

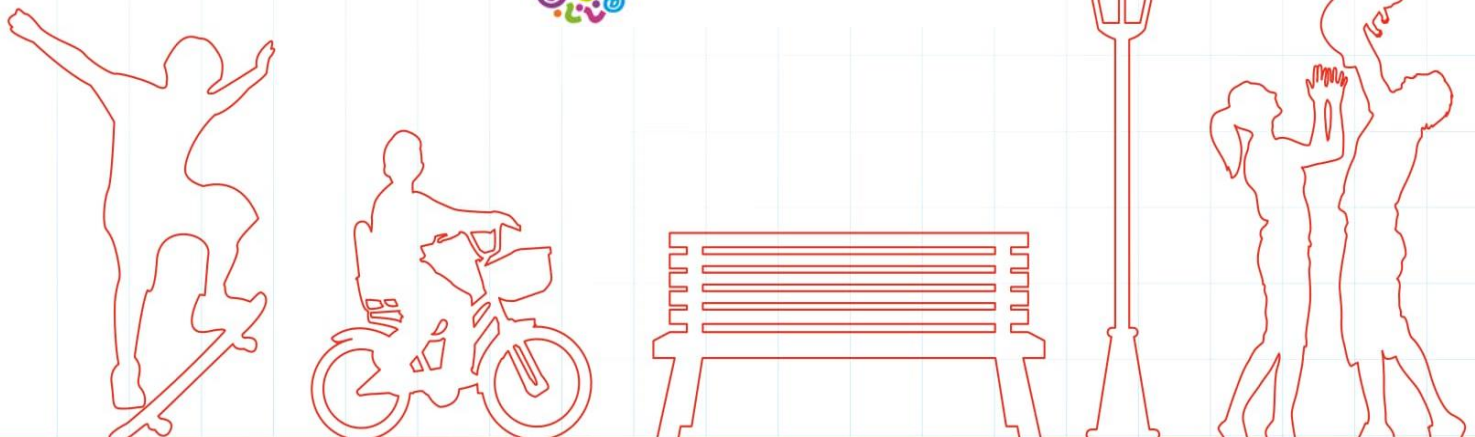
Handreiking

onderdeel van het rapport:

Nederlandse kinderen ontkoppeld

Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt

Nummer: KOM014/2017B
Datum: 8 december 2017



Handreiking gemeenten voor Nederlandse kinderen met een ouder zonder verblijfsstatus

Onderdeel van het rapport 'Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt'

Den Haag, 8 december 2017

Deze handreiking is een coproductie van De Kinderombudsman en de jeugd- en kinderombudsmannen van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam

SAMENVATTING

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Als een ouder geen verblijfsvergunning heeft, mag die niet werken in Nederland en kan die dus geen geld verdienen. Dat betekent dat de andere ouder genoeg moet verdienen voor het hele gezin. Dat lukt niet altijd. En soms is er geen andere ouder; dan is er niemand die kan zorgen voor geld.

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

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

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

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

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

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

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

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

Dit document bevat alleen de handreiking. Het complete rapport is te vinden op de website van De Kinderombudsman: dekinderombudsman.nl.

SAMENVATTING HANDREIKING

Uitgangspunten

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

Voldoende inkomen

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

Een dak boven je hoofd

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

INLEIDING

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

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

1 HET UITGANGSPUNT: KINDEREN CENTRAAL

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

General Comment 14 van het Kinderrechtencomité¹ biedt handvatten om de belangen van de kinderen te bepalen. Dit kan gebeuren aan de hand van de volgende zeven elementen:

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

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

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

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

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

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

DE INBRENG VAN DE JONGEREN STAAT CENTRAAL

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

2 MOGELIJKHEDEN VAN DE PARTICIPATIEWET

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

Ⓢ kinderen met twee ouders waarvan er één geen verblijfsstatus heeft

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

Ⓢ kinderen met één ouder die geen verblijfsstatus heeft

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

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

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

1. Pas de mogelijkheden in de Participatiewet ruimhartig toe.

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

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

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

Toelichting:

De bijstandsuitkering kan worden opgehoogd met aanvullende bijstand (sub a) en bijzondere bijstand (sub b), zodat het gezin voldoende middelen heeft om de kinderen te voorzien van een toereikende levensstandaard. Een ophoging van 50% naar 90% van de bijstandsnorm is hierbij het absoluut minimum, aangezien deze gezinnen geen inkomen hebben uit andere sociale voorzieningen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag. Het ligt voor de hand om de ophoging tot 70% - normering voor alleenstaande ouders - te realiseren met aanvullende bijstand op basis van artikel 18 Participatiewet. Alleenstaande ouders ontvangen daarnaast normaliter van de Belastingdienst een alleenstaande ouderkop, zodat hun inkomen komt op 90% van de bijstandsnorm. Vanwege de ouder zonder verblijfsstatus lopen dergelijke gezinnen deze aanvulling mis. Met bijzonder bijstand kan dit worden gecompenseerd, zodat het gezinsinkomen wordt opgehoogd tot 90% van de bijstandsnorm.²

WEL WERK, MAAR TE WEINIG INKOMEN

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

WEL WERK, MAAR GEEN KINDEROPVANGTOESLAG

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

Mogelijkheden bij kinderen met één ouder die geen verblijfsrecht heeft:

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

² Het inzetten van bijzondere bijstand voor ouders die de alleenstaande ouderkop mislopen wordt gezien als een gangbare oplossing om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Zie hierover de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 716, J.

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

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

Op het moment dat de ouder zonder verblijfsstatus zou moeten vertrekken uit Nederland en dit zou leiden tot een gedwongen vertrek van het Nederlands kind uit de Europese Unie, komt de ouder op basis van het EU-recht en de uitspraken van het EU-Hof van Justitie een verblijfsrecht in Nederland toe. Dit volgt uit de uitspraak in de zaak Zambrano en heeft het EU-Hof in een recente uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez³ nader uitgelegd. Het Hof heeft bepaald dat de overheid bij de vraag of er sprake is van dergelijke situaties in het bijzonder het hoger belang van het kind moet meewegen. Dit betekent in ieder geval dat de overheid moet kijken naar de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, zijn (affectieve) relatie met beide ouders en het effect van een mogelijke scheiding met één van de ouders op het kind.

De Centrale Raad van beroep heeft vastgesteld dat bij de toepassing van artikel 20 VWEU het verblijfsrecht van de ouder al bestaat op grond van het Europees recht. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bevestigt dit recht alleen.⁴ Dit heeft als consequentie dat alle overheidsorganisaties, dus ook de gemeenten, zelfstandig moeten toetsen of er sprake is van een verblijfsrecht op basis van het EU-recht. De uitspraken in de zaken Zambrano en Chavez-Vilchez zijn daarvoor ook voor de gemeente een leidraad en moeten door iedere gemeente worden toegepast. Indien het verblijfsrecht wordt vastgesteld, is de ouder een rechthebbende conform de normen in de Participatiewet. In de meeste situaties zal aan het gezin een uitkering voor een alleenstaande ouder worden toegekend.⁵

AMSTERDAMSE AANPAK VOOR NEDERLANDSE KINDEREN MET HUN ILLEGALE OUDER

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

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

⁴ Centrale Raad van Beroep 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:822.

⁵ Het EU-recht inzake een verblijfsstatus voor een ouder met een EU-kind is nader toegelicht in bijlage 3 bij het rapport 'Nederlandse kinderen ontkoppeld', waar deze handreiking onderdeel van is.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

Het komt regelmatig voor: gezinnen met Nederlandse kinderen en een ouder zonder verblijfsstatus die op straat terechtkomen. Voor hen moet opvang geregeld worden. Opvang in een gezinslocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers is niet passend voor Nederlandse kinderen⁶. Mede daarom ligt het in de lijn van de gemeente om te voorzien in een opvangplek. Hierbij is het van groot belang om – zoveel als mogelijk – huisuitzettingen te voorkomen (punt 0). Is dat niet mogelijk, dan gelden de volgende uitgangspunten voor het aanbieden van opvang aan de kinderen en hun ouders:

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

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

0. Voorkom huisuitzettingen

Huisuitzettingen hebben een grote impact op kinderen. Huisuitzettingen moeten voorkomen worden. En voor zover dat echt niet voorkomen kon worden, mag er in ieder geval niet toe worden overgegaan voordat er een alternatief plan is voor de kinderen, waardoor de negatieve gevolgen zoveel mogelijk geminimaliseerd zijn.⁷ Gemeenten hebben hierbij een belangrijke rol omdat ze verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en de Jeugdwet. De gemeente kan op basis van de Participatiewet maatwerk leveren, zodat het gezin voldoende middelen heeft om de huur te betalen (zie hoofdstuk 2). Een goede samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen die de Participatiewet uitvoeren en de (jeugd)hulpverlening aan gezinnen en kinderen is hierbij essentieel.

1. Zorg voor een kindvriendelijke opvang

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

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

⁶ [Rapportbrief De Kinderombudsman](#), 23 augustus 2016, KOM013/2016.

⁷ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 51.

- e. Zorg voor genoeg speelruimte, materialen, activiteiten en een aparte ruimte om te leren.
- f. Zorg voor een veilige en schone omgeving. Dit betekent dat het een voor kinderen toegankelijke en geschikte locatie is met (eigen) toegang tot drinkwater, sanitair en hygiënische faciliteiten.⁸ Kinderen kunnen bijvoorbeeld niet in dezelfde locatie verblijven als de reguliere daklozenopvang met verslaafden en psychiatrische patiënten.
- g. Beperk het aantal verhuizingen zoveel als mogelijk.

2. Zorg voor continuïteit op school

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

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

3. Zoek naar een duurzame oplossing

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

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

Kinderen hebben recht om op te groeien bij hun eigen ouders. Scheiding tussen ouders en kinderen mag alleen als 'last resort' worden toegepast. Armoede mag geen reden zijn om kinderen uit huis te plaatsen en te scheiden van hun ouder(s). Het moet een signaal zijn dat er adequate ondersteuning voor het gezin nodig is.⁹ Indien een aparte opvang van ouders en kinderen in een crisissituatie op dat moment de enige oplossing is, moet de hulpverlening erop gericht zijn om op zeer korte termijn een gezamenlijke – en zo mogelijk zelfstandige – woonruimte te vinden voor het gehele gezin.

5. Heb oog voor de kwetsbaarheden van het kind

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

⁸ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 50 & 51.

⁹ General Comment 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, 21 June 2017, par. 46.

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

MAATWERK VOOR GEZINNEN NA HUISELIJK GEWELD

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

GOED VOORBEELD

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