

Het Nederlands voorbehoud op artikel 26 IVRK

Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid



Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid

Het Nederlands voorbehoud op artikel 26 IVRK

Auteurs

Roos de Wildt

Merel Jonker

Liselotte van Loon-Dikkers

Katinka Lünemann

Utrecht, april 2021

Inhoud

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

6 Samenvattende conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COLOFON

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

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

ISBN 978-94-6409-078-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2021.

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

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