



Factsheet: de bestaanszekerheid van kinderen in de knel

Als de verblijfssituatie van ouders de bestaanszekerheid van kinderen bepaalt

Mr. Marie-Christine Alting von Geusau
Mr. Sander Schuitemaker



Hart voor Kinderrechten

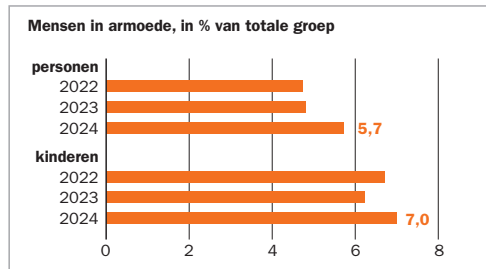


DEFENCE FOR CHILDREN IS LID VAN ECPAT INTERNATIONAL



1. Kinderen in armoede door de verblijfsituatie¹ van ouders

In 2024 stijgt het aantal mensen in armoede naar verwachting van 4,8% naar 5,7% van de bevolking. Zonder beleid vanuit de overheid neemt het percentage kinderen dat in armoede leeft toe met 7% in 2024. Dit betekent dat ten minste 230.000 kinderen in Nederland te maken krijgen met de impact van armoede op hun dagelijks leven en ontwikkeling. Voor één op de veertien kinderen zal voldoende voedsel, passende kleding of een behaaglijk huis niet langer vanzelfsprekend zijn. Kinderen hebben geen eigen slaapkamer, gaan niet op vakantie en kunnen geen verjaardagsfeestje geven. Soms hebben kinderen geen huis meer en zwerven zij van plek naar plek. Hierdoor missen sommigen school of krijgen zij niet elke dag een warme maaltijd.² Kinderen die opgroeien in een gezin met een laag inkomen hebben meer kans op een slechte gezondheid, lager dan gemiddelde schoolresultaten en sociale isolatie.³



Bron: Concept-Macro Economische Verkenning 2024 (raming augustus 2023)

In Nederland hebben kinderen geen zelfstandig recht op sociale voorzieningen.⁴ 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 een verblijfsvergunning, maar hun vader of moeder heeft dat niet. Daardoor krijgt het hele gezin geen (volledige) uitkering en toeslagen, zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, alleenstaande ouderkop en kinderopvangtoeslag, die bijvoorbeeld helpen bij het betalen van de huur of zorgverzekering. Bij deze gezinnen ligt dakloosheid op de loer.

Daarnaast zijn er kinderen die als gevolg van de dakloosheid van hun ouders geen recht hebben op een uitkering en toeslagen.⁵ Dit is het geval wanneer deze dakloze gezinnen niet staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).⁶ Kinderen uit dakloze gezinnen dreigen tot slot van ouders gescheiden te worden wanneer sprake is van feitelijke dakloosheid. Dat kinderen geen zelfstandige aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen heeft een enorme impact op de ontwikkeling van kinderen.

Hannah is een meisje van twaalf, ze is geboren in Nederland en woont hier met haar ouders en broertje. Haar moeder, broertje en zij hebben een verblijfsvergunning gekregen op basis van het Kinderpardon, maar haar vader niet. Hierdoor hebben ze niet genoeg geld, omdat ze als gezin niet in aanmerking komen voor verschillende toeslagen. Het gezin leeft nu in armoede.

Abdel is geboren in Nederland. Hij en zijn broertje hebben de Nederlandse nationaliteit, omdat zij een Nederlandse moeder hebben. Hun vader komt uit Libanon. Als vader van Nederlandse kinderen, kan hij aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie (Chavez-Vilchez vergunning). Als Abdel twaalf is, vertrekt het gezin voor een tijdje naar Duitsland. Na enige jaren keert het gezin terug naar Nederland. Zij vragen de gemeente om maatschappelijke opvang. Hun aanvraag wordt afgewezen, omdat het gezin geen regiobinding heeft, omdat ze in het buitenland hebben gewoond. Het gezin komt op straat terecht. Daarnaast krijgt het gezin geen toeslagen of bijstand, omdat ze zich niet kunnen inschrijven in de BRP i.v.m. gebrek aan brief- of woonadres. Abdel en zijn broertje dreigen bij hun ouders te worden weggehaald omdat er zorgen zijn over dakloosheid.

1 Onder verblijfsituatie verstaan we zowel de juridische vreemdelingrechtelijke status van het verblijf (zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een verblijfstatus), als de situatie van verblijf in praktische zin (zoals bijvoorbeeld dakloosheid).

2 Vreeburg, E., Verheul, R. & Lagerwerf, R. (2017). Nederlandse kinderen ont koppeld: als de verblijfstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt. Den Haag: de Kinderombudsman.

3 <https://defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/armoede/2023/cpb-raming-in-iedere-klas-twee-kinderen-in-armoede/#>

4 Nederland heeft als enige land ter wereld een voorbehoud gemaakt bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag.

5 Verweij-Jonker Instituut (2021). Onderzoek: Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid.

6 Verweij-Jonker Instituut (2021). Onderzoek: Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid, p. 14

1.1 Wat is bestaanszekerheid?

Kinderen zoals Hannah en Abdel, die in armoede leven en niet altijd een dak boven het hoofd hebben, komen steeds meer in knel. De kosten voor levensonderhoud stijgen en sociale vangnetten zijn steeds minder toereikend en zelfs niet toegankelijk voor kinderen zoals Hannah en Abdel vanwege de verblijfssituatie van hun ouders.⁷

Onder bestaanszekerheid verstaan wij in het kader van dit stuk het volgende:



Definitie bestaanszekerheid volgens VNG & Divosa:

De zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen, de zekerheid van werk en van mee kunnen doen in de samenleving. Maar ook de zekerheid van een dak boven je hoofd in een geschikte en betaalbare woning.⁸

Kinderen zijn nog in ontwikkeling. De basis van het VN-Kinderrechtenverdrag is dan ook dat kinderen moeten worden beschermd en in staat worden gesteld zich op een gezonde manier te ontwikkelen. De overheid moet zich inspannen alle kinderen een goede kwaliteit van leven te bieden zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot zelfredzame volwassenen.

Bij het terugdringen van (de gevolgen van) armoede onder kinderen hebben ouders een eerste verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd kan armoede en armoede onder kinderen niet altijd door de ouders op eigen kracht worden opgelost. Daarom moeten de Rijksoverheid en gemeenten diverse instrumenten inzetten ter bestrijding van de oorzaken van armoede onder kinderen.

De overheid moet passende ondersteuning geven aan ouders en wettelijke voogden in de uitvoering van ouderlijke verantwoordelijkheid en opvoedtaken. Denk aan het aanbieden van sociale uitkeringen, kindertoelagen en andere sociale ondersteuningsfaciliteiten, ongeacht de migratiestatus van de ouders of het kind. Financiële of materiële armoede mogen nooit de enige rechtvaardiging zijn een kind aan de ouderlijke zorg te onttrekken, een kind in alternatieve zorg te plaatsen of sociale integratie van een kind te verhinderen.⁹

Via onze Kinderrechtenhelpdesk krijgen we diverse signalen over kinderen die geen (volledige) toegang hebben tot een adequate levensstandaard en voorzieningen voor sociale zekerheid als gevolg van de verblijfssituatie van hun ouders. We maken ons als organisatie zorgen over hun bestaanszekerheid. De signalen die wij ontvangen gaan over (dreigende) dakloosheid, het intrekken of korten van toeslagen (zoals huurtoeslag, bijstand en zorgtoeslag) door de verblijfsstatus de ouder(s), geen toegang tot de maatschappelijke opvang en gebrek aan geschikte alternatieve opvangplaatsen. Risico's die kinderen lopen als gevolg van gebrek aan bestaanszekerheid zijn bijvoorbeeld armoede, scheiding van ouders door uithuisplaatsingen, ontwikkelingsrisico's, verwaarlozing, gezondheidsproblemen en geen toegang tot onderwijs.

Deze factsheet behandelt de volgende twee type gezinnen:

1. Kinderen in gezinnen die geen aanspraak maken op toeslagen en uitkeringen, doordat minimaal één ouder geen verblijfsstatus in Nederland heeft¹⁰;
2. Kinderen in gezinnen die geen aanspraak maken op toeslagen en uitkeringen doordat hun gezin niet is ingeschreven in de BRP wegens dakloosheid. Dit betreffen vaak remigrantengezinnen en gezinnen die op basis van Chavez-Vilchez verblijf hebben in Nederland en geen regiobinding hebben en/of als zelfredzaam worden gezien door de gemeente.

7 Nationale kinderoombudsman (2022). Sociale minima in de knel, p. 7

8 VNG & Divosa (2021). De winst van het sociaal domein Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid, p. 5

9 General Comment nr. 23: Over de plichten van staten betreffende kinderrechten in de context van internationale migratie, par. 30.

10 Buiten de scope van deze factsheet vallen onrechtmatig verblijvende gezinnen, waarin alle gezinsleden onrechtmatig zijn (deze gezinnen bevinden zich in de gezinslocatie's van het COA).

Wat is remigratie?

Gezinnen met kinderen die na een (al dan niet tijdelijk) verblijf in het buitenland terugkeren naar Nederland. De gezinsleden (of enkele daarvan) hebben weliswaar de Nederlandse nationaliteit, maar geen duurzame huisvesting in Nederland.

Wat is Chavez-Vilchez verblijf?

Nederlandse kinderen hebben het recht om in Nederland te zijn. Omdat kinderen niet voor zichzelf kunnen zorgen, hebben verzorgende ouders (onder voorwaarden) het recht om bij het kind in Nederland te verblijven. Dit heet daarom een afgeleid verblijfsrecht en geldt ook als deze ouders een nationaliteit hebben van buiten de Europese Unie.

Verzorgende ouders van Nederlandse kinderen die nog geen verblijfsvergunning hebben kunnen een aanvraag indienen op grond van Europees recht. Deze regel bestaat sinds een uitspraak, Chavez-Vilchez genaamd, van de hoogste rechter in de Europese Unie. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onderzoekt bij zo'n aanvraag of het kind afhankelijk is van de ouder door te kijken of de ouder voldoende zorg en opvoedingstaken op zich neemt. Ouders die op deze grond een recht op verblijf hebben zouden dezelfde rechten moeten hebben als burgers van Nederland.

1.2 Wat is bestaanszekerheid volgens het VN-Kinderrechtenverdrag?

Art. 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag

Ieder kind heeft het recht op voorzieningen voor **sociale zekerheid**, met inbegrip van sociale verzekering.

Art. 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag

Ieder kind heeft recht op een **adequate levensstandaard** die voldoende is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.

Het VN-Kinderrechtenverdrag koppelt bestaanszekerheid direct aan het recht op sociale zekerheid (art. 26) en een adequate levensstandaard (art. 27). Dat deze twee nauw verbonden zijn is logisch want een gezin dat huis of werk kwijtraakt en daardoor (tijdelijk) niet meer zelfstandig kan voorzien in een adequate levensstandaard, zal vroeg of laat een beroep doen op sociale zekerheidsvoorzieningen van de overheid. Op basis van artikel 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag hebben kinderen recht op een levensstandaard die toereikend is voor hun ontwikkeling (artikel 6). Ouders zijn hier als eerste verantwoordelijk voor. Zij hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en opvoeding van hun kinderen en moeten zorgen dat een kind op z'n minst voldoende eten, kleding en huisvesting heeft.

Wanneer het ouders niet lukt hun kinderen een toereikende levensstandaard te bieden, moet de overheid ouders hierin ondersteunen. Op basis van artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag heeft ieder kind recht op voorzieningen voor sociale zekerheid, inclusief sociale verzekering. De overheid moet programma's voor materiële bijstand en ondersteuning waarborgen, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting (art. 27 lid 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag). De overheid moet zorgen voor een 'vangnet' wanneer ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen, omdat ze bijvoorbeeld in armoede verkeren.

2. Problematiek rondom bestaanszekerheid van kinderen in Nederland

Beleidskeuzes van de Nederlandse overheid kunnen ervoor zorgen dat kinderen opgroeien in armoede, met alle kwalijke gevolgen voor hun ontwikkeling van dien. In deze factsheet belichten we verschillende problemen rondom bestaanszekerheid van kinderen die direct gekoppeld zijn aan beleidskeuzes van de Nederlandse overheid.

2.1 Voorbehoud art. 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag: kinderen hebben geen zelfstandig recht op sociale zekerheid

Een concreet voorbeeld is de keuze van Nederland om een voorbehoud te maken bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Nederland is hierin het enige land ter wereld. Het VN-Kinderrechtencomité uit al jaren grote zorgen, omdat dit voorbehoud op gespannen voet staat met de bestaanszekerheid en

ontwikkeling van kinderen.¹¹ Door dit voorbehoud en de invoering van de Koppelingswet in 1998 hebben kinderen in Nederland geen zelfstandig recht op sociale zekerheid.

Wat is de Koppelingswet 1998?

Deze wet houdt in dat mensen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, uitgesloten worden van toegang tot onder andere bijstand, voortgezet onderwijs, huurtoeslag, sociale huisvesting, ziektekostenverzekeringen en alle sociale zekerheidsuitkeringen. Het komt erop neer dat in het algemeen alleen mensen met een verblijfsvergunning aanspraak hebben op voorzieningen van de overheid. Personen zonder rechtmatig verblijf in Nederland kunnen alleen aanspraak maken op onderwijs (tot de leeftijd van achttien jaar), medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand.¹²

Extra uitsluiting door de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in 2005

De Awir breidt het koppelingsbeginsel uit naar Nederlanders en mensen met een verblijfstatus, die een niet rechtmatig verblijvende partner of medebewoner hebben. Dit zorgt er in de praktijk voor dat een Nederlander, of een rechtmatig verblijvende persoon, die een niet rechtmatig verblijvende partner of medebewoner heeft, geen enkele aanspraak meer kan maken op zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag of kindgebonden budget.¹³

Deze wetgeving leidt tot grote problemen bij gezinnen waarvan ten minste één ouder niet rechtmatig in Nederland verblijft (omdat bijvoorbeeld een verblijfsaanvraag is afgewezen). De IND registreert iedereen zonder verblijfsrecht met code 98. Deze code is gekoppeld aan de inschrijving in de BRP met als gevolg dat alle gezinsleden, ingeschreven op hetzelfde adres, geen aanspraak (meer) maken op sociale voorzieningen, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag. Ook wordt de bijstandsuitkering ingeperkt van het hele gezin, wanneer een gezinslid geen rechtmatig verblijf (meer) heeft. Dat ook Nederlandse en kinderen en partners met een Nederlandse verblijfsstatus in de financiële knel komen wanneer zij samenwonen met een ouder/partner die code 98 heeft, komt allemaal door een aanpassing aan de toeslagenwet Awir uit 2005.

Elk jaar zijn er ongeveer 150.000 mensen die een code 98-vinkje achter hun naam hebben staan.¹⁴ Defence for Children deed navraag bij de Belastingdienst/toeslagen over hoe vaak een aanvraag voor een toeslag (uitgesplitst naar type toeslag) is afgewezen omdat één ouder geen verblijfsstatus heeft en hoeveel gezinnen hiervan de dupe werden:

Toeslagsoort	2019	2020	2021	2022 ¹⁵
Kinderopvangtoeslag	160	150	110	140
Huurtoeslag	2.040	2.590	1.520	1.490
Zorgtoeslag	2.710	2.960	2.930	2.990
Kindgebondenbudget	805	730	640	160
Totaal ingetrokken toeslagen	5.715	6.430	5.200	4.780
Totaal aantal gezinnen (huishoudens) met code 98	4.450	5.150	4.030	4.000



11 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/5-6, p. 2

12 Artikel 10 Vreemdelingenwet

13 Prof PE. Minderhoud (2022). Interview - 'Nergens worden migranten zo systematisch uitgesloten van sociale voorzieningen als in Nederland' - L.G.H. Hesselink, Asiel & Migrantenrecht, nr. 2

14 <https://pointer.kro-ncrv.nl/door-vreemdelingenbeleid-ook-nederlanders-in-problemen-je-staat-er-alleen-voor>

15 De Belastingdienst/toeslagen gaf de volgende informatie over 2019, 2020, 2021, 2022 en ingetrokken toeslagen. Sinds 1 januari 2022 wordt kindgebonden budget ook uitgekeerd als één ouder geen verblijfsrecht heeft maar de andere ouder en het kind wel. Daarom zijn de cijfers bij kindgebondenbudget flink gedaald sinds 2022.

Hoewel de Koppelingswet en de Awir strikt zijn, blijken gemeenten toch ruimte te hebben om een gezin te helpen dat het recht op toeslagen verliest. Bij kinderen met twee ouders, waarvan er één geen verblijfsstatus heeft, mag de gemeente bijvoorbeeld de bijstandsuitkering aan de Nederlandse ouder verhogen met aanvullende bijstand en bijzondere bijstand voor specifieke kosten (art. 18 Participatiewet). Ook kan de gemeente het Nederlandse kind tóch een uitkering toekennen (art. 16 Participatiewet).

2.2 Problemen rondom dakloosheid & toegang tot sociale voorzieningen

Het aantal gezinnen dat zich aanmeldt bij de opvang neemt toe en het Chavez-arrest en remigratie worden hierbij vaak genoemd als oorzaken van (dreigende) dakloosheid.¹⁶

Naast ouders, kinderen, rechtshulpverleners en maatschappelijke organisaties trekken ook gemeenten aan de bel over dakloosheid als gevolg van de verblijfssituatie van ouders:

Gemeente Amsterdam:

‘In Amsterdam zien wij helaas nog steeds een grote uitdaging omtrent opvang voor Chavez-gezinnen. Wekelijks kloppen er schrijnende gezinnen aan bij Meldpunt dakloze gezinnen met een dringende opvangvraag. Als gemeente hebben wij een aantal plekken waarbij wij bovenwettelijke opvang bieden. Hier zijn wel voorwaarden aan verbonden, zoals het hebben van binding met de gemeente. Dit betekent dat iemand de afgelopen vier jaar in Amsterdam moet hebben gewoond. Remigrantengezinnen en gezinnen die op basis van het Chavez-arrest in Nederland verblijven, voldoen hier niet aan en komen derhalve niet in aanmerking voor opvang.’

Wanneer een gezin met een Nederlandse verblijfsstatus geen vaste plek heeft, wendt het zich vaak tot de gemeente met een hulpvraag over onderdak. De gemeente behandelt zo'n aanvraag op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit 2015.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015

1. Wat is noodopvang?

Noodopvang wordt geboden in afwachting van de aanvraag voor maatschappelijke opvang. De algemene voorziening noodopvang voor dakloze gezinnen is, volgens het beleid van de gemeente, kortdurend voltijd verblijf voor gezinnen die feitelijk dak- en thuisloos zijn. Deze crisisopvang duurt maximaal drie maanden met eenmalig de mogelijkheid tot verlenging met nog eens drie maanden. Het doel van de opvang is dat ouders en hun kinderen tot rust komen en dat wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een meer structurele oplossing, zoals gezinsopvang.

2. Wat is maatschappelijke opvang?

Maatschappelijke opvang is een meer structureel type opvang in de vorm van een maatwerkvoorziening - aangepast op individuele omstandigheden, waarbij structurele hulp wordt geboden in de vorm van begeleiding gericht op uitstroom naar een zelfstandige woning.

Alleen mensen met de Nederlandse nationaliteit of een Nederlandse verblijfstatus (waaronder rechtmatig verblijf) komen in aanmerking voor een maatwerkvoorziening opvang.

De gemeente is verantwoordelijk om op grond van de Wmo opvang te bieden aan iemand die:

- dakloos is,
- beperkt zelfredzaam¹⁷ is op meerdere leefgebieden (multiproblematiek)¹⁸,
- en niet beschikt over alternatieven die een eind kunnen maken aan de dakloosheid.

16 Urban Social Exclusion Research (2019). Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie? Quickscan van visies en cijfers over de ontwikkelingen in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties, p. 15

17 Art. 1.1.1 Wmo 2015: 'zelfredzaamheid: in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden. Gemeenten bepalen wie recht heeft op ondersteuning als sprake is van geen of beperkte zelfredzaamheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om huishoudelijke hulp, dagbesteding, een aangepaste woning, een beschermde woonomgeving of maatschappelijke opvang.

18 Er is sprake van multiproblematiek als huishoudens op meerdere leefgebieden problemen hebben. Vrijwel altijd spelen financiële problemen. Vaak ook opvoedvraagstukken, huisvestings- en relatieproblemen, verminderde gezondheid, werkloosheid en problemen met justitie.

Wanneer een gezin als zelfredzaam wordt bestempeld, komt het gezin volgens de Wmo niet in aanmerking voor maatschappelijke opvang. Alleen wanneer sprake is van multiproblematiek kan een gezin als niet zelfredzaam worden aangemerkt. Het is aan de gemeente vast te stellen of er sprake is van zelfredzaamheid. In de praktijk geldt een streng beleid bij het beoordelen van de zelfredzaamheid, waarbij gezinnen al snel het predicaat zelfredzaam krijgen.¹⁹

De Wmo bepaalt dat mensen zich in alle gemeenten van Nederland kunnen melden als zij aanspraak willen maken op maatschappelijke opvang. In de praktijk (bij de uitvoering van het Wmo-beleid) stellen gemeenten bij het bieden van maatschappelijke opvang, echter vaak als voorwaarde dat mensen zogenaamde 'regiobinding' met die gemeente moeten hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat iemand al een aantal jaar ingeschreven staat in de gemeente. Gezinnen die vanuit het buitenland terugkomen naar Nederland (remigrantengezinnen), hebben met geen enkele gemeente regiobinding. Hen wordt om die reden de toegang tot de maatschappelijke opvang geweigerd. Uit Trimbosonderzoek uit 2019 blijkt dat 58% van de afgewezen aanvragen voor maatschappelijke opvang zijn afgewezen vanwege gebrek aan regiobinding.²⁰

Wanneer gezinnen geen aanspraak kunnen maken op ondersteuning uit de Wmo omdat zij als zelfredzaam worden gezien of geen regiobinding hebben, zijn ze afhankelijk van noodopvang²¹ of worden ze geacht zelf een oplossing voor hun situatie te vinden. Met alle gevolgen van dien, zoals dakloosheid. Dakloosheid heeft grote impact op de ontwikkeling van kinderen en kan in de praktijk zelfs leiden tot scheiding van ouder en kind wanneer een kind uit huis wordt geplaatst en in pleegzorg wordt geplaatst. Scheiding van ouders en kinderen mag nooit enkel zijn ingegeven door armoede. Wanneer dit wel gebeurt levert dit heeft een schending van het recht op ontwikkeling (art. 6 van het VN-Kinderrechtenverdrag) en recht op gezinsleven (art. 9 en 10 van het VN-Kinderrechtenverdrag) op.

Wanneer een gezin dakloos is en geen woon- of briefadres heeft, staat het gezin in principe niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Kinderen uit dakloze gezinnen lopen hierdoor een groot aantal voorzieningen mis.

Waarom is een inschrijving in de BRP noodzakelijk?²²

Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft moet worden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) op een woonadres of briefadres. Registratie in de BRP is belangrijk, omdat de Nederlandse overheid dit als voorwaarde stelt voor toegang tot een groot aantal voorzieningen van de overheid, zoals uitkeringen, toeslagen, zorg en steun. Ook voor een zorgverzekering geldt inschrijving in de BRP als vereiste.

Zonder woning kan een briefadres uitkomst bieden. Op een briefadres kan het gezin niet wonen maar het waarborgt wel dat zij ingeschreven staan in de BRP en toeslagen kan ontvangen. Echter worden briefadressen niet altijd toegekend.²³

Introductie nieuwe telmethode dakloosheid

Kansfonds en Hogeschool Utrecht introduceerden in 2022 een nieuwe telmethode in Nederland op basis van ETHOS-Light.²⁴ Met de telmethode worden alle dak- en thuisloze mensen in de regio op één afgesproken dag in kaart gebracht door alle organisaties of instellingen die met hen in contact staan (point-in-time telling).

19 Defence for Children (2020). [Onderzoek duurzame oplossingen voor dakloze gezinnen](#), p. 6

20 Significant Public, landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen (2019), p. 14

21 Het beleid ten aanzien van noodopvang verschilt per gemeente.

22 Zie ook: Nationale ombudsman (2019). Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen; Scholten, C., Aalst, M., van & Dieters, M. (2018). Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie. DSP Groep: Amsterdam.

23 [De VNG handreiking over inschrijven in de Basisregistratie Personen op een briefadres](#). Zie ook: Nationale ombudsman (2016). 'Een mens leeft, een systeem niet'. Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP).

24 <https://www.kansfonds.nl/artikelen/nieuwe-telling-dak-en-thuisloze-mensen-voor-meer-inzicht-en-beter-beleid/>

Er zijn geen betrouwbare cijfers over dakloosheid in Nederland. De definitie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert om dakloosheid te monitoren is een beperkte definitie, namelijk die van 'feitelijke dakloosheid'. Vanwege deze beperkte definitie en de beperkingen van de telmethode komen verschillende groepen mensen niet in de schattingen van het CBS voor. Zo telt het CBS bijvoorbeeld kinderen en ongedocumenteerde mensen niet mee. Ook mensen die vanwege gebrek aan passende huisvesting verblijven op plekken die niet geschikt zijn voor bewoning, zoals een auto, schuur, kraakpand of (sta)caravan, worden in de CBS-metingen niet meegeteld. De CBS-cijfers geven daarmee beperkt zicht op de werkelijke aard en omvang van dakloosheid in Nederland.

2.3 De vicieuze cirkel die toegang tot sociale vangnetten belemmert



2.4 Kritiek op het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag en zorgen over toenemende armoede

Het VN-Kinderrechtencomité deed in haar concluding observations van 2022 opnieuw de aanbeveling dat kinderen in Nederland een zelfstandig recht moeten hebben op sociale zekerheid, en dat het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag door Nederland geschrapt moet worden.²⁵ Op het voorbehoud is ook veel kritiek geuit door de wetenschap en maatschappelijke organisaties omdat dit op gespannen voet staat met de bestaanszekerheid van kinderen.²⁶ Save the Children heeft in 2019 dit onderwerp, als opdrachtgever van het onderzoek, middels een petitie geagendeerd bij de Tweede Kamer. Daarop heeft de Minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nader onderzoek ingesteld.²⁷ In 2021 constateerde het Verweij Jonker Instituut dat het voorbehoud van artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag ervoor zorgt dat een aantal groepen Nederlandse kinderen onvoldoende kunnen genieten van de voordelen van sociale zekerheid.²⁸

25 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/5-6, p. 2

26 Zie bijvoorbeeld: Verweij-Jonker Instituut (2021), Onderzoek: Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid; Paul Minderhout (2022) Oratie: Het doorgeslagen koppelingsbeginsel; Kinderombudsman (2018). Nederlandse kinderen ontkoppeld: Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt.

27 Kamerbrief over voorbehoud op artikel 26 Kinderrechtenverdrag, 12 juli 2021.

28 Verweij Jonker (2021). Kinderen missen recht op sociale zekerheid,

Huidige politieke situatie m.b.t. voorbehoud art. 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid loopt een onderzoek naar het Nederlandse voorbehoud bij artikel 26 van het van het VN-Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman wordt betrokken bij de klankbordgroep van dit onderzoek. De eindrapportage wordt in november 2023 verwacht. Begin 2024 volgt een kabinetsreactie.²⁹

In haar *concluding observations* uit het VN-Kinderrechtencomité opnieuw haar zorgen over het aantal kinderen in armoede en deed aanbevelingen voor een integrale en ontwikkelingsgerichte aanpak tegen armoede. Het Comité beveelt de Nederlandse overheid aan het beleid zodanig te verbeteren zodat alle kinderen in Nederland een toereikende levensstandaard kunnen hebben (in lijn met artikel 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag). De aanbevelingen richten zich op het vergroten van sociale steun aan lage inkomensgezinnen met kinderen en aan migrantengezinnen, het vereenvoudigen van aanvraagprocedures voor financiële steun, het verbeteren van het gezinstoeslagensysteem en het ontwikkelen van maatregelen om dakloosheid te voorkomen, zoals adequate en duurzame huisvesting.³⁰

3. De voorzieningen op een rijtje

Soort toeslag/uitkering	Gezinnen met een Nederlandse verblijfs-status ³¹	Gezinnen die samenwonen met een ouder zonder verblijfsstatus	Gezinnen zonder verblijfsstatus
Zorgtoeslag (belastingdienst)	Ja, mits inschrijving BRP	Nee	Nee
Huurtoeslag (belastingdienst)	Ja, mits inschrijving BRP	Nee	Nee
Kinderopvangtoeslag (belastingdienst)	Ja, mits inschrijving BRP	Nee	Nee
Kinderbijslag (Sociale Verzekeringsbank)	Ja, mits inschrijving BRP en een 'duurzame band van persoonlijke aard' met Nederland.	Ja, mits ouder met verblijfsstatus een 'duurzame band van persoonlijke aard' met Nederland heeft.	Nee
Kindgebonden budget (belastingdienst)	Alléén ouders die kindgebonden budget krijgen komen in aanmerking voor kindgebonden budget.	Sinds 1 januari 2022 wordt kindgebonden budget ook uitgekeerd als één ouder geen verblijfsrecht heeft maar de andere ouder en het kind wel.	Nee

29 Kabinetsreactie op de jaarverslagen 2020 van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, 4 september 2023. Zie ook [Kamerbrief Voorbehoud op artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag](#), 12 juli 2021.

30 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/5-6, p. 10

31 Zoals Chavez gezinnen/remigrant gezinnen

Soort toeslag/uitkering	Gezinnen met een Nederlandse verblijfsstatus ³¹	Gezinnen die samenwonen met een ouder zonder verblijfsstatus	Gezinnen zonder verblijfsstatus
Alleenstaande ouder-kop (belastingdienst)	Ja, mits inschrijving BRP	Nee, een ouder zonder verblijfsstatus wordt als (toeslag)partner aangemerkt, zelfs als er geen sprake is van samenwonen. Hierdoor heeft de andere Nederlandse of rechtmatig verblijvende ouder geen recht op Alleenstaande ouder-kop.	Nee
Bijstand (gemeente)	Ja (70% voor alleenstaande ouder, en 100% voor gezinnen met twee ouders).	Ja (50%. Deze wordt soms verhoogd tot 70%. De gemeente mag de bijstandsuitkering aan de Nederlandse of rechtmatig verblijvende ouder verhogen met 'aanvullende bijstand').	Nee
Bijzondere bijstand (gemeente) Bijv. kosten voor huisvesting	Ja	Ja (de gemeente mag de bijstandsuitkering aan de Nederlandse of rechtmatig verblijvende ouder verhogen met bijzondere bijstand voor specifieke kosten).	Nee

Soort opvangvoorziening			
Wmo noodopvang (gemeente)	Ja	Ja	Nee
Wmo maatschappelijke opvang (gemeente en VWS)	Ja, mits niet zelfredzaam (de eis regiobinding is bij wet verboden).	Nee	Nee
AZC (COA)	Nee	Nee	Nee
Gezinslocatie (COA)	Nee	In uitzonderlijke gevallen mogelijk als laatste redmiddel wanneer er sprake is van een humanitaire noodsituatie. De Dienst Terugkeer en Vertrek beoordeelt of plaatsing in de gezinslocatie aan de orde is (niet COA).	Ja, gezinslocaties zijn er voor uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen.

4. Aanbevelingen

Voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst:

- Veranker criteria voor het onderzoek naar het belang van het kind in de Vreemdelingenwet, in lijn met artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag en General Comment nr. 14.
- Neem een belang van het kind-toets op in alle relevante werkinstructies.
- Betrek bij toetsing van aanvragen altijd de gevolgen van de beslissing voor de betrokken kinderen, nu en in de toekomst. Schakel waar nodig een deskundige in ter voorlichting over de ontwikkeling en de gevolgen van een te nemen besluit op de ontwikkeling van het betrokken kind.

Voor gemeenten, Belastingdienst en SVB:

- Pas bij elk besluit een belang van het kind-toets toe conform artikel 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag en General Comment nr. 14. Overweeg hierbij of er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het gezin in aanmerking zou moeten komen voor opvang, toeslagen, kinderbijslag of bijstand.
- Betrek als ambtenaar Burgerzaken bij de beoordeling van de BRP-aanvraag, de verblijfssituatie en bijzondere omstandigheden van een gezin. Lever als gemeente maatwerk.
- Verleen als gemeente vaker bijzondere bijstand aan gezinnen met code 98 in schrijnende situaties.
- Schrap als gemeente het vereiste van 'regiobinding' bij de uitvoering van de Wmo. Regiobinding als criterium voor toegang tot een voorziening is namelijk bij wet verboden.
- Bied als gemeente vaker alternatieve huisvesting aan. Onder alternatieve huisvesting wordt in ieder geval niet de noodopvang of het opvangen in het netwerk verstaan. Het alternatief moet een passende vorm van huisvesting zijn voor gezinnen en voldoen aan de minimum kwaliteitseisen in lijn met artikel 27 van het VN-Kinderrechtenverdrag.
- Neem als uitgangspunt op in gemeentelijk beleid dat ouders en kinderen niet worden gescheiden enkel vanwege armoede- en dakloosheidsproblematiek. Het scheiden van gezinnen op die grond is niet conform het internationaal mensen- en kinderrechtenkader

Voor de Rijksoverheid:

- Hanteer een brede definitie van bestaanszekerheid bij beleid en de uitvoering daarvan, waarbij het belang van het kind écht centraal staat.
- Hef het voorbehoud bij artikel 26 van het VN-Kinderrechtenverdrag op.
- Sluit de toepassing van het koppelingsbeginsel in de Vreemdelingenwet uit in geval van minderjarige kinderen. Kinderen mogen niet verantwoordelijk worden gesteld voor de verblijfssituatie van hun ouders.
- Schrap artikel 9 lid 2 en 3 van de Awir (doorkoppelingsbeginsel) waardoor Nederlandse gezinnen en gezinnen met een Nederlandse verblijfsstatus, niet langer hun toeslagen verliezen vanwege het samenwonen met een ouder met code 98 en aanspraak kunnen maken op toeslagen, voorzieningen en uitkeringen ten behoeve van de kinderen.
- Zorg dat kinderen direct aanspraak maken op zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag, zodat het kind hier los van de verblijfssituatie van de ouder recht op heeft. Pas hiervoor de betreffende wetgeving zoals de Wet op het kindgebonden budget aan.
- Schrap de toepassing van het zelfredzaamheidscriterium bij (dreigend) dakloze gezinnen met kinderen.
- Zorg voor voldoende financiering voor gemeenten zodat meer opvangplekken kunnen worden gegenereerd.
- Stel een landelijk coördinatiepunt in zodat meer spreiding kan plaatsvinden van (Nederlandse) gezinnen met kinderen die vanuit het buitenland (terug)verhuizen.
- Creëer een wettelijk verbod op uithuisplaatsing van kinderen vanwege armoede en dakloosheid, conform het internationaal mensen- en kinderrechtenkader.

5. Geraadpleegde bronnen

Bureau HHM (2020)

[Zelfredzame remigranten gezinnen: Oplossingsrichtingen voor zelfredzame remigranten gezinnen met minderjarige kinderen die dakloos zijn.](#)

Defence for Children (2021)

[Onderzoek: Duurzame oplossing voor dakloze gezinnen.](#)

Kinderombudsman (2018)

[Nederlandse kinderen ontkoppeld: Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt.](#)

Prof P.E. Minderhoud (2022)

Asiel & Migrantenrecht 2022, nr. 2 - Interview - 'Nergens worden migranten zo systematisch uitgesloten van sociale voorzieningen als in Nederland' - L.G.H. Hesselink

Prof P.E. Minderhout (2022)

[Oratie: Het doorgeslagen koppelingsbeginsel.](#)

Nationale ombudsman (2016)

['Een mens leeft, een systeem niet'](#). Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP).

Nationale ombudsman (2019)

[Steeds verder van huis: zeven obstakels waar zelfredzame adreslozen tegenaan lopen.](#)

Pointer - KRO-NCRV (2022)

[Uitzending: Hoe menselijk is ons vreemdelingenbeleid?](#) Nederlanders in de knel door het rigide vreemdelingenbeleid.

Sociaal-Economische Raad (SER) (2017)

[Advies: Oproeien zonder armoede.](#)

Significant Public (2019)

[Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen.](#) Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen.

Verweij-Jonker Instituut (2021)

[Onderzoek: Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid.](#)

Urban Social Exclusion Research (2019)

[Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie?](#) Quick scan van visies en cijfers over de ontwikkelingen in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties.

Meer weten?

Defence for Children
Hooglandse Kerkgracht 17-G
2312 HS Leiden
Telefoon: +31(0)715160980
Email: info@defenceforchildren.nl
www.defenceforchildren.nl

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door het Kansfonds

