

De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van minderjarigen in Nederland

Een verkenning van de juridische consequenties van intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK

Mr. dr. M. Jonker (UCERF, Universiteit Utrecht)

Prof. mr. dr. K. Arts (International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam)

Met medewerking van:

- Prof. mr. dr. Wendy Schrama
- Prof. mr. dr. Paul Minderhoud
- Mr. dr. Susanne Heeger-Hertter
- Mr. dr. Joost Huijer



**Universiteit
Utrecht**

UCERF

*Centre for European
Research into Family Law*

**International
Institute of
Social Studies**

Erasmus

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1: Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Context	6
1.3 Onderzoeksvragen en afbakening.....	6
1.3.1 Kinderen die niet bij hun ouders verblijven.....	7
1.3.2 Kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken.....	8
1.3.3 Kinderen van ouders die sociale voorzieningen voor het levensonderhoud van kinderen daar niet aan besteden.....	9
1.4 Onderzoeksopzet en methodologie	9
1.4.1 De internationale context.....	9
1.4.2 De Nederlandse rechtspraktijk	10
1.4.3 Intrekking van het voorbehoud nader bezien	12
1.4.4 Beperkingen.....	12
Hoofdstuk 2: Het internationaal juridisch kader	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 Ontstaansgeschiedenis artikel 26 IVRK	14
2.3 Artikel 26 IVRK nader belicht.....	16
2.3.1 Artikel 26 IVRK in de praktijk van het Kinderrechtencomité	17
2.3.2 Relatie met andere IVRK-bepalingen en het IVESCR en daaruit voortvloeiende algemene verplichtingen.....	20
2.3.3 Specifieke verplichtingen onder artikel 26 IVRK.....	22
2.4 Implicaties van het internationaal juridisch kader voor (een eventuele intrekking van) het voorbehoud.....	23
Hoofdstuk 3: De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen in Nederland	27
3.1 Inleiding.....	27
3.2 De primaire onderhoudsplicht van ouders en de verantwoordelijkheid van de staat.....	27
3.3 Het recht op kinderbijslag	28
3.4 De (on)mogelijkheden van de Participatiewet.....	30
3.4.1 Inleiding Participatiewet.....	30
3.4.2 Een zelfstandig recht op bijstand op grond van de wet en jurisprudentie.....	31
3.4.3 Een zelfstandig recht op bijstand in de praktijk.....	33
3.4.4 Een beperkt recht op bijstand	33
3.4.5 (On)mogelijkheden voor minderjarigen	34

3.5 De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten binnen de Jeugdwet	34
3.5.1 Reikwijdte Jeugdwet	34
3.5.2 Kosten voor uitwonende kinderen	35
3.5.3 De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen op grond van de Jeugdwet	37
3.6 Voorzieningen voor vreemdelingen	37
3.7 Participatieregelingen voor kinderen	41
3.8 Tussenconclusie	42
Hoofdstuk 4: Intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK nader bezien	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Het Nederlandse voorbehoud in het licht van het IVRK.....	43
4.2.1 Het voorbehoud bezien vanuit de internationale context	43
4.2.2 Het Nederlands recht in het licht van het IVRK	44
4.3 Mogelijke juridische consequenties van intrekking van het voorbehoud.....	49
4.3.1 Onbekendheid met de mogelijkheden om maatwerk te bieden.....	50
4.3.2 Beperkte mogelijkheden om maatwerk te bieden	50
4.3.3 Rechtsonzekerheid bij toepassing maatwerk	52
4.4 Conclusie	52
Samenvatting	55
Literatuurlijst.....	61

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit rapport betreft een onderzoek naar de mogelijke juridische consequenties van intrekking van het Nederlandse voorbehoud bij artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Dit onderzoek is op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de tweede helft van 2023 uitgevoerd door het Utrecht Centre for Research into Family Law (UCERF, Universiteit Utrecht) en het International Institute of Social Studies (ISS, Erasmus Universiteit Rotterdam).

Het IVRK werd in 1989 aangenomen door de Verenigde Naties (VN) en ziet op de rechten van minderjarigen. Op de Verenigde Staten na, hebben alle leden van de Verenigde Naties dit verdrag geratificeerd. Voor Nederland is het IVRK op 8 maart 1995 in werking getreden, waardoor de staat verantwoordelijk is voor de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien. Hoewel er geen supranationale rechter toeziet op de nakoming van het verdrag, beoordeelt het Comité voor de Rechten van het Kind (het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties) in principe iedere vijf jaar de kinderrechtensituatie in Nederland, op basis van een door Nederland aangeleverde rapportage en inbreng door maatschappelijke organisaties. Daarnaast kan voor de Nederlandse nationale rechter een beroep worden gedaan op het IVRK. Nadat het kabinet het in mei 2023 genomen besluit¹ tot ratificatie van het derde facultatieve protocol bij het IVRK zal hebben uitgevoerd staat vanaf dat moment, na uitputting van nationale rechtsmiddelen, ook de weg open om een klacht voor te leggen aan het VN-Kinderrechtencomité.

Dit onderzoek betreft specifiek artikel 26 IVRK over het kinderrecht op sociale zekerheid, dat als volgt luidt:

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

2) De voordelen dienen, indien van toepassing, te worden verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek daartoe dat door of namens het kind wordt ingediend.

Nederland is het enige land dat bij de ratificatie van het IVRK een voorbehoud heeft gemaakt op dit artikel. Dat omvat het volgende: “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”.² De

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/05/26/kabinet-neemt-besluit-over-ratificatie-van-het-facultatief-protocol-bij-vn-verdrag-handicap-en-het-ivrk>.

² Art. 2 van de Rijkswet van 24 november 1994 (Stb.862). Nederland ondertekende het IVRK op 26 januari 1990 en werd partij op 6 februari 1995. Op 17 december 1997 informeerde Nederland de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, als depositaris van het IVRK, dat het besloten had het Verdrag ook voor de Nederlandse Antillen te accepteren, met hetzelfde voorbehoud bij artikel 26 IVRK, en dezelfde andere door Nederland gemaakte voorbehouden en verklaringen, respectievelijk over jeugdstrafrecht (art. 37 en 40 IVRK) en de bepalingen over vrijheid van godsdienst, vluchtelingkinderen, en kinderen in situaties van gewapend conflict (art. 14, 22 en 38 IVRK). Op 19 december 2000 deed Nederland hetzelfde met betrekking tot Aruba. Alle details zijn beschikbaar via de United Nations Treaty Collection.

wetgever beargumenteerde destijds dat sociale zekerheidsuitkeringen aan ouders toekomen en dat de hoogte daarvan zodanig is vastgesteld “dat aan de ouderlijke zorg- en onderhoudsverplichtingen jegens de kinderen kan worden voldaan”. Daarnaast benadrukte de wetgever dat zelfstandige sociale zekerheidsaanspraken voor het kind in Nederland slechts in beperkte mate bestonden en dat er geen voornemens waren dit voor de toekomst te veranderen.³

Het internationale verdragenrecht staat landen binnen bepaalde grenzen toe voorbehouden te maken. Het IVRK zelf stelt specifiek dat alleen een voorbehoud dat “niet verenigbaar is met doel en strekking van dit Verdrag” niet toegestaan is.⁴ Daar is in dit geval geen sprake van, dus verdragsrechtelijk is het Nederlandse voorbehoud toegestaan. Daarmee hebben kinderen in Nederland onder artikel 26 IVRK dus geen zelfstandig recht op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering. Toch zijn er nogal wat vragen gerezen over de strekking, noodzaak, en wenselijkheid van de Nederlandse positie ten aanzien van het voorbehoud. Op internationaal niveau heeft het Kinderrechtencomité tot nu toe bij elke Nederlandse statenrapportage de regering opgeroepen het voorbehoud bij artikel 26 IVRK in te trekken.⁵ Dat is inmiddels dus in totaal vijf keer gebeurd tussen 1999 en 2022. Op nationaal niveau hebben verschillende kinderrechtenorganisaties, zoals Save the Children, Defence for Children, Unicef Nederland, en het Kinderrechtencollectief, herhaaldelijk ook een dergelijke oproep gedaan. En, sinds het debat over de ratificatie van het IVRK in de Tweede Kamer begin jaren ‘90 zijn er zo nu en dan ook parlementaire vraagtekens gesteld bij het voorbehoud.⁶ Volgens het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (art. 22 lid 1) kan een verdragspartij een gemaakt voorbehoud “elk ogenblik” weer intrekken, mits dat schriftelijk plaats vindt (art. 23 lid 4). Het IVRK zelf stelt in artikel 51 dat een voorbehoud “te allen tijde [kan] worden ingetrokken door een daartoe strekkende mededeling gericht aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (...). Deze mededeling wordt van kracht op de datum van ontvangst door de Secretaris-Generaal.

Uit onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van Save the Children en gepubliceerd in 2021, bleek dat het Nederlandse uitgangspunt dat het recht van kinderen op sociale zekerheid voldoende gewaarborgd is via de ouders niet altijd gerealiseerd wordt in de praktijk. Voor bepaalde groepen kinderen lijken er in de regelgeving en in de praktijk onvoldoende financiële waarborgen.⁷ Naar aanleiding van dit rapport ontving de Tweede Kamer op 8 juni 2021 een petitie waarin de Nederlandse regering opnieuw werd opgeroepen het voorbehoud bij artikel 26 van het IVRK in te trekken. De Tweede Kamer heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht te reageren op deze petitie. De minister heeft vervolgens een zorgvuldige analyse toegezegd van mogelijke maatregelen om de situatie van de in het rapport genoemde kinderen te verbeteren.⁸ Dat is de aanleiding geweest voor dit onderzoek. In de navolgende paragrafen worden de context van de problematiek en de onderzoeksmethode uiteengezet.

³ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 855 (R 1451), nr. 3, p. 35.

⁴ Artikel 51 lid 2 IVRK. Dit komt overeen met de inhoud van het gezaghebbende Verdrag van Wenen inzake Verdragenrecht (1969) dat in artikel 19 stelt dat voorbehouden verenigbaar moeten zijn met “voorwerp en doel van het verdrag”. Het verschil in de in beide verdragen gebruikte precieze terminologie komt overigens alleen voor in de Nederlandse vertaling. De oorspronkelijke Engelse teksten verwijzen beiden naar onverenigbaarheid met “object and purpose” van respectievelijk het IVRK of een verdrag in zijn algemeenheid.

⁵ United Nations Committee on the Rights of the Child 1999, para. 7; United Nations Committee on the Rights of the Child 2004, para. 10-11; United Nations Committee on the Rights of the Child 2009, para. 10-11; United Nations Committee on the Rights of the Child juni 2015 (b), para. 7; United Nations Committee on the Rights of the Child 2022, para. 6.

⁶ Zie bijvoorbeeld Arambulo 1998, p. 20; Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 226-227; Save the Children 2021; *Kamerstukken II 2020-21*, 26 448, nr. 654.; Alting von Geusau & Schuitemaker 2023.

⁷ De Wildt, Jonker, Loon-Dickers & Lünemann 2021.

⁸ In eerste instantie *Kamerstukken II 2021/22*, 26448 en 26150, nr. 654; later *Kamerstukken II 2021/22*, 26448, nr. 665, om aan te geven dat er meer tijd nodig was.

1.2 Context

Het doel van dit onderzoek is om de mogelijke juridische consequenties van een eventuele intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK in kaart te brengen. Hiervoor is het in de eerste plaats relevant om vast te stellen welke verplichtingen uit dit artikel voortvloeien voor de staat. Daarbij staat de eerdergenoemde toezegging van de minister, om tot een zorgvuldige analyse te komen van maatregelen om de situatie van de door het Verwey-Jonker Instituut geïdentificeerde kinderen te verbeteren, centraal. Uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut bleek immers dat het recht van kinderen op sociale zekerheid voor bepaalde specifieke groepen kinderen niet (altijd) voldoende gewaarborgd is via de ouders. De eerste groep voor wie dit (mogelijk) geldt zijn kinderen die niet bij hun ouders verblijven, en meer specifiek kinderen die in een residentiële instelling verblijven, bij anderen of zelfstandig wonen. Dit zijn ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Bij de tweede groep kinderen ontbreekt het ouders aan (volledige) sociale voorzieningen. Hieronder vallen kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus en kinderen zonder vaste woon- en verblijfplaats. Daarnaast betreft het kinderen van feitelijk alleenstaande ouders, van ouders die gekort worden op hun sociale voorzieningen, van wie de ouders beperkte cognitieve capaciteiten hebben, of de (Nederlandse) taal onvoldoende machtig zijn om (volledig) gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen. De derde groep bestaat uit kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden. Hieronder vallen bijvoorbeeld kinderen van ouders met mentale problemen, waaronder verslavingsproblematiek.

Door verschillende omstandigheden komen sociale voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van kinderen te voorzien niet altijd bij deze kinderen terecht. De vraag rijst wat de huidige sociale zekerheidsrechtelijke positie is van deze kinderen, zowel als (indirect) begunstigde via het recht van hun ouders en als zelfstandig (direct) rechthebbende. Sectie 1.3 presenteert de precieze vraagstelling en afbakening van het onderzoek, waarbij de problematiek van de betreffende categorieën kinderen nader wordt belicht.

1.3 Onderzoeksvragen en afbakening

Het onderzoek ziet primair op de mogelijke *juridische* consequenties van het intrekken van het gemaakte voorbehoud bij artikel 26 IVRK. In opdracht van het ministerie staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

1. Welke verantwoordelijkheden heeft de staat op grond van art. 26 IVRK (en andere relevante internationale bepalingen) ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht van kinderen?
2. Wat is de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van:
 - a) kinderen die niet bij hun ouders verblijven;
 - b) kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken, en
 - c) kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden?
3. In hoeverre staan de huidige wetgeving en jurisprudentie de overheid toe het nodige maatwerk te leveren in het belang van het kind, ongeacht het voorbehoud bij artikel 26 van het IVRK?
4. Welke juridische afwegingen zijn er rondom het behouden of intrekken van het voorbehoud, en vloeit daar een bepaalde noodzaak c.q. wenselijkheid uit voort?
5. Wat zijn de mogelijke juridische consequenties van het intrekken van het voorbehoud?

In dit onderzoek wordt voor het begrip kinderen aangesloten bij de definitie van het IVRK, dus mensen tot de leeftijd van 18 jaar.⁹ Voor het begrip sociale zekerheid wordt aangesloten bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), aangezien het IVRK dit begrip niet voldoende nader definieert (zie Hoofdstuk 2). Sociale zekerheid ziet op “de toegang tot voorzieningen, in geld of natura, om bescherming te bieden tegen onder andere een gebrek aan inkomen [...], onbetaalbare zorg en onvoldoende levensonderhoud van de familie (*family support*), met name voor afhankelijke kinderen en ouderen”.¹⁰ In dit onderzoek is dit begrip beperkt tot voorzieningen die (in)direct in het levensonderhoud van een minderjarige voorzien, inclusief sociale (volks)verzekeringen, gemeentelijke voorzieningen, en fiscale regelingen (toeslagen). Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de specifieke groepen kinderen voor wie volgens het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut het recht op sociale zekerheid (mogelijk) onvoldoende gewaarborgd is via de ouders. Hierdoor blijven eventueel bepaalde andere categorieën kinderen buiten beeld, omdat het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut inventariserend en niet uitputtend was. Echter, gelet op de tijdsperiode waarbinnen dit onderzoek moest plaats vinden, de reikwijdte en omvang van de onderzoeksopdracht, en de beschikbare onderzoeksmiddelen, is dit onderzoek toch ook beperkt tot dezelfde groepen kinderen. Dit betreft kinderen die niet bij hun ouders verblijven, kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken, en kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden. Hierna wordt eerst de specifieke problematiek geschetst van deze kinderen en wordt toegelicht welke nationale wet- en regelgeving van belang is voor hun sociaalrechtelijke positie. Deze wet- en regelgeving vormt de kern van dit onderzoek.

1.3.1 Kinderen die niet bij hun ouders verblijven

Ouders hebben een primaire onderhoudsplicht jegens hun kinderen. Deze plicht geldt ook indien de kinderen uitwonend zijn, bijvoorbeeld omdat zij in een residentiële instelling of een pleeggezin verblijven of omdat zij op zichzelf wonen.

Het Verwey-Jonker Instituut signaleerde in de eerste plaats het ontbreken van een onderhoudsbijdrage van ouders voor kinderen in een residentiële instelling.¹¹ Hoewel de gemeente verantwoordelijk is voor de kosten van jeugdhulp, is zo'n bijdrage van ouders noodzakelijk voor het betalen van kosten die niet primair gedekt worden door de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn reguliere persoonlijke uitgaven zoals telefoonkosten en kleding, of incidentele/bijzondere uitgaven zoals een bril of beugel. Uit het onderzoek volgen twee juridische problemen ten aanzien van de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van deze kinderen. Ten eerste ontvangen ouders die niet voldoen aan hun onderhoudsplicht voor uitwonende kinderen geen kinderbijslag. Het recht op het kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderenbijslag, waardoor deze bijdrage eveneens komt te vervallen. Hierdoor ontbreken voorzieningen die voorzien in het levensonderhoud van kinderen. In dit onderzoek zal daarom het wettelijk kader van de Kinderbijslagwet en de uitvoeringspraktijk uiteengezet worden. Ten tweede bestaat er (rechts)onzekerheid over de verantwoordelijkheid voor bijzondere kosten en kosten van zak- en kleedgeld indien ouders hierin niet voorzien. In hoeverre de gemeente verantwoordelijk is voor bijzondere kosten en op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven, wordt bezien aan de hand

⁹ Art. 1 IVRK jo. art. 1:233 BW. Daarbij vormt de leeftijdsgrens het uitgangspunt en niet de meerderjarigheid. Zwangere meisjes van 16 of 17 jaar kunnen zich op grond van artikel 1:253ha BW meerderjarig laten verklaren door de rechtbank, zodat zij het gezag over hun kind kunnen verkrijgen, maar zij vallen daarmee nog steeds binnen het bestek van dit onderzoek.

¹⁰ Zie Langford & Khaliq 2015, p. 988, die verwijzen naar General Comment no. 19 van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten.

¹¹ Kinderen in een justitiële jeugdinrichting vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

van de Jeugdwet, de Regeling Jeugdwet en verschillende handreikingen hieromtrent. Op het moment van schrijven is er (nog) geen landelijke uniforme wettelijke regeling voor financiering, uitbetaling en hoogte van het zak- en kleedgeld voor kinderen in een residentiële instelling. De Kinderombudsman bracht deze problematiek herhaaldelijk onder de aandacht en deed aanbevelingen om de situatie te verbeteren. Dit leidde tot een amendement tot aanpassing van de Jeugdwet waarin het recht op zak- en kleedgeld nu expliciet is opgenomen.¹² De regeling in de Jeugdwet en de handreiking die in dit kader is opgesteld zullen daarom worden beschreven. Hoewel de bovengenoemde problematiek gesignaleerd werd bij kinderen in een residentiële instelling, kan deze zich tevens voordoen bij kinderen in een pleeggezin of kinderen die zelfstandig wonen. Daarom worden deze situaties ook meegenomen bij de analyse van de betreffende regelgeving.

In de tweede plaats ziet de door het Verwey-Jonker Instituut geschetste problematiek op kinderen die zelfstandig wonen. De voor hen gesignaleerde problemen betreffen een gebrek aan de voorziening in hun levensonderhoud, op het moment dat ouders dit niet voor hun rekening nemen. Minderjarigen hebben geen zelfstandig recht op kinderbijslag en zijn expliciet uitgesloten als zelfstandig rechthebbende van bijstand op grond van artikel 13 lid 1 sub f Participatiewet. In dit onderzoek worden de mogelijkheden verkend die gemeenten op grond van de Participatiewet hebben om maatwerk te bieden aan zelfstandig wonende minderjarigen.

1.3.2 Kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken

In tegenstelling tot de eerste categorie kinderen, verblijft de tweede categorie kinderen wel bij (één van) de ouders, maar hebben die ouders geen (volledig) recht op sociale zekerheid. Dit betreft ten eerste kinderen van wie minimaal één ouder zonder verblijfsstatus in Nederland verblijft. Die groep omvat: a) kinderen die, net als hun (beide) ouder(s), niet rechtmatig in Nederland verblijven; b) kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven, maar hun ouder(s) niet; en c) kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven, net als één van de ouders, maar van wie de andere ouder niet, of niet rechtmatig in Nederland verblijft. Door de Vreemdelingenwet, de Koppelingswet en de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR), zijn de rechten voor deze ouders op voorzieningen die voorzien in het levensonderhoud van de kinderen beperkt.

Ten tweede betreft deze categorie kinderen van ouders die op basis van een huwelijk een bepaalde bijstandsnorm ontvangen, maar feitelijk alleenstaand zijn. Aangezien veel van deze problematiek overeenkomt met die van de hiervoor behandelde groep kinderen waarvan een van de ouders rechtmatig, maar de andere ouder niet of niet rechtmatig in Nederland verblijft, zal deze categorie daaronder besproken worden. Ook kan het voorkomen dat de ouders gekort worden op hun sociale voorzieningen of ouders beperkte cognitieve capaciteiten hebben of de (Nederlandse) taal onvoldoende machtig zijn om (volledig) gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen. Aangezien de ouders hun recht op sociale zekerheid onvoldoende (kunnen) benutten, wordt het recht van hun kinderen om van sociale zekerheid te profiteren eveneens onvoldoende gewaarborgd. In het kader van dit onderzoek is het echter zeer lastig gebleken om zicht te krijgen op de specifieke problematiek en uitvoeringspraktijk, daarom blijft de rechtspraktijk ten aanzien van deze groep kinderen buiten beschouwing.

Tot slot bleek uit het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut dat ouders zonder verblijfadres onvoldoende toegang hebben tot sociale voorzieningen, omdat zij geen recht hebben op een uitkering en geen toeslagen ontvangen zolang zij niet ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP). Zonder woning kan een briefadres uitkomst bieden. Sinds 1 januari

¹² Kinderombudsman augustus 2017; Kinderombudsman & Jeugdombudsman 2021; Kinderombudsman 2021.

2022 (dus na het betreffende onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut) zijn gemeenten verplicht om mensen in te schrijven in het BRP en van een briefadres te voorzien indien iemand in die gemeente verblijft.¹³ Dit biedt een oplossing voor deze groep en daarom blijft deze eveneens buiten het bereik van dit onderzoek.

1.3.3 Kinderen van ouders die sociale voorzieningen voor het levensonderhoud van kinderen daar niet aan besteden

Deze groep kinderen verschilt van de vorige, omdat de ouders in deze categorie wel sociale voorzieningen voor hun kinderen ontvangen, maar deze niet aan hen besteden. Het recht om te profiteren van sociale zekerheid van deze kinderen wordt dus theoretisch wel gewaarborgd via de ouders, maar in de praktijk komen de voorzieningen niet bij de kinderen terecht. Hier is niet noodzakelijkerwijs sprake van onwil, maar (regelmatig) van onmacht, omdat het de vraag is of de beschikbare sociale voorzieningen in alle gevallen toereikend zijn. Het gaat hier potentieel om een grote groep kinderen, aangezien in 2022 ongeveer 165 duizend minderjarige kinderen in een huishouden met een laag inkomen leefden.¹⁴ De problematiek van deze categorie kinderen valt niet persé (uitsluitend) onder artikel 26 IVRK omdat het recht op sociale zekerheid op zich wel gewaarborgd is, maar ook onder artikel 27 IVRK dat ziet op het recht op een adequate levensstandaard. Dat is anders voor de in dit rapport besproken eerste twee categorieën kinderen (par. 1.3.1 en par. 1.3.2), voor wie het vaak aan middelen van, en sociale voorzieningen voor, ouders ontbreekt. Hierdoor komt in de praktijk eerder de vraag naar voren of deze kinderen een afgeleid (zelfstandig) recht op sociale zekerheid toekomt. De kinderen uit de eerste twee categorieën zijn door hun situatie bovendien zichtbaarder dan de kinderen in de derde categorie, omdat er vaak verschillende autoriteiten in beeld zijn (bijvoorbeeld de gemeente, jeugdzorg, IND, of Nidos). Voor kinderen wier ouders de sociale zekerheid niet aan hen (kunnen) besteden is dat minder vanzelfsprekend. Een specifiek wettelijk kader ontbreekt voor deze categorie kinderen. In dit onderzoek zal daarom ten aanzien van deze categorie uitsluitend aandacht kunnen worden besteed aan de gemeentelijke participatieregelingen die er voor deze kinderen zijn.

Aan de hand van de door het Verwey-Jonker Instituut eerder geschetste problematiek is in dit rapport de relevante wet- en regelgeving in kaart gebracht. Overige wet- en regelgeving die voor ouders en kinderen van belang zouden kunnen zijn om in het levensonderhoud te voorzien blijven, gezien het korte tijdsbestek van dit onderzoek en de aard van de onderzoeksopdracht, buiten beschouwing. Dit betreft bijvoorbeeld de Wet op de Studiefinanciering en de Algemene Nabestaandenwet.

Na deze schets van de categorieën kinderen die op de een of andere manier verstoken blijven van sociale zekerheidsrechten die (ook) voor hen bedoeld zijn, wordt hierna ingegaan op de onderzoeksopzet en methodologie.

1.4 Onderzoeksopzet en methodologie

1.4.1 De internationale context

Het onderzoek bestaat uit drie delen. In het eerste deel (Hoofdstuk 2) staat de internationale context centraal. Daarin wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de staat om het recht van kinderen te profiteren van sociale zekerheid te waarborgen (onderzoeksvraag 1). De vraag

¹³ Art. 2.23 Wet basisregistratie personen, Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet basisregistratie personen, *Stb.* 2021, 396.

¹⁴ Nederlands Jeugdinstituut 2023.

welke verantwoordelijkheden de staat heeft op grond van artikel 26 IVRK, en andere relevante bepalingen zoals artikel 27 IVRK, en de artikelen 9 en 10 IVESCR ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht van kinderen wordt beantwoord op basis van een vergelijkende juridische analyse van deze verdragsartikelen, met aandacht voor hun ontstaansgeschiedenis, inzichten vanuit de praktijk van de IVRK- en IVESCR-Comités, en beschikbare internationale en nationale literatuur en jurisprudentie.

1.4.2 De Nederlandse rechtspraktijk

In het tweede deel staat de Nederlandse rechtspraktijk centraal (Hoofdstuk 3). Gelet op de haalbaarheid van de onderzoeksopdracht beperkt het onderzoek zich tot Europees Nederland en blijft de rechtspraktijk in Caribisch Nederland dus vooralsnog buiten beschouwing.¹⁵ Bij de start van het onderzoek heeft een klankbordgroep-bijeenkomst plaatsgevonden met medewerkers van de Kinderombudsman, Save the Children, de Sociale Verzekeringsbank, VluchtelingenWerk Nederland, UNICEF, Divosa, en Buurteam Amsterdam-West. Tijdens deze bijeenkomst is de herkenbaarheid van de problematiek zoals geschetst in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut besproken en bevestigd. Op basis daarvan is besloten deze groepen als uitgangspunt te houden, waarbij de situatie van vreemdelingen meer aandacht zal krijgen dan in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. Aan de hand van de hiervoor in kaart gebrachte relevante wet- en regelgeving (Algemene Kinderbijslagwet, Participatiewet, Jeugdwet, Vreemdelingenwet, Koppelingswet, Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen, en participatieregelingen) wordt in Hoofdstuk 3 de sociaal zekerheidsrechtssituatie van de kinderen die in dit onderzoek centraal staan in kaart gebracht (onderzoeksvraag 2). Daarbij wordt voor zover mogelijk ook de juridische praktijk in beeld gebracht, met name betreffende de vraag in hoeverre de wetgeving en jurisprudentie reeds ruimte bieden om, in het belang van het kind, het nodige maatwerk te leveren (onderzoeksvraag 3). Hieronder wordt de uitwerking van beide onderzoeksvragen langs de verschillende inkomensvoorzieningen toegelicht.

Kinderbijslag

Wat betreft de wet- en regelgeving die in het tweede deel van dit rapport van belang is, gaat het in de eerste plaats om kinderbijslag, omdat die voorziet in een inkomensafhankelijk bijdrage aan het levensonderhoud van kinderen. Aan de hand van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de literatuur wordt het wettelijk kader in kaart gebracht. Jurisprudentieonderzoek gaf inzicht in de huidige uitvoeringspraktijk in Nederland. Aangezien slechts een gedeelte van de Nederlandse jurisprudentie wordt gepubliceerd en deze jurisprudentie alleen ziet op die gevallen waarin ouders een procedure startten omdat zij geen kinderbijslag ontvingen, kan op die basis geen volledig overzicht van de situatie worden geschetst. Wel is een verkenning gepresenteerd van de overwegingen van rechters in zaken waarin ouders van uitwonende kinderen in beroep gaan tegen de beslissing van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) geen kinderbijslag toe te kennen. Op rechtspraak.nl is met de filter bestuursrechtspraak gezocht op de termen 'kinderbijslag' en dan verfijnd met 'uithuisplaatsing'. Dit leverde 31 zaken op waarvan er slechts 7 relevant waren. Gezien het beperkte beeld dat dit oplevert heeft een semi-gestructureerd interview plaatsgevonden met twee medewerkers van de SVB waarin is doorgevraagd naar de uitvoeringspraktijk, de mogelijkheden om maatwerk te bieden, en naar een eerste verkenning van de mogelijke

¹⁵ Hiertoe is besloten vanwege de beperkte omvang van de onderzoeksopdracht. Het spreekt voor zich dat de kwesties zoals in dit rapport uiteengezet voor Europees Nederland ook uitgezocht dienen te worden voor Caribisch Nederland aangezien de kinderrechten zoals vastgelegd in het IVRK voor alle kinderen in het Koninkrijk der Nederlanden gelden en gerealiseerd dienen te worden.

consequenties die de medewerkers voorzien bij een eventuele intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK.

Bijstand

De rechtspositie wordt in de tweede plaats bepaald door de Participatiewet (Pw), aangezien bijstand een inkomensvoorziening betreft voor ouders, en in uitzonderlijke gevallen ook voor kinderen. De Participatiewet is relevant voor die situaties waarin de ouders geen (volledig) recht hebben op bijstand (dus voor de tweede categorie kinderen, zoals hiervoor beschreven). Daarnaast biedt artikel 16 Pw gemeenten de mogelijkheid om aan personen die in beginsel zijn uitgesloten van de bijstand toch een bijdrage uit te keren, indien zeer dringende redenen daartoe noodzakelijk zijn. Uit vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep blijkt dat minderjarigen hierdoor soms toch een zelfstandig recht op bijstand kunnen hebben.¹⁶ Ingegaan wordt op de vraag onder welke voorwaarden kinderen in die situatie bijstand kunnen ontvangen. Op basis van de literatuur wordt vervolgens het wettelijk kader in kaart gebracht. Maar hieruit kon niet worden afgeleid hoe in de praktijk gebruik gemaakt wordt van de open normen en de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Het bleek binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk om een vragenlijst uit te zetten onder gemeenten. Daarom zijn gesprekken gevoerd om een beeld te krijgen van hoe hier in de uitvoeringspraktijk invulling aan wordt gegeven en om inspiratie op te doen ten aanzien van eventuele *good practices*. Daarnaast is doorgevraagd naar de mogelijke consequenties die de betrokken gemeenten voorzien indien het voorbehoud bij artikel 26 IVRK zou worden ingetrokken.

Bij de selectie van de gemeenten is gekozen voor de grotere onder hen, in de veronderstelling dat deze gemeenten meer met de betreffende problematiek te maken krijgen. Het werven van respondenten bij gemeenten was niet eenvoudig. Enerzijds zou dit te maken kunnen hebben met overbevraging van gemeenten, en anderzijds met de reikwijdte van het onderzoek dat verschillende delen van het sociaal domein bestrijkt. De expertise op deze terreinen ligt vaak versnipperd bij verschillende personen binnen een gemeente. Via het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de volgende gemeenten benaderd: Amsterdam, Apeldoorn, Den Haag, Drechtsteden, Groningen, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg en Utrecht. De gemeente Groningen gaf aan geen tijd te hebben in verband met een wisseling binnen het personeel en vanuit Apeldoorn, Drechtsteden, Rotterdam en Nijmegen is geen reactie gekomen. Daarnaast is het verzoek tot medewerking uitgezet vanuit het netwerk van de *Child Friendly Cities* (gecoördineerd door UNICEF), aangezien de bij dit netwerk aangesloten steden potentieel vooroplopen in beleid ten aanzien van kinderen en daardoor mogelijk zicht zouden kunnen bieden op *good practices*. Via dit netwerk heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeente Arnhem. De gemeente Amersfoort heeft schriftelijke input geleverd en via deze gemeente heeft een gesprek met de gemeente Eindhoven plaatsgevonden. De gemeente Hollands Kroon heeft als enige gemeente in Nederland openbaar beleid ten aanzien van artikel 16 Pw.¹⁷ Het is helaas niet haalbaar gebleken om in de beperkte tijdspanne van dit onderzoek met deze gemeente in gesprek te gaan, maar het betreffende beleidsstuk is verwerkt in Hoofdstuk 3. Tot slot is via het netwerk van één van de onderzoekers de gemeente Lelystad benaderd voor een gesprek.

Het voorgaande houdt in dat uiteindelijk semi-gestructureerde interviews afgenomen zijn met (senior) beleidsmedewerkers van de volgende gemeenten: Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Lelystad, Tilburg en Utrecht. Het interview met de gemeente Utrecht vond in persoon

¹⁶ CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468; CRvB 29 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1098.

¹⁷ Op 21 mei 2023 is gezocht op www.overheid.nl met als zoektermen: lokale overheid, titel: participatiewet, in tekst: minderjarig (51 resultaten). Dit leverde vooral veel beleidsregels ten aanzien van verhaal op. Met deze zoekopdracht werd alleen van Hollands Kroon een specifieke 'Beleidsregel bijstand aan minderjarigen Participatiewet' gevonden.

plaats, de overige interviews digitaal via Microsoft Teams. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die vervolgens ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de betreffende beleidsmedewerkers.

Jeugdhulp

In de derde plaats is het wettelijk kader ten aanzien van bijzondere kosten en zak- en kleedgeld van uitwonende minderjarigen van belang. Daarom licht dit rapport de relevante bepalingen van de Jeugdwet en de handreikingen die voor de uitvoeringspraktijk van belang zijn toe. Aangezien de gemeente verantwoordelijk is voor deze uitvoeringspraktijk, is dit in de eerdergenoemde interviews met vertegenwoordigers van gemeenten besproken.

Voorzieningen voor vreemdelingen

Tot slot worden in Hoofdstuk 3 de Vreemdelingenwet, de Koppelingswet, de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 belicht voor de categorie kinderen van wie de ouders geen (volledige) sociale zekerheid ontvangen, omdat (één van) de ouders niet (rechtmatig) in Nederland verblijven. Om een beter beeld te krijgen van deze problematiek heeft een gesprek plaatsgevonden met twee medewerkers van VluchtelingenWerk en met een medewerker van Integratiewerk (Amersfoort). Het is niet gelukt om in contact te komen met het Nidos.

1.4.3 Intrekking van het voorbehoud nader bezien

Hoofdstuk 4 bevat het derde en laatste deel van dit onderzoek dat bestaat uit een analyse van hoe de Nederlandse situatie (Hoofdstuk 3) zich verhoudt tot het internationale kader (Hoofdstuk 2). Daarbij staat tevens de vraag centraal wat, gelet op de geschetste problematiek, de juridische en eventuele andere te maken afwegingen zijn rondom het behouden of intrekken van het voorbehoud (deelvraag 4). Vervolgens wordt in kaart gebracht wat de mogelijke juridische consequenties zijn van intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK (deelvraag 5). De eerste bevindingen zijn gedeeld met dezelfde klankbordgroep als genoemd in paragraaf 1.4.2 en hun feedback is verwerkt.

1.4.4 Beperkingen

Het doel van dit onderzoek is om de mogelijke *juridische* consequenties van de intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK in kaart te brengen. Andere consequenties, zoals die voor de uitvoeringspraktijk en financiële gevolgen, blijven nagenoeg buiten beschouwing. Zoals eerder aangegeven is, gezien de opdracht en het tijdsbestek (vier maanden) waarin het onderzoek moest plaatsvinden, de omvang van het onderzoek ook op andere punten onvermijdelijk beperkt gebleven.

Omdat dit onderzoek de categorieën kinderen zoals geïdentificeerd in het eerdere onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut als uitgangspunt neemt, is alleen de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van specifiek deze minderjarigen in kaart gebracht. Hierdoor blijven bepaalde andere kinderen die ook niet bij hun ouders verblijven, zoals wezen, buiten beeld.¹⁸ Overige wet- en regelgeving die voor ouders en kinderen van belang kunnen zijn om in het levensonderhoud van kinderen te voorzien blijven hierdoor buiten beschouwing, zoals de Wet op de Studiefinanciering en de Algemene nabestaandenwet. Daarnaast is de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van deze kinderen beperkt tot wet- en regelgeving die (in)direct voorzien in een bijdrage voor levensonderhoud, terwijl sociale zekerheid ook in veel bredere zin opgevat kan worden, bijvoorbeeld in de zin van een recht op zorg, huisvesting en een sociaal minimum. Wet- en

¹⁸ Talman, Hippert & Engelen 2022.

regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld huisuitzettingen en schulden waarbij kinderen betrokken zijn blijven hierdoor onbesproken. Het onderzoek beoogt dus niet een volledig overzicht te bieden van de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van minderjarigen. Het richt zich specifiek op de door de minister geuite intentie om de juridische positie in beeld te brengen van de categorieën kinderen voor wie is aangetoond dat zij niet altijd kunnen profiteren van de sociale zekerheid die voor hen bedoeld is.

Hoofdstuk 2: Het internationaal juridisch kader

2.1 Inleiding

In het licht van de eerste onderzoeksvraag, namelijk welke verantwoordelijkheden de staat heeft op grond van art. 26 IVRK (en andere relevante bepalingen) ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht van kinderen, schetst dit deel van het rapport het internationaal juridische kader rondom het voorbehoud bij artikel 26 IVRK. Daarbij wordt eerst kort ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling, gevolgd door een overzicht van belangrijke interpretaties van artikel 26 IVRK in de literatuur en praktijk van het Kinderrechtencomité. Dan komt de relatie tussen artikel 26 IVRK en andere bepalingen van zowel dit Verdrag als het meest relevante andere internationale mensenrechtenverdrag – het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale, en Culturele Rechten (IVESCR) uit 1966 – aan bod. Dit alles biedt een basis om vervolgens vast te stellen welke verplichtingen de staat heeft op grond van artikel 26 lid 1 IVRK (en de eventuele andere relevante bepalingen) ten aanzien van het recht van kinderen om “de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering”. Tot slot zullen er dan eerste conclusies getrokken worden over de implicaties van het geschetste internationaal juridische kader voor het voorbehoud en afwegingen over een eventuele intrekking ervan. Dit is relevant voor de beantwoording van onderzoeksvragen 4 en 5.

2.2 Ontstaansgeschiedenis artikel 26 IVRK

Om de huidige formulering van artikel 26 IVRK te begrijpen en te kunnen interpreteren is het nuttig om de ontstaansgeschiedenis van het artikel te traceren. Een raadpleging van verschillende secundaire bronnen die de ontstaansgeschiedenis van het VN-Kinderrechtenverdrag documenteren levert echter niet veel extra duiding van het artikel op. Langford en Khaliq hebben toch een paar volgens hen opmerkelijk facetten samengevat:

In de eerste plaats wordt in de *travaux préparatoires*¹⁹ benadrukt dat het recht van kinderen op sociale zekerheid in principe onomstreden was. Het debat tussen staten ging over de details, reikwijdte en aard van de verplichting, in tegenstelling tot het principe. Een aantal staten was bezorgd dat de bepaling verplichtingen zou opleggen die voor onbepaalde tijd, onnodig of onbetaalbaar zouden zijn, en de amendementen op de verschillende ontwerpen weerspiegelen deze zorgen. Ten tweede moest er een zorgvuldig evenwicht worden gevonden met betrekking tot de afhankelijkheid van kinderen van volwassenen. Enerzijds werden de bepalingen gewijzigd om te garanderen dat het recht van het kind niet onafhankelijk was van degenen die voor het kind zorgden of er verantwoordelijk voor waren. Aan de andere kant moest het ook duidelijk zijn dat een ouder of voogd die het recht op uitkeringen voor een kind ontving, hem uitsluitend werd toegekend op grond van zijn verantwoordelijkheid voor het kind.²⁰

¹⁹ Deze term is juridisch jargon voor de officiële archieven van de officiële vergaderingen waarin verdragsonderhandelingen plaats vonden en van documenten zoals notulen of eventuele correspondentie die tijdens dat proces zijn opgesteld. Deze dienen als een bron voor de interpretatie van de uiteindelijke overeengekomen verdragstekst.

²⁰ Langford & Khaliq 2015, p. 989. De hier geciteerde tekst is vertaald uit het Engels door de auteurs, op basis van een door Google Translate gegenereerde concepttekst die vervolgens is bewerkt. Deze werkwijze is ook gevolgd voor alle andere citaten uit Engelstalig bronmateriaal.

Deze lezing komt goed overeen met het beeld dat naar voren komt uit de verschillende collecties van bronmaterialen over de totstandkoming van het IVRK die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd. De volgende aanvullende punten zijn relevant.

Ten eerste valt op dat de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) zich stevig in het onderhandelingsproces heeft geroerd om te benadrukken dat artikel 26 IVRK recht zou moeten doen aan de realiteit dat sociale zekerheid voor kinderen normaal gesproken gerealiseerd wordt via hun ouders of verzorgers. Dit leidde ertoe dat de oorspronkelijk voorgestelde formulering van artikel 26 lid 1 IVRK, die ieder kind het recht op sociale zekerheidsvoorzieningen toekende, veranderd werd in het kinderrecht de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid oftewel het recht van sociale zekerheid te profiteren.²¹ Zoals in de volgende paragraaf nader toegelicht zal worden, hield dit in dat het kinderrecht op sociale zekerheid grotendeels veranderde van een direct en actief recht naar een indirect en vrijwel passief recht. Nederland deelde deze insteek in de verdragsonderhandelingen.

Enigszins verwarrend daarbij is dat artikel 26 lid 2 IVRK verwijst naar een verzoek om een sociale zekerheidsvoorziening "door of namens het kind".²² Dat zou toch weer een direct kinderrecht kunnen suggereren. De redenering hierachter was dat dit nodig zou kunnen zijn in gevallen waarin de ouders om de een of andere reden geen verzoek mogen of kunnen doen.²³ Arambulo merkte in 1998 echter al op dat er in de praktijk vooralsnog geen reden was om aan te nemen dat dit "een ongewenste hoeveelheid aanvragen door kinderen in de hand kan werken".²⁴ Ook wees zij erop dat er in diezelfde praktijk wel degelijk al een aantal zelfstandige aanspraken voor kinderen op sociale zekerheid zijn. In de allereerste statenrapportage onder het Kinderrechtenverdrag, uit 1997, gaf Nederland inderdaad al aan dat, bijvoorbeeld in hun hoedanigheid als werknemer of inwoner, onder bepaalde omstandigheden kinderen in Nederland wel degelijk een individuele aanspraak op sociale zekerheidsvoorzieningen konden hebben.²⁵ De verwijzing in artikel 26 lid 2 IVRK naar een verzoek om een sociale zekerheidsvoorziening door of namens het kind zelf lijkt dus geen groot extra risico te vormen voor de Nederlandse overheid.

Ten tweede valt op dat Nederland een behoorlijk actieve rol heeft gespeeld in de onderhandelingen over artikel 26 IVRK, en met name over het tweede lid.²⁶ Op bepaalde momenten in het proces, toen het moeilijk was consensus te vinden, trad Nederland bijvoorbeeld op als woordvoerder van een groepje landen dat als taak had gekregen een oplossing te vinden ('*informal drafting group*'). Specifiek ten aanzien van lid 2 streefde Nederland een formulering na die het mogelijk zou maken om in de uitvoering rekening te houden met de financiële situatie of draagkracht van specifieke kinderen en hun ouders. Dit om te voorkomen dat vermogenden ook een aanspraak zouden kunnen hebben.²⁷ Verband houdend met de Nederlandse wens om de reikwijdte van artikel 26 IVRK in te perken was Nederland ook voor het opnemen van een verwijzing naar het nationale recht in lid 1 van artikel 26 IVRK. Dit om aan te geven dat het vaststellen en toepassen van binnenlandse wettelijke criteria voor het verstrekken van sociale zekerheidsuitkeringen aan de verdragspartijen zelf zou blijven.²⁸ Ook op dit punt leidden de onderhandelingen naar een resultaat dat in lijn was met de voorkeur van Nederland. De

²¹ OHCHR 2007, p. 610 and 612; Detrick 1999, p. 447.

²² Detrick 1999, p. 447.

²³ Hodgkin & Newell 2007, p. 389.

²⁴ Arambulo 1998 p. 21.

²⁵ United Nations Committee on the Rights of the Child 1997, para. 223.

²⁶ OHCHR 2007, p. 613, 615-617; Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 221.

²⁷ Detrick 1999, p. 447; Arambulo 1998, p. 19.

²⁸ Detrick 1999, p. 448.

uiteindelijke tekst van artikel 26 lid 1 IVRK verwijst immers naar het nemen van maatregelen door staten “in overeenstemming met hun nationale recht”.

Ten derde laten de *travaux préparatoires* zien dat de opstellers van het IVRK niet de bedoeling hadden vast te leggen dat het kinderrecht op de voordelen van sociale zekerheidsvoorzieningen als sociaaleconomisch recht onmiddellijk volledig gerealiseerd hoeft te worden. Onder verwijzing naar het breed geaccepteerde beginsel van ‘*progressive realization*’ van economische, sociale, en culturele rechten, mag dit juist geleidelijk plaats vinden.²⁹ Deze benadering is ook opgenomen in het algemene implementatieartikel van het Kinderrechtenverdrag (artikel 4 IVRK) dat het volgende bepaalt:

De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen om de in dit Verdrag erkende rechten te verwezenlijken. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten nemen de Staten die Partij zijn deze maatregelen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking.

Dit houdt in dat alleen (in de context) passende maatregelen verplicht zijn, en het implementatieniveau van economische, sociale, en culturele rechten mede bepaald wordt door de middelen die een land ter beschikking heeft. Volgens artikel 4 IVRK dient een verdragspartij dit wel in de ruimst mogelijke mate te doen.³⁰

2.3 Artikel 26 IVRK nader belicht

Er is relatief weinig wetenschappelijke literatuur of ander bronmateriaal over de internationale aspecten van het onderwerp van dit rapport.³¹ Artikel 26 lid 1 IVRK waarborgt het recht van een kind om “de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering”. Het Kinderrechtencomité heeft dit niet nader gedefinieerd. Uit de interpretatie van het IVESCR, dat eveneens het recht op sociale zekerheid garandeert, blijkt dat het recht ziet op “de toegang tot voorzieningen, in geld of natura, om bescherming te bieden tegen onder andere een gebrek aan inkomen [...], onbetaalbare zorg en onvoldoende levensonderhoud van de familie (*family support*), met name voor afhankelijke kinderen en ouderen”.³² Het verdrag heeft niet alleen tot doel om een inkomensvoorziening te garanderen en armoede te bestrijden, maar ook om gelijkheid en sociale inclusie te bevorderen.³³ Een vergelijkbare interpretatie voor artikel 26 IVRK ligt in de rede, aangezien het IVESCR op de gehele bevolking van toepassing is, dus ook op kinderen. Beargumenteed kan worden dat, met het oog op artikel 6 IVRK waarin het recht van het kind op ontwikkeling is opgenomen, sociale inclusie extra nadruk verdient.

Langford en Khaliq schreven dat het wellicht ongebruikelijk zou kunnen lijken om het recht op sociale zekerheid in het Kinderrechtenverdrag op te nemen. Immers, kinderen “zijn zelden de directe begunstigden van sociale voorzieningen in nationale wetgeving en beleid”.³⁴ Daar komt bij dat het recht op sociale zekerheid in het algemeen, zowel voor als na de totstandkoming van het IVRK, relatief weinig aandacht kreeg, zowel in het internationale recht op het terrein van de

²⁹ Detrick 1999, p. 448. Zie ook Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 221.

³⁰ Voor een uitgebreide uiteenzetting over de gevolgen voor de overheidsbegroting, zie Arts 2021.

³¹ Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld Langford & Khaliq 2015 en Vandenhoele 2007.

³² Zie Langford & Khaliq 2015, p. 988, die verwijzen naar General Comment no. 19 van het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

mensenrechten als in nationaal beleid en de praktijk daarvan.³⁵ In de 21^{ste} eeuw is daar wel enigszins een verandering in te constateren, met bijvoorbeeld grotere aandacht voor deze materie in beleid en praktijk in het mondiale Zuiden, en het aannemen van *General Comment* No. 19 over het recht op sociale zekerheid door het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten.³⁶ Ook de effecten van de Corona pandemie, economische crises, klimaatverandering, en stijgende energieprijzen onder invloed van de oorlog in Oekraïne hebben geleid tot grotere aandacht voor het onderwerp bestaanszekerheid,³⁷ en als onderdeel daarvan sociale zekerheid. Dit treft zeker ook kinderen in Nederland, en hun ouders en verzorgers.³⁸

Een eventuele ongebruikelijkheid rondom het opnemen van een recht op sociale zekerheid in het Kinderrechtenverdrag werd volgens Langford en Khaliq echter weggenomen door het feit dat artikel 26 IVRK geformuleerd is als een “deels indirect of diffuus recht”.³⁹ Zoals eerder aangegeven geeft het artikel kinderen immers alleen het recht “de voordelen te genieten” van sociale zekerheid. Het gaat hier dus om indirecte toegang tot sociale zekerheid voor kinderen, via hun ouders, voogden of verzorgers. Kinderen zijn volgens Langford en Khaliq zeker wel “de directe begunstigden” van sociale zekerheid zoals kinderbijslag of een wezenuitkering.⁴⁰ Dit heeft volgens hen als consequentie dat er in het ontwerp, de implementatie en het toezicht op alle sociale zekerheidsstelsels een kinderrechtenperspectief dient te worden geïntegreerd. In meer concrete en praktische zin betekent dit onder meer dat de vier breed geaccepteerde algemene beginselen van het Kinderrechtenverdrag – non-discriminatie (art. 2), het belang van het kind als de eerste overweging (art. 3), kindparticipatie (art. 12), en inzet op het overleven en de ontwikkeling van het kind (art. 6) – meegenomen moeten worden in (besluitvorming over) het voorbereiden, inhoudelijk vormgeven, uitvoeren van, en toezien op sociale zekerheidsstelsels en -voorzieningen. In paragraaf 2.5. van deze studie zal hier nog kort nader op worden ingegaan.

2.3.1 Artikel 26 IVRK in de praktijk van het Kinderrechtencomité

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is de praktijk van het Kinderrechtencomité ten aanzien van artikel 26 IVRK natuurlijk ook relevant. Tot nu toe is die echter niet omvangrijk. Hoewel het Kinderrechtencomité tussen 2001 en 2023 al 29 zogenaamde *General Comments*⁴¹ heeft opgesteld, is er nog niet zo’n document over het onderwerp sociale zekerheid, of bijvoorbeeld over armoede onder kinderen.

Ook in de praktijk van de vijfjaarlijkse statenrapportage onder het Kinderrechtenverdrag heeft het comité nog geen systematische benadering van het onderwerp gevonden. Aangezien sociale zekerheid cruciaal is voor de levensstandaard, het (over)leven en de ontwikkeling van vele

³⁵ De verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) op dit terrein kennen relatief weinig partijen en volgens een gezaghebbend rapport van deze organisatie had in 2020 slechts 47 procent van de wereldbevolking effectief tenminste 1 sociale beschermingsvoorziening terwijl 53 procent van de wereldbevolking (maar liefst 4,1 miljard mensen) geen enkele sociale bescherming genoot. International Labour Organization 2021, p. 19.

³⁶ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2008. Een *General Comment* is een niet-bindend document waarin het verdragscomité een leidraad en interpretatie geeft bijvoorbeeld van een bepaald verdragsartikel, de positie van bepaalde groepen mensen onder het verdrag in kwestie, of van de relevantie voor en positie van het verdrag op een specifiek thema. In dit *General Comment* No. 19 komt de term kind (‘child’) 21 keer voor. Dit betreft aandacht voor acht verschillende kind-specifieke aspecten van sociale zekerheid, zoals gezins- en kinderbijslag, moederschap, steun voor wezen, kindergezondheidszorg (zie para. 18, 19 en 21 en voetnoot 35). Ook wordt er drie keer specifiek verwezen naar artikel 26 IVRK.

³⁷ Commissie Sociaal Minimum 2023.

³⁸ Alting von Geusau & Schuitemaker 2023, p. 2.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Langford & Khaliq 2015, p. 987.

⁴¹ Zie voetnoot 36 voor een omschrijving van het fenomeen *General Comment*.

kinderen,⁴² én voor alle partijen bij het Verdrag relevant is, zou het te verwachten zijn dat de inspanningen van overheden op dit terrein in de overgrote meerderheid van de *Concluding Observations*⁴³ (COs) beoordeeld zouden worden. Systematisch tekstonderzoek toont echter aan dat dit niet het geval is, hoewel artikel 26 IVRK normaal gesproken wel expliciet opgenomen is in de standaardkop voor de sectie “*Basic Health and Welfare* (arts. 6, 18 (3), 24, 26, 27 (1)-(3) and 33)” die elke *Concluding Observation* in principe bevat. De twee documenten die regeringen nadere instructies geven over hoe te rapporteren aan het Kinderrechtencomité geven ook nauwelijks gerichte informatie over de rapportageverwachting ten aanzien van artikel 26 IVRK. De instructies voor initiële rapportages (oftewel de allereerste voor een land, die de huidige verdragspartijen inmiddels allemaal hebben aangeleverd) gaven aan dat informatie verstrekt zou moeten worden over:

de belangrijkste geldende wetgevende, gerechtelijke, administratieve of andere maatregelen; de institutionele infrastructuur voor het implementeren van beleid op dit gebied, met name monitoringstrategieën en -mechanismen; en factoren en moeilijkheden die men ondervindt en geboekte vooruitgang bij de implementatie van de relevante bepalingen van het Verdrag, met betrekking tot: (...) (d) Diensten en faciliteiten voor sociale zekerheid en kinderopvang (art. 26 en 18, lid 3).⁴⁴

Daarnaast werden regeringen verzocht om in hun initiële rapportages informatie te geven over: “de aard en omvang van de samenwerking met lokale en nationale organisaties van gouvernementele of niet-gouvernementele aard, zoals instellingen van maatschappelijk werkers, betreffende de uitvoering van dit gebied van het Verdrag”,⁴⁵ in dit geval dus met betrekking tot sociale zekerheid. Ook vroeg het Kinderrechtencomité om “aanvullende relevante statistische informatie en indicatoren” met betrekking tot kinderen en sociale zekerheid en de andere onderwerpen in de sectie “*Basic health and welfare*”.⁴⁶ De richtlijnen voor daaropvolgende rapportages zijn heel summier en vragen alleen om informatie over “diensten en faciliteiten voor sociale zekerheid en kinderopvang (art. 26 en 18, lid 3)”.⁴⁷

In het kader van dit onderzoek zijn 176 *Concluding Observations* die het Kinderrechtencomité in de afgelopen tien jaar⁴⁸ heeft gepubliceerd onderzocht op het voorkomen van de termen sociale zekerheid (‘social security’), sociale uitkering (‘social benefit’), of artikel 26 (‘article 26’) of ‘26’. Daaruit kwam het volgende beeld naar voren: maar 15% van alle onderzochte *Concluding Observations* bevatten de term sociale zekerheid. In 14% van de andere COs komt de term sociale zekerheid niet voor, maar de termen sociale uitkering en/of artikel 26 wel. Daarbij valt op dat er behoorlijke variatie is door de jaren heen.⁴⁹ Op het eerste gezicht is er geen duidelijke verklaring voor deze verschillen, behalve de algemene omstandigheid dat VN-Verdragsorganen zich in het behandelen van de statenrapportages laten leiden door de specifieke context van een land

⁴² Deze twee aspecten worden behandeld in IVRK art. 27 and 6, zoals kort nader toegelicht in paragraaf 2.5.

⁴³ Een *Concluding Observation* is een document waarin het Comité aan het eind van een statenrapportageprocedure haar conclusies trekt over de kindersituatie in het desbetreffende land en de inspanningen van de regering om het IVRK uit te voeren.

⁴⁴ United Nations Committee on the Rights of the Child 1991, p. 5-6.

⁴⁵ Idem, p. 6.

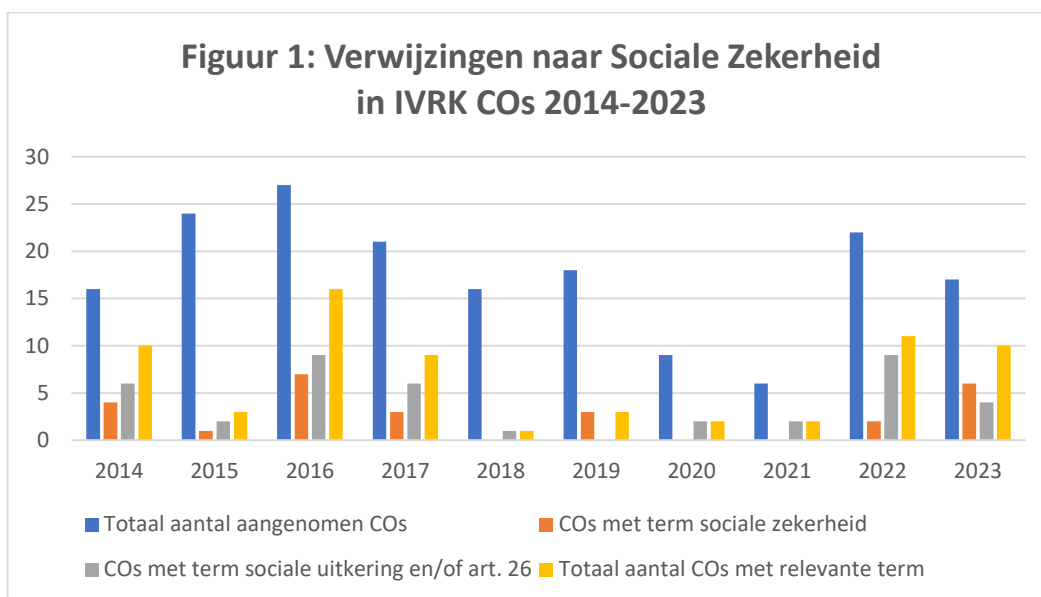
⁴⁶ Idem.

⁴⁷ United Nations Committee on the Rights of the Child 2015 (a).

⁴⁸ Dit zijn de *Concluding Observations* die in de periode 1 januari 2014 tot en met 15 november 2023 beschikbaar waren in de treaty database van de VN (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en).

⁴⁹ Het gemiddelde over de tien jaar periode is 29%. Maar in 2014, 2016, 2017, 2022 en 2023 lag het percentage beduidend hoger dan in andere jaren, namelijk tussen de 43 en 59%. In 2015, 2018, 2019 en 2020 lag het percentage beduidend lager, namelijk tussen de 6 en 22%. In 2021 lag het aantal COs dat een verwijzing naar sociale zekerheid bevatte grofweg rond het gemiddelde, namelijk op 33%. Langford en Khaliq 2015, p. 988, kwamen tot vergelijkbare bevindingen over de periode 2003-2013.

(sociaal, politiek, economisch, rampen en/of gewapend conflicten)⁵⁰ en door de prioriteiten van zowel de VN-organisaties als de maatschappelijke organisaties die ook aan het rapportageproces deelnemen. Als geen van de betrokken actoren prioriteit legt bij het onderwerp sociale zekerheid, dan zal het al snel ondersneeuwen.



Belangrijker nog dan de aantallen is de inhoud van de beoordelingen⁵¹ van het Kinderrechtencomité over de stand van zaken met betrekking tot sociale zekerheid voor kinderen in de beoordeelde landen. Ook daar valt weinig systematiek te ontdekken in de *Concluding Observations* van de afgelopen tien jaar. De meest voorkomende opmerkingen van het Comité betreffen:

- oproepen om eerder gedane aanbevelingen over sociale zekerheid en de levensstandaard van kinderen op te volgen (Albanië, Hongarije, Nederland, Nepal, Tsjechië);
- complimenten voor relevante verbeteringen op het terrein van sociale zekerheid (Albanië, Andorra, Azerbeidzjan, Chili, Denemarken, Duitsland, Ierland, IJsland, Indonesië, Jordanië, Kenia, Kirgizië, Marokko, Moldavië, Mozambique, Nederland, Noord-Macedonië, Portugal, Zuid Afrika, Zweden, Zwitserland);
- aanbevelingen om ten aanzien van sociale zekerheid meer aandacht te besteden aan de positie en behoeftes van specifieke groepen zoals meisjes, Roma kinderen en kinderen van andere etnische of religieuze minderheden, kinderen met beperkingen, en/of asielzoekende kinderen (Albanië, Cambodja, Colombia, Denemarken, Duitsland, Ecuador, Finland, Griekenland, Ierland, Kirgizië, Libanon, Moldavië, Nieuw Zeeland, Noord-Macedonië, Portugal, Spanje, Servië, Slowakije, Suriname, Tsjechië, Vietnam, VK, Zimbabwe, Zuid Afrika, Zweden, Zwitserland);
- adviezen om meer budget beschikbaar te stellen voor de sociale zekerheid van kinderen (Albanië, Azerbajjan, Bolivia, Botswana, Chili, Denemarken, Nederland, Spanje, VK, Vietnam, Zweden);

⁵⁰ Zie onder andere Langford & Khaliq 2015, p. 988.

⁵¹ Idem, p. 988.

- suggesties om het systeem van sociale zekerheid voor kinderen te versterken (Albanië), en informatievoorziening erover te verbeteren (Andorra, Cambodja, Chili, Duitsland, Ecuador, Gabon, Hongarije, IJsland, Kenia, Mauritius, Moldavië, Nederland, Oekraïne, Portugal, Spanje, Servië, UK, Wit-Rusland, Zimbabwe, Zuid Afrika); en
- expliciete uitnodigingen om sociale zekerheid meer vanuit een kinderrechtenbenadering vorm te geven (Mauritius, Nederland, Suriname), inclusief: het geven van mogelijkheden tot participatie (Duitsland, Tsjechië, en Zuid Afrika) of tot een procedure waar kinderen en hun verzorgers klachten kunnen indienen (Zuid Afrika); het creëren van een verantwoordingsmechanisme voor het uitbannen van kinderarmoede (VK); het voorop zetten van het belang van het kind (Nieuw Zeeland); of het tegengaan van discriminatie van vrouwen en moeders (Iraq), ouders (Portugal) of kinderen (Kirgizië, Wit-Rusland, Zuid Afrika).

Eerder onderzoek verricht door het Verwey-Jonker Instituut constateerde al dat het Kinderrechtencomité zich vooral richt op “sociale zekerheid voor huishoudens, en minder op individuele kinderen” en niet op de mogelijkheid voor kinderen om artikel 26 IVRK via de nationale rechter af te dwingen.⁵²

Zoals in dit rapport al eerder aangegeven heeft het Kinderrechtencomité Nederland in alle vijf beoordelingen tot nu toe opgeroepen tot het intrekken van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK.⁵³ Verder heeft het comité, wellicht vanwege het gemaakte voorbehoud, nauwelijks tot geen specifieke opmerkingen gemaakt over aspecten van sociale zekerheid voor kinderen in Nederland.

2.3.2 Relatie met andere IVRK-bepalingen en het IVESCR en daaruit voortvloeiende algemene verplichtingen

Relatie met andere IVRK-Artikelen

Artikel 26 is qua inhoud nauw verbonden met artikel 27 IVRK, dat het recht op een toereikende levensstandaard verwoord. Vooral lid 3 van artikel 27 is relevant:

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.⁵⁴

Aangezien Nederland ten aanzien van dit verdragsartikel geen voorbehoud heeft gemaakt gelden bovenstaande verplichtingen, onder andere tot het verlenen van materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting dus sowieso al. Vanwege de overlap met artikel 26 IVRK maakt dit het intrekken van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK alleen maar voor de hand liggender.

Artikel 18 lid 2 IVRK bepaalt ook dat verdragspartijen “passende bijstand aan ouders en wettige voogden [verlenen] bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kindercare”. Deze twee bepalingen worden voorafgegaan door artikel 3(2) IVRK waarin verdragspartijen zich verbinden om niet alleen de ouders, maar ook “het kind te verzekeren van

⁵² De Wildt, Jonker, Loon-Dikkers & Lünemann, p. 8.

⁵³ Zie noot 5 voor bronvermeldingen.

⁵⁴ Voor een analyse van artikel 27 IVRK, zie Eide 2006.

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”.

Het al eerder aangehaalde artikel 4 IVRK verduidelijkt de implementatieverplichtingen. Vanwege het sociaaleconomisch karakter van het kinderrecht op de voordelen van sociale zekerheidsvoorzieningen, is artikel 4 een zeer belangrijke relativering van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 26 IVRK. Dit zal in paragraaf 2.6 van dit rapport verder besproken worden.

Maar ook de specifieke IVRK-bepalingen over kinderen met een beperking (art. 23), het kinderrecht op gezondheid(zorg) (artikel 24), en het recht op onderwijs (artikel 28) worden in de literatuur specifiek in verband gebracht met sociale zekerheidsvoorzieningen voor kinderen.⁵⁵ Wat dit in de praktijk precies betekent wordt echter nagenoeg niet toegelicht.

Tot slot zijn ook de algemene beginselen van het IVRK cruciaal en een integraal onderdeel van de verplichtingen van verdragspartijen. Hodgkin en Newell wezen er bijvoorbeeld op dat, waar uitkeringen inkomensafhankelijk zijn het belangrijk is ervoor te zorgen dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor sociale zekerheidsvoorzieningen niet-discriminerend en niet-stigmatiserend zijn voor de betrokken gezinnen.⁵⁶ Dit geeft vorm aan het non-discriminatiebeginsel (artikel 2 IVRK). Ook het algemene beginsel dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn bij alle maatregelen betreffende kinderen (artikel 3 IVRK) is van toepassing op het stelsel van sociale zekerheid en specifieke maatregelen en besluiten op dit terrein. De Kinderombudsman heeft een relatief eenvoudige maar daardoor potentieel zeer effectieve en breed toepasbare voorzet gedaan voor het integreren van het belang van het kind in de professionele of beleidspraktijk, in de vorm van de toolkit ‘Het Beste Besluit’.⁵⁷ Die biedt zeker ook toepassingsmogelijkheden ten aanzien van sociale zekerheidsvoorzieningen. Het algemene beginsel van het recht op (over)leven en ontwikkeling van het kind (artikel 6 IVRK) dienen zo veel mogelijk het uitgangspunt van overheidshandelen te zijn. Tot slot heeft het Kinderrechtencomité in sommige van zijn *Concluding Observations* aangegeven dat het vindt dat verdragspartijen hun sociale verzekeringsstelsel mede op basis van kinder-/jongerenparticipatie vorm zouden moeten geven.⁵⁸

Relatie met IVESCR

Van de andere internationale mensenrechtenverdragen is voor het doel van dit rapport vooral het IVESCR van belang. Artikel 9 van dit Verdrag stelt kort en bondig dat de verdragspartijen “het recht van een ieder op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering” erkennen. Aan de ene kant gaat dit verder dan het IVRK, dat alleen verwijst naar het recht de voordelen van sociale zekerheidsuitkeringen te genieten in plaats van een onomwonden recht op sociale zekerheid. Aan de andere kant verplicht het IVESCR partijen niet tot uitvoeringsmaatregelen.⁵⁹ Ook in artikel 10 IVESCR beperken verdragspartijen zich puur tot het “erkennen” van bepaalde uitgangspunten, zoals dat de grootst mogelijke bescherming en bijstand verleend moet worden aan het gezin, “in het bijzonder bij de stichting daarvan en zolang het de verantwoording draagt voor de zorg voor en de opvoeding van kinderen die nog niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien”.⁶⁰ Moeders

⁵⁵ Hodgkin & Newell 2007, p. 392; Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 222

⁵⁶ Hodgkin & Newell 2007, p. 389.

⁵⁷ Kinderombudsman 2022.

⁵⁸ In paragraaf 2.4. is aangegeven dat dit de laatste 10 jaar in ieder geval zich voordeed in COs over Duitsland, Tsjechië, en Zuid Afrika.

⁵⁹ Ruitenbergh 2003, p. 146.

⁶⁰ IVESCR, artikel 10 lid 1.

verdienen bijzondere bescherming voor en na de geboorte van hun kind.⁶¹ En, “[b]ijzondere maatregelen ter bescherming van en ter verlening van bijstand aan kinderen en jeugdige personen dienen te worden genomen zonder enigerlei discriminatie ter zake van afstamming of anderszins” en “[k]inderen en jeugdige personen dienen te worden beschermd tegen economische en sociale uitbuiting”.⁶²

Volgens Langford en Khaliq hebben de opstellers van het IVRK:

bewust geprobeerd ervoor te zorgen dat het recht op sociale zekerheid als economisch en sociaal recht niet in strijd zou komen met de verplichtingen van de staten die partij zijn bij het IVESCR. Uit de *travaux* blijkt dat artikel 26 IVRK geïnterpreteerd moest worden op een manier die verenigbaar was met, in het bijzonder, artikel 9 IVESCR.⁶³

2.3.3 Specifieke verplichtingen onder artikel 26 IVRK

De vorige sub-paragrafen van onderdeel 2.3. van dit rapport hebben al een heel aantal van de algemene verplichtingen ten aanzien van het bewerkstelligen van voldoende sociale zekerheid voor kinderen benoemd. Letterlijke interpretatie van de tekst van artikel 26 IVRK leidt vervolgens nog tot het volgende rijtje aan specifieke verplichtingen:

- erkenning van het recht voor ieder kind om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering;
- het nemen van de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht;
- bij het verlenen van de voordelen van voorzieningen voor sociale zekerheid dient men rekening te houden met:
 - de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die het kind dienen te onderhouden;
 - en met iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek door of namens het kind om een voorziening voor sociale zekerheid.

Artikel 4 IVRK vraagt verdragspartijen “alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen” te nemen om artikel 26 IVRK uit te voeren. Omdat sociale zekerheid binnen de categorie economische, sociale en culturele rechten valt, relateert artikel 4 IVRK dit door te stellen dat verdragspartijen verplicht zijn tot het nemen van maatregelen “in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten”.⁶⁴ Dit biedt staten de mogelijkheid om te beargumenteren dat wegens gebrek aan middelen hun inspanningen op het terrein van sociale zekerheid beperkt blijven. Maar van een rijk land als Nederland zal zo’n redeneertrant normaliter niet geaccepteerd worden.

De richtlijnen van het Kinderrechtencomité voor de initiële statenrapportage namen de acties genoemd in artikel 4 IVRK als basis en vroegen verdragspartijen in hun eerste rapport informatie

⁶¹ IVESCR, artikel 10 lid 2.

⁶² IVESCR, artikel 10 lid 3.

⁶³ Langford & Khaliq 2015, p. 989.

⁶⁴ Artikel 4 IVRK verwijst naar de beschikbare middelen en daarnaast, indien nodig, ook nog naar eventueel beschikbare internationale samenwerking. Hoewel Nederland vaak voordeel zal kunnen halen uit internationale samenwerking bijvoorbeeld in de zin van het uitwisselen van kennis en ervaringen zal, gezien het ontwikkelingsniveau en de beschikbare middelen in Nederland, een gebrek aan internationaal samenwerking geen reden zijn om niet te doen wat nodig is voor het verwezenlijken van voldoende sociale zekerheid voor kinderen in Nederland. Voor een ontwikkelingsland zou deze clausule eventueel wel tot een verminderde realisatieverwachting kunnen leiden.

te geven over “de belangrijkste geldende wetgevende, gerechtelijke, administratieve of andere maatregelen; de institutionele infrastructuur voor het implementeren van beleid op dit gebied, met name monitoringstrategieën en -mechanismen”.⁶⁵ Dit geeft aan dat het comité deze aspecten als onderdeel van de verplichtingen van staten ziet.

Het spreekt voor zich dat het aanleveren van zo’n statenrapportage, inclusief over de uitvoering van artikel 26 IVRK, ook een specifieke verplichting is voor alle verdragspartijen. Deze rapportages moeten ook “algemeen beschikbaar zijn” in het desbetreffende land.⁶⁶ Interessant aan de richtlijnen voor initiële rapporten is dat er ook specifiek gevraagd wordt naar informatie over de “samenwerking met lokale en nationale organisaties van gouvernementele of niet-gouvernementele aard, zoals instellingen van maatschappelijk werkers, betreffende de uitvoering van dit (...) Verdrag”.⁶⁷ De richtlijnen voor daaropvolgende (periodieke) rapporten noemen deze aspecten ook.⁶⁸

Effectieve implementatie vereist ook een heel aantal zaken die niet concreet in het IVRK genoemd worden maar wel essentieel zijn voor de uitvoering ervan en het toezicht daarop. Een voorbeeld is het verzamelen, analyseren, en beschikbaar maken van data zodat duidelijk is welke kinderen te maken hebben met welke problemen in Nederland, of hoe bepaalde overheidsmaatregelen werken, of niet werken, voor bepaalde groepen kinderen. Er is bij de Nederlandse overheid zeker een informatieachterstand, in zijn algemeenheid met betrekking tot kinderrechtenkwesties maar ook specifieker, bijvoorbeeld ten aanzien van de omstandigheden van, zorg en ondersteuning voor, en de ontwikkeling van kinderen met een beperking in ons land. Op beide aspecten (data, en kinderen met een beperking) heeft het Kinderrechtencomité de Nederlandse regering al meerdere malen aangesproken. Volgens Meuwese en anderen vereist effectieve implementatie ook dat kinderen en/of hun verzorgers en anderen die hun rechten kunnen helpen realiseren op de hoogte zijn (via publiciteit en voorlichting) van de mogelijkheden tot ondersteuning, er “een efficiënt administratief apparaat is en een klantvriendelijke procedure bestaat”.⁶⁹ En specifiek relevant voor artikel 26 IVRK is dat “[e]én van de valkuilen van sociale zekerheidswetgeving is dat de groepen die de steun nodig hebben niet worden bereikt. Daarom is het noodzakelijk dat Staten de samenleving en trends goed in beeld brengen en goed plannen”,⁷⁰ bijvoorbeeld om te kunnen “anticiperen op economische recessie”.⁷¹

2.4 Implicaties van het internationaal juridisch kader voor (een eventuele intrekking van) het voorbehoud

Uit bovenstaand overzicht valt af te leiden dat het door Nederland gemaakte voorbehoud vooral ingegeven is door twee aspecten. Ten eerste wilde Nederland zo voorkomen dat er een zelfstandig kinderrecht gelezen zou worden in artikel 26 IVRK en bewerkstelligen dat het op dit terrein maximale discretionaire bevoegdheid zou behouden. Ten tweede wilde Nederland de mogelijkheid van een eventueel zelfstandig beroep op het recht op sociale zekerheid bij de nationale rechter voorkomen.

⁶⁵ Committee on the Rights of the Child, 1991, p. 5.

⁶⁶ Zie IVRK art. 44 lid 1 en 6.

⁶⁷ Committee on the Rights of the Child, 1991, p. 6.

⁶⁸ Committee on the Rights of the Child 2015 (a).

⁶⁹ Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 222.

⁷⁰ Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 222.

⁷¹ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp & Meuwese 2012, p. 417.

In 2021 drukte de toenmalig Minister van Sociale Zaken het achterliggende dilemma als volgt uit:

Ik wil benadrukken dat het gemaakte voorbehoud geen ontkenning is van het recht van een kind op sociale zekerheid, maar waarborgt dat de verstrekking van dit recht plaatsvindt binnen de kaders van het Nederlandse stelsel – namelijk via de ouders. Om ervoor te zorgen dat kinderen geen basisvoorzieningen ontzegd worden, biedt de Participatiewet ruimte voor maatwerk voor aanvullende inkomensondersteuning. Ouders kunnen hiervoor bijvoorbeeld bijzondere bijstand aanvragen bij hun gemeente.⁷²

Ondanks de hier uitgesproken intentie van de Minister vinden vele advocaten, kinderrechtenorganisaties, wetenschappers en anderen dat het vasthouden aan het voorbehoud op gespannen voet staat met het serieus nemen van de bestaanszekerheid van kinderen.⁷³ Zoals eerder aangegeven is het voorbehoud bij artikel 26 ook niet erg consistent met het gegeven dat er geen voorbehoud is gemaakt bij artikel 27 IVRK.

Eerder gepresenteerd bronmateriaal (zie paragraaf 2.2) over de totstandkoming van het IVRK laat zien dat Nederland een actieve rol gespeeld heeft bij de totstandkoming van artikel 26 IVRK. Dat de uitkomst van dit proces uiteindelijk niet gesteund kon worden en een voorbehoud noodzakelijk werd gevonden is, alleen al in dat licht, opvallend.

Het feit dat geen enkel ander land het nodig heeft gevonden dit voorbehoud te maken geeft ook te denken. De juridische gevolgen van de relativering van de strekking van artikel 26 IVRK door het vereiste van geleidelijke realisatie van sociaaleconomische rechten, de verwijzingen naar beschikbare middelen in artikel 4 IVRK, naar het nationale recht van verdragspartijen in artikel 26 lid 1 IVRK, en naar “de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is” in artikel 26 lid 2 IVRK bieden ruime discretionaire bevoegdheid. Eerder onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut heeft laten zien dat in de praktijk in andere landen (specifiek Denemarken, Spanje en Malta) artikel 26 IVRK geen grote invloed heeft gehad op nationale wetgeving ten aanzien van het sociale zekerheidsstelsel, politiek of rechtspraak.⁷⁴ Dit is wellicht geen goed nieuws voor de sociale zekerheid van kinderen in die landen. Maar, in combinatie met het eerder vastgestelde niveau van discretionaire bevoegdheid, interpretatie- en uitvoeringsruimte, leidt deze bevinding ons tot de conclusie dat de IVRK-bepaling over het kinderrecht op de voordelen van sociale zekerheidsvoorzieningen zonder al te grote risico’s omarmd kan worden.

Een aanvullend aspect is dat artikel 26 IVRK tot nu toe geen rechtstreekse werking gehad lijkt te hebben,⁷⁵ al is er in de algemenere jurisprudentie met betrekking tot de rechtstreekse doorwerking van, bijvoorbeeld artikelen 2 (non-discriminatie) en 3 (het belang van het kind) van het Kinderrechtenverdrag zich wel langzaam meer ruimte aan het ontwikkelen voor feitelijke

⁷² Kamerstukken II 2020-21, 26 448, nr. 654, p. 2

⁷³ Alting von Geusau & Schuitemaker 2023, p. 8.

⁷⁴ Zie De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 27-31.

⁷⁵ Eerder door het Verwey-Jonker Instituut uitgevoerd onderzoek komt tot dezelfde conclusie. Zie De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 9. Zie ook Ruitenbergh 2003, p. 205. Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 223 verwijzen naar het feit dat het artikel niet opgenomen is in de lijst van rechtstreeks werkende artikelen volgens de regering of andere partijen en naar jurisprudentie die stelt dat vanwege de algemene formulering artikel 26 en andere artikelen “bezwaarlijk in de rechtsorde kunnen functioneren zonder nadere uitwerking, zodat rechtstreekse werking niet voor de hand ligt”.

toepassing van die normen.⁷⁶ Zo paste in 2017 de Centrale Raad van Beroep wel “enige vorm van rechtstreekse werking van artikel 3 IVRK”⁷⁷ toe door het volgende te bepalen:

Artikel 3 van het IVRK heeft slechts rechtstreekse werking voor zover het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat artikel 3, eerste lid, van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit verband te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven.⁷⁸

Volgens Arambulo, in een tijdschriftartikel gepubliceerd in 1998 maar nog steeds relevant, is het feit dat er in Nederland wel degelijk onder bepaalde omstandigheden zelfstandige aanspraken op sociale zekerheidsvoorzieningen zijn voor kinderen (bijvoorbeeld vanwege een werknemersstatus) een tegenstrijdige en daarmee “zwakke schakel in de redenering van de regering voor het behouden van het Nederlandse voorbehoud: er zijn in beperkte mate zelfstandige aanspraken voor kinderen in Nederland, maar er zijn geen beleidsvoornemens hierin verandering in te brengen”.⁷⁹ Zij concludeerde destijds dat het er dan ook op leek dat het voorbehoud vooral diende om verder uitbreiding van zulke zelfstandige uitspraken te voorkomen.

Gezien de eerder beschreven indirecte aard van het kinderrecht op sociale zekerheid zoals verwoord in artikel 26 lid 1 IVRK, is het Nederlandse standpunt ook in 2023 nog steeds niet erg overtuigend. Het feit dat artikel 27 IVRK sowieso wel geldt en in lid 3 verplicht tot het “voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting” maakt het voorbehoud bij artikel 26 IVRK minder effectief. Daar komt nog bij dat, zeker in verhouding met veel andere landen, in principe de omvang en kwaliteit van het sociale zekerheidssysteem in Nederland goed op peil is en er ook vanuit die optiek weinig reden is voor een voorbehoud. Dat neemt niet weg dat nog te veel specifieke groepen van kinderen in de praktijk niet, of te weinig, ondersteund (kunnen) worden door middel van sociale zekerheidsvoorzieningen zoals eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut⁸⁰ heeft aangetoond, en verder aan de orde zal komen in Hoofdstuk 3 van dit rapport. Volgens Arambulo creëerde Nederland “door het handhaven van het voorbehoud een negatief beeld van zichzelf als een principieel tegenstander van een onafhankelijk recht op sociale zekerheid hetgeen niet het geval is”.⁸¹

Hoewel verdragsrechtelijk gezien niet noodzakelijk, zou intrekking van het voorbehoud dan ook wél een positieve stap zijn, zelfs als dat inhoudelijk juridisch misschien niet meteen veel materieel verschil zou maken. Het zou onderstrepen dat Nederland het IVRK een warm hart toe draagt, aan kritische zelfreflectie doet, terug kan komen op onnodige stappen uit het verleden, en staat voor de kwaliteit van haar huidige inspanningen en regelgeving op dit terrein. Intrekking zou dus een

⁷⁶ Zie ook De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann, p. 16. Rechtstreekse of directe werking van verdragsartikelen kan in het Nederlandse rechtssysteem plaats vinden als zo'n bepaling onvoorwaardelijk is, en voldoende concreet geformuleerd is om door een rechter te worden toegepast. Aan bepalingen die bij hun uitvoering grote beleidsvrijheid laten aan staten, zal niet snel rechtstreekse werking worden toegekend.

⁷⁷ Vlemminx & Meuwese.

⁷⁸ CRvB 7 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4021, r.o. 5.8.1. zoals vermeld in Vlemminx & Meuwese.

⁷⁹ Arambulo 1998, p. 21.

⁸⁰ Zie De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 10-16.

⁸¹ Arambulo 1998, p. 22.

belangrijke signaalfunctie vervullen. Ook zou intrekking van het voorbehoud tegemoet komen aan de officiële oproepen van het Kinderrechtencomité, maar liefst vijf in totaal, om deze stap te zetten.

Hoofdstuk 3: De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen in Nederland

3.1 Inleiding

In dit deel staan de tweede en derde deelvraag centraal, namelijk wat de sociaalzekerheidsrechtelijke positie is van a) kinderen die niet bij hun ouders verblijven; b) kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken; en c) kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden? En, in hoeverre kan de overheid op grond van de wetgeving en jurisprudentie maatwerk bieden aan deze kinderen?

Aan de hand van de problematiek zoals uiteengezet in Hoofdstuk 1 is de relevante wet- en regelgeving geïdentificeerd en deze wordt hier gepresenteerd. Het betreft het recht op kinderbijslag (par. 3.3), de (on)mogelijkheden binnen de Participatiewet (par. 3.4), de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten binnen de Jeugdwet (par. 3.5) en regelgeving ten aanzien van vreemdelingen (par. 3.6). Daarnaast wordt ingegaan op verschillende participatieregelingen van gemeenten (par. 3.7). Voordat deze publiekrechtelijke regelingen aan bod komen, wordt eerst de privaatrechtelijke onderhoudsplicht van ouders kort toegelicht en de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de familie en de staat (par. 3.2). Deze uiteenzetting van het juridisch kader, inclusief de uitvoeringspraktijk, is nodig om in Hoofdstuk 4 na te gaan welke mogelijkheden er op basis van deze juridische instrumenten zijn om de onderscheiden groepen kinderen te laten profiteren van voorzieningen voor sociale zekerheid en hoe zich dit verhoudt tot het eventueel intrekken van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK.

3.2 De primaire onderhoudsplicht van ouders en de verantwoordelijkheid van de staat

Ouders en voogden hebben de primaire verantwoordelijkheid om hun kinderen (financieel) te verzorgen en op te voeden (artikelen 5, 18 en 27 IVRK). Artikel 27 IVRK stelt dat lidstaten het recht van kinderen op een “levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind” dienen te erkennen (lid 1). Ouders dienen dit recht te waarborgen. Staten moeten passende maatregelen nemen om hen te helpen dit recht te verwezenlijken en moeten, indien de behoefte daaraan bestaat, voorzien “in programma’s voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting” (lid 2 en 3). In Nederland is de onderhoudsplicht van (stief)ouders, instemmende levensgezellen en verwekkers neergelegd in Titel 17 van Boek 1 Burgerlijke Wetboek (BW). Deze ouders zijn verplicht om naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun (jong) minderjarige kinderen (art. 1:392 jo. art. 1:395a jo. 1:404 BW).

Op grond van artikel 20 van de Grondwet is de bestaanszekerheid van de bevolking en spreiding van welvaart de verantwoordelijkheid van de overheid (lid 1). Daarbij stelt de wet regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid (lid 2). Nederlanders die in Nederland verblijven en die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege (lid 3). Dit betekent ook dat kinderen recht hebben op bestaanszekerheid. Primair zijn ouders verantwoordelijk voor het levensonderhoud van hun kinderen, maar als zij hier niet toe in staat zijn heeft de overheid een plicht om daarin te voorzien.

De staat biedt deze “materiële bijstand en ondersteuning” op verschillende wijzen. Het uitgangspunt daarbij is dat ouders verantwoordelijk zijn voor hun kinderen, dus deze voorzieningen richten zich in beginsel op de ouders van de kinderen. Kinderen komt slechts in uitzonderlijke gevallen een zelfstandig recht op financiële voorzieningen toe. De (in)directe voorzieningen die beschikbaar zijn om in het levensonderhoud van een kind te voorzien, worden hierna uiteengezet.

3.3 Het recht op kinderbijslag

Kinderbijslag is een volksverzekering die voorziet in een (gedeeltelijke) financiële tegemoetkoming van de overheid om in de kosten van het levensonderhoud van kinderen te voorzien. Met deze regeling wordt “een grotere gelijkheid van de ontplooiingsmogelijkheden voor kinderen nagestreefd gegeven de overigens ongelijke inkomensposities van ouders of verzorgers”.⁸² Het recht van ‘verzekerden’ op kinderbijslag is neergelegd in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het ontbreken van kinderbijslag is naar voren gekomen bij de categorie kinderen die niet bij hun ouders verblijven. Daarom ligt de nadruk in deze paragraaf op het recht van ouders op kinderbijslag bij uitwonende kinderen. Maar, het ontbreken van deze voorziening komt eveneens in beeld bij kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken, en bij kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden.

Kinderbijslag is bedoeld voor verzekerden⁸³ (ouders) met eigen kinderen, aangetrouwde kinderen en pleegkinderen⁸⁴ tot achttien jaar. Ouders van 16- en 17-jarige kinderen hebben slechts recht op kinderbijslag indien de verzekerde voldoet aan de verplichtingen van de Leerplichtwet (of sprake is van vrijstelling daarvan), het kind onderwijs volgt, het kind een startkwalificatie heeft of (vergelijkbaar buitenlands) onderwijs heeft afgerond (art. 7 lid 2 AKW). Met het oog op kinderen die niet bij hun ouders verblijven is de positie van pleegouders relevant, nu zij de zorg dragen voor kinderen die niet bij hun ouders verblijven. Aangezien de juridische ouders met gezag de eerst aangewezen verzekerden zijn, zullen zij in beginsel recht hebben op kinderbijslag en niet de pleegouders. Pleegouders komen op grond van de Jeugdwet in aanmerking voor een pleegoudervergoeding. Zij hebben uitsluitend recht op kinderbijslag als de juridische ouders geen kinderbijslag ontvangen, en er sprake is van opvoeding en onderhoud als ware het een eigen kind, waarbij het kind bij de pleegouders woont.⁸⁵ Tevens is vereist dat de pleegouders geen pleegvergoeding ontvangen, bijvoorbeeld omdat de zorg niet wordt verleend op basis van een contract met een pleegzorgaanbieder (informele pleegzorg).⁸⁶ Dit betreft dus uitzonderlijke situaties.

Indien de minderjarige uitwonend is, bijvoorbeeld in het kader van een uithuisplaatsing in een residentiële instelling, dienen de ouders de minderjarige te onderhouden om in aanmerking te komen voor kinderbijslag (art. 7 lid 1 sub b AKW). Het Besluit uitvoering kinderbijslag (hierna: Besluit) geeft hier nadere invulling aan. Om in aanmerking te komen voor kinderbijslag dienen ouders in 2024 minimaal 512 euro per kwartaal uit te geven aan het kind (art. 5 lid 1 Besluit).

⁸² Van den Berg 2009, aant. 1.2.

⁸³ De kring van de verzekerden is geregeld in Hoofdstuk II AKW: verzekerd zijn ingezetenen. Een voorwaarde daarbij is een rechtmatig verblijf in Nederland. Daarnaast is men verzekerd als men in het buitenland woont en in Nederland werkt.

⁸⁴ Rb. Middelburg 28 februari 2001, ECLI:NL:RBMID:2001:AB3347. In deze zaak werd de grootouder onterecht niet aangemerkt als pleegouder.

⁸⁵ Klosse & Vonk 2020, p. 257-258.

⁸⁶ CRvB 7 mei 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI3723.

Ouders van inwonende kinderen hoeven dit niet aan te tonen, omdat verondersteld wordt dat zij aan hun onderhoudsplicht voldoen.

In het kader van dit onderzoek is onderzocht hoe de rechterlijke macht oordeelt over zaken waarin de Sociale Verzekeringsbank geen kinderbijslag toekende aan ouders van wie de kinderen uithuisgeplaatst waren en mogelijk niet voldeden aan de onderhoudsplicht. Dit leverde een beperkt aantal zaken op.⁸⁷ Volgens vaste rechtspraak moeten ouders in een dergelijke situatie op een voor de SVB eenvoudig te controleren wijze aantonen of aannemelijk maken dat zij in een onderhoudsbijdrage voor kind voorzien om in aanmerking te komen voor kinderbijslag. Uit de onderzochte zaken volgt dat de rechter meestal oordeelt dat de ouders onvoldoende hebben aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij (in belangrijke mate)⁸⁸ aan hun onderhoudsplicht voldeden.⁸⁹ Slechts in een uitzonderlijke (en gedateerde) zaak stelde de rechter de verzoeker in het gelijk, nadat zij had aangetoond dat zij een verplichte ouderbijdrage betaalde voor haar uithuisgeplaatste dochter. Uit de wetsgeschiedenis⁹⁰ leidde de rechter af dat de wetgever veronderstelde dat deze ouderbijdrage betaald zou worden uit de kinderbijslag.⁹¹ In hoger beroep oordeelde de CRvB echter dat de aangetoonde bijdrage van de moeder lager was dan het bij Besluit bepaalde minimum dat een ouder diende bij te dragen en dat daarom geen recht bestond op kinderbijslag.⁹²

De uitkomsten van dit jurisprudentieonderzoek geven slechts een zeer beperkt beeld. Het betreft immers uitsluitend de gepubliceerde zaken waarin de ouders in beroep gingen bij een afwijzing over de kinderbijslag. In het interview met medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is nader ingegaan op de praktijk bij uitwonende kinderen. Zij gaven aan dat er uit de bestaande data geen cijfers te destilleren zijn over het aantal kinderen waarvoor een verzoek om kinderbijslag bij uitwonende kinderen die in een instelling verblijven is toegewezen of afgewezen. Ouders van uitwonende kinderen kunnen aan de hand van een formulier aangeven op welke wijze zij invulling geven aan hun onderhoudsplicht. In de situatie waarin de hoogte net niet voldoende is, kan de SVB contact opnemen met de aanvrager voor aanvullende informatie om zo te bezien of voldaan wordt aan de onderhoudsplicht. Op basis van het interview lijkt het voor de SVB moeilijk om binnen de grenzen van de wet maatwerk te leveren indien de aangetoonde onderhoudsplicht niet toereikend is. Er zijn echter momenteel geen signalen bekend bij de medewerkers van de SVB dat het vaak voorkomt dat ouders hier niet aan voldoen. De onderhoudsplicht wordt namelijk ruim geïnterpreteerd, hieronder vallen bijvoorbeeld reiskosten naar de instelling, contributie voor sport-, kled- en zakgeld, en verblijfskosten als het kind gedurende het kwartaal thuiskomt. Het is eveneens mogelijk dat de ouders toestemming geven om de kinderbijslag direct aan het kind of de instelling uit te betalen. Dit wordt dan gezien als een deel van de onderhoudsbijdrage, zodat de ouders alleen het resterende bedrag van ongeveer 150 euro aan onderhoudskosten hoeven aan te tonen.⁹³ Het wettelijk stelsel bepaalt dat ouders de rechthebbenden zijn van kinderbijslag. De SVB

⁸⁷ Op rechtspraak.nl is gezocht op de zoektermen 'kinderbijslag' en 'uithuisplaatsing', waarna de opdracht beperkt is tot het rechtsgebied 'bestuursrecht'. Er zijn geen beperkingen aangebracht wat betreft tijdsverloop. Dit leverde 31 resultaten op, waarvan slechts 7 zaken relevant waren voor het onderzoek. De overige zaken betroffen bijvoorbeeld tweevoudige kinderbijslag, aftrek buitengewone lasten, dringende redenen om af te zien van terugvordering, of uithuisplaatsing van het kind bij de andere ouder.

⁸⁸ CRvB 17 december 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR8486; CRvB 27 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6492; CRvB 9 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:910. In deze zaak oordeelde de rechter dat de moeder voor een van de drie kinderen wel voldoende had aangetoond dat zij één van de kwartalen aan haar onderhoudsplicht had voldaan o.a. middels het betalen van orthodontiekosten.

⁸⁹ CRvB 17 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:71; CRvB 29 juli 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1779.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 1994/95, 22060, nr. 5, p. 2; nr. 8, p. 6 en nr. 13, p. 1.

⁹¹ Rb. 's-Gravenhage 16 oktober 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AF1018.

⁹² CRvB 7 januari 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AS2802.

⁹³ Interview SVB 29 augustus 2023.

heeft, als uitvoerende instantie, niet de mogelijkheid om een minderjarige als rechthebbende aan te merken.

Op grond van het huidige stelsel kan de SVB de kinderbijslag wel op verzoek van de (rechthebbende) ouders uitkeren aan een ander dan de ouders, bijvoorbeeld het kind zelf of de instelling waar het kind verblijft. Daarnaast heeft de SVB op grond van artikel 21 AKW een discretionaire bevoegdheid om, eventueel na advies van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), de kinderbijslag aan een ander dan de rechthebbende te betalen.⁹⁴ Op grond van de memorie van toelichting kan hiervan gebruik worden gemaakt als de SVB “over aanwijzingen beschikt dat de kinderbijslag niet ten behoeve van het kind wordt besteed”.⁹⁵ Dit hangt samen met de mogelijkheid van het LBIO om een aanvraag tot kinderbijslag te doen (art. 14 lid 4 AKW). Toen deze bepaling begin jaren '60 werd opgenomen in de wet lichtte de wetgever toe dat de Raad voor de Kinderbescherming (later is dit vervangen door het LBIO) een verzoek kon doen in die gevallen waarin de ouder verwachtte geen kinderbijslag te ontvangen omdat niet aan de onderhoudsplicht werd voldaan, en daarom geen aanvraag zou doen.⁹⁶ Met andere woorden, reeds bij de invoering van deze bepaling is voorzien in de situatie waarin kinderen uitwonend zijn, door de mogelijkheid te bieden de aanvraag ergens anders te beleggen en betaling aan een niet-rechthebbende mogelijk te maken. Uit het interview met de SVB blijkt echter dat hier in de praktijk geen gebruik van wordt gemaakt. Het LBIO heeft dit bevestigd.

Uit het voorgaande is duidelijk dat het uitgangspunt van de AKW is dat ouders rechthebbenden zijn, en dat kinderen geen zelfstandig recht op kinderbijslag toekomt. Maatwerk is in dat kader niet mogelijk. De kinderbijslag kan wel door een ander dan de ouders, namelijk het LBIO, worden aangevraagd en aan een derde worden uitbetaald. Hier zou potentieel ruimte zijn voor maatwerk voor de groep kinderen die niet bij hun ouders verblijven, maar thans wordt daarvan geen gebruik gemaakt.

3.4 De (on)mogelijkheden van de Participatiewet

3.4.1 Inleiding Participatiewet

De Participatiewet is een instrument dat op verschillende wijzen van belang is voor de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen. Zoals neergelegd in artikel 20 van de Grondwet geeft deze wet invulling aan de internationale verplichting van de staat om te voorzien in een adequate levensstandaard (artikelen 9-11 IVESCR).⁹⁷ De Participatiewet voorziet in deze verplichting door het recht op bijstand te garanderen voor Nederlanders die in Nederland wonen en die over onvoldoende middelen beschikken om in hun eigen levensonderhoud te kunnen voorzien en die geen gebruik kunnen maken van andere (voorliggende) voorzieningen.⁹⁸ Met andere woorden: de bijstand vormt een vangnet voor personen die geen aanspraak kunnen maken op bijvoorbeeld een werklozenuitkering, een WMO 2015- of Jeugdwetvoorziening.⁹⁹ Voorliggende voorzieningen betreffen publiekrechtelijke regelingen. Dit betekent dat een onderhoudsbijdrage voor partners en kinderen geen voorliggende voorziening in eigenlijke zin is. Het is immers een privaatrechtelijke regeling. Dit neemt echter niet weg dat de onderhoudsbijdrage voor het recht

⁹⁴ Het LBIO kan eveneens een aanvraag om kinderbijslag indienen, indien de verzekerde nalaat dit te doen.

⁹⁵ *Kamerstukken II 1991/92*, 22318, nr. 3, p. 11.

⁹⁶ *Kamerstukken II 1957/58*, 4953, nr. 3, p. 34.

⁹⁷ Eiselin 2023, p. 17

⁹⁸ Vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven kunnen eveneens een recht op bijstand hebben.

⁹⁹ Bruggeman e.a. 2022, p. 11-12.

op bijstand wel als voorliggende voorziening wordt aangemerkt.¹⁰⁰ Hieruit volgt de primaire verantwoordelijkheid van ouders en ex-partners en het vangnetkarakter van de bijstand. Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat het recht van kinderen op sociale zekerheid gewaarborgd wordt door een uitkering aan de ouders (art. 11 lid 4 jo. art. 18 lid 1 en 12 jo. 4 lid 1 sub c Pw).¹⁰¹ De noodzakelijke bestaanskosten voor kinderen worden gerekend tot de bestaanskosten van de ouders die onderhoudsplichtig zijn. Binnen het bestek van dit onderzoek is de Participatiewet van belang bij de vraag in hoeverre kinderen die niet bij hun ouders verblijven, of van wie de ouders de bijstand niet aan hen besteden, een zelfstandig recht op bijstand hebben. Tevens hanteert de Participatiewet verschillende normen voor de hoogte van de bijstand. Hierdoor is de problematiek van kinderen van wie het de ouders aan (volledige) sociale voorzieningen ontbreekt relevant, omdat de gemeente bij de uitvoering van de Participatiewet een lagere uitkeringsnorm hanteert dan de feitelijke situatie reflecteert. Hierna wordt onderzocht in hoeverre de overheid op grond van de Participatiewet en jurisprudentie mogelijkheden heeft om maatwerk te bieden aan minderjarigen en hun ouders.

3.4.2 Een zelfstandig recht op bijstand op grond van de wet en jurisprudentie

Een minderjarige heeft in beginsel geen zelfstandig recht op bijstand. De wet bepaalt immers dat belanghebbenden jonger dan 18 jaar zijn uitgesloten van het recht op bijstand (art. 13 lid 1 aanhef en onder f Pw) en dus geen zelfstandig rechtssubject zijn.¹⁰² De Participatiewet biedt een wettelijke mogelijkheid om af te wijken van het uitgangspunt dat minderjarigen zijn uitgesloten van algemene bijstand. In geval van zeer dringende redenen kan het college van burgemeester en wethouders een uitzondering maken op deze uitsluitingsgrond en toch bijstand verlenen (art. 16 Pw). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepaling open dient te staan voor een zeer ruime kring van rechthebbenden en dat aan de uitzonderingsgronden geen absoluut karakter dient te worden gegeven, aangezien de wet een vangnetfunctie heeft.¹⁰³

Van zeer dringende redenen is sprake indien er een “acute noodsituatie [is] en de behoeftige omstandigheden waarin de persoon verkeert op geen enkele andere wijze zijn te verhelpen, waardoor het verlenen van bijstand onvermijdelijk is”.¹⁰⁴ De wetgever benadrukt daarbij dat art. 16 Pw “niet beoogt een algemene ontsnappingsclausule te bieden ten aanzien van de toepassing van uitsluitingsgronden”. In de jurisprudentie is nader invulling gegeven aan de open norm ‘zeer dringende redenen’. De rechtspraak heeft die norm opgevat als het vereiste dat sprake moet zijn van een acute noodsituatie die van levensbedreigende aard is of blijvend ernstig letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben. Dit kan zowel psychisch als lichamelijk letsel betreffen. Bij de beoordeling van het college van burgemeester en wethouders om in dergelijke gevallen toch bijstand toe te kennen, dient meegenomen te worden of de noodsituatie al dan niet door toedoen van de belanghebbende zelf is ontstaan.

Ten aanzien van minderjarigen ziet de jurisprudentie met name op kinderen van ouders zonder rechtmatig verblijf in Nederland. Daarbij maakt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) onderscheid tussen minderjarigen die (zelf) rechtmatig in Nederland verblijven en kinderen die niet zijn toegelaten tot Nederland. In 2005 oordeelde de CRvB enkele keren dat het uitzonderingsartikel (destijds art. 11 Algemene bijstandswet, Abw), op grond waarvan iemand die is uitgesloten van het

¹⁰⁰ Klosse & Vonk 2020, p. 305, zie ook CRvB 25 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1212

¹⁰¹ Eiselin 2023, p.101.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 44-45. Opvallend is dat bij de toelichting hierop niet gememoreerd wordt dat hierop een uitzondering gemaakt kan worden op grond van art. 16 Pw. Bij de uitsluitingsgrond van personen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen is dit wel het geval (zie p. 43-44).

¹⁰³ *Idem*, p. 46-47.

¹⁰⁴ *Idem*.

recht op bijstand om zeer dringende redenen toch bijstand kan ontvangen, geïnterpreteerd diende te worden in het licht van artikel 3 lid 1 en 2 (belang van het kind) en artikel 27 lid 3 IVRK (recht op een toereikende levensstandaard).¹⁰⁵ Hierdoor verkregen kinderen met de Nederlandse nationaliteit, van ouders die niet rechtmatig in Nederland verbleven en niet in het levensonderhoud van hun kinderen konden voorzien, een zelfstandig recht op bijstand. Daarbij verwees de CRvB naar de parlementaire stukken in het kader van de goedkeuringswet van het IVRK, waarin de Tweede Kamer bij de behandeling van artikel 27 IVRK expliciet benoemde dat “burgemeester en wethouders [kunnen] besluiten bijstand te verlenen aan een persoon jonger dan achttien jaar”.¹⁰⁶ Opvallend is dat, hoewel de appellant in de eerste zaak (van 29 maart 2005) aanvoerde dat de kwestie tevens bezien moest worden in het licht van artikel 26 IVRK, de CRvB dit artikel zonder nadere motivering buiten beschouwing liet. De CRvB bevestigde deze lijn in 2006, toen een vergelijkbare zaak speelde onder artikel 16 Wet Werk en Bijstand, de voorloper van de Participatiewet. De Raad beperkte deze mogelijkheid niet tot kinderen met de Nederlandse nationaliteit, maar includeerde tevens kinderen die in tegenstelling tot hun ouders rechtmatig in Nederland verblijven maar nog niet zijn toegelaten, omdat de procedure hiervoor nog loopt. Van belang daarbij was dat “de appellanten ten tijde van de aanvraag niet alleen niet onrechtmatig in Nederland verbleven, maar bovendien, gelet op hun leeftijd, hun verblijfplaats niet zelf konden bepalen of in relevante mate konden beïnvloeden”.¹⁰⁷ Hieruit volgt dat vanuit het kinderrechtenperspectief dat het CRvB inneemt, kinderen met een Nederlandse nationaliteit en kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven maar nog niet zijn toegelaten, bij zeer dringende redenen aanspraak kunnen maken op een zelfstandig recht op bijstand.

Uit de genoemde jurisprudentie blijkt dat de CRvB aanneemt dat sprake is van zeer dringende redenen indien niet is voorzien in een onderhoudsbijdrage van de ouders en de verzorgers van de kinderen over onvoldoende middelen beschikken om de kosten van voeding, kleding en andere voor hen noodzakelijke kosten te betalen.¹⁰⁸ In een zaak uit 2016 bepaalde de CRvB dat het inkomen van de verzorgers, de oma en een voogd, meegenomen diende te worden bij de bepaling of er sprake was van zeer dringende redenen, ondanks het feit dat zij geen onderhoudsplicht hadden en geen recht hadden op een pleegzorgvergoeding. Ook het feit dat diverse gemeenten in vergelijkbare gevallen wel tot bijstandsverlening waren overgegaan deed daar niet aan af. Gezien de gedecentraliseerde uitvoering is de mogelijkheid van verschillende uitvoering per gemeente, volgens de CRvB, een gegeven.¹⁰⁹ Tevens is van belang of de kinderen zelf over voldoende middelen beschikken dan wel redelijkerwijs kunnen beschikken.¹¹⁰

Kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen geen aanspraak maken op bijstand.¹¹¹ Op grond van artikel 16 lid 2 Pw kan geen uitzondering worden gemaakt voor personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Volgens de CRvB, in een uitspraak uit 2010, is toepassing van dit beginsel een evenredig middel ter verwezenlijking van de doelstelling van de koppelingswetgeving, namelijk dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven

¹⁰⁵ CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468; CRvB 14 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT8038; CRvB 5 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT9963.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 1993/94, 22855, nr. 6, p. 32.

¹⁰⁷ CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

¹⁰⁸ Zie ook CRvB 29 mei 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA6523.

¹⁰⁹ CRvB 29 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1098.

¹¹⁰ Vergoedingen in het kader van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb, zie paragraaf 3.6) zijn bijvoorbeeld aan te merken als een voorliggende, toereikende en passende voorziening, waardoor het recht op bijstand vervalt, zie CRvB 20 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN3318.

¹¹¹ CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197, waarin het ging om een kind dat rechtmatig in Nederland verbleef, maar waarin de CRvB stelling nam ten aanzien van kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. De lijn werd bevestigd in CRvB 9 oktober 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY9940.

uitgesloten zijn van sociale voorzieningen.¹¹² Dat geldt ook in het licht van artikel 27 IVRK dat het recht op een toereikende levensstandaard omvat. De CRvB heeft hiertoe overwogen dat “het verstrekken van mogelijk langdurige uitkeringen aan kinderen wier verblijf in Nederland op geen enkele wijze als rechtmatig kan worden bestempeld, de voortzetting van hun verblijf - en wellicht het verblijf van hun ouders - hier te lande kan stimuleren, waardoor het Nederlandse vreemdelingenbeleid ernstig zou worden doorkruist”.

In het voorgaande is onderzocht in hoeverre kinderen op grond van de wet en de jurisprudentie een zelfstandig recht op bijstand hebben. Hierna wordt onderzocht hoe hier in de uitvoeringspraktijk mee om wordt gegaan.

3.4.3 Een zelfstandig recht op bijstand in de praktijk

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat de beleidsmedewerkers van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten op de hoogte zijn van de mogelijkheden die artikel 16 Pw biedt en dat zij maatwerk kunnen leveren.¹¹³ De gemeente Utrecht gaf daarbij aan over een interne beleidsregeling te beschikken. Uit de gesprekken volgt dat het zeer weinig voorkomt dat minderjarigen een verzoek om een bijstandsuitkering doen. Een enkele keer is dit een minderjarige die op zichzelf woont of geen vaste woon- en verblijfplaats heeft (dakloze minderjarige)¹¹⁴ of een kind van niet-rechtmatig in Nederland verblijvende ouders. De gesprekken zijn gevoerd met de grotere gemeenten, waarbij de verwachting was dat de problematiek zich in deze steden vaker voor zou doen dan in kleinere gemeenten. Hoewel de bij het onderzoek betrokken gemeenten op de hoogte waren van de uitzonderingen die mogelijk zijn op grond van artikel 16 Pw, spraken zij ook bijna allemaal het vermoeden uit dat niet iedere gemeente op de hoogte is van de mogelijkheden om maatwerk te bieden, omdat ze hier weinig mee worden geconfronteerd. Ook binnen een gemeente kan volgens hen de kennis en bereidheid ten aanzien van het maken van uitzonderingen verschillen.

De gemeenten geven aan dat op het moment dat een minderjarige bij de gemeente terecht komt, vaak via een professional, er een zorgvuldige rapportage opgesteld dient te worden, waarbij eerst wordt bezien welke mogelijkheden de ouders hebben, of er voorliggende voorzieningen zijn en of er een duurzame oplossing is in de vorm van onderwijs, werk of jeugdzorg. Daarbij geldt in Utrecht als algemeen uitgangspunt een maximale duur van bijstand van in beginsel 30 dagen, om op die manier in een overbruggingsperiode te voorzien tot er structurele hulpverlening is. In deze gemeente zijn naast de algemene uitzonderingsregels, bijzondere situaties geïdentificeerd waarin kinderen een recht op bijstand kunnen hebben. Het gaat om kinderen van minderjarigen, Nederlandse kinderen van een niet-rechtmatig in Nederland verblijvende ouder, en kinderen in een vreemdelingenprocedure. De gemeente Den Haag gaf aan geen (openbaar) beleid te hebben ten aanzien van artikel 16 Pw, omdat het lastig is beleid op te stellen voor zaken die zo specifiek zijn en juist maatwerk vereisen. Door het gebruik van een (commerciële) kennisbanken (online handboeken), zijn de vereisten voor het verlenen van bijstand aan minderjarigen wel inzichtelijk voor de uitvoeringspraktijk in deze gemeente.

3.4.4 Een beperkt recht op bijstand

Het voorgaande beschreef de mogelijkheid binnen de Participatiewet om kinderen een zelfstandig recht op bijstand te verlenen. Daarnaast kunnen gemeenten op grond van de Pw maatwerk bieden

¹¹² CRvB 14 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN1274. Zie ook CRvB 20 juli 2010 ECLI:NL:CRVB:2010:BN3318, en CRvB 30 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM1922, waarin de Raad tevens stilstaat bij het internationale juridisch kader.

¹¹³ Verschillende gemeenten refereren daarbij aan de uitwerking in de handboeken van Stimulansz en Schulincq.

¹¹⁴ Een kind dat bij anderen verblijft valt sinds 2015 onder de bijzondere bijstand (zie Hollands Kroon).

aan ouders die geen (volledige) aanspraak maken op sociale voorzieningen. Daarbij kan gedacht worden aan ouders die geen (volledig) kindgebonden budget ontvangen, geen alleenstaande ouderkop of geen bijstand voor een alleenstaande ontvangen, terwijl zij feitelijk alleenstaand zijn, omdat de andere ouder afwezig is of geen inkomen kan verwerven, bijvoorbeeld omdat deze niet-rechtmatig in Nederland verblijft. Door middel van de algemene individualiseringsbepaling (art. 18 lid 1 en lid 4 Pw), waarin het grondbeginsel is vastgelegd dat het college de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen dient af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, kan de gemeente de hoogte van de bijstandsuitkering aanpassen aan de individuele omstandigheden. Hieronder valt afstemming van de bijstand op de feitelijke behoefte en op de gezinsomstandigheden van de belanghebbende. Aangezien deze problematiek duidelijk naar voren komt in de situatie van vreemdelingen wordt hier in de paragraaf 3.6 nader op ingegaan.

3.4.5 (On)mogelijkheden voor minderjarigen

Het uitgangspunt van de Participatiewet reflecteert het standpunt van de Nederlandse overheid dat het recht van kinderen op sociale zekerheid in beginsel gegarandeerd wordt door voorzieningen voor ouders. Hoewel op grond van de wet en de jurisprudentie maatwerk mogelijk is voor kinderen, blijkt dat hier in de praktijk van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen, die niet onderzocht zijn. Mogelijk gaat het feitelijk om een kleine groep minderjarigen. Gezien de zeer strikte maatstaf van artikel 16 Pw, op grond waarvan een uitzondering gemaakt kan worden voor minderjarigen, blijft de mogelijkheid om maatwerk te bieden beperkt en slecht zichtbaar. Hierdoor is het denkbaar dat de aantallen gering zijn omdat minderjarigen (en de professionals om hen heen) deze weg niet weten te vinden, er sprake is van onwetendheid bij de uitvoeringspraktijk, en/of met de toepassing van artikel 16 Pw zeer terughoudend wordt omgegaan.

3.5 De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten binnen de Jeugdwet

In het licht van de problematiek van minderjarigen die niet bij hun ouders verblijven wordt in deze paragraaf nagegaan welke mogelijkheden de Jeugdwet biedt om sociaal zekerheidsrechtelijke aanspraken voor kinderen te treffen. De overheid heeft op basis van deze wet een aantal verplichtingen ten aanzien van jeugdhulp. Sinds 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Jeugdwet bij de gemeente. Alvorens in te gaan op deze specifieke zorgplicht van gemeenten ten aanzien van kinderen die niet bij hun ouders verblijven wordt eerst de reikwijdte van de Jeugdwet beschreven.

3.5.1 Reikwijdte Jeugdwet

De inzet van jeugdhulp kan vormkrijgen binnen het vrijwillige kader waar geen kindbeschermingsmaatregelen zijn opgelegd en in een gedwongen kader.¹¹⁵ De Jeugdwet is van toepassing op in Nederland verblijvende jeugdigen (art. 1.3 lid 1 Jeugdwet) en op rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen (lid 2). Onder het begrip jeugdigen vallen minderjarigen en

¹¹⁵ Dit laatste betreft jeugdreclassering en kindbeschermingsmaatregelen.

bepaalde jongmeerderjarigen tot 23 jaar.¹¹⁶ De voorzieningen voor minderjarige vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven zijn beperkt tot onderwijs, het verlenen van medisch noodzakelijke zorg, rechtsbijstand, of de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid (art. 10 lid 2 Vreemdelingenwet). In aanvulling hierop zijn gemeenten verantwoordelijk om jeugdhulp te bieden aan minderjarigen die niet rechtmatig in Nederland verblijven (artikel 1.3 lid 3 resp. 4 Besluit Jeugdwet).¹¹⁷ Hieronder vallen uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen (zie ook paragraaf 3.6).

Onder jeugdhulp valt in de eerste plaats ondersteuning van, en hulp en zorg aan, jeugdigen en hun ouders bij opgroei-, opvoedings- en psychische problemen.¹¹⁸ In de tweede plaats ziet jeugdhulp op het bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijk of zintuigelijke beperking, of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem.

Op grond van art. 2.3 Jeugdwet hebben gemeenten een zorgplicht jegens kinderen om sociale voorzieningen te treffen op het gebied van jeugdhulp, indien het college van oordeel is dat een jeugdige of een ouder deze hulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn. Tevens dient het college “een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening” te waarborgen, waardoor “de jeugdige in staat wordt gesteld om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren”, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind.¹¹⁹ Dit betekent dat een gemeente financieel verantwoordelijk is om de minderjarige in staat te stellen om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren (8.2.1 lid 2 Jeugdwet).

3.5.2 Kosten voor uitwonende kinderen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de categorie kinderen die niet bij hun ouders verblijven, bijvoorbeeld omdat zij uithuisgeplaatst zijn in een residentiële plaatsing of omdat zij (vrijwillig) in een pleeggezin verblijven. In de eerste plaats komen de dagelijkse kosten voor de verzorging en opvoeding van de kinderen die residentiële zorg ontvangen (art. 8.2.1 lid 2 Jeugdwet) en van kinderen in pleegzinnen (art. 5.3 Jeugdwet) voor rekening van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor een toereikend aanbod van Gecertificeerde Instellingen (GI) en de inkoop van de jeugdhulp die door de GI noodzakelijk wordt gevonden. De financiële zorg voor deze kinderen verloopt daardoor hoofdzakelijk via de Gecertificeerde Instellingen (GI) die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de uithuisplaatsing en via pleegzorgaanbieders.

De problematiek die naar voren kwam uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut zag op bijzondere kosten die minderjarigen in deze situatie kunnen hebben.¹²⁰ Deze kosten dienen in beginsel voor rekening te komen van de ouders, omdat zij een primaire onderhoudsplicht hebben. Als de ouders deze kosten niet (kunnen) betalen, kan de gemeente op basis van de Jeugdwet

¹¹⁶ Daarbij gaat het om jongmeerderjarigen op wie ondanks hun leeftijd het jeugdstrafrecht is toegepast, jongmeerderjarigen voor wie is bepaald dat (voortzetting of hervatting van de) jeugdhulp noodzakelijk is en jongmeerderjarigen tot 21 jaar die pleegzorg ontvangen.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127.

¹¹⁸ Art. 1.1 Jeugdwet. Bruggeman e.a 2022, p. 93.

¹¹⁹ Art. 2.3 lid 1 Jeugdwet.

¹²⁰ Hieronder vallen bijvoorbeeld kosten van schoolkeuze-advies, naamswijziging, identiteitsbewijs, aanvullende (zorg)verzekering, eventuele incidentele ziektekosten die niet door de zorgverzekering worden gedekt en van forensische diagnostiek reiskosten. Zie de handreikingen in de noot 122.

verantwoordelijk zijn voor noodzakelijke kosten.¹²¹ In verschillende handreikingen ten aanzien jeugdbescherming en pleegzorg zijn adviezen opgenomen voor gemeenten om direct bij de contractering met de pleegzorgaanbieder of GI afspraken te maken over bijzondere kosten en een bedrag hiervoor te reserveren in het zorgtarief.¹²² Daarnaast is het mogelijk dat gemeenten een fonds hebben om maatwerk te kunnen bieden in deze gevallen.¹²³ Terwijl de centrale overheid wel bij ministeriële regeling¹²⁴ voorschriften heeft opgesteld voor de vergoeding van bijzondere kosten die pleegouders maken, bestaat er ten aanzien van de bijzondere kosten voor kinderen in een residentiële instelling (slechts) één handreiking uit 2016 opgesteld door de VNG in samenwerking met Jeugdzorg en de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en Veiligheid. Uit de gesprekken met de gemeenten is niet altijd duidelijk geworden of er specifieke afspraken bestaan over de bekostiging van bijzondere kosten.¹²⁵ Uit het gesprek met de gemeente Eindhoven kwam wel expliciet naar voren dat hierover wordt gecontracteerd met uitvoerders. Vaak nemen zij een bedrag op voor bijzondere kosten. In enkele gevallen is dit bedrag niet toereikend en kan maatwerk plaatsvinden, door specifieke kosten te vergoeden. Ook in Tilburg worden hierover afspraken gemaakt met de uitvoerders. Daarnaast heeft deze gemeente een maatwerkbudget. Dit is niet alleen beschikbaar voor uitwonende kinderen, maar ook voor anderen. De wijkteams hebben in dat geval veel vrijheid om in individuele gevallen bepaalde kosten te vergoeden. Deze teams hebben tevens een signalerende functie, waarbij de gemeente beleid kan maken op het moment dat bepaalde problematiek vaker voorkomt.

Uit eerdere onderzoeken van de Kinderombudsman bleek dat het kinderen in een residentiële instelling soms ook ontbreekt aan zak- en kleedgeld.¹²⁶ Deze onderzoeken zijn de aanleiding geweest voor een wetswijziging en het opstellen van een handreiking. Door een gewijzigd amendement is voorgesteld om in artikel 4.1.1a het volgende op te nemen:

Bij regeling van Onze Ministers worden regels gesteld ten aanzien van een jeugdige die in een accommodatie verblijft over:

- a. het toekennen van zak- en kleedgeld; en
- b. de omstandigheden waaronder in plaats van kleedgeld de jeugdhulp-aanbieder in kleding of schoeisel kan voorzien.

Dit amendement is aangenomen en niet alleen van toepassing op kinderen in een gesloten instelling, maar ook in open instellingen. In paragraaf 5a van de Regeling Jeugdwet is deze regeling nader uitgewerkt en wordt verwezen naar een handreiking. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Jeugdzorg Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland hebben recent een concepthandreiking opgesteld waarin zij adviseren dat jeugdhulpinstellingen in eerste instantie de verantwoordelijkheid zouden moeten hebben om ouders aan te spreken op hun

¹²¹ Zie ook HR 30 november 2007, ECLI:NL:2007:BA8447.

¹²² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2023 (b); Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2016.

¹²³ In Tilburg hebben ze bijvoorbeeld een dergelijk ondersteuningsfonds.

¹²⁴ Art. 5.3 Regeling Jeugdwet. De pleegzorgaanbieder verstrekt deze kosten voor zover: "Deze kosten naar het oordeel van de pleegzorgaanbieder redelijkerwijs noodzakelijk worden geacht en niet kunnen worden voldaan uit het basisbedrag, bedoeld in artikel 5.1, dan wel uit de toeslagen, bedoeld in artikel 5.2; b. voor deze kosten geen uitkering op grond van een andere regeling kan worden verstrekt, en c. de kosten redelijkerwijs niet zijn te verhalen op onderhoudsplichtige ouders".

¹²⁵ Aangezien het onderzoek verschillende aspecten van het sociaal domein bestrijkt, en de focus gericht was op de Participatiewet in verband met de mogelijkheid om een zelfstandig recht toe te kennen aan minderjarigen, was een specifieke expertise op het gebied van de Jeugdwet niet altijd aanwezig.

¹²⁶ Kinderombudsman augustus 2017, Kinderombudsman & Jeugdbondsman 2021, Kinderombudsman 2021, p. 202. Voor pleegkinderen in een pleeggezin zijn de kosten hiervoor opgenomen in het basisbedrag van de pleegoudervergoeding.

onderhoudsplicht en voor een vergoeding te zorgen wanneer ouders niet meer in beeld zijn, duidelijk is dat het verhalen van de kosten op ouders niet mogelijk is of waarin er niet op korte termijn aan de onderhoudsplicht kan worden voldaan.¹²⁷ Gemeenten dienen er op toe te zien dat de door hen gecontracteerde instellingen middelen hebben om zak- en kleedgeld te vergoeden en hierover afspraken vastleggen in de contracten met de GI. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een opslag op het tarief bij de residentiële instelling of door regionaal een budget te beheren, door de gemeente of de GI, om in voorkomende gevallen uit te vergoeden.

3.5.3 De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen op grond van de Jeugdwet

De Jeugdwet neemt in vergelijking met de Algemene Kinderbijslagwet en de Participatiewet een bijzondere positie in, omdat die niet primair gericht is op een inkomensvoorziening voor de ouders ten behoeve van de kinderen, maar op een (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten voor jeugdhulp. Hoewel het duidelijk is dat de gemeente de kosten voor de uitvoering van de jeugdhulp draagt, heeft er lange tijd onduidelijkheid bestaan over de bijzondere kosten en het zak- en kleedgeld van minderjarigen die in het kader van de jeugdhulp niet bij hun ouders verbleven. Ouders hebben in deze situaties nog steeds een primaire onderhoudsplicht, maar op grond van art. 2.3 Jeugdwet heeft de gemeente een zorgplicht, indien ouders niet aan hun verplichting voldoen. Verschillende handreikingen bieden gemeenten houvast hoe zij invulling kunnen geven aan deze verplichting. Uit de gesprekken met de bij dit onderzoek betrokken gemeenten komt naar voren dat zij op de hoogte zijn van de verplichting die zij op dit gebied hebben, dat zij maatwerk kunnen bieden, en dat met de wijze van financiering verschillend wordt omgegaan. Ten aanzien van zak- en kleedgeld heeft zich een belangrijke wijziging voorgedaan sinds de publicatie van het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. De verantwoordelijkheid van de gemeente hiervoor is expliciet in de wet opgenomen en heeft nadere invulling gekregen in een handreiking. Op het moment van schrijven is de wet nog niet in werking getreden, dus er is nog geen ervaring mee opgedaan. De verwachting is dat de regeling zorgt voor meer zichtbaarheid, zekerheid, en een uniformere uitvoering van deze verantwoordelijkheid van gemeenten.

3.6 Voorzieningen voor vreemdelingen

Voor de categorie kinderen die niet bij hun ouders verblijven, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de categorie kinderen voor wie (volledige) sociale voorzieningen voor de ouders ontbreken, vormen de regelingen ten aanzien van vreemdelingen belangrijke beperkingen. Daarom is het van belang deze regelgeving hier nader uiteen te zetten. De wet maakt voor het recht van vreemdelingen op sociale voorzieningen onderscheid tussen vreemdelingen die wel en vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Door de zogenoemde Koppelingswet, die in 1998 tal van wetten aanpaste, is het uitgangspunt dat vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven uitgesloten zijn van sociale voorzieningen. De Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR), die in 2005 werd ingevoerd, zorgde ervoor dat de effecten niet beperkt bleven tot vreemdelingen, maar ook golden voor Nederlanders en toegelaten vreemdelingen die een niet rechtmatig verblijvende partner hebben.¹²⁸ In deze paragraaf worden deze regelingen beschreven, waarbij minderjarigen van wie (één van) de ouders niet rechtmatig of niet in Nederland verblijven, centraal staan.

¹²⁷ Ministerie van Volksgezondheid e.a. 2023 (a); zie ook de eerdere versie: VNG e.a. 2017.

¹²⁸ Minderhoud 2022, p.5.

Binnen deze groep bestaat een onderscheid tussen:

- a) kinderen die, net als hun beide ouders, niet rechtmatig in Nederland verblijven;
- b) kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven, maar wiens ouder(s) niet rechtmatig in Nederland verblijven;
- c) kinderen die zonder hun ouders in Nederland verblijven (alleenstaande minderjarige vreemdelingen);
- d) kinderen die rechtmatig in Nederland verblijven, net als één van hun ouders, maar van wie de andere ouder niet of niet rechtmatig in Nederland verblijft.

Ad a. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven kunnen op grond van artikel 10 van de Vreemdelingenwet geen aanspraak maken op “toekenningen van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan”.¹²⁹ Dit uitgangspunt is in 1998 door de Koppelingswet ingevoerd en betekent dat vreemdelingen zijn uitgesloten van sociale zekerheid.¹³⁰ Een ouder zonder verblijfsstatus heeft daardoor geen recht op algemene inkomensafhankelijke regelingen¹³¹ of op bijstand.¹³² Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf hebben evenmin recht op kinderbijslag.¹³³ Deze gezinnen worden opgevangen op gezinslocaties en krijgen daar een beperkt budget aan leefgeld, incl. een vast bedrag aan zaken eetgeld voor minderjarige kinderen.

In geval van minderjarige kinderen kan van het uitgangspunt dat er geen aanspraken bestaan op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling (art. 10 lid 2 Vreemdelingenwet). In enkele van de gesprekken met de gemeenten komt deze groep kinderen naar voren als aandachtspunt. Eén gemeente benoemt de wens om de participatieregelingen (zie paragraaf 3.7) ook voor deze groep kinderen structureel beschikbaar te maken en niet incidenteel zoals op dit moment wel het geval is in de betreffende gemeente. Een ander knelpunt dat naar voren kwam ten aanzien van deze kinderen is de verhouding tot jeugdzorg. Gezien het recente WODC-rapport op dit onderwerp, zal dit onderwerp hier verder buiten beschouwing blijven.¹³⁴

Ad b. Minderjarigen die rechtmatig in Nederland verblijven en van wie de eveneens in Nederland verblijvende ouder(s) op geen enkele wijze in hun onderhoud kan/kunnen voorzien, bijvoorbeeld omdat zij niet rechtmatig in Nederland verblijven, hebben recht op een uitkering volgens de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Van een rechtmatig verblijf in deze context is sprake indien de ouder van de minderjarige vreemdeling een aanvraag heeft gedaan voor een verblijfsvergunning en de beslissing afwacht, of bezwaar of beroep heeft ingesteld tegen de beslissing tot afwijzing/intrekking van de verblijfsvergunning. Deze categorie kinderen is in 2007 opgenomen in de Rvb naar aanleiding van de hiervoor genoemde uitspraak van de CRvB van 24 januari 2006 (par. 3.4.2).¹³⁵ De CRvB bepaalde in deze zaak dat kinderen zonder

¹²⁹ Dit zijn personen die niet onvoorwaardelijk zijn toegelaten of op grond van art. 8 onder a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland verblijven.

¹³⁰ 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.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, nr. 3, par. 4.

¹³² Op grond van art. 11 lid 2 hebben alleen vreemdelingen met een rechtmatig verblijf in Nederland recht op bijstand.

¹³³ Art. 6 lid 2 AKW.

¹³⁴ Nissen & Sportel 2021.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 31001 nr. 17, p. 76.

verblijfsvergunning, maar met een rechtmatig verblijf in Nederland recht hebben op bijstand van overheidswege.

Ad c. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn kinderen die bij aankomst in Nederland jonger dan 18 jaar zijn en van buiten de Europese Unie komen zonder ouder of voogd met gezag. Het Nidos, een Gecertificeerde Instelling, wordt in dergelijke gevallen belast met de voogdij. Kinderen tot 15 jaar worden indien mogelijk in een pleeggezin geplaatst dat onder de verantwoordelijkheid van het Nidos valt. Kinderen voor wie dit niet lukt en oudere kinderen worden in een speciale procesopvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) opgevangen (indien de verblijfsvergunning is afgewezen) of gaan naar een woongroep (als de verblijfsvergunning is toegewezen). Deze kinderen hebben op grond van de regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005) recht op een wekelijkse financiële toelage die bestaat uit een bedrag ten behoeve van kleding, eetgeld als zij zelf hun maaltijden kunnen bereiden en andere persoonlijke uitgaven. Pleegouders die alleenstaande minderjarige vreemdelingen opvangen in hun gezin, ontvangen een pleegoudervergoeding.

Een alleenstaande minderjarige vreemdeling die bij een pleeggezin woont, verblijft in afwachting van de beslissing op de asielaanvraag rechtmatig in Nederland. In deze situatie zijn er geen beperkingen van uitkeringsrechten voor het gezin waar de alleenstaande minderjarige vreemdeling verblijft. Op het moment dat de minderjarige is uitgeprocedeerd is er niet langer sprake van rechtmatig verblijf, en tot 2006 verviel dan het recht van een pleeggezin op een tegemoetkoming onder de werking van AWIR, meer specifiek de huurtoeslag. Het werd echter als onwenselijk gezien dat pleeggezinnen die op verzoek van de overheid de zorgplicht voor deze uitgeprocedeerde minderjarige alleenstaande vreemdelingen op zich namen, het recht op een huurtoeslag zouden verliezen, of geen aanspraak op een huurtoeslag zouden kunnen maken. De relevante regelgeving werd daarom zodanig aangepast dat het geven van zorg aan deze vreemdelingen niet kon leiden tot een verlies aan huurtoeslag voor pleegouders. Sinds 2023 is op grond van een nieuw geformuleerd artikel 9, lid 3 AWIR een niet rechtmatig verblijvende minderjarige medebewoner in het algemeen niet meer van belang bij de beoordeling van het recht op huurtoeslag.

Ad d. Rechtmatig in Nederland verblijvende ouders met een partner zonder verblijfsstatus zijn net als Nederlanders door de in 2005 ingevoerde AWIR op grond van artikel 9, lid 2 AWIR uitgesloten van bepaalde vormen van sociale zekerheid. Een rechtmatig in Nederland verblijvende ouder met een partner zonder verblijfsstatus heeft bijvoorbeeld geen recht op zorg-, huur- of kinderopvangtoeslag. In de AWIR is namelijk voor het recht op toeslagen de aanvullende voorwaarde opgenomen, dat de leden van het huishouden van de aanvrager van de toeslag (de toeslagpartner en de medebewoners van achttien jaar en ouder) rechtmatig in Nederland moet verblijven. De achterliggende gedachte is dat een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft anders indirect wel profijt heeft van de toeslag die aan de aanvrager wordt verstrekt.¹³⁶

Ten tijde van de invoering van de AWIR, ontbrak het deze rechtmatig verblijvende ouders eveneens aan een recht op kindgebonden budget, indien hun partner niet rechtmatig in Nederland verbleef. Naar aanleiding van een rapport van de Kinderombudsman¹³⁷ heeft een wetswijziging plaatsgevonden waardoor deze groep sinds 1 januari 2022 wel een recht heeft op het kindgebonden budget wanneer het kind rechtmatig verblijf heeft of de Nederlandse nationaliteit

¹³⁶ *Kamerstukken II 2021/22, Aanhangsel 3056, p. 1*

¹³⁷ Kinderombudsman december 2017.

bezit.¹³⁸ Wanneer het kind geen rechtmatig verblijf heeft, verandert er niets. Ook verruiming van het recht op andere toeslagen is voor deze groep rechtmatig in Nederland verblijvende ouders niet door de Tweede Kamer gekomen.¹³⁹

Daarnaast heeft een alleenstaande ouder in Nederland in beginsel aanspraak op een verhoging van het kindgebonden budget via de zogeheten alleenstaande ouderschap (ALO-kop) als hij of zij volgens de regels van de Belastingdienst geen (toeslag)partner heeft. Een niet rechtmatig in Nederland verblijvende (gehuwde, of daarmee gelijkgestelde) ouder wordt echter als toeslagpartner aangemerkt, zelfs als er geen sprake is van samenwonen. Hierdoor heeft de andere Nederlandse of rechtmatig verblijvende ouder (voor)alsnog geen wettelijk recht op deze ALO-kop, terwijl deze niet rechtmatig in Nederland verblijvende ouder vaak geen inkomen kan verwerven. Er is echter een ontwikkeling gaande in de jurisprudentie waardoor gemeenten op grond van de Participatiewet maatwerk kunnen bieden.¹⁴⁰ Gemeenten kunnen in lijn met artikel 18 Pw de bijstandsnorm afstemmen op de individuele omstandigheden van de rechthebbende, en indien de rechthebbende geen ALO-kop ontvangt, omdat deze een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner heeft, de bijstandsnorm ophogen naar 90% van de gehuwdennorm. Uit de interviews komt naar voren dat de in dit onderzoek betrokken gemeenten op de hoogte zijn van deze mogelijkheid en indien nodig maatwerk toepassen. Dit beeld bevestigt het onderzoek van de VNG dat is gedaan in het kader van de voorgestelde aanpassingen van de Participatiewet (Participatiewet in Balans).¹⁴¹ In dat onderzoek werd door gemeenten benadrukt dat dergelijk maatwerk een proactieve houding van burgers vereist; iets dat in de praktijk doorgaans niet aanwezig is. Het wetsvoorstel voorziet in een codificering van de huidige jurisprudentie, waarbij alleenstaande ouders met een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner in aanmerking komen voor een uitkering ter hoogte van 90% van de norm voor gehuwden (artikel 24a Pw nieuw).¹⁴² Dit versterkt de rechtspositie van deze ouders, omdat zij niet langer afhankelijk zijn van maatwerk, maar een duidelijke wettelijke basis hebben voor een verhoging van de bijstandsnorm. Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer de partner (nog) in het buitenland verblijft. Ook dan bestaat er in beginsel geen recht op een ALO-kop. Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat deze groep ouders de grootste kans hebben om onder het bestaansminimum te komen.¹⁴³ Hoewel deze in het buitenland verblijvende ouder theoretisch gezien wel een inkomen kan verwerven, wordt in de praktijk aangenomen dat dit niet altijd verwacht kan worden, waardoor maatwerk via de bijstand mogelijk is.¹⁴⁴

De participatiewet kent ook consequenties voor Nederlandse ouders of ouders die rechtmatig in Nederland verblijven en een partner hebben die niet (rechtmatig) in Nederland verblijft. Deze rechthebbende ouder heeft (slechts) recht op 50% van de bijstandsnorm voor gehuwden indien deze een niet-rechthebbende partner heeft. De (50%) norm is in juli 2023 ongeveer 870 euro, hetgeen 350 euro minder is dan wat een alleenstaande ontvangt. De achterliggende gedachte van de wetgever was dat de norm voor deze groep hetzelfde moest zijn als voor de rechthebbende die samenwoont met een kostdelende medebewoner. In de praktijk kan dit echter tot schrijnende situaties leiden, omdat de betreffende partner niet altijd over middelen kan beschikken. Uit de

¹³⁸ Zie artikel 1, lid 5, van de Wet op het kindgebonden budget, gewijzigd bij *Stb.* 2022, 543

¹³⁹ Verzamelwet SZW 2022, *Stb.* 2021, 627. Zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 35 897, nrs. 23 en 25; *Handelingen II 2021/22*, nr. 21.

¹⁴⁰ CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600

¹⁴¹ VNG 2023, p. 28

¹⁴² Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met het op onderdelen in balans brengen van de wet tussen bestaanszekerheid, re-integratie en handhaving (<https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelparticipatiewetinalans/b1>).

¹⁴³ Knol e.a. 2023.

¹⁴⁴ ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3468; ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180.

wetsgeschiedenis blijkt dat de regering dit onderkende en de deur openzette voor gemeenten om op basis van artikel 18 Pw maatwerk te leveren in individuele gevallen. De CRvB bevestigde dit in de rechtspraak door te oordelen dat van gemeenten verwacht mag worden dat zij onderzoeken of in dergelijke schrijnende gevallen ophoging van de bijstandsnorm aan de orde is.¹⁴⁵ Nu de discretionaire bevoegdheid bij de gemeente ligt en 'schrijnend' een open norm is, kan dit leiden tot rechtsonzekerheid. Dit is reden voor de wetgever om in het recente wetsvoorstel dat voorligt om de Participatiewet aan te passen, een wijziging van artikel 24 Pw voor te stellen. De norm voor deze situaties zou 70% van de norm voor gehuwden worden, hetgeen gelijk is aan de norm voor alleenstaanden. Tot de invoering van de norm is het aan gemeenten om maatwerk toe te passen. Uit het eerder genoemde onderzoek van de VNG blijkt dat gemeenten de jurisprudentie volgen en maatwerk toepassen. In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, is deze vraag niet aan de orde gekomen, omdat daarin de focus lag op maatwerk gericht op sociale zekerheid voor (ouders van) kinderen.¹⁴⁶

3.7 Participatieregelingen voor kinderen

In het voorgaande is aan de hand van verschillende wetten de rechtspositie van minderjarige ten aanzien sociale zekerheid uiteengezet. Een belangrijke aanvulling, die geen duidelijke wettelijke grondslag heeft (behalve artikel 108 van de Gemeentewet), zijn de kind-regelingen die gemeenten (in)direct ter beschikking stellen aan mensen met een laag inkomen. Dit is een vorm van sociale zekerheid die met name ziet op het verkleinen van de negatieve gevolgen van armoede voor kinderen. Deze regelingen zijn vaak gericht op het bieden van mogelijkheden voor kinderen om te kunnen participeren, op school, maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld bij een sportclub. De term kind-regelingen moet in het kader van dit onderzoek ruim worden geïnterpreteerd en ziet op alle participatieregelingen waarin de gemeenten zelf voorzien en op gemeentelijke fondsen, waarbij de gemeente bepaalde stichtingen financiert. Daarbij gaat het dus niet uitsluitend om de recent ingevoerde 'Kindregeling', die ziet op Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag. Dit onderzoek heeft niet tot doel om een uitputtend overzicht te verschaffen van de verschillende regelingen en voorwaarden die de bij het onderzoek betrokken gemeenten aanbieden. In het navolgende wordt in algemene termen beschreven op welke verschillende wijzen gemeenten hieraan invulling kunnen geven.

Veel gemeenten bieden kinderen een 'stadspas' of 'kindpakket' aan (bijvoorbeeld Stadspas Amsterdam, U-Pas, Geldrepas, en Ooievaarspas). Met een dergelijke pas kan een kind vaak gratis of met korting deelnemen aan culturele of sportieve activiteiten (lidmaatschap sportvereniging) of een tegoed krijgen voor kleding, schoenen, of schoolspullen. Naast de 'stadspas' zijn er ook veel fondsen die door middel van gemeentesubsidies voorzien in middelen voor kinderen, zoals Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport en Cultuur, Kinderhulp, Stichting Jarige Job of lokale stichtingen. Verschillende gemeenten benoemen dat het via deze Stichtingen mogelijk is om voorzieningen te treffen die zij op grond van bijvoorbeeld de Participatie- of Jeugdwet niet hebben. Daarnaast komen deze voorzieningen door hun aard (vaak een bijdrage in natura of een bijdrage die gekoppeld is aan een specifiek doel) met meer zekerheid bij de kinderen terecht, dan wanneer het om een financiële tegemoetkoming gaat. Als voorbeeld wordt eveneens het Programma Schoolmaaltijden benoemd, waarbij kinderen op school kunnen ontbijten en direct kunnen profiteren van de regeling.

¹⁴⁵ CRvB 22 december 2020, ECLI:CRVB:2020:3517.

¹⁴⁶ Een uitzondering vormt het gesprek met Utrecht, waarin werd bevestigd dat in dergelijke gevallen kan worden uitgegaan van de 70% norm.

De gemeente Arnhem ging in het gesprek expliciet in op de Kindregeling, zoals bedoeld in het kader van de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, en de mogelijkheden om maatwerk te bieden. Naast de vaste bedragen die beschikbaar zijn voor kinderen, ondersteunt de gemeente met hulpmiddelen die zij vervolgens declareren bij de centrale overheid. De wijkcoaches spelen daarin een belangrijke rol, en hebben veel vrijheid om maatwerk te bieden. De medewerkers merken op dat zij door deze regeling een tweedeling zien tussen gezinnen die gedupeerd zijn door de toeslagen-affaire en andere gezinnen met een minimum inkomen, waarbij er op dit moment meer mogelijk is voor gezinnen die gedupeerd zijn.

Uit de gesprekken met de verschillende gemeenten bleek dat, hoewel de voorzieningen zien op kosten voor (participatie) van de kinderen, de toegang tot deze regelingen vrijwel altijd via de ouders loopt. Vaak zijn het de ouders die een regeling moeten aanvragen, al dan niet met behulp van professionals en is het recht op deze regelingen afhankelijk van het inkomen van de ouders. Bij het Jeugdeducatiefonds is dat anders, en kunnen ook leerkrachten een aanvraag indienen. In de gemeente Den Haag is de stadspas (Ooievaarspas) gekoppeld aan de bijstandsuitkering, waardoor gezinnen niet een extra verzoek hoeven in te dienen. Deze gemeente gaf aan dat de pas in beginsel niet ter beschikking staat van kinderen in een residentiële instelling, pleegkinderen en van kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, maar dat zij voor beide categorieën uitzonderingen maken. Ook spraken zij de wens uit om meer te kunnen doen voor met name deze laatste groep kinderen als het gaat om deze vorm van sociale zekerheid (participatieregelingen).

3.8 Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel gericht is op ouders. Zowel voor de Algemene Kinderbijslag wet, de Participatiewet, en de verschillende (fiscale) regelingen zijn de ouders de aanvragers en rechthebbenden. Het is wettelijk gezien mogelijk om op grond van de Algemene Kinderbijslagwet, de Participatiewet, de Jeugdwet en in beperkte mate de regelgeving ten aanzien van vreemdelingen, maatwerk te bieden aan de verschillende categorieën kinderen die centraal staan in dit onderzoek. De uitvoeringspraktijk lijkt echter weerbarstiger, omdat van bepaalde mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt (art. 14 lid 4 jo. 21 AKW) of de drempels voor maatwerk hoog zijn (art. 16 en 18 Pw). De uitzonderingsbepaling in de Participatiewet is dermate restrictief dat deze niet toegankelijk is voor minderjarigen, ouders, professionals en de beleidsmedewerkers van de uitvoeringspraktijk zelf. Dit roept de vraag op of de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen voldoende gewaarborgd is.

Hoofdstuk 4: Intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK nader bezien

4.1 Inleiding

In dit deel van het rapport wordt ingegaan op de vraag wat de juridische afwegingen zijn ten aanzien van de noodzaak en/of wenselijkheid om het voorbehoud bij artikel 26 IVRK in te trekken. Ook komen de mogelijke juridische consequenties van intrekking van het voorbehoud aan de orde. Vanuit een IVRK-perspectief is het wenselijk om het voorbehoud in te trekken, indien dit tot gevolg heeft dat (meer) minderjarigen kunnen profiteren van sociale voorzieningen die voor hen bedoeld zijn. In paragraaf 4.2 wordt het Nederlandse voorbehoud in het licht van het IVRK geplaatst om te bezien of intrekking noodzakelijk en/of wenselijk is. Tevens wordt nagegaan in hoeverre de Nederlandse rechtspraktijk voldoet aan de uitgangspunten van het IVRK, omdat dit zicht geeft op de juridische consequenties die intrekking van het voorbehoud zou kunnen hebben. Indien blijkt dat minderjarigen niet voldoende kunnen profiteren van sociale voorzieningen is het wenselijk maatregelen te treffen ten aanzien van deze knelpunten. De analyse geeft zicht op de knelpunten ten aanzien van de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van minderjarigen in de huidige wet- en regelgeving en op de eventueel te nemen maatregelen om deze knelpunten op te heffen (paragraaf 4.3). De minister heeft immers toegezegd tot een zorgvuldige analyse te komen van maatregelen om de situatie van de door het Verwey-Jonker Instituut geïdentificeerde kinderen te verbeteren. Zoals eerder aangegeven betreft dit de volgende drie groepen: kinderen *die niet bij hun ouders verblijven*, kinderen van wie *het de ouders ontbreekt aan (volledige) sociale voorzieningen* en kinderen *wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden*. Tot slot volgt een conclusie (paragraaf 4.4).

4.2 Het Nederlandse voorbehoud in het licht van het IVRK

4.2.1 Het voorbehoud bezien vanuit de internationale context

Het uitgangspunt van het IVRK (art. 27), dat tevens wordt weerspiegeld in de Nederlandse wetgeving, is dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor het levensonderhoud van hun kinderen. De staat heeft een secundaire verplichting ten aanzien van minderjarigen. Op grond van artikel 26 IVRK hebben staten de plicht om het recht van kinderen om de voordelen te genieten van sociale zekerheid te erkennen. Ook dienen staten, in overeenstemming met hun nationale recht, de nodige maatregelen te treffen om dit recht te bewerkstelligen. Daarbij dienen zij rekening te houden met de middelen en omstandigheden van het kind en de personen die het kind dienen te onderhouden, en met andere omstandigheden die van belang zijn.

Uit Hoofdstuk 2 van dit rapport is gebleken dat intrekking van het voorbehoud vanuit een IVRK-perspectief niet noodzakelijk is. Staten hebben immers zowel onder het IVRK (art. 51) als het Weens Verdragenverdrag (art. 19) de vrijheid om een voorbehoud te maken, tenzij zo'n voorbehoud "niet verenigbaar is met doel en strekking" van het IVRK. Dit laatste is niet het geval voor het door Nederland gemaakte voorbehoud bij artikel 26 IVRK, en daarmee is dat voorbehoud dus onder internationaal recht toegestaan. Daarmee hebben kinderen in Nederland onder artikel 26 IVRK dus geen zelfstandig recht op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering. Toch zou ons inziens intrekking wel serieus overwogen moeten worden. De volgende afwegingen spelen daarbij een rol.

In de eerste plaats zijn de oorspronkelijke overwegingen van de Nederlandse overheid van belang. De wetgever maakte destijds een voorbehoud om een ruime discretionaire bevoegdheid te behouden ten aanzien van sociale zekerheidsregelingen voor kinderen en zo veel mogelijk te voorkomen dat rechters kinderen een zelfstandig recht zouden toekennen. Uit de eerdere analyse van het internationaal juridisch kader volgt dat de wetgever hier mogelijk te voorzichtig in is geweest. De tekst en interpretatie van artikel 26 IVRK laten immers voldoende ruimte aan staten om nationale wetgeving zo vorm te geven dat ouders in beginsel de rechthebbenden zijn van sociale voorzieningen en kinderen de indirect begunstigden. Daarnaast voorziet Nederland in speciale gevallen al in mogelijkheden om kinderen een zelfstandig recht tot sociale zekerheid toe te kennen. De oorspronkelijke overwegingen van de wetgever ten aanzien van het voorbehoud zijn daarmee niet (meer) overtuigend.

In de tweede plaats heeft artikel 26 IVRK (nog) geen rechtstreekse werking. Ook heeft Nederland geen voorbehoud gemaakt ten aanzien van artikel 27 IVRK. Dit betekent dat de in artikel 27 IVRK geformuleerde verplichtingen onverkort van toepassing zijn op Nederland. Volgens lid 3 omvatten die, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en beschikbare middelen, het nemen van “passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht¹⁴⁷ te verwezenlijken”. Ook dienen verdragspartijen te “voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma’s voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting”. Gezien de vrijheid die de nationale wetgever behoudt, het feit dat artikel 26 IVRK (nog) geen rechtstreekse werking heeft en Nederland geen voorbehoud maakte bij artikel 27 IVRK, zal intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK volkenrechtelijk gezien weinig verstrekkende algemene consequenties hebben en materieel weinig toevoegen aan de verplichtingen die Nederland al heeft onder het IVRK en andere relevante mensenrechtenverdragen.

In de derde plaats zou de Nederlandse overheid met intrekking van het voorbehoud een duidelijk politiek signaal afgeven, namelijk dat het belang hecht aan sociale zekerheid voor kinderen, het IVRK, en de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité respecteert. Tevens zou Nederland zo laten zien dat het vertrouwen heeft in de kwaliteit van de Nederlandse praktijk op dit terrein. Dit zouden belangrijke afwegingen voor de wetgever kunnen zijn, net als het feit dat vanuit IVRK-perspectief intrekking van het voorbehoud wenselijk is als dit de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen verbetert. Als kinderen in Nederland op dit moment niet altijd voldoende kunnen profiteren van sociale voorzieningen die voor hen bedoeld zijn, zou intrekking van het voorbehoud een goede onderstreping zijn van het belang dat aan die kwestie gehecht wordt. Ook zou intrekking van het voorbehoud een mooie reden zijn voor het nemen van concrete maatregelen om de positie van deze kinderen te versterken. In de volgende paragrafen bezien we de rechtspositie van de groepen kinderen die in dit rapport besproken zijn in het licht van het IVRK, en de knelpunten die daaruit voortvloeien.

4.2.2 Het Nederlands recht in het licht van het IVRK

In Hoofdstuk 3 is op basis van de eerder door het Verwey-Jonker Instituut geschetste problematiek het nationaal juridisch kader uiteengezet. Naast het wettelijk kader komt aan de orde in hoeverre het mogelijk is om in de praktijk maatwerk te leveren om de sociale zekerheid van bepaalde minderjarigen te versterken. In deze paragraaf wordt niet vanuit de wetgeving maar vanuit de in dit rapport behandelde groepen kinderen bekeken in hoeverre de Nederlandse rechtspraktijk

¹⁴⁷ Dit verwijst naar “het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind” zoals verwoord in art. 27 lid 1 IVRK.

tegemeet komt aan de IVRK-verplichtingen en waar verbetering mogelijk is. Zoals eerder uiteengezet, hebben ouders een primaire (financiële) verantwoordelijkheid voor hun kinderen. In de hierna geschetste situaties is het uitgangspunt dat een onderhoudsbijdrage van de ouders ontbreekt.

1. Kinderen die niet bij hun ouders verblijven

Minderjarigen in een residentiële instelling of pleeggezin

De eerste categorie betreft kinderen die niet thuis wonen, maar in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel of voogdijregeling in een (residentiële) instelling of in een pleeggezin verblijven. Dit kunnen ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn die in een pleeggezin, op een speciale procesopvanglocatie, of in een woongroep verblijven. De kinderen in deze categorie hebben huisvesting en voeding, en krijgen scholing. Maar, uit verschillende onderzoeken is gebleken dat niet altijd volledig in hun levensonderhoud wordt voorzien. Als kinderen geen onderhoudsbijdrage ontvangen van hun ouders is er in beginsel geen geld voor vergoeding van bijzondere kosten of zak- en kleedgeld. Dit is niet in het belang van het kind, gelet op het recht op een adequate levensstandaard en de ontwikkeling van het kind, waaronder het kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en het kunnen doormaken van een groei naar zelfstandigheid.¹⁴⁸ Uit het juridisch kader besproken in Hoofdstuk 3 volgen twee publiekrechtelijke regelingen die potentieel een waarborg kunnen vormen in deze situatie.¹⁴⁹

In de eerste plaats kan de Algemene Kinderbijslagwet uitkomst bieden. Als ouders niet aantonen dat zij een bijdrage leveren aan het levensonderhoud van hun uitwonende kinderen, hebben zij geen recht op kinderbijslag. Aangezien de ouders de rechthebbenden zijn, kan de kinderbijslag in beginsel niet rechtstreeks aan het kind, een instelling, of een pleeggezin worden toegekend. Dus kan ook niet via die weg in het levensonderhoud van de kinderen worden voorzien. Dit lijkt niet in lijn met het uitgangspunt van het IVRK, namelijk dat de voorzieningen ten goede van de kinderen moeten komen. Voor kinderen in een pleeggezin lijkt deze problematiek minder groot omdat pleegouders recht hebben op een pleegzorgvergoeding, waarin een deel van de betrokken kosten zijn opgenomen. Ook alleenstaande minderjarige vreemdelingen die niet in een pleeggezin verblijven hebben recht op leef- en eetgeld, waardoor op een andere manier in de dagelijkse kosten kan worden voorzien. Dit neemt niet weg dat pleegouders en alleenstaande minderjarige vreemdelingen daarnaast nog steeds (bijzondere) kosten kunnen hebben die primair voor rekening van de ouders komen, terwijl de ouders daar niet in voorzien.

De AKW biedt wel mogelijkheden om te voorzien in deze leemte bij kinderen die in een residentiële instelling verblijven. Ouders die toestemming geven om kinderbijslag aan een instelling of pleeggezin uit te betalen hoeven slechts een aanvullende onderhoudsbijdrage aan te tonen. Door de ruime interpretatie van de onderhoudsplicht door de SVB hoeft dit geen hoge drempel te zijn. Daarnaast heeft de SVB op grond van artikel 21 AKW een discretionaire bevoegdheid om, eventueel op advies van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, de kinderbijslag aan een ander dan de rechthebbende te betalen. Daarbij kan gedacht worden aan een instelling waar het kind verblijft. Tevens kan het LBIO zelfstandig een aanvraag voor kinderbijslag indienen (art. 14 lid 4 AKW). In de praktijk wordt van deze mogelijkheden echter geen gebruik gemaakt. De onderzoekers zien potentie in deze bepalingen, omdat ze een oplossing bieden voor het gesignaleerde probleem, namelijk een voorziening in het levensonderhoud voor de kinderen.

¹⁴⁸ Zoals respectievelijk vastgelegd in de artikelen, 3, 6 en 27 IVRK.

¹⁴⁹ De privaatrechtelijke regeling voor inning van de onderhoudsbijdrage en de verhaalsmogelijkheid van gemeenten worden buiten beschouwing gelaten. Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat inning/verhaal vanwege onvoldoende middelen niet mogelijk is.

Bovendien voorziet deze oplossing in een wens die vanuit de gemeenten sterk naar voren kwam tijdens de voor dit onderzoek gehouden interviews, namelijk dat in deze situaties voorzieningen direct bij de kinderen terecht komen. Het in de praktijk meer gebruik maken van deze bepaling vraagt een verandering van de uitvoeringspraktijk, maar heeft als groot voordeel dat een stelselwijziging waarmee kinderen een direct recht zouden krijgen niet noodzakelijk is. De bevoegdheid om zo'n zelfstandige aanvraag in te dienen is nu beperkt tot het LBIO. De wetgever zou nader kunnen onderzoeken of het haalbaar is deze bevoegdheid uit te breiden naar Gecertificeerde Instellingen. Daarbij spelen andere overwegingen dan strikt juridische een rol, zoals financiële- en uitvoerbaarheidsoverwegingen. Deze vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

In de tweede plaats biedt de (nieuwe) Jeugdwet een oplossing voor deze categorie kinderen. Gemeenten hebben op grond van art. 2.3 Jeugdwet een zorgplicht voor kinderen op het gebied van jeugdhulp. Uit de huidige Jeugdwet vloeit een financiële verantwoordelijkheid voort voor de bijzondere kosten die kinderen in een pleeggezin hebben. Deze verantwoordelijkheid bestaat ook voor kinderen in een residentiële instelling, maar is niet door een duidelijk wettelijk kader omlijnd. Wel bieden handreikingen ten aanzien van bijzondere kosten bij pleegzorg en jeugdbescherming houvast voor gemeenten om hier nadere invulling aan te geven.¹⁵⁰ Daarnaast bestond veel onzekerheid over de financiële verantwoordelijkheden van gemeenten voor de betaling van zak- en kleedgeld. Voor kinderen in een pleeggezin zijn deze kosten in beginsel gedekt door het basisbedrag van de pleegzorgvergoeding, maar voor kinderen in een residentiële instelling was er veel onduidelijkheid. De verwachting is dat de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp hierin verandering zal brengen¹⁵¹ omdat het recht op zak- en kleedgeld hier expliciet in is opgenomen. De Regeling Jeugdwet vult deze bepaling nader in en verwijst naar een inmiddels in concept opgestelde Handreiking Zak- en Kleedgeld met nadere richtlijnen. Uiteindelijk brengt dit de Nederlandse rechtspraktijk waarschijnlijk in lijn met het IVRK in die zin dat de staat dan voorziet in een bijdrage in het levensonderhoud van kinderen op het moment dat ouders dit niet doen. Daarmee zal de situatie van deze groep minderjarigen verbeteren ten opzichte van de situatie hiervoor. Op dit punt hebben de onderzoekers daarom geen nadere aanbevelingen.

Een mogelijk aandachtspunt voor deze categorie kinderen is het recht op gemeentelijke participatieregelingen. Uit de gevoerde gesprekken met de betrokken gemeenten blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat kinderen in een residentiële instelling of in een pleeggezin dergelijke regelingen ontvangen. Ook deze regelingen zijn immers meestal gekoppeld aan de ouders, zowel wat aanvraag als wat inkomen betreft. Dit is niet alleen zorgelijk vanuit het perspectief van de artikelen 26 en 27 IVRK, maar ook in het licht van artikel 6 IVRK (het recht op ontwikkeling) en artikel 3 (het belang van het kind). Voor een wijziging van deze praktijk is geen wetswijziging nodig. Gemeenten geven op basis van de Gemeentewet zelf invulling aan het beleid hierop. De regelingen en het toepassingsbereik verschillen dan ook per gemeente. Indien vanuit de centrale overheid zou worden besloten dat het geld dat zij beschikbaar stelt voor participatieregelingen ten behoeve van alle kinderen dient te komen, dus ook kinderen in een residentiële instelling en kinderen (van ouders) die niet rechtmatig in Nederland verblijven, dan zal dit zeer waarschijnlijk financiële consequenties en gevolgen voor de uitvoeringspraktijk meebrengen, omdat dit meer kinderen betreft dan er onder de huidige regelingen vallen. Deze consequenties dienen te worden meegenomen bij nadere besluitvorming hierover.

¹⁵⁰ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2023; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2016.

¹⁵¹ Wet van 17 mei 2023 tot wijziging van de Jeugdwet in verband met het versterken van de rechtspositie van jeugdigen die worden opgenomen in een gesloten accommodatie (Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp), *Stb* 2023, 182.

Minderjarigen die zelfstandig wonen

Uit dit onderzoek is ook gebleken dat gemeenten een enkele keer te maken hebben met kinderen die niet bij hun ouders wonen en ook niet in een residentiële instelling of een pleeggezin. Deze kinderen wonen zelfstandig, of hebben geen vaste woon- of verblijfplaats (dakloze minderjarigen). Het wettelijk uitgangspunt van de Participatiewet is dat kinderen geen zelfstandig recht tot bijstand toekomt. Zij zijn dan ook expliciet uitgesloten (art. 13 lid 1 sub f Pw). Op grond van artikel 16 Pw is een uitzondering echter wel mogelijk. De aan dit onderzoek deelnemende gemeenten hebben aangegeven dat zij op de hoogte zijn van deze uitzondering en dat zij daarmee maatwerk (kunnen) leveren indien dit nodig is. De gemeenten maken daar wel een aantal kanttekeningen bij. In de eerste plaats valt op dat alle betrokken gemeenten hebben aangegeven dat er zeer weinig van deze zaken bij hen in beeld komen. Precieze aantallen ontbreken vooralsnog, aangezien dit onderzoek zich beperkte tot de mogelijke juridische gevolgen van intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK en dus niet gericht was op het inventariseren van de omvang van de problematiek. In de tweede plaats benoemden de gemeenten dat het huidige stelsel een proactieve houding van de minderjarige of een betrokken professional verwacht. Dit vereist bijvoorbeeld dat deze op de hoogte zijn van de betreffende uitzondering. Het is de vraag of dit het geval is. Dat zou mogelijk ook een van de achterliggende oorzaken kunnen zijn van het eerste punt, namelijk dat in de praktijk maar weinig minderjarigen zich melden. In de derde plaats benoemden de gemeenten dat het leveren van maatwerk kennis, tijd, en bereidheid vraagt van de beleidsmedewerkers, omdat een dergelijke beslissing gebaseerd moet zijn op een uitgebreide, goed geïnformeerde, en zorgvuldig opgestelde rapportage. Het uitgangspunt is immers dat een minderjarige geen recht op bijstand heeft, dus maatwerk dient goed beargumenteerd te worden. De uitvoeringspraktijk kan dus soms op gespannen voet staan met artikel 26 IVRK, omdat de desbetreffende minderjarigen niet altijd de (indirect) begunstigen zijn van sociale voorzieningen. Het is daarom wenselijk hun rechtspositie te versterken. De gemeenten benoemen daarbij als mogelijkheid om een recht voor minderjarigen op te nemen, of in ieder geval het uitzonderen van minderjarigen van het recht op bijstand op te heffen. Een denkbare aanpassing zou volgens een van de gemeenten bijvoorbeeld zijn om de uitsluiting die nu in artikel 13 lid 1 sub f is opgenomen te verplaatsten naar lid 2. Daarin wordt alleen het recht op algemene bijstand uitgesloten terwijl het recht op bijzondere bijstand zichtbaar wordt. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij artikel 12 Pw waarin het recht voor 18 tot 21-jarigen op bijzondere bijstand is vastgelegd in geval zij noodzakelijke kosten hebben (boven de bijstandsnorm) en zij voor deze kosten geen beroep kunnen doen op hun ouders.

2. Kinderen van ouders voor wie de (volledige) sociale voorzieningen ontbreken

De Vreemdelingenwet, de Koppelingswet, en de AWIR hebben gevolgen voor kinderen van wie één of beide ouder(s) onrechtmatig in Nederland verblijven. Op grond van de Vreemdelingenwet hebben deze ouders geen recht op sociale voorzieningen en uitkeringen. Zij zijn bijvoorbeeld uitgesloten van kinderbijslag, inkomensafhankelijke regelingen, en bijstand. Voor deze kinderen lijkt weinig maatwerk mogelijk.

Onrechtmatig in Nederland verblijvende kinderen hebben enkel recht op onderwijs, medisch noodzakelijke zorg, en rechtsbijstand. In dat kader is de Jeugdwet van toepassing op alle in Nederland verblijvende kinderen ongeacht hun verblijfsstatus (art. 1.3 lid 1, 2 en 4 Jeugdwet). Zoals hiervoor bleek, kan daaruit eveneens een financiële zorgplicht voortvloeien voor deze kinderen. Op basis van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de uitvoeringspraktijk op dit punt, omdat de geïnterviewde beleidsmedewerkers daar onvoldoende zicht op hadden. Een aandachtspunt dat wel naar voren kwam uit de interviews was dat deze kinderen meestal geen aanspraak kunnen maken op de participatieregelingen van de gemeente,

omdat hiervoor is vereist dat de aanvrager rechtmatig in Nederland verblijft. Ook de eerdergenoemde uitzondering in de Participatiewet (art. 16 Pw), op grond waarvan voor personen die in beginsel zijn uitgesloten van bijstand toch maatwerk mogelijk is, is niet op deze groep van toepassing. Zij komen dus niet in aanmerking voor bijstand. Hoewel de Centrale Raad van Beroep eerder oordeelde dat, ook in het licht van het IVRK, het gerechtvaardigd is om een onderscheid te maken tussen kinderen die onrechtmatig en rechtmatig in Nederland verblijven, is een versterking van de rechtspositie van onrechtmatig in Nederland verblijvende minderjarigen wenselijk. Daarbij zou in eerste instantie gedacht kunnen worden aan een aanspraak op participatieregelingen, omdat dit in belangrijke mate bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen (art. 6 IVRK).

Rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen van wie de ouders niet rechtmatig in Nederland verblijven hebben wel recht op bijstand van overheidswege. Dit oorspronkelijk in de jurisprudentie vastgelegde uitgangspunt is nader uitgewerkt in de Regeling verstrekking bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Die is in lijn met het internationale kader. De vraag rijst echter of deze groep kinderen ook in aanmerking komt voor participatieregelingen, nu kinderen niet zelfstandig een dergelijke regeling kunnen aanvragen en dit uitsluitend via de ouders verloopt. Net als voor kinderen die onrechtmatig in Nederland verblijven, zou het wenselijk zijn ook voor rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen van ouders die niet rechtmatig in Nederland verblijven toegang tot participatieregelingen mogelijk te maken.

Voor kinderen van ouders van wie één van hen niet rechtmatig in Nederland verblijft, zijn de afgelopen jaren kleine stappen gezet als het gaat om de mogelijkheid maatwerk te bieden. Deze ouders hebben geen volledig recht op sociale voorzieningen. Zo kunnen zij geen aanspraak maken op toeslagen en worden zij voor de participatiewet wel aangemerkt als gehuwden.¹⁵² Voor gehuwden is een lager bijstandsbedrag van toepassing dan voor alleenstaanden. De feitelijke situatie van deze personen komt echter vaak overeen met de situatie van een alleenstaande aangezien de niet rechtmatig in Nederland verblijvende ouder geen inkomsten kan verwerven. In de praktijk blijkt dat ook in deze situatie gemeenten maatwerk kunnen bieden.

Oorspronkelijk bestond er ook geen recht op kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop. Inmiddels is het recht op kindgebonden budget gereguleerd. Het wegvallen van de alleenstaande ouderkop wordt op dit moment op grond van de jurisprudentie gecompenseerd door de Participatiewet. Dit wordt door de bij dit onderzoek betrokken gemeenten ook zo uitgevoerd. In het voorstel ter aanpassing van de Participatiewet is deze compensatie eveneens opgenomen. De onderzoekers ondersteunen deze voorstellen, omdat het de rechtspositie van deze categorie kinderen zal versterken. Het verdient daarbij aanbeveling om deze mogelijkheid tot maatwerk ook toegankelijk te maken voor ouders met een partner in het buitenland of ouders die (bijvoorbeeld om religieuze redenen of vanwege een detentie) nog wel getrouwd maar feitelijk alleenstaand zijn.

3. Kinderen van ouders die niet of onvoldoende in het levensonderhoud van hun kinderen (kunnen) voorzien

De groep kinderen van wie de ouders niet of onvoldoende in het levensonderhoud van de kinderen (kunnen) voorzien kenmerkt zich door het feit dat er voldoende middelen zijn en/of alle toegankelijke sociale zekerheid (ook voor het kind) ontvangen wordt, maar deze niet ten gunste van het kind komen. Hierdoor is er een reëel risico dat deze kinderen geen adequate levensstandaard hebben (art. 27 IVRK).

¹⁵² Dit is het geval ook als de ouders niet gehuwd zijn maar een gezamenlijke huishouding voeren.

Deze categorie kinderen werd vaak op eigen initiatief door de bij dit onderzoek betrokken gemeenten benoemd. Daarbij schetsten de gemeenten twee situaties. In de eerste situatie hebben de ouders al dan niet door sociale voorzieningen voldoende middelen, maar maken zij andere keuzes, bijvoorbeeld ten behoeve van aflossing van schulden. De gemeenten benadrukten dat het goed zou zijn om meer aandacht te hebben voor (de ondersteuning van) deze groep ouders. In de tweede situatie ontvangen de ouders sociale voorzieningen maar te weinig om een toereikende levensstandaard voor de kinderen te realiseren.

Op dit moment zijn voor deze kinderen voorzieningen beschikbaar in de vorm van participatieregelingen. Deels in eigen beheer, en deels in de vorm van subsidieverstrekking, voorzien gemeenten in middelen om een kind te kunnen laten participeren in de samenleving. Als groot voordeel noemden de meeste gemeenten in de gevoerde gesprekken dat deze middelen meestal direct bij het kind terecht komen, met name de middelen die in natura worden verstrekt. Anders dan de kinderbijslag, toeslagen en de bijstand kunnen deze middelen niet aan iets anders worden besteed. Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat ouders inkomen of financiële tegemoetkomingen niet altijd aan de kinderen (kunnen) besteden. Tegelijkertijd zijn sommige gemeenten kritisch over deze voorzieningen. Een eerste punt dat opkwam is dat het meestal de verantwoordelijkheid van de ouders is om deze voorzieningen aan te vragen. Dit vraagt kennis en doen-vermogen. Om dit bezwaar te ondervangen is bijvoorbeeld de voorziening die de gemeente Den Haag biedt, de Ooievaarspas, automatisch gekoppeld aan de bijstandsuitkering. Ouders hoeven geen extra aanvraag te doen om hiervoor in aanmerking te komen. Het tweede punt dat gemeenten benoemden was 'de pleister' op de wonden. Gemeenten zetten participatieregelingen vaak in om kinderen de kans te geven 'mee te doen' in de samenleving. Dit is nodig omdat zoveel kinderen in armoede leven. Met 'de pleister' wordt bedoeld dat de regelingen tot doel hebben de consequenties van armoede te bestrijden maar niet bijdragen aan een structurele oplossing voor de oorzaken van armoede. Een punt dat hiermee samenhangt en dat één van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten benoemde was de paternalistische houding die in natura verstrekking vaak met zich meebrengt. Juist door middelen in natura aan te bieden wordt de keuzevrijheid van ouders om inkomen te besteden beperkt. Vanuit dat perspectief is het de vraag of participatieregelingen een geschikte en duurzame manier zijn om te voorzien in een adequate levensstandaard.

4.3 Mogelijke juridische consequenties van intrekking van het voorbehoud

Uit het voorgaande blijkt dat het Nederlandse uitgangspunt dat de financiële zorg voor kinderen via de ouders wordt gegarandeerd sterk verankerd is in de verschillende wettelijke regelingen. Dit is in beginsel in lijn met het IVRK, op grond waarvan kinderen als indirect begunstigden recht hebben op sociale zekerheid. Voor de meerderheid van de kinderen in Nederland leidt dit tot acceptabele uitkomsten. Wel zijn er uit dit onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, omdat in de praktijk voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van het kind te voorzien niet altijd bij hen terecht komen via de ouders. Met andere woorden, zij zijn niet altijd de begunstigden, waardoor het vanuit het perspectief van het IVRK wenselijk is om hun rechtspositie en de uitvoeringpraktijk te versterken. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de Nederlandse overheid om maatregelen te treffen, zodat voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van kinderen te voorzien, ook daadwerkelijk bij hen terecht komen. Intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK zou zo'n beleidsinsteek daadkrachtig ondersteunen.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op specifieke knelpunten in het huidige sociaalzekerheidsrechtelijke stelsel voor minderjarigen. Deze geven namelijk zicht op de mogelijk

nog te nemen maatregelen bij een intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK, en dus op de juridische consequenties daarvan. De consequenties op financieel terrein en voor de uitvoeringspraktijk waren geen onderdeel van de opdracht voor dit onderzoek en zouden nader onderzocht moeten worden.

4.3.1 Onbekendheid met de mogelijkheden om maatwerk te bieden

Uit de gesprekken met de gemeenten kwam naar voren dat kinderen, jongeren, ouders, professionals en beleidsmedewerkers van de gemeente niet altijd op de hoogte zijn van de beschikbare voorzieningen en mogelijkheden om maatwerk te ontvangen of te bieden. Dit laatste speelt mogelijk vooral bij (kleinere) gemeenten die hier niet vaak mee te maken krijgen. Kinderen en jongeren zijn vaak afhankelijk van ouders en professionals, dus als zij onbekend zijn met bestaande mogelijkheden binnen de Participatiewet, de Jeugdwet en de Gemeentewet (participatieregelingen), dan zullen zij zich niet melden bij de gemeente en kan die geen maatwerk leveren. Het komt ook voor dat minderjarigen, jongeren, ouders of professionals zich wel melden bij de gemeente, maar de uitvoerders niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden om maatwerk te bieden.

Een belangrijke eerste te nemen maatregel voor de centrale en decentrale overheid is daarom een betere informatievoorziening voor zowel kinderen, jongeren, ouders, gezins- en jeugdprofessionals, als voor gemeenten. Meer kenbaarheid van de mogelijkheden om maatwerk te bieden en laagdrempelige toegang tot voorzieningen zou tot een versterking van de rechtspositie van minderjarigen leiden en in lijn zijn met de geest van de IVRK-bepalingen over participatie (art. 12) en informatie (art. 17).

4.3.2 Beperkte mogelijkheden om maatwerk te bieden

Het Nederlandse uitgangspunt dat kinderen de indirect begunstigen dienen te zijn en ouders de rechthebbenden op sociale voorzieningen komt duidelijk naar voren in dit onderzoek. Wet- en regelgeving is zo geformuleerd dat kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid hebben, en de mogelijkheden om maatwerk te bieden zijn zeer restrictief geformuleerd. Hierdoor bestaat terughoudendheid bij de uitvoerende instanties om gericht oplossingen te zoeken. Verschillende maatregelen die deze situatie zouden kunnen veranderen zijn denkbaar, inclusief wetswijzigingen en wijzigingen in de uitvoeringspraktijk.

In de eerste plaats kan gedacht worden aan het verstevigen van de wettelijke basis voor maatwerk en dan met name ten aanzien van de Algemene Kinderbijslagwet en de Participatiewet. De verwachting is dat de recent aangepaste Jeugdwet en handreikingen al oplossingen bieden voor de categorie kinderen die niet bij hun ouders verblijft maar in een residentiële instelling.

In paragraaf 4.2.2 zijn de mogelijkheden die de Algemene Bijstandswet biedt uiteengezet. Terwijl de uitvoeringspraktijk nu beperkt is tot de betaling van kinderbijslag aan ouders, of aan derden als ouders hiermee akkoord gaan, voorziet de wet al in een discretionaire bevoegdheid om kinderbijslag ook aan derden te betalen. Hiervan kan sprake zijn indien, gezien het belang van het kind, directe uitbetaling van de kinderbijslag aan een instelling wenselijk is. Tevens kan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen een aanvraag tot kinderbijslag indienen. Zoals eerder aangegeven zou de wetgever kunnen overwegen om de kring van aanvragers van kinderbijslag verder uit te breiden naar bijvoorbeeld Gecertificeerde Instellingen. Nader onderzoek dient uit te wijzen wat een dergelijke aanpassing zou betekenen voor de overheidsbegroting en voor de uitvoeringspraktijk.

Ten aanzien van de Participatiewet is het uitgangspunt dat kinderen zijn uitgesloten van algemene en bijzondere bijstand. Een uitzonderingsbepaling die een strikte noodzakelijkheidseis bevat maakt uitzonderingen en maatwerk wél mogelijk. Dit betekent echter dat een minderjarige afhankelijk is van de kennis, expertise en bereidheid van professionals en beleidsmedewerkers om hiervoor in aanmerking te komen. Een expliciete bepaling in de wet, bijvoorbeeld op grond waarvan bijzondere bijstand kan worden verleend aan minderjarigen zonder een beroep te hoeven doen op een uitzonderingsbepaling, zou leiden tot meer zichtbaarheid van de mogelijkheid maatwerk te leveren, grotere rechtszekerheid, en daarmee meer bescherming. Het Nederlandse uitgangspunt dat het recht van kinderen in beginsel gewaarborgd wordt via de ouders, blijft in dit scenario gehandhaafd, omdat kinderen in dat geval immers geen recht op algemene bijstand zou toekomen. Het is goed verdedigbaar dat ouders een primaire onderhoudsplicht hebben en de sociale zekerheid ziet op (extra) inkomensvoorzieningen voor ouders. Bovendien is de huidige werkwijze en terughoudendheid van de gemeenten om minderjarigen een inkomensvoorziening te verschaffen, waarbij eerst gezocht wordt naar duurzame oplossingen in de vorm van onderwijs en arbeid, in lijn met het kinderrechtenspectief (en kinderrecht op ontwikkeling). Het karakter van de Participatiewet, namelijk een vangnetvoorziening, zou wel het uitgangspunt blijven. Nader onderzoek naar de precieze formulering, financiële haalbaarheid en consequenties voor de uitvoeringspraktijk is bij een dergelijke wetswijziging noodzakelijk.

In de tweede plaats kunnen maatregelen genomen in de uitvoeringspraktijk een nuttige bijdrage leveren aan het aanpakken van de geschetste problematiek. Het gaat om het verder openstellen van de participatieregelingen. Vanuit een IVRK-perspectief, waarbinnen non-discriminatie en het kinderrecht op ontwikkeling¹⁵³ centrale uitgangspunten zijn, zou overwogen moeten worden om de participatieregelingen beschikbaar te stellen voor alle in Nederland verblijvende kinderen, dus inclusief kinderen in een residentiële instelling en kinderen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Een groot voordeel van deze regelingen is dat zij niet alleen in geld, maar ook in natura een bijdrage leveren. Hierdoor is de kans groter dat deze voorzieningen daadwerkelijk bij de minderjarigen zelf terecht komen, en niet aan andere dingen besteed worden. Een aandachtspunt hierbij is echter wel dat de regelingen (vaak) door de ouders aangevraagd moeten worden, wat juist voor de groepen kinderen die in dit onderzoek centraal staan complex of onmogelijk is. Een ruimere kring van personen die een aanvraag kunnen doen, of een automatische verstrekking zoals in de gemeente Den Haag het geval is, zouden hier oplossingen kunnen bieden. Er is geen duidelijke wettelijke grondslag voor deze regelingen. Bovendien zijn zij decentraal georganiseerd waardoor hier een taak ligt voor de gemeenten, in overleg met de centrale overheid, als het gaat om de financiering en uitvoerbaarheid.

Ten slotte is het de vraag of een stelselwijziging wenselijk is om (bepaalde) minderjarigen een zelfstandige aanspraak op sociale voorzieningen te laten krijgen. Deze maatregel zou als voordeel hebben dat de groepen kinderen die nu niet kunnen profiteren van sociale voorzieningen via hun ouders, een zelfstandig recht zouden krijgen. Tijdens de interviews met de beleidsmedewerkers van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten kwam naar voren dat minderjarigen dan als belanghebbenden aangemerkt zouden worden en er dus een systeem voor ze zou moeten worden opgezet waaraan getoetst kan worden. Dit zou leiden tot meer bekendheid en rechtszekerheid, omdat er ook duidelijke voorwaarden opgesteld zouden moeten worden. Zowel gezien vanuit de aard van de verplichtingen die voortvloeien uit het IVRK, als vanuit de Nederlandse praktijk, lijkt zo'n stelselwijziging echter niet voor de hand te liggen. Het IVRK verplicht niet tot een zelfstandig recht voor minderjarigen en de Nederlandse praktijk lijkt voor het overgrote merendeel van de kinderen goed te werken. Het is zeer de vraag of de verwachte consequenties van een

¹⁵³ Artikel 2 en 6 IVRK.

stelselwijziging, zoals het wetgevingsproces, de bijbehorende kosten, en de vereiste inrichting van de uitvoeringspraktijk, opwegen tegen de voordelen. Alle aan het onderzoek deelnemende gemeenten hebben aangegeven dat zij slechts een enkele keer per jaar een verzoek om een zelfstandige bijstandsuitkering voor een minderjarige tegenkomen. De problematiek die in dit onderzoek centraal stond betreft daarom zeer waarschijnlijk een betrekkelijk kleine groep kinderen in verhouding tot de grote groep kinderen die wel via een ouder sociale zekerheid ontvangen. Een stelselwijziging ligt daarom niet voor de hand. Dit neemt niet weg dat de consequenties van het niet kunnen profiteren van sociale voorzieningen voor deze beperkte groep kinderen groot kunnen zijn en om die reden aandacht behoeven.

4.3.3 Rechtsonzekerheid bij toepassing maatwerk

De onbekendheid met de mogelijkheden om maatwerk te kunnen bieden en de beperkte mogelijkheden hiertoe, leiden tot een derde knelpunt: rechtsonzekerheid bij toepassing van maatwerk. Met name voor de uitvoering van (artikel 16 van) de Participatiewet, waaraan kinderen in uitzonderingsgevallen een zelfstandig recht op bijstand kunnen ontleen, bestaan weinig richtlijnen in de vorm van beleidsstukken of handreikingen die deze vorm van maatwerk nader invullen. Enerzijds geven de gemeenten aan dat het lastig is beleid te formuleren voor uitzonderlijke gevallen, anderzijds benadrukken zij ook dat het ontbreken van een beleidskader kan leiden tot rechtsonzekerheid en dat richtlijnen meer houvast kunnen bieden. Op (de)centraal niveau zou gedacht kunnen worden aan richtlijnen voor gemeenten, op grond waarvan duidelijk is wie een zelfstandig recht op bijstand kan toekomen en onder welke voorwaarden. Op basis van dit onderzoek lijkt dit recht met name van belang voor de groep 16 en 17-jarigen, die zelfstandig wonen en geen financiële bijdrage ontvangen van hun ouders. Een belangrijke voorwaarde is dat er geen voorliggende voorziening is. Dus dient onderzocht te worden waarom er bijvoorbeeld geen sprake is van jeugdhulp. Daarnaast zou invulling gegeven kunnen worden aan het begrip 'dringende redenen' om in specifieke gevallen minderjarigen een zelfstandig recht op bijstand te geven. Daarbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij gemeenten die op dit moment al beleid hebben, zoals Hollands Kroon en Utrecht. Dit zal leiden tot meer rechtszekerheid en mogelijk ook grotere bekendheid bij gemeenten.

4.4 Conclusie

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de mogelijke *juridische* consequenties van het intrekken van het gemaakte voorbehoud bij artikel 26 IVRK. De volgende deelvragen zijn daarbij van belang.

1. Welke verantwoordelijkheden heeft de staat op grond van art. 26 IVRK (en andere relevante internationale bepalingen) ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht van kinderen?
2. Wat is de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van:
 - a) kinderen die niet bij hun ouders verblijven;
 - b) kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken, en
 - c) kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden?
3. In hoeverre staan de huidige wetgeving en jurisprudentie de overheid toe het nodige maatwerk te leveren in het belang van het kind, ongeacht het voorbehoud bij artikel 26 van het IVRK?
4. Welke juridische afwegingen zijn er rondom het behouden of intrekken van het voorbehoud, en vloeit daar een bepaalde noodzaak c.q. wenselijkheid uit voort?

5. Wat zijn de mogelijke juridische consequenties van het intrekken van het voorbehoud?

Deze conclusie beantwoordt aan de hand van de verschillende deelvragen de hoofdvraag van dit onderzoek.

Verplichtingen van de staat (deelvraag 1)

Een letterlijke interpretatie van de tekst van artikel 26 IVRK leidt tot de volgende specifieke verplichtingen:

- erkenning van het recht voor ieder kind om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering;
- het nemen van de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht;
- bij het verlenen van de voordelen van voorzieningen voor sociale zekerheid dient men rekening te houden met:
 - de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die het kind dienen te onderhouden;
 - en met iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek door of namens het kind om een voorziening voor sociale zekerheid.

Artikel 26 IVRK biedt een ruime discretionaire bevoegdheid door staten te verplichten de nodige maatregelen te nemen om dit recht te bewerkstelligen *in overeenstemming met hun nationale recht* en daarbij rekening te houden met *de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is*. Dit wordt versterkt door artikel 4 IVRK op grond waarvan verdragspartijen “alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen” dienen te nemen om de verplichtingen van het IVRK uit te voeren. Omdat sociale zekerheid binnen de categorie economische, sociale en culturele rechten valt, vereist artikel 4 IVRK een realisatie van verdragspartijen “in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten”. Effectieve implementatie vereist tevens aspecten die niet expliciet in het IVRK genoemd worden maar wel essentieel zijn voor de uitvoering ervan en het toezicht daarop. Daarbij kan in dit kader gedacht worden aan het verzamelen, analyseren, en beschikbaar maken van data zodat duidelijk is welke en hoeveel kinderen niet van sociale zekerheid profiteren. Effectieve implementatie vereist ook dat kinderen en/of hun verzorgers en anderen die hun rechten kunnen helpen realiseren voldoende informatie hebben over hun rechten en de mogelijkheden tot ondersteuning.

In bredere zin staat het IVRK voor een integraal kinderrechtenperspectief op overheidsbeleid en -voorzieningen, inclusief sociale zekerheidsstelsels. Dit houdt onder meer in dat ook de algemene beginselen van het Verdrag (non-discriminatie, het belang van het kind, het recht op ontwikkeling van het kind, en kinder- en jongerenparticipatie) systematisch meegenomen dient te worden in de voorbereiding, inhoudelijke vormgeving, uitvoering van, en toezicht op het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en voorzieningen daarbinnen.

Sociaalzekerheidsrechtelijke positie van minderjarigen (deelvraag 2 en 3)

Kenmerkend voor de Nederlandse wetgeving is dat sociale zekerheidsvoorzieningen in beginsel gericht zijn op ouders, en dat minderjarigen de indirect begunstigden zijn. Ouders zijn de ‘verzekerden’ als het gaat om kinderbijslag en de rechthebbenden van bijstand, toeslagen, het kindgebonden budget en alleenstaande ouderkop. Kinderen komt maar zelden een zelfstandig recht op sociale voorzieningen toe en dergelijk maatwerk is aan strikte voorwaarden gebonden.

Hoewel het op grond van de huidige wetgeving wel al mogelijk is om maatwerk te leveren lijkt dit vaak buiten beeld te blijven van kinderen, jongeren, ouders, professionals, en dus ook in de uitvoeringspraktijk. Kinderen kunnen niet altijd profiteren van sociale zekerheidsvoorzieningen, omdat voorzieningen die bedoeld zijn om in hun levensonderhoud te voorzien, niet altijd bij hen terecht komen.

Juridische afwegingen en consequenties (deelvraag 4)

Bezien vanuit internationaal recht (het IVRK zelf en het Weens Verdragenverdrag) is een intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK strikt genomen niet noodzakelijk. Het staat verdragspartijen immers vrij dit soort voorbehouden te maken. Het verdragenrecht, de interpretatie van het artikel en het voorbehoud, de huidige nationale wetgeving en uitvoeringspraktijk op het terrein van sociale zekerheid voor kinderen, en het feit dat Nederland geen voorbehoud heeft gemaakt bij artikel 27 IVRK leiden echter tot de eindconclusie dat intrekking van het voorbehoud wel mogelijk en ook wenselijk is.

Intrekking zal naar verwachting geen grote veranderingen brengen in de huidige verplichtingen van de staat. Artikel 26 IVRK geeft staten immers voldoende vrijheid om zelfstandig invulling te geven aan het recht van minderjarigen om te kunnen profiteren van sociale voorzieningen. Bovendien heeft deze bepaling waarschijnlijk geen rechtstreekse werking en artikel 27 IVRK is al volledig van toepassing. Intrekking van het voorbehoud zou een belangrijk politiek signaal afgeven, de intentie om de sociale zekerheid van kinderen in Nederland te versterken onderstrepen, en tegemoet komen aan de herhaalde oproepen van het VN-Kinderrechtencomité. Het zou ook een gerechtvaardigde aanleiding zijn om maatregelen te nemen ten aanzien van de in dit rapport geconstateerde knelpunten voor specifieke groepen kinderen.

Mogelijke consequenties intrekking voorbehoud bij artikel 26 IVRK (hoofdvraag)

De Nederlandse overheid zou de intrekking van het voorbehoud kracht bij zetten door waar nodig maatregelen te nemen ter versterking van de rechtspositie van deze kinderen. Een stelselwijziging is daarvoor niet nodig, omdat voor het overgrote gedeelte van de minderjarigen in Nederland de uitkomsten van het systeem al goed lijken te werken. Bij het versterken van de rechtspositie van de betrokken kinderen kan in de eerste plaats gedacht worden aan informatievoorziening, (uniformer) beleid, wetgeving, en een grotere toegankelijkheid van de participatieregelingen.

Samenvatting

Introductie

Dit rapport presenteert de uitkomsten van een onderzoek naar de mogelijke juridische consequenties van intrekking van het Nederlandse voorbehoud bij artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Dat artikel gaat over het kinderrecht op sociale zekerheid en luidt als volgt:

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

2) De voordelen dienen, indien van toepassing, te worden verleend, waarbij rekening wordt gehouden met de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek daartoe dat door of namens het kind wordt ingediend.

Nederland is het enige land in de wereld dat bij de ratificatie van het IVRK een voorbehoud heeft gemaakt op dit artikel. Dat omvat het volgende: “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”.¹⁵⁴ De wetgever beargumenteerde destijds dat sociale zekerheidsuitkeringen aan ouders toekomen en dat de hoogte daarvan zodanig is vastgesteld “dat aan de ouderlijke zorg- en onderhoudsverplichtingen jegens de kinderen kan worden voldaan”. Daarnaast benadrukte de wetgever dat zelfstandige sociale zekerheidsaanspraken voor het kind in Nederland slechts in beperkte mate bestonden en dat er geen voornemens waren dit voor de toekomst te veranderen.¹⁵⁵

Het internationale verdragenrecht staat landen binnen bepaalde grenzen toe voorbehouden te maken. Het IVRK zelf stelt specifiek dat alleen een voorbehoud dat “niet verenigbaar is met doel en strekking van dit Verdrag” niet toegestaan is.¹⁵⁶ Daar is in dit geval geen sprake van, dus verdragsrechtelijk is het Nederlandse voorbehoud toegestaan. Toch zijn er nogal wat vragen gerezen over de strekking, noodzaak, en wenselijkheid van de Nederlandse positie ten aanzien van het voorbehoud.

Uit een eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut bleek dat het Nederlandse uitgangspunt dat het recht van kinderen op sociale zekerheid voldoende gewaarborgd is via de ouders, niet altijd gerealiseerd wordt. Het betrof een inventariserend onderzoek dat bepaalde groepen kinderen in beeld bracht voor wie er in de regelgeving en in de praktijk onvoldoende financiële waarborgen lijken te zijn.¹⁵⁷ Deze groepen zijn in dit rapport als uitgangspunt genomen. Hierdoor blijven mogelijk bepaalde andere groepen kinderen buiten beeld en wordt er geen uitputtend overzicht gegeven van de sociaal zekerheidsrechtelijke positie van minderjarigen. De eerste groep bestaat uit kinderen *die niet bij hun ouders verblijven*, en meer specifiek kinderen die in een residentiële instelling verblijven, bij anderen of zelfstandig wonen. Dit zijn ook alleenstaande minderjarige

¹⁵⁴ Art. 2 van de Rijkswet van 24 november 1994 (Stb. 862).

¹⁵⁵ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 855 (R 1451), nr. 3, p. 35.

¹⁵⁶ Artikel 51 lid 2 IVRK.

¹⁵⁷ De Wildt, Jonker, Loon-Dikkers & Lünemann 2021.

vreemdelingen. Bij de tweede groep kinderen *ontbreekt het ouders aan (volledige) sociale voorzieningen*. Hieronder vallen kinderen met minimaal één ouder zonder verblijfsstatus en kinderen zonder vaste woon- en verblijfplaats. Daarnaast betreft het kinderen van feitelijk alleenstaande ouders, van ouders die gekort worden op hun sociale voorzieningen, van wie de ouders beperkte cognitieve capaciteiten hebben, of de (Nederlandse) taal onvoldoende machtig zijn om (volledig) gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen. De derde groep bestaat uit kinderen *wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden*. Hieronder vallen bijvoorbeeld kinderen van ouders met mentale problemen, waaronder verslavingsproblematiek. Door verschillende omstandigheden komen sociale voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van kinderen te voorzien niet altijd bij deze kinderen terecht. Dit roept de vraag op of intrekking van het voorbehoud noodzakelijk c.q. wenselijk is en wat de mogelijke consequenties hiervan zijn.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek richtte zich primair op de mogelijke *juridische* consequenties van het intrekken van het gemaakte voorbehoud bij artikel 26 IVRK. In opdracht van het ministerie staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

1. Welke verantwoordelijkheden heeft de staat op grond van art. 26 IVRK (en andere relevante internationale bepalingen) ten aanzien van het sociale zekerheidsrecht van kinderen?
2. Wat is de sociaalzekerheidsrechtelijke positie van:
 - a) kinderen die niet bij hun ouders verblijven;
 - b) kinderen van ouders voor wie (volledige) sociale voorzieningen ontbreken, en
 - c) kinderen wier ouders de sociale voorzieningen niet aan hen besteden?
3. In hoeverre staan de huidige wetgeving en jurisprudentie de overheid toe het nodige maatwerk te leveren in het belang van het kind, ongeacht het voorbehoud bij artikel 26 van het IVRK?
4. Welke juridische afwegingen zijn er rondom het behouden of intrekken van het voorbehoud, en vloeit daar een bepaalde noodzaak c.q. wenselijkheid uit voort?
5. Wat zijn de mogelijke juridische consequenties van het intrekken van het voorbehoud?

Het onderzoeksrapport bestaat uit drie delen. In het eerste deel staat de internationale context centraal. Op basis van literatuuronderzoek zijn de verantwoordelijkheden van de staat om het recht van kinderen te profiteren van sociale zekerheid te waarborgen uiteengezet (onderzoeksvraag 1). In het tweede deel staat de Nederlandse rechtspraktijk centraal. Aan de hand van relevante wet- en regelgeving (Algemene Kinderbijslagwet, Participatiewet, Jeugdwet, Vreemdelingenwet, Koppelingswet, Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen, en participatieregelingen) wordt de sociaal zekerheidsrechtelijke positie van de kinderen die in dit onderzoek centraal staan in kaart gebracht (onderzoeksvraag 2). Daarbij wordt voor zover mogelijk ook de juridische praktijk in beeld gebracht, met name betreffende de vraag in hoeverre de wetgeving en jurisprudentie reeds ruimte bieden om, in het belang van het kind, het nodige maatwerk te leveren (onderzoeksvraag 3). Hiervoor is de relevante jurisprudentie bestudeerd en hebben 10 interviews plaatsvonden, met medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank, 7 gemeenten (Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Lelystad, Tilburg en Utrecht), VluchtelingenWerk en Integratiewerk. Het derde en laatste deel van dit onderzoek bestaat uit een analyse van hoe de Nederlandse situatie zich verhoudt tot het internationale kader. Daarbij staat tevens de vraag centraal wat, gelet op de geschetste problematiek, de juridische en eventuele andere te maken afwegingen zijn rondom het behouden of intrekken van het voorbehoud, en of daar een bepaalde conclusie uit voortvloeit (deelvraag 4). Vervolgens wordt in kaart gebracht wat

de mogelijke juridische consequenties zijn van intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK (deelvraag 5).

Verantwoordelijkheden staat op grond van artikel 26 IVRK

Een letterlijke interpretatie van de tekst van artikel 26 IVRK leidt tot het volgende rijtje aan specifieke verplichtingen:

- erkenning van het recht voor ieder kind om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering;
- het nemen van de nodige maatregelen om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht;
- bij het verlenen van de voordelen van voorzieningen voor sociale zekerheid dient men rekening te houden met:
 - de middelen en de omstandigheden van het kind en de personen die het kind dienen te onderhouden;
 - en met iedere andere overweging die van belang is voor de beoordeling van een verzoek door of namens het kind om een voorziening voor sociale zekerheid.

Het Kinderrechtencomité heeft het recht van een kind om de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering niet nader gedefinieerd. Uit de interpretatie van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), dat eveneens het recht op sociale zekerheid garandeert, blijkt dat het recht ziet op “de toegang tot voorzieningen, in geld of natura, om bescherming te bieden tegen onder andere een gebrek aan inkomen [...], onbetaalbare zorg en onvoldoende levensonderhoud van de familie (*family support*), met name voor afhankelijke kinderen en ouderen”.¹⁵⁸ Artikel 26 IVRK biedt een ruime discretionaire bevoegdheid door staten te verplichten de nodige maatregelen te nemen om dit recht te bewerkstelligen *in overeenstemming met hun nationale recht* en daarbij rekening te houden met *de omstandigheden van het kind en de personen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar onderhoud, alsmede iedere andere overweging die van belang is*. Dit wordt versterkt door artikel 4 IVRK op grond waarvan verdragspartijen “alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen” dienen te nemen om de verplichtingen van het IVRK uit te voeren. Omdat sociale zekerheid binnen de categorie economische, sociale en culturele rechten valt, vereist artikel 4 IVRK een realisatie van verdragspartijen “in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten”.

Effectieve implementatie vereist een heel aantal zaken die niet expliciet in het Kinderrechtenverdrag genoemd worden maar wel essentieel zijn voor de uitvoering ervan en het toezicht daarop. Een voorbeeld is het verzamelen, analyseren, en beschikbaar maken van data zodat duidelijk is welke kinderen te maken hebben met welke problemen in Nederland, of hoe bepaalde overheidsmaatregelen werken, of niet werken, voor bepaalde groepen kinderen. Effectieve implementatie vereist ook dat kinderen en/of hun verzorgers en anderen die hun rechten kunnen helpen realiseren op de hoogte zijn (via publiciteit en voorlichting) van de mogelijkheden tot ondersteuning, er “een efficiënt administratief apparaat is en een klantvriendelijke procedure bestaat”. En specifiek relevant voor artikel 26 IVRK is dat “[e]én van de valkuilen van sociale zekerheidswetgeving is dat de groepen die de steun nodig hebben niet

¹⁵⁸ Zie Langford & Khaliq 2015, p. 988, die verwijzen naar General Comment no. 19 van het VN Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten.

worden bereikt. Daarom is het noodzakelijk dat Staten de samenleving en trends goed in beeld brengen en goed plannen”.¹⁵⁹

In bredere zin staat het IVRK voor een integraal kinderrechtenperspectief op overheidsbeleid en -voorzieningen, inclusief sociale zekerheidsstelsels. Dit houdt onder meer in dat ook de algemene beginselen van het Verdrag (non-discriminatie, het belang van het kind, het recht op ontwikkeling van het kind, en kinder- en jongerenparticipatie) systematisch meegenomen dient te worden in de voorbereiding, inhoudelijke vormgeving, uitvoering van, en toezicht op het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel en voorzieningen daarbinnen.

De sociaalzekerheidsrechtelijke positie van kinderen in Nederland

Aan de hand van publiekrechtelijke wet- en regelgeving is de rechtspositie van bepaalde groepen minderjarigen in kaart gebracht. Daarbij zijn de groepen kinderen zoals geïdentificeerd in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut als uitgangspunt genomen. Kenmerkend voor de Nederlandse wetgeving is dat sociale zekerheidsvoorzieningen in beginsel gericht zijn op ouders en minderjarigen die indirect begunstigden zijn. Ouders zijn de ‘verzekerden’ als het gaat om kinderbijslag en de rechthebbenden van bijstand, toeslagen, het kindgebonden budget en alleenstaande ouderkop. Kinderen komt maar zelden een zelfstandig recht op sociale voorzieningen toe en dergelijk maatwerk is aan strikte voorwaarden gebonden.

Op grond van de Algemene Kinderbijslagwet is het niet mogelijk om een kind een zelfstandig recht toe te kennen. Dit kan tot problemen leiden als een kind uitwonend is, en de ouders niet aantonen dat zij voldoen aan hun onderhoudsplicht. In een dergelijke situatie kunnen de ouders geen aanspraak maken op kinderbijslag en komt het kind geen voorziening in het levensonderhoud toe. De Sociale Verzekeringsbank, verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet, heeft wel de bevoegdheid om de kinderbijslag aan een ander dan de ouder uit te keren. In de praktijk lijkt dit nog weinig voor te komen. Hier zou potentieel ruimte zijn voor (meer) maatwerk. De Jeugdwet is eveneens van belang voor kinderen die niet bij hun ouders verblijven en van wie de ouders niet voorzien in zak- en kleedgeld of bijzondere kosten. In dergelijke situatie is de gemeente verantwoordelijk voor deze kosten. De wijze waarop in de praktijk in deze kosten wordt voorzien verschilt per gemeente, waarbij handreikingen beschikbaar zijn om hier invulling aan te geven. Ook de Participatiewet biedt mogelijkheden tot maatwerk voor kinderen die niet bij hun ouders verblijven. In geval van zeer dringende redenen kan een uitzondering gemaakt worden op het beginsel dat minderjarigen geen recht hebben op bijstand. Deze uitzondering is zeer restrictief geformuleerd. Uit de interviews blijkt dat gemeenten zelden bijstand toekennen aan minderjarigen. De bij dit onderzoek betrokken gemeenten vermoeden dat kinderen, jongeren, ouders, professionals en beleidsmedewerkers van de gemeente niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden om maatwerk te bieden. Ook de zeer stikte maatstaf en de uitgebreide rapportage die hieraan ten grondslag moet liggen, kunnen ertoe leiden dat gemeenten beperkt maatwerk toepassen. Tot slot is het denkbaar dat het om een gering aantal minderjarigen gaat. De prevalentie is niet nader onderzocht. De Participatiewet is eveneens van belang voor kinderen van wie het de ouders ontbreekt aan (volledige) sociale voorzieningen. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor als ouders gehuwd zijn en een van de ouders geen inkomen kan genereren, bijvoorbeeld, omdat deze ouder onrechtmatig in Nederland verblijft, niet in Nederland verblijft (maar bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp), of gedetineerd is. In dergelijke situaties is de gehuwdenorm van toepassing op de bijstand, terwijl de feitelijke situatie overeenkomt met een alleenstaande (voor wie de bijstandsnorm hoger ligt). Op grond van de jurisprudentie is het mogelijk om voor deze groepen maatwerk te bieden binnen de

¹⁵⁹ Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 222.

participatiewet. Hetzelfde geldt voor ouders die geen alleenstaande ouderkop ontvangen, omdat een van de ouders niet rechtmatig in Nederland verblijft. In beide situaties (gehuwdennorm en alleenstaande ouderkop) is voorzien in het voorstel tot aanpassing van de Participatiewet, hetgeen de rechtspositie van de minderjarigen van deze ouders zal versterken. Ook het feit dat deze ouders sinds 2022 recht hebben op het kindgebonden budget, is positief. Desalniettemin ontbreekt het deze ouders nog steeds aan een recht op toeslagen. Kinderen van ouders die de voorzieningen niet aan hen besteden zijn met name aangewezen op participatieregelingen van gemeenten. Dit zijn regelingen die ten goede komen aan kinderen in gezinnen met een laag inkomen. Uit de interviews met de betrokken gemeenten blijkt dat het niet altijd mogelijk is om deze regelingen te verstrekken aan de categorieën kinderen die in dit onderzoek centraal staan, zoals kinderen in een residentiële instelling of kinderen (van ouders) die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Een bredere toepassing verdient aanbeveling, omdat dit ten goede komt aan alle groepen kinderen die in dit onderzoek centraal stonden en omdat deze middelen direct bij de kinderen terecht komen.

Juridische afwegingen intrekking voorbehoud bij artikel 26 IVRK

Het door Nederland gemaakte voorbehoud is vooral ingegeven door twee aspecten. Ten eerste wilde Nederland zo voorkomen dat er een zelfstandig kinderrecht gelezen zou worden in artikel 26 IVRK en bewerkstelligen dat het op dit terrein maximale discretionaire bevoegdheid zou behouden. Ten tweede wilde Nederland de mogelijkheid van een eventueel zelfstandig beroep op het recht op sociale zekerheid bij de nationale rechter voorkomen. De totstandkoming van het Kinderrechtenverdrag laat zien dat Nederland een actieve rol speelde bij de formulering van artikel 26 IVRK. Dat de uiteindelijke uitkomst niet gesteund kon worden en een voorbehoud noodzakelijk werd gevonden is daarom opvallend. Des te meer omdat artikel 26 IVRK een ruime discretionaire bevoegdheid biedt aan staten en er in Nederland onder bepaalde omstandigheden reeds zelfstandige aanspraken op sociale zekerheidsvoorzieningen zijn voor kinderen. Aanvullende aspecten zijn dat het Kinderrechtencomité weinig aandacht heeft geschonken aan artikel 26 IVRK en dat dit artikel tot nu toe geen rechtstreekse werking gehad lijkt te hebben,¹⁶⁰ al is er in de algemenere jurisprudentie met betrekking tot de rechtstreekse doorwerking van, bijvoorbeeld artikelen 2 (non-discriminatie) en 3 (het belang van het kind) van het Kinderrechtenverdrag zich wel langzaamaan meer ruimte aan het ontwikkelen voor feitelijke toepassing van die normen.¹⁶¹ Ook het feit dat artikel 27 IVRK sowieso wel geldt en in lid 3 verplicht tot het “voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting” maakt het voorbehoud bij artikel 26 IVRK minder effectief. Deze bevindingen leiden ons tot de conclusie dat de IVRK-bepaling over het kinderrecht op de voordelen van sociale zekerheidsvoorzieningen zonder al te grote risico's omarmd kan worden. Het feit dat geen enkel ander land dit voorbehoud maakte onderstreept dit. Eerder onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut heeft laten zien dat artikel 26 IVRK in de praktijk (specifiek Denemarken, Spanje en Malta) geen grote invloed heeft gehad op nationale wetgeving ten aanzien van het sociale zekerheidsstelsel, de politiek of rechtspraak.¹⁶²

Hoewel verdragsrechtelijk gezien niet noodzakelijk, omdat het voorbehoud is toegestaan, zou intrekking van het voorbehoud dan ook wél een positieve stap zijn, zelfs als dat inhoudelijk juridisch misschien niet meteen veel materieel verschil zou maken. Het zou onderstrepen dat Nederland het IVRK een warm hart toe draagt, aan kritische zelfreflectie doet, terug kan komen op onnodige stappen uit het verleden, en staat voor de kwaliteit van haar huidige inspanningen en regelgeving

¹⁶⁰ Eerder door het Verwey-Jonker Instituut uitgevoerd onderzoek komt tot dezelfde conclusie. Zie De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 9. Zie ook Ruitenbergh 2003, p. 205. Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005, p. 223.

¹⁶¹ Zie ook De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 16.

¹⁶² Zie De Wildt, Jonker, Loon-Dijkers & Lünemann 2021, p. 27-31.

op dit terrein. Intrekking zou dus een belangrijke signaalfunctie vervullen. Ook zou intrekking van het voorbehoud tegemoet komen aan de officiële oproepen van het Kinderrechtencomité, maar liefst vijf in totaal, om deze stap te zetten.

Wenselijkheid en mogelijke consequenties van intrekking van het voorbehoud

Vanuit een IVRK-perspectief is het wenselijk om het voorbehoud in te trekken, indien dit tot gevolg heeft dat (meer) minderjarigen kunnen profiteren van sociale voorzieningen die voor hen bedoeld zijn. Uit het onderzoek blijkt dat het Nederlandse uitgangspunt dat de financiële zorg voor kinderen via de ouders wordt gegarandeerd sterk verankerd is in de verschillende wettelijke regelingen. Dit is in beginsel in lijn met het IVRK, op grond waarvan kinderen als indirect begunstigden recht hebben op sociale zekerheid. Voor de meerderheid van de kinderen in Nederland leidt dit tot acceptabele uitkomsten. Wel zijn er uit dit onderzoek een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, omdat in de praktijk voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van het kind te voorzien niet altijd bij hen terecht komen via de ouders. Met andere woorden, zij zijn niet altijd de begunstigden, waardoor het vanuit het perspectief van het IVRK wenselijk is om hun rechtspositie en de uitvoeringpraktijk te versterken. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de Nederlandse overheid om maatregelen te treffen, zodat voorzieningen die bedoeld zijn om in het levensonderhoud van kinderen te voorzien, ook daadwerkelijk bij hen terecht komen. Intrekking van het voorbehoud bij artikel 26 IVRK zou zo'n beleidsinsteek daadkrachtig onderstrepen. Bij het versterken van de rechtspositie van de betrokken kinderen kan in de eerste plaats gedacht worden aan informatievoorziening, (uniformer) beleid, wetgeving, en een grotere toegankelijkheid van de participatieregelingen.

Literatuurlijst

Alting von Geusau & Schuitemaker 2023

M.C. Alting von Geusau & S. Schuitemaker, *Factsheet: De Bestaanszekerheid van Kinderen in de Knel*, Leiden: Defence for Children 2023.

Arambulo 1998

K. Arambulo, 'Het Recht van kinderen op Sociale Zekerheid en het Nederlandse Voorbehoud', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, vol. 20: no. 1, 1998, pp. 18-22.

Arts 2021

K. Arts, 'General Comment No. 19: De Overheidsbegroting en de Rechten van het Kind', *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, april 2021, no. 2, 2021, pp. 50-55.

Van den Berg 2009

J. van den Berg, *Encyclopedie Sociale Verzekeringen*, regeling AKW 2009.

Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp & Meuwese 2012

M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp en S. Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht. Tweede druk*, Leiden: Stichting Defence for Children 2012.

Bruggeman e.a 2022

C.W.C.A. Bruggeman, S. van Cleef, H.F. van Rooij, F.M.E. Schulmer en M.B. Wichman, Inleiding tot het sociaal domein, Participatiewet, WMO 2015 en Jeugdwet uitgelegd, 2022.

Commissie Sociaal Minimum 2023

Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan, Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, Rapport II*, 2023.

Detrick 1999

S. Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Den Haag: Kluwer Law International/Martinus Nijhoff 1999.

Eide 2006

S. Edie, "Article 27: The Right to an Adequate Standard of Living" in André Alen and others (eds), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Eiselin 2023

W.F.A. Eiselin, *Tekst & toelichting Participatiewet, Stand van zaken per 1-1-2023*, Den Haag: SDU 2023.

Hodgkin & Newell 2007

R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Fully revised 3rd edition*, Geneva: UNICEF 2007.

International Labour Organization 2021

International Labour Organization, *World Social Protection Report 2020-2022: Social Protection at A Crossroad – in pursuit of a better future*, International Labour Office: Geneva, 2021.

Kinderombudsman & Jeugdbondsman 2021

Kinderombudsman & Jeugdbondsman, *Wie geeft mij(n) zak- en kleedgeld?, Problemen bij de vergoeding van zak- en kleedgeld voor kinderen met een OTS of voogdijmaatregel in een residentiële jeugdhulpinstelling*, Den Haag: Publicatie van Jeugdbondsman 2021.

Kinderombudsman 2017 (a)

Kinderombudsman, *Nederlandse Kinderen Ontkoppeld*, Den Haag: Publicatie van Kinderombudsman 2017.

Kinderombudsman, 'Brochure Het Beste Besluit', versie maart 2022,

<https://www.kinderombudsman.nl/brochure-het-beste-besluit>.

Kinderombudsman 2017 (b)

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

Kinderombudsman 2021

Kinderombudsman, *Nog steeds geen kleedgeld, Onderzoek naar het niet ontvangen van kleedgeld tijdens verblijf in een residentiële instelling*, Den Haag: Publicatie van Kinderombudsman 2021.

Klosse en Vonk 2020

S. Klosse en G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch, 2020, p. 257-258.

Langford & Khaliq 2015

M. Langford & U. Khaliq, "Art. 26 The Right to Social Security" in John Tobin (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Meuwese, Blaak & Kaandorp (eds.) 2005

S. Meuwese, M. Blaak & M. Kaandorp (eds.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2005.

Minderhoud 2022

P.E. Minderhoud *Het doorgeslagen koppelingsbeginsel*, oratie Universiteit Utrecht (2022, januari 26).

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2023 (a)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse gemeenten, Jeugdzorg Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, *Handreiking Zak- en kleedgeld*, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse gemeenten, Jeugdzorg Nederland en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland 2023.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2023 (b)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VNG, Jeugdzorg Nederland, NVP, *Handreiking Tarifiering en Inkoop Pleegzorg*, VNG, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jeugdzorg Nederland, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2023.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport e.a. 2016

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VNG, Jeugdzorg Nederland, NVP, *Bijzondere kosten Jeugdbescherming*, VNG, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Jeugdzorg Nederland, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

Nederlands Jeugdinstuut 2023

Nederlands Jeugdinstuut, 'Cijfers over armoede in gezinnen', <https://www.nji.nl/cijfers/armoede-gezinnen>, 9 november 2023.

Nissen & Sportel 2021

E. Nissen & I.D.A. Sportel, *Jeugd(beschermings)recht en Vreemdelingenrecht Een juridisch-empirische analyse*, Den Haag: WODC 2021.

OHCHR 2007

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child. Volume II*, New York and Geneva: United Nations 2007.

Ruitenbergh 2003

G.C.A.M. Ruitenbergh, *Het Internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse Rechtspraak*, Amsterdam: SWP 2003.

Save the Children 2021

Save the Children, 'Niet Ouders, Maar Kinderen Moeten Direct Aanspraak Kunnen Maken op Kinderbijslag', <https://www.savethechildren.nl/Actueel/Nieuws/2021/Niet-ouders-maar-kinderen-moeten-direct-aanspr-1>, dinsdag 8 juni 2021.

Talman, Hippert & Engelen 2022

J. Talman, N. Hippert & M. Engelen 2022, *Doeltreffendheid van de wezenuitkering: Onderzoek naar de bestaanszekerheid van wezen in Nederland en de rol van de wezenuitkering daarin*, Leiden: De Beleidsonderzoekers 2022.

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2008

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 19: The Right to Social Security (art. 9)* (UN doc. E/C.12/GC/19, 4 February 2008).

United Nations Committee on the Rights of the Child 1991

United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Guidelines Regarding the Form and Content of Initial Reports to be Submitted by States Parties Under Article 44, paragraph 1a, of the Convention* (UN doc. CRC/C/5, 30 October 1991).

United Nations Committee on the Rights of the Child 1997

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Initial reports of States parties due in 1997. Addendum: The Netherlands 15 May 1997* (UN doc. CRC/C/51/Add.1, 24 July 1997).

United Nations Committee on the Rights of the Child 1999

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations 1999* (UN Doc. 1C/C/15/Add.114, 26 October 1999).

United Nations Committee on the Rights of the Child 2004

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations 2004* (UN Doc. CRC/C/15/Add.227, 26 February 2004).

United Nations Committee on the Rights of the Child 2009

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations 2009* (UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 March 2009).

United Nations Committee on the Rights of the Child 2015 (a)

Treaty-specific Guidelines regarding the Form and Content of Periodic Reports to be Submitted by States Parties under Article 44, Paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child (UN doc. CRC/C/58/Rev.3, 3 March 2015).

United Nations Committee on the Rights of the Child 2015 (b)

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations 2015* (UN Doc. CRC/C/NLD/CO/4, 8 June 2015).

United Nations Committee on the Rights of the Child 2022

United Nations Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations 2022* (UN Doc. CRC/C/NLD/CO/5-6, 9 March 2022).

United Nations Treaty Collection

United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, chapter IV, "Human Rights", item 11, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=en.

Vandenhole 2007

W. Vandenhole, "Article 26: The Right to Benefit from Social Security" in André Alen and others (eds), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007.

Vlemminx & Meuwese

F.M.C. Vlemminx en Anne Meuwese, "Artikel 94 - Verdrag boven Wet: Wetenschappelijk Commentaar", *Nederlandse Rechtsstaat: Over Grondwet en Rechtstaat* (online), <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-5-wetgeving-en-bestuur/artikel-94-verdrag-boven-wet/>.

VNG 2023

VNG, *Uitvoeringstoets Participatiewet in Balans*, Den Haag: VNG Realisatie 2023.

VNG, Jeugdzorg Nederland, VGN en GGZ Nederland 2017

VNG, Jeugdzorg Nederland, VGN en GGZ, *Handreiking Zak- en kleedgeld voor kinderen met een maatregel voor jeugdbescherming*, VNG, Jeugdzorg Nederland, VGN en GGZ 2017.

De Wildt, Jonker, Loon-Dikkers & Lünemann 2021

R. de Wildt, M. Jonker, L. van Loon-Dikkers, K. Lünemann, *Het Nederlandse Voorbehoud op artikel 26 IVRK: Kinderen Missen Zelfstandig Recht op Sociale Zekerheid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2021.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1957/58, 4953, nr. 3.

Kamerstukken II 1991/92, 22318, nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 22 855 (R 1451), nr. 3.

Kamerstukken II 1993/94, 22855, nr. 6.

Kamerstukken II 1994/95, 22060, nr. 5, p. 2; nr. 8, p. 6 en nr. 13.

Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3.
Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, par. 4.
Kamerstukken II 2006/07, 31001 nr. 17.
Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3, p. 127.
Kamerstukken II 2020-21, 26 448, nr. 654.
Kamerstukken II 2021/22, 26448 en 26150, nr. 654, nr. 665
Kamerstukken II 2021/22, Aanhangsel 3056.

Rechtspraak

Rb. Middelburg 28 februari 2001, ECLI:NL:RBMID:2001:AB3347.
Rb. 's-Gravenhage 16 oktober 2002, ECLI:NL:RBSGR:2002:AF1018.
CRvB 17 december 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AR8486.
CRvB 7 januari 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AS2802.
CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468.
CRvB 14 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT8038.
CRvB 5 juli 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT9963.
CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.
CRvB 9 oktober 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY9940.
CRvB 29 mei 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA6523.
HR 30 november 2007, ECLI:NL:2007:BA8447.
CRvB 7 mei 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI3723.
CRvB 14 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN1274.
CRvB 20 juli 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN3318.
CRvB 27 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ6492.
CRvB 17 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:71.
CRvB 29 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1098.
CRvB 7 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4021.
CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600.
ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3468.
ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:180.
CRvB 9 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:910.
CRvB 25 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1212.
CRvB 29 juli 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1779.