

Een praktijkgericht juridisch onderzoek over het inkomensprobleem van minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit, die een ouder hebben zonder verblijfsstatus en hierdoor opgroeien in armoede.



Auteur:	Zeynep Uzun
Studentnummer:	307984
Studieonderdeel:	Bachelor scriptie
Onderwijsinstelling:	Hanzehogeschool te Groningen
Opleiding:	Sociaal Juridische Dienstverlening
Onderzoeksdocent:	Pascal Kamphuis
Opdrachtgever:	Stichting WIJ Groningen, afdeling WIJ Korrewegwijk
Praktijkbegeleider:	Gaby Berken
Datum:	Juni 2022
Plaats:	Delfzijl

Een praktijkgericht juridisch onderzoek over het inkomensprobleem van minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit, die een ouder hebben zonder verblijfsstatus en hierdoor opgroeien in armoede.

Auteur:	Zeynep Uzun
Studentnummer:	307984
Studieonderdeel:	Bachelor scriptie
Onderwijsinstelling:	Hanzehogeschool te Groningen
Opleiding:	Sociaal Juridische Dienstverlening
Onderzoeksdocent:	Pascal Kamphuis
Opdrachtgever:	Stichting WIJ Groningen, afdeling WIJ Korrewegwijk
Praktijkbegeleider:	Gaby Berken
Datum:	Juni 2022
Plaats:	Delfzijl



Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Stichting WIJ Groningen, afdeling WIJ Korrewegwijk en onder begeleiding van generalist mevrouw Gaby Berken. De aanleiding van dit onderzoek is het inkomensprobleem van legale minderjarige kinderen, die met een ouder zonder verblijfsstatus opgroeien in armoede. De doelgroep wordt in dit onderzoek verder gedefinieerd als kwetsbare kinderen. In Nederland zijn de sociale voorzieningen gekoppeld aan rechtmatig verblijf. Doordat een of twee ouder(s) in deze gezinnen geen geldige verblijfsstatus hebben ontstaat er een inkomensprobleem. Bij de WIJ-teams zijn er gezinnen in beeld die kampen met deze problematiek. Het vergt veel tijd om deze casussen op te lossen, omdat er bij de medewerkers vrij weinig kennis beschikbaar is over de juridische positie van deze groep met het oog op aanspraken op sociale voorzieningen. Daarnaast kan een WIJ-medewerker niet toetsen of er door de gemeente Groningen rechtmatig wordt gehandeld ten aanzien van het verstrekken van een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet (hierna: Pw). Binnen de gemeente Groningen heeft dit onderzoek specifiek betrekking op de afdeling Sociale Zaken en Werk (hierna: SoZaWe). Daar worden immers de aanvragen voor bijstandsuitkeringen in behandeling genomen. Doordat er vrij weinig kennis beschikbaar is weet de WIJ-medewerker niet hoe men deze groep het beste kan bijstaan, en (een helder) antwoord vanuit de gemeente krijgt men vaak niet.

Het doel van dit onderzoek is aanbevelingen doen aan de WIJ-teams van de gemeente Groningen over de eventuele aanpassing van de werkwijze, ten aanzien van de wijze waarop kwetsbare kinderen worden bijgestaan bij hun inkomensprobleem. Hierbij wordt er vooral gekeken naar hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Pw. Tevens wordt er getoetst of de werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen conform de wet- en regelgeving is. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de werkwijze van de gemeente Groningen en de WIJ-teams ten aanzien van de begeleiding van minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus en hun ouders conform het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is er eerst literatuuronderzoek verricht. Vervolgens is er praktijkonderzoek verricht. Het was niet mogelijk om dossieronderzoek te verrichten, omdat het computersysteem van het WIJ-team deze doelgroep niet (juist) kon opsporen. Er is daarom gekozen om interviews af te nemen. Tijdens de interviews is er onderzocht wat de huidige werkwijze is van de WIJ-teams ten aanzien van de begeleiding bij het inkomensgedeelte van kwetsbare kinderen. Tevens is er onderzocht wat de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen is ten aanzien van het verstrekken van een bijstandsuitkering op grond van de Pw aan kwetsbare kinderen.

Bij het literatuuronderzoek is voornamelijk de wet- en regelgeving rondom het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en de Pw geraadpleegd. In het IVRK staan belangrijke kinderrechten op internationaal niveau beschreven. De Pw richt zich voornamelijk op het inkomensgedeelte. In het literatuuronderzoek is o.a. naar voren gekomen dat elk kind recht heeft een toereikende levensstandaard waarmee het kind zich goed kan ontwikkelen. Een basis levensstandaard is in ieder geval: voeding, kleding en onderdak. Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van een toereikende levensstandaard aan hun kinderen. De overheid heeft de plicht om ouders hierbij te ondersteunen indien dat nodig is. Doordat ouders van kwetsbare kinderen geen inkomen hebben kunnen zij als ouder niet voldoen aan hun onderhoudsplicht. Hierdoor heeft de gemeente de plicht om deze gezinnen hierbij te helpen.

Ook is er uit literatuuronderzoek naar voren gekomen dat kwetsbare kinderen mogelijk recht kunnen hebben op een bijstandsuitkering op grond van de Pw. Dit vindt zijn wettelijke grondslag in art. 16 lid 1 Pw en op basis van het IVRK. Een voorwaarde om hiervoor in aanmerking te komen is dat er sprake moet zijn van zeer dringende redenen. Tevens mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. Indien er aan de voorwaarden wordt voldaan, dan kan het minderjarige kind zelfstandig aanspraak maken op een bijstandsuitkering. In beginsel wordt de norm gehanteerd van alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. Het kind krijgt dit bedrag om niet te hoeven sterven. Vervolgens kan de bijstandsuitkering op grond van art. 18 lid 1 Pw worden aangevuld. Er dient hierbij maatwerk te worden verricht door rekening te houden met de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind. Dit dient per geval op individuele basis te worden beoordeeld.

Ook is er in dit onderzoek onderzocht of ouders die in afwachting zijn op een verblijfsvergunning aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. Het gaat dan specifiek om ouders met een zorgtaak voor het kind die bij de IND een aanvraag hebben ingediend om via het kind een afgeleid verblijfsrecht te krijgen. Dit wordt ook wel de Chavez-Vilchez situatie genoemd. Bij het literatuuronderzoek is er naar voren gekomen dat de gemeente Groningen op grond van het Chavez-Vilchez arrest de plicht heeft om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder zonder verblijfsdocument met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Hierbij gaat het belang van het kind voor het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling.

In het praktijkgedeelte zijn er verschillen naar voren gekomen tussen de wet- en regelgeving en de huidige werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen. Er kan worden geconcludeerd dat de werkwijze van de WIJ-teams niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Dit houdt in: het aanvragen van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. Daarnaast is het onduidelijk of de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw en het IVRK. Dit houdt in het verstrekken van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. De reden hiervan is dat de respondent van de gemeente Groningen twee tegenstrijdige antwoorden heeft verstrekt met betrekking tot deze wettelijke eis. In het praktijkgedeelte is tevens de werkwijze onderzocht van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen omtrent het aanvragen en verstrekken van een bijstandsuitkering aan ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, oftewel de Chavez-Vilchez situatie. Er kan geconcludeerd worden dat de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen niet overeenkomt met het Chavez-Vilchez arrest. Het verschilt met de wettelijke richtlijn, omdat de respondent van de gemeente Groningen tijdens het interview heeft aangegeven dat ouders die zich in deze situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Ook komt de werkwijze van de WIJ-teams niet overeen met het arrest. De respondenten vragen de bijstandsuitkering pas aan nadat de aanvraag voor een verblijfsvergunning is toegekend.

Aan de WIJ-teams zijn meerdere aanbevelingen gedaan om de huidige werkwijze van de WIJ-teams aan te passen omtrent de begeleiding van kwetsbare kinderen bij het inkomensgedeelte. Hierbij gaat het specifiek om de situatie waarbij er sprake is van een alleenstaande ouder met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. Indien WIJ-medewerkers begeleiding bieden aan deze doelgroep, dan kunnen zij een bijstandsuitkering aanvragen op grond van art. 16 lid 1 Pw, indien er sprake is van zeer dringende redenen. Hierbij geldt wel dat er sprake moet zijn van een acute (financiële) noodsituatie. Ook mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening.

Daarnaast dient ook de werkwijze van de WIJ-teams aangepast te worden als er sprake is van een alleenstaande ouder die in afwachting is van een verblijfsvergunning. De WIJ-medewerkers dienen de bijstandsuitkering voor gezinnen die zich in een Chavez-Vilchez situatie bevinden eerder aan te vragen als er sprake is van een acute noodsituatie. Het gaat hierbij specifiek om alleenstaande ouders met een zorgtaak voor het kind en die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Deze ouders hebben bij de IND een aanvraag ingediend om een afgeleid verblijfsrecht te krijgen via het kind. De WIJ-medewerkers dienen de bijstandsuitkering bij zo'n dergelijke situatie aan te vragen op het moment dat er een aanvraag is ingediend bij de IND. Wel geldt als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. De gemeente Groningen kan de bijstandsuitkering hierbij verstrekken naar de norm van een alleenstaande ouder. Dit mag eventueel verstrekt worden via het BSN-nummer van het kind.

Tenslotte kan worden geconcludeerd dat de huidige werkwijze met betrekking tot het aanvragen van een maatwerkvoorziening bij de begeleiding van gezinnen met twee ouders met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit, waarvan alleen één ouder een geldige verblijfsstatus heeft, kan worden voortgezet. Bij de huidige werkwijze van de WIJ-teams vragen de medewerkers voor het financiële gedeelte van deze gezinnen een maatwerkvoorziening aan. Uit de conclusie is gebleken dat de werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen conform de wettelijke eis van art. 18 lid 1 Pw is. De WIJ-medewerkers kunnen daarom de werkwijze voor het aanvragen van een maatwerkvoorziening voortzetten.

Voorwoord

Voor u ligt het afstudeeronderzoek omtrent het inkomensprobleem van legale minderjarige kinderen, die met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus opgroeien in armoede. Het onderzoek is geschreven ter afronding van mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool te Groningen. De opdrachtgever is Stichting WIJ Groningen, afdeling WIJ Korrewegwijk en onder begeleiding van generalist mevrouw Gaby Berken. In 2016 ben ik voor de duur van 7 maanden als stagiaire werkzaam geweest bij WIJ Korrewegwijk. Na het afronden van mijn stageperiode ben ik tot het besluit gekomen om mijn afstudeeronderzoek tevens bij WIJ Korrewegwijk uit te voeren. Na overleg te hebben gehad met mijn opdrachtgever mevrouw Gaby Berken ben ik mij gaan verdiepen in de financiële problematiek van de doelgroep waar dit onderzoek zich op richt. Door de nijpende situatie van deze kwetsbare groep is mijn voorkeur uitgegaan naar dit onderzoeksonderwerp.

Ik wil deze gelegenheid gebruiken om een aantal personen te bedanken. Het zijn personen die mij ondersteunt en geholpen hebben tijdens mijn afstudeerperiode. Allereerst wil ik mevrouw Gaby Berken ontzettend veel bedanken. Dit voor de mogelijkheid die ik van haar heb gekregen om dit onderzoek te mogen uitvoeren. Ondanks dat ze het ontzettend druk heeft, staat ze er altijd klaar voor om studenten te ondersteunen en te begeleiden. Dit is een bewonderenswaardige eigenschap waar ik veel waardering voor heb. Daarnaast wil ik ook de heer Marc Dankbaar, docent aan de Hanzehogeschool, heel erg bedanken. Ik heb samen met deze docent mijn onderzoeksvoorstel geschreven. Het was een fijne, maar ook een leerzame periode. Na het schrijven van mijn onderzoeksvoorstel heb ik begeleiding gekregen van een andere docent, dat was de heer Pascal Kamphuis. Ik wil deze gelegenheid ook gebruiken om de heer Pascal Kamphuis te bedanken. Het is een vakbekwame docent waar ik als student veel van heb kunnen leren. Bedankt voor de fijne en leerzame begeleiding. In de laatste periode van mijn opleiding heb ik ook ondersteuning gehad van de studentendecaan mevrouw Miriam Wolters. Bij deze wil ik haar bedanken voor de morele steun en het laatste zetje dat ik van haar heb gekregen. Tenslotte wil ik ook alle respondenten bedanken voor de deelname aan dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier.

Zeynep Uzun

Delfzijl, juni 2022

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	8
1.1 De organisatie	8
1.2 Probleembeschrijving	8
1.3 Doelstelling	10
1.4 Centrale onderzoeksvraag.....	11
1.5 Deelvragen	11
1.5.1 Theoretische deelvragen	11
1.5.2 Praktische deelvragen	11
1.5.3 Analyserende deelvragen	11
1.6 De juridische component van het onderzoek	12
1.7 Eerder onderzoek.....	13
1.8 Leeswijzer.....	14
Hoofdstuk 2 Methodologische verantwoording	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 Theorie	15
2.2.1 Wet- en regelgeving.....	15
2.2.2 Jurisprudentie	16
2.2.3 Juridische literatuur	17
2.3 Praktijk	17
2.3.1 Interviewmethode	17
2.3.2 Respondenten.....	18
2.3.3 Inhoud vragenlijst	18
2.4 Kwaliteiten en beperkingen	19
2.4.1 Kwaliteit	19
2.4.2 Beperking	19
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 De plicht om het belang van het kind voorop te stellen op grond van het IVRK	21
3.3 De plicht om een toereikende levensstandaard te verwezenlijken	23
3.4 De plicht om sociale voorzieningen te verschaffen	24
3.5 Bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet	24
3.6 Rechthebbenden.....	25
3.7 Rechtmatig verblijf in Nederland	25
3.8 De Koppelingswet.....	25
3.9 Specifieke gezinnen en de gevolgen van de Koppelingswet	26
3.10 De onderhoudsplicht van de ouders	27
3.11 Voorbehoud op artikel 26 IVRK.....	27
3.12 De bevoegdheid van de gemeente omtrent de bijstandsuitkering	28
3.13 Verplichtingen van de gemeente Groningen om op basis van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan alleenstaande ouders	31
3.14 Verplichtingen van de gemeente Groningen om op grond van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan een gezin met twee ouders	31

3.15 De plicht van de gemeente om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder die in afwachting is van een verblijfsvergunning	31
3.16 Conclusie en onderzoekspunten	32
Hoofdstuk 4 Resultaten van het praktijkonderzoek.....	36
4.1 Inleiding.....	36
4.2 Toereikende levensstandaard, oftewel basisvoorzieningen aan kinderen	36
4.3 Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet.....	37
4.4 De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet.....	38
4.5 Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest	40
4.6 Overige aanvullende informatie naar aanleiding van de interviews.....	40
4.7 Conclusie	41
Hoofdstuk 5 Analyse	43
5.1 Inleiding.....	43
5.2 Toereikende levensstandaard, oftewel basisvoorzieningen aan kinderen	43
5.3 Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet.....	44
5.4 De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet.....	45
5.5 Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest	46
5.6 Conclusie	47
Hoofdstuk 6 Conclusie	50
Hoofdstuk 7 Aanbevelingen	53
Lijst van veel voorkomende afkortingen en definities	55
Bronnenlijst.....	56
Bijlage.....	60
Bijlage 1 interviewvragen gemeente Groningen	60
Bijlage 2 interviewvragen WIJ-teams.....	64

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van dit onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 1.1 de afstudeerorganisatie kort beschreven. In paragraaf 1.2 wordt de probleembeschrijving van dit onderzoek behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 ingegaan op de doelstelling van het onderzoek. Daarna wordt in paragraaf 1.4 de centrale onderzoeksvraag beschreven. In paragraaf 1.5 worden de deelvragen geformuleerd. Het zijn deelvragen die gericht zijn op de theorie, praktijk en analyse. Vervolgens wordt in paragraaf 1.6 de juridische component van het onderzoek beschreven. Daarna wordt er in paragraaf 1.7 ingegaan op eerdere onderzoeken die betrekking hebben op dit onderzoek. Tenslotte wordt het hoofdstuk afgesloten in paragraaf 1.8 met een leeswijzer.

1.1 De organisatie

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Stichting WIJ Groningen, afdeling WIJ Korrewegwijk en onder begeleiding van generalist mevrouw G. Berken. Deze stichting voert taken uit in opdracht van de gemeente Groningen met betrekking tot de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en samenlevingsopbouw.¹ In de gemeente Groningen zijn er in totaal 13 WIJ-teams werkzaam. De medewerkers hebben verschillende expertises en specialisaties. De WIJ-teams ondersteunen de bewoners om zelfredzamer te worden. Iedereen in de wijk kan bij WIJ terecht voor ondersteuning, zorg, ontmoeting en activiteiten.² Het kunnen bijvoorbeeld vragen zijn omtrent schuldhulpverlening, het aanvragen van een uitkering of andere financiële hulpvragen. Wanneer een bewoner op deze gebieden er zelf niet uitkomt, dan kan die het WIJ-team benaderen voor ondersteuning. De medewerkers binnen het WIJ-team worden als generalist ingezet. Dit houdt in dat zij zich in principe met alle problematieken bezig kunnen houden die voorkomen in de wijk. Er wordt rekening gehouden met de specialisaties door bijvoorbeeld een bewoner met een psychiatrische aandoening een contactpersoon te geven die als achtergrond de psychiatrie heeft en krijgt een bewoner met een juridisch probleem de sociaal raadsman of -vrouw als contactpersoon. Voor de doelgroep waar dit onderzoek zich op richt heeft het WIJ-team Korrewegwijk medewerkers die gespecialiseerd zijn in het jeugdrecht en één medewerker die gespecialiseerd is in het vreemdelingenrecht.

Het WIJ-team werkt vaak met bewoners die meerdere problemen hebben, zoals op het gebied van: financiën (schuldhulpverlening), opvoedingsproblemen, huisvesting en dergelijke. De Korrewegwijk is een multiculturele wijk. Hierdoor wordt het WIJ-team Korrewegwijk ook vaak benaderd door bewoners met een migratieachtergrond. De vragen van deze populatie hebben vaak betrekking op verblijfsdocumenten, inburgering, integreren in Nederland enz.

1.2 Probleembeschrijving

Bij de WIJ-teams zijn er verschillende gezinnen in beeld waarvan een van de ouders illegaal in Nederland verblijft terwijl de minderjarige kinderen legaal zijn. Doordat een van de ouders illegaal is heeft het gezin geen recht op sociale voorzieningen. De kinderen moeten daardoor in armoede leven. Tot deze populatie kunnen ook ouders behoren die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Het gaat dan specifiek om verzorgende ouders met een legale kind. Deze ouders kunnen bij de IND een aanvraag indienen om een afgeleid verblijfsrecht te krijgen via het kind. Een belangrijk gemeenschappelijk aspect uit de casussen is het inkomensprobleem waarmee gezinnen met een ouder zonder verblijfsstatus te maken hebben. Dit inkomensprobleem wordt veroorzaakt door het koppelingsbeginsel in de Pw.³ In Nederland kan er normaal gesproken aanspraak worden gemaakt op allerlei sociale voorzieningen. Maar ouders zonder verblijfsstatus zijn hiervan

¹ WIJ.Groningen.nl, (laatst geraadpleegd op 28 mei 2022)

² WIJ.Groningen.nl, (laatst geraadpleegd op 21 mei 2022)

³ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

uitgesloten. Het koppelingsbeginsel is (onder meer) verwerkt in art. 11 van de Pw, waardoor ouders zonder verblijfsstatus, uitgesloten zijn van het recht op een bijstandsuitkering.⁴

In de praktijk zijn er twee situaties met betrekking tot deze doelgroep denkbaar:

1. Kinderen met twee ouders waarvan er een geen verblijfsstatus heeft. In deze situatie wordt de bijstandsuitkering gehalveerd.
2. Kinderen met een alleenstaande ouder die geen verblijfsstatus heeft. In deze situatie krijgt het gezin geen bijstandsuitkering.⁵

Het gevolg hiervan is dat een ouder niet kan voorzien in de basisbehoeften van de kinderen en dat de kinderen daardoor in armoede moeten leven. Hierdoor kunnen de ouders niet voldoen aan hun onderhoudsplicht die voortvloeit uit titel 17 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).

Wij-Korrewegwijk heeft jaarlijks vier of vijf vraagstukken van gezinnen waarvan één van de ouders illegaal in Nederland verblijft terwijl hun minderjarige kinderen legaal zijn. In principe is dit een kleine groep, maar het inkomensgedeelte is bij deze vraagstukken complex omdat de ouders uitgesloten zijn van sociale voorzieningen. Voor de WIJ-medewerkers kost deze groep veel tijd een aandacht. Dat komt omdat er vrij weinig kennis beschikbaar is bij de medewerkers over de juridische positie van deze groep met het oog op aanspraken op sociale voorzieningen. Daarnaast kan een WIJ-medewerker niet toetsen of er door de gemeente rechtmatig wordt gehandeld. De WIJ-medewerker weet daarom niet hoe men deze groep het beste kan bijstaan, en (een helder) antwoord vanuit de gemeente krijgt men vaak niet. Dat is dan ook de beleidsrelevantie van dit onderzoek. In dit onderzoek kan bijstaan worden gedefinieerd als het bieden van begeleiding aan deze gezinnen bij problemen met het inkomensgedeelte zodat in de basisbehoeften kan worden voorzien. Hierbij gaat het erom dat deze gezinnen bijvoorbeeld voldoende geld hebben om hun woonkosten, voedsel, kleding en overige noodzakelijke kosten te kunnen betalen. Het WIJ-team wil daarom graag weten of gezinnen met minderjarige kinderen, die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus, aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering op grond van de Pw. Bovendien wil men weten of de werkwijze van de WIJ-medewerkers wel conform wet- en regelgeving is. Daarnaast wil het WIJ-team graag weten wat de uitvoeringspraktijk is van de gemeente Groningen omtrent het al dan niet toekennen van een bijstandsuitkering aan deze doelgroep. Binnen de gemeente Groningen heeft dit specifiek betrekking op de afdeling SoZaWe. Deze afdeling is namelijk gericht op de afhandeling van aanvragen voor een bijstandsuitkering. Daarnaast spelen in dit onderzoek verschillende actoren een rol. De gemeente is een actor, Wij-team Korrewegwijk is een actor en de kwetsbare kinderen en hun ouders zijn ook een actor. Dit onderzoek bevindt zich in de diagnostische fase van de interventiecyclus. Er is al inzicht verkregen in de achtergronden en oorzaken van het probleem. In art. 11 van de Pw is (onder meer) het koppelingsbeginsel verwerkt, waardoor ouders zonder verblijfsstatus uitgesloten zijn van het recht op een bijstandsuitkering.⁶ Hieruit is af te leiden dat dit wetsartikel onder andere (financiële) gevolgen heeft voor minderjarige legale kinderen met illegale ouder(s). Dit onderzoek gaat zich daarom richten in hoeverre de WIJ-teams hun hulpverlening aan minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met één of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus en hun ouders kunnen aanpassen, zodat die kinderen een grotere kans hebben op een bijstandsuitkering.

De gemeente Groningen heeft geen beleidsregels opgesteld ten aanzien van een bijstandsuitkering aan gezinnen met minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met één of twee ouder(s) zonder

⁴ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 27

⁵ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

⁶ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 27

verblijfsstatus. In dit onderzoek wordt beoogd om inzicht te verkrijgen in de huidige wet- en regelgeving rondom het IVRK en de Pw. In het IVRK zijn belangrijke kinderrechten beschreven en de Pw richt zich op het inkomensgedeelte, oftewel de bijstandsuitkering.

De gemeente Groningen en de WIJ-teams hebben ieder een afzonderlijke functie. Binnen dit onderzoek is de functie van de gemeente Groningen dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Pw. In art. 7 lid 1 sub b Pw staat dat het college van Burgemeester en Wethouders een rol heeft bij het verstrekken van een bijstandsuitkering.⁷ De WIJ-teams zijn onderdeel van de gemeente en hebben als functie: basisondersteuning bieden in het sociaal domein aan alle inwoners.⁸ Het zijn dus twee afzonderlijke functies van elkaar.

In 2017 heeft de Kinderombudsman in samenwerking met de gemeentelijke Kinderombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam een onderzoek verricht dat over armoede gaat van Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning, genaamd: 'Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt'. Het onderzoek heeft betrekking op kinderen die zelf wel de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning hebben, maar hun moeder of vader heeft dat niet. Het gevolg hiervan is dat gezinnen inkomsten (sociale voorzieningen) mislopen. In het onderzoeksrapport worden de kinderen die zich in deze situatie bevinden als kwetsbare kinderen gedefinieerd. Het gaat dan om Nederlandse kinderen die opgroeien in gezinnen met een vader of moeder zonder verblijfsvergunning. Dit onderzoek zal zich in navolging van het onderzoek van de Kinderombudsman richten op die kwetsbare kinderen, maar dan specifiek binnen de gemeente Groningen. Centraal staan dus minderjarige kinderen die ingeschreven staan in de gemeente Groningen, waarvan een van de ouders of beide ouders geen Nederlandse nationaliteit hebben en ook geen Nederlandse verblijfsstatus hebben. En die daardoor geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen.

1.3 Doelstelling

Het doen van aanbevelingen aan de WIJ-teams van de gemeente Groningen over de eventuele aanpassing van de werkwijze, ten aanzien van de wijze waarop zij minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus en hun ouders, bijstaan bij hun inkomensprobleem in verband met hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet, zodat dit conform de wet- en regelgeving is.

Door inzicht te verwerven in de rechten en plichten van de gemeente Groningen ten aanzien van kwetsbare kinderen bij hun inkomensprobleem in verband met hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet. Dit door enerzijds inzicht te krijgen in de huidige wet- en regelgeving rondom het IVRK, de Participatiewet en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen ter zake van het recht op een bijstandsuitkering voor deze kwetsbare kinderen. En anderzijds door inzicht te krijgen in de werkwijze van het WIJ-team ten aanzien van deze kwetsbare kinderen en hun inkomensprobleem in verband met hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet, door middel van interviews met professionals van de gemeente Groningen en de WIJ-teams die werken met deze doelgroep.

⁷ Art. 7 lid 1 sub b Participatiewet

⁸ Wijki.nl, (laatst geraadpleegd op 22 mei 2022)

1.4 Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre is de werkwijze van de gemeente Groningen en de WIJ-teams ten aanzien van de begeleiding van minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus en hun ouders conform het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering?

1.5 Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag juist te kunnen beantwoorden zijn er deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie onderdelen: theorie, praktijk en analyse.

1.5.1 Theoretische deelvragen

1. Welke rechten en plichten heeft de gemeente Groningen ten opzichte van minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouders zonder verblijfsvergunning op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), de Participatiewet, alsmede op grond van gemeentelijke verordeningen, jurisprudentie en literatuur?

1.5.2 Praktische deelvragen

2. Wat is de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen omtrent het al dan niet toekennen van een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet aan (gezinsleden van) gezinnen waar sprake is van minderjarige kinderen met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning die opgroeien in armoede?
3. Op welke wijze staat het WIJ-team deze groep kwetsbare kinderen met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning die opgroeien in armoede bij in hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet?

1.5.3 Analyserende deelvragen

4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de rechten en plichten van de gemeente Groningen ten aanzien van deze kwetsbare kinderen (minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning) in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering en anderzijds de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen ten aanzien van deze groep kwetsbare kinderen?
5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de rechten en plichten van de gemeente Groningen ten aanzien van deze kwetsbare kinderen (minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning) in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering en anderzijds de wijze waarop de WIJ-teams deze groep kwetsbare kinderen die opgroeien in armoede bijstaan bij hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet?

1.6 De juridische component van het onderzoek

In deze paragraaf worden juridische bronnen benoemd die van belang zijn voor dit onderzoek. De belangrijkste juridische bron is het IVRK, omdat hierin belangrijke kinderrechten beschreven zijn op internationaal niveau. Het IVRK heeft een hoge status binnen het Internationale recht, omdat het ondertekend is door bijna alle landen van de wereld.⁹ Voor Nederland trad het IVRK in 1995 in werking.¹⁰ Dit heeft tot gevolg dat de regering van Nederland sindsdien internationaal en juridisch verplicht is om zich aan dit verdrag te houden. Ook is de Vreemdelingenwet van belang, omdat de ouders van kinderen waar dit onderzoek zich op richt geen verblijfsstatus hebben. Daarnaast is ook de Koppelingswet van belang, omdat hierin beschreven is dat sociale voorzieningen gekoppeld zijn aan het hebben van rechtmatig verblijf. Tevens is titel 17 van boek 1 van het BW van belang, omdat hierin de onderhoudsplicht van ouders is beschreven. Tenslotte is ook de Pw van belang, omdat dit onderzoek zich richt op hun inkomensprobleem en de bijstandsuitkering op grond van de Pw.

Bovendien is jurisprudentie van belang in dit onderzoek. Een voorbeeld daarvan is dat er verschillende jurisprudentie is waarin geoordeeld is dat minderjarige kinderen, ondanks dat hun ouders geen verblijfsstatus hebben, toch in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering of andere sociale voorzieningen.¹¹ Tevens is er ook jurisprudentie waarin geoordeeld is dat het belang van het kind voor het belang van de gemeente gaat. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling.¹²

Daarnaast is er voor dit onderzoek ook juridische vakliteratuur van belang. Een voorbeeld daarvan is het Handboek Internationaal Jeugdrecht, omdat hierin uitvoerig wordt ingegaan op de inhoud en betekenissen van de artikelen van het IVRK. In deze vakliteratuur komt tevens de Nederlandse wetgeving en jurisprudentie aan bod.¹³ De Bijstand in de Praktijk is andere juridische vakliteratuur die van belang is. Hierin worden alle onderwerpen behandeld van de Pw.¹⁴

Tevens zijn er diverse juridische vaktijdschriften die van belang zijn voor dit onderzoek. Het tijdschrift genaamd: 'Scheurtjes in de Koppelingswet' is relevant. In dit tijdschrift wordt er uitvoerig ingegaan op de Koppelingswet en op sociale voorzieningen aan niet rechthebbende ouders en kinderen.¹⁵ Het vaktijdschrift genaamd: 'Peuters als bijstandsgerechtigde' is hierbij ook relevant. Hierin wordt er ingegaan op rechtspraak en wet- en regelgeving rondom het inkomensprobleem van minderjarige (legale) kinderen, met ouder(s) zonder verblijfsstatus. Tevens wordt er jurisprudentie benoemd waarin verschillende gemeenten aan deze doelgroep een bijstandsuitkering hebben moeten verstrekken.¹⁶

Tenslotte zijn er ook Memorie van Toelichtingen en kamerstukken die relevant zijn voor dit onderzoek. Allereerst is de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij de Goedkeuringswet van het IVRK relevant. Dit mede om het belang van het kind dat voortvloeit op grond van het IVRK juist te kunnen interpreteren.¹⁷ Ook is de MvT relevant die betrekking heeft op de invoering van de Koppelingswet. Hierin wordt namelijk de doelstelling van de Koppelingswet benoemd.¹⁸ Tevens is er een relevante kamerbrief die binnen dit onderzoek als juridische bron van belang is. De kamerbrief heeft betrekking op de situatie van minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit, met

⁹ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 6

¹⁰ Defenceforchildren.com, (laatst geraadpleegd op 2 september 2019)

¹¹ CRvB, 24 januari 2006, ECLI: NL:CRVB: 2006: AV0197

¹² CRvB, 30 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2423

¹³ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013

¹⁴ De Boer, Heesen & Ros 2021

¹⁵ Minderhoud, *NTM/NJCM-bulletin 2012*

¹⁶ Forder, *NTM/NJCM-bulletin 2013*

¹⁷ *Kamerstukken II*, 1992/93, 22855, nr. 3

¹⁸ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 233, nr. 3, p. 1-2.

ouder(s) zonder verblijfsstatus. Deze groep kinderen en hun ouders zijn de dupe van de gevolgen van de Koppelingswet.¹⁹

1.7 Eerder onderzoek

In deze paragraaf worden drie onderzoeken benoemd die in het verleden zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben deels betrekking op het inkomensprobleem van legale minderjarige kinderen, met illegale ouder(s).

Het eerste onderzoek dat aan bod komt is het onderzoek van de Kinderombudsman. In 2017 heeft de Kinderombudsman in samenwerking met de gemeentelijke Kinderombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam een onderzoek verricht dat over armoede gaat van Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsvergunning, genaamd: 'Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt'.²⁰ Het onderzoek heeft betrekking op kinderen die zelf wel de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning hebben, maar hun moeder of vader heeft dat niet. Het gevolg hiervan is dat gezinnen inkomsten (sociale voorzieningen) mislopen. De kinderombudsman heeft doormiddel van dit onderzoek aanbevelingen uitgebracht aan gemeenten om o.a. beleid te ontwikkelen en de mogelijkheden binnen de Pw ruimhartig te benutten ten aanzien van deze groep kinderen en hun ouders. Er is geconcludeerd dat deze groep kinderen anders de dupe worden van de gevolgen van de Koppelingswet bij het uitblijven van maatregelen. Daarnaast kunnen er ook schrijnende situaties ontstaan bij deze doelgroep. Het onderzoek van de Kinderombudsman zorgt er niet voor dat dit huidige onderzoek met betrekking tot de gemeente Groningen en de WIJ-teams overbodig is. De reden hiervan is dat er in het rapport van de Kinderombudsman (slechts) aanbevelingen opgesteld zijn ten aanzien van gemeenten. Het zijn geen strikte eisen die gebaseerd zijn op de wet- en regelgeving. In dit huidige onderzoek wordt tevens onderzocht of de huidige werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen conform de wet- en regelgeving is. Het heeft enerzijds betrekking op de aanspraken omtrent de bijstandsuitkering op grond van het IVRK en de Pw. Anderzijds heeft het betrekking op de huidige werkwijze van de WIJ-medewerkers ten aanzien van de begeleiding van de doelgroep. Het onderzoek heeft hierbij alleen betrekking op de inwoners van de gemeente Groningen. Bovendien wordt in dit huidige onderzoek nog uitgebreider ingegaan op de juridische bronnen. Daarnaast worden er ook nieuwe onderzoeken, jurisprudentie en kamerstukken behandeld.

Een ander onderzoek dat ook betrekking heeft op het inkomensprobleem van de doelgroep is het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut dat in 2021 is verricht. Het onderzoek genaamd: 'Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid' gaat over wat het opheffen van het voorbehoud op artikel 26 van het IVRK voor kinderen in de praktijk betekent. Het onderzoek laat zien dat minderjarige kinderen afhankelijk zijn van hun ouders om gebruik te kunnen maken van sociale voorzieningen. De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat het opheffen van het voorbehoud het signaal kan geven dat het recht op sociale zekerheid voor minderjarige kinderen het uitgangspunt is, en wanneer de ouders geen recht hebben op sociale zekerheid, dat er dan gezocht moet worden naar concrete maatregelen, zoals directe uitbetaling aan kinderen. Er kan worden geconcludeerd dat dit onderzoek geen concrete oplossing biedt voor de inkomensproblematiek van legale minderjarige kinderen met illegale ouder(s) in de gemeente Groningen. De reden hiervan is dat het voorbehoud op artikel 26 van het IVRK door de overheid in stand wordt gehouden.

¹⁹ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2021, 35572, nr. 49

²⁰ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf

Tenslotte heeft de Sociaal- Economische Raad (hierna: SER) een onderzoek verricht naar kinderen in Nederland die in armoede opgroeien. Het onderzoek, genaamd: 'Opgroeien zonder armoede' beschrijft dat de gevolgen van langdurige armoede voor kinderen enorm zijn. In het onderzoek wordt er in paragraaf 5.8.2 kort ingegaan op de situatie van legale kinderen, met illegale ouder(s). Er wordt hierin beschreven dat kinderen recht hebben op bijstand als zij in een noodsituatie verkeren. In het onderzoek zijn meerdere aanbevelingen uitgebracht omtrent het oplossen van armoede bij Nederlandse kinderen. Een voorbeeld hiervan is dat het armoedebelief snel moet worden ingericht zodat arme kinderen en hun ouders snel geholpen kunnen worden.²¹ Dit onderzoek beantwoordt echter niet de huidige onderzoeksvraag van legale minderjarige kinderen, met illegale ouder(s). De reden hiervan is dat het onderzoek van SER vooral gericht is op armoedebestrijding bij kinderen in het algemeen.

1.8 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is onderverdeeld in 7 hoofdstukken. Allereerst wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de organisatie, de probleembeschrijving en zijn de onderzoeksvragen beschreven. Tevens is er ook een weergave van soortgelijke onderzoeken die in het verleden zijn uitgevoerd en wordt de juridische component van dit onderzoek beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de methodologische verantwoording. Hierin wordt er verantwoording afgelegd ten aanzien van de gebruikte juridische bronnen binnen het theoretische kader. Dit is onderverdeeld in wet- en regelgeving, jurisprudentie en juridische literatuur. Vervolgens wordt er verantwoording afgelegd omtrent het praktijkgedeelte. Dit is onderverdeeld in interviewmethoden, de respondenten en de inhoud van de vragenlijst. Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met de kwaliteiten en de beperkingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvraag. Hierbij is vooral gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving rondom het IVRK en de Pw. Ook is er jurisprudentie en juridische literatuur geraadpleegd. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van het praktijkonderzoek verwerkt. Voor het praktijkonderzoek zijn er interviews gehouden met verschillende WIJ-medewerkers van verschillende WIJ-teams. Het zijn medewerkers die werkzaam zijn met kwetsbare kinderen en aan deze gezinnen begeleiding bieden op het inkomensgebied. Er is ook een interview afgenomen bij de gemeente Groningen met een uitvoerend beleidsmedewerker. Deze medewerker is gespecialiseerd in de Participatiewet en heeft ervaring met de doelgroep kwetsbare kinderen. In hoofdstuk 5 is er een analyse beschreven. Hierbij is het theoretisch gedeelte vergeleken met de resultaten van het praktijkgedeelte. Alle onderzoekspunten zijn toegelicht doormiddel van vier stappen, namelijk: een samenvatting van de richtlijn, een samenvatting van de werkwijze van de WIJ teams, een samenvatting van de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen en een analyse. In hoofdstuk 6 is er een conclusie beschreven. Hierin is antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Tenslotte zijn er aanbevelingen geformuleerd in hoofdstuk 7.

²¹ SER Advies, maart 2017.

Hoofdstuk 2 Methodologische verantwoording

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van dit onderzoek beschreven. Allereerst wordt er verantwoording afgelegd over de gebruikte juridische bronnen binnen het theoretische kader. Dit omvat: wet- en regelgeving, verdragen, parlementaire stukken, jurisprudentie en juridische vakliteratuur. Vervolgens wordt er verantwoording afgelegd over het praktijkgedeelte. Binnen het praktijkgedeelte zijn er interviews afgenomen bij de WIJ-teams en bij de gemeente Groningen. Er wordt uitgelegd waarom de interviewmethode een geschikte methode is binnen dit onderzoek. Vervolgens wordt er toelichting gegeven over de respondenten. Er wordt uitgelegd hoe de selectie van de respondenten heeft plaatsgevonden. Ook wordt er uitgelegd hoe de vragen van de interviewlijsten tot stand zijn gekomen. Tenslotte wordt het hoofdstuk afgesloten met een paragraaf waarin de beperkingen en de kwaliteit van dit onderzoek worden benoemd.

2.2 Theorie

In paragraaf 2.2.1 wordt allereerst de wet- en regelgeving besproken die binnen dit onderzoek is toegepast om antwoord te krijgen op de theoretische deelvragen. Er wordt toegelicht wat de relevantie is van de geraadpleegde bronnen. In paragraaf 2.2.2 wordt er ingegaan op de jurisprudentie. Er wordt beschreven welke jurisprudentie er is geraadpleegd en waarom. Tenslotte wordt er in paragraaf 2.2.3 ingegaan op de juridische vakliteratuur.

2.2.1 Wet- en regelgeving

Voor de wet- en regelgeving is om te beginnen het IVRK geraadpleegd. Hierin staan belangrijke kinderrechten beschreven op internationaal niveau. De staten, overheidsinstanties, rechters en particuliere instellingen hebben de plicht om zich hieraan te houden.²² Hierdoor heeft de gemeente Groningen ook de plicht om zich hieraan te houden. Het IVRK geeft kinderen speciale rechten zoals: het recht op bescherming, voorzieningen en participatie.²³ Dit onderzoek richt zich voornamelijk op het inkomensgedeelte van kwetsbare kinderen en hun ouders. Om hierop helder antwoord te krijgen zijn de volgende artikelen van het IVRK geraadpleegd: art. 3 lid 1, art. 27, art. 18 en art. 26 IVRK. Deze artikelen beschrijven namelijk de rechten en plichten van kinderen, ouders en overheidsinstanties. Tevens is ook General Comment nr. 14 geraadpleegd. General Comments bevatten een nadere uitleg van artikelen in het IVRK. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van kamerstukken zoals de MvT om het belang van het kind helder te kunnen schetsen. Tenslotte is er ook een kamerbrief geraadpleegd van de Minister van de Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De kamerbrief heeft betrekking op het voorbehoud van de Nederlandse overheid op art. 26 IVRK. Het bevat namelijk actuele ontwikkelingen over art. 26 IVRK. Ook is de MvT met betrekking tot de totstandkoming van de Koppelingswet geraadpleegd. Dit is gedaan om de doelstelling hiervan te achterhalen.

Daarnaast is de Pw geraadpleegd, omdat dit onderzoek betrekking heeft op een uitkering op grond van de Pw. Hierbij zijn de volgende artikelen van de Pw geraadpleegd: art. 5, art. 11, art. 16, art. 18, en art. 24. In deze artikelen zijn de regels beschreven voor het verstrekken van een bijstandsuitkering. Er is ook gebruik gemaakt van de beleidsregels van de gemeente Groningen. Hierin wordt beschreven hoe de gemeente Groningen uitvoering geeft aan de Pw. Er is bekeken of hierin nadere regels zijn opgenomen omtrent kwetsbare kinderen en hun ouders. Dit was echter niet het geval. De beleidsregels van de gemeente Amsterdam zijn ook geraadpleegd. De reden hiervan is

²² Art. 3 lid 1 IVRK

²³ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 16

achterhalen wat het beleid is van andere gemeenten ten aanzien van het verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep. Hieruit is gebleken dat de gemeente Amsterdam wel beleidsregels heeft opgesteld ten aanzien van het verstrekken van een bijstandsuitkering aan deze doelgroep.

Bovendien is het BW geraadpleegd. Het gaat hierbij om titel 17 van boek 1 van het BW. Dit is voor dit onderzoek relevant, omdat hierin de regels staan beschreven omtrent de onderhoudsplicht van ouders ten aanzien van hun kinderen.

Tenslotte heeft de gemeente Groningen als overheidsorgaan ook een rol in het kader van de Jeugdwet. In hoofdstuk 2 van de Jeugdwet staan de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de gemeente ten aanzien van jeugdigen vermeld. De gemeente is verantwoordelijk voor een positief opvoedings- en opgroei-klimaat, preventie en vroege signalering van jeugdproblematiek. Ook heeft de gemeente op grond van art. 2.4 Jeugdwet verplichtingen omtrent kindbeschermingsmaatregelen.²⁴ De Jeugdwet wordt in dit onderzoek niet nader beschreven, omdat het niet relevant is ten aanzien van het inkomensgedeelte van kwetsbare kinderen.

2.2.2 Jurisprudentie

Voor het onderzoek omtrent het wel of niet verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep is ook jurisprudentie geraadpleegd. Er is onderzocht of er aan gezinnen die zich in soortgelijke situaties bevinden een bijstandsuitkering is verstrekt. Het gaat hierbij specifiek om gezinnen met ouder(s) zonder verblijfsstatus, waarvan het minderjarige kind wel een geldige verblijfsstatus heeft. Er zijn uitspraken geraadpleegd van de Rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB), het Hof van Justitie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Alle rechterlijke uitspraken hadden betrekking op het inkomensgedeelte. Met uitzondering van de uitspraak van het EHRM. Deze had betrekking op het belang van het kind. Hieruit is naar voren gekomen dat aan de belangen van een kind een groter gewicht moet worden toegekend. Het belang van het kind dient dus zwaarder te wegen.²⁵ De overige jurisprudentie heeft betrekking op een bijstandsuitkering op grond van de Pw met inachtneming van de artikelen van het IVRK. Er is naar voren gekomen dat verschillende gemeenten een bijstandsuitkering hebben verstrekt aan minderjarige kinderen, om in de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud te kunnen voorzien.²⁶ Ook is er een situatie naar voren gekomen van een gezin met twee ouders, waarvan één ouder geen verblijfsstatus heeft. Het gezin heeft vier minderjarige kinderen die wel een geldige verblijfsstatus hebben. De CRvB heeft geoordeeld dat er sprake is van een acute financiële noodsituatie waar de belanghebbende en haar kinderen zich in bevinden. De uitkering diende hierbij nader afgestemd te worden.²⁷ Tevens is er op grond van jurisprudentie naar gekomen dat de volgende kosten tot noodzakelijke kosten voor levensonderhoud behoren: woonkosten, gas, water, licht, zorgverzekering, eten- en drinken, kleding en overige onmisbare noodzakelijke kosten. In dit onderzoek zijn er tien uitspraken voor jurisprudentie geraadpleegd.²⁸

²⁴ Artikel 2.4 Jeugdwet

²⁵ EHRM, 10 september 2019, nr. 37283/13, par. 206

²⁶ CRvB, 24 januari 2006, ECLI: NL:CRVB: 2006: AV0197

²⁷ CRvB, 25 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1515

²⁸ Rb. Haarlem, 7 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6090

2.2.3 Juridische literatuur

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse juridische vakliteratuur. Dit zijn boeken, tijdschriften, rapporten en overige onderzoeken. Er is kennis opgedaan over het IVRK middels het handboek Internationaal Jeugdrecht. Tevens is er kennis opgedaan over de Pw middels het boek 'Bijstand in de Praktijk'. Dit boek bevat verdiepende informatie omtrent de Pw. Ook is het basisboek recht in de zorg- en welzijnssector geraadpleegd. Dit boek is geadviseerd via de online databank Boomportaal van de Hanzehogeschool. Via deze databank kan er geraadpleegd worden op o.a. e-books van diverse rechtsgebieden. Ook worden er via deze databank diverse juridische tijdschriften beschikbaar gesteld. Binnen dit onderzoek zijn er meerdere juridische vaktijdschriften geraadpleegd. Deze tijdschriften zijn gevonden via verschillende online databanken, zoals: Legal Intelligence, SDU Opmaat, Kluwer Navigator etc. Het zijn bronnen waarin specifieke rechtsbronnen te vinden zijn die actueel zijn. Daarnaast is er voornamelijk gebruik gemaakt van tijdschriften voor Jeugdrecht.²⁹ Ook zijn er tijdschriften geraadpleegd die als vakgebied Internationaal Publiekrecht/Mensenrechten hebben.³⁰ Er is bewust gekozen voor deze tijdschriften, omdat de auteurs gespecialiseerd zijn in deze wetten. Via de zoekmachine is er gezocht met diverse termen, zoals: 'Niet rechthebbende ouders Participatiewet', 'Koppelingswet legale kinderen', 'Voorbehoud art. 26 IVRK' etc. Ook zijn er diverse onderzoeken geraadpleegd, zoals: het onderzoek van de Kinderombudsman dat gericht is op het inkomensprobleem van kwetsbare kinderen.³¹ Tenslotte is er in dit onderzoek ook voor gekozen om het onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut te raadplegen. Dit onderzoeksrapport is namelijk gericht op het voorbehoud op art. 26 IVRK. Het geeft duidelijk de inkomensproblematiek aan van de minderjarige kinderen waar dit onderzoek zich op richt.

2.3 Praktijk

In paragraaf 2.3.1 wordt allereerst uitleg gegeven over de gebruikte interviewmethode. In paragraaf 2.3.2 wordt uitleg gegeven over de respondenten. Daarna wordt in paragraaf 2.3.3 ingegaan op de inhoud van de vragenlijst van de interviews.

2.3.1 Interviewmethode

In dit onderzoek is er voor gekozen om de praktische deelvragen te beantwoorden doormiddel van interviews. Er zijn vijf personen geïnterviewd. Dit zijn vier WIJ-medewerkers van verschillende WIJ-teams en een medewerker van de gemeente Groningen. In dit onderzoek was het verrichten van interviews een geschikte methode, omdat het om een relatief kleine groep ging, waarover informatie verzamelt diende te worden met betrekking tot de praktijk. Daarnaast ontstond er op deze manier ook de mogelijkheid om door te vragen en in te spelen op de antwoorden. In dit onderzoek was het niet mogelijk om dossieronderzoek te verrichten. De reden hiervan is dat de daadwerkelijke dossiers ten aanzien van kwetsbare kinderen via het computersysteem niet (altijd) juist te achterhalen zijn. Het systeem is enkel gericht op adressen en BSN-nummers. Deze doelgroep heeft dat vaak niet. Indien er toch gekozen zou worden om dossieronderzoek te verrichten zou er een representativiteitsprobleem optreden. Daarom is ervoor gekozen om interviews af te nemen.

²⁹ Huls en Vanderhilt, *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019

³⁰ Forder, *NTM/NJCM-bulletin* 2013

³¹ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, Onderzoek 'Rapport Nederlandse kinderen ontkoppeld'.

2.3.2 Respondenten

Doordat de dossiers van kwetsbare kinderen niet konden worden geraadpleegd, kon er ook niet achterhaald worden hoeveel WIJ-medewerkers daadwerkelijk deze doelgroep wel eens heeft bijgestaan bij hun inkomensprobleem. Het is daarom onduidelijk hoeveel medewerkers zich bezighouden met deze vorm van dienstverlening. Bij de WIJ-teams zijn er bij elkaar opgeteld honderden medewerkers werkzaam. Om ervoor te zorgen dat alle WIJ-medewerkers benaderd zouden worden is ervoor gekozen om een algemene mail te versturen naar alle WIJ-teams en WIJ-medewerkers van de gemeente Groningen. In de mail is er kort beschreven waar dit onderzoek zich op richt en is de vraag gesteld of de WIJ-medewerkers de onderzoeker kunnen benaderen, indien de medewerkers met de doelgroep werkzaam zijn. Om een representatief beeld te krijgen zijn alle medewerkers geselecteerd die op deze mail hebben gereageerd. In totaal waren dit er vier. De interviews zijn afgenomen met deze vier WIJ-medewerkers. Ze zijn werkzaam bij verschillende WIJ-teams en hebben verschillende functies en specialisaties. Om de privacy van de respondenten te waarborgen zijn de interviews vertrouwelijk afgenomen. Daarom kan er niet beschreven worden welke WIJ-teams dit zijn. Bij de gemeente Groningen heeft er alleen een interview plaatsgevonden met een uitvoerend beleidsmedewerker. Deze medewerker is gespecialiseerd in de Pw en heeft ervaring met de doelgroep kwetsbare kinderen. De selectie van deze respondent was een moeizaam proces. Er kon niet achterhaald worden wie er bij de gemeente Groningen daadwerkelijk gespecialiseerd is in de doelgroep. Uiteindelijk is het toch gelukt om de juiste persoon te selecteren. Dit is ook de enige persoon die op beleidsniveau ervaring heeft met deze doelgroep. De overige medewerkers zijn voornamelijk in grote lijnen gespecialiseerd in de Pw en hadden geen ervaring met de doelgroep.

2.3.3 Inhoud vragenlijst

Een van de onderzoekspunten in dit onderzoek is de plicht omtrent een toereikende levensstandaard. In het praktijkonderzoek is hierbij gekeken naar de aspecten: recht op onderdak, kleding en eten- en drinken. Om dit juist in kaart te brengen is in de vragenlijst van de gemeente Groningen gevraagd naar de maatregelen die de gemeente treft om te voorzien in deze aspecten. De vragen 22, 23 en 24 gaan hierover in de vragenlijst voor de gemeente Groningen.

Een ander onderzoekspunt in dit onderzoek is de zeer dringende reden. In het praktijkonderzoek is gekeken in hoeverre de gemeente Groningen en de WIJ-teams hier rekening mee houden bij de doelgroep. Om dit in kaart te brengen is in beide vragenlijsten gevraagd of er een bijstandsuitkering aan deze doelgroep wordt verstrekt, indien er sprake is van een acute financiële noodsituatie. De vragen 4, 5 en 16 gaan hierover in de vragenlijst van de WIJ-teams. In de vragenlijst van de gemeente Groningen gaat vraag 2 hierover. Er is hierbij eerst gekozen voor een filtervraag. Vervolgens is er doorgevraagd.

Het volgende onderzoekspunt betreft de bevoegdheid van de gemeente Groningen om de bijstand af te stemmen oftewel maatwerk te verrichten. In het praktijkonderzoek is onderzocht of er in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen hier rekening mee wordt gehouden bij het verlenen van een bijstandsuitkering aan de doelgroep. Tevens is er onderzocht in hoeverre bij de werkwijze van de WIJ-medewerkers met deze plicht rekening wordt gehouden. Om dit in kaart te brengen is in beide vragenlijsten gevraagd naar maatwerk en zijn er ook vragen gesteld over met welke noodzakelijke kosten er dan rekening wordt gehouden. In het geval er 'nee' wordt geantwoord, worden vragen gesteld over andere voorzieningen die wellicht aangeboden worden om de doelgroepen financieel te ondersteunen. Er is hierbij eerst gekozen voor een filtervraag, vervolgens is er doorgevraagd. In de interviewlijst van de gemeente Groningen gaan de vragen: 8, 9 en 16 t/m 18 hierover. In de interviewlijst van de WIJ-teams gaan de vragen: 7 t/m 12 en 20 hierover.

Het laatste onderzoekspunt betreft het verstrekken van een bijstandsuitkering aan alleenstaande ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Er is gekeken in hoeverre de gemeente Groningen en de WIJ-teams rekening houden met bijv. jurisprudentie hierover. Om dit in kaart te brengen zijn in beide vragenlijsten vragen hierover gesteld. Er is gevraagd of alleenstaande ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering. Er is uitgelegd dat het specifiek gaat om ouders die een aanvraag hebben ingediend bij de IND hebben om een afgeleid verblijfsrecht te krijgen via het kind. En er is gevraagd of er een uitkering wordt verstrekt aan ouders die zich in deze situatie bevinden. In de vragenlijst van de WIJ-teams gaan de vragen: 12 t/m 14 hierover. In de vragenlijst van de gemeente Groningen gaan de vragen 2 en 9 hierover. Er is hierbij eerst gekozen voor een filtervraag. Vervolgens is er doorgevraagd.

2.4 Kwaliteiten en beperkingen

In deze paragraaf worden de kwaliteiten en beperkingen van het praktijkgedeelte van dit onderzoek besproken.

2.4.1 Kwaliteit

De kwaliteit van dit onderzoek heeft betrekking op de interviews. Doordat er gekozen is om de interviewmethode te gebruiken ontstond er ook de mogelijkheid om tijdens de interviews uitgebreidere informatie op te vragen. Bij onduidelijkheid was er de mogelijkheid om goed door te vragen. Hiermee worden eventuele misverstanden voorkomen. Daarnaast zijn beide lijsten met de interviewvragen meerdere malen doorgenomen en gecontroleerd. Om te voorkomen dat tijdens de interviews verwarring ontstaat, is ervoor gekozen om de vragen onder te verdelen in verschillende onderwerpen. Op deze manier wordt het interview geordend afgenomen. Dit creëert duidelijkheid en beperkt de mogelijkheid dat bijv. een vraag wordt overgeslagen of verkeerd geïnterpreteerd wordt. In het begin is er ook een korte uitleg gegeven over wat het doel is van het interview en hoelang het ongeveer gaat duren. Ook is er uitleg gegeven over de onderwerpen die besproken zullen worden. Er is bij de respondent ook benoemd dat er in het geval van onduidelijkheden of vragen dit elk moment kan worden aangegeven. Tevens hebben de respondenten aan het einde van het interview ook de mogelijkheid gekregen om eventuele aanvullende informatie of opmerkingen te verstrekken. Dit zorgt ervoor dat de respondent de kans krijgt om bijv. aanvullende informatie te delen die tijdens het interview niet is besproken. Daarnaast is er ook toestemming gevraagd om de interviews op te nemen. Dit zorgt ervoor dat er geen informatie verloren gaat en dat het interview juist wordt verwerkt. Vier van de vijf respondenten hebben toestemming gegeven om het interview op te nemen. Ten slotte zijn er WIJ-medewerkers geïnterviewd die daadwerkelijk werkzaam zijn met de doelgroep. Tevens is er een medewerker van de gemeente Groningen geïnterviewd die op hoog niveau gespecialiseerd is in de Pw en ook ervaring heeft met de doelgroep.

2.4.2 Beperking

De eerste beperking van dit onderzoek betreft het ontbreken van dossieronderzoek. In plaats daarvan is er de keuze gemaakt om interviews af te nemen. Dit bracht echter allerlei nadelen met zich mee. Allereerst bestaat er de kans dat er bij het afnemen van interviews er sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven. Daarnaast kunnen er ook geheugenproblemen optreden bij de respondenten. Daarnaast verstrekt een respondent tijdens een interview een algemeen antwoord en kan er niet per cliënt worden geanalyseerd hoe de begeleiding ten aanzien van het inkomensprobleem is verlopen. Tijdens het afnemen van de interviews zijn er maatregelen genomen om dit zoveel mogelijk te beperken. Om sociaal wenselijke antwoorden te minimaliseren, is er allereerst voor gekozen om het interview vertrouwelijk af te nemen. Hierdoor kan er niet achterhaald worden welke respondent welke antwoord heeft verstrekt. En ervaart de respondent geen druk om wellicht een ander antwoord te verstrekken. Daarnaast is er ook gelet op de formulering van de

interviewvragen. Er is niet gelijk een wettelijke richtlijn naar voren gebracht, maar er is eerst gekozen voor een filtervraag. Hierdoor ervaren de respondenten niet de druk om een sociaal wenselijk antwoord te verschaffen. Een vraag die misschien gevoelig is voor sociaal wenselijke antwoorden is vraag vijf in de vragenlijst voor de WIJ-medewerkers. De vraagstelling is als volgt: vraagt u in een acute financiële noodsituatie wel eens een bijstandsuitkering aan? Om te voorkomen dat de respondenten bij deze vraag een sociaal wenselijk antwoord geven is er tijdens het interview goed doorgevraagd. Hierdoor heeft de onderzoeker wel een goed idee kunnen krijgen of iemand wel of niet een eerlijk antwoord heeft gegeven. Hetzelfde geldt ook voor vraag twee in de vragenlijst van de gemeente Groningen. Deze vraag luidt als volgt: kunnen alleenstaande illegale ouders met Nederlandse kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben ook aanspraak maken op een bijstandsuitkering? Bij deze vraag is er ook goed doorgevraagd. Hiermee heeft de onderzoeker de kans op sociaal wenselijke antwoorden verkleind. Er werden namelijk allerlei details verteld die passen bij een eerlijk antwoord. Om geheugenproblemen te minimaliseren is er aan de respondenten aan het eind van de interviews de mogelijkheid gegeven om aanvullende informatie te verstrekken. Hierdoor hadden zij alsnog de mogelijkheid om informatie door te geven die zij tijdens het interview wellicht waren vergeten.

Een tweede beperking van dit onderzoek betreft de hoeveelheid interviews die afgenomen zijn bij de WIJ-medewerkers. Zoals eerder benoemd konden de dossiers niet achterhaald worden via het computersysteem van het WIJ-team. Hierdoor kon er ook niet achterhaald worden hoeveel medewerkers daadwerkelijk kwetsbare kinderen begeleiden bij het inkomensgedeelte. Bij de WIJ-teams zijn er honderden medewerkers werkzaam. Er kan echter geen specifieke aantal worden benoemd van de medewerkers die begeleiding bieden bij het inkomensgedeelte van kwetsbare kinderen. In totaal zijn er bij de WIJ-teams vier interviews afgenomen. Hierdoor kunnen de resultaten van dit onderzoek wellicht minder representatief zijn. Er hadden daarom wellicht meer interviews moeten worden afgenomen. Het specifieke aantal kan niet worden benoemd, omdat de dossiers en de betrokken medewerkers hiervan niet achterhaald kunnen worden. Indien er meer interviews waren afgenomen, waren de onderzoeksresultaten wellicht niet hetzelfde zijn geweest.

De laatste beperking van dit onderzoek betreft het interview met de medewerker van de gemeente Groningen. Zoals eerder benoemd is er bij de gemeente Groningen een interview afgenomen met een uitvoerend beleidsmedewerker. Dit is een medewerker die op een wat hogere niveau functioneert en gespecialiseerd is in de Pw. Tevens heeft deze medewerker ook ervaring met kwetsbare kinderen. Het nadeel van dit interview is dat deze respondent geen compleet overzicht heeft van de huidige uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen. Hiermee wordt specifiek bedoelt hoe de consultants van de afdeling SoZaWe te werk gaan bij de behandeling van de aanvragen van kwetsbare kinderen.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Hierbij worden wettelijke verplichtingen benoemd waar de gemeente Groningen en de WIJ-teams rekening mee dienen te houden bij het verstrekken van een bijstandsuitkering en bij de begeleiding van deze doelgroep. Er is voornamelijk gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving rondom het IVRK en de Pw. In het IVRK staan belangrijke kinderrechten beschreven op internationaal niveau. De Pw richt zich voornamelijk op de mogelijkheden en verplichtingen van de doelgroep met betrekking tot het inkomensgedeelte. Allereerst wordt er ingegaan op de kinderrechten vanuit het IVRK. In paragraaf 3.2 wordt het belang van het kind beschreven. In paragraaf 3.3 wordt de toereikende levensstandaard oftewel de basisvoorzieningen van kinderen beschreven. Daarna wordt in paragraaf 3.4 de plicht omtrent sociale voorzieningen oftewel de financiële hulp beschreven. Vanaf paragraaf 3.5 wordt er ingegaan op de verplichtingen omtrent de Pw. In paragraaf 3.5 wordt allereerst algemene informatie gegeven over een bijstandsuitkering. Vervolgens wordt er in paragraaf 3.6 en 3.7 ingegaan op de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering. In paragraaf 3.8 wordt er ingegaan op de Koppelingswet. Daarna worden er in paragraaf 3.9 specifieke voorbeelden benoemd van gezinnen die kampen met een inkomensprobleem. Tevens worden de specifieke gevolgen hiervan beschreven. In paragraaf 3.10 wordt de onderhoudsplicht van ouders benoemd. Daarna wordt er in paragraaf 3.11 ingegaan op het voorbehoud van de Nederlandse overheid op art. 26 van het IVRK. In paragraaf 3.12 worden de bevoegdheden/verplichtingen van de gemeente benoemd omtrent de bijstandsuitkering. Hierin wordt tevens vakliteratuur en jurisprudentie benoemd. Vervolgens worden er specifieke gezinssituaties benoemd waarin de verplichtingen staan omtrent de verstrekking van een bijstandsuitkering aan deze gezinnen. In paragraaf 3.13 wordt allereerst de situatie benoemd van alleenstaande illegale ouders, met legale Nederlandse kinderen. Vervolgens wordt er in paragraaf 3.14 ingegaan op de situatie waarbij sprake is van twee ouders, waarvan er één illegaal is. In paragraaf 3.15 wordt er ingegaan op de situatie van alleenstaande ouders, die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Tenslotte wordt in paragraaf 3.16 een conclusie beschreven en zijn de onderzoekspunten geformuleerd.

3.2 De plicht om het belang van het kind voorop te stellen op grond van het IVRK

Artikel 3 van het IVRK behandelt het belang van het kind. Het artikel stelt dat bij het nemen van alle maatregelen of besluiten die gevolgen kunnen hebben voor kinderen, er sprake moet zijn van een gedegen belangenafweging. De belangen van het kind in kwestie dient daarbij een eerste overweging te zijn.³² Op grond van art. 3 lid 1 van het IVRK vloeit voort dat het gaat om maatregelen die genomen worden door de centrale overheid, zoals: rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen. Daarnaast om maatregelen die genomen worden door de lokale overheid, zoals: maatschappelijke instellingen en organisaties, de rechtspraak en andere autoriteiten die zich bezighouden met kinderen.³³ Zij allen hebben de plicht om het belang van kinderen voorop te stellen bij alle maatregelen of besluiten die gevolgen kunnen hebben voor kinderen. Uit de MvT bij de Goedkeuringswet van het IVRK blijkt dat het belang van het kind geen absolute voorrang heeft boven andere belangen. Indien er sprake is van een belangenconflict, dient echter in overeenstemming met de doelstelling van het verdrag, het belang van het kind in de regel de doorslag te geven.³⁴ En in het geval dat de belangen van het kind en die van de ouders met elkaar botsen, dienen de nationale

³² Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 122 en 123

³³ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 122

³⁴ *Kamerstukken II*, 1992/93, 22855, nr. 3

autoriteiten een afweging te maken, waarbij de belangen van het kind, afhankelijk van hun aard en gewicht, voor kunnen gaan op die van de ouders.³⁵

Het belang van het kind is een ruim begrip, omdat het op verschillende manieren kan worden ingevuld. Wat in het belang van het kind is, is afhankelijk van geval tot geval. Wel geldt als uitgangspunt dat er voor de invulling van het begrip moet worden gekeken naar samenhangende kinderrechten uit het IVRK. De artikelen dienen dus in onderlinge samenhang geïnterpreteerd te worden, bijvoorbeeld art. 26 van het IVRK (het recht op sociale voorzieningen) en art. 27 van het IVRK (het recht op een toereikende levensstandaard).³⁶ Het VN-Kinderrechtencomité heeft in 2013 een General Comment uitgebracht met een nadere uitleg van art. 3 van het IVRK. General Comment 14 is een richtlijn en gaat in op hoe het belang van het kind onderzocht en vastgesteld dient te worden. In de richtlijn benadrukt het Kinderrechtencomité dat er een belangenafweging moet worden gemaakt bij elke beslissing die gevolgen heeft voor een kind of groep kinderen. En dat het belang van het kind daarbij een eerste overweging dient te vormen.³⁷

Uit literatuuronderzoek komt naar voren dat er een stappenplan is om het belang van het kind te onderzoeken. Iedereen die met of voor kinderen werkt, kan in vier stappen het belang van het kind onderzoeken en vast (laten) stellen door de volgende criteria:

1. Te onderzoeken wat het beste is voor de ontwikkeling: het ontwikkelingsbelang van het kind;
2. De andere belangen in kaart brengen;
3. Een afweging te maken tussen wat het beste is voor de ontwikkeling van het kind en alle andere belangen die een rol spelen;
4. Door de beslissing uit te leggen aan het kind.³⁸

Ook komt uit literatuuronderzoek naar voren dat het Kinderrechtencomité wil dat alle professionals en instanties, volgens eenzelfde methodiek onderzoeken wat het beste is voor het kind. Om tot een goed onderzoek naar het belang van het kind te komen, moet allereerst worden bepaald welke elementen relevant zijn voor het onderzoek naar het ontwikkelingsbelang van het kind. Op basis van artikelen uit het Kinderrechtenverdrag dienen volgens het comité de volgende elementen in ieder geval in acht te worden genomen:

1. De identiteit van het kind;
2. Mening van het kind over de situatie en de te nemen beslissing;
3. Behoud van de gezinsomgeving en belangrijke contacten;
4. Zorg, bescherming en veiligheid van het kind;
5. Kwetsbare kinderen of bijzondere situaties;
6. Recht van het kind op gezondheid;
7. Recht van het kind op onderwijs.³⁹

Uit het bovengenoemde en op grond van art. 3 van het IVRK kan geconcludeerd worden dat bij het nemen van beslissingen die gevolgen kunnen hebben voor kinderen, er een gedegen belangenafweging moet worden gemaakt. Het belang van het kind heeft geen absolute voorrang boven andere belangen. In het geval van een belangenconflict behoort het belang van het kind echter de doorslag te geven, omdat dit belang een eerste overweging is. Ook komt volgens vaste rechtspraak van het EHRM naar voren dat aan de belangen van een kind een groter gewicht moet

³⁵ Althoff, Frohn & Blauwhoff, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2020

³⁶ Kinderrechten.nl, (laatst geraadpleegd op 3 september 2019)

³⁷ Kalverboer & Van den Heuvel, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2020

³⁸ Kalverboer & Van den Heuvel, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2020

³⁹ General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013.

worden toegekend. Het belang van het kind dient daarom zwaarder te wegen.⁴⁰ Daarnaast zijn er handvatten om het belang van het kind te bepalen. Hierbij dient er in eerste instantie te worden gekeken naar de samenhangende kinderrechten uit het IVRK. De zeven elementen die verder benoemd worden in General Comment nummer 14 kunnen hierbij worden toegepast om het belang van het kind te bepalen.

De gemeente Groningen is op grond van art. 3 van het IVRK verplicht om bij alle beslissingen en maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor kinderen, rekening te houden met het belang van het kind. Er dient bij elk kind een individuele belangenafweging gemaakt te worden en daarbij dient het belang van het kind een eerste overweging te zijn. De besluitvormer dient zich ervan bewust te zijn wat het belang van het kind is, en dient hierbij een goede belangenafweging te maken. Om dit op een goede wijze te kunnen verrichten dient de volgende vraag centraal te staan bij het nemen van besluiten: “wat heeft dit kind nodig om zich nu en in de toekomst zo goed mogelijk te ontwikkelen en hoe gaan wij dit zo goed mogelijk realiseren?”⁴¹

3.3 De plicht om een toereikende levensstandaard te verwezenlijken

Het belangrijkste artikel in het IVRK met betrekking tot kinderen in armoede is art. 27, dat voorziet in het recht op een toereikende levensstandaard. Uit dit artikel volgt dat kinderen het recht hebben op een levensstandaard die toereikend is voor hun lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.⁴² Hieruit vloeit voort dat elk kind het recht heeft op een basis aan voorzieningen om veilig en gezond op te kunnen groeien. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden.⁴³ Op grond van art. 27 lid 2 en art. 18 van het IVRK ligt de verantwoordelijkheid om hiervoor te zorgen in de eerste plaats bij de ouders. Dit betekent dat ouders de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van de levensstandaard van het kind. Ouders hebben de plicht om te zorgen voor voldoende eten en drinken, een woning en goede kleding. Dit moet wel binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden gebeuren.⁴⁴ Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid op grond van art. 27 lid 3 van het IVRK, de plicht om ouders hierbij te ondersteunen. De overheid dient hierbij alle passende maatregelen te nemen om ouders te helpen het recht op een toereikende levensstandaard te verwezenlijken. Dit doet de overheid door materiële bijstand en ondersteuning te geven op het gebied van voeding, kleding en onderdak.⁴⁵ Daarnaast moet de overheid er zorg voor dragen dat de ouders indien nodig aanspraak kunnen maken op een uitkering, waarmee zij hun kind in het levensonderhoud mee kunnen voorzien.⁴⁶ Ouders kunnen namelijk in bepaalde gevallen niet zelfstandig zorg dragen voor hun kind, daarom is de overheid verplicht om hen te helpen wanneer zij het niet redden.⁴⁷

Uit het bovengenoemde en op grond van art. 27 van het IVRK, komt naar voren dat elk kind recht heeft op een toereikende levensstandaard waarmee het zich goed kan ontwikkelen. Een basis levensstandaard is in ieder geval: voeding, kleding en onderdak. Ouders hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het bieden van een toereikende levensstandaard aan hun kinderen. De overheid heeft de plicht om ouders hierbij te ondersteunen indien dat nodig is.

⁴⁰ EHRM, 10 september 2019, nr. 37283/13, par. 206

⁴¹ Kalverboer & Van den Heuvel, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2020

⁴² Artikel 27 IVRK

⁴³ Kinderrechten.nl, (laatst geraadpleegd op 3 september 2019)

⁴⁴ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 408, 409 en 796

⁴⁵ Detrick, in: *T&C PFR*, art. 27 IVRK (online, bijgewerkt 1 augustus 2020)

⁴⁶ Artikel 27 lid 4 IVRK

⁴⁷ Artikel 27 lid 3 IVRK

3.4 De plicht om sociale voorzieningen te verschaffen

Artikel 26 van het IVRK heeft betrekking op Sociale Zekerheid en draagt de overheid op om geld en zorg aan te bieden aan kinderen die dat nodig hebben.⁴⁸ Het artikel hangt samen met art. 27 van het IVRK en geeft de overheid twee verplichtingen. De overheid is aan de ene kant verplicht om sociale voorzieningen te verschaffen, mede doordat elk kind het recht heeft om van de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid. Daarnaast is de overheid verplicht om maatregelen te nemen zodat elk kind ook daadwerkelijk van de voordelen kan genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid.⁴⁹ Op grond van art. 26 lid 2 van het IVRK, komt naar voren dat bij de verlening van de voordelen, rekening dient te worden gehouden met de middelen en omstandigheden van het kind en zijn ouders. Dat betekent dat kinderen afhankelijk zijn van de situatie van hun ouders. Als de ouders zelf genoeg geld hebben, komt een aanspraak waarschijnlijk niet door de toets van omstandigheden die voortvloeit uit het artikel.⁵⁰ Uit literatuuronderzoek komt naar voren dat ouders of verzorgers op het gebied van sociale zekerheid en sociale voorzieningen een grote rol hebben, omdat zij hierop over het algemeen direct aanspraak kunnen maken. Het is vervolgens hun taak om ervoor te zorgen dat hun kinderen hiervan kunnen profiteren. Kinderen kunnen ook zelf het recht hebben om zelfstandig aanspraak te maken op sociale voorzieningen. Bijvoorbeeld in het geval dat ouders zelf geen toegang hebben tot de voorzieningen. De opstellers van het Verdrag hebben daarom in art. 26 lid 2 van het IVRK expliciet erkend dat ‘namens of door kinderen’ een verzoek kan worden ingediend tot de voordelen van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekeringen.⁵¹

Uit het bovengenoemde kan geconcludeerd worden dat kinderen recht hebben op financiële hulp van de overheid als zij dit nodig hebben. Op grond van art. 4 van het IVRK juncto art. 26 van het IVRK is de overheid verplicht om dit te regelen.⁵² Het artikel is gericht tot ouders en ook op kinderen die zelfstandig een beroep willen doen op voorzieningen voor sociale zekerheid. Op grond van art. 26 van het IVRK hebben kinderen recht op sociale zekerheid. Nederland heeft echter als enige land ter wereld een voorbehoud gemaakt op dit artikel. Hierdoor hebben Nederlandse kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid, maar (slechts) een afgeleid recht.⁵³ In paragraaf 3.11 wordt het voorbehoud nader beschreven.

3.5 Bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet

Op grond van art. 5 van de Pw vloeit voort dat onder bijstand zowel de algemene als de bijzondere bijstand wordt verstaan.⁵⁴ De bijstandsuitkering fungeert als een laatste voorziening om enkel in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten te kunnen voorzien.⁵⁵ Als er geen of onvoldoende inkomen is om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, kan men een beroep doen op de Pw.⁵⁶ Met het bedrag dat de betrokkene ontvangt wordt geacht om in de algemeen noodzakelijke kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Hiervan moet de betrokkene onder andere de vaste kosten betalen voor bijvoorbeeld eten, drinken, woon- en energielasten, kleding, zorgpremie etc.⁵⁷

⁴⁸ Kinderrechten.nl, (laatst geraadpleegd op 3 september 2019)

⁴⁹ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 400, 401 en 402

⁵⁰ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 401

⁵¹ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 401

⁵² Detrick, in: *T&C PFR*, art. 26 IVRK (online, bijgewerkt 1 augustus 2020)

⁵³ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dijkers & Lünemann, juni 2021, p. 9.

⁵⁴ Van Zeijl, in *T&C WWB*, art. 5 WWB (online, bijgewerkt 16 januari 2013)

⁵⁵ Van Zeijl, in *T&C WWB*, art. 5 WWB (online, bijgewerkt 16 januari 2013)

⁵⁶ Simons 2019-2020, p. 412

⁵⁷ De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 115

3.6 Rechthebbenden

Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering dient men te voldoen aan diverse eisen.⁵⁸ De eerste voorwaarde is om te behoren tot de personenkring van rechthebbenden. Dit is bepaald in art. 11 van de Pw. Uit dit artikel vloeit voort dat alleen de in Nederland wonende Nederlander recht heeft op een bijstandsuitkering als die zelf niet over voldoende middelen beschikt om in zijn noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. De voorwaarde voor het recht op bijstand is dus dat de betrokkene in Nederland woonachtig moet zijn. Onder omstandigheden kan echter ook een persoon zonder de Nederlandse nationaliteit worden gelijkgesteld aan een persoon met de Nederlandse nationaliteit. Dit vloeit voort uit art. 11 lid 2 en lid 3 van de Pw. De voorwaarde hiervoor is dat men hier te lande woonachtig moet zijn en rechtmatig verblijf moet houden in Nederland.

Uit het bovengenoemde kan geconcludeerd worden, wil er recht op bijstand bestaan, dan dient men:

- Hier te lande woonachtig zijn; en
- Rechtmatig verblijf te houden in Nederland.⁵⁹

3.7 Rechtmatig verblijf in Nederland

Zoals hierboven is benoemd is de tweede voorwaarde voor het recht op bijstand dat er sprake moet zijn van een rechtmatig verblijf in Nederland. In de basisregistratie personen (hierna: BRP) wordt een codelijst gegenereerd die kan worden toegepast om het recht op bijstand van een vreemdeling vast te stellen.⁶⁰ Doormiddel van de BRP-codelijst kan worden vastgesteld of er sprake is van een rechtmatig verblijf in Nederland.⁶¹ Dit onderzoek richt zich op minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouders zonder verblijfsstatus. De ouders van deze groep kinderen hebben in kwestie geen verblijfsvergunning en zijn dus vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Deze groep valt o.a. onder BRP-code 98 en heeft geen recht op een bijstandsuitkering.⁶²

3.8 De Koppelingswet

Per 1 juli 1998 is de Koppelingswet ingevoerd.⁶³ Op grond van deze wet kunnen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen. Op grond van art. 10 lid 1 van de Vreemdelingenwet vloeit voort dat alleen rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen hier aanspraak op kunnen maken.⁶⁴ De Koppelingswet heeft twee doelstellingen. Enerzijds het voorkomen dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen hun illegale verblijf voortzetten, doordat zij aanspraak kunnen maken op uitkeringen en/of sociale voorzieningen. Anderzijds het voorkomen dat niet toegelaten vreemdelingen een schijn van legaliteit kunnen verwerven waardoor zij lastiger uit te zetten zijn.⁶⁵ Volgens deze systematiek is men alleen rechthebbende van voorzieningen als men in Nederland rechtmatig verblijf houdt op grond van de voorwaarden die benoemd staan in art. 8 (onder a t/m e en l) van de Vreemdelingenwet.⁶⁶

Op grond van art. 11 van de Pw vloeit voort dat alleen rechthebbenden aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. Ouders zonder verblijfsstatus zijn (in beginsel) hiervan uitgesloten en hebben daardoor geen recht op een bijstandsuitkering. Het gevolg hiervan is dat er bij deze gezinnen een

⁵⁸ De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 85

⁵⁹ De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 85 en 86

⁶⁰ BRP: de basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederlands (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet ingezetenen).

⁶¹ De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 87

⁶² De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 94, 95 en 96

⁶³ Wet van 26 maart 1998, *Stb.* 1998, 203 en 204. Voluit heet de wet: '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 rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland'

⁶⁴ Klosse, in: *T&C SZR*, Niet- rechtmatig verblijvende vreemdelingen (online, bijgewerkt 30 juni 2014).

⁶⁵ *Kamerstukken II* 1994/95, 24 233, nr. 3, p. 1-2.

⁶⁶ Minderhoud, p. 2

inkomensprobleem ontstaat. En dat de kinderen in armoede moeten leven. Dit wordt veroorzaakt door het koppelingsbeginsel in de Pw.⁶⁷ De Koppelingswet heeft tot gevolg dat mensen zonder verblijfsstatus worden uitgesloten van uitkeringen en allerlei sociale voorzieningen, zoals huurtoeslag en bijstand. Ook heeft de Koppelingswet tot gevolg dat een Nederlander die met iemand zonder verblijfsstatus samenwoont of getrouwd is, minder of geen aanspraak kan maken op allerlei sociale voorzieningen.⁶⁸ In Nederland kan er normaliter aanspraak worden gemaakt op allerlei sociale voorzieningen. Maar ouders zonder verblijfsstatus zijn dus hiervan uitgesloten. De reden hiervan is het koppelingsbeginsel dat (onder meer) verwerkt is in artikel 11 van de Pw, waardoor ouders zonder verblijfsstatus uitgesloten zijn van het recht op een bijstandsuitkering.⁶⁹

3.9 Specifieke gezinnen en de gevolgen van de Koppelingswet

Bij de WIJ-teams zijn er verschillende gezinnen in beeld met legale minderjarige kinderen waarvan één van de ouder(s) illegaal in Nederland verblijft. Doordat een van de ouders illegaal is, heeft het gezin geen recht op sociale voorzieningen. De kinderen moeten daardoor in armoede leven.

In de praktijk zijn er twee situaties met betrekking tot deze doelgroep denkbaar:

- 1 Kinderen met twee ouders waarvan er een geen verblijfsstatus heeft. In deze situatie wordt de bijstandsuitkering gehalveerd.
- 2 Kinderen met een alleenstaande ouder die geen verblijfsstatus heeft. In deze situatie krijgt het gezin geen bijstandsuitkering.⁷⁰

Hoogte bijstandsuitkering in deze specifieke situaties

Bij gezinnen waarbij sprake is van twee ouders, waarvan er één geen verblijfsstatus heeft, maar de andere ouder wel beschikt over een verblijfsstatus of de Nederlandse nationaliteit, is genooddaakt om rond te komen van een bijstandsuitkering op het niveau van 50% van de gehuwdennorm in het geval van werkeloosheid. Dit houdt in dat het gezin in 2022 moet rondkomen van de helft van € 1.559,58 (bedrag voor gehuwden), het gehalveerde bedrag daarvan is dus € 779,79 per maand. Dit is het volledige inkomen waar het gezin recht op heeft.⁷¹ De Belastingdienst verstrekt vanwege de Koppelingswet geen toeslagen aan een gezin met een ouder zonder verblijfsstatus. Dit zorgt ervoor dat het hele gezin geen recht heeft op zorg- en huurtoeslag.⁷²

Bij gezinnen met een alleenstaande ouder zonder verblijfsstatus, kan er (in beginsel) geen aanspraak worden gemaakt op een bijstandsuitkering of andere sociale voorzieningen. Hierdoor kan er ook niet worden vastgesteld wat het exacte bedrag is dat bij deze gezinnen binnenkomt.⁷³

Zoals eerder benoemd hebben de kwetsbare kinderen in deze gezinnen als gevolg van het koppelingsbeginsel een inkomensprobleem. Naast deze problematiek hebben ze ook onvoldoende toegang tot andere sociale voorzieningen, zoals: het kindgebondenbudget, kinderbijslag, kinderopvangtoeslag en de alleenstaande ouderkop voor de tegemoetkoming in de schoolkosten.⁷⁴ Deze overige situaties worden in dit rapport niet nader beschreven, omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op het inkomensprobleem omtrent de Pw.

⁶⁷ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

⁶⁸ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dijkers & Lünemann, p. 13

⁶⁹ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 27

⁷⁰ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

⁷¹ Gemeente.groningen.nl, (laatst geraadpleegd op 4 februari 2022)

⁷² Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

⁷³ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 29 en 30

⁷⁴ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dijkers & Lünemann, p. 13

3.10 De onderhoudsplicht van de ouders

Ouders hebben op grond van het Kinderrechtenverdrag de primaire verantwoordelijkheid om te zorgen voor een toereikende levensstandaard voor hun kinderen. Dit houdt in dat ouders de plicht hebben om te zorgen voor voldoende eten en drinken, een woning en goede kleding. Daarnaast hebben ouders een onderhoudsplicht die voortvloeit uit titel 17 van het BW. Dit houdt in dat ouders de plicht hebben om naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen.⁷⁵ Ouders hebben dus de plicht om hun kinderen te verzorgen en te onderhouden. Om dit te kunnen realiseren moeten ouders zorgen voor voldoende financiële middelen.⁷⁶ Wanneer gezinnen een inkomensprobleem hebben is het gevolg hiervan dat de ouders niet kunnen voorzien in de basisbehoeften van hun kinderen en dat de kinderen daardoor in armoede moeten leven. Hierdoor kunnen deze ouders niet voldoen aan hun onderhoudsplicht die voortvloeit uit titel 17 van boek 1 van het BW.⁷⁷

3.11 Voorbehoud op artikel 26 IVRK

In de praktijk kan het voorkomen dat een kind zich in een situatie bevindt waarin het een financiële bijdrage nodig heeft, omdat de ouders door het koppelingsbeginsel geen toegang hebben tot sociale voorzieningen. Het kind zou dan logischerwijs op grond van het Kinderrechtenverdrag zelfstandig aanspraak moeten kunnen maken op sociale voorzieningen, ongeacht in welke vorm dan ook. In Nederland is dit echter onmogelijk gemaakt. De reden hiervan is dat Nederland als enige land ter wereld een voorbehoud heeft gemaakt op art. 26 van het IVRK.⁷⁸ De tekst van het voorbehoud luidt als volgt:

“Het koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in artikel 26 IVRK, onder het voorbehoud dat deze bepaling niet verplicht tot een zelfstandig recht van kinderen op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.”⁷⁹

Het gevolg hiervan is dat kinderen in Nederland geen zelfstandig recht hebben op sociale zekerheid. Hierdoor hebben zij ook geen recht op een bijstandsuitkering. Terwijl zij daar op grond van het Kinderrechtenverdrag wel recht op moeten hebben als hun ouders geen toegang hebben tot sociale voorzieningen. De voornaamste reden waarom de Nederlandse regering voor dit voorbehoud heeft gekozen is, omdat de ouders in Nederland onderhoudsplichtig zijn ten aanzien van hun kinderen. De ouders hebben de plicht om te zorgen voor voldoende financiële middelen en/of uitkeringen om hun kinderen te verzorgen.⁸⁰ Tevens is het niet noodzakelijk dat kinderen persé zelfstandig aanspraak hoeven te maken op sociale voorzieningen. Kinderen behoren tot het gezin en zouden in principe via hun ouders kunnen profiteren van de sociale zekerheid.⁸¹ Daarnaast hebben de ouders op grond van art. 27 van het IVRK de plicht om een toereikende levensstandaard te verschaffen aan hun kinderen. Hierdoor kunnen de ouders (in beginsel) de sociale zekerheidsrechten van hun kinderen waarborgen.⁸² Het koppelingsbeginsel maakt het echter onmogelijk dat de doelgroep via hun ouders kunnen genieten van de sociale voorzieningen. De kinderen moeten hierdoor in armoede leven. Dit is in strijd met de beoogde doelstelling van art. 26 en 27 van het IVRK.⁸³

Het VN-Kinderrechtencomité heeft de Nederlandse regering al meerdere malen gevraagd om het voorbehoud op art. 26 van het IVRK op te heffen. Save the Children en Defence for Children hebben zich hierbij aangesloten. Zij hebben aangegeven dat het van belang is om het voorbehoud op dit

⁷⁵ Artikel 1:404 Burgerlijk Wetboek

⁷⁶ Bruning, Liefwaard & Vlaardingebroek, p. 525, 526 en 527

⁷⁷ Burgerlijk Wetboek, privaatrecht, Wolters

⁷⁸ Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp en Meuwese 2013, p. 400, 404, 405 en 795

⁷⁹ Art. 2 van de Rijkswet van 24 november 1994 (Stb.862).

⁸⁰ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 31

⁸¹ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dijkers & Lünemann, p. 4

⁸² Artikel 27 IVRK

⁸³ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 31

artikel op te heffen. De reden hiervan is dat kinderen niet benadeeld mogen worden door de beperkingen in de situatie van hun ouders.⁸⁴ Ook pleit de kinderombudsman al jaren om het voorbehoud op art. 26 van het IVRK op te heffen. Zij heeft dit gedaan doormiddel van verschillende belangrijke rapporten, zoals: 'Alle kinderen kansrijk' en 'Nederlandse kinderen ontkoppeld'. Dit heeft echter tot heden nog geen resultaat opgeleverd.⁸⁵ Door de overheid is er nooit onderzocht wat de mogelijke bezwaren en gevolgen kunnen zijn van het opheffen van het voorbehoud.⁸⁶

In 2021 heeft het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met het Utrecht Centre for European Research into Family Law van de Universiteit Utrecht een onderzoek verricht over wat het opheffen van het voorbehoud op art. 26 van het IVRK voor kinderen in de praktijk betekent, genaamd: 'Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid'. In dit rapport wordt gesteld dat er groepen kinderen zijn die onvoldoende beroep kunnen doen op de voordelen van sociale zekerheid. Tevens laat het zien dat minderjarigen afhankelijk zijn van hun ouders om gebruik te kunnen maken van sociale voorzieningen. De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat het opheffen van het voorbehoud het signaal kan geven dat het recht op sociale zekerheid voor minderjarige kinderen het uitgangspunt is, en wanneer de ouders geen recht hebben op sociale zekerheid, dat er dan gezocht moet worden naar concrete maatregelen, zoals directe uitbetaling aan kinderen. Hierdoor kan er worden voldaan aan art. 26 van het IVRK. Ook pleiten de experts in dit rapport er voor om het voorbehoud op art. 26 van het IVRK op te heffen.⁸⁷

Op 8 juni 2021 heeft Save the Children een petitie ingediend waarin de Nederlandse regering wordt opgeroepen om het voorbehoud op art. 26 van het IVRK op te heffen. In de brief van 12 juli 2021 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven om samen met Save the Children, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere relevante actoren in gesprek te gaan om het onderzoek van het Verwey Jonker Instituut te bespreken en mogelijk maatregelen te nemen om de situatie van deze kinderen te verbeteren. Ook heeft de minister aangegeven dat er positieve ontwikkelingen zijn omtrent deze doelgroep.⁸⁸ Sinds 1 januari 2022 is er een uitzondering op het koppelingsbeginsel zodat gezinnen met kinderen met een verblijfsstatus voortaan kindgebonden budget kunnen ontvangen, ook als de partner geen verblijfsstatus heeft.⁸⁹ Daarnaast is er vanaf 1 januari 2021 in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening opgenomen dat een gemeente ook schuldhulpverlening kan aanbieden als iemand (nog) geen inwoner is. Dit kan relevant zijn voor mensen die nog niet in een gemeente ingeschreven staan of mensen die zich niet kunnen inschrijven omdat ze tijdelijk op een adres verblijven.⁹⁰ Op 12 juli 2021 is er een tweede brief verstuurd naar de Kamer. Hierin is aangegeven dat de gesprekken met de partijen lopen, maar dat het extra tijd kost om een zorgvuldige analyse te maken. Hierbij wordt er gekeken naar wat kan en mogelijk is. Er wordt getracht om de Kamer in het voorjaar van 2022 te informeren over de uitkomsten van de analyse.⁹¹

3.12 De bevoegdheid van de gemeente omtrent de bijstandsuitkering

De gemeente is bevoegd om op grond van art. 16 Pw bijstand te verlenen aan een persoon die in beginsel geen recht heeft op bijstand. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een zeer dringende reden. De wetgever geeft aan dat er sprake is van een zeer dringende reden als blijkt dat er sprake is van een acute noodsituatie. Tevens moet de belanghebbende in zo'n dergelijke situatie verkeren dat de behoeftige omstandigheden op geen enkele andere manier te verhelpen zijn. Dit heeft namelijk het gevolg dat het verlenen van bijstand dan volstrekt onvermijdelijk is. Het college kan deze bevoegdheid alleen toepassen als er sprake is van een uitsluitingsgrond die

⁸⁴ Defenceforchildren.nl, (laatst geraadpleegd op 6 februari 2022)

⁸⁵ Huls & Vanderhilt, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2019, p. 4

⁸⁶ Huls & Vanderhilt, *Tijdschrift voor Jeugdrecht*, 2019, p. 4

⁸⁷ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dijkers & Lünemann, p. 37

⁸⁸ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2021, 35572, nr. 49

⁸⁹ Belastingdienst.nl, (laatst geraadpleegd op 28 mei 2022)

⁹⁰ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2021, 35572, nr. 49

⁹¹ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2021, 26448; 26150, nr. 654

benoemd wordt in art. 11-15 van de Pw.⁹² Op grond van art. 16 lid 2 Pw komt echter naar voren dat vreemdelingen die geen besluit tot toelating hebben (in beginsel) hiervan zijn uitgesloten.⁹³ Ook heeft de gemeente op grond van art. 18 van de Pw de bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert en zijn mogelijkheden om middelen te werven.

Uit het vaktijdschrift 'Peuter als bijstandsgerechtigde' komt het volgende naar voren: kinderen kunnen ondanks dat hun ouders geen verblijfsvergunning hebben toch in aanmerking komen voor bijstand of andere voorzieningen.⁹⁴ Dit is voor het eerst beslist in de uitspraak van de CRvB op 24 januari 2006.⁹⁵

Daarnaast heeft de CRvB in 2005 beslist dat minderjarigen met de Nederlandse nationaliteit een zelfstandige recht op bijstand kunnen verkrijgen, buiten de ouders om, als er sprake is van 'zeer dringende redenen'. Er zijn tevens drie verschillende zaken waarbij er sprake was van een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit. In deze zaken heeft het kind zelfstandig recht verkregen op bijstand.⁹⁶

Ook hebben verschillende gemeenten de mogelijkheid ontwikkeld om een zogenaamde 'kinderbijstand' toe te kennen.⁹⁷ Bij de kinderbijstand wordt de norm gehanteerd voor alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. In 2022 is dit een bedrag van € 269,51 (inclusief vakantiegeld).⁹⁸ Hierbij is de voorwaarde dat het bedrag uitsluitend wordt gebruikt om de overlevingskosten van het kind te kunnen bekostigen.⁹⁹ Doormiddel van kinderbijstand wordt er aan het kind een bedrag verschaft waarmee het kan overleven. Dit voorkomt echter niet dat kinderen alsnog kunnen kampen met armoedeproblematiek. Dit kan belicht worden doormiddel van de volgende situatie, waarbij het kind recht had op kinderbijstand. De ouder geeft namelijk het volgende aan:

"Ik heb geen inkomen, [dochter] krijgt een uitkering à € 217,77' en 'We eten met de pot mee bij opa en oma stuurt wat geld uit Aruba'.¹⁰⁰

Deze situatie geeft duidelijk weer dat gezinnen en kinderen, ondanks het recht op kinderbijstand, alsnog genoodzaakt kunnen zijn om in armoede te leven, omdat de kinderbijstand niet toereikend genoeg is. Er is jurisprudentie van een dergelijke zaak.¹⁰¹ In deze zaak wordt benoemd dat de kinderbijstand die is toegekend er niet voor zorgt dat het gezin ook daadwerkelijk over voldoende middelen beschikt. In de zaak is er sprake van een gezin met een moeder zonder verblijfsvergunning en drie minderjarige kinderen.¹⁰²

In rechtsoverweging 2.18 overwoog de rechtbank het volgende:

De rechtbank concludeert hierbij dat de volgende kosten behoren tot de noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud van kinderen: woonkosten, gas, water, licht, zorgverzekering, eten- en drinken, kleding en inclusief de overige onmisbare noodzakelijke kosten. De belanghebbende ouder zou een bijstandsuitkering moeten ontvangen van de norm van een alleenstaande ouder. Hierdoor is er geen verschil te zien in verhouding met overige legale alleenstaande ouder gezinnen.¹⁰³

⁹² De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 105

⁹³ Art. 16 lid 2 Participatiewet

⁹⁴ Forder, p. 1

⁹⁵ CRvB, 24 januari 2006, ECLI: NL:CRVB: 2006: AV0197

⁹⁶ CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005: AT3468; CRvB 5 juli 2005, ECLI:NL: CRVB: AT9963; CRvB 14 juli 2005 ECLI:NL:CRVB: AT8038

⁹⁷ Forder, p. 2

⁹⁸ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 48

⁹⁹ Forder, p. 2

¹⁰⁰ Forder, p. 2

¹⁰¹ Rb. Haarlem, 7 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6090

¹⁰² Forder, p. 2

¹⁰³ Rb. Haarlem, 7 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6090

Deze uitspraak geeft aan dat ten tijde van het vaststellen van het bijstandsniveau, de gemeente rekening dient te houden met de daadwerkelijke behoeftes van de moeder en kinderen zodat de ouder in de noodzakelijke levensbehoeftes van het kind kan voorzien.¹⁰⁴ Ook heeft de gemeente Groningen op grond van art. 18 lid 1 Pw, de wettelijke bevoegdheid om af te kunnen wijken in de casus van een staatloze moeder. Hierbij werd een bedrag toegekend ter hoogte van een alleenstaande ouder bijstand met inbegrip van vakantiegeld.¹⁰⁵

In een andere casus heeft de CRvB in 2018 geoordeeld dat er aanleiding bestaat om de bijstand van de verzoekers nader af te stemmen. In deze zaak ging het om een gezin met een rechthebbende ouder en een niet-rechthebbende partner met vier minderjarige kinderen. De reden hiervan is dat het gezin in kwestie over daadwerkelijk minder middelen beschikte in verhouding met de overige ouders met vier minderjarige kinderen. Tevens zijn er ook vier kinderen aanwezig. Volgens de gemeente heeft de belanghebbende alleen recht op een uitkering van 50% van de gehuwdennorm. Zij zou dit moeten gebruiken om zes personen te onderhouden. Volgens de voorzieningenrechter is er in deze zaak sprake van een zeer bijzondere situatie. De reden hiervan is dat het gezin over daadwerkelijk minder middelen beschikt, in verhouding met de overige ouders met vier minderjarige kinderen. Daarnaast is haar partner illegaal. Hierdoor kon hij niet werken en minimaal bijdragen in de kosten van levensonderhoud. De voorzieningenrechter heeft in deze zaak bepaald dat er sprake is van een acute financiële noodsituatie waar de belanghebbende en haar kinderen zich in bevinden. De reden hiervan is dat de belanghebbende in de te beoordelen periode niet kon voorzien in de kosten van levensonderhoud van de kinderen. De voorzieningenrechter heeft het verzoek om een voorlopige voorziening toegekend.¹⁰⁶

Uit het bovengenoemde kan worden geconcludeerd dat de gemeente op grond van artikel 16 Pw jo art. 18 Pw de bevoegdheid heeft om bijstand te verstrekken aan deze doelgroep. Dit kan rechtstreeks worden uitgekeerd aan het kind of aan de ouder zonder verblijfsrecht. Tevens benadrukt de minister in de kamerbrief die betrekking heeft op het voorbehoud van art. 26 IVRK dat kinderen geen basisvoorzieningen ontzegt mogen worden en dat de Pw ruimte biedt om maatwerk te verlenen in de vorm van bijvoorbeeld aanvullende ondersteuning. En dat ouders bij soortgelijke situaties de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld bijzondere bijstand aan te vragen bij de gemeente.¹⁰⁷ De gemeente Groningen heeft beleidsregels opgesteld omtrent de Pw.¹⁰⁸ In de beleidsregels zijn er geen nadere bepalingen getroffen omtrent de doelgroep. Daarom wordt hierover niet nader geschreven in dit onderzoek. Dit geldt ook bij de afstemmingsverordening van de Pw.¹⁰⁹ Wel blijkt uit onderzoek dat de gemeente Amsterdam beleidsregels heeft opgesteld ten aanzien van bijstand aan kinderen van niet- Nederlanders. Hierbij hebben de kinderen met de Nederlandse nationaliteit zelfstandig recht op bijstand. Allereerst wordt de bijstand verstrekt naar de norm van een alleenstaande van 18 tot en met 20 jaar. Daarnaast moet er maatwerk worden verricht om het bedrag af te stemmen op de daadwerkelijke behoeftes voor levensonderhoud, zoals de kosten voor: huur, energie enz.¹¹⁰

¹⁰⁴ Forder, p. 2

¹⁰⁵ Forder, p. 2

¹⁰⁶ CRvB, 25 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1515

¹⁰⁷ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2021, 35572, nr. 49

¹⁰⁸ Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004

¹⁰⁹ Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015

¹¹⁰ Amsterdam.nl, (laatst geraadpleegd op 4 oktober 2019)

3.13 Verplichtingen van de gemeente Groningen om op basis van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan alleenstaande ouders

Er zijn verschillende situaties te onderscheiden. In de eerste situatie is er sprake van een alleenstaande ouder zonder verblijfsstatus. Bij kinderen met een alleenstaande ouder zonder verblijfsstatus krijgt het gezin geen bijstandsuitkering toegekend.¹¹¹ De gemeente Groningen heeft echter op grond van art. 16 lid 1 Pw de bevoegdheid om bij ‘zeer dringende’ redenen toch bijstand te verstrekken. Hierbij geldt wel dat er sprake moet zijn van een gezin, waarbij de alleenstaande ouder in kwestie geen verblijfsvergunning heeft maar wel een Nederlands kind met de Nederlandse nationaliteit. De bijstand kan hierbij worden verleend aan het kind. Hierbij geldt echter wel dat er sprake moet zijn van een tekort om in de algemene en noodzakelijke kosten van de levensonderhoud van het kind te kunnen voorzien. Uit jurisprudentie is naar voren gekomen dat bepaalde gemeenten kinderbijstand hebben verstrekt. Dit is echter alsnog onvoldoende om in alle levensbehoeften van het kind te kunnen voorzien. Bij kinderbijstand wordt de norm gehanteerd voor alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. In 2022 is dit een bedrag van € 269,51 (inclusief vakantiegeld).¹¹² Dit is een bedrag om niet te hoeven sterven. De bijstand zou echter afgestemd moeten worden om in de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind te kunnen voorzien. Op grond van jurisprudentie komt naar voren dat er moet worden gekeken naar de noodzakelijke kosten van levensonderhoud van de kinderen, zoals bijv.: woonkosten, gas, water, licht, premie voor ziektekostenverzekering, voeding, kleding en andere noodzakelijke kosten. De bijstandsuitkering moet ter hoogte van de norm van een alleenstaande ouder worden verstrekt. In 2022 is de norm van een alleenstaande ouder een bedrag van € 1091,71 (inclusief vakantiegeld).

3.14 Verplichtingen van de gemeente Groningen om op grond van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan een gezin met twee ouders

In deze situatie is er sprake van een gezin met twee ouders, waarvan er één geen verblijfsstatus heeft. Bij kinderen met twee ouders waarvan er één geen verblijfsstatus heeft wordt de bijstandsuitkering op grond van art. 24 Pw gehalveerd. Dit houdt in dat het gezin in 2022 moet rondkomen van de helft van € 1.559,58 (bedrag voor gehuwden). Het gehalveerde bedrag daarvan is dus € 779,79 per maand. Dit is het volledige inkomen waar het gezin recht op heeft.¹¹³ Hierbij heeft de gemeente Groningen de plicht om maatwerk verrichten en op grond van art. 18 lid 1 Pw de bijstandsuitkering af te stemmen op de daadwerkelijke behoeften en de omstandigheden van het kind. Op deze wijze kan er alsnog een toereikende levensstandaard worden verschaft aan het kind. Daarnaast kan de gemeente Groningen ook bijzondere bijstand verstrekken voor bijzondere uitgaven of indien er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan het ontbreken van de alleenstaande ouderkop.¹¹⁴ De bijzondere kosten zouden eventueel op deze wijze kunnen worden aangevuld.

3.15 De plicht van de gemeente om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder die in afwachting is van een verblijfsvergunning

In deze laatste situatie is er sprake van een alleenstaande ouder, die een zorg- gerelateerde taak heeft. Deze ouder is in afwachting van een verblijfsvergunning. Op 10 mei 2017 deed het Hof van Justitie een belangrijke uitspraak waarbij het belang van het kind voorop werd gesteld.¹¹⁵ In het arrest is er sprake van een Nederlandse vader en een buitenlandse moeder zonder verblijfstitel. Zij is afkomstig uit Venezuela. Zij hebben samen een kind dat in het bezit is van een Nederlandse nationaliteit. De vader is buiten beeld en dit heeft ertoe geleid dat alleen de moeder de zorg op zich

¹¹¹ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

¹¹² Vreeburg, Verheul en Lagerwerf, p. 48

¹¹³ Gemeente.groningen.nl, (laatst geraadpleegd op 4 februari 2022)

¹¹⁴ Vreeburg, Verheul en Lagerwerf, p. 47

¹¹⁵ HvJ EU 10 mei 2017, C-133/15 (Chavez-Vilchez), m.nt. Groenendijk.

droeg ten aanzien van het kind. De vraag die in dit arrest ter sprake kwam is of er in zo'n situatie recht kan bestaan op een afgeleid verblijfsrecht. Indien dit mogelijk is, dan bestaat daarmee ook recht op bijstand. Het Hof heeft geoordeeld dat indien er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding, dat dan het verblijfsrecht van de moeder niet kan worden geweigerd in het belang van het kind, dat wel in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit.¹¹⁶ In dit arrest was het vaststellen van het verblijfsrecht dus essentieel voor de vraag of een recht bestond op een sociale voorziening.¹¹⁷ De gemeente heeft op grond van het Chavez-Vilchez arrest de plicht om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder zonder verblijfsdocument met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft.¹¹⁸

In de praktijk kan het voorkomen dat er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een acute noodsituatie en niet worden gewacht tot de IND de verblijfsvergunning verstrekt aan de ouder. Bij zulke 'schrijnende' situaties kan de bijstand worden verstrekt naar de norm van een alleenstaande ouder. Dit mag eventueel via het BSN-nummer van het kind.¹¹⁹ Tevens komt op grond van jurisprudentie naar voren dat het belang van het kind altijd zwaarder weegt dan het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling.¹²⁰ Uit onderzoek komt naar voren dat de gemeente Amsterdam zich aan deze uitspraak houdt. Voor de uitspraak van het Chavez-Vilchez arrest heeft de gemeente Amsterdam meerdere malen kinderuitkeringen (en aanvullingen) verstrekt aan alleenstaande moeders van Nederlandse kinderen. De moeders in kwestie hadden een zorg-gerelateerde taak en waren illegaal. Na de uitspraak van het Chavez-Vilchez arrest heeft de gemeente Amsterdam de kinduitkeringen gewijzigd naar reguliere bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders. De gemeente wacht hierbij niet totdat er een beslissing komt van de IND.¹²¹

3.16 Conclusie en onderzoekspunten

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat kinderen belangrijke rechten hebben op grond van het IVRK. De gemeente heeft de plicht om deze rechten te verwezenlijken. Het gaat hierbij om het belang van het kind (art. 3 IVRK), de plicht omtrent een toereikende levensstandaard (art. 27 IVRK) en de plicht om sociale voorzieningen te verschaffen (art. 26 en 27 IVRK). Tevens is er naar voren gekomen dat de Pw diverse mogelijkheden biedt om kwetsbare kinderen en hun ouders te voorzien in een bijstandsuitkering. Hierbij heeft de gemeente de plicht om op grond van art. 16 lid 1 Pw bijstand te verstrekken, indien er sprake is van zeer dringende redenen. Ook heeft de gemeente de bevoegdheid om op grond van art. 18 lid 1 Pw de bijstand af te stemmen naar de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind. Uit jurisprudentie is gebleken dat de volgende kosten hieronder vallen: woonkosten, gas, water, licht, zorgverzekering, eten- en drinken, kleding en overige onmisbare noodzakelijke kosten. Ook is uit jurisprudentie naar voren gekomen dat verschillende gemeenten kinderbijstand hebben verstrekt. Hierbij is de norm gehanteerd van alleenstaande jongeren. Op grond van jurisprudentie is echter naar voren gekomen dat dit bedrag onvoldoende is. De gemeente dient ten tijde van het vaststellen van het bijstandsniveau rekening te houden met de daadwerkelijke kosten van de levensbehoeften.

De verplichtingen die voortvloeien op grond van het IVRK en de Pw voor de gemeente zijn onder deze alinea opgesomd. Tevens zijn de onderzoekspunten geformuleerd. De onderstaande verplichtingen zijn eisen waar de functionaris van de gemeente Groningen rekening mee dient te houden bij het verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep. De WIJ-medewerkers

¹¹⁶ De Boer, Heesen & Ros 2021, p. 91

¹¹⁷ Zayou, p. 34

¹¹⁸ Stimulansz.nl, (laatst geraadpleegd op 11 februari 2022)

¹¹⁹ Stimulansz.nl, (laatst geraadpleegd op 11 februari 2022)

¹²⁰ CRvB, 30 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2423

¹²¹ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 49

dienen er ook rekening mee te houden bij de begeleiding van deze doelgroep. In de praktijk zal doormiddel van interviews worden getoetst in hoeverre de werkwijze van de gemeente Groningen en de WIJ-teams conform het IVRK en de Pw zijn.

Het belang van het kind

Vanuit de theorie is gebleken dat het belangrijk is dat er rekening wordt gehouden met het belang van het kind. De gemeente Groningen is op grond van art. 3 van het IVRK verplicht om bij alle beslissingen en maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor kinderen, rekening te houden met het belang van het kind. Het belang van het kind is echter een ruim begrip. Er is geen concrete maatstaf waarmee deze plicht kan worden getoetst. Daarom zal het belang van het kind niet verder worden onderzocht bij het praktijkgedeelte. De informatie omtrent het belang van het kind is beschreven in paragraaf 3.2.

De plicht om een toereikende levensstandaard te verwezenlijken

Kinderen hebben recht op een toereikende levensstandaard. De ouders hebben in beginsel de plicht om dit te verwezenlijken. Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid op grond van art. 27 lid 3 van het IVRK, de plicht om ouders hierbij te ondersteunen. De verplichting wordt dus ook overgedragen naar de gemeenten. Onder een toereikende levensstandaard vallen de primaire behoeftes zoals: recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden.¹²² De plicht omtrent een toereikende levensstandaard is beschreven in paragraaf 3.3.

In de praktijk zal worden onderzocht in hoeverre in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen met de plicht om een toereikende levensstandaard te verschaffen dat voortvloeit uit art. 27 lid 3 IVRK rekening wordt gehouden bij het verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep. Er zal worden gekeken naar de aspecten: recht op onderdak, kleding en voldoende eten en drinken. De aspecten kleding en voldoende eten en drinken is een ruim begrip. Daarom zal bij deze aspecten enkel worden getoetst of de gemeente Groningen hier überhaupt rekening mee houdt. Er zal niet worden gekeken of het ook voldoende is.

De plicht om sociale voorzieningen te verschaffen

Kinderen hebben recht op financiële hulp van de overheid als zij dit nodig hebben. Op grond van art. 4 van het IVRK juncto art. 26 van het IVRK is de overheid verplicht om dit te regelen.¹²³ Het artikel is gericht tot ouders en ook op kinderen die zelfstandig een beroep willen doen op voorzieningen voor sociale zekerheid. Op grond van art. 26 van het IVRK hebben kinderen recht op sociale zekerheid. Nederland heeft echter als enige land ter wereld een voorbehoud gemaakt op dit artikel. Hierdoor hebben Nederlandse kinderen geen zelfstandig recht op sociale zekerheid, maar (slechts) een afgeleid recht.

Verplichtingen van de gemeente Groningen om op basis van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan alleenstaande ouders

In deze situatie is er sprake van een alleenstaande ouder zonder verblijfsstatus. Bij kinderen met één ouder waarbij de ouder in kwestie geen verblijfsstatus heeft, krijgt het gezin in beginsel geen bijstandsuitkering toegekend.¹²⁴ De gemeente Groningen heeft echter op grond van art. 16 lid 1 Pw de bevoegdheid om bij 'zeer dringende' redenen bijstand te verstrekken. De voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen wordt beschreven in paragraaf 3.2.8. Indien hieraan is voldaan kan de bijstand worden verleend aan het kind. Bij kinderbijstand wordt de norm gehanteerd voor alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. De bijstand zou op grond van art. 18 lid 1 van de Pw

¹²² Kinderrechten.nl, (laatst geraadpleegd op 3 september 2019)

¹²³ Detrick, in: *T&C PFR*, art. 26 IVRK (online, bijgewerkt 1 augustus 2020).

¹²⁴ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, p. 47

afgestemd moeten worden om in de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind te voorzien. De bijstandsuitkering moet ter hoogte van de norm van een alleenstaande ouder worden verstrekt. De normen zijn beschreven in paragraaf 3.13.

Verplichtingen van de gemeente Groningen om op grond van de Participatiewet bijstand te verstrekken aan een gezin met twee ouders

In deze situatie is er sprake van een gezin met twee ouders, waarvan er één geen verblijfsstatus heeft. Bij kinderen met twee ouders waarvan er een geen verblijfsstatus heeft wordt de bijstandsuitkering op grond van art. 24 Pw gehalveerd. Hierbij heeft de gemeente Groningen de plicht om maatwerk te verrichten en op grond van art. 18 lid 1 Pw de bijstandsuitkering af te stemmen op de daadwerkelijke behoeften en de omstandigheden van het kind. Daarnaast heeft de gemeente Groningen ook de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verstrekken voor bijzondere uitgaven of indien er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan het ontbreken van de alleenstaande ouderkop.¹²⁵ Deze verplichtingen zijn beschreven in paragraaf 3.14.

In de praktijk zal worden onderzocht in hoeverre in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen met de plicht dat voortvloeit uit art. 16 lid 1 Pw rekening wordt gehouden om bijstand te verstrekken op grond van zeer dringende redenen bij de doelgroep kwetsbare kinderen en hun ouder(s).

Ook zal in de praktijk worden onderzocht in hoeverre in de werkwijze van de WIJ-medewerkers met de plicht dat voortvloeit uit art. 16 lid 1 Pw rekening wordt gehouden met zeer dringende redenen bij de begeleiding van kwetsbare kinderen en hun ouder(s) omtrent hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet.

Vervolgens zal worden onderzocht in hoeverre in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen met de plicht dat voortvloeit uit art. 18 lid 1 Pw rekening wordt gehouden om de bijstand af te stemmen op de daadwerkelijke behoeften van het kind.

Daarna zal worden onderzocht in hoeverre in de werkwijze van de WIJ-medewerkers met de plicht dat voortvloeit uit art. 18 lid 1 Pw rekening wordt gehouden om de bijstand af te laten stemmen op de daadwerkelijke behoeften van het kind.

De plicht van de gemeente om bijstand te verstrekken aan alleenstaande ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning

In deze laatste situatie is er sprake van een alleenstaande ouder, die een zorg- gerelateerde taak heeft. Deze ouder is in afwachting van een verblijfsvergunning. De gemeente Groningen heeft op grond van het Chavez-Vilchez arrest de plicht om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder zonder verblijfsdocument met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Hierbij gaat het belang van het kind voor het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling.¹²⁶ Dit arrest is van toepassing op alleenstaande ouders die een zorg- gerelateerde taak hebben ten aanzien van het kind. Het arrest is beschreven in paragraaf 3.15.

¹²⁵ Vreeburg, Verheul en Lagerwerf, p. 47

¹²⁶ ECLI:NL:CRVB:2017:2423

In de praktijk zal worden onderzocht in hoeverre in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen met het Chavez-Vilchez arrest rekening wordt gehouden omtrent het al dan niet verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep kwetsbare kinderen en hun ouders.

Ook zal in de praktijk worden onderzocht in hoeverre in de werkwijze van de WIJ-medewerkers met het Chavez-Vilchez arrest rekening wordt gehouden bij de begeleiding van deze doelgroep omtrent hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet.

Hoofdstuk 4 Resultaten van het praktijkonderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit het praktijkonderzoek besproken worden. Er is gebruik gemaakt van een interviewonderzoek. Er zijn in totaal vijf interviews afgenomen. Hiervan is er een interview afgenomen bij de gemeente Groningen met een uitvoerend beleidsmedewerker. Deze medewerker is gespecialiseerd in de Pw en heeft goed zicht op de doelgroep kwetsbare kinderen. Daarnaast zijn er vier interviews afgenomen met verschillende WIJ-medewerkers van verschillende WIJ-teams. Het zijn medewerkers die werkzaam zijn met de doelgroep en begeleiding bieden op het inkomensgebied. Het zijn medewerkers met verschillende functies en specialisaties. De informatie die naar voren is gekomen doormiddel van de interviews zal besproken worden in dit hoofdstuk. De gestelde interviewvragen zijn opgenomen in de bijlagen van dit onderzoek. In paragraaf 4.2 is er informatie beschreven omtrent de toereikende levensstandaard, oftewel basisvoorzieningen aan kinderen. Daarna wordt er in paragraaf 4.3 informatie beschreven omtrent het verstrekken van een bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Vervolgens wordt er in paragraaf 4.4 de bevoegdheid benoemd om de bijstand af te stemmen, oftewel maatwerk te verrichten op grond van art. 18 lid 1 Pw. Daarna wordt er in paragraaf 4.5 de situatie omschreven van alleenstaande ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning op grond van het Chavez-Vilchez arrest. In paragraaf 4.6 wordt er overige aanvullende informatie benoemd die bij de interviews naar voren is gekomen. Tenslotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 4.7 afgesloten met een conclusie.

In dit hoofdstuk zullen de volgende deelvragen beantwoord worden:

- *Wat is de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen omtrent het al dan niet toekennen van een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet aan (gezinsleden van) gezinnen waar sprake is van minderjarige kinderen met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning die opgroeien in armoede?*
- *Op welke wijze staat het WIJ-team deze groep kwetsbare kinderen met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning bij die opgroeien in armoede, in verband met hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet?*

4.2 Toereikende levensstandaard, oftewel basisvoorzieningen aan kinderen

Aan de respondent van de gemeente Groningen is de vraag gesteld: welke maatregelen treft de gemeente om de doelgroep van onderdak te voorzien? Respondent geeft aan dat Stichting INLIA de noodopvang voorziet van de gemeente Groningen aan illegale/uitgeprocedeerde daklozen. Stichting INLIA is de uitvoerder van de bed-bad-brood regeling in de gemeente Groningen. Respondent geeft echter aan dat de doelgroep kwetsbare kinderen daar niet mogen verblijven. Op de boot mogen er namelijk geen kinderen wonen. De respondent geeft aan dat kwetsbare kinderen eventueel terecht kunnen in de gezinslocatie in Emmen. Daar zijn alle voorzieningen beschikbaar en kunnen kinderen ook naar school. De begeleiding daar is gericht op terugkeer. Respondent geeft aan dat er ook situaties kunnen zijn waarbij de personen er niet voor kiezen om naar de gezinslocatie te gaan, maar ervoor kiezen om in de gemeente Groningen te verblijven. Bij zo'n dergelijke situatie zijn de personen afhankelijk van particulieren die ze opvangen en ondersteunen. Soms wordt dit mede georganiseerd door vrijwilligersorganisaties of kerken. Ook is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld: welke maatregelen treft de gemeente om deze doelgroep van eten- en

drinken te voorzien? De respondent kon deze vraag niet beantwoorden. Vervolgens is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld: welke maatregelen treft de gemeente om deze doelgroep van kleding te voorzien? De respondent kon deze vraag ook niet beantwoorden.

4.3 Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet

Aan de respondent van de gemeente Groningen is de vraag gesteld of alleenstaande illegale ouders met Nederlandse kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben ook aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. De respondent geeft aan dat als een ouder niet legaal in Nederland verblijft, dat deze persoon dan niet gelijk gesteld is aan een Nederlander. Diegene kan daardoor geen aanspraak maken op een bijstandsuitkering. Vervolgens is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld of hierop uitzonderingen worden gemaakt als er sprake is van een legaal minderjarig kind. De respondent geeft aan dat hier geen uitzonderingen op worden gemaakt en dat er geen recht bestaat op een bijstandsuitkering. Achteraf heeft de respondent van de gemeente Groningen aanvullende informatie verschaft omtrent de bijstandsuitkering. Hieruit blijkt dat de doelgroep kwetsbare kinderen wel degelijk aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. De respondent geeft aan dat de hoofdregel geldt dat ouders die onrechtmatig in Nederland verblijven, in beginsel geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Ook heeft het kind vanwege de minderjarigheid geen recht op bijstand. De respondent geeft echter aan dat hierop uitzonderingen kunnen worden gemaakt. De voorwaarde is dat er sprake moet zijn van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Tevens moet er worden gekeken naar de belangrijke kinderrechten op grond van het IVRK. Indien hieraan is voldaan, dan kan het minderjarig kind zelfstandig recht hebben op een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering wordt dan in beginsel verstrekt naar de norm van alleenstaande jongeren van 18 t/m 20 jaar.¹²⁷ Vervolgens moet er op grond van art. 18 lid 1 Pw worden gekeken naar de individuele omstandigheden van het minderjarige kind. Hierbij dient de bijstand afgestemd en indien nodig aangevuld te worden doormiddel van maatwerk. Dit is alleen van toepassing als ouders niet aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen.¹²⁸

Vervolgens is aan de respondenten van de WIJ-teams de vraag gesteld of zij wel eens alleenstaande illegale ouders met legale minderjarige kinderen op het financieel en/of inkomensgebied hebben begeleid. Drie van de vier respondenten hebben aangegeven dat zij deze doelgroep wel eens op dit gebied hebben begeleid. Vervolgens is aan de respondenten gevraagd of er binnen de WIJ-teams een vaste protocol of werkwijze aanwezig is die hierbij gevolgd dient te worden. Er is naar voren gekomen dat er geen vaste werkwijze of protocol aanwezig is. Twee van de drie respondenten gaven hier aanvullende informatie over. De ene respondent gaf aan dat dit een nadeel met zich brengt: de WIJ-medewerkers moeten dan zelf oplossingen bedenken voor het oplossen van de financiële problemen van deze gezinnen. De andere respondent gaf daarentegen aan dat iedere casus heel individueel is en dat er daardoor waarschijnlijk geen vaste protocol aanwezig is. Tevens gaf deze respondent aan dat een goede werkwijze gehanteerd kan worden doormiddel van de volgende stappen: goed doorvragen, een goede analyse verrichten en door te bekijken wat de rechtspositie is van de ouder. De rechtspositie bepaalt namelijk het gezinsinkomen.

Daarna is er aan de respondenten gevraagd of er bij deze casussen wel eens sprake was van een acute financiële noodsituatie, oftewel een schrijnende situatie waarbij er directe geldnoodzaak was. Alle vier de respondenten gaven aan dat er sprake was van een acute financiële noodsituatie. Vervolgens is er aan de respondenten van de WIJ-teams gevraagd of zij voor deze doelgroep wel

¹²⁷ Art. 20 lid 1 onderdeel a Participatiewet

¹²⁸ Art. 12 Participatiewet

eens een bijstandsuitkering hebben aangevraagd, omdat er sprake is van een acute financiële noodsituatie. Er is naar voren gekomen dat geen één van de vier respondenten dit wel eens heeft aangevraagd. Twee van de vier respondenten gaven hier aanvullende informatie over. Samengevat houdt deze informatie in dat de gemeente Groningen geen bijstandsuitkering verstrekt aan kwetsbare kinderen. Er wordt ook geen uitzondering gemaakt als er sprake is van minderjarige kinderen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Een van de respondenten gaf aan dat de gemeente Groningen hier heel streng in is en er niet van afwijkt. Ook niet als er sprake is van een minderjarige kind met een geldige verblijfsstatus. De respondent zij hierover:

“Mijn ervaring is dat de gemeente niet mee werkt bij het verschaffen van financiële middelen aan deze doelgroep. Ook niet als er sprake is van minderjarige kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben. De gemeente is heel streng.”

Tevens benoemd deze respondent een situatie waarbij deze problematiek zich heeft afgespeeld. Het ging daarbij om een gezin dat geen financiële middelen tot haar beschikking had. Tevens dreigde er ook een huisuitzetting. Er is een beroep gedaan op de gemeente Groningen om aan dat gezin financiële middelen te verschaffen. De gemeente wilde echter niet mee werken. De huisuitzetting is uiteindelijk voorkomen, omdat de woningbouw wel mee wilde werken. De financiële middelen zijn verkregen d.m.v. verschillende fondsen. De gemeente Groningen heeft in deze casus geen stappen ondernomen om het gezin financieel te ondersteunen.

4.4 De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet

Er is aan de respondenten van de WIJ-teams de vraag gesteld of zij wel eens gezinnen hebben begeleid waarbij sprake is van een Nederlands kind met twee ouders, waarvan alleen één ouder illegaal is. Drie van de vier respondenten hebben aangegeven dat zij deze gezinnen wel eens hebben begeleid. Vervolgens is aan de respondenten gevraagd of hierbij wel eens sprake was van een acute noodsituatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. Alle vier de respondenten gaven aan dat hiervan sprake was. Een van de vier respondenten gaf hierover een toelichting. Deze respondent gaf aan dat de acute nood was opgetreden nadat de verblijfsvergunning was ingetrokken. Dit bracht met zich mee dat de uitkering gehalveerd werd naar de norm van een alleenstaande ouder. Daarnaast werden alle toeslagen volledig stopgezet.

Tevens is er aan de respondenten gevraagd of zij wel eens voor deze gezinnen een maatwerkvoorziening hebben aangevraagd. Er is naar voren gekomen dat alle vier de respondenten van de WIJ-teams hiervan wel eens gebruik hebben gemaakt. Vaak zelfs meerdere malen. Drie van de vier respondenten hebben hier aanvullende informatie over verschaft. Samengevat komt het erop neer dat het maatwerkbudget betreft dat enkel gebruikt kan worden bij noodzakelijke gevallen. Het is een budget wat bedoeld is voor een hele grote groep mensen binnen de stad Groningen. Twee van de vier respondenten gaven aan dat het maatwerkbudget vaak eenmalig wordt verschaft. Een andere respondent zij daarentegen dat het een maatwerkvoorziening betreft die vaker aangevraagd kan worden. Deze maatwerkvoorziening had specifiek betrekking op de maandelijkse doorbetaling van de woonkosten. Er is hiervan gebruik gemaakt totdat de beschikking van de IND was verstrekt. De maatwerkvoorziening was verstrekt na overleg met de directie van de Stichting WIJ Groningen. Deze respondent zij hierover:

“Ik heb de maatwerkvoorziening ingezet voor de maandelijkse betaling van huur en gas en licht totdat de beschikking van de IND er was. Dit was in overleg met de directie van WIJ. Dus niet eenmalig.”

Tevens gaven drie van de vier respondenten aan dat het maatwerkbudget geen structurele oplossing is voor het inkomensgedeelte van kwetsbare kinderen. De reden hiervan is dat het alleen bij noodgevallen ingezet mag worden. Het gaat dan vaak om kleine bedragen, die de mensen dringend nodig hebben om hun leven te kunnen voortzetten. Daarnaast is het bij de respondenten onbekend of er bij de gemeente Groningen overige financiële voorzieningen beschikbaar zijn waar de WIJ-medewerkers voor deze doelgroep een beroep op kunnen doen. Tenslotte is er naar voren gekomen dat er nog meer problematiek zou kunnen optreden als er geen maatwerkbudget aan deze gezinnen verschaft zou worden. Gezinnen zouden dan in de schulden terecht kunnen komen. Tevens zouden er uithuisplaatsingen kunnen plaats vinden. Het antwoord van een van de vier respondenten illustreert dit:

“Als wij dat potje niet hadden van de maatwerkvoorziening dan komt zo’n gezin in de schulden. Die kan geen eten meer kopen. Geen kleren meer kopen. Geen woonkosten betalen etc. Je hebt de kans dat je je huis wordt uitgezet en dat je geen gas, water en licht meer hebt. Het is natuurlijk niet alleen dat, want er kunnen ook andere problemen bijkomen, zoals huiselijk geweld etc. Het is een vicieuze cirkel.”

Ook is er aan de WIJ-medewerkers de vraag gesteld of zij voor deze doelgroep wel eens bijzondere bijstand hebben aangevraagd voor bijzondere kosten. Er is naar voren gekomen dat alleen een van de vier respondenten dit wel eens heeft aangevraagd. Twee van de vier respondenten gaven hier aanvullende informatie over. De ene respondent gaf aan dat er wel eens bijzondere bijstand is aangevraagd voor het ontbreken van het kindgebonden budget. De gemeente Groningen heeft deze aanvraag destijds toegekend. De andere respondent gaf aan dat er tot heden geen situatie heeft plaatsgevonden waarbij de respondent bijzondere bijstand moest aanvragen.

Daarna is aan de respondent van de gemeente Groningen ook een vraag gesteld betreft twee ouders, waarvan er één ouder illegaal is, met een legale minderjarige kind. De vraag omvatte of de bijstandsuitkering van deze gezinnen gehalveerd wordt en of er bij deze gezinnen ook maatwerk wordt verricht om de bijstand af te stemmen. De respondent gaf aan dat er wel maatwerk wordt verricht, zodat het kind niet de dupe wordt van de situatie van de ouders. De respondent geeft echter aan dat dit wel erg lastig is, omdat het niet de bedoeling is om via deze weg de illegale partner een uitkering te verstrekken. Vervolgens is aan de respondent gevraagd om concrete praktijk voorbeelden te benoemen. De respondent kon deze vraag niet beantwoorden. De respondent gaf aan dat deze doelgroep kwetsbare kinderen hele complexe situaties zijn en niet vaak voorkomen. De respondent zij hierover:

“Ik vindt dat heel lastig. Dit zijn hele lastige situaties die niet vaak voorkomen.”

Vervolgens is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld met welke noodzakelijke kosten de gemeente rekening houdt als de bijstand wordt afgestemd. De respondent geeft aan dat er wordt gekeken of het gezin wel normaal kan leven. Tevens wordt er gekeken of het gezin de kosten kan betalen voor: huur, gas, licht en water. De respondent gaf aan dat het specifiek gaat om de noodzakelijk levenskosten, omdat deze kosten normaliter in de bijstandsuitkering zitten. Hierbij wordt er per gezin individueel maatwerk verricht. De respondent van de gemeente Groningen gaf aan dat er ook sprake kan zijn van overige bijzondere kosten. De gemeente Groningen heeft hierbij de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verschaffen. Vervolgens is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld of deze gezinnen ook aanspraak kunnen maken op

bijzondere bijstand als er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken, zoals de alleenstaande ouderkop. De respondent gaf aan dat dit waarschijnlijk niet mogelijk is, omdat het niet de bedoeling is dat er alsnog bijstand wordt verstrekt aan de illegale ouder. De respondent zij hierover:

“Nou ja, dan zit je weer met: dat je weer moet gaan kijken dat je niet via de U bocht alsnog aan de illegale ouder bijstand verstrekt. Dus op zich niet volgens mij.”

4.5 Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest

Tevens is aan de respondent van de gemeente Groningen de vraag gesteld of alleenstaande ouders met een zorg-gerelateerde taak die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning ook recht hebben op een bijstandsuitkering. De zogenoemde Chavez-Vilchez situatie. Er is uitgelegd dat het hierbij gaat om ouders die een aanvraag indienen bij de IND om via het kind een afgeleid verblijfsrecht te krijgen. De respondent kon deze vraag niet duidelijk beantwoorden. Het enige wat de respondent aangaf is dat de ouders die zich in zo’n dergelijke situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering.

Tenslotte is er aan de respondenten van de WIJ-teams de vraag gesteld of zij wel eens te maken hebben gehad met een Chavez-Vilchez situatie waarbij de ouder een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft ingediend bij de IND. Er is gevraagd in welke situatie de gemeente Groningen dan een bijstandsuitkering verstrekt. Twee van de vier respondenten hebben aangegeven dat zij wel eens te maken hebben gehad met zo’n situatie. Beide respondenten gaven aan dat de gemeente Groningen de uitkering pas verschaft nadat de aanvraag door de IND is goedgekeurd. De WIJ-medewerkers hebben aangegeven dat zij daarom de aanvraag voor een bijstandsuitkering pas achteraf indienen. Pas op het moment nadat de ouder een brief heeft ontvangen van de IND waarin staat dat de aanvraag is goedgekeurd.

4.6 Overige aanvullende informatie naar aanleiding van de interviews

Er is naar voren gekomen dat de WIJ-respondenten regelmatig deze doelgroep begeleiden op het financieel en/of inkomensgebied. Het zijn vaak complexe en ingewikkelde casussen. De casussen kunnen niet altijd opgelost worden. Uit de interviews met de WIJ-respondenten is naar voren gekomen dat er tot heden alleen gebruik is gemaakt van het maatwerkbudget. De WIJ-respondenten hebben tot heden geen bijstandsuitkering aangevraagd op grond van art. 16 lid 1 Pw, terwijl er wel sprake was van zeer dringende redenen.

Daarnaast is er naar voren gekomen dat de WIJ-medewerkers wel eens gebruik maken van diverse fondsen om bijvoorbeeld de sportkosten te dekken. Vluchtelingenwerk heeft bovendien een financieel potje waar deze gezinnen wel eens gebruik van kunnen maken. Dit biedt echter geen structurele oplossing, omdat er vaak eenmalig gebruik van kan worden gemaakt.

Bovendien is er naar voren gekomen dat hulpvragen van de doelgroep niet altijd in behandeling worden genomen, omdat het niet zou passen bij het takenpakket van het WIJ-team. Hierbij is het wel eens voorgekomen dat de WIJ-medewerkers informeel zijn doorgegaan met de begeleiding van de doelgroep om het belang van het kind te kunnen behartigen.

Tevens is er naar voren gekomen dat het systeem waarmee de WIJ-medewerkers werkzaam zijn dusdanig is ingericht dat alleen de gegevens beschikbaar zijn van personen die een adres hebben. Personen die geen adres en een BSN-nummer hebben kunnen via het systeem niet achterhaald

worden. De doelgroep heeft dat vaak niet. Daardoor is het niet mogelijk om vanuit het systeem een selectie te maken met betrekking tot de doelgroep.

Een van de vier respondenten gaf aan dat het vroeger mogelijk was om een kinderuitkering aan te vragen voor kwetsbare kinderen. De respondent gaf aan dat die mogelijkheid nu niet meer bestaat. De respondent zij hierover:

“Vroeger had je een kinderuitkering die we bij dit soort gevallen konden aanvragen, dat bestaat nu niet meer.”

Tenslotte gaf een van de vier respondenten aan dat de kwetsbare kinderen problemen ervaren omtrent de basisvoorziening onderdak. De respondent gaf aan dat er bij de meeste locaties voor daklozen in Nederland geen kinderen mogen worden opvangen die in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit of een EU-nationaliteit. Als ouders in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, omdat er sprake is van een Chavez-Vilchez situatie, vallen zij onder het COA, oftewel Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Deze ouders mogen daar echter niet met kinderen in een locatie verblijven. Ook biedt Stichting INLIA geen onderdak aan deze doelgroep.

4.7 Conclusie

Uit bovengenoemde informatie is er naar voren gekomen dat de antwoorden van de respondent van de gemeente Groningen afwijkend zijn. Allereerst gaf de respondent aan dat de doelgroep alleenstaande illegale ouders met legale minderjarige kinderen geen recht hebben op een bijstandsuitkering. De respondent gaf nadrukkelijk aan dat er hierop geen uitzonderingen worden gemaakt. Ook niet als er sprake is van een legale minderjarige kind. De respondent heeft achteraf aanvullende informatie verschaft waarin benoemd werd dat er wel uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Dit in het geval er sprake is van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Tevens moet er ook worden gekeken naar de belangrijke kinderrechten op grond van het IVRK. Indien er aan de voorwaarden is voldaan, dan kan de bijstandsuitkering zelfstandig aan het minderjarige kind worden verstrekt. Deze voorwaarden zijn beschreven in paragraaf 4.3.

Daarnaast is er naar voren gekomen dat de WIJ-respondenten geen enkele keer bijstandsuitkering voor de doelgroep hebben aangevraagd. Ook niet als er sprake was van een acute financiële noodsituatie, waarbij er directe geldnoodzaak was. Een reden hiervan is dat de WIJ-respondenten hebben aangegeven dat de gemeente geen financiële middelen verschaft aan de doelgroep. Ook niet als er sprake is van een legaal minderjarige kind, dat zich in een schrijnende situatie bevindt. Er is naar voren gekomen dat de gemeente Groningen wel eens maatwerkvoorzieningen heeft verschaft aan de doelgroep. De WIJ-medewerkers vragen dit wel eens aan tijdens de begeleiding van deze doelgroep. Hierbij wordt er maatwerk verricht en individueel bekeken wat het gezin nodig heeft. Het gaat dan voornamelijk om de noodzakelijke kosten, zoals bijvoorbeeld de huur. Uit de interviews met de WIJ-medewerkers is er naar voren gekomen dat het maatwerkbudget vaak éénmalig wordt verschaft. Dit is niet altijd van toepassing. Bij één van de vier WIJ-respondenten is het maatwerkbudget meerdere malen ingezet. Ook zijn er respondenten die wel eens bijzondere bijstand hebben aangevraagd voor bijzondere kosten. Tevens hebben de WIJ-medewerkers ook wel eens gebruik gemaakt van diverse fondsen om bijvoorbeeld de sportkosten hiermee te bekostigen. Hiervan kan vaak (slechts) éénmalig gebruik worden gemaakt. Het biedt daarom geen lange termijn oplossing. Daarnaast verschaft de gemeente Groningen in het geval van een Chavez-Vilchez situatie, de bijstandsuitkering pas nadat de IND de aanvraag heeft goedgekeurd en hierover een brief heeft verstuurd naar de ouders. Dit kan ongeveer een half jaar in beslag nemen. Tenslotte is er naar voren gekomen dat de kwetsbare

kinderen problemen kunnen ondervinden bij de basisvoorziening onderdak. De respondent van de gemeente Groningen heeft aangegeven dat er bepaalde gezinslocaties zijn waar deze kinderen terecht kunnen voor onderdak, zoals de gezinslocatie in Emmen. Eén van de vier WIJ-respondenten gaf echter aan dat bij de meeste locaties in Nederland geen kinderen mogen worden opgevangen die in het bezit zijn van een Nederlandse of EU-nationaliteit. Daarnaast mag Stichting INLIA en COA ook geen onderdak bieden aan deze doelgroep.

Hoofdstuk 5 Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het theoretisch gedeelte vergeleken met de resultaten van het praktijkgedeelte. Alle onderzoekspunten worden hierbij toegelicht doormiddel van vier stappen: een samenvatting van de richtlijn, een samenvatting van de werkwijze van de WIJ-teams, een samenvatting van de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen en een analyse. In paragraaf 5.2 wordt het onderzoekspunt een toereikende levensstandaard beschreven. Daarna wordt er in paragraaf 5.3 ingegaan op het onderzoekspunt om op grond van zeer dringende redenen een bijstandsuitkering aan te vragen en te verstrekken, mede op grond van art. 16 lid 1 PW. Vervolgens wordt er in paragraaf 5.4 ingegaan op het onderzoekspunt omtrent de afstemmingsbevoegdheid van de gemeente, oftewel de bevoegdheid om maatwerk te verrichten op grond van art. 18 lid 1 Pw. Daarna wordt er in paragraaf 5.5 ingegaan op de situatie van alleenstaanden ouders, met een zorg-gerelateerde taak, oftewel de zogenoemde Chavez-Vilchez situatie. Tenslotte wordt in paragraaf 5.6 het hoofdstuk afgesloten met een conclusie.

Bovendien wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende twee deelvragen:

- *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de rechten en plichten van de gemeente Groningen ten aanzien van kwetsbare kinderen (minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsvergunning) in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering en anderzijds de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen ten aanzien van de doelgroep kwetsbare kinderen?*
- *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de rechten en plichten van de gemeente Groningen ten aanzien van de kwetsbare kinderen in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering en anderzijds de wijze waarop de WIJ-teams deze groep kwetsbare kinderen die opgroeien in armoede bijstaan, in verband met hun aanspraken op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet?*

5.2 Toereikende levensstandaard, oftewel basisvoorzieningen aan kinderen

Uit de theorie blijkt dat kinderen recht hebben op een toereikende levensstandaard. De ouders hebben in beginsel de plicht om dit te verwezenlijken. Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid op grond van art. 27 lid 3 van het IVRK, de plicht om ouders hierbij te ondersteunen. Deze verplichting wordt dus ook overgedragen naar de gemeenten. Onder een toereikende levensstandaard vallen de primaire basisbehoeftes, zoals: recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden.¹²⁹

Uit de interviews van de gemeente Groningen blijkt dat kwetsbare kinderen alleen terecht kunnen bij bepaalde gezinslocaties, zoals de gezinslocatie in Emmen. Daar is de begeleiding gericht op terugkeer en zijn er voorzieningen beschikbaar. Als personen er toch voor kiezen om in de gemeente Groningen te verblijven dan zijn zij echter afhankelijk van particulieren die ze opvangen en ondersteunen. Soms

¹²⁹ Zie paragraaf 3.3

wordt dit mede georganiseerd door vrijwilligersorganisaties of kerken. Eén van de WIJ-respondenten gaf echter aan dat de doelgroep kwetsbare kinderen problemen ondervindt bij de basisvoorziening onderdak. Deze WIJ-respondent gaf aan dat bij de meeste locaties in Nederland geen kinderen mogen worden opgevangen die in het bezit zijn van een Nederlandse of EU-nationaliteit. Hetzelfde geldt ook voor ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, de zogeheten Chavez-Vilchez situatie. Deze ouders vallen onder het COA, oftewel Centraal Orgaan opvang asielzoekers. COA biedt echter geen onderdak aan Nederlandse kinderen om in een locatie te verblijven. Daarnaast biedt Stichting INLIA ook geen onderdak aan deze doelgroep.

In het praktijkgedeelte is er geen helder antwoord gegeven op de vragen omtrent kleding en voldoende eten en drinken.¹³⁰ De respondent van de gemeente Groningen kon deze vragen niet beantwoorden.

Er kan worden geconcludeerd dat er duidelijk naar voren komt dat kinderen geen zekerheid hebben dat aan hen onderdak wordt aangeboden door de gemeente Groningen. Ze worden doorverwezen naar bijv. gezinslocaties. Bij de meeste gezinslocaties mogen deze kinderen niet opgevangen worden, omdat deze kinderen in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. COA en Stichting INLIA biedt ook geen onderdak aan deze doelgroep om dezelfde reden.¹³¹ Tevens wordt er vanuit de gemeente Groningen geen helder antwoord gegeven op de basisbehoeften kleding en voldoende voedsel. Hierdoor kan er niet worden getoetst of de gemeente Groningen hier überhaupt rekening mee houdt en of de uitvoeringspraktijk conform art. 27 van het IVRK is.¹³²

5.3 Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen de plicht heeft om een bijstandsuitkering aan de doelgroep te verstrekken als er sprake is van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Er moet dan wel sprake zijn van een acute financiële noodsituatie. Tevens mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. De bijstandsuitkering kan dan zelfstandig aan het minderjarige kind worden verschaft. In beginsel wordt de norm gehanteerd van alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. Hierbij zou de bijstandsuitkering afgestemd moeten worden om in de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind te kunnen voorzien.¹³³

Uit het interview met de respondent vanuit de gemeente Groningen zijn er twee verschillende antwoorden met betrekking tot de gestelde vraag verstrekt. Tijdens het interview is er aangegeven dat alleenstaande illegale ouders met minderjarige kinderen geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Daarbij heeft de respondent nadrukkelijk benoemd dat hierop geen uitzonderingen op kunnen worden gemaakt. Ook niet in het geval van een legaal minderjarig kind. Vervolgens is er aanvullende informatie verstrekt waarin benoemd wordt dat legale minderjarige kinderen wel recht kunnen hebben op een bijstandsuitkering. Dit is mogelijk als er sprake is van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Hierbij moet er wel gekeken worden naar de belangrijke kinderrechten op grond van het IVRK. Tevens mag er ook geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. Indien er aan deze voorwaarden worden voldaan, dan wordt de bijstandsuitkering verstrekt naar de norm van een alleenstaande jongere van 18, 19 of 20 jaar.

¹³⁰ Zie paragraaf 4.2

¹³¹ Zie paragraaf 4.2 en 4.6

¹³² Zie paragraaf 4.2

¹³³ Zie paragraaf 3.12 en 3.13

Vervolgens kan er maatwerk worden verricht als de ouders niet aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen.¹³⁴

Uit de interviews met de WIJ-respondenten is naar voren gekomen dat er bij de casussen met betrekking tot de doelgroep sprake is van financiële noodsituaties. Er is echter naar voren gekomen dat geen één van de vier respondenten een bijstandsuitkering voor deze doelgroep heeft aanvraagt terwijl op grond van art. 16 lid 1 Pw sprake is van zeer dringende redenen. Daarnaast wordt benoemd dat de gemeente Groningen geen bijstandsuitkering verschaft aan deze doelgroep. Ook niet als er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. De WIJ-respondenten vragen wel maatwerkvoorziening aan om de behoefte op te lossen. Tevens komt er naar voren dat maatwerkvoorziening vaak éénmalig wordt verschaft.¹³⁵

Er is duidelijk een verschil te zien in de wettelijke richtlijn en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen en de werkwijze van de WIJ-teams. Allereerst is het antwoord dat vanuit de gemeente Groningen verstrekt was achteraf gewijzigd. Er werd in eerste instantie aangegeven dat de doelgroep geen recht heeft op een bijstandsuitkering. Vervolgens werd er informatie verschaft waarin benoemd wordt dat deze doelgroep wel recht heeft op een bijstandsuitkering. Daarnaast maken de WIJ-medewerkers geen gebruik van de wettelijke regeling om bijstand aan te vragen op grond van art. 16 lid 1 Pw wegens zeer dringende redenen. De enige methode/werkwijze die de WIJ-medewerkers benutten/toepassen ten aanzien van deze doelgroep is het maatwerkbudget. Als reden hiervoor wordt er aangegeven dat de gemeente Groningen geen bijstandsuitkering verschaft aan deze doelgroep. Ook niet als er sprake is van legale minderjarige kinderen die zich in een schrijnende situatie bevinden, waarbij er directe geldnoodzaak is.¹³⁶ Eén van de vier WIJ-respondenten heeft echter benoemd dat deze doelgroep in het verleden wel eens aanspraak kon maken op een kindersuitkering. Dit is volgens de respondent echter niet meer mogelijk, omdat het niet meer bestaat.¹³⁷

Uit bovengenoemde kan geconcludeerd worden dat de werkwijze van de WIJ-teams niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Dit houdt in: het aanvragen van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. Daarnaast is het niet duidelijk of de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen wel of niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Dit houdt in: het verstrekken van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. De reden hiervan is dat de respondent van de gemeente Groningen twee tegenstrijdige antwoorden heeft verstrekt met betrekking tot deze wettelijke eis.

5.4 De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen de plicht heeft om maatwerk te verrichten en de bijstand af dient te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Pw. De gemeente heeft hierbij de plicht om te kijken naar de daadwerkelijke levensbehoeften en omstandigheden van het kind. Tevens is er naar voren gekomen dat de gemeente de mogelijkheid heeft om bijzondere bijstand te verstrekken voor bijzondere uitgaven of indien er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan het ontbreken van de alleenstaande ouderkop.¹³⁸

¹³⁴ Zie paragraaf 4.3

¹³⁵ Zie paragraaf 4.3

¹³⁶ Zie paragraaf 4.3

¹³⁷ Zie paragraaf 4.6

¹³⁸ Zie paragraaf 3.14

Uit het interview met de medewerker van de gemeente Groningen is er naar voren gekomen dat de gemeente wel eens maatwerkvoorzieningen verschaft aan deze doelgroep. Hierbij wordt meestal rekening gehouden met de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Dit zijn de kosten voor gas, water, licht en huur etc. Uit de interviews met de WIJ-respondenten is er naar voren gekomen dat alle vier respondenten wel eens een maatwerkvoorziening hebben aangevraagd voor deze doelgroep. Tevens is er naar voren gekomen dat hiervan vaak eenmalig gebruik kan worden gemaakt. Vervolgens zijn er vragen gesteld over het aanvragen van bijzondere bijstand voor bijzondere uitgaven of indien er bepaalde voorzieningen ontbreken. De respondent van de gemeente Groningen heeft aangegeven dat er bijzondere bijstand kan worden verschaft als de doelgroep te maken heeft met bijzondere kosten. De respondent van de gemeente Groningen heeft aangegeven dat deze doelgroep waarschijnlijk geen aanspraak kan maken op bijzondere bijstand als er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken, omdat het niet de bedoeling is om via deze manier de illegale ouder een bijstandsuitkering te verstrekken. Uit de interviews met de WIJ-respondenten is er naar voren gekomen dat (slechts) één van de vier respondent een aanvraag heeft ingediend voor bijzondere kosten. Hierbij ging het om het ontbreken van het kindgebonden budget. De gemeente Groningen heeft deze aanvraag toegewezen. De overige vier WIJ-respondenten hadden geen situatie meegemaakt waarbij dit kon worden aangevraagd.¹³⁹

Een overeenkomst met wet- en regelgeving en de uitvoering in de praktijk is dat de gemeente Groningen maatwerkvoorzieningen heeft verschaft. Tevens hebben alle vier WIJ-respondenten hiervan gebruik gemaakt bij de begeleiding van deze doelgroep. Een maatwerkvoorziening heeft betrekking op de noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud. Een beperking hiervan is echter dat een maatwerkvoorziening bedoeld is voor korte duur en het vaak éénmalig wordt verschaft. Hiervan kan ook worden afgeweken. Een tweede overeenkomst van de wet- en regelgeving en de praktijk is dat de gemeente Groningen de mogelijkheid heeft om bijzondere bijstand te verschaffen voor bijzondere kosten aan deze doelgroep. Tijdens de interviews met de WIJ-respondenten is er naar voren gekomen dat alleen één van de vier WIJ-respondenten hiervoor een aanvraag heeft ingediend. In dit geval heeft de gemeente Groningen de maatwerkvoorziening toegekend. Het ging hierbij om het ontbreken van een sociale voorziening, namelijk: kindgebonden budget.¹⁴⁰

Uit het bovengenoemde kan worden geconcludeerd dat de werkwijze van de WIJ-respondenten overeenkomst met art. 18 lid 1 Pw. Dit houdt in het aanvragen van een maatwerkvoorziening. Ook komt de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen overeen met de wettelijke eis om op grond van art. 18 lid 1 Pw gebruik te maken van de afstemmingsbevoegdheid.

5.5 Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest

Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen op grond van het Chavez-Vilchez arrest de plicht heeft om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder zonder verblijfsdocument met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Hierbij gaat het belang van het kind voor het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling. Dit komt naar voren doormiddel van jurisprudentie.¹⁴¹ Het arrest Chavez-Vilchez is van toepassing op alleenstaande ouders die een zorg- gerelateerde taak hebben ten aanzien van hun kind.¹⁴²

¹³⁹ Zie paragraaf 4.4

¹⁴⁰ Zie paragraaf 4.4

¹⁴¹ Zie paragraaf 3.15

¹⁴² Zie paragraaf 3.15

Uit het interview met de respondent van de gemeente Groningen is er geen helder antwoord gegeven met betrekking tot de gestelde vraag. De medewerker van de gemeente heeft enkel aangegeven dat ouders die zich in deze situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering. De WIJ-respondenten hebben aangegeven dat er pas achteraf een aanvraag kan worden ingediend voor een bijstandsuitkering aan ouders die zich in deze situatie bevinden. De mogelijkheid bestaat dus pas nadat de ouder van de IND een brief heeft ontvangen waarin benoemd wordt dat de aanvraag voor verblijf in Nederland is goedgekeurd. Dit kan meestal 6 maanden lang gaan duren.

Een verschil met wet- en regelgeving is dat een aanvraag voor een bijstandsuitkering aan de doelgroep pas kan worden ingediend, nadat de aanvraag voor een verblijfsstatus door de IND is goedgekeurd. Terwijl op grond van literatuuronderzoek en jurisprudentie naar voren is gekomen dat bij schrijnende situaties, waarbij er directe geldnoodzaak is, de bijstandsuitkering direct mag worden verstrekt naar de norm van een alleenstaande ouder. Dit mag eventueel via het BSN-nummer van het kind. Tevens komt op grond van jurisprudentie naar voren dat het belang van het kind altijd zwaarder weegt dan het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling.¹⁴³

Uit het bovengenoemde kan waarschijnlijk geconcludeerd worden dat de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen niet overeenkomt met het Chavez-Vilchez arrest. Het verschilt met de wettelijke richtlijn, omdat de respondent van de gemeente Groningen tijdens het interview heeft aangegeven dat ouders die zich in een soort gelijke situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering.

5.6 Conclusie

Toereikende levensstandaard

Met betrekking tot de vraag omtrent een toereikende levensstandaard aan kinderen is er naar voren gekomen dat kinderen geen zekerheid hebben dat er aan hen onderdak wordt verschaft. Zij zijn vrijwel afhankelijk van derden zoals particulieren, vrijwilligersorganisaties of kerken. Zij hebben eventueel de mogelijkheid om te verblijven in een gezinslocatie in Emmen. Dit is echter een plaats die gericht is op terugkeer waarbij er sprake is van beperkte voorzieningen. Verder kan geconcludeerd worden dat de doelgroep kwetsbare kinderen problemen kan ondervinden ten aanzien van de basisvoorziening onderdak. De oorzaak hiervan is dat er bij de meeste locaties in Nederland geen kinderen mogen worden opgevangen die in het bezit zijn van een Nederlandse of een EU-nationaliteit. Hetzelfde probleem doet zich ook voor bij ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, oftewel de Chavez-Vilchez situatie. Deze ouders vallen onder het COA. Deze gezinnen mogen daar echter niet samen met hun legale kinderen in een locatie verblijven. Ook biedt Stichting INLIA geen onderdak aan deze doelgroep. Daarnaast is er vanuit de gemeente Groningen geen helder antwoord gegeven op de vraag omtrent welke maatregelen zij treffen om deze doelgroep van kleding en voldoende eten en drinken te voorzien. Hierdoor kan er niet worden getoetst of de gemeente Groningen überhaupt hiermee rekening houdt. Tevens is het onduidelijk of de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen conform art. 27 IVRK is.¹⁴⁴

¹⁴³ Zie paragraaf 3.15

¹⁴⁴ Zie paragraaf 4.2

Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet

Met betrekking tot de vraag of er recht bestaat op een bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw zijn er verschillen te zien tussen de werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk vanuit de gemeente Groningen. Allereerst gaf de respondent vanuit de gemeente Groningen hierover tegenstrijdige antwoorden. Er kon dus niet van te voren duidelijk antwoord worden verschaft of deze doelgroep wel of geen recht heeft op een bijstandsuitkering. Ook niet in het geval er sprake is van illegale ouders met legale minderjarige kinderen. Daarnaast kwam er doormiddel van het praktijkonderzoek naar voren dat de WIJ-respondenten voornamelijk gebruik maken van maatwerkvoorzieningen. Als reden hiervoor wordt benoemd dat de gemeente Groningen geen bijstandsuitkering verschaft aan kwetsbare kinderen. Hiervan wordt ook niet afgeweken als er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. Alle vier de WIJ-respondenten hebben voor deze doelgroep geen bijstandsuitkering aangevraagd, terwijl er sprake is van zeer dringende redenen, zoals bedoeld in art. 16 lid 1 Pw. Het is echter opvallend dat één van de vier WIJ-respondent aangaf dat de gemeente Groningen in het verleden wel eens kinderuiterkeringen heeft verstrekt, maar dat het nu niet meer bestaat. Er kan worden geconcludeerd dat de werkwijze van de WIJ-teams niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Dit houdt in: het aanvragen van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. Daarnaast is het onduidelijk of de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw en het IVRK. Dit houdt in het verstrekken van een bijstandsuitkering o.g.v. zeer dringende redenen. De reden hiervan is dat de respondent van de gemeente Groningen twee tegenstrijdige antwoorden heeft verstrekt met betrekking tot deze wettelijke eis.

De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet

Met betrekking tot de vraag omtrent de afstemmingsbevoegdheid van de gemeente Groningen is er naar voren gekomen dat er maatwerk verricht wordt op grond van art. 18 lid 1 Pw. De gemeente Groningen benut dus de bevoegdheid hiervoor. Tevens is er naar voren gekomen dat de WIJ-respondenten hiervan gebruik hebben gemaakt tijdens de begeleiding van de doelgroep. De maatwerkvoorziening richt zich voornamelijk op de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. De beperking hiervan is echter dat een maatwerkvoorziening vaak (slechts) eenmalig wordt verschaft. Hiervan kan ook worden afgeweken. Daarnaast verschaft de gemeente Groningen ook bijzondere bijstand aan deze doelgroep als er sprake is van bijzondere kosten. Doormiddel van interviews is er naar voren gekomen dat (slechts) één van de vier WIJ-respondent dit wel eens heeft aangevraagd. Uit het bovengenoemde kan worden geconcludeerd dat de werkwijze van de WIJ-respondenten overeenkomst met art. 18 lid 1 Pw. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van het aanvragen van een maatwerkvoorziening oftewel de afstemmingsbevoegdheid. Ook komt de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen overeen met de wettelijke eis die benoemd wordt in art. 18 lid 1 Pw.

Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest

Tenslotte is het volgende naar voren gekomen bij de vraag of er recht bestaat op een bijstandsuitkering als er sprake is van een Chavez-Vilchez situatie. Hierbij hebben de WIJ-respondenten aangegeven dat een aanvraag voor een bijstandsuitkering pas kan worden ingediend als de ouder een brief van de IND heeft ontvangen. In de brief moet vermeld staan dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning is goedgekeurd. Uit literatuuronderzoek en jurisprudentie komt echter naar voren dat de gemeente Groningen de mogelijkheid heeft om eerder aan deze doelgroep een bijstandsuitkering te verstrekken. Dit kan in het geval er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is, en er niet gewacht kan worden totdat de IND een beslissing heeft genomen. Op grond van jurisprudentie komt naar voren dat het belang van het kind altijd zwaarder weegt dan het belang van de gemeente. Dit geldt ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling. De gemeente Groningen kan de bijstandsuitkering hierbij verstrekken naar

de norm van een alleenstaande ouder. Dit mag eventueel verstrekt worden via het BSN-nummer van het kind. Tevens is op grond van literatuuronderzoek naar voren gekomen dat de gemeente Amsterdam zich hieraan wel houdt.¹⁴⁵ Uit het bovengenoemde kan waarschijnlijk geconcludeerd worden dat de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen niet overeenkomt met het Chavez-Vilchez arrest. Het verschilt met de wettelijke richtlijn, omdat de respondent van de gemeente Groningen tijdens het interview heeft aangegeven dat ouders die zich in deze situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Ook komt de werkwijze van de WIJ-teams niet overeen met het arrest. De respondenten vragen de bijstandsuitkering pas aan nadat de aanvraag voor een verblijfsvergunning is toegekend.

¹⁴⁵ Zie paragraaf 3.15

Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk zal doormiddel van de onderzoeksresultaten de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden. Het gaat om informatie die doormiddel van theoretisch onderzoek, het praktijkonderzoek en doormiddel van de analyse is verkregen. De hoofdvraag die beantwoord dient te worden luidt als volgt:

In hoeverre is de werkwijze van de gemeente Groningen en de WIJ-teams conform het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en de Participatiewet ter zake van een bijstandsuitkering bij de begeleiding van minderjarige kinderen die opgroeien in armoede met een of twee ouder(s) zonder verblijfsstatus en hun ouders.

Toereikende levensstandaard

Het eerste punt waarnaar is gekeken is de toereikende levensstandaard. In Nederland heeft ieder kind recht op een toereikende levensstandaard. De ouders hebben in beginsel de plicht om dit te verwezenlijken. Als ouders daarin onvoldoende kunnen voorzien, heeft de overheid op grond van art. 27 lid 3 van het IVRK, de plicht om ouders hierbij te ondersteunen. De verplichting wordt dus ook overgedragen naar de gemeenten. Onder een toereikende levensstandaard vallen de primaire behoeften, zoals: recht op onderdak, kleding, voldoende eten en drinken, gezondheidszorg, onderwijs en speelmogelijkheden.¹⁴⁶ Uit de praktijk blijkt samengevat dat kinderen geen zekerheid hebben dat er aan hen onderdak wordt verschaft. Zij zijn vrijwel afhankelijk van derden zoals particulieren, vrijwilligersorganisaties of kerken. Vanuit de gemeente Groningen werd er benoemd dat kwetsbare kinderen eventueel de mogelijkheid hebben om te verblijven in een gezinslocatie in Emmen. Dit is echter een plaats die gericht is op terugkeer met beperkte voorzieningen. Verder kan geconcludeerd worden dat kwetsbare kinderen problemen kunnen ondervinden ten aanzien van de basisvoorziening onderdak. De oorzaak hiervan is dat er bij de meeste locaties in Nederland geen kinderen mogen worden opgevangen die in het bezit zijn van een Nederlandse of een EU-nationaliteit. Hetzelfde probleem doet zich ook voor bij ouders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning, oftewel de Chavez-Vilchez situatie. Deze ouders vallen namelijk onder het COA. Deze gezinnen mogen daar echter niet met hun legale kinderen in een locatie verblijven. Ook biedt Stichting INLIA geen onderdak aan deze doelgroep. Vanuit de gemeente Groningen is er geen helder antwoord gegeven op het aspect kleding en voldoende eten en drinken. Hierdoor kan er niet worden getoetst of de gemeente Groningen rekening houdt met de plicht om aan kwetsbare kinderen conform art. 27 van het IVRK een toereikende levensstandaard te verschaffen.¹⁴⁷

Bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Participatiewet

Het tweede punt waarnaar is gekeken is het aanvragen van een bijstandsuitkering wegens zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen de plicht heeft om een bijstandsuitkering aan deze doelgroep te verstrekken als er sprake is van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Hierbij moet er ook worden gekeken naar de belangrijke kinderrechten van het IVRK. Om hiervoor in aanmerking te komen moet er sprake zijn van een acute financiële noodsituatie. Tevens mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. Indien er aan de voorwaarden is voldaan kan de bijstandsuitkering zelfstandig aan het minderjarige kind worden verschaft. In beginsel wordt de norm gehanteerd van alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar. Hierbij zou de bijstandsuitkering afgestemd moeten

¹⁴⁶ Zie paragraaf 3.3

¹⁴⁷ Zie paragraaf 4.2

worden om in de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind te kunnen voorzien.¹⁴⁸ In het praktijkgedeelte is de vraag voorgelegd aan de respondent van de gemeente Groningen of alleenstaande illegale ouders met minderjarige kinderen recht kunnen hebben op een bijstandsuitkering. De respondent heeft hierop twee tegenstrijdige antwoorden gegeven. Allereerst is er aangegeven dat alleenstaande illegale ouders met minderjarige kinderen geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Daarbij is er door de respondent van de gemeente Groningen nadrukkelijk benoemd dat er ook geen uitzonderingen kunnen worden gemaakt als er sprake is van een legaal minderjarige kind. Vervolgens is er later aanvullende informatie verstrekt waarin benoemd wordt dat legale minderjarige kinderen wel recht kunnen hebben op een bijstandsuitkering. Dit is mogelijk in het geval dat er sprake is van zeer dringende redenen op grond van art. 16 lid 1 Pw. Hierbij moet er tevens worden gekeken naar de belangrijke kinderrechten op grond van het IVRK. Ook mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. Indien er aan deze voorwaarden worden voldaan, dan wordt de bijstandsuitkering verstrekt naar de norm van een alleenstaande jongere van 18, 19 of 20 jaar. Vervolgens kan er maatwerk worden verricht als de ouders niet aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen.¹⁴⁹ Uit de interviews met de WIJ-respondenten is er naar voren gekomen dat er bij de casussen met betrekking tot deze doelgroep sprake is van zeer dringende redenen, oftewel een financiële noodsituatie. Er is echter naar voren gekomen dat geen één van de vier respondenten op grond van art. 16 lid 1 Pw een bijstandsuitkering voor deze doelgroep heeft aangevraagd terwijl er wel sprake is van zeer dringende redenen. Als reden hiervoor wordt benoemd dat de gemeente Groningen geen bijstandsuitkering verstrekt aan deze doelgroep. Ook niet als er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. De WIJ-respondenten vragen wel maatwerkvoorzieningen aan om de behoefte op te lossen. Tevens komt er naar voren dat een maatwerkvoorziening vaak eenmalig wordt verschaft. Hiervan kan echter worden afgeweken.¹⁵⁰ Geconcludeerd kan worden dat de werkwijze van de WIJ-teams niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Doormiddel van dit artikel kan er een bijstandsuitkering worden aangevraagd op grond van zeer dringende redenen. Daarnaast is het niet duidelijk of de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen wel of niet overeenkomt met art. 16 lid 1 Pw. Hiermee wordt specifiek bedoeld het verstrekken van een bijstandsuitkering aan de doelgroep, omdat er sprake is van zeer dringende redenen. Er is tot deze conclusie gekomen, omdat de respondent van de gemeente Groningen twee tegenstrijdige antwoorden heeft verstrekt met betrekking tot deze wettelijke eis.

 **De bevoegdheid om de bijstand af te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Participatiewet**
Het derde punt waarnaar is gekeken is de afstemmingsbevoegdheid op grond van art. 18 lid 1 Pw. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente de plicht heeft om maatwerk te verrichten en de bijstand af dient te stemmen op grond van art. 18 lid 1 Pw. De gemeente Groningen heeft hierbij de plicht om te kijken naar de daadwerkelijke levensbehoeften en omstandigheden van het kind. Tevens is er naar voren gekomen dat de gemeente Groningen de mogelijkheid heeft om bijzondere bijstand te verstrekken voor bijzondere uitgaven of in het geval er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken. Hierbij kan bijv. worden gedacht aan het ontbreken van de alleenstaande ouderkop.¹⁵¹ Uit het interview met de medewerker van de gemeente Groningen is naar voren gekomen dat de gemeente Groningen wel maatwerkvoorzieningen verschaft aan de doelgroep. Hierbij wordt meestal rekening gehouden met de noodzakelijke kosten voor levensonderhoud. Dit zijn de kosten voor gas, water, licht en huur etc. Uit de interviews met de WIJ-respondenten is naar voren gekomen dat alle vier respondenten maatwerkvoorzieningen aanvragen voor deze doelgroep.

¹⁴⁸ Zie paragraaf 3.12 en 3.13

¹⁴⁹ Zie paragraaf 4.3

¹⁵⁰ Zie paragraaf 4.3

¹⁵¹ Zie paragraaf 3.14

Tevens is naar voren gekomen dat hiervan vaak eenmalig gebruik kan worden gemaakt. Vervolgens zijn er vragen gesteld over het aanvragen van bijzondere bijstand voor bijzondere uitgaven of indien er bepaalde voorzieningen ontbreken. De respondent van de gemeente Groningen heeft aangegeven dat er bijzondere bijstand kan worden verschaft als deze doelgroep te maken heeft met bijzondere kosten. De respondent van de gemeente Groningen heeft aangegeven dat deze doelgroep waarschijnlijk geen aanspraak kan maken op bijzondere bijstand als er bepaalde sociale voorzieningen ontbreken. Uit de interviews met de WIJ-respondenten is naar voren gekomen dat (slechts) een respondent van de vier een aanvraag heeft ingediend voor bijzondere kosten. Hierbij ging het om het ontbreken van het kindgebonden budget. De gemeente Groningen heeft deze aanvraag toegewezen. De overige vier WIJ-respondenten hadden geen situatie meegemaakt waarbij dit kon worden aangevraagd.¹⁵² Geconcludeerd kan worden dat de werkwijze van de WIJ-respondenten wel overeenkomst met art. 18 lid 1 Pw. Specifiek wordt hiermee bedoeld het aanvragen van een maatwerkvoorziening. Ook komt de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen overeen met art. 18 lid 1 Pw. Hiermee wordt specifiek bedoeld het toepassen van de afstemmingsbevoegdheid.

Bijstandsuitkering zonder verblijfsdocument op grond van het Chavez-Vilchez arrest

Het vierde punt waarnaar is gekeken is het aanvragen van een bijstandsuitkering op grond van het Chavez-Vilchez arrest. Uit het theoretisch onderzoek is gebleken dat de gemeente Groningen op grond van het Chavez-Vilchez arrest de plicht heeft om bijstand te verstrekken aan een alleenstaande ouder zonder verblijfsdocument met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Hierbij gaat het belang van het kind voor het belang van de gemeente. Ook indien later blijkt dat er sprake is van een onverschuldigde betaling. Dit komt naar voren doormiddel van jurisprudentie.¹⁵³ Het Chavez-Vilchez arrest is van toepassing op alleenstaande ouders die een zorg- gerelateerde taak hebben ten aanzien van hun kind.¹⁵⁴ Uit het interview met de respondent van de gemeente Groningen is er geen helder antwoord gegeven met betrekking tot deze situatie. De medewerker van de gemeente heeft enkel aangegeven dat ouders die zich in deze situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering. De WIJ-respondenten hebben aangegeven dat er pas achteraf, nadat de ouder van de IND een brief heeft ontvangen waarin benoemd wordt dat de aanvraag voor verblijf is goedgekeurd, een aanvraag kan worden ingediend voor een bijstandsuitkering voor ouders die zich in deze situatie bevinden. Dit kan tot 6 maanden lang duren. Geconcludeerd kan worden dat de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen niet overeenkomt met het Chavez-Vilchez arrest. Er is tot deze conclusie gekomen, omdat de respondent van de gemeente Groningen tijdens het interview heeft aangegeven dat de ouders die zich in deze situatie bevinden waarschijnlijk geen recht hebben op een bijstandsuitkering. Ook komt de werkwijze van de WIJ-teams niet overeen met het arrest, omdat de WIJ-respondenten hebben aangegeven dat de bijstandsuitkering pas achteraf, na het toekennen van een verblijfsvergunning door de IND aan de ouder, wordt aangevraagd.

¹⁵² Zie paragraaf 4.4

¹⁵³ Zie paragraaf 3.15

¹⁵⁴ Zie paragraaf 3.15

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

Op grond van de resultaten van dit onderzoek kunnen de onderstaande aanbevelingen worden gedaan:

- Uit de conclusie is gebleken dat de werkwijze van de WIJ-teams niet overeenkomt met de wettelijke eis om op grond van art. 16 lid 1 Pw een bijstandsuitkering aan te vragen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om een bijstandsuitkering aan te vragen voor kwetsbare kinderen. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat er sprake moet zijn van zeer dringende redenen. Ook mag er geen sprake zijn van een voorliggende voorziening. Een aanbeveling is om de huidige werkwijze van de WIJ-teams aan te passen omtrent de begeleiding van kwetsbare kinderen. Hierbij gaat het specifiek om de situatie waarbij er sprake is van een alleenstaande ouder met een minderjarig kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Indien WIJ-medewerkers begeleiding bieden aan deze groep, dan kunnen zij dus een bijstandsuitkering aanvragen op grond van art. 16 lid 1 Pw indien er sprake is van zeer dringende redenen. De gemeente Groningen heeft de plicht om deze bijstandsuitkering af te stemmen op de daadwerkelijke levensbehoeften van het kind. Dit vindt zijn wettelijke grondslag in art. 18 lid 1 Pw. Dit is alleen mogelijk indien ouders niet aan hun onderhoudsplicht kunnen voldoen. In een dergelijke situatie dienen de WIJ-medewerkers op grond van art. 18 lid 1 Pw een maatwerkvoorziening aan te vragen ten aanzien van de verstrekte bijstandsuitkering. Hierbij moet op individuele basis worden bekeken wat het kind nodig heeft. Ook moet er bekeken worden welke bedrag aan bijstand nog bovenop de norm van een alleenstaande jongeren van 18, 19 of 20 jaar verstrekt dient te worden. Dit kunnen de zogenoemde onmisbare noodzakelijke kosten zijn, zoals bijv. woonkosten etc. Het moet telkens per geval op individuele basis worden beoordeeld.
- De huidige werkwijze met betrekking tot het aanvragen van een maatwerkvoorziening bij de begeleiding van gezinnen met twee ouder(s) met een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit, waarvan alleen één ouder een geldige verblijfsstatus heeft, kan worden voortgezet. De huidige werkwijze van de WIJ-teams is dat de WIJ-medewerkers voor het financiële gedeelte van deze gezinnen een maatwerkvoorziening aanvragen. Uit de conclusie is gebleken dat de werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen conform de wettelijke eis van art. 18 lid 1 Pw is. De WIJ-medewerkers kunnen daarom de werkwijze voor het aanvragen van een maatwerkvoorziening voortzetten.
- De volgende aanbeveling heeft betrekking op de wettelijke eis om een bijstandsuitkering aan te vragen en te verstrekken op grond van het Chavez-Vilchez arrest. Uit de conclusie is gebleken dat de werkwijze van de WIJ-teams en de uitvoeringspraktijk van de gemeente Groningen niet conform dit arrest is. Een aanbeveling is om de werkwijze van de WIJ-teams aan te passen. De WIJ-medewerkers dienen de bijstandsuitkering van gezinnen die zich in een Chavez-Vilchez situatie bevinden eerder aan te vragen als er sprake is van een acute nood situatie. Het gaat hierbij specifiek om alleenstaande ouders met een zorgtaak voor het kind en die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Deze ouders hebben bij de IND een aanvraag ingediend om een afgeleid verblijfsrecht te krijgen via het kind. De WIJ-medewerkers dienen de bijstandsuitkering bij zo'n dergelijke situatie aan te vragen op het moment dat er een aanvraag is ingediend bij de IND. Wel geldt als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is. De gemeente Groningen kan de bijstandsuitkering hierbij verstrekken naar de norm van een alleenstaande ouder. Dit mag eventueel verstrekt worden via het BSN-nummer van het kind.

- De gemeente Groningen dient specifieke beleidsregels op te stellen voor het verstrekken van een bijstandsuitkering aan kwetsbare kinderen. Met deze doelgroep wordt specifiek bedoelt minderjarige kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben, met een of twee ouders zonder verblijfsstatus. In deze beleidsregels kunnen de rechten en plichten van deze groep kinderen beschreven worden. Tevens kan de hoogte van de bijstandsuitkering en de overige voorwaarden benoemd worden. Daarnaast kan er ook toelichting worden gegeven op de toepassing van art. 16 lid 1 Pw en art. 18 lid 1 Pw.
- Wellicht intern vermelden dat het computersysteem waarmee de WIJ-teams werken een knelpunt vormt bij de opsporing van de kwetsbare kinderen. Deze doelgroep is via het systeem niet (altijd) juist te achterhalen, omdat het systeem enkel gericht is op adressen en BSN-nummers. Deze doelgroep heeft dat vaak niet. Wellicht kunnen er wijzigingen in het systeem worden aangebracht of kunnen er overige oplossingen worden bedacht om de dossiers van deze doelgroep in de toekomst beter vindbaar te maken.
- Eventueel zou er vervolgonderzoek verricht kunnen worden naar de daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen. Wellicht kunnen bijv. de functionarissen van de afdeling SoZaWe betrokken worden bij dat onderzoek. Het gaat hierbij specifiek om de functionarissen die de aanvragen van een bijstandsuitkering behandelen. Hierdoor kunnen er wellicht nieuwe knelpunten naar voren komen.

Lijst van veel voorkomende afkortingen en definities

Afkortingen

SoZaWe	Sociale Zaken en Werk
Pw	Participatiewet
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
BW	Burgerlijk Wetboek
MvT	Memorie van Toelichting
SER	Sociaal-Economische Raad
CRvB	Centrale Raad van Beroep
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
BRP	Basisregistratie Personen

Definities

Kwetsbare kinderen: minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit, die een ouder hebben zonder verblijfsstatus en hierdoor opgroeien in armoede

Bronnenlijst

Wet- en regelgeving

- ❖ Burgerlijk Wetboek, boek 1
 - Titel 17
- ❖ De Koppelingswet
- ❖ Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
- ❖ Jeugdwet
- ❖ Participatiewet
- ❖ Vreemdelingenwet

General Comments

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

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

- ❖ HvJ EU 10 mei 2017, C-133/15 (Chavez-Vilchez), m.nt. Groenendijk.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- ❖ EHRM 10 september 2019, nr. 37283/13, par. 206, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313 (*Lobben/Noorwegen*).

Centrale Raad van Beroep

- ❖ CRvB 29 maart 2005, ECLI:NL:CRVB:2005: AT3468
- ❖ CRvB 5 juli 2005, ECLI:NL: CRVB: AT9963
- ❖ CRvB 14 juli 2005 ECLI:NL:CRVB: AT8038
- ❖ CRvB, 24 januari 2006, ECLI: NL:CRVB: 2006: AV0197
- ❖ CRvB, 30 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2423
- ❖ CRvB, 25 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1515

Rechtbank

- ❖ Rb. Haarlem, 7 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY6090

Parlementaire stukken

- ❖ Kamerstukken II, 1992/93, 22855, nr. 3 (MvT)
- ❖ Kamerstukken II, 1994/95, 24 233, nr. 3, p. 1-2
- ❖ Kamerstukken II, 2020/2021, 35572, nr. 49
- ❖ Kamerstukken II, 2020/2021, 26448; 26150, nr. 654

Beleidsstukken

- ❖ Gemeente Groningen, *Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015*.
- ❖ Gemeente Groningen, *Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004*.
- ❖ Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Werk en Inkomen, 4.10 Bijstand aan kinderen van niet Nederlanders*.

Literatuur

- ❖ **Blaak, Bruning, Eijgenraam, Kaandorp, Meuwese 2013**
M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp en M. Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Stichting Defence For Children Internationaal: maart 2013.
- ❖ **De Boer, Heesen & Ros 2021**
J. de Boer, W. Heesen & R. Ros, *De bijstand in de praktijk*, Deventer: 2021: Wolters Kluwer.
- ❖ **Simons 2019-2020**
P. Simons, *Basisboek recht in de zorg- en welzijnssector 2019-2020*, Boom juridisch: 6 augustus 2019.

Artikelen en publicaties

- ❖ **Althoff, Frohn en Blauwhoff, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2020**
D.G.J. Althoff, E.N. Frohn en R.J. Blauwhoff, 'Mensenrechtenjurisprudentie Europees Hof voor de Rechten van de Mens' *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2020, FJR 2020/70.
- ❖ **Detrick in: T&C PFR**
S.L. Detrick, commentaar op art. 26 IVRK, in: S.L. Detrick, *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020 (online in Kluwer Navigator, bijgewerkt 1 augustus 2020).
- ❖ **Detrick in: T&C PFR**
S.L. Detrick, commentaar op art. 27 IVRK, in: S.L. Detrick, *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020 (online in Kluwer Navigator, bijgewerkt 1 augustus 2020).
- ❖ **Emmerik, NTM/NJCM-bulletin 2005**
M.L. van Emmerik, 'Toepassing van het kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak 2005', p. 700.
- ❖ **Forder, NTM/NJCM-bulletin 2013**
C.J. Forder, 'Peuter als bijstandsgerechtigde 2013' 2013/36.
- ❖ **Huls en Vanderhilt, Tijdschrift voor Jeugdrecht 2019**
E. Huls & C. Vanderhilt, 'Armoede onder kinderen: een pleidooi voor een kindgerichte aanpak van armoedebestrijding', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, nr. 2.

- ❖ **Kalverboer en Van den Heuvel, *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2020**
M.E. Kalverboer & L. Van den Heuvel, '*Kinderrechten als Kompas*', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2020, nr. 1.
- ❖ **Klosse in: *T&C SZR* 2014**
S. Klosse, commentaar op 3.6 Niet- rechtmatig verblijvende vreemdelingen, *Tekst & Commentaar Socialezekerheidsrecht 2014*, Deventer Kluwer, 2014 (online in Kluwer Navigator, bijgewerkt 30 juni 2014).
- ❖ **Minderhoud, *NTM/NJCM-bulletin* 2012**
P.E.M. Minderhoud, '*Scheurtjes in de koppelingswet*' *Tijdschrift NTM/NJCM-bulletin* 2012, p. 391.
- ❖ **Van Zeijl in: *T&C WWB* 2014**
G.P.C. van Zeijl, commentaar op artikel 5 WWB, in: *Tekst & Commentaar WWB 2014*, Deventer Kluwer, 2014 (online in Kluwer Navigator, bijgewerkt 16 januari 2013).

Adviezen en rapporten

- ❖ De Wildt, Jonker, Van Loon-Dikkers & Lünemann, Onderzoek '*Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid*', Verwey-Jonker Instituut, juni 2021, p.9. [2021-Verweij-Jonker-Instituut-Kinderen-missen-zelfstandig-recht-op-sociale-zekerheid-FINAL.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/06/2021-Verweij-Jonker-Instituut-Kinderen-missen-zelfstandig-recht-op-sociale-zekerheid-FINAL.pdf) ([savethechildren.nl](https://www.savethechildren.nl)) (laatst geraadpleegd op 3-1-2022).
- ❖ Vreeburg, Verheul & Lagerwerf, Onderzoek '*Rapport Nederlandse kinderen ontkoppeld*', De Kinderombudsman, december 2017, te vinden op: www.dekinderombudsman.nl (laatst geraadpleegd op 22 januari 2022).
- ❖ Zayou, Onderzoek '*Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar het toekennen van rechtmatig verblijf op grond van Unierecht aan een derdelander ouder met een Nederlands kind*', Bachelor scriptie, Juridische Hogeschool Avans- Fontys, 28 mei 2018, te vinden op: www.hbo-kennisbank.nl (laatst geraadpleegd op 11 februari 2022).

Elektronische bronnen

- ❖ Amsterdam, '*Archiefweb Gemeente Amsterdam: 4.10 Bijstand aan kinderen van niet-Nederlanders*', onbekend, <https://amsterdam.archiefweb.eu/#archive> (laatst geraadpleegd op 4 oktober 2019).
- ❖ 'Basisregistratie Personen' (BRP), Rijksoverheid.nl (zoek op *BRP*).
- ❖ Belastingdienst, '*Nationaliteit of geldige verblijfsvergunning*', onbekend, https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/hoe_werken_toeslagen/kan_ik_toeslag_krijgen/nederlandse-nationaliteit-of-geldige-verblijfsvergunning (laatst geraadpleegd op 28 mei 2022).

- ❖ Defence for Children, ‘Een nieuwe Europese pijler van sociale rechten: kansen voor kinderen?’, 11 oktober 2016, [Een nieuwe Europese pijler van sociale rechten: kansen voor kinderen? \(defenceforchildren.nl\)](https://www.defenceforchildren.nl/kinderrechten/vn-kinderrechtenverdrag/) (laatst geraadpleegd op 6 februari 2022).
- ❖ Defence for Children, ‘VN – Kinderrechtenverdrag’, onbekend, <https://www.defenceforchildren.nl/kinderrechten/vn-kinderrechtenverdrag/> (laatst geraadpleegd op 2 september 2019).
- ❖ Defence for Children, ‘Samenvatting - VN – Kinderrechtenverdrag’, onbekend, <https://www.defenceforchildren.nl/media/1345/samenvatting-vn-kinderrechtenverdrag.pdf> (laatst geraadpleegd op 1 januari 2020).
- ❖ Gemeente Groningen, ‘Betaaldatum en hoogte uitkering’, onbekend, [Betaaldatum en hoogte uitkering | Gemeente Groningen](https://www.groningen.nl/betaaldatum-en-hoogte-uitkering) (laatst geraadpleegd op 4 februari 2022).
- ❖ Kinderrechten, ‘Artikel 3 - Belang van het kind’, onbekend, <https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-3-belang-van-het-kind/> (laatst geraadpleegd op 3 september 2019).
- ❖ Kinderrechten, ‘Artikel 26 – Sociale voorzieningen’, onbekend, <https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-26-sociale-voorzieningen/> (laatst geraadpleegd op 3 september 2019).
- ❖ Kinderrechten, ‘Artikel 27 - Toereikende levensstandaard’, onbekend, <https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-27-adequate-levensstandaard/> (laatst geraadpleegd op 3 september 2019).
- ❖ SDU Opmaat, ‘Belangen van het kind: General Comment No. 14 nader beschouwd’, september 2017, [https://opmaat.sdu.nl/book/SDU SDU GENERIC g SDU JIP032017 19586/g SDU JIP032017 19586](https://opmaat.sdu.nl/book/SDU_SDU_GENERIC_g_SDU_JIP032017_19586/g_SDU_JIP032017_19586) (laatst geraadpleegd op 3 september 2019).
- ❖ Stimulansz, ‘Bijstand zonder verblijfsdocument? Chavez-Vilchez maakt het mogelijk!’, 20 augustus 2019, [Bijstand zonder verblijfsdocument? Chavez-Vilchez maakt het mogelijk! - Stimulansz](https://www.stimulansz.nl/bijstand-zonder-verblijfsdocument?chavez-vilchez-maakt-het-mogelijk) (laatst geraadpleegd op 11 februari 2022).
- ❖ WIJ Groningen, ‘Bestuur en toezicht’, onbekend, <https://wij.groningen.nl/over-wij-groningen/bestuur-en-toezicht/> (laatst geraadpleegd op 21 mei 2022).
- ❖ WIJ Groningen, ‘Over WIJ Groningen’, onbekend, <https://wij.groningen.nl/over-wij-groningen/> (laatst geraadpleegd op 28 mei 2022).
- ❖ Wiki, ‘Methodisch Kader WIJ Groningen’, september 2016, <https://www.wiki.nl/zoverkenwijgroningen/> (laatst geraadpleegd op 22 mei 2022).

Bijlage

Bijlage 1 interviewvragen gemeente Groningen

In opdracht van WIJ-Korrewegwijk voer ik onderzoek uit over het inkomensprobleem van legale minderjarige kinderen, met een of twee ouders zonder verblijfsstatus. De Koppelingswet koppelt het recht op voorzieningen aan het recht op verblijf. Hierdoor ontstaat er bij deze gezinnen een inkomensprobleem. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de gemeente Groningen en de WIJ-teams op zo'n goed mogelijke manier deze doelgroep kunnen bijstaan bij hun inkomensprobleem. Ik wil u daarom graag interviewen over het huidige beleid van de gemeente Groningen omtrent het toekennen van een bijstandsuitkering aan deze doelgroep.

Hartelijk dank dat ik u mag interviewen. Dit interview duurt ongeveer een uur. Past dit nog in uw agenda? Het gesprek is geheel vertrouwelijk. In het rapport zal alleen benoemd worden dat er een gesprek heeft plaatsgevonden met een beleidsmedewerker van de gemeente Groningen, maar uw naam zal niet worden benoemd. Ik zou het gesprek graag willen opnemen, zodat ik het op een juiste manier kan uitwerken. Geeft u daar ook toestemming voor? De opname zal alleen door mij beluisterd worden om de informatie te verwerken. De opname zal daarna worden verwijderd. Heeft u nog vragen voordat we starten met het interview?

Algemeen:

1. Kunt u even kort samenvatten wat uw functie is en hoelang u werkzaam bent?

Dan zou ik u nu graag een aantal vragen willen stellen over alleenstaande illegale ouder(s).

Alleenstaande illegale ouder(s)

2. Kunnen alleenstaande illegale ouders met Nederlandse kinderen die de Nederlandse nationaliteit hebben ook aanspraak maken op een bijstandsuitkering?
(Indien ja, ga naar vraag 3. Indien nee, ga naar vraag 10. Let op goed doorvragen wanneer het wel of niet wordt verstrekt en concrete voorbeelden)
3. Welke voorwaarden hanteert de gemeente om een bijstandsuitkering te verstrekken aan deze doelgroep?
4. Wie krijgt de uitkering?
(Let op doorvragen naar voorbeelden van situaties)
5. Naar welke norm wordt de uitkering verstrekt?
(Let op doorvragen of dit kan verschillen. Indien ja, welke norm in welke situatie)
6. Hoe hoog is de uitkering?
(Let op doorvragen of dit per situatie kan verschillen. Indien ja, welke norm in welke situatie)
7. Met welke kosten wordt hier rekening mee gehouden?
(Let op doorvragen naar concrete kosten en voorbeelden)

8. Wordt er ook door de gemeente maatwerk verricht om de bijstand af te stemmen op de daadwerkelijke levensbehoeften en omstandigheden van het kind?
(Indien ja, ga alleen naar vraag 9. Indien nee, ga naar vraag 10)
9. Met welke noodzakelijke kosten wordt hier dan rekening mee gehouden?
- Woonkosten: gas, water en licht
 - Zorgverzekering
 - Eten- en drinken (dagelijks)
 - Kleding
 - Overige onmisbare noodzakelijke kosten (bijv. schoolkosten)
10. Bieden jullie voorzieningen aan voor deze doelgroep om ze financieel te ondersteunen?
(Let op, indien ja: goed doorvragen welke voorzieningen, specifieke voorbeelden en kosten. Indien nee, ga naar vraag 11)
- Bijv. een kinduitkering
 - Of overige financiële ondersteuning
11. Wordt er een bijstandsuitkering verstrekt aan alleenstaande moeders zonder verblijfsdocument, met een minderjarige kind dat de Nederlandse nationaliteit heeft?
(Let op goed doorvragen naar concrete voorbeelden/situaties)
12. Kunnen alleenstaande ouders met legale minderjarige kinderen die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning ook recht hebben op een bijstandsuitkering?
(Let op goed uitleggen: moeder afgeleid verblijfsrecht via kind o.g.v. Chavez-Vilchez arrest)
(Indien ja, ga naar vraag 13 en 14. Indien nee, ga naar vraag 15)
13. Naar welke norm wordt de bijstandsuitkering dan verstrekt?
(Let op goed doorvragen of dit altijd zo is, of per situatie kan verschillen)
14. Indien blijkt dat er sprake is van een schrijnende situatie, waarbij er directe geldnoodzaak is, wanneer wordt de bijstandsuitkering dan verstrekt?
- Gelijk
 - Na beslissing IND
15. In welke gevallen heeft deze doelgroep geen recht op een bijstandsuitkering?
(Let op goed concretiseren wanneer wel en niet)

Ik ga nu een aantal vragen stellen over gezinnen met twee ouders, waarvan alleen één ouder illegaal is. Bij deze gezinnen is tevens sprake van een kind met de Nederlandse nationaliteit.

Twee ouders, waarvan er één illegaal is

16. De legale ouder heeft maar recht op 50 % van de gehuwdennorm. Wordt er bij deze gezinnen ook maatwerk verricht om de bijstand af te stemmen?
(indien ja, ga naar vraag 17. Indien nee, ga alleen naar vraag 19 en 20)

17. Onder welke omstandigheden wordt bij deze doelgroep de bijstand afgestemd?
(Let op: doorvragen naar concrete voorbeelden/situaties)

18. Met welke noodzakelijke kosten wordt hier dan rekening mee gehouden?

- Woonkosten: gas, water en licht
- Zorgverzekering
- Eten- en drinken (dagelijks)
- Kleding
- Overige onmisbare noodzakelijke kosten (bijv. schoolkosten)

19. Is er nog een andere manier om in deze behoeften te voorzien?

(Let op: indien ja, vragen concrete voorbeelden. Indien nee, ga door naar vraag 20)

20. Is er ook een voorziening van de gemeente voor deze doelgroep die bijzondere uitgaven van deze gezinnen vergoedt? Het gaat hierbij om kosten die zijn gemaakt bij onvoorziene situaties, zoals bijv. een kapotte wasmachine of eigen bijdrage voor advocaatkosten.

(Indien ja, welke voorziening voor welke bijz. uitgaven/concrete voorbeelden. Indien nee, ga naar vraag 21)

21. Zijn er ook voorzieningen waarvoor deze gezinnen in aanmerking kunnen komen als er bijv. sociale voorzieningen ontbreken? (bijv. alleenstaande ouderkop)

(Indien ja, goed doorvragen naar concrete voorbeelden/ kosten en voorwaarden. Indien nee, ga door naar vraag 22)

Als laatste onderwerp zou ik u nog een aantal vragen willen stellen over de basisvoorzieningen van kinderen die nodig is om goed te kunnen opgroeien.

Toereikende levensstandaard

22. Treft de gemeente ook maatregelen om deze doelgroep van onderdak te voorzien?

(Indien ja, concrete voorbeelden en inhoud. Indien nee, ga naar vraag 23)

23. Treft de gemeente ook maatregelen om deze doelgroep van eten- en drinken te voorzien?

(Indien ja, concrete voorbeelden en inhoud. Indien nee, ga naar vraag 24)

24. En treft de gemeente ook maatregelen om deze doelgroep van kleding te voorzien?

(Indien ja, concrete voorbeelden en inhoud. Indien nee, afronden)

Dan heb ik nu nog een aantal vragen om het gesprek af te ronden.

Afsluiting

Heeft u zelf nog aanvullende informatie om toe te voegen?

Bedankt voor uw tijd en medewerking.

Mocht achteraf blijken dat ik nog informatie mis, zou ik u dan hierover mogen benaderen?

Bijlage 2 interviewvragen WIJ-teams

In opdracht van WIJ-Korrewegwijk voer ik onderzoek uit over het inkomensprobleem van legale minderjarige kinderen, met een of twee ouders zonder verblijfsstatus. De Koppelingswet koppelt het recht op voorzieningen aan het recht op verblijf. Hierdoor ontstaat er bij deze gezinnen een inkomensprobleem. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de gemeente Groningen en de WIJ-teams op zo'n goed mogelijke manier deze doelgroep kunnen bijstaan bij hun inkomensprobleem. Ik wil u daarom graag interviewen over wat u werkwijze is bij de begeleiding van deze doelgroep.

Hartelijk dank dat ik u mag interviewen. Dit interview duurt ongeveer een uur. Past dit nog in uw agenda? Het gesprek is geheel vertrouwelijk. In het rapport zal alleen benoemd worden dat er een gesprek heeft plaatsgevonden met een WIJ- medewerker, maar uw naam zal niet worden benoemd. Ik zou het gesprek graag willen opnemen, zodat ik het op een juiste manier kan uitwerken. Geeft u daar ook toestemming voor? De opname zal alleen door mij beluisterd worden om de informatie te verwerken. De opname zal daarna worden verwijderd. Heeft u nog vragen voordat we starten met het interview?

Algemeen:

1. Kunt u even kort samenvatten wat uw functie is en hoelang u werkzaam bent?

Dan zou ik u nu graag een aantal vragen willen stellen over alleenstaande illegale ouder(s).

Alleenstaande illegale ouder(s)

2. Begeleidt u wel eens alleenstaande illegale ouders met Nederlandse kinderen op het financieel en/of inkomensgebied?
(Indien ja, ga naar vraag 3. Indien nee, ga naar vraag 15)
(Goed doorvragen of de ook ouder in afwachting is van een verblijfsvergunning. Chavez/ Vilchez situatie)
3. Is er een protocol/vaste werkwijze die jullie hierbij volgen?
(Indien ja, doorvragen inhoud protocol. Indien nee, doorvragen huidige werkwijze)
4. Is hierbij wel eens sprake van een acute financiële noodsituatie?
(Acute nood= ernstige geldgebrek, geen vangnet- voorziening en/of directe geldnoodzaak)
(Indien ja, ga naar vraag 5. Indien nee, ga naar vraag 13)
5. Vraagt u in een acute financiële noodsituatie wel eens een bijstandsuitkering aan?
(Indien ja, ga naar vraag 6. Indien nee, ga naar vraag 13 en 14)
(Let op doorvragen naar voorbeelden van situaties. En of dit altijd of soms gebeurt)
6. Wie krijgt de uitkering?
(Let op doorvragen naar voorbeelden van situaties)
7. Naar welke norm wordt de uitkering verstrekt?
(Let op doorvragen of dit altijd gebeurt, in welke situatie welke norm)
8. Hoe hoog is de uitkering?

(Let op goed doorvragen in welke situatie welke hoogte)

9. Wanneer wordt de uitkering verstrekt?

- Direct
- Na beslissing IND

10. Met welke kosten wordt hier rekening mee gehouden?

(Let op doorvragen naar concrete kosten en voorbeelden)

11. Wordt er ook een maatwerkvoorziening aangevraagd om de bijstand af te laten stemmen?

(Indien ja, ga alleen naar vraag 12. Indien nee, ga naar vraag 13)

12. Voor welke noodzakelijke kosten wordt dit dan aangevraagd?

- Woonkosten: gas, water en licht
- Zorgverzekering
- Eten- en drinken (dagelijks)
- Kleding
- Overige onmisbare noodzakelijke kosten (bijv. schoolkosten)

13. Vragen jullie ook overige voorzieningen aan voor deze doelgroep om ze financieel te ondersteunen?

(Indien ja, doorvragen concrete voorbeelden/kosten, welke voorzieningen. Indien nee, ga naar vraag 14)

- Bijv. kinduitkeringen
- Of overige financiële voorzieningen

14. In welke gevallen vragen jullie geen bijstandsuitkering aan voor deze doelgroep?

Ik ga nu een aantal vragen stellen over gezinnen met twee ouders, waarvan er één illegaal is.

Twee ouders, waarvan er één illegaal is

15. Begeleidt u wel eens gezinnen waarbij sprake is van een Nederlandse kind met twee ouders, waarvan er alleen een ouder illegaal is?

(Indien ja, ga naar vraag 16. Indien nee, gesprek afronden)

16. Komt u bij deze doelgroep wel eens een acute financiële noodsituatie tegen?

(Acute nood= ernstige geldgebrek, geen voorziening en/of directe geldnoodzaak)

(Let op goed doorvragen naar concrete situaties en voorbeelden)

17. De legale ouder heeft maar recht op 50 % van de gehuwdennorm. Vraagt u bij deze gezinnen wel eens een maatwerk- voorziening aan om de bijstand af te laten stemmen?

(Indien ja, ga naar vraag 18, 20 en 21. Indien nee, ga naar vraag 19, 20 en 21)

18. Voor welke noodzakelijke kosten worden deze voorziening dan aangevraagd?

- Woonkosten: gas, water en licht

- Zorgverzekering
- Eten- en drinken (dagelijks)
- Kleding
- Overige onmisbare noodzakelijke kosten (bijv. schoolkosten)

19. Is er nog een andere manier hoe deze behoeften worden voorzien?

(Let op: indien ja, vragen concrete voorbeelden. Indien nee, ga door naar vraag 20 en 21)

20. Komt u bij deze doelgroep wel eens bijzondere uitgaven tegen? Dit zijn uitgaven die door onvoorziene situaties worden gemaakt, zoals bijv. een kapotte wasmachine of eigen bijdrage advocaat.

(Let op goed doorvragen welke specifieke kosten voor welke bijzondere uitgaven)

(Indien ja, ga naar vraag 21. Indien nee, gesprek afronden)

21. Zijn er ook voorzieningen voor deze bijzondere uitgaven?

(Indien ja, doorvragen welke voorzieningen voor welke bijz. uitgaven en concrete voorbeelden)

(Let op goed doorvragen, of dit ook van toepassing is indien sociale voorzieningen ontbreken, zoals bijv. alleenstaande ouderkop)

Afsluiting

Heeft u zelf nog aanvullende informatie om toe te voegen?

Bedankt voor uw tijd en medewerking.

Mocht achteraf blijken dat ik nog informatie mis, zou ik u dan hierover mogen benaderen?