderen minder prangend. Maar dit geldt helaas niet voor alle kinderen uit éénoudergezinnen: niet alle situaties van alleenstaande ouders vallen immers onder Zambrano/Dereci/Chavez.

De conclusie is dat zolang één van de ouders illegaal is en de andere ouder niet aan de onderhoudsplicht kan of wil voldoen, het gezin verstoken is van een bron van (voldoende) inkomsten. Feitelijk kan er dan niet voorzien worden in het levensonderhoud van de kinderen en daarmee niet in een toereikende levensstandaard.

4.2 Koppelingswet

Het koppelingsbeginsel

Als een ouder niet kan voorzien in het levensonderhoud van een kind, kan normaliter door een ouder aanspraak gemaakt worden op allerlei sociale voorzieningen. In Nederland zijn ouders zonder verblijfsstatus²⁶ hiervan echter uitgesloten als gevolg van het koppelingsbeginsel zoals vastgelegd in de zogenaamde Koppelingswet.²⁷ Met de Koppelingswet zijn tal van andere wetten gewijzigd door het opnemen van een bepaling die vreemdelingen uitsluit van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen. Alleen rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen hier aanspraak op maken, zo is ook opgenomen in artikel 10 van de Vreemdelingenwet. Het doel

25 Kort gezegd is de wettelijke of juridische moeder: de vrouw uit wie het kind is geboren, de vrouw die het kind heeft geadopteerd of de duomoeder die automatisch ouder is geworden of het kind heeft erkend. De wettelijke of juridische vader is: de echtgenoot of geregistreeerde partner van de moeder op het moment dat het kind wordt geboren, de man die het kind erkent of adopteert of de man van wie de rechter het vaderschap vaststelt.

26 In de wetgeving wordt doorgaans gesproken van 'de hier te lande woonachtige vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000'. Omwille van de leesbaarheid en met het oog op het onderwerp van dit onderzoek, namelijk Nederlandse kinderen en hun ouders, wordt in dit rapport steeds gebruik gemaakt van de aanduiding ouders zonder verblijfstitel, zonder verblijfsstatus of zonder verblijfsvergunning.

27 De officiële aanduiding van deze wet is: Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.

van het in 1998 ingevoerde koppelingsbeginsel is om illegaal verblijf in Nederland te ontmoedigen, zo volgt uit de Memorie van Toelichting bij de Koppelingswet.²⁸

Het koppelingsbeginsel maakt onderscheid tussen rechtmatig en niet rechtmatig in Nederland verblijvende mensen, maar ook tussen mensen die aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen om hun verblijfstitel te verkrijgen of behouden – zoals het hebben van inkomen of ingeschreven zijn bij een onderwijsinstelling – en mensen met een onvoorwaardelijke verblijfstitel. In het geval van een onvoorwaardelijke verblijfstitel kunnen er meer aanspraken gedaan worden. De Koppelingswet bepaalt dat ook de samenwonende of getrouwde partner van iemand zonder verblijfsstatus op een flink aantal voorzieningen geen of minder aanspraak kan maken. In de Memorie van Toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen van de Koppelingswet voor gezinnen met Nederlandse kinderen.

In het kader van dit onderzoek zijn met name de volgende wetten waarin het koppelingsbeginsel is doorgevoerd van belang.

In de eerste plaats gaat het om de **Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen** (Awir). Deze wet bevat algemene regels voor inkomensafhankelijke regelingen: dat zijn regelingen die personen een aanspraak geven op een financiële bijdrage van de staat waarbij de hoogte afhankelijk is van iemands inkomen (draagkracht). Het gaat om zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Deze worden uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Op grond van artikel 9 van deze wet zijn ouders zonder verblijfsstatus hiervan uitgesloten en ook de rechtmatig in Nederland verblijvende ouder met een samenwonende partner die geen verblijfsstatus heeft.²⁹

De Belastingdienst/Toeslagen is in principe gehouden om de beslissing van de IND over het al dan niet verstrekken van een vergunning te volgen en in dat geval dus geen toeslagen toe te kennen. Hierop bestaan twee mogelijke uitzonderingen. In de eerste plaats kunnen er op grond van vaste jurisprudentie soms heel bijzondere omstandigheden zijn die er toe leiden dat een gezin toch toeslagen krijgt.³⁰ Navraag bij De Belastingdienst wijst uit dat de Belastingdienst die beoordeling zelf doet maar dat zelden een dergelijke situatie wordt aangenomen. Als een ouder vindt dat er afgeweken moet worden van het koppelingsbeginsel, moet die aangeven wat de uitzonderlijke situatie is.

De andere uitzondering is als ouders een beroep doen op een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie. In een dergelijke situatie vloeit het verblijfsrecht van een ouder voort uit Europese regelgeving, namelijk artikel 20 WVEU, en is voor het bestaan van dit verblijfsrecht geen beslissing van de IND nodig.³¹ Uitvoeringsinstanties zoals de Belastingdienst hebben een eigen verantwoordelijkheid om het rechtstreeks werkende Unierecht toe te passen. Ze moeten dus zelfstandig onderzoek doen of er sprake is van een Zambrano/Dereci/Chavez-

28 Memorie van Toelichting bij de Koppelingswet, Kamerstukken II 1994/95, 24233, nr. 3.

29 Uitzonderd de situatie dat een ouder een procedure voor een verblijfsvergunning in Nederland mag afwachten. Dan is er nog geen verblijfsvergunning, maar is er ook geen sprake van illegaal verblijf en komt het gezin vaak (tijdelijk) wel in aanmerking voor sociale voorzieningen.

30 Zie onder andere ECLI:NLRVS:2014:3788, ABRVS 22 oktober 2014.

31 Zie voor meer informatie hierover bijlage 3.

situatie en een ouder aanspraak kan maken op toeslagen.³² De Belastingdienst overlegt hierbij vaak wel met de IND maar kan tot een andere beoordeling komen.

Ten aanzien van het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag lopen gezinnen waarbij de Nederlandse ouder *getrouwd* is met een ouder zonder verblijfsstatus ook nog tegen een ander probleem aan. Die ouder wordt namelijk aangemerkt als 'toeslagpartner', ongeacht waar de ouder woont. Dus in het geval de ouder zonder verblijfsstatus besluit het gezin te verlaten, dan wordt deze – zolang de ouders getrouwd zijn – toch beschouwd als toeslagpartner en lost het vertrek niet alle problemen op. Zolang er een (huwelijks)partner is, wordt namelijk aangenomen dat die kan bijdragen in de kosten (ongeacht waar hij of zij woont). De Nederlandse ouder staat er feitelijk alleen voor, maar wordt niet aangemerkt als een alleenstaande ouder en kan dus geen aanspraak maken op een verhoging van het kindgebondenbudget (de zogenaamde Alleenstaande ouder-kop). Tegelijk gaat de wet er van uit dat de ouder zonder verblijfsstatus voor de kinderen kan zorgen (aangezien die immers niet mag werken) en dat er dus geen kinderopvang en kinderopvangtoeslag nodig is. In de praktijk is verzorging door die ouder echter niet altijd mogelijk. De Nederlandse ouder heeft dan weldegelijk kinderopvang en kinderopvangtoeslag nodig, maar kan daar geen aanspraak op maken.³³

Daarnaast is het koppelingsbeginsel verwerkt in artikel 11 van de **Participatiewet**. Op grond van deze wet kunnen rechthebbenden aanspraak maken op bijstand. Ouders zonder verblijfsstatus zijn daarvan uitgesloten. Voor zover een rechtmatig in Nederland verblijvende ouder een partner heeft zonder verblijfsstatus krijgt alleen deze rechtmatig in Nederland verblijvende ouder bijstand en wel zijn deel van de gehuwdennorm. Dat betekent 50% van de gehuwdennorm, dus 50% van het bedrag wat een getrouwd stel zou krijgen als beiden rechthebbend zijn. Ditzelfde zal ook gelden voor ouders die een uitkering krijgen via het UWV en recht hebben op een aanvulling Toeslagenwet tot maximaal 50% van het minimumloon: de uitkering van het UWV valt niet onder het koppelingsbeginsel maar de aanvulling via de Toeslagenwet wel. Als de UWV-uitkering neerkomt op 50% van het minimumloon, is dat dus het bedrag waar het gezin het mee moet doen. Eénoudergezinnen waarbij de ouder geen verblijfsrecht heeft zijn in beginsel uitgesloten van bijstand. Soms kent een gemeente op grond van de jurisprudentie³⁴ wel bijstand toe via het Nederlandse kind, de zogenaamde 'baby in de bijstand'.

Het koppelingsbeginsel heeft voorts effect op de **Algemene Kinderbijslagwet**. Op grond van artikel 6 komen ouders zonder verblijfsstatus niet in aanmerking voor kinderbijslag. Dit heeft gevolgen voor een éénouder gezin waarvan de ouder geen verblijfsstatus heeft omdat die in principe geen aanspraak kan maken op kinderbijslag. Een gezin met twee ouders

32 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1846.

33 Bijvoorbeeld als de andere ouder in een AZC verblijft in afwachting van vertrek, weer is teruggekeerd naar het land van herkomst in afwachting van gezinshereniging of als de ouder om medische redenen niet voor de kinderen kan zorgen. De werkende ouder zal dan een andere oplossing moeten zoeken – of bijstand moeten aanvragen om zelf voor de kinderen te kunnen zorgen. Dat was althans de oplossing die de gemeente een moeder voorhield. De moeder was getrouwd met een man die in een AZC woonde en wachtte op uitzetting. Ze wilde gaan werken maar omdat de vader zonder verblijfsvergunning wel geregistreerd stond als echtgenoot, kon moeder geen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Vader kon niet bij haar in huis wonen om het kind te verzorgen. Het AZC is geen geschikte plek voor het kind.

34 Centrale Raad van Beroep 8 augustus 2005, LJN AU0687, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0687.

waarvan één de Nederlandse nationaliteit heeft, kan via die ouder wel aanspraak maken op Kinderbijslag. Voor de éénooudergezinnen heeft de Sociale Verzekeringsbank (SVB) net als de Belastingdienst een eigen verantwoordelijkheid als er een beroep wordt gedaan op een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie en moet de SVB dan een eigen afweging maken.³⁵ Navraag bij de SVB wijst uit dat de SVB in beginsel de IND volgt maar op grond van de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verankerde vergewisplicht wel checkt of de IND a) over alle relevante feiten beschikt, en b) of de IND conform zijn eigen beleid heeft beoordeeld. De uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez heeft er bovendien toe geleid dat aan een groot deel van de alleenstaande ouders het koppelingsbeginsel niet langer is tegengeworpen. Zij krijgen alsnog kinderbijslag mits is voldaan aan alle andere voorwaarden (zoals de ingezetenschapseis en dat er geen kinderbijslag is uitgekeerd aan de andere (Nederlandse) ouder).

Tot slot komen ouders zonder verblijfsstatus niet in aanmerking voor opvang in de maatschappelijke opvang. Op grond van artikel 1.2.2 van de **Wet maatschappelijke ondersteuning** zijn zij daar in beginsel van uitgesloten.

³⁵ Zie hiervoor de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State van 17 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6416, de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 14 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:277 en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 17 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6418.

Tabel 1. Overzicht van de voorzieningen waarop een gezin met een alleenstaande Nederlandse ouder, een gezin met een Nederlandse ouder en partner zonder verblijfsrecht of een éénoudergezin met een ouder zonder verblijfsrecht volgens de Nederlandse wet en het koppelingsbeginsel aanspraak op kan maken.

Achter de voorziening staat aangegeven welke instantie uitkeert: (B) = Belastingdienst, (G) = gemeente en (S) = SVB. Een V betekent dat iemand aanspraak kan maken, '-' betekent dat het gezin die aanspraak niet heeft.

	<i>Alleenstaande Nederlandse ouder of ouder met verblijfsvergunning</i>	<i>Nederlandse ouder met illegale partner en met Nederlands kind</i>	<i>Alleenstaande illegale ouder met Nederlands kind</i>
Zorgtoeslag (B)	V	-	- ³⁶
Huurtoeslag (B)	V	-	-
Bijstand (G)	70%	50%	V <i>soms toegekend op naam kind</i>
Bijzondere bijstand (G)	V	V	V <i>soms toegekend op naam kind</i>
Kinderopvang toeslag (B)	V	-	-
Kinderbijslag (S)	V	V	V <i>in de meeste gevallen wel op grond van Chavez</i>
Kindgebonden budget (B)	V	-	-
Alleenstaande ouder-kop (B)	V	-	-

De gevolgen van de Koppelingswet voor kinderen in concrete situaties

Door het koppelingsbeginsel kunnen ouders die zelf niet kunnen voorzien in het levensonderhoud van hun kinderen dus ook geen aanspraak maken op al bovengenoemde toeslagen en voorzieningen. Eerder werd voor de gevolgen daarvan al aandacht gevraagd door de AVCZ in het rapport uit 2012 'Recht op een menswaardig bestaan' en door de SER in het rapport uit 2017 'Opgroeien zonder armoede'. De ACVZ concludeerde dat de Koppelingswet strikt werd toegepast met allerlei gevolgen voor kinderen. De SER concludeerde dat de Koppelingswet tot schrijnende situaties kan leiden.

De Kinderombudsman ziet in concrete situaties de volgende gevolgen van de Koppelingswet:

1. Een gezin met één werkende ouder en één ouder zonder verblijfsstatus moet rondkomen van één inkomen. Het gezin kan geen aanspraak maken op

³⁶ Een ouder zonder verblijfsrecht zal overigens in beginsel ook geen Nederlandse zorgverzekering kunnen afsluiten en zal daar dus ook geen kosten voor maken.

- eventuele toeslagen om het inkomen aan te vullen.³⁷ Dit kan betekenen dat het gezin – bij onvoldoende inkomen van de werkende ouder – onder bijstandsniveau leeft;
2. Een gezin met twee ouders, waarvan één zonder verblijfsstatus is en de andere ouder een verblijfsstatus of de Nederlandse nationaliteit heeft maar geen werk, moet rondkomen van bijstand op het niveau van 50% van de gehuwdennorm. Dat betekent dat het gezin in 2017 moet rondkomen van de helft van € 1.403,98 (zijnde het bedrag voor gehuwden), dus van € 701,99 per maand. Dit gezin komt in beginsel niet in aanmerking voor aanvullende toeslagen, behoudens kinderbijslag;
 3. Een gezin van één ouder zonder verblijfsstatus heeft in beginsel geen recht op bijstand, toeslagen of andere voorzieningen. Het gezin zou moeten rondkomen van de alimentatie van de andere ouder en/of illegaal verkregen inkomsten. Het maandelijks bedrag is niet vast te stellen maar genoeglijk kan worden aangenomen dat voor zover er überhaupt inkomsten zijn, deze het bijstandsniveau niet zullen overstijgen.
 4. Als gezinnen het hoofd niet meer boven water kunnen houden en geen steun krijgen vanuit de overheid, kan dit er toe leiden dat er schulden ontstaan, energie- en water wordt afgesloten, ziektekosten niet betaald of vergoed worden en de gezinnen uiteindelijk hun woning moeten verlaten, al dan niet via een gedwongen huisuitzetting. De kinderen staan dan dus op straat.

De voorbeelden illustreren dat door het koppelingsbeginsel de inkomsten bij gezinnen met een ouder zonder verblijfsstatus zeer gering (kunnen) zijn. Dit kan er toe leiden dat er geen sprake is van een toereikende levensstandaard voor de Nederlandse kinderen van het gezin.

In het geval het gezin hierdoor dakloos wordt, kan het in principe ook niet terecht in de maatschappelijke opvang. De Nederlandse kinderen staan dan feitelijk op straat. Soms wordt dan een kindbeschermingsmaatregel ingezet en worden de kinderen uithuisgeplaatst. Dat is vaak niet in het belang van het kind. Soms worden gezinnen dan (alsnog) opgevangen in een Gezinslocatie van het Centraal Orgaan voor Asielzoekers (COA). Navraag bij de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) wijst uit dat een tiental van dit soort gezinnen in een gezinslocatie woont. Het gaat dan altijd om éénoudergezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder die geen verblijfsstatus heeft. Soms melden de gezinnen zich bij DT&V omdat geen enkele gemeente hen wil opnemen en DT&V weet dan ook niet welke gemeente zij kunnen aanspreken. Soms worden juist afspraken gemaakt tussen DT&V en gemeenten over de opvang. De Nederlandse overheid weet hiervan. Uit antwoorden op kamervragen in vergaderjaar 2014-2015 blijkt dat opvang in een gezinslocatie in principe niet de bedoeling is voor kinderen met een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit maar in individuele gevallen bij uitzondering wel kan gebeuren als er anders een humanitaire noodsituatie kan ontstaan³⁸. Niet komt aan de orde hoe het kan dat er een humanitaire noodsituatie ontstaat en wie dat had kunnen (en moeten) voorkomen.

³⁷ Behoudens in uitzonderlijke gevallen waarin 50% zorgtoeslag wordt toegekend indien daarom gemotiveerd verzocht wordt.

³⁸ Kamervragen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, Aanhangsel, nummer 1468 en nummer 526.

4.3 Voorbehoud artikel 26 IVRK

Waar ouders geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen in welke vorm dan ook, zou het voor de hand liggen dat Nederlandse kinderen dat dan zelf kunnen doen. Maar dat kan in Nederland niet. Dit is door Nederland ook vastgelegd in het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag. Het voorbehoud luidt als volgt:

'Het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in artikel 26 van het verdrag onder het voorbehoud dat deze bepaling niet verplicht tot een zelfstandig recht van kinderen op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.'

Het onderliggende uitgangspunt van Nederland is hierbij dat de ouders onderhoudsplichtig zijn voor de kinderen en dat zij dus voldoende middelen/uitkeringen moeten hebben om de kinderen te verzorgen. Nederland beschouwt het recht van het kind op sociale zekerheid een afgeleide van het recht op sociale zekerheid van de ouders. Dit uitgangspunt zou nog verdedigbaar kunnen zijn gezien de intentie van artikel 26 IVRK dat kinderen moeten kunnen profiteren van de sociale voorzieningen en dat zij daarvoor niet per se altijd zelf aanspraak hoeven kunnen maken. Als het dan maar via hun ouders kan. Het koppelingsbeginsel maakt het voor deze groep kinderen echter onmogelijk om via de ouders te kunnen profiteren van sociale voorzieningen. Hierdoor ontstaat de situatie dat kinderen in het geheel niet kunnen profiteren van sociale voorzieningen en kan het gebeuren dat zij in armoede opgroeien. Dit is in strijd met de bedoeling van artikel 26 (en 27) van het Kinderrechtenverdrag.

5 OPLOSSINGEN

Kasia, een tiener, woont in Nederland bij haar vader en volgt een opleiding. Haar moeder woont met drie jongere kinderen in het buitenland. Als blijkt dat Kasia door haar vader wordt mishandeld, komt moeder met haar overige kinderen naar Nederland. Zij ontfermt zich over Kasia en de banden met de vader worden verbroken. Moeder krijgt geen verblijfsvergunning en mag daarom niet werken, terwijl zij dat in haar eigen land altijd heeft gedaan. Het gezin teert in op spaargeld, verliest hun woning en komt te wonen in verschillende crisisopvanglocaties. Dit is zwaar voor het gezin en ook is het lastig om elke dag naar school te gaan omdat die niet meer dichtbij is. In de crisisopvang gaat het niet goed met de gezondheid van Kasia. Moeder vraagt om een andere opvanglocatie, alleen Kasia kan die krijgen. Kasia wordt van haar moeder en de andere kinderen gescheiden. Aan verwerking van de mishandeling komt ze niet toe. Ook met de andere kinderen gaat het slecht. Zij hebben geen rust om huiswerk te maken in de crisisopvang en kunnen nauwelijks spelen. Later kent de IND aan moeder alsnog een verblijfsvergunning toe. Daarop geeft de gemeente vervolgens een urgentieverklaring af voor een woning. Moeder is in staat weer te gaan werken.³⁹

In het vorige hoofdstuk is in kaart gebracht wat de oorzaken zijn van de armoede waarin sommige Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus terecht komen. In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de derde deelvraag, namelijk wat de mogelijke oplossingen zijn om de armoede te voorkomen of bestrijden. Het antwoord hierop is tweeledig. In de eerste plaats is er een aantal structurele oplossingen die op rijksniveau liggen. Deze worden besproken in paragraaf 5.1. Daarnaast zijn er – ook nu al – praktische mogelijkheden die vaak niet ten volle bekend zijn of benut worden. Daar wordt op in gegaan in paragraaf 5.2. Deze praktische mogelijkheden zijn nader uitgewerkt in een handreiking. Deze handreiking is als bijlage 2 opgenomen bij dit rapport.

5.1 Structurele oplossingen op rijksniveau

5.1.1 Verblijfsvergunning – betere belangenafweging en informatievoorziening

Of iemand wel of geen verblijfsvergunning krijgt, beslist de IND en daarna kan de rechter die beslissing toetsen. Over het systeem waarbinnen zij dit doen, heeft De Kinderombudsman een aantal zorgen. Met het oog op de gevolgen die de beslissing over verblijf uiteindelijk mogelijk kunnen hebben voor de levensstandaard van de betrokken kinderen, benoemt De Kinderombudsman hieronder een aantal oplossingsrichtingen.

In de eerste plaats constateert De Kinderombudsman dat de belangen van kinderen volgens de IND weliswaar onderdeel zijn van de individuele belangenafweging die de IND maakt bij de beslissing over het verblijfsrecht van een ouder. Tegelijk is De Kinderombudsman van oordeel dat deze belangen nog onvoldoende zelfstandig en voldoende gewicht krijgen. Op

³⁹ Samenvatting van een zaak van de gemeentelijke kinderombudsman van Amsterdam. De naam is gefingeerd. De echte naam is bij de ombudsman bekend.

grond van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag hoort in álle zaken waar kinderen bij betrokken zijn een belangenafweging te worden gemaakt en moet aan de belangen van de kinderen een groter gewicht wordt toegekend. General Comment nummer 14 kan handvatten bieden voor het toepassen van deze belangenafweging. De Kinderombudsman verwacht dan ook van de IND dat in elke zaak en bij elke beslissing deze belangenafweging wordt gemaakt. Niet alleen in Zambrano/Dereci/Chavez-zaken, zoals nu gebeurt naar aanleiding van de uitspraak inzake Chavez-Vilchez. Maar ook bij een aanvraag op grond van gezinshereniging of 8 EVRM en de eisen⁴⁰ die binnen die aanvraag gesteld worden of bij verlengingsbeslissingen en beslissingen over situaties waarin een gezin eerst wel aan de inkomenseisen voldeed maar later (tijdelijk) aanspraak moet maken op bijstand.

De Kinderombudsman merkt daarbij nog op dat een goede belangenafweging alleen kan plaatsvinden als de beslissende instantie voldoende weet van wat in het belang van het kind is. Dit geldt ook voor de IND. De Kinderombudsman heeft met instemming kennis genomen van het nieuwe beleid waarbij IND-medewerkers de Raad voor de Kinderbescherming kunnen inschakelen in Zambrano/Dereci/Chavez-zaken. De Kinderombudsman is evenwel van oordeel dat de IND ook bij andere beslissingen die kinderen raken de Raad voor de Kinderbescherming of een andere deskundige op het gebied van de ontwikkeling van een kind moet consulteren alvorens een beslissing te nemen met verstrekkende gevolgen voor de toekomst van het kind.

In de tweede plaats gaat een deel van de zaken over alleenstaande ouders (vaak moeders) met Nederlandse kinderen. De Kinderombudsman heeft met instemming kennis genomen van het gewijzigde beleid van de IND in dit soort zaken naar aanleiding van de uitspraak van het EU-Hof van Justitie in de zaak Chavez-Vilchez. De Kinderombudsman verwacht (ook in de toekomst) dat de jurisprudentie ruimhartig wordt toegepast en ook analoog wordt toegepast op kinderen die in vergelijkbare situaties verkeren.

Daarnaast heeft het niet verstrekken of intrekken van een verblijfsvergunning vérstrekkende gevolgen voor het recht op sociale voorzieningen, in het bijzonder diverse toeslagen. Dit is niet voor elke burger vanzelfsprekend of duidelijk. Hierdoor kunnen grote schulden ontstaan, omdat ten onrechte toeslagen zijn aangevraagd en toegekend of zijn blijven doorlopen, terwijl er geen recht (meer) op was. Deze schulden hebben negatieve gevolgen voor de kinderen in het gezin. De Kinderombudsman is van oordeel dat de burger beter geïnformeerd moet worden over de (mogelijke) gevolgen van het niet verlenen of intrekken van een verblijfsvergunning voor hun aanspraak op sociale voorzieningen. Het is aan de IND en de Belastingdienst/Toeslagen, als vertegenwoordigers van één en dezelfde overheid, om te zorgen voor een sluitend informatiebeleid.

Tot slot moet er een oplossing komen voor gezinnen die aanvankelijk voldeden aan de (inkomens)eisen voor de verblijfsvergunning van één van de ouders, maar die (tijdelijk)

40 Hierbij kan gedacht worden aan de eis binnen gezinshereniging dat de aanvrager een Machtiging Voor Verblijf (MVV) heeft; deze machtiging moet in principe worden aangevraagd in het land van herkomst en pas na toekenning kan de aanvrager dan naar Nederland komen. Als een ouder al in Nederland woont, moet de aanvrager nu in principe terug naar het land van herkomst om daar de MVV aan te vragen. Van de eis dat er een MVV is kan worden afgeweken door de IND. Bij de beslissing of de aanvrager wordt vrijgesteld van de MVV, moet ook een belangenafweging overeenkomstig artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag worden toegepast.

aanspraak moeten maken op bijstand met het (mogelijke) gevolg dat de buitenlandse ouder zijn of haar verblijfsvergunning moet inleveren. Het leven dat aanvankelijk goed geregeld was, stort als een kaartenhuis in elkaar door het wegvallen van allerlei voorzieningen. De (financiële) problemen stapelen zich dan in rap tempo op. Terwijl het gezin wellicht best in staat was geweest om uiteindelijk weer voor eigen inkomen te zorgen (en weer te voldoen aan de eisen van de verblijfsvergunning). Deze gezinnen moeten de kans krijgen om op eigen kracht weer uit de bijstand te komen. De buitenlandse ouder zou daarvoor, ondanks de aanspraak op bijstand, voor een bepaalde periode de verblijfsvergunning moeten kunnen behouden om zo het gezin in de gelegenheid te stellen weer te gaan voorzien in eigen onderhoud. Voor zover de belangenafweging voorafgaand aan het opstarten van de intrekkingprocedure of de intrekkingprocedure zelf daar al ruimte voor bieden, is De Kinderombudsman van oordeel dat de IND deze ruimte ten volle moet benutten met het oog op de belangen van de kinderen bij een toereikende levensstandaard en het intact laten van het kerngezin. Waar meer ruimte nodig is, moet daarvoor nieuw beleid worden gecreëerd.

Aanbeveling 1

De IND past bij iedere beslissing die kinderen treft een belangenafweging toe waarin de belangen van de kinderen gelet op alle andere relevante omstandigheden zorgvuldig worden onderzocht, bepaald en afgewogen overeenkomstig de eisen van artikel 3 IVRK. De IND neemt deze afweging op in al zijn werkinstructies. De belangenafweging impliceert dat de IND onderzoek doet naar de gevolgen van de beslissing voor het kind, nu en in de toekomst, en schakelt waar nodig een deskundige in om zich te laten voorlichten over de ontwikkeling en de gevolgen van een te nemen besluit op de ontwikkeling van de betrokken kinderen.

Aanbeveling 2

De IND past de beslissingen inzake Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag ruimhartig toe.

Aanbeveling 3

De IND en Belastingdienst/Toeslagen zorgen er voor dat burgers adequaat worden geïnformeerd over de gevolgen van het niet verlenen of het intrekken van een verblijfsvergunning voor hun eventuele aanspraken op sociale voorzieningen.

Aanbeveling 4:

De IND neemt in de belangenafweging voorafgaand aan het opstarten van de intrekingsprocedure mee of een gezin de gelegenheid heeft (gehad) om op eigen kracht weer zelfstandig inkomen te gaan genereren.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid ontwikkelt voor zover het huidige beleid daar niet in voorziet, beleid voor situaties waarbij gezinnen aanvankelijk voldeden aan de inkomenseis en later gebruik moeten maken van bijstand, zodat de buitenlandse ouder voor een bepaalde periode de verblijfsvergunning behoudt ondanks de aanspraak op de bijstand, om het gezin in de gelegenheid te stellen weer te gaan voorzien in eigen onderhoud.

5.1.2. Onderhoudsplicht – betere informatievoorziening en alimentatie innen

Voor zover het gaat om situaties van een alleenstaande ouder (meestal moeder) zonder verblijfsrecht, kan de andere, Nederlandse ouder (meestal de vader die het kind heeft erkend) worden aangesproken op diens onderhoudsplicht. Vaders zouden door de gemeente beter geïnformeerd moeten worden over hun rechten en plichten die meekomen met erkenning, in het bijzonder – met het oog op dit onderzoek – op hun onderhoudsplicht jegens het erkende kind.

Waar nodig kan de Nederlandse ouder via een gerechtelijke procedure worden gedwongen tot het betalen van alimentatie. De alleenstaande ouder is de eerst verantwoordelijke om dit te regelen, maar instanties die bij een dergelijk gezin betrokken raken (zoals een gemeente of Gecertificeerde Instelling) en zien dat het de ouder zonder verblijfsrecht niet zelfstandig lukt om de andere ouder effectief aan te spreken op diens onderhoudsplicht, moeten de mogelijkheden daartoe samen met de alleenstaande ouder onderzoeken en voor zover mogelijk benutten. Als de alimentatie is bepaald en de betalingsplichtige ouder/vader weigert om te betalen, kan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen een rol vervullen ten aanzien van de inning.

Aanbeveling 5:

De gemeenten ontwikkelen informatiemateriaal om erkennende vaders beter te informeren over de rechten en plichten die horen bij erkenning van hun kind, in het bijzonder de onderhoudsplicht.

Aanbeveling 6:

Instanties die te maken hebben met alleenstaande ouders zonder verblijfsrecht moeten samen met de ouder de mogelijkheden in kaart brengen en benutten om de andere ouder aan te spreken op diens onderhoudsplicht en deze eventueel in rechte af te dwingen.

5.1.3 Koppelingswet – aanpassen en zelfstandig toetsen

De Koppelingswet laat op dit moment geen enkele ruimte over voor de gezinnen uit dit onderzoek. Dat kan anders. De ACVZ heeft zich hierover uitgelaten in zijn onderzoek van 2012. Die verwoordde als één van de aanbevelingen: 'Neem in de Vw 2000 op dat de Koppelingswet niet van toepassing is op minderjarige vreemdelingen. Kinderen zijn per definitie kwetsbaar en kunnen niet verantwoordelijk worden gesteld voor de situatie waarin zij verkeren.'⁴¹ Ook de SER gaf in het eerder genoemde rapport van 2017 ter overweging mee om een uitzondering op het Koppelings(wet)beginsel te maken wanneer er kinderen in het spel zijn, zodat deze niet meer van toepassing.⁴²

De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie liet weten dat het departement niet voornemens was de aanbeveling van de ACVZ op te volgen⁴³. De Kinderombudsman doet evenwel opnieuw de aanbeveling om de Koppelingswet aan te passen. De onderliggende reden om de Koppelingswet in te voeren mag weliswaar een legitiem doel dienen, in het licht van het IVRK dient de Koppelingswet ruimte te bieden om een belangenafweging te maken zoals artikel 3 en General Comment 14 voorschrijven en om af te kunnen wijken van het standaard beleid als de belangen van de kinderen dat vragen. Op dit moment biedt de Koppelingswet die ruimte niet en dat is in strijd met het IVRK. De Kinderombudsman is van oordeel dat de Koppelingswet daarom aangepast moet worden. Dit kan door bijvoorbeeld expliciet de mogelijkheid op te nemen dat de Koppelingswet niet van toepassing is voor zover dat gevolgen heeft voor de betrokken kinderen en/of door in de Koppelingswet een algemenere hardheidsclausule op te nemen die in ieder geval altijd wordt toegepast als er kinderen betrokken zijn en waardoor een individuele toets en toekenning van toeslagen en dergelijke mogelijk is. Voor gezinnen met een Nederlandse ouder en ouder zonder verblijfsstatus is voorts een mogelijkheid om de ouder zonder verblijfsvergunning volledig buiten beschouwing te laten.⁴⁴ De Nederlandse ouder kan dan als alleenstaande ouder aanspraak maken op bijstand en toeslagen en andere voorzieningen. In het verlengde daarvan zou het begrip 'toeslagpartner' anders toegepast kunnen worden dan momenteel het geval is waardoor ouders zonder verblijfsvergunning en/of ouders in het buitenland onder omstandigheden niet als partner worden aangemerkt en de Nederlandse ouder aanspraak kan maken op de sociale voorzieningen als ware hij of zij een alleenstaande ouder.⁴⁵

Daarnaast is De Kinderombudsman van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen, de SVB en de gemeente een eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de vraag of het koppelingsbeginsel onverkort van toepassing is. De instanties moeten telkens bepalen of er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden of van een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie op grond waarvan een gezin toch in aanmerking komt voor toeslagen en andere

41 Recht op menswaardig bestaan; advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen, ACVZ, Den Haag, maart 2012, aanbeveling 4, pagina 52.

42 Opgroeien zonder armoede, SER ADVIES 17/03, Den Haag, maart 2017, pagina 117-118.

43 Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 19 637, nr. 1630

44 Zoals nu voor sommige regelingen gebeurt bij gezinnen waarbij een ouder gedetineerd raakt.

45 Vluchtelingenwerk Nederland heeft bij brief van 10 oktober 2016 een zelfde soort verzoek gedaan aan de toenmalige staatssecretaris van Financiën, de heer Wiebes, voor gezinnen die nog bezig zijn met gezinshereniging. In deze brief bepleit Vluchtelingenwerk het toeslagpartnerbegrip zodanig aan te passen dat voor vluchtelingengezinnen die nog met gezinshereniging bezig zijn de partner pas als toeslagpartner wordt aangemerkt zodra deze in Nederland gearriveerd is.

voorzieningen. Bij die beslissing moeten de belangen van het kind bepaald en afgewogen worden, zoals artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en General Comment 14 voorschrijven, ook als de Nederlandse wet dat niet met zoveel woorden voorschrijft. Met instemming heeft De Kinderombudsman kennis genomen van het feit dat de uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez⁴⁶ door de verschillende instanties voortvarend is opgepakt en dat zij het koppelingsbeginsel vaak niet meer tegenwerpen aan derdelanders die de zorg dragen voor een Nederlands kind. De ouder krijgt daardoor alsnog de sociale voorzieningen (mits uiteraard aan andere voorwaarden is voldaan). De Kinderombudsman onderschrijft deze ontwikkeling en geeft als uitgangspunt voor de SVB, Belastingdienst en gemeenten mee in de toekomst de jurisprudentie inzake Zambrano/Dereci/Chavez ruimhartig te blijven toepassen.

Aanbeveling 7:

Het kabinet past de (toepassing van de) Koppelingswet en het begrip 'toeslagpartner' zodanig aan dat gezinnen met minderjarige Nederlandse kinderen en kinderen met een verblijfsvergunning aanspraak kunnen maken op toeslagen, verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen ten behoeve van de kinderen.

Aanbeveling 8:

De Belastingdienst, de SVB en gemeenten passen bij elk besluit een belangenafweging conform artikel 3 IVRK en General Comment nummer 14 toe en overwegen of er sprake is van bijzondere omstandigheden of een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie waardoor het gezin in aanmerking komt voor respectievelijk toeslagen, kinderbijslag of bijstand. De instanties passen de uitspraken inzake Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez daarbij ruimhartig toe.

5.1.4 Voorbehoud bij artikel 26 IVRK – opheffen

Het voorbehoud bij artikel 26 IVRK kan niet blijven voortbestaan als dit betekent dat Nederlandse kinderen van het genot van sociale voorzieningen verstoken blijven. Het Comité voor de Rechten van het Kind in Geneve (CRC) heeft bij de laatste observaties in juni 2015 over dit voorbehoud nog het volgende geconcludeerd:

'7. The Committee, in line with its previous recommendations (CRC/C/NDL/CO/3 of 2009, para.11) and in the light of the 1993 Vienna Declaration and Programme of Action, encourages the State party to consider withdrawing its reservations to articles 26, 37 (c) and 40 of the Convention. (CRC/C/NDL/CO/4, 8 juni 2015).'

Desondanks is het voorbehoud nog altijd van kracht en zag de Nederlandse overheid zelfs in 2016 geen reden om het voorbehoud op te heffen, zo blijkt uit brieven van de toenmalige

46 Zie voor een toelichting hierop bijlage 3 waarin de uitspraken van het EU-Hof van Justitie in de zaken Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez worden uitgelegd.

staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mevrouw Klijnsma aan de Eerste en Tweede Kamer. In deze brieven reageert zij onder andere op een petitie die haar op 2 december 2015 werd aangeboden van Defence for Children en Save the Children over het opheffen van het voorbehoud.⁴⁷ De staatssecretaris ziet geen aanleiding om het voorbehoud op te heffen, nu zij geen directe correlatie ziet tussen armoede en het voorbehoud. Nederland beschikt volgens haar over een adequaat sociaal zekerheidsstelsel met onder meer voorzieningen speciaal gericht op gezinnen met kinderen, zoals de kinderbijslag en het kindgebonden budget, en de mogelijkheid om in bijzondere gevallen maatwerk te leveren in het belang van het kind zoals via de Participatiewet.⁴⁸

De Kinderombudsman merkt op dat de staatssecretaris hiermee voorbij gaat aan het feit dat dit 'adequate sociaal zekerheidsstelsel' in principe volledig onbereikbaar is voor kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus.⁴⁹ De Kinderombudsman geeft dan ook als aanbeveling om het voorbehoud bij artikel 26 IVRK op te heffen zodat alle kinderen hun rechten ten aanzien van sociale voorzieningen kunnen effectueren en deze ook kunnen genieten in het geval dat niet via hun ouders kan. Met het opheffen van het voorbehoud, zijn we er nog niet, omdat de toekenning van sociale voorzieningen in veel wet- en regelgeving alsnog gericht is aan de ouders. Maar het opheffen van het voorbehoud zou de eerste stap zijn in het creëren van ruimte (voor uitvoerende instantie en rechter) voor de toekenning van sociale voorzieningen aan minderjarigen, al dan niet in de vorm van een uitzondering vanwege bijzondere omstandigheden als dat in het belang van het kind is.

Aanbeveling 9:

Het kabinet heft het voorbehoud bij artikel 26 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind op.

5.2 Praktische mogelijkheden op gemeentelijk niveau: een handreiking

In paragraaf 5.1 is stilgestaan bij de structurele veranderingen die nodig zijn om te zorgen voor een toereikende levensstandaard voor kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus. In afwachting van de implementatie van de aanbevelingen vraagt de praktijk met klem om praktische handvatten voor vandaag en morgen. Met name gemeenten vragen zich telkens weer af hoe zij om moeten gaan met deze kinderen en hun ouders; wat kan er, wat moet er, wat mag er?

Hoewel de Koppelingswet strikt is, blijken er bij nadere verkenning toch praktische mogelijkheden te bestaan om op grond van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke

⁴⁷ Zie voor de inhoud van de petitie ook het opiniestuk van Defence for Children e.a. in de Volkskrant van 26 november 2015.

⁴⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300, AG, Nota over de toestand van 's Rijks financiën, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, kenmerk 2016-0000149492; brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 1 juli 2016.

⁴⁹ Er zijn wel enkele reparatiemogelijkheden via de Participatiewet, maar via die weg ontvangen kinderen vaak maar een fractie van het bijstandsbedrag dat nodig is voor het dagelijks leven. Meer hierover volgt in paragraaf 5.2 en de handreiking in bijlage 1.

ondersteuning de gevolgen van deze wet te beperken en deze kinderen een betere levensstandaard te geven. In de praktijk worden deze mogelijkheden echter niet altijd onderkend of benut. Door de beleidsvrijheid van gemeenten worden grote verschillen gezien in het beleid en de toepassing van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning als het om deze groep Nederlandse kinderen gaat. Dit leidt tot willekeur, rechtsongelijkheid en grote verschillen in de gevolgen voor kinderen: in sommige gemeenten krijgt het gezin voldoende steun voor een toereikende levensstandaard, in andere niet.

Om gemeenten handvatten te geven voor hun zorgplicht, zijn de praktische mogelijkheden op basis van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning door De Kinderombudsman en de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen verwerkt tot een handreiking. De handreiking is integraal opgenomen als bijlage bij dit rapport. De Kinderombudsman verwacht dat alle gemeenten zich naar deze handreiking zullen richten en ook de gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus de steun en bijstand zullen geven die zij nodig hebben voor een toereikende levensstandaard.

Aanbeveling 10:

De gemeenten benutten maximaal de mogelijkheden op basis van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning om gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus te voorzien van ondersteuning, hulp en bijstand.

6 CONCLUSIE

In het onderzoek is de centrale onderzoeksvraag:

Wat is nodig om te zorgen voor een toereikende levensstandaard voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus?

Cijfers en situaties

In het onderzoek is eerst in kaart gebracht over welke kinderen we het precies hebben. Aantallen blijken lastig te kunnen worden gegeven. Naar schatting gaat het om honderden kinderen. De gezinssituaties zijn beter gedocumenteerd. Daar komt een breed palet aan gezinssituaties uit naar voren, met als overeenkomst dat een ouder geen verblijfstitel heeft. Bij de beslissing om al dan niet (alsnog) een verblijfsvergunning toe te kennen aan de ouder, blijken de belangen van kinderen ook niet tot nauwelijks een factor te zijn die wordt meegewogen, terwijl dat wel zou moeten op grond van het Kinderrechtenverdrag. De situatie van de kinderen is vaak structureel en uitzichtloos.

Oorzaken

Daarna kwam aan de orde wat de oorzaak is dat Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus vaak in armoede opgroeien. Uit het onderzoek komen als factoren naar voren: het niet voldoen aan de onderhoudsplicht door de ouders, de Koppelingswet, het wegvallen van een verblijfsvergunning door een beroep op bijstand en het voorbehoud bij artikel 26 IVRK. De huidige (wettelijke) situatie is in strijd met het IVRK, met name met artikel 27; de Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus hebben door het huidige systeem immers vaak geen toereikende levensstandaard.

Oplossingen

Tot slot is ingegaan op mogelijke oplossingen voor het armoedeprobleem. Er zijn structurele oplossingen die betrekking hebben op verbetering van de procedure rond verblijfsvergunningen, een betere invulling van de onderhoudsplicht door ouders, de wijziging van de toepassing van het koppelingsbeginsel en de opheffing van het voorbehoud bij artikel 26 van het Kinderrechtenverdrag. Daarnaast moeten nu en in de toekomst praktische (wettelijke) mogelijkheden ten volle benut worden om te voorkomen dat kinderen in armoede terecht komen, om te voorkomen dat zij op straat komen te staan, om te voorkomen dat zij uithuisgeplaatst worden enkel vanwege het ontbreken van geld. Voorkomen is beter dan bestrijden.

Antwoord op de onderzoeksvraag

Op basis van het onderzoek is de conclusie dat er verschillende mogelijkheden zijn om er voor te zorgen dat Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfstitel ook een toereikende levensstandaard krijgen. In het rapport worden daarvoor in ieder geval al 10 concrete aanbevelingen gedaan en de implementatie van deze aanbevelingen zal worden gevolgd. Daarnaast is een handreiking opgesteld voor oplossingen in de dagelijkse praktijk van gemeenten. De toepassing daarvan wordt eveneens gevolgd.

AANBEVELINGEN VAN DE KINDEROMBUDSMAN

1. De **IND** past bij iedere beslissing die kinderen treft een belangenafweging toe waarin de belangen van de kinderen gelet op alle andere relevante omstandigheden zorgvuldig worden onderzocht, bepaald en afgewogen overeenkomstig de eisen van artikel 3 IVRK. De **IND** neemt deze afweging op in al zijn werkinstructies. De belangenafweging impliceert dat de **IND** onderzoek doet naar de gevolgen van de beslissing voor het kind, nu en in de toekomst, en schakelt waar nodig een deskundige in om zich te laten voorlichten over de ontwikkeling en de gevolgen van een te nemen besluit op de ontwikkeling van de betrokken kinderen.

2. De **IND** past de beslissingen inzake Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez overeenkomstig het Kinderrechtenverdrag ruimhartig toe.

3. De **IND** en **Belastingdienst/Toeslagen** zorgen er voor dat burgers adequaat worden geïnformeerd over de gevolgen van het niet verlenen of het intrekken van een verblijfsvergunning voor hun eventuele aanspraken op sociale voorzieningen.

4. De **IND** neemt in de belangenafweging voorafgaand aan het opstarten van de intrekkingprocedure mee of een gezin de gelegenheid heeft (gehad) om op eigen kracht weer zelfstandig inkomen te gaan genereren.

Het **ministerie van Justitie en Veiligheid** ontwikkelt voor zover het huidige beleid daar niet in voorziet, beleid voor situaties waarbij gezinnen aanvankelijk voldeden aan de inkomenseis en later gebruik moeten maken van bijstand, zodat de buitenlandse ouder voor een bepaalde periode de verblijfsvergunning behoudt ondanks de aanspraak op de bijstand, om het gezin in de gelegenheid te stellen weer te gaan voorzien in eigen onderhoud.

5. De **gemeenten** ontwikkelen informatiemateriaal om erkennende vaders beter te informeren over de rechten en plichten die horen bij erkenning van hun kind, in het bijzonder de onderhoudsplicht.

6. **Instanties die te maken hebben met alleenstaande ouders zonder verblijfsrecht** moeten samen met de ouder de mogelijkheden in kaart brengen en benutten om de andere ouder aan te spreken op diens onderhoudsplicht en deze eventueel in rechte af te dwingen.

7. Het **kabinet** past de (toepassing van de) Koppelingswet en het begrip 'toeslagpartner' zodanig aan dat gezinnen met minderjarige Nederlandse kinderen en kinderen met een verblijfsvergunning aanspraak kunnen maken op toeslagen, verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen ten behoeve van de kinderen.

8. De **Belastingdienst**, de **SVB** en **gemeenten** passen bij elk besluit een belangenafweging conform artikel 3 IVRK en General Comment nummer 14 toe en overwegen of er sprake is van bijzondere omstandigheden of een Zambrano/Dereci/Chavez-situatie waardoor het gezin in aanmerking komt voor respectievelijk toeslagen, kinderbijslag of bijstand. De instanties passen de uitspraken inzake Zambrano, Dereci en Chavez-Vilchez daarbij ruimhartig toe.

9. Het **kabinet** heft het voorbehoud bij artikel 26 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind op.

10. De **gemeenten** benutten maximaal de mogelijkheden op basis van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning om gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus te voorzien van ondersteuning, hulp en bijstand.

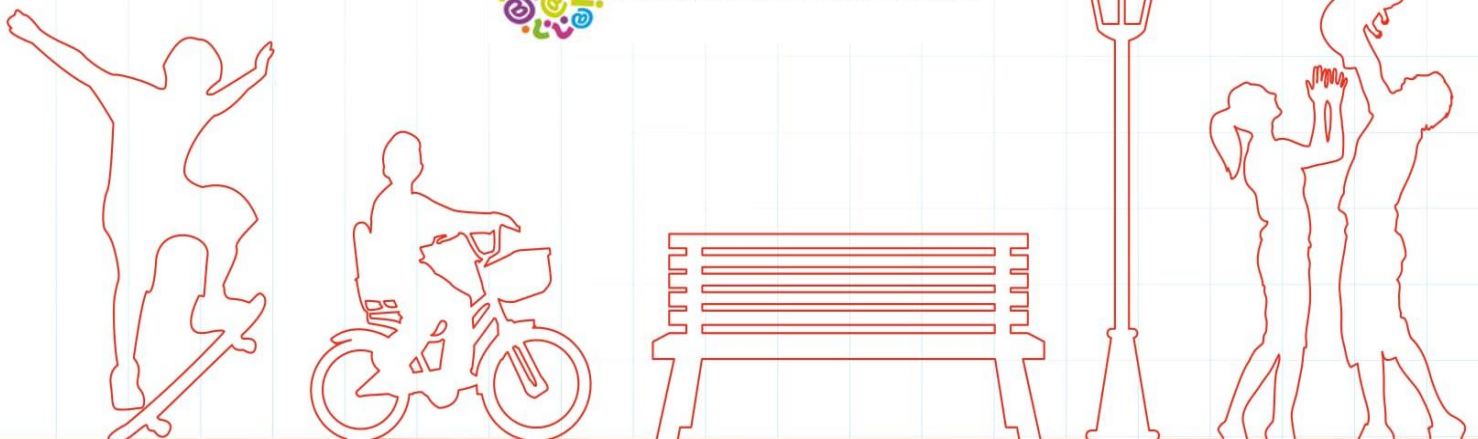
**BIJLAGE 1
HANDREIKING GEMEENTEN VOOR NEDERLANDSE KINDEREN MET
EEN OUDER ZONDER VERBLIJFSSTATUS**

Nederlandse kinderen ontkoppeld

*Als de verblijfsstatus van je ouders je
levensstandaard bepaalt*

**Handreiking gemeenten voor Nederlandse kinderen met een ouder
zonder verblijfsstatus**

Datum: 8 december 2017



SAMENVATTING HANDREIKING

Uitgangspunten

1. Het kind en zijn rechten staan centraal. Stel bij een beslissing altijd de belangen van het kind vast en laat deze belangen een eerste overweging zijn.
2. Vraag aan de kinderen zelf wat zij nodig hebben.
3. Leg het aan kinderen uit als je een besluit neemt dat niet overeenkomt met hun belangen.

Voldoende inkomen

4. Pas de mogelijkheden in de Participatiewet ruimhartig toe.
5. Ga uit van de feitelijke situatie en lever maatwerk. Het besluit over de uitkering moet worden genomen met het oog op de daadwerkelijke behoeften van kinderen en hun verzorgende ouders.
6. Zorg ervoor dat elk gemeenteloket en elke betrokken medewerker de mogelijkheden kent en ze uniform toepast.
7. Informeer de kinderen en hun ouders over de verschillende mogelijkheden en consequenties en zoek samen met hen naar een geschikte oplossing.

Een dak boven je hoofd

8. Voorkom dat kinderen en hun verzorgende ouders op straat komen te staan door onvoldoende financiële middelen.
9. De opvang moet voldoen aan de volgende uitgangspunten:
 - a. Zorg voor een kindvriendelijke opvang,
 - b. Zorg voor continuïteit op school,
 - c. Zoek naar een duurzame oplossing,
 - d. Voorkom een gedwongen scheiding tussen kinderen en hun ouder(s),
 - e. Heb oog voor de kwetsbaarheden van het kind en bied passend hulp.

INLEIDING

Deze handreiking is een praktische uitwerking van het rapport van De Kinderombudsman in samenwerking met de gemeentelijke kinder/jeugdbudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (hierna: De Kinderombudsman). De handreiking is bedoeld voor gemeenten die te maken krijgen met gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus. Deze gezinnen hebben geen recht op toeslagen, bijstand (of maar gedeeltelijk) en opvang, maar op het moment dat ouders financieel niet meer zelf voor de kinderen kunnen zorgen, zal de gemeente in beeld komen om ouders en kinderen te ondersteunen.

In deze handreiking wordt inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden de gemeenten hebben en moeten benutten om ervoor te zorgen dat de kinderen uit deze gezinnen een toereikende levensstandaard houden of krijgen als hun ouders daar niet (meer) voor kunnen zorgen. In hoofdstuk 1 staan de uitgangspunten die voor elke beslissing van de gemeente gelden. In hoofdstuk 2 staan de handvatten voor het toepassen van de Participatiewet en in hoofdstuk 3 voor het bieden van maatschappelijke opvang. De handreiking is aangevuld met kaders waarin *best practices* en speciale aandachtspunten worden belicht.

1 HET UITGANGSPUNT: KINDEREN CENTRAAL

Bij alle beslissingen moeten de belangen van het kind worden vastgesteld en als eerste overweging worden genomen, zo volgt uit artikel 3 van het IVRK. Kinderen staan centraal. Dit geldt ook op het moment dat een gemeente een beslissing neemt op basis van de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning over een gezin met kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus.

General Comment 14 van het Kinderrechtencomité⁵⁰ biedt handvatten om de belangen van de kinderen te bepalen. Dit kan gebeuren aan de hand van de volgende zeven elementen:

1. De mening van het kind;
2. De unieke identiteit van het kind;
3. Behoud van de familie/sociale context en bij scheiding contact met familie;
4. Zorg, bescherming en veiligheid voor het kind;
5. De mate van kwetsbaarheid van het kind;
6. Het recht op gezondheid;
7. Het recht op onderwijs.

Daarnaast kunnen nog andere kinderrechten en de feitelijke omstandigheden relevant zijn.

Op basis van deze elementen, andere kinderrechten en feiten bepaalt de gemeente welke beslissing het beste zou zijn voor het ontwikkelingsbelang van het kind. Als vast staat wat het beste voor het kind is, wordt dat afgewogen tegen andere belangen, zoals de belangen van de gemeente zelf, de staat, et cetera. Daaruit volgt een beslissing. Als de beslissing niet in overeenstemming is met wat het beste zou zijn voor het kind, moet dit extra gemotiveerd worden en uitgelegd aan een kind.

Bij het nemen van een beslissing op basis van de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning gelden dan ook de volgende uitgangspunten:

1. Stel bij een beslissing altijd de belangen van het kind vast en laat deze belangen een eerste overweging zijn bij de belangenafweging op grond van 3 IVRK.
2. Vraag aan de kinderen zelf wat zij nodig hebben.
3. Leg het aan kinderen uit als je een besluit neemt dat niet overeenkomt met hun belangen.

⁵⁰ General Comment 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013. Een vertaling staat op de website van De Kinderombudsman, www.dekinderombudsman.nl. Meer hierover staat ook in het kinderrechtelijk in hoofdstuk 2 van het rapport 'Nederlandse kinderen ontkoppeld' waar deze handreiking onderdeel van is.

DE INBRENG VAN DE JONGEREN STAAT CENTRAAL

Kinderpostzegels, Adessium Foundation en de Federatie Opvang werken samen aan het plan Veilige Toekomst. In het kader hiervan hebben kinderen en jongeren, die in een opvanglocatie leven, hun eigen vragen en prioriteiten op papier gezet. Zo geven de jongeren aan dat ze graag betrokken worden bij de begeleiding, hun stem willen laten horen en willen meedenken over de toekomst. Daarnaast geven ze hun prioriteiten rondom school, de locatie, de faciliteiten etc. Deze resultaten zijn gepresenteerd op een VNG-congres en toegezonden aan alle opvangorganisaties. Het gehele overzicht met prioriteiten van de jongeren zijn te vinden op: <http://www.veiligetoekomst.nl/jongeren-voor-een-veilige-toekomst/>.

2 MOGELIJKHEDEN VAN DE PARTICIPATIEWET

Kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus leven vaak in armoede omdat hun ouders onvoldoende financiële middelen hebben om voor hen te zorgen. Er zijn op hoofdlijnen twee situaties te onderscheiden:

Ⓢ kinderen met twee ouders waarvan er één geen verblijfsstatus heeft

In deze situatie heeft één ouder recht op een bijstandsuitkering en één ouder geen recht op een bijstandsuitkering. Dit heeft als consequentie dat volgens de normering 50% van de gehuwdennorm wordt uitgekeerd. Dit bedraagt in 2017 € 701,99 per maand. Als er geen inkomen uit werk is, is dit het gehele inkomen van het gezin (ongeacht het aantal kinderen), omdat de Belastingdienst vanwege de Koppelingswet geen toeslagen uitkeert aan een gezin met een ouder zonder verblijfsstatus.

Ⓢ kinderen met één ouder die geen verblijfsstatus heeft

Op het moment dat de ouder zonder verblijfsstatus alleen voor de kinderen zorgt, hebben ouder en kinderen geen recht op bijstand op grond van artikel 11 jo. 18 Participatiewet. Als de Nederlandse ouder dan buiten beeld is of niet bijdraagt aan de zorg voor de kinderen, heeft het gezin geen inkomen. Het gevolg hiervan is dat de ouder in het geheel niet kan voorzien in de basisbehoeften van de kinderen.

De Participatiewet biedt gemeenten verschillende mogelijkheden om op basis van maatwerk toch te voorzien in voldoende middelen, zodat deze kinderen een toereikende levensstandaard hebben. Voor de toepassing hiervan worden vier uitgangspunten aangereikt:

1. pas de mogelijkheden in de Participatiewet ruimhartig toe;
2. ga uit van de feitelijke situatie en lever maatwerk;
3. zorg ervoor dat elk gemeenteloket en elke betrokken medewerker de mogelijkheden kent en ze uniform toepast; en
4. informeer de kinderen en hun ouders over de verschillende mogelijkheden en consequenties en zoek samen met hen naar een geschikte oplossing.

1. Pas de mogelijkheden in de Participatiewet ruimhartig toe.

In de Participatiewet zijn verschillende mogelijkheden om de Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus te voorzien van voldoende financiële middelen. Met de toepassing hiervan kan recht worden gedaan aan de behoeften van het kind. Toets in dergelijke situaties of de volgende mogelijkheden kunnen worden toegepast en zet ze dan ook ruimhartig in.

Mogelijkheden bij kinderen met twee ouders, waarvan er één geen verblijfsstatus heeft.

- a) Stem de bijstandsuitkering aan Nederlandse ouder af op de omstandigheden (artikel 18 Participatiewet);
- b) Verstrek bijzondere bijstand voor specifieke kosten en/of ter compensatie van het ontbreken van andere inkomensvoorzieningen zoals de alleenstaande ouderkop;

Toelichting:

De bijstandsuitkering kan worden opgehoogd met aanvullende bijstand (sub a) en bijzondere bijstand (sub b), zodat het gezin voldoende middelen heeft om de kinderen te voorzien van een toereikende levensstandaard. Een ophoging van 50% naar 90% van de bijstandsnorm is hierbij het absoluut minimum, aangezien deze gezinnen geen inkomen hebben uit andere sociale voorzieningen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag. Het ligt voor de hand om de ophoging tot 70 % - normering voor alleenstaande ouders - te realiseren met aanvullende bijstand op basis van artikel 18 Participatiewet. Alleenstaande ouders ontvangen daarnaast normaliter van de Belastingdienst een alleenstaande ouderkop, zodat hun inkomen komt op 90% van de bijstandsnorm. Vanwege de ouder zonder verblijfsstatus lopen dergelijke gezinnen deze aanvulling mis. Met bijzonder bijstand kan dit worden gecompenseerd, zodat het gezinsinkomen wordt opgehoogd tot 90% van de bijstandsnorm.⁵¹

WEL WERK, MAAR TE WEINIG INKOMEN

Sommige Nederlandse ouders met een partner zonder verblijfsstatus hebben wel werk, maar verdienen hiermee te weinig om hun gezin te onderhouden. Hier is sprake van als de Nederlandse ouder minder verdient dan de uitkering voor gehuwden (in 2017: € 1409,31). Het ligt op het pad van gemeenten om ook in deze situaties met de in deze paragraaf genoemde mogelijkheden maatwerk te leveren.

WEL WERK, MAAR GEEN KINDEROPVANGTOESLAG

De Kinderombudsman is in het onderzoek situaties tegengekomen waarbij de Nederlandse ouder werkt en kinderopvang nodig heeft, maar geen kinderopvangtoeslag ontvangt in het geval er sprake is van een huwelijk met een ouder zonder verblijfsrecht. Opvang is bijvoorbeeld nodig als de ouder zonder verblijfsstatus niet (meer) in het gezin woont of feitelijk niet de zorg voor de kinderen op zich kan nemen. De Kinderombudsman beveelt de gemeenten aan om, bijvoorbeeld met bijzondere bijstand, de Nederlandse ouder te compenseren voor het mislopen van de kinderopvangtoeslag. Dit stelt de Nederlandse ouder in staat om voor eigen inkomen te zorgen, zodat zijn/haar kinderen een toereikende levensstandaard hebben.

Mogelijkheden bij kinderen met één ouder die geen verblijfsrecht heeft:

- c) Ken het Nederlandse kind een uitkering toe op grond van artikel 16 Participatiewet ('baby in de bijstand'; norm voor alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar, in 2017: €242,60). De norm moet worden gezien als een minimumbedrag. Het bedrag dat uiteindelijk wordt uitgekeerd dient te worden afgestemd op de daadwerkelijke behoefte van het Nederlandse kind en moet de verzorgende ouder in staat stellen het kind een toereikende levensstandaard te bieden.

⁵¹ Het inzetten van bijzondere bijstand voor ouders die de alleenstaande ouderkop mislopen wordt gezien als een gangbare oplossing om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Zie hierover de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 716, J.

- d) Toets zelfstandig en expliciet of er sprake is van een verblijfsrecht voor de verzorgende ouder op basis van artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en de jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie inzake Zambrano/Dereci/Chavez. Zo ja, verstrek een uitkering conform de geldende normen van de Participatiewet voor rechthebbenden.

Toelichting bij het verblijfsrecht op basis van artikel 20 VWEU en de jurisprudentie van het EU-hof:

Op het moment dat de ouder zonder verblijfsstatus zou moeten vertrekken uit Nederland en dit zou leiden tot een gedwongen vertrek van het Nederlands kind uit de Europese Unie, komt de ouder op basis van het EU-recht en de uitspraken van het EU-Hof van Justitie een verblijfsrecht in Nederland toe. Dit volgt uit de uitspraak in de zaak Zambrano en heeft het EU-Hof in een recente uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez⁵² nader uitgelegd. Het Hof heeft bepaald dat de overheid bij de vraag of er sprake is van dergelijke situaties in het bijzonder het hoger belang van het kind moet meewegen. Dit betekent in ieder geval dat de overheid moet kijken naar de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, zijn (affectieve) relatie met beide ouders en het effect van een mogelijke scheiding met één van de ouders op het kind.

De Centrale Raad van beroep heeft vastgesteld dat bij de toepassing van artikel 20 VWEU het verblijfsrecht van de ouder al bestaat op grond van het Europees recht. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bevestigt dit recht alleen.⁵³ Dit heeft als consequentie dat alle overheidsorganisaties, dus ook de gemeenten, zelfstandig moeten toetsen of er sprake is van een verblijfsrecht op basis van het EU-recht. De uitspraken in de zaken Zambrano en Chavez-Vilchez zijn daarvoor ook voor de gemeente een leidraad en moeten door iedere gemeente worden toegepast. Indien het verblijfsrecht wordt vastgesteld, is de ouder een rechthebbende conform de normen in de Participatiewet. In de meeste situaties zal aan het gezin een uitkering voor een alleenstaande ouder worden toegekend.⁵⁴

AMSTERDAMSE AANPAK VOOR NEDERLANDSE KINDEREN MET HUN ILLEGALE OUDER

Vóór de uitspraak van het EU-hof in de zaak Chavez-Vilchez verstreekte de gemeente Amsterdam kinduitkeringen (en aanvullingen) aan een aantal voor de opvoeding onmisbare (voornamelijk) moeders van Nederlandse kinderen. Sinds de uitspraak houdt de gemeente deze uitkeringen tegen het licht en worden zij omgezet in reguliere bijstandsuitkeringen voor alleenstaande ouders. De gemeente wacht daarvoor niet op de IND. Ook neemt de gemeente Amsterdam in deze zaken contact op met de collectieve zorgverzekeraar en de Belastingdienst om de zorgverzekering en Toeslagen in orde te brengen.

⁵² Hof van Justitie 8 maart 2011, ECLI:EU:C:2011:124 (Zambrano); Hof van Justitie 10 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:354 (Chavez-Vilchez). Zie ook bijlage 3 bij het rapport waar deze handreiking onderdeel van is.

⁵³ Centrale Raad van Beroep 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:822.

⁵⁴ Het EU-recht inzake een verblijfsstatus voor een ouder met een EU-kind is nader toegelicht in bijlage 3 bij het rapport 'Nederlandse kinderen ontkoppeld', waar deze handreiking onderdeel van is.

2. Ga uit van de feitelijke situatie en lever maatwerk.

In elke situatie moet worden gekeken wat er nodig is om te zorgen dat het gezin voldoende financiële middelen heeft. Onderzoek welke kosten het gezin heeft om vervolgens vast te stellen welke aanvullende inkomsten nodig zijn. Stel hierbij als eerst de belangen van de betrokken kinderen vast en laat deze als eerste overweging wegen in de te maken beslissing (zie hoofdstuk 1).

3. Zorg ervoor dat elk gemeenteloket en elke betrokken medewerker de mogelijkheden kent en ze uniform toepast.

Het mag niet uitmaken bij welk loket of welke medewerker het gezin aanklopt. Zorg ervoor dat elke medewerker de verschillende mogelijkheden kent en ze ook daadwerkelijk gebruikt.

4. Informeer de kinderen en hun ouders over de verschillende mogelijkheden en consequenties en zoek samen met hen naar een geschikte oplossing.

Besprek de verschillende mogelijkheden met de kinderen en hun ouders en leg duidelijk uit wat de consequenties zijn van een besluit op de aanvraag van het gezin. Informeer het gezin ook over mogelijke alternatieve inkomensvoorzieningen. Alleen dan komt er een gelijkwaardige dialoog op gang die eraan bijdraagt dat het maatwerk wordt toegepast dat in de desbetreffende situatie noodzakelijk is.

INFORMEER OVER DE MOGELIJKE GEVOLGEN VAN EEN BIJSTANDSAANVRAAG VOOR EEN TIJDELIJKE VERBLIJFSVERGUNNING

De Kinderombudsman heeft in meerdere situaties gezien dat een bijstandsaanvraag leidt tot grote financiële problemen voor het gezin, omdat één van de ouders hierdoor zijn/haar tijdelijke verblijfsvergunning verloor. Op het moment dat één van de ouders een tijdelijke verblijfsvergunning heeft, moet de gemeente een bijstandsaanvraag namelijk melden bij de IND. Deze melding leidt in bijna alle situaties tot het intrekken van de verblijfsvergunning. Dit heeft weer tot gevolg dat de ouder waarvan de verblijfsvergunning is ingetrokken niet meer mag werken, dat de bijstandsuitkering wordt gehalveerd en dat alle toeslagen worden ingetrokken door de Belastingdienst. Kortom, het gezinsleven dat eerst nog goed liep, stort in als een kaartenhuis vanwege een bijstandsaanvraag.

De Kinderombudsman beveelt de gemeenten aan om bij een bijstandsaanvraag door een (partner van een) ouder met een tijdelijke verblijfsvergunning te informeren dat deze bijstandsaanvraag wordt gemeld aan de IND met als mogelijk gevolg dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Leg hierbij expliciet uit wat de gevolgen zijn van een ingetrokken verblijfsvergunning voor de verschillende inkomensvoorzieningen. Dit biedt het gezin de mogelijkheid om te zoeken naar alternatieven om het (tijdelijk) ontbreken van inkomen op te vangen.

3 MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

Het komt regelmatig voor: gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus die op straat terechtkomen. Voor hen moet opvang geregeld worden. Opvang in een gezinslocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers is niet passend voor Nederlandse kinderen⁵⁵. Mede daarom ligt het in de lijn van de gemeente om te voorzien in een opvangplek. Hierbij is het van groot belang om – zoveel als mogelijk – huisuitzettingen te voorkomen (punt 0). Is dat niet mogelijk, dan gelden de volgende uitgangspunten voor het aanbieden van opvang aan de kinderen en hun ouders:

1. zorg voor een kindvriendelijke opvang,
2. zorg voor continuïteit op school,
3. zoek naar een duurzame oplossing,
4. voorkom een gedwongen scheiding van de kinderen met hun ouder(s), en
5. heb oog voor eventuele specifieke kwetsbaarheden van het kind.

Deze uitgangspunten zijn vanzelfsprekend niet alleen voor kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus van belang, maar gelden voor alle kinderen, en hun ouders, die een opvangplek nodig hebben.

0. Voorkom huisuitzettingen

Huisuitzettingen hebben een grote impact op kinderen. Huisuitzettingen moeten voorkomen worden. En voor zover dat echt niet voorkomen kon worden, mag er in ieder geval niet toe worden overgegaan voordat er een alternatief plan is voor de kinderen, waardoor de negatieve gevolgen zoveel mogelijk geminimaliseerd zijn.⁵⁶ Gemeenten hebben hierbij een belangrijke rol omdat ze verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en de Jeugdwet. De gemeente kan op basis van de Participatiewet maatwerk leveren, zodat het gezin voldoende middelen heeft om de huur te betalen (zie hoofdstuk 2). Een goede samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen die de Participatiewet uitvoeren en de (jeugd)hulpverlening aan gezinnen en kinderen is hierbij essentieel.

1. Zorg voor een kindvriendelijke opvang

Op het moment dat het gezin op straat belandt, moet er vaak op stel en sprong gezocht worden naar een geschikte opvanglocatie. Het is belangrijk om bij het toewijzen van een tijdelijke opvang oog te hebben voor de leefomstandigheden. Gebruik de volgende handvatten om de leefomstandigheden te toetsen.

- a. Vraag aan de kinderen zelf waar ze behoefte aan hebben en houd daar rekening mee.
- b. Zorg ervoor dat de aandacht en zorg voor de kinderen structureel is geregeld. Dit betekent dat er in ieder geval speciale begeleiders voor de kinderen en jongeren beschikbaar zijn.
- c. Zorg ervoor dat de beschikbare informatie gericht is op de kinderen.
- d. Zorg voor voldoende privacy: kinderen moeten voldoende eigen ruimte hebben om hun huiswerk te maken of zich even terug te kunnen trekken als dat nodig is.

⁵⁵ [Rapportbrief De Kinderombudsman](#), 23 augustus 2016, KOM013/2016.

⁵⁶ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 51.

- e. Zorg voor genoeg speelruimte, materialen, activiteiten en een aparte ruimte om te leren.
- f. Zorg voor een veilige en schone omgeving. Dit betekent dat het een voor kinderen toegankelijke en geschikte locatie is met (eigen) toegang tot drinkwater, sanitair en hygiënische faciliteiten.⁵⁷ Kinderen kunnen bijvoorbeeld niet in dezelfde locatie verblijven als de reguliere daklozenopvang met verslaafden en psychiatrische patiënten.
- g. Beperk het aantal verhuizingen zoveel als mogelijk.

2. Zorg voor continuïteit op school

De opvang in een tijdelijke locatie leidt tot één of meerdere verhuizingen voor de kinderen. Het is niet alleen van belang om het aantal verhuizingen te beperken, maar ook om ervoor te zorgen dat de kinderen op hun eigen school kunnen blijven. Dan behouden ze hun eigen schoolomgeving met hun vrienden en vertrouwde docenten. De overgang naar een andere school zorgt ervoor dat de kinderen nog meer vastigheid verliezen, terwijl ze hun thuissituatie al zijn kwijtgeraakt.

De verandering van school heeft ook impact op de continuïteit van het onderwijs. Vaak weet de nieuwe school niet wat een leerling op voorgaande plekken al heeft geleerd en sluiten de verschillende onderwijsprogramma niet goed op elkaar aan.

3. Zoek naar een duurzame oplossing

Verblijf in een opvanglocatie kan alleen als tijdelijke oplossing dienen. Zo snel als mogelijk moet worden gezocht naar de structurele oplossing voor het gezin. Een structurele oplossing voorziet in een kindvriendelijke leefomgeving waar de gezinnen voor langere termijn zelfstandig kunnen wonen, zodat de kinderen een eigen, vertrouwde woonplek hebben. Ook doet het verblijven in de opvanglocatie iets met de mogelijkheden en het zelfbeeld van een ouder. Die moet weer zo snel mogelijk de volledige verantwoordelijkheid als ouder kunnen oppakken om een goede en veilige thuisomgeving te bieden aan de kinderen. Een zelfstandige woonplek is daarvoor noodzakelijk.

4. Voorkom een gedwongen scheiding van de kinderen met hun ouder(s)

Kinderen hebben recht om op te groeien bij hun eigen ouders. Scheiding tussen ouders en kinderen mag alleen als 'last resort' worden toegepast. Armoede mag geen reden zijn om kinderen uit huis te plaatsen en te scheiden van hun ouder(s). Het moet een signaal zijn dat er adequate ondersteuning voor het gezin nodig is.⁵⁸ Indien een aparte opvang van ouders en kinderen in een crisissituatie op dat moment de enige oplossing is, moet de hulpverlening erop gericht zijn om op zeer korte termijn een gezamenlijke – en zo mogelijk zelfstandige – woonruimte te vinden voor het gehele gezin.

5. Heb oog voor de kwetsbaarheden van het kind

Het leven in een maatschappelijke opvang zorgt voor kinderen vaak voor stress en een gevoel van onzekerheid. Bovendien hebben deze kinderen veel meegemaakt voordat ze in de opvang terecht zijn gekomen. Het is belangrijk om hier voldoende oog voor te hebben en

⁵⁷ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 50 & 51.

⁵⁸ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 46.

te zorgen dat passende hulp wordt geboden. Een goede samenwerking met de jeugdhulpverlening is essentieel om te realiseren dat elk kind en elke jongere in de opvang de hulp krijgt die hij nodig heeft.

MAATWERK VOOR GEZINNEN NA HUISELIJK GEWELD

In het bijzonder moet er oog zijn voor de kinderen met hun ouders zonder verblijfsstatus (meestal moeders) die op straat terecht zijn gekomen, omdat ze zijn gevlucht voor het geweld van de Nederlandse ouder. In veel situaties heeft de geweldrelatie jaren geduurd. Op het moment dat moeder en kinderen vluchten voor het geweld vallen ze buiten de reguliere voorzieningen, omdat de moeder (dan) geen verblijfsstatus (meer) heeft. Gezien dit gewelddadige verleden is het zeer aannemelijk dat deze moeder in de toekomst wel een verblijfsvergunning krijgt, omdat alleen zij voor de kinderen kan zorgen. De Kinderombudsman beveelt de gemeenten aan om hier al rekening mee te houden en in de tussentijd maatwerk te leveren, zodat de gezinnen onderdak vinden, de kinderen (weer) naar school kunnen en er voldoende financiële middelen zijn om van te leven. Bovendien moet er aandacht zijn voor het gewelddadige verleden en passende hulp worden geboden om de traumatische ervaringen te verwerken en het gezin te helpen een toekomst op te bouwen.

GOED VOORBEELD

In Rotterdam is er een speciale voorziening voor deze gezinnen. Er is een aantal huurwoningen beschikbaar voor hen en ze worden intensief begeleid door een maatschappelijk werker. Zo wordt gegarandeerd dat deze gezinnen voldoende inkomen hebben en een zelfstandige woonruimte hebben. De maatschappelijk werker zet zich ook in om de juiste (jeugd)hulpverlening mogelijk te maken. Als de ouder uiteindelijk een verblijfsstatus krijgt, wordt de woning vaak omgezet naar een 'gewone' huurwoning. Hierdoor hoeft het gezin niet nog een keer te verhuizen en kunnen de kinderen op hun eigen school blijven.

BIJLAGE 2: JURIDISCH KADER EN ACHTERGROND

1. Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

Artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 5

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

Artikel 6

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

Artikel 9

1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de

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

2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

4. Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n).

Artikel 12

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Artikel 18

1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.

3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen.

Artikel 26

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 nationaal 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.

Artikel 27

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

2. De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.

3. De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

4. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders of andere personen die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, zowel binnen de staat die partij is als vanuit het buitenland. Met name voor gevallen waarin degene die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind draagt, in een andere staat woont dan die van het kind, bevorderen de Staten die partij zijn de toetreding tot internationale overeenkomsten of het sluiten van dergelijke overeenkomsten, alsmede het treffen van andere passende regelingen.

2. General Comments

General Comment NO. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, 1 juli 2003, CRC/GC/2003/4

General Comment NO. 12 (2009), The right of the child to be heard, 20 juli 2009, CRC/C/GC/12

General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 mei 2013, CRC/C/GC/14

General Comment No. 21 (2017) on children in street situations, 21 juni 2017, CRC/C/GC/21, in het bijzonder overwegingen 46 tot en met 51.

3. Nederlandse wet- en regelgeving

Wijzigingswet Vreemdelingenwet en enige andere wetten (koppeling aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland)

Staatscourant 14 april 1998

Niet officiële aanduiding: Koppelingswet.

Geldend van 01-08-1998 t/m heden

Vreemdelingenwet 2000 - Artikel 10

1 De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

2 Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.

3 De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen - Artikel 9. Wijziging status vreemdelingen; partner of medebewoner is vreemdeling

1. Indien aan een vreemdeling tijdens een rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met e, en l, van de Vreemdelingenwet 2000 een tegemoetkoming is toegekend, heeft de omstandigheid dat hij aansluitend aan dit verblijf rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdeel g of h, van die wet niet tot gevolg dat hij daardoor zijn aanspraak verliest op eenzelfde tegemoetkoming gedurende de periode van laatstgenoemd verblijf.

2. Ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming.

3. Indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming ingeval een medebewoner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Indien de medebewoner een alleenstaande minderjarige vreemdeling is in de zin van artikel 1, onderdeel e, van de Regeling

verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, geldt de eerste volzin niet tot het moment waarop het recht op opvang ingevolge die regeling eindigt.

Participatiewet - Artikel 11. Rechthebbenden

1 Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.

2 Met de Nederlander, bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG.

3 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere hier te lande woonachtige vreemdelingen dan de in het tweede lid bedoelde voor de toepassing van deze wet met een Nederlander gelijk worden gesteld:

a. ter uitvoering van een verdrag dan wel van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, of

b. indien zij, na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onderdeel g of h, van die wet en zij aan de in die algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden voldoen.

4 Het recht op bijstand komt de echtgenoten gezamenlijk toe, tenzij een van de echtgenoten geen recht op bijstand heeft.

Algemene kinderbijslagwet - Artikel 6

1 Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene, die

a. ingezetene is;

b. geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

2 Niet verzekerd is de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het eerste en tweede lid, uitbreiding dan wel beperking worden gegeven aan de kring der verzekerden.

4 Bij een maatregel, als bedoeld in het derde lid, kan worden bepaald dat bij een niet rechtmatig verblijf in Nederland in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, verzekerd zijn:

a. vreemdelingen die rechtmatig in Nederland arbeid verrichten, dan wel hebben verricht;

b. vreemdelingen die, na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, rechtmatig in Nederland verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder g of h, van de Vreemdelingenwet 2000.

Wet maatschappelijke ondersteuning - Artikel 1.2.2

1. Een vreemdeling komt voor het verstrekken van een maatwerkvoorziening slechts in aanmerking indien hij rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.

2. Een vreemdeling komt in afwijking van het eerste lid niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening bestaande uit opvang in de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG. De eerste volzin is niet van toepassing op opvang in verband met risico's voor de veiligheid van betrokkene als gevolg van huiselijk geweld.

3. In afwijking van het eerste of het tweede lid kan worden bepaald dat in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te noemen gevallen, zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, bij of krachtens die maatregel aan te geven categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, geheel of gedeeltelijk in aanmerking komen voor bij die maatregel aan te geven maatwerkvoorzieningen. Het in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening geeft een vreemdeling geen recht op rechtmatig verblijf.

4. In de in het derde lid genoemde maatregel kan worden bepaald dat het college zorg draagt voor het verstrekken van bij die maatregel aangewezen voorzieningen.

4. Literatuur

Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child, Unicef, September 2007, pagina 385-406;

A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 26 The right to Benefit from Social Security, W. Vandenhoe, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2007;

A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child article 27 The right to an Adequate Standard of Living, A. Eide, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2006;

Handboek Internationaal Jeugdrecht, drs. M. Blaak c.s., Defence for Children, Leiden 2012.

BIJLAGE 3: ZAMBRANO, DERECI EN CHAVEZ-VILCHEZ

Hieronder volgt een samenvatting van uitspraken door het EU-Hof van Justitie met betrekking tot het verblijfsrecht van ouders zonder verblijfsstatus bij hun kind dat burger is van de EU.

Op 8 maart 2011 deed het EU-Hof van Justitie uitspraak in een zaak van Gerardo Ruiz Zambrano tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van België. Zambrano woonde met zijn gezin in België. Twee van zijn kinderen hadden de Belgische nationaliteit. Vader vroeg in verband met werkloosheid een uitkering aan en kreeg deze niet. Hij zou daardoor België moeten verlaten met zijn Belgische kinderen. Het hof gaf aan dat een dergelijke nationale regeling niet kan als dat er toe leidt dat het kind met de nationaliteit van een EU-land de EU moet verlaten en daardoor het effectieve genot van zijn/haar EU-rechten wordt ontzegd (ECLI:EU:C:2011:124). Het hof overwoog:

41. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31, en 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82, en eerder aangehaalde arresten Garcia Avello, punt 22, Zhu en Chen, punt 25, en Rottmann, punt 43).

42. In die omstandigheden verzet artikel 20 VWEU zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten (zie in die zin arrest Rottmann, punt 42).

43. Een dergelijke situatie ontstaat wanneer een staatsburger van een derde staat het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van die lidstaat en te zijnen laste, verblijven, en wordt geweigerd hem een arbeidsvergunning af te geven.

44. Er is namelijk van uit te gaan dat een dergelijke weigering ertoe zal leiden dat deze kinderen, burgers van de Unie, zullen worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen. Tevens loopt de betrokken persoon, indien hem geen arbeidsvergunning wordt afgegeven, het risico niet over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om te voorzien in zijn eigen onderhoud en in dat van zijn gezin, wat er eveneens toe zou leiden dat zijn kinderen, burgers van de Unie, zouden worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten. In die omstandigheden zullen bedoelde burgers van de Unie in de feitelijke onmogelijkheid verkeren de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten uit te oefenen.

45. Op de voorgelegde vragen dient dus te worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar deze kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hem bovendien een arbeidsvergunning weigert, aangezien zulke beslissingen de betrokken kinderen het

effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen.

Op 15 november 2011 heeft het hof deze uitspraak aangevuld in de zaak van Murat Dereci en anderen (ECLI:EU:C:2011:734). Het hof gaf als antwoord op een prejudiciële vraag het volgende antwoord:

74. Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het recht van de Unie en meer bepaald de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat een lidstaat een staatsburger van een derde land het verblijf op zijn grondgebied ontzegt, terwijl deze staatsburger wil verblijven met een lid van zijn familie dat burger van de Unie is, dat verblijft in die lidstaat, waarvan het de nationaliteit bezit, en dat nimmer gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, mits een dergelijke ontzegging niet met zich meebrengt dat de burger van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan.

Kort gezegd betekende dit dat op grond van Zambrano/Dereci een ouder uit een derde land met een kind met een EU-nationaliteit op grond van artikel 20 VWEU een verblijfsvergunning kan krijgen op het moment dat het niet toekennen van dat verblijfsrecht er toe zou leiden dat het kind de EU moet verlaten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake van een alleenstaande buitenlandse ouder (vaak de moeder) die zorgt voor het kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft (via de vader). Het verblijfsrecht voor de ouder volgt rechtstreeks uit Europese regelgeving en is in die zin geen besluit van de IND op grond van Nederlandse wetgeving. Er is geen besluit van de IND nodig tot het verlenen van een verblijfsvergunning en evenmin de afgifte door de IND van enig document dat het bestaan van het verblijfsrecht bevestigt. De Centrale Raad van Beroep heeft dit in verschillende uitspraken benoemd (ECLI:NL:CRVB:BY5173, BY6416 en BY6418). De Hoge Raad heeft in de uitspraak van 14 februari 2014 (ECLI:NL:2014:277) deze uitleg bevestigd.

De IND toetste in de praktijk wel of er terecht een beroep wordt gedaan op Zambrano. Daarbij toetste de IND of er feitelijk een andere ouder met verblijfsrecht/Nederlandse nationaliteit was die voor het kind kon zorgen. Door de IND werd enkel al het feitelijke bestaan van deze andere ouder als voldoende beschouwd om aan te nemen dat een kind daar kon wonen en dat de verzorgende ouder dus ten onrechte stelde een verblijfsrecht te hebben op grond van artikel 20 VWEU.

Op 10 mei 2017 heeft het EU-Hof van Justitie opnieuw uitleg gegeven over de reikwijdte en toepassing van de norm uit de zaak Zambrano. De uitspraak (ECLI:EU:C:2017:354) werd gedaan naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep in de zaak van onder andere H.C. Chavez-Vilchez. Het hof overwoog onder andere:

72. Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat, voor de beoordeling of een kind, burger van de Unie, genoot zou zijn het grondgebied van

de Unie in zijn geheel te verlaten en hem dus het effectieve genot van de essentie van de rechten die dat artikel hem verleent, zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven vormt dat relevant is, maar dat niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind in geval van een dergelijke weigering het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten, in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden.

(...)

78. Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat aan het verblijfsrecht op zijn grondgebied van een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft, voor wie hij dagelijks daadwerkelijk zorgt, de verplichting verbindt dat die onderdaan de gegevens verschafft die aantonen dat het kind bij een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder die onderdaan van een derde land is, het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Het is echter aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat om aan de hand van de door de onderdaan van een derde land verschafte gegevens het nodige onderzoek te doen teneinde, gelet op alle omstandigheden van het geval, te kunnen beoordelen of een weigering dergelijke gevolgen zou hebben.

Deze uitspraak brengt met zich mee dat het feitelijk bestaan van een ouder met de Nederlandse nationaliteit/verblijfsrecht een gegeven is dat de IND en andere instanties zeker mogen en moeten meewegen, maar niet het enige relevante feit is. Er moet naar het belang van het kind en het geheel van feiten worden gekeken en met name ook naar de affectieve relatie tussen het kind en de ouders. Die affectieve relatie kan met de buitenlandse ouder immers zodanig zijn, dat als die het land uit moet, het kind toch moet volgen, ook al zou het theoretisch gezien bij de andere ouder moeten kunnen wonen. Ook mag van de betrokken instanties verwacht worden dat zij zelf onderzoek doen naar de omstandigheden van de situatie en de gevolgen van een eventuele weigering van verblijf zouden zijn.

De beslissing heeft gevolgen voor de IND bij het al dan niet aannemen van een verblijfsrecht op basis van Zambrano. De beslissing heeft ook gevolgen voor de Belastingdienst en de SVB: zij hebben immers een zelfstandige verantwoordelijkheid als het gaat om het afwegen

of een buitenlandse ouder een toeslag of kinderbijslag toekomt. Ook zij zullen een belangenafweging moeten maken zoals het hof voorschrijft. Hetzelfde kan gezegd worden voor gemeenten: ook zij zullen zelfstandig een afweging van de belangen van de betrokken kinderen kunnen en moeten maken. Ze zijn niet gebonden aan de beslissing van de IND als het gaat om een beroep op Zambrano/Dereci/Chavez-Vilchez.