

200. Ontoereikende levensstandaard kinderen door dwangmaatregelen WWB

ALEXANDRA E. BARENSEN & ELSE CEREZO-WEIJSENFELD

Onlangs is door de rechtbank Gelderland geoordeeld dat het is toegestaan om uitkeringsgerechtigden de verplichting om te leggen mee te werken aan de inzet van een gezinsmanager. Wij betogen dat deze gezinsmanager, wanneer het gaat om hulp bij opgroei- en opvoedproblemen van de kinderen niet via de WWB (thans Participatiewet) mag worden opgelegd. Voor niet vrijwillige hulp bieden het Burgerlijk Wetboek en de Jeugdwet een afdoende kader. Bovendien wordt er bij het opleggen van maatregelen onvoldoende rekening gehouden met de bij het gezin betrokken minderjarigen terwijl zij voor het verwezenlijken van hun recht op een adequate levensstandaard van hun ouders afhankelijk zijn.

Inleiding

De rechtbank Gelderland heeft op 17 februari 2015¹ geoordeeld dat het is toegestaan een bijstandsuitkering afhankelijk te maken van het al dan niet accepteren van een gezinsmanager.² De rechtbank meent dat het aannemelijk is dat het inzetten van een gezinsmanager zodanig voorwaardenscheppend kan zijn, dat beëindiging of vermindering van de bijstandsafhankelijkheid dichterbij komt. Dit brengt met zich mee dat de nadere verplichting om een gezinsmanager te accepteren binnen de reikwijdte van artikel 55 WWB valt³, waarbij het voldoende is als aannemelijk is dat de verplichting ertoe strekt de situatie van de belanghebbende en/of zijn gezin zodanig op orde te krijgen dat deze voor de belanghebbende niet langer een belemmering is om uit te stromen uit de bijstand. Eén en ander zou passen bij het complementaire karakter van de bijstand.⁴ De vrouw en haar gezin kampen met diverse problemen waarvoor zij reeds maatschappelijke ondersteuning ontvingen van diverse organisaties. In het besluit dat strekte tot de verlening van bijstand was aangegeven dat deze enkel werd verstrekt onder voorwaarde dat een gezinsmanager wordt ingezet.⁵ De vrouw was het hiermee niet eens en weigerde

medewerking. Als reactie daarop werd er een maatregel opgelegd bestaande uit een korting van vier maanden op de WWB-uitkering, welke korting is opgelopen tot maar liefst 100%. Het resultaat: een gezin met kinderen dat onder het bestaansminimum leeft.

Recht op adequate levensstandaard

Artikel 27 IVRK bepaalt dat ieder kind recht heeft op een adequate levensstandaard. Het houdt een inspanningsverplichting in voor Staten om te zorgen dat kinderen niet worden geremd in hun ontwikkeling door een niet toereikende levensstandaard.⁶ Ingevolge artikel 26 IVRK hebben kinderen het recht om te kunnen profiteren van voorzieningen voor sociale zekerheid. Nederland heeft op dit artikel een voorbehoud gemaakt en hiermee een zelfstandig beroep op sociale zekerheid bij de nationale rechter door kinderen onmogelijk gemaakt. De gedachte hierachter is dat minderjarigen in de gezinsbijstand zijn inbegrepen. Hun noodzakelijke bestaanskosten worden gerekend tot de bestaanskosten van de ouders, die ten aanzien van hen onderhoudsplichtig zijn.⁷ De gedachte dat kinderen niet zelf subject kunnen zijn van rechten en ontvanger kunnen zijn van bijstand is overigens onjuist

1 Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:934.

2 Ook wel gezinscoach.

3 Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Deze vangt de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en deels de Wet werk en arbeidsondersteuning. De mogelijkheid tot het opleggen van een nadere verplichting is ook mogelijk ingevolge de Participatiewet (art. 55).

4 Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:934, r.o. 8.

5 Dit maakte onderdeel uit van de Gezinsmanagement/Wijkgerichte

Intensieve Begeleiding (WIG) aanpak. Deze aanpak biedt begeleiding in de thuissituatie aan gezinnen met tenminste één kind jonger dan twaalf jaar, waarbij het kind een verhoogd risico loopt om gedrag te ontwikkelen dat hem/haar in contact brengt met justitie of politie: <http://www.toezichtggsr.nl/pdf/Toezichtonderzoek%20Ede%20Aanpak2.pdf>

6 Art. 27 IVRK is daarmee een nadere uitwerking van het recht op leven uit art. 6 IVRK.

7 Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 44-45.

en is ook wel in rechtspraak gecorrigeerd.⁸ Desondanks onderstreept het feit dat de wetgever kinderen als 'inbegrepen' ziet bij de uitkering aan ouders de noodzaak om bij beslissingen op grond van de WWB – per 1 januari 2015 de Participatiewet – de belangen van betrokken kinderen mee te wegen.

In bovengenoemde zaak leidden de opgelegde maatregelen ertoe dat de moeder en haar zeven(!) kinderen, die al zeer kwetsbaar waren door de eigen problematiek van moeder, een inkomen hadden onder het bestaansminimum. Er was niet genoeg geld om in de basisbehoeften van de kinderen te voorzien. Met het opleggen van de verplichtingen en daaraan verbonden sancties is door de gemeente noch rechtbank rekening gehouden met de belangen van de betrokken kinderen hetgeen ingevolge artikel 27 jo. artikel 3 IVRK wat ons betreft wel had gemoeten. Het resultaat – het wegnemen van de enige inkomstenbron – is overduidelijk niet in het belang van de kinderen.

Eerdere uitspraken over koppeling gezinsmanager aan bijstandsuitkering

De inzet van een gezinsmanager gekoppeld aan een bijstandsuitkering is eerder aan de orde geweest, zoals in Arnhem in 2011.⁹ Het ging toen om de vraag of een vrouw op grond van artikel 55 WWB gehouden kon worden mee te werken aan het traject Vroegtijdige Interventie in Gezinnen (VIG). De rechtbank Arnhem concludeerde dat er voldoende samenhang was tussen de aard en inhoud van de op te leggen verplichting en de arbeidsinschakeling, alsmede de mogelijke vermindering of beëindiging van de bijstand. De rechtbank overwoog bovendien dat aan het college van Burgemeester & Wethouders een zekere mate van beoordelingsvrijheid toekomt. Het opleggen van nadere verplichtingen op grond van artikel 55 WWB is een discretionaire bevoegdheid van het college dat door de bestuursrechter slechts marginaal dient te worden getoetst. De rechtbank heeft wel oog voor de inbreuk die de verplichting maakt op artikel 8 EVRM, maar overweegt dat aard van de verplichting ertoe kan leiden dat eiseres haar leven te zijner tijd weer op orde krijgt en dus bijstandsonafhankelijkheid in zicht komt waardoor de gemeente binnen de (ruime) grenzen is gebleven die de overheid toekomt bij inbreuken op het recht als bedoeld in artikel 8 lid 1 EVRM.¹⁰

Een duidelijk andere toon heeft een uitspraak van de rechtbank Amsterdam die zich over dezelfde vraag boog.¹¹ De rechtbank Amsterdam concludeerde dat het besluit ondeugdelijk gemotiveerd is en deed de zaak daarmee af. De meer fundamentele vraag, namelijk of de gemeente iemand via de WWB mag dwingen om mee te werken aan de inzet

van een gezinsmanager, wordt niet beantwoord. Wel lijkt de rechtbank er vraagtekens bij te zetten. De rechtbank overweegt namelijk dat het VIG-traject niet zozeer is gericht op arbeidsinschakeling van de vrouw, maar veeleer op de aanpak van problemen bij de oudste twee dochters van de vrouw. Voor zover een causaal verband al kan worden

Desondanks onderstreept het feit dat de wetgever kinderen als 'inbegrepen' ziet bij de uitkering aan ouders de noodzaak om bij beslissingen op grond van de WWB – per 1 januari 2015 de Participatiewet – de belangen van betrokken kinderen mee te wegen.

aangenomen, staat het welslagen van het VIG-traject in een wel heel ver verwijderd verband tot een eventuele succesvolle herintreding van de vrouw op de arbeidsmarkt. Bovendien is er geen sprake van het wegnemen van in de persoon van de vrouw gelegen problemen, en dat is wel waar de verplichtingen toe dienen te strekken.¹² Ook stelt de rechtbank vast dat het VIG-traject een zeer vergaande inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de vrouw en haar gezin door de frequentie van de contacten met de gezinscoach en de talrijkheid van onderwerpen waarover de gezinscoach zich bemoeienis toe-eigent. Dit maakt dat er strenge eisen moeten worden gesteld aan het onderzoek en motivering ten aanzien van de doelmatigheid en proportionaliteit. Daarvan gaf het besluit volgens de rechtbank geen blijk.

De Engelse 'cap'

In het Verenigd Koninkrijk heeft het *Supreme Court* onlangs uitspraak gedaan in de *benefit cap*-zaak.¹³ De *benefit cap* is een maatregel die in het Verenigd Koninkrijk bij uitkeringen is ingevoerd en die ertoe moest leiden dat mensen met een uitkering niet gunstiger zouden uitkomen dan mensen met werk. De regering gaf daarbij ook als rechtvaardiging - naast de simpele bezuiniging - dat het in het belang van kinderen zou zijn dat hun ouders werk zouden vinden, zodat ze niet in de val zouden lopen van armoede die wordt doorgegeven aan de volgende generatie.¹⁴ Uit de uitgevoerde *impact assessment for the household benefit cap* volgde dat 50.000 gezinnen er door de *cap* financieel sterk op achter uit zouden gaan.¹⁵ De regering redeneerde dat deze gezinnen dan juist zouden worden aangespoord

12 Kamerstukken II 2002-03, 28 870 nr. 3, p. 76.

13 Supreme Court Judgment, R. (on the application of SG and others (previously JS and others) v. Secretary of State for Work and Pensions, 18 March 2015.

14 Supreme Court Judgment, R. (on the application of SG and others (previously JS and others) v. Secretary of State for Work and Pensions, 18 March 2015, par. 20.

15 Supreme Court Judgment, R. (on the application of SG and others (previously JS and others) v. Secretary of State for Work and Pensions, 18 March 2015, par. 24.

8 Zie o.a. ECLI:NL:CRVB:2005:AT3468, ECLI:NL:CRVB:2005:AT8038, ECLI:NL:CRVB:2005:AU0687, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

9 ECLI:NL:RBARN:2011:BP4480.

10 Rb. Gelderland 17 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:934, r.o. 3.11.

11 ECLI:NL:RBAMS:2010:BM5316.

om werk te zoeken. De kortingen hadden echter tot resultaat dat arme kinderen slechts armer werden en ook dat vrouwen onevenredig hard werden getroffen, omdat zij over het algemeen de verantwoordelijkheid over kinderen op zich nemen. Drie van de vijf rechters concludeerden dat de *cap* in strijd is met rechten van kinderen. De belangen van de kinderen werden onvoldoende meegewogen. Rechter Lady Hale zegt hierover terecht:¹⁶

'It cannot possibly be in the best interest of the children affected by the cap to deprive them of the means to provide them with adequate food, clothing, warmth and housing, the basic necessities of life.'

Lord Kerr is het hiermee eens en gaat nog een stap verder:¹⁷

'Depriving children of (and therefore their mothers of the capacity to ensure that they have) these basic necessities of life is simply antithetical to the notion that first consideration has been given to their best interests.'

Deze uitspraak is interessant, omdat in deze zaak ook het stimuleren van het laten participeren in de arbeidsmarkt het doel is, terwijl het resultaat is dat kinderen die al in armoede leven nog armer worden. Dit kan gebeuren doordat de belangen van de kinderen niet leidend zijn. Zij

Bovendien is er geen sprake van het wegnemen van in de persoon van de vrouw gelegen problemen, en dat is wel waar de verplichtingen toe dienen te strekken.

worden in feite gezien als 'collateral damage', of zelfs als een obstakel naar de arbeidsmarkt. In de Participatiewet is juist expliciet opgenomen dat alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar recht hebben op vrijstelling van de arbeidsverplichting.¹⁸ Ook de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar heeft onder voorwaarden recht op een vrijstelling.¹⁹ Bij het inzetten van interventies via deze wet met als doel om deze alleenstaande ouders aan het werk te krijgen, moet er dus ook op gelet worden dat vrijstellingsgerechtigden deze interventies niet krijgen opgelegd.

Gezinsmanagers als interventie naar werk

Net als in de Engelse zaak is ook bij de VIG het doel om alleenstaande ouders naar de arbeidsmarkt te krijgen. Dit gebeurt volgens de methodiekomschrijving door 'het

tot stand brengen van orde en rust in het gezinssysteem' zodat de cliënt sociaal geactiveerd wordt en op den duur een re-integratietraject kan volgen.²⁰ Dit is nodig omdat zij zich in een slachtofferrol verbergen zouden houden voor hulpverlening. Terloops wordt opgemerkt dat kinderen op die manier ook een beter toekomstperspectief op arbeid hebben.²¹ De aanpak is multifunctioneel en gericht op het aanpakken van alle probleemgebieden die zich binnen het gezin voordoen, waaronder opvoeding en ondersteuning.²² Het opleggen van de verplichting mee te werken aan de VIG betekent het opleggen van een maatregel van dwingende (niet vrijwillige) aard. Dat blijkt wel uit de volgende passages uit de interventieomschrijving:²³

'Soms kan er weerstand zijn tegen de opgelegde afspraken en doelen die de coach de leden van het gezin wil zien behalen. Er kan dus bij aanvang geen motivatie zijn. De cliënt heeft echter geen keus en moet hieraan meewerken, anders wordt hij/zij gesanctioneerd via strafkorting op de uitkering.'

'Een neveneffect van een goed verlopend traject, wat wel motiverend kan werken voor ouders, is het thuis kunnen houden van kinderen die anders, zonder ingezette hulp en verandering, die een justitiële maatregelen hebben gekregen zoals een ondertoezichtstelling (OTS), op een gegeven moment uithuis geplaatst zouden worden.'

'Omdat de hulp opgelegd is kenmerkt deze zich als volgt:

- *Probleem is leidend, niet de cliënt*
- *Geen consensus nodig met gezin/cliëntstelsel*
- *Cliënt hoeft niet gemotiveerd zijn, kan het wel worden*
- *Vertrouwensrelatie is niet voorwaarde, ruitrelatie effectiever*
- *Hulpverlener formuleert de hulpvraag en vertaalt die in eindtermen [...]*
- *Met doel voor ogen, trekt de hulpverlener zich niets aan van de hulpverleningsstructuren indien die effectieve hulp in de weg staan[...].'*

Uit de interventieomschrijving blijkt verder nergens dat en hoe rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokken kinderen.

De gezinsmanager uit de zaak bij de rechtbank Gelderland werd opgelegd in het kader van de Gezinsmanagement/WIG-aanpak, een specifieke vorm van intensieve pedagogische hulp.²⁴ Feit blijft echter het volgende: de verplichting om mee te werken aan een gezinsmanager

16 Supreme Court Judgment, *R. (on the application of SG and others (previously JS and others) v. Secretary of State for Work and Pensions*, 18 March 2015, par. 226.

17 Supreme Court Judgment, *R. (on the application of SG and others (previously JS and others) v. Secretary of State for Work and Pensions*, 18 March 2015, par. 269.

18 Art. 9a Participatiewet.

19 Art. 9 lid 4 Participatiewet.

20 http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/interventies/Vroegtijdige%20Interventie%20Gezinnen_0.pdf.

21 http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/interventies/Vroegtijdige%20Interventie%20Gezinnen_0.pdf, p. 3.

22 http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/interventies/Vroegtijdige%20Interventie%20Gezinnen_0.pdf, p. 7.

23 http://www.interventiesnaarwerk.nl/sites/default/files/interventies/Vroegtijdige%20Interventie%20Gezinnen_0.pdf, p. 7, 11.

24 http://www.nji.nl/nl/Watwerkt_Multiprobleemgezinnen.pdf, p. 8.

wordt opgelegd als nadere verplichting via art. 55 WWB/ Participatiewet, en ziet op arbeidsinschakeling, niet op het bieden van de juiste hulp aan gezinnen met kinderen.

Hulp bij opvoed- en opgroeioproblemen van kinderen: via de kinderrechter

Gemeenten moeten een goed onderscheid maken tussen hulp in het kader van het toegeleiden naar werken en het toewerken naar bijstandsonafhankelijkheid en hulp die nodig is in een gezin in het kader van het opvoeden en beschermen van kinderen. De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding bij de ouders, maar kan de Staat interveniëren wanneer er zorgen zijn.²⁵ Wanneer de overheid zich gaat mengen in de opvoeding binnen een gezin maakt zij een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van deze gezinnen.²⁶ Een dergelijke inbreuk kan in bepaalde gevallen zijn toegestaan,²⁷ maar moet om deze reden wel met de nodige waarborgen zijn omkleed. Als er vanwege een bedreiging in de ontwikkeling of opvoeding maatregelen nodig zijn bieden het Burgerlijk Wetboek en de Jeugdwet daarvoor het kader en dat voldoet.²⁸

Slot

Ondanks dat de rechtbank Gelderland onzes inziens terecht heeft geconcludeerd dat het besluit van de gemeente de toets van artikel 8 EVRM niet heeft doorstaan, plaatsen wij grote vraagtekens bij de conclusie van de rechtbank dat

het in beginsel is toegestaan om een verplichting om mee te werken met het inzetten van een gezinsmanager gekoppeld kan worden aan een uitkering. Met de zogeheten 'integrale aanpak' die met de transitie in het sociale domein op 1 januari 2015 zijn intrede heeft gedaan ligt het gevaar op de loer dat trajecten als Vroegtijdige Interventie in Gezinnen vaker worden toegepast wanneer er zorgen zijn over kinderen binnen een gezin. Gemeenten moeten zich realiseren dat zij op grond van de Jeugdwet de plicht

Het verstrekken van een uitkering die bedoeld is om op bestaansminimum te kunnen overleven met kinderen mag niet misbruikt worden om alleenstaande ouders te dwingen om de gezinssituatie 'op orde te krijgen' om aan het werk te gaan.

hebben verantwoorde hulp te bieden die voldoet aan de gestelde normen.²⁹ Hulpverlening die ziet op opgroeien en opvoeding dient, indien niet vrijwillig geaccepteerd, te worden opgelegd via het familierechtelijke kader. Het verstrekken van een uitkering die bedoeld is om op bestaansminimum te kunnen overleven met kinderen mag niet misbruikt worden om alleenstaande ouders te dwingen om de gezinssituatie 'op orde te krijgen' om aan het werk te gaan. Het gevolg van deze interventies kan immers zijn dat kinderen verstoken raken van de basisvoorzieningen die nodig zijn om te overleven: een dak boven je hoofd, genoeg geld om eten en kleding te kopen. Bovendien kan dit ook leiden tot rechtsongelijkheid tussen kinderen met ouders die afhankelijk zijn van een uitkering en kinderen van ouders die dat niet zijn. Opgroeien in armoede is al zwaar genoeg. Deze kinderen hebben steun nodig, geen dwang en straf.

Over de auteur

Alexandra Barendsen is juridisch projectmedewerker Kinderrechten & Jeugdrecht bij Defence for Children.
Elsje Cerezo-Weijnsfeld is juridisch adviseur Kinderrechten & Jeugdrecht bij Defence for Children en advocaat te Haarlem.

²⁹ Zie art. 4.1.1. en 4.1.2 Jeugdwet.

²⁵ Art. 18 lid 1 jo. art. 5 IVRK. Zie ook art. 1:247 BW. De Staat dient ingevolge het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang te waarborgen, zie art. 18 lid 2 IVRK. De diensten en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de zorg en bescherming van kinderen dienen te voldoen aan de door de autoriteiten vastgestelde normen.

²⁶ Art. 8 lid 1 EVRM.

²⁷ Wanneer is voldaan aan art. 8 lid 2 EVRM.

²⁸ Dit gebeurt op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming die onderzoek doet naar de situatie van het kind en zijn gezin. Om ervoor te zorgen dat ouders zich kunnen verweren hebben zij de mogelijkheid om de benoeming van een onafhankelijke deskundige te verzoeken wanneer zij het niet eens zijn met de conclusies van de Raad voor de Kinderbescherming, zie art. 810 lid 2 RV. De Hoge Raad oordeelde onlangs nog dat de stelling van de rechter dat hij zich voldoende voorgelicht achtte geen grond is voor het weigeren van de verzochte benoeming (ECLI:NL:HR:2014:2632). Het gaat er namelijk om het beginsel van equality of arms (art. 6 EVRM): partijen moeten voldoende de gelegenheid krijgen om weerwoord te bieden.