kinder ombudsman

nationale ombudsman

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

Aan het college van B&W

Geachte college,

Hierbij ontvangt u het rapport *Als de overheid niet thuis geeft…*
Het betreft een gezamenlijk onderzoek door de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman naar de vraag hoe de wetgeving, het beleid en de praktijk van huisuitzettingen van gezinnen zich verhouden tot de mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid.

Aanleiding onderzoek
Met enige regelmaat ontvangen wij klachten en signalen van ouders, kinderen en betrokken professionals over huisuitzettingen van gezinnen. De aard van deze signalen vormde de aanleiding om een gezamenlijk onderzoek in te stellen. Dat onderzoek werd in oktober 2021 aangekondigd en startte in het voorjaar van 2022. De actualiteit van stijgende prijzen voor levensonderhoud, energie en huisvesting, maakte ons onderzoek nóg urgenter. Het risico op betaalachterstanden, en daarmee huurachterstanden, is hierdoor immers flink toegenomen.

Mensenrechtelijk en kinderrechtelijk toetsingskader
We hebben in ons onderzoek gekeken naar de mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid bij huisuitzettingen. Daarbij hebben wij ons onder meer gebaseerd op (internationale) verdragen, General Comments, rapporten van de Speciaal Rapporteur en jurisprudentie.

Uit dit kader volgt dat een huisuitzetting moet voldoen aan mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen, waaronder de volgende *algemene verplichtingen*:

* Een huisuitzetting mag nooit leiden tot dakloosheid en/of andere mensenrechtenschendingen; dit betekent dat een huisuitzetting zoveel mogelijk moet worden voorkomen.
* Grondoorzaken van een huisuitzetting moeten – als onderdeel van het voorkomen van huisuitzettingen – worden aangepakt.
* Een huisuitzetting mag pas plaatsvinden als er zicht is op alternatieve adequate huisvesting.
* Een huisuitzetting mag niet discriminerend zijn.
* Een huisuitzetting mag alleen plaatsvinden op basis van omstandigheden die bij de wet zijn vastgelegd.
* De ontwikkeling en het welzijn van kinderen moeten altijd beschermd worden. Ook tijdens het proces van huisuitzetting.

Daarnaast geldt nog een aantal *specifieke verplichtingen*:

Datum
24 januari 2023

Onderwerp
Aanbieding rapport

Ons nummer
3756

Contactpersonen
Annemarie Tuzgöl
Laura van den Heuvel

Nationale ombudsman
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

* De overheid moet voldoende rechtsbescherming bieden aan zowel ouders als kinderen. Hieronder vallen toegankelijke informatie over rechten en plichten én onafhankelijke cliëntondersteuning én een effectief rechtsmiddel.
* De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.

Uitkomsten onderzoek
Wij constateren dat huisuitzettingen niet altijd aan mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen voldoen. Ons onderzoek toont aan dat mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen nauwelijks in (lokale) regelgeving en beleid zijn verankerd. Hierdoor is de verwezenlijking van de mensen- en kinderrechten in het huisuitzettingsproces afhankelijk van lokale kennis, keuzes in beleid en inzet van individuele gemeenteambtenaren en hulpverleners. Dat is onwenselijk, omdat dit te vrijblijvend is en kan leiden tot willekeur, ongelijkheid en uitsluiting. Daarnaast is het belang van kinderen gedurende het hele proces van huisuitzettingen onzichtbaar. De ontwikkeling en het welzijn van kinderen die een huisuitzetting meemaken, worden hierdoor onvoldoende beschermd.

Uit ons onderzoek blijkt voorts dat, ondanks dat de overheid meer inzet op vroeg signalering bij huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden, zij (nog) te weinig doet om huisuitzettingen van gezinnen te voorkomen. Ook zien we dat vroegsignalering bij andere grondoorzaken, zoals overlast en (drugs)criminaliteit niet op deze manier wettelijk geregeld is. We constateren dat de overheid zich niet houdt aan de verplichting dat huisuitzettingen niet tot dakloosheid mogen leiden. Te vaak wijst de overheid op de 'eigen verantwoordelijkheid' of 'eigen schuld' van deze gezinnen en verzuimt daarbij de eigen zorgplicht in ogenschouw te nemen. Op het gebied van betekenisvolle consultatie en rechtsbescherming zien we dat de overheid haar verplichtingen onvoldoende nakomt.

Aanbevelingen
In het rapport doen wij aanbevelingen die ertoe moeten leiden dat het huisuitzettingsproces in lijn komt met mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen. Deze aanbevelingen doen we aan lokale overheden en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

De aanbevelingen richten zich onder meer op de positie van kinderen in het huisuitzettingsproces, het regelen van fatsoenlijke alternatieve accommodatie en het verbeteren van de rechtsbescherming en ondersteuning van gezinnen.

Publicatie
Vandaag, op 24 januari 2023 wordt het rapport *Als de overheid niet thuis geeft …* gepubliceerd op onze beider websites. Het bijbehorend persbericht treft u eveneens aan in de bijlage bij deze brief.

Ons nummer
3756

Afschrift
Wij sturen dit rapport met een aanbiedingsbrief ook de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Een afschrift van deze brief sturen wij tevens naar de gemeenteraad van uw gemeente.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman en de Kinderombudsvrouw

[redacted]

Reinier van Zutphen Margrite Kalverboer

kinder ombudsman

nationale ombudsman

Als de overheid niet thuis geeft...

Een onderzoek naar de realisatie van mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen van de overheid bij huisuitzettingen van gezinnen in kwetsbare situaties.



Onderzoeksteam
Laura van den Heuvel, senior beleidsadviseur Kinderombudsman
Marit Hopman, senior wetenschappelijk medewerker Kinderombudsman
Zoey de Jong, rijkstrainee Kinderombudsman
Hilde de Jonge, stagiaire Kinderombudsman
Annemarie Tuzgöl, projectleider Nationale ombudsman
Jan de Vries, extern onderzoeker
Ingrid Wilke, onderzoeker Nationale ombudsman

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Datum: 24 januari 2023
Rapportnr: KOM01/2023 en No 2023/001

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

Kindersamenvatting 7

Infographic 9

1 Inleiding 10
1.1 Vooraf 11
1.2 Aanleiding onderzoek 12
1.3 Wonen is een mensen- en kinderrecht 13
1.4 Doel en vraagstelling 13
1.5 Reikwijdte en afbakening 14
1.6 Aanpak 15
1.7 Leeswijzer 16

2 Mensenrechten en kinderrechten: het toetsingskader 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Verplichtingen van de overheid 17
2.3 De mensen- en kinderrechtelijke beginselen 18
2.4 Het recht op huisvesting en bescherming tegen huisuitzettingen 20
2.5 Mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen tijdens huisuitzettingen 20

3 Huisuitzettingen en de algemene verplichtingen 23
3.1 Inleiding 23
3.2 De overheid is verplicht de grondoorzaken van huisuitzettingen te bestrijden 23
3.3 Verplichting van de overheid om te voorkomen dat huisuitzettingen leiden tot dakloosheid 26
3.4 De overheid moet zorgen voor alternatieve accommodatie 28
3.5 Resumerend 29

4 Huisuitzettingen en de specifieke verplichtingen 32
4.1 Inleiding 32
4.2 De overheid is verplicht rechtsbescherming te bieden 32
4.3 De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren 35
4.4 Resumerend 37

5 Conclusies en aanbevelingen 39
5.1 Inleiding 39
5.2 De waardigheid van gezinnen en ontwikkeling van kinderen worden onvoldoende beschermd tijdens een huisuitzettingsproces, omdat mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen nauwelijks in (lokale) regelgeving en beleid zijn verankerd 39
5.3 Cijfers ontbreken 43
5.4 Aanbevelingen 43

BIJLAGE 1: Schematisch overzicht van mensenrechtelijke- en kinderrechtelijke verplichtingen 44

BIJLAGE 2: Handreiking het beste besluit voor het kind bij huisvestingsproblemen 46

Samenvatting

Aanleiding
De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman ontvangen met regelmaat klachten en signalen van ouders en betrokken professionals over huisuitzettingen van gezinnen. De aard van deze signalen vormde aanleiding een gezamenlijk onderzoek in te stellen. Inmiddels maakt de actualiteit dit onderzoek nóg urgenter want de prijzen voor levensonderhoud, energie en huisvesting zijn enorm gestegen. Hierdoor neemt het risico op betaalachterstanden en daarmee huurachterstanden, fors toe.

Aanpak
De onderzoekers hebben een dossier- en literatuuronderzoek gedaan waarbij zij een mensen- en kinderrechtelijk kader hebben vastgesteld op basis van (internationale) verdragen, General Comments, rapporten van de Speciaal Rapporteur en jurisprudentie. Van de meldingen die bij de ombudsmannen zijn binnengekomen, hebben de onderzoekers een quick scan gedaan. Vervolgens is gekeken naar wettelijke en beleidskaders van verschillende soorten huisuitzettingen en literatuur over huisuitzettingsprocessen.
De bevindingen zijn getoetst in bijeenkomsten met verschillende stakeholders, belangenbehartigers en juristen. Verder hebben de onderzoekers vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, vier middelgrote gemeenten, de VNG, Platform 31, EropAf, Valente en Divosa geïnterviewd. Uit de bijeenkomsten en interviews kwam een aantal knelpunten bij huisuitzettingen naar voren. Tot slot zijn deze knelpunten bezien vanuit het - in dit rapport geformuleerde - mensen- en kinderrechtelijk kader.

Mensenrechten en kinderrechten: het toetsingskader
Het recht op behoorlijke huisvesting is een fundamenteel mensenrecht. Dit betekent echter niet dat huisuitzettingen zijn verboden. Wel moet een huisuitzetting voldoen aan mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen, waaronder de volgende *algemene verplichtingen*:

- Een huisuitzetting mag nooit leiden tot dakloosheid en/of andere mensenrechtenschendingen; dit betekent dat een huisuitzetting zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat
- een huisuitzetting pas mag plaatsvinden als er zicht is op alternatieve huisvesting.
- Een huisuitzetting mag niet discriminerend zijn.
- Grondoorzaken van een huisuitzetting moeten – als onderdeel van het voorkomen van huisuitzettingen – worden aangepakt.
- Een huisuitzetting mag alleen plaatsvinden op basis van omstandigheden die bij de wet zijn vastgelegd.
- De ontwikkeling en het welzijn van kinderen moeten altijd beschermd worden. Ook tijdens het proces van huisuitzetting.

Daarnaast geldt nog een aantal *specifieke verplichtingen*:

- De overheid moet voldoende rechtsbescherming bieden. Hieronder vallen toegankelijke informatie over rechten en plichten én onafhankelijke cliëntondersteuning én een effectief rechtsmiddel.
- De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren met zowel volwassenen als kinderen.

Conclusies
Huisuitzettingen voldoen niet altijd aan mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. Het gaat voornamelijk om de volgende punten:

a. De overheid doet te weinig om huisuitzettingen te voorkomen.
b. De overheid houdt zich niet aan de verplichting dat huisuitzettingen niet tot dakloosheid mogen leiden en realiseert zich (nog) onvoldoende dat tijdelijke oplossingen feitelijke dakloosheid betekent.
c. De overheid verzaakt gevolg te geven aan de verplichting tot betekenisvolle consultatie met als doel om een huisuitzetting te voorkomen en om alternatieve huisvesting te zoeken.
d. De overheid zorgt niet voor voldoende rechtsbescherming, inclusief toegankelijke informatieverstrekking.

De mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen zijn nauwelijks in (lokale) regelgeving en beleid verankerd. Hierdoor is de verwezenlijking van de mensen- en kinderrechten in het huisuitzettingsproces afhankelijk van lokale kennis, keuzes in beleid en inzet van individuele gemeenteambtenaren en hulpverleners. Dat is onwenselijk, omdat dit te vrijblijvend is en kan leiden tot willekeur, ongelijkheid en uitsluiting.

Aanbevelingen
Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening:

- Voer een mensen- en kinderrechtentoets uit voor nieuw beleid en wetgeving en kijk daarbij naar de impact van beleid en wetgeving op sociale grondrechten. Betrek hierbij actief mensen met ervaringskennis en belangenbehartigers.
- Hef belemmeringen - waarvan de uitvoeringspraktijk zegt dat die een integrale aanpak in de weg staan - zo snel mogelijk op.
- Verplicht gemeenten fatsoenlijke alternatieve accommodatie te regelen voor gezinnen die uit hun huis worden gezet.
- Zorg voor beleid op het gebied van betekenisvolle consultatie van volwassenen en kinderen dat geldt voor gemeenten en woningcorporaties. Maak concreet hoe betekenisvolle consultatie eruit dient te zien. Hieronder valt onder meer het verstrekken van begrijpelijke informatie, óók voor kinderen.
- Verzamel en monitor betrouwbare data over huisuitzettingen en breng in kaart waar gezinnen naar toe gaan als zij hun huis onvrijwillig verlaten.

Aan het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van gemeenten:

- Neem verplichtingen uit het mensen- en kinderrechtenkader als richtlijn voor huisuitzettings-processen.
- Treedt preventief op tegen dakloosheid. Zorg voor een fatsoenlijke woonvoorziening voor gezinnen die uit hun huis worden gezet.
- Zet de tijdelijke sluiting van een woning op basis van de Wet Damocles in als laatste remedie.

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Colleges van B&W gezamenlijk:

- Zorg voor een informatiepakket voor gezinnen die te maken krijgen met een (mogelijke) huisuitzetting. Deze informatie moet laagdrempelig en begrijpelijk zijn, óók voor kinderen.
- Regel rechtsbijstand en onafhankelijke ondersteuning voor gezinnen waarbij een huisuitzettingsprocedure wordt begonnen.

- Stel in alle stappen van een huisuitzettingsproces de belangen van kinderen op grond van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en General Comment 14 van het Kinderrechtencomité voorop. Gebruik hiervoor de handreiking ‘Het beste besluit voor kinderen bij huisvestingsproblemen’ (zie bijlage 2).

De rechtspraak wordt in overweging gegeven om bij elke vordering tot ontbinding van een huurovereenkomst na te gaan of er kinderen zijn betrokken in de voorliggende zaak.

Kindersamenvatting

Introductie
In een gezin ontstaan soms problemen waardoor je je huis kunt kwijtraken. Bijvoorbeeld als je vader of moeder zijn of haar werk verliest en er te weinig geld overblijft om de huur of de hypotheek te betalen. Of als je ouders lawaai en ruzie maken in de buurt en zorgen voor overlast. Of ze doen strafbare dingen in huis die bijvoorbeeld met drugs te maken hebben. Over gezinnen die hun huis dreigen kwijt te raken vanwege schulden, overlast of dingen die volgens de wet niet mogen, gaat dit rapport. Welke rechten hebben ouders en kinderen als ze horen dat zij hun huis uitgezet worden?
En hoe moeten overheden en organisaties jou als kind of ouder, hierbij helpen?
Want iedereen heeft rechten. Die rechten krijg je vanzelf als je geboren wordt. Die rechten staan in een verdrag. Zo'n verdrag bestaat uit een lijst met afspraken waar bijna alle landen van de wereld hun handtekening onder hebben gezet. Ook Nederland. Rechten die heel speciaal voor kinderen gelden staan in het Kinderrechtenverdrag. Rechten die ook voor volwassenen gelden, staan in het Mensenrechtenverdrag. Deze rechten beschermen je en zijn voor iedereen belangrijk. Maar vooral als je in een moeilijke situatie terecht komt.
We denken dat rechten van kinderen en volwassenen die hun huis dreigen te worden uitgezet niet goed genoeg beschermd worden. Om dat ook zeker te weten, hebben we hier onderzoek naar gedaan. Hier hebben we dit rapport over geschreven.

Wat hebben we gedaan?
We hebben onderzocht welke rechten ouders en kinderen hebben als zij horen dat zij hun huis uitgezet worden. Hierbij kijken we naar drie redenen waarom dat soms gebeurt.
1. Als ouders te weinig geld hebben, waardoor zij de huur niet meer kunnen betalen.
2. Als ouders te veel lawaai maken, en de mensen in de buurt klagen over het gezin.
3. Als de politie en gemeente veel drugs vinden in het huis.

We hebben goed gekeken naar alle wetten en regels die er in Nederland zijn als mensen te horen krijgen dat zij uit hun huis moeten. Daarbij hebben we speciaal gekeken naar de rechten van ouders en van kinderen. We hebben gekeken of deze rechten goed in de wetten en regels staan.
We hebben ook met veel mensen gepraat die gezinnen helpen als ze hun huis uit moeten. En we hebben met ouders en kinderen gesproken die hier zelf mee te maken hebben gehad.

Wat vinden we?
Uit alle informatie die we verzameld hebben, blijkt dat rechten die ouders volgens internationale verdragen hebben niet goed in Nederlandse wetten en regels staan. Rechten van kinderen staan bijna nergens in Nederlandse wetten en regels. Dit heeft grote gevolgen.
De overheid moet zorgen voor de rechten van ouders en kinderen. Oók als gezinnen hun huis uitgezet worden. Maar uit de verhalen die wij gehoord hebben blijkt dat de overheid vaak denkt dat het de eigen schuld van ouders is dat zij problemen hebben. De overheid zegt dan dat zij dan maar zelf moeten zorgen voor een oplossing.
Zo wordt er bijvoorbeeld niet altijd goed gezorgd voor een nieuw huis terwijl goede huisvesting voor kinderen wel een recht is. Gezinnen kunnen dakloos worden. Ook dat is verboden. Of gezinnen moeten heen en weer verhuizen tussen familie en vrienden. Dat maakt problemen alleen maar groter. Ouders en kinderen hebben dan veel stress: voor ouders is het moeilijk om te blijven werken. En kinderen gaan zich zo veel zorgen maken dat ze zich niet fijn voelen en zich moeilijk kunnen concentreren op school. Ook is het dan moeilijk om vrienden te blijven zien. Soms krijgen gezinnen tijdelijk hulp. Maar die hulp is dan vaak zo kort dat ze uiteindelijk toch dakloos worden.

We hebben ook een heleboel mensen gesproken die hard hun best doen om deze gezinnen te helpen. Maar niet iedereen helpt even goed. Dit betekent dat gezinnen die hun huis uit moeten, geluk moeten hebben wie ze tegenkomen om hen te helpen. Of je hulp krijgt mag niet toevallig zijn, want rechten gelden altijd én voor iedereen. Ouders en kinderen die hun huis uitgezet worden, hebben veel zorgen en stress. Daar houdt de overheid niet altijd rekening mee. Ze luisteren niet altijd goed naar ouders. Of ze geven veel moeilijke informatie die ouders soms niet goed snappen. Met kinderen wordt eigenlijk nooit gesproken. Dit is juist heel belangrijk. En dit is ook een recht van kinderen.

Wat moet er veranderen? En wie moet dat doen?
In het rapport vertellen we wat de overheid anders moet doen waardoor de gezinnen beter geholpen worden. Er moet goed gezorgd worden voor de rechten van ouders en van kinderen.

Dit is waarom we van de overheid vragen ervoor te zorgen dat:
1. Rechten van ouders en kinderen in de Nederlandse wetten en regels genoemd staan.
2. Zo weinig mogelijk gezinnen hun huis uit moeten.
3. Er beter met ouders en kinderen gepraat wordt als ze hun huis uit moeten.
4. Dat er ook altijd met kinderen gepraat wordt over wat het verlies van het huis betekent voor hun dagelijkse leven en hun toekomst.
5. Er altijd iemand is die het gezin helpt als zij hun huis uit gezet worden. Die samen met ouders en kinderen kijkt welke rechten zij hebben. En welke oplossingen er zijn.

Bij huisuitzettingen gelden mensen- en kinderrechten...



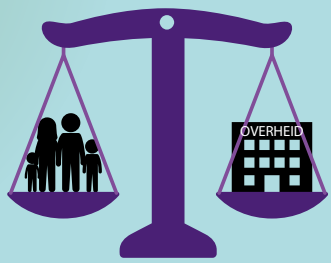
Gewenste situatie

Overheid handelt tijdens een huis-uitzettingstraject binnen de mensen- en kinderrechtelijke kaders:

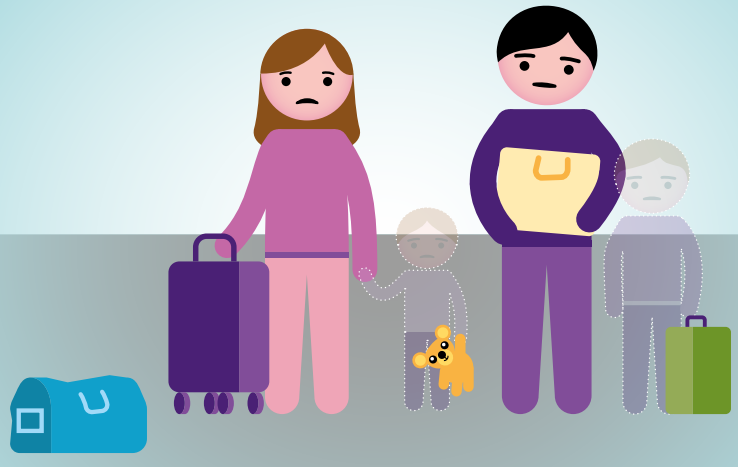
- Grondoorzaken bestrijden
- Dakloosheid voorkomen
- Alternatieve huisvesting aanbieden bij huisuitzetting
- Volgens de wet handelen
- Betekenisvolle consultatie
- Niet discrimineren
- Toegang tot rechtsbescherming, waaronder toegang tot informatie

Voor kinderen specifiek:

- Belang van kind onderzoeken en meewegen
- Recht op leven en ontwikkeling



...die niet of onvoldoende worden gerespecteerd
(waarbij kinderen zelfs helemaal niet gezien worden)



Huidige praktijk

Overheid komt haar verplichtingen onvoldoende na, met huisuit-zettingen en schending van mensen- en kinderrechten tot gevolg.



1 Inleiding

Moeder Dora:
"Na mijn scheiding twee jaar geleden ben ik met mijn dochter in het huis blijven wonen. De rekeningen stapelden zich echter snel op en toen gingen ook nog de wasmachine en de auto kapot. Daardoor kon ik de huur niet op tijd betalen en dreigde de verhuurder met een huisuitzetting. Gelukkig konden we terecht in het appartement van mijn neef, die net was gaan samenwonen.

Dat viel tegen. Het huis was in slechte staat. Er groeiden paddenstoelen in de douche, het tochtte aan alle kanten en de meterkast kon elk moment in brand vliegen. En toen bleek ook nog dat mijn neef het illegaal aan ons onderverhuurde. De hoofdhuurder wist er niks van. Vanaf dat moment zijn we de woning direct bij de hoofdhuurder gaan huren. Hij zou het appartement opknappen, maar is die belofte helaas niet nagekomen. We hebben de gemeente benaderd, maar die hielp ons niet. Integendeel. Ze verklaarden het huis onbewoonbaar. Mijn dochter en ik werden op straat gezet.

We vonden tijdelijk onderdak in een stacaravan op de camping van vrienden. Het was klein, maar beter dan niks. Ik probeerde een urgentieverklaring bij de gemeente aan te vragen, maar die kregen we niet. We trokken overal aan de bel: rechtsbijstand, maatschappelijk werk. Niemand hielp ons.

We werden van het kastje naar de muur gestuurd. En een stacaravan is ook maar een tijdelijke oplossing. Uiteindelijk zag ik geen andere mogelijkheid dan samen met mijn dochter bij mijn ouders in te trekken. Daar wonen we nu sinds een half jaar en het is verre van ideaal. Het is 100 kilometer van onze eigen woonplaats vandaan en samen op zo'n kleine ruimte leven vraagt veel van elkaar. Er zijn steeds vaker ruzies in huis. Ik ben er heel onrustig van; volgens de huisarts ben ik depressief.

Er is geen enkele zicht op een oplossing. Ik heb niet genoeg geld en inkomen om een huis te kopen. En ik sta pas sinds kort ingeschreven voor een sociale huurwoning. We zijn van alle kanten in de steek gelaten. We hebben het gevoel dat de gemeente er niet voor de burger, maar tegen de burger is. En dat zij geen oog heeft wat dit met kinderen doet."

Dochter Miriam (14 jaar):
"Als ik mijn leven op dit moment een rapportcijfer moest geven? Ik denk een vijfenhalf. Dat heeft vooral te maken met alle onzekerheid over de toekomst. Ik zit in de tweede klas van de middelbare school en mis mijn vriendinnen. En zolang er geen duidelijkheid is over waar we gaan wonen, wil ik hier ook niet echt vriendinnen maken. Ik heb een vorm van bindingsangst en dat is alleen maar erger geworden. In onze oude gemeente was ik net in aanmerking gekomen voor jeugdzorg om hiermee om te leren gaan. Nu is het hele aanvraagtraject opnieuw begonnen en heb ik nog steeds geen hulp.

De gemeente heeft met al deze dingen geen rekening gehouden toen ze ons dwongen om ons huis te verlaten. Daar ben ik eigenlijk best wel boos over. Ze hebben mij nooit iets gevraagd. Wat de verhuizing voor mij betekende bijvoorbeeld. Natuurlijk was dat appartement ook geen goede omgeving met alle schimmels die daar groeiden, want ik heb astma. Maar daardoor moest ik van school en ga ik naar een nieuwe school waar ik het niet fijn vind. Ik voel me daar een buitenbeentje.

Ook mis ik mijn vader. Ik zie hem veel minder dan voorheen. Maar ik probeer er het beste van te maken en vooral niet te ver vooruit te kijken. Ik weet dat ik tot de zomervakantie bij opa en oma ben. Maar wat daarna komt is onduidelijk. Dat vind ik wel lastig en het maakt me onrustig en onzeker."

1.1 Vooraf

Gezinnen die hun huis worden uitgezet verkeren in een kwetsbare situatie. Nieuwe huisvesting vinden is, zoals ook het verhaal van Dora en Miriam laat zien, een enorme uitdaging: huisvesting is schaars, veel huizen zijn te duur en voor de goedkopere woningen gelden lange wachtlijsten. Na een huisuitzetting kunnen gezinnen meestal - al dan niet tijdelijk - terecht in het eigen netwerk of in een door de gemeente geregelde plek in de crisis- of maatschappelijke opvang. Deze (tijdelijke) oplossingen zijn echter verre van ideaal en zorgen voor een voortzetting van de kwetsbare situatie. Onzekerheid over huisvesting en de onstabiliteit die daarbij ontstaat werkt bij kinderen door in hun volwassen leven.[1] Ook voor ouders hebben huisuitzettingen een enorme impact op hun welzijn. Alleen al de dreiging van een huisuitzetting en het perspectief van dakloosheid (of zeer instabiele huisvestiging) zorgt voor stress.

Bij Dora en Miriam dreigde een huisuitzetting als gevolg van betaalachterstanden. Betaalachterstanden[2] zijn echter niet de enige reden dat gezinnen hun huis worden uitgezet. Huisuitzettingen kunnen óók het gevolg zijn van overlastgevend of crimineel gedrag van de bewoner.[3] Overlastgevend gedrag zorgt voor omwonenden vaak voor (een gevoel van) onveiligheid in de wijk. Aan dit gedrag ligt in veel gevallen psychische problematiek ten grondslag.[4]

In het onderstaande kader worden de verschillende typen huisuitzettingen kort toegelicht.

Huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden
Een verhuurder heeft de wettelijke mogelijkheid om een huurder die (langere) tijd zijn huur niet betaalt zijn huis uit te zetten. De verhuurder heeft namelijk recht op het in de huurovereenkomst overeengekomen bedrag. Dit vloeit voort uit art. 6:625 Burgerlijk Wetboek (BW). Het aantal huisuitzettingen vanwege huurachterstanden neemt de laatste jaren gestaag af.[5] Steeds meer wordt ingezet op preventie en vroegsignalering om te voorkomen dat mensen met oplopende schulden hun huis worden uitgezet.[6]

1 https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/migration/documents/AHURI_Final_Report_No124-Housing-insecurity-and-precarious-living.pdf.

2 Er vinden ook huisuitzettingen plaats in de koopsector. Er is echter weinig bekend over de mate waarin dit plaatsvindt en het proces dat leidt tot een huisuitzetting en een executieverkoop.

3 Er zijn huisuitzettingen waarbij sprake is van betaalachterstanden én overlast. Overigens kunnen huisuitzettingen ook het gevolg zijn van sloop- en renovatietrajecten. In dit onderzoek komen huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en overlast (inclusief drugscriminaliteit) aan bod. Een onderzoek naar huisuitzettingen als gevolg van sloop- en renovatietrajecten volgt na publicatie van dit rapport.

4 Beschermd wonen en maatschappelijke ondersteuning zijn sinds 1 januari 2021 taken die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Gemeenten hebben de taak gekregen te zorgen voor de opvang van psychisch kwetsbare personen in hun stad of dorp. Steeds vaker gebeurt dit in de wijk in plaats van in een GGZ-instelling, nu de trend is mensen met psychiatrische of verslavingsproblematiek zo lang mogelijk thuis te laten wonen. Tegelijkertijd kampen gemeenten, en de GGZ zelf, met financiële problemen. Ambulante (jeugd) GGZ-zorg komt mede daardoor niet altijd goed van de grond. Los van dat deze personen niet de zorg krijgen die zij nodig hebben, klagen omwonenden over overlast, waarvoor zij bij gemeenten aankloppen.

5 Van 8.000 huisuitzettingen vanwege een huurachterstand in 2016 naar 3.000 huisuitzettingen in 2020. Zie ook: Naar nul huisuitzettingen. Zo doe je dat! Movisie (2022).

6 Sinds 1 januari 2021 is in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening opgenomen dat verhuurders betaalachterstanden aan gemeenten moeten melden.

Huisuitzettingen vanwege overlast
Huisuitzetting vanwege overlast van een huurder is een civielrechtelijke procedure. Verhuurders kunnen ontbinding van de overeenkomst en ontruiming vorderen op grond van art.6:265 BW[7], omdat overlast moet worden gezien als een tekortkoming in de huurovereenkomst. Huurders hebben zich in zulke gevallen niet gedragen als goede huurder en/of de woning is gebruikt voor niet overeengekomen doeleinden.

Wet Damocles
Burgemeesters hebben op basis van deze wet de mogelijkheid een woning te sluiten, een waarschuwing of een dwangsom af te geven (of op te leggen) als er drugs in de woning worden gevonden. Bij sluiting van het pand, moeten álle bewoners het pand verlaten. Deze sluiting is in beginsel tijdelijk. Vaak leidt dit tot ontbinding van de huurovereenkomst en dus tot een huisuitzetting. Dit kan buitengerechtelijk in geval van toepassing van art. 13b.[8] Bij sluiting vanwege strafbare voorbereidingshandelingen bestaat deze mogelijkheid niet,[9] maar kan ontbinding van de huurovereenkomst worden gevorderd bij de rechter.[10]

De grijze gebieden
In de praktijk maken gezinnen in kwetsbare gezinnen soms noodgedwongen gebruik van ‘andersoortige woonvormen of contractvormen’. In deze situaties is hun woonzekerheid beperkt, waardoor een huisuitzetting kan plaatsvinden zonder dat sprake is van een huisuitzettingsproces, bijvoorbeeld omdat de huisvesting van zeer korte duur is en er geen sprake is van huurbescherming (tijdelijke huur, anti-kraak of sloopwoning) of er sprake is van een illegale woonsituatie (permanente bewoning vakantiepark of onderhuur). De consequentie van onvrijwillig vertrek vanwege het gebruik van deze ‘andersoortige woonvormen of contractvormen’ is identiek aan die van een meer formele huisuitzetting.

Gezinnen die zich in deze situaties bevinden ervaren permanente onzekerheid. Ook genieten zij minder rechtsbescherming. Vanuit mensen- en kinderrechtelijk oogpunt en vanuit behoorlijkheid is dit onwenselijk. In het kader van dit onderzoek wordt niet in detail ingegaan op deze grijze gebieden of de processen die hieraan ten grondslag liggen. Deze grijze gebieden hebben een eigenstandige dynamiek die om een apart onderzoek vragen. Waar relevant voor dit onderzoek, worden de grijze gebieden benoemd.

1.2 Aanleiding onderzoek

Het verhaal van Dora en Mirjam staat niet op zichzelf. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman ontvangen met enige regelmaat klachten en signalen van zowel ouders als betrokken professionals over huisuitzettingen van gezinnen. De aard van deze signalen was de aanleiding om een gezamenlijk onderzoek uit eigen beweging in te stellen. Inmiddels maakt de actualiteit dit onderzoek nóg urgenter want de prijzen voor levensonderhoud, energie en huisvesting zijn enorm gestegen. Hierdoor neemt het risico op betaalachterstanden en daarmee huurachterstanden, fors toe.[11]

7 Op grond van artikel 6:625 BW kan de verhuurder de huurder die zijn verplichting voortvloeiend uit de huurovereenkomst niet nakomt in gebreke stellen en ontbinding van de huurovereenkomst vorderen. In de praktijk heeft een rechter meer opties waardoor zowel voorafgaand aan deze vordering als in de stappen die volgen richting huisuitzetting, deze ontbinding kan worden voorkomen. Ook het niet nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit tweede kans (of laatste kans) overeenkomsten zijn reden om (alsnog) over te gaan tot ontbinding van het contract.

8 Op basis van art. 7:231 lid 2 BW.

9 Rechtbank Rotterdam ECLI:NL:RBROT:2019:8000.

10 Op basis van art. 6:265 BW.

11 Prognoses van het Centraal Planbureau bevestigen dit.

1.3 Wonen is een mensen- en kinderrecht

Wonen is een basisbehoefte en een mensenrecht. Een eigen (t)huis is een plek waar iemand veilig, waardig en vreedzaam kan wonen. Het recht op behoorlijke huisvesting vormt de basis van waaruit een (gezins)leven kan worden opgebouwd en kinderen zich kunnen ontwikkelen. Het recht op huisvesting is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Internationale Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Kinderrechtenverdrag (IVRK).

Het recht op huisvesting geeft geen (afdwingbaar) recht op een woning maar bevat verplichtingen voor overheden om te zorgen voor woningen, zodat mensen hun (huisvestings) rechten kunnen verwezenlijken. Overheden moeten zorgen voor woningen die beschikbaar zijn, die aanpasbaar zijn aan de behoeften van mensen, kwalitatief van een goed niveau zijn en tot slot (financieel) toegankelijk zijn. Artikel 22 Grondwet bevat eenzelfde soort zorgplicht voor de overheid. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) verplicht de overheid de woning van burgers te respecteren. Een gedwongen huisuitzetting staat zowel haaks op deze verplichting als op de zorgplicht die uit het recht op huisvesting volgt. Huisuitzettingen zijn echter niet verboden, *mits* deze onder strikte mensenrechtelijke en kinderrechtelijke voorwaarden worden uitgevoerd. De laatste jaren is de aandacht voor huisvesting exponentieel toegenomen, omdat steeds meer mensen hun recht op behoorlijke huisvesting niet kunnen realiseren. Er is een wooncrisis.

De Sustainable Development Goals
Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties. Deze doelen moeten zorgen dat we in 2030 in een eerlijkere en duurzamere wereld leven. Toegang tot huisvesting maakt deel uit van deze doelen: Tegen 2030 voor iedereen toegang voorzien tot adequate, veilige en betaalbare huisvesting en basisdiensten, en sloppenwijken verbeteren.[12] Met hun onderzoek naar problemen die kwetsbare gezinnen ondervinden als zij hun huis worden uitgezet geven de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman eveneens aandacht aan de SDG's en dragen zij bij aan doelstellingen ervan.

1.4 Doel en vraagstelling

De ombudsmannen erkennen dat bij een besluit tot huisuitzetting meer belangen spelen dan alleen die van de betrokken gezinnen. Belangen waarmee rekening gehouden dient te worden. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat de impact van een (dreigende) huisuitzetting, voor de ouders en kinderen die het betreft, enorm is. Het gaat om hun waardigheid, hun welzijn en hun ontwikkeling. Mensenrechten en kinderrechten beschermen de waardigheid, het welzijn en de ontwikkeling van deze ouders en hun kinderen. In huisuitzettingsprocessen is het van groot belang dat de rechten van ouders en kinderen worden nageleefd om de impact zo klein mogelijk te laten zijn.

De ombudsmannen willen nagaan welke verantwoordelijkheden de overheid vanuit een mensen- en kinderrechtelijk kader heeft en hoe deze op dit moment wettelijk zijn verankerd en worden nageleefd. Welke knelpunten of dilemma's in wetgeving, beleid en praktijk spelen een rol als het gaat om het respecteren, beschermen en verwezenlijken van mensen- en kinderrechten bij huisuitzettingen voor ouders en kinderen? Met de resultaten van dit onderzoek willen de ombudsmannen de overheid aansporen om haar mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen ten aanzien van huisuitzettingen na te komen. Om hieraan bij te dragen focust het onderzoek zich op de volgende onderzoeksvraag:

12 Doel 11: 'Maak steden en menselijke nederzettingen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam'.

Hoe verhoudt de manier waarop verschillende huisuitzettingen in wetgeving en beleid zijn verankerd en in de praktijk worden uitgevoerd zich tot de mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen bij huisuitzettingen? De centrale onderzoeksvraag splitsen wij uit in een aantal deelvragen:

- Wat zijn mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen ten aanzien van huisuitzettingen?
- Wat zijn in Nederland wettelijke redenen om mensen uit huis te zetten of daarmee te dreigen?
- Welke in Nederland geldende wetten en welk beleid zien op het proces van huisuitzettingen?
- Tegen welke knelpunten lopen gezinnen aan die hun huis (dreigen te) worden uitgezet?
- Welke mensen- en kinderrechtelijke waarborgen zijn expliciet en impliciet, verankerd in wetten, beleid en praktijk?

1.5 Reikwijdte en afbakening

Het onderzoek richt zich op het gehele huisuitzettingsproces: vanaf de (eerste) dreiging van huisuitzetting tot aan de daadwerkelijke huisuitzetting.[13] Daarbij worden twee in de praktijk veelvoorkomende type huisuitzettingen onderzocht: huisuitzettingen vanwege huurachterstanden en huisuitzettingen vanwege overlast (inclusief drugscriminaliteit).[14]

De ombudsmannen hebben geen onderzoek gedaan naar de handelwijze van de afzonderlijke corporaties en gemeenten in Nederland als het gaat om huisuitzettingen van gezinnen. Zij realiseren zich dat - vanwege de beleidsvrijheid in gemeenten - er grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten en de wijze waarop zij omgaan met (dreigende) huisuitzettingen van gezinnen. Omdat er geen landelijke afspraken zijn gemaakt over begrippen en definities zijn gemeenten niet goed met elkaar te vergelijken. Dit neemt niet weg dat de ombudsmannen signaleren dat gezinnen in dit soort situaties vastlopen en niet goed weten tot wie zij zich kunnen richten met hun probleem. Het doel van dit onderzoek is voor die situaties duidelijkheid te bieden waar rechten en plichten van overheden, instanties en de gezinnen niet duidelijk zijn.

Cijfers: wat we weten

Cijfers over huisuitzettingen in Nederland zijn voor een deel onbekend.[15] Niet alle huisuitzettingen worden structureel gemonitord. Dat wat bekend is, is afkomstig van Aedes en van deurwaarders en betreffen dus vooral de huisuitzettingen in de sociale huursector. Het geeft een incompleet beeld van het daadwerkelijke aantal huisuitzettingen. Zo is weinig bekend over hoeveel kinderen bij huisuitzettingen betrokken zijn.[16] Exacte cijfers van huisuitzettingen bij koopwoningen zijn er niet en worden ook niet bijgehouden. Er wordt geschat dat ongeveer 7.500 huisuitzettingen plaatsvinden na een onderhandse verkoop of executieveiling.[17] Over huisuitzettingen in de private huursector is eveneens

13 In verschillende fasen voor de huisuitzetting kan een bewoner besluiten zelf het huis te verlaten. Dan wordt de huisuitzetting weliswaar niet daadwerkelijk uitgevoerd, maar onder druk van de dreiging heeft de bewoner alsnog het huis onvrijwillig verlaten.

14 Er is een zekere overlap en beide redenen kunnen bij eenzelfde huishouden voorkomen. Ook kunnen gezinnen hun huis worden uitgezet wegens sloop- en renovatieprojecten.

15 Er is weinig bekend over de persoonskenmerken van de mensen die uit hun huis worden gezet of vertrekken tijdens het proces. Ook is nauwelijks iets bekend over wat er met mensen gebeurt die tijdens het huisuitzettingsproces vertrekken of na ontruiming moeten vertrekken. Het gebrek aan data, informatie en kennis over de mensen die uit hun huis gezet worden is vanuit mensen- en kinderrechtenperspectief problematisch.

16 Onderzoek uit 2015 van het Trimbosinstituut geeft cijfers over gezinnen in de opvang. Uit dat onderzoek blijkt dat er tussen 1.400 en 1.600 kinderen in de opvang zaten. Hoewel dit een indicatie kan zijn van het feit dat huisuitzettingen óók kinderen raakt, valt uit dit onderzoek niet het uiteindelijke aantal kinderen af te leiden (of gezinnen) dat getroffen wordt door een huisuitzetting. Niet alle gezinnen die uit huis worden gezet gaan het opvangsysteem in. Zie M. Planije & M. Tuynman, “Gezinnen in de maatschappelijke opvang”, Trimbosinstituut 2015, p. 12-13.

17 Dit betreft een schatting. Het Kadaster houdt weliswaar cijfers bij van executieverkopen, maar in de praktijk wordt vaak overgegaan tot een onderhandse verkoop. Zie Vols, M. (2020). Voortdurend Verhuizen: De Impact Van Het Kinderrechtenverdrag Op Huisuitzettingen In Het Privaat- En Bestuursrecht. NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, 45(1), 3-24. [NTM/NJCM-bull. 2020/1]

weinig bekend. Uit de cijfers van de gerechtsdeurwaarders kan worden opgemaakt dat er 7.700 ontruimingsbevelen waren waarvan er 3.300 zijn uitgevoerd.[18] Maar, niet bij elke huisuitzetting is een gerechtsdeurwaarder in beeld. Een aanzienlijk deel van de mensen vertrekt al voordat er een ontruimingsbevel is.[19] De meest accurate cijfers betreffen huisuitzettingen bij sociale huur. Aedes publiceert regelmatig monitorrapporten over huisuitzettingen en zoomt daarbij ook in op huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden of overlast. In de sociale huursector is het aantal vonnissen gedaald van ongeveer 22.000 in 2015 tot 5200 in 2021.
Het aantal daadwerkelijke ontruimingen is gedaald van 5.520 in 2015 naar 1.400 in 2021. De corporaties geven hierbij aan dat wanneer het tot een gedwongen ontbinding van een huurovereenkomst komt in 57% van de gevallen sprake is van een gedwongen huisuitzetting. In 19% van de gevallen levert de bewoner zelf de sleutel in en in 17% van de gevallen hebben ze te maken met 'Noorderzonners'. In 58% van de uitgevoerde huisuitzettingen was er sprake van huurachterstand. In 16% was er sprake van overlast. In 8% van de gevallen speelde drugsproblematiek.
Er is een zekere overlap als het gaat om huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en overlast. In die gevallen wordt de huisuitzetting meestal geregistreerd als betaalachterstand. Uit de cijfers van 2020 is duidelijk geworden dat de overgrote meerderheid (bijna 90%) van de ontruimingen in de sociale huursector alleenstaanden, jonger dan 60 jaar, betreft. 7% van alle ontbindingen in de sociale huur betreft een buitengerechtelijke ontbinding vanwege toepassing van de Wet Damocles.[20]

1.6 Aanpak

In dit onderzoek hebben onderzoekers van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman samengewerkt met extern onderzoeker Jan de Vries. Allereerst hebben zij een dossier- en literatuuronderzoek gedaan waarbij onder meer een mensen- en kinderrechtelijk kader is vastgesteld op basis van (internationale) verdragen, *General Comments*[21], rapporten van de Speciaal Rapporteur en jurisprudentie. Daarna hebben de onderzoekers gekeken naar wettelijke en beleidskaders van verschillende soorten huisuitzettingen en literatuur over huisuitzettingsprocessen. De bevindingen van dit dossier- en literatuuronderzoek zijn vervolgens getoetst in twee focusgroepbijeenkomsten met verschillende stakeholders, belangenbehartigers en juristen, zoals Defence for Children en Straatjuristen. Verder hebben de onderzoekers een aantal belangrijke stakeholders geïnterviewd, waaronder vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), vier middelgrote gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Platform 31, EropAf, Valente en Divosa. Zowel de focusgroepbijeenkomsten als de individuele interviews leverden input op de praktijk en de daarin ervaren knelpunten bij huisuitzettingsprocessen. Deze knelpunten zijn vervolgens vanuit een mensen- en kinderrechtelijk kader bezien. Tot slot hebben de onderzoekers een quick scan gedaan van de meldingen die de afgelopen drie jaar bij de Nationale ombudsman en Kinderombudsman zijn binnengekomen. Deze quick scan diende enerzijds om zicht te krijgen op de belangrijkste knelpunten voor gezinnen bij huisuitzettingen. Anderzijds diende de scan om casuïstiek te vinden voor de interviews voor de profielen in dit rapport. In totaal zijn 4 individuele interviews afgenomen met gezinnen die te maken hebben (gehad) met huisuitzettingen.

18 De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, (KBvG) jaarverslag 2021, 2022, p.4.

19 Ook wel aangeduid als "Noorderzonners".

20 "Corporatiemonitor Huurachterstand en huisuitzettingen 2022", Aedes.

21 Een General Comment is een gezaghebbende uitleg van een specifiek recht of onderdeel van een verdrag. In die uitleg staat vaak ook welke verplichtingen voortvloeien uit een bepaald recht. General Comment 4 van het Internationaal Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten legt bijvoorbeeld uit wat moet worden verstaan onder het recht op huisvesting in art. 11 lid 1 van Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een mensenrechten- en kinderrechtenkader. Hierin wordt uitgelegd welke mensen- en kinderrechten van toepassing zijn op huisuitzettingen en wat de verplichtingen van de overheid zijn. In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 staan respectievelijk de algemene en specifieke verplichtingen bij huisuitzettingen beschreven. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen aan de rijksoverheid en gemeenten. Tot slot zijn aan het eind van dit rapport twee bijlagen opgenomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. In bijlage 2 is de handreiking 'Het beste besluit voor kinderen bij huisvestingsproblemen' opgenomen.

De ombudsmannen geloven in de kracht van het persoonlijk verhaal. Daarom begint dit rapport met het verhaal van Dora en Miriam.[22] Het verhaal is geconstrueerd naar aanleiding van twee interviews met gezinnen die uit hun huis zijn geplaatst. Daarnaast staat na elk hoofdstuk een voorbeeld van een verzoekschrift of een interview met een gezin beschreven. De casus, het verzoekschrift en interviews helpen de lezer de onderzoeksbevindingen te begrijpen vanuit het perspectief van deze gezinnen: die van volwassenen én van hun kinderen.

22 De namen in de interviews en het verzoekschrift zijn gefingeerd.

2 Mensenrechten en kinderrechten: het toetsingskader

2.1 Inleiding

Huisuitzettingen zijn niet verboden ondanks dat zij een enorme impact hebben op het welzijn van gezinnen en op het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen in deze gezinnen. Om deze impact zo klein mogelijk te laten zijn, moeten mensen- en kinderrechten worden gerespecteerd gedurende het hele huisuitzettingsproces. Om duidelijkheid te krijgen welke mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen er spelen tijdens het huisuitzettingsproces, wordt in dit deel het mensenrechten- en kinderrechtenkader op (dreigende) huisuitzettingen geschetst. Welke mensenrechten en daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn tijdens dit proces van toepassing? En welke specifieke kinderrechten zouden in die situaties moeten gelden? Het kader helpt de ombudsmannen de praktijk te toetsen of aan deze verplichtingen wordt voldaan en te duiden waar de verantwoordelijkheid van de overheid ligt of zou behoren te liggen.

2.2 Verplichtingen van de overheid

Mensenrechten zijn verankerd in internationale en regionale verdragen en in de Nederlandse Grondwet. Internationale verdragen zijn verdragen op VN-niveau; regionale verdragen die relevant (kunnen) zijn op Europees niveau (Raad van Europa en Europese Unie). Het gaat bijvoorbeeld om het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mensen (EVRM) of het Europees Sociaal Handvest (ESH). Met het ratificeren van deze verdragen neemt de overheid[23] verplichtingen op zich om de rechten in de verdragen na te komen en ervoor te zorgen dat mensen de rechten kunnen realiseren. In het Kinderrechtenverdrag staan rechten die ook in andere verdragen vermeld worden. Deze rechten zijn echter specifiek ingericht op de belangen en ontwikkeling van kinderen, en krijgen – in hun status van lex specialis – voorrang boven de rechten uit andere verdragen wanneer het kinderen betreft.

De verplichtingen zijn onder te verdelen in drie typen. Zo heeft de overheid de verplichting tot:

- Respecteren: de overheid zorgt ervoor dat het zelf, door personen die handelingen verrichten namens haar, rechten respecteert (en niet schendt).
- Beschermen: de overheid zorgt ervoor dat mensen beschermd worden voor schendingen door derde partijen.
- Verwezenlijken: de overheid doet er alles aan om ervoor te zorgen dat rechten volledig waargemaakt worden. Bijvoorbeeld met beleid, programma's en wetgeving.

Alle rechten hebben elementen waarvan kan worden gesteld dat ze niet direct te garanderen zijn. Dit geldt doorgaans voor sociaal, economische en culturele rechten (waaronder het recht op huisvesting in algemene mensenrechtenverdragen en het kinderrechtenverdrag) en in nog grotere mate voor de verwezenlijking van collectieve rechten. De overheid heeft de verplichting deze rechten *progressief te realiseren* (of geleidelijk te verwezenlijken) door daadwerkelijk *passende stappen* te nemen en hiervoor de *maximaal beschikbare middelen* te gebruiken. Het nemen van passende stappen is een onmiddellijke verplichting.[24]

23 Waar in verdragen veelal gesproken wordt over de 'staat' wordt in dit rapport veelal de term 'overheid' gebruikt. Met 'overheid' wordt zowel de Nationale als de lokale overheid bedoeld.

24 Deze verplichting staat bijvoorbeeld in art. 2, lid 1 IVESCR en artikel 4 IVRK. Naast het nemen van passende stappen voor progressieve realisatie, is het uitbannen van discriminatie een onmiddellijke verplichting van de overheid. Ook bescherming van groepen in kwetsbare situaties, mensen in armoede of gemarginaliseerde groepen is een verplichting die onmiddellijk moet worden verwezenlijkt.

Ook is de overheid gebonden aan het zogenaamde non- regressiebeginsel, op grond van General Comment 3 van het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en General Comment 5 van het Kinderrechtencomité. Hiermee wordt bedoeld dat de verwezenlijking van het recht alleen maar vooruit mag gaan en niet achteruit. Anders dan bij mensenrechten dient de overheid bij kinderrechten rekening te houden met de rol van ouders. Daar waar overheden in mensenrechtenverdragen de primaire verantwoordelijkheid hebben rechten voor hun burgers te verwezenlijken, hebben ouders op grond van artikel 5 uit het Kinderrechtenverdrag de primaire verantwoordelijkheid om rechten uit het Kinderrechtenverdrag – zoals het recht op huisvesting – voor hun kinderen te verwezenlijken. Artikel 5 van het Kinderrechtenverdrag bepaalt echter ook dat als ouders hiertoe niet in staat zijn, zij recht hebben op passende bijstand van de overheid. De overheid past hierin een ondersteunende, faciliterende en dienende rol.

2.3 De mensen- en kinderrechtelijke beginselen

Mensen- en kinderrechtelijke beginselen zijn leidend voor de wijze waarop de overheid haar verplichtingen ten opzichte van burgers en kinderen moet vormgeven. Mensenrechten- en kinderrechtenbeginselen lopen grotendeels parallel aan elkaar. De beginselen zie je terug in de vier kernrechten die in het Kinderrechtenverdrag centraal staan. Deze vier kinderrechten zijn artikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van kinderen staat voorop in alle beslissingen die impact hebben op het leven van kinderen), 6 (het recht op leven en ontwikkeling) en 12 (recht op participatie). Deze vier rechten moeten in onderlinge samenhang worden gezien en alle andere kinderrechten moeten aan de hand van deze onderling samenhangende kinderrechten worden geïnterpreteerd. De mensenrechtelijke beginselen zoals hieronder vermeld vinden hun weerslag in verschillende mensenrechten(-verdragen) op zowel internationaal en Europees niveau als in de Nederlandse grondwet.[25]

Het belangrijkste mensenrechtelijke beginsel is waardigheid. Waardigheid is, samen met bescherming tegen de macht van de overheid, het doel van alle mensenrechten en kinderrechten. Mensen moeten een waardig en een zo veilig mogelijk leven kunnen leiden en, aanvullend in het geval van kinderen, zo goed mogelijk opgroeien en zich ontwikkelen. Dit betekent dat wanneer de overheid besluiten neemt die impact hebben op volwassenen of kinderen, hun waardigheid en ontwikkelbelang het uitgangspunt moet zijn. Het Kinderrechtenverdrag geeft in artikelen 3 en 6 aan op welke wijze het (ontwikkel)belang van kinderen moet worden onderzocht en moet worden meegenomen in besluiten.
Het beginsel ‘waardigheid’ krijgt invulling door de overige mensenrechtelijke beginselen die zijn vastgelegd als rechten in alle mensenrechtenverdragen. Het gaat dan om het recht niet te worden gediscrimineerd, het recht op betekenisvolle participatie, het recht op autonomie en zelfbeschikking, én het recht op rechtsbescherming.

- **Non-discriminatie**

Volwassenen en kinderen moeten gelijke toegang kunnen hebben tot rechten ongeacht hun specifieke persoonskenmerken of situatie. Het non-discriminatiebeginsel biedt daarmee bescherming aan groepen mensen die vanwege hun persoonskenmerken of hun situatie tot een kwetsbare of gemarginaliseerde groep behoren. In bijna elk mensenrechtenverdrag, en in de Nederlandse grondwet, is een non- discriminatie artikel opgenomen.[26] Ook in het Kinderrechtenverdrag is het non- discriminatiebeginsel opgenomen. Artikel 2 IVRK ziet op het recht op gelijke behandeling. Het beginsel van non-discriminatie impliceert dat maatregelen moeten worden getroffen om ongelijkheid tegen te gaan. Een belangrijke voorwaarde om het

25 Voor de leesbaarheid van dit rapport wordt gerefereerd aan de belangrijkste rechten, maar deze worden niet iedere keer achter elkaar opgesomd.

26 Ook zijn er verschillende zogenaamde ‘doelgroepen’ verdragen die specifiek gericht zijn op non-discriminatie zoals het VN-verdrag voor uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het VN-vluchtelingenverdrag, het VN-verdrag Handicap en het VN-Vrouwenverdrag.

non-discriminatie principe te hanteren is het verzamelen van data over mensen en groepen die getroffen worden door maatregelen. En het monitoren en evalueren van beleid met oog voor effecten op deze mensen en groepen.

- **Autonomie/zelfbeschikking**

Volwassenen en kinderen mogen zelf beslissen over hun leven en de inrichting daarvan. In plaats van beslissingen óver hen te nemen, moeten mensen de instrumenten of ruimte krijgen om autonome beslissingen te nemen. Het recht op autonomie en zelfbeschikking is – zowel bij mensenrechten als bij kinderrechten – terug te vinden in de klassieke rechten waarin overheden zich slechts onder zeer strenge voorwaarden mogen mengen in de levens van mensen.
Te denken valt aan het recht op privacy, het recht op gezinsbehoud en het recht op vrijheid van godsdienst. Bij kinderrechten gelden daarnaast specifieke rechten die zien op het *ontwikkelen* van autonomie en zelfbeschikking, zoals het recht op onderwijs[27] en op gezondheidszorg.[28]
Bij de bepaling van de wijze waarop en de mate waarin autonomie van kinderen moet gelden, blijft de ouderlijke verantwoordelijkheid een belangrijk uitgangspunt. Zij moeten ervoor zorgdragen dat kinderen toe kunnen groeien naar volwassenheid en over een steeds grotere mate van autonomie kunnen beschikken.

- **(Betekenisvolle) participatie**

Mensen hebben het recht mee te praten over en invloed te hebben op maatregelen die impact hebben op hun leven. Kinderen moeten ook de mogelijkheid krijgen om hun visie te geven over besluiten die impact hebben op hun leven.[29] Dit recht is intrinsiek verbonden met autonomie en zelfbeschikking en met non-discriminatie. Bij individuele beslissingen, denk aan een zorgtraject, moeten ouders en kinderen kunnen participeren en invloed uitoefenen. In collectieve processen, zoals de totstandkoming van beleid, moeten juist groepen in kwetsbare situaties waarop het betreffende proces impact heeft, kunnen participeren. Om te kunnen participeren dient de overheid toegankelijke en begrijpelijke informatie te verstrekken.

- **Rechtsbescherming**

Zonder rechtsbescherming hebben mensenrechten weinig betekenis. Rechtsbescherming is méér dan alleen de toegang tot een effectief rechtsmiddel, wanneer mensen vermoeden dat hun rechten niet verwezenlijkt worden en/of als hun rechten geschonden worden. Rechtsbescherming betekent ook dat mensen weten wat hun rechten zijn. Zij hebben daarom ook recht op toegankelijke informatie over hun rechten en moeten informatie hebben over waar zij heen kunnen als het vermoeden bestaat dat een recht geschonden en/of niet verwezenlijkt is. Artikel 17 IVRK ziet toe op het recht op informatie voor kinderen en verplicht de overheid – als onderdeel van artikel 3 – om bij besluiten die kinderen aangaan, kinderen te informeren over dit besluit én om inzichtelijk te maken hoe en waar kinderen een besluit kunnen aanvechten als zij vinden dat het besluit hun belangen niet dient.[30]

27 Artikel 28 IVRK.

28 Artikel 24 IVRK.

29 Artikel 12 IVRK.

30 Uit artikel 3 IVRK volgen voorschriften ten aanzien van besluitvormingsprocessen in zaken waar kinderen bij betrokken zijn (GC 14). Elk besluit bestaat uit vier stappen. Bij elk besluit dat een kind raakt, moet worden onderzocht hoe het besluit een mogelijke positieve of negatieve impact heeft op de (ontwikkeling) van kinderen (stap 1). Dit onderzoek wordt gedaan aan de hand van zeven elementen die van belang zijn voor een gezonde ontwikkeling van een kind. De zeven elementen corresponderen met de rechten uit het IVRK. Daarnaast kunnen andere, voor het besluit relevante elementen, onderzocht worden. Na het in kaart brengen van het belang van het kind, worden de overige belangen in kaart gebracht (stap 2). Stap 3 houdt een belangenafweging in waarin het belang van het kind vooropgesteld dient te worden. Het besluit wordt daarna aan het kind en de ouders teruggekoppeld (stap 4). Uit de motivering van het besluit moet blijken hoe de belangen van het kind zijn onderzocht en welk gewicht aan dat belang is toegekend. Als kinderen of ouders het niet eens zijn met het besluit, moet er vervolgens gewezen worden op de mogelijkheden om tegen het besluit in te gaan.

2.4 Het recht op huisvesting en bescherming tegen huisuitzettingen

Het recht op behoorlijke huisvesting is een fundamenteel mensenrecht. Een (t)huis is de basis waarvan een veilig, vreedzaam en waardig leven kan worden opgebouwd. Om dit te kunnen bereiken heeft de staat de verplichting om te zorgen voor (toegang tot) voldoende en passende huisvesting. Onderdeel van dat recht betreft bescherming tegen gedwongen huisuitzetting, vernieling en tegen huisvredebreuk. Maar ook: dat mensen de vrijheid hebben om zelf te kiezen waar zij willen wonen. De meest cruciale verplichting is het voorkomen en uitbannen van dakloosheid. Voor kinderen is het recht op behoorlijke huisvesting[31] naast een recht, ook één van de 14 omgevingsvoorwaarden aan de hand waarvan de kwaliteit van leven van kinderen wordt gemeten. In het algemeen is het zo dat hoe hoger de kwaliteit van deze 14 omgevingsvoorwaarden, hoe beter het welzijn en ontwikkelingsperspectief van het kind.[32] Huisuitzettingen hebben negatieve impact op het merendeel van deze 14 omgevingsvoorwaarden zoals bijvoorbeeld op onderwijs, gezondheid, de liefdevolle aandacht en begeleiding van ouders. Daarmee hebben huisuitzettingen een zeer negatieve impact op het welzijn en het ontwikkelperspectief van kinderen. Ondanks dat huisuitzettingen vanwege deze negatieve impact zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, vloeit uit het recht op huisvesting geen verbod op huisuitzettingen voort. Huisuitzettingen moeten wel voldoen aan mensen-[33] en kinderrechtelijke verplichtingen.

2.5 Mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen tijdens huisuitzettingen

Welke verplichtingen dit zijn, wordt uiteengezet in General Comment 7 van het Comité van Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESCR). Deze verplichtingen zijn onder te verdelen in algemene en specifieke verplichtingen tijdens de verschillende stadia van het huisuitzettingsproces.[34] Een deel van deze verplichtingen is een vertaling van de mensen- en kinderrechtelijke beginselen die eerder aan de orde kwamen.

- **Algemene verplichtingen**

De eerste algemene verplichting van de overheid als het gaat om huisuitzettingen is dat deze nooit mogen leiden tot dakloosheid en/of andere mensenrechtenschendingen tot gevolg hebben. Een overheid heeft daarom de algemene verplichting om huisuitzettingen zoveel mogelijk te voorkomen en – als voorkomen niet lukt – gezinnen pas het huis uit te zetten als er zicht is op alternatieve accommodatie. Daarbij heeft de overheid een extra inspanningsverplichting als het gaat om huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en voor mensen in kwetsbare posities.[35] Huisuitzettingen mogen nooit ‘discriminerend’ zijn. De overheid moet monitoren of huisuitzettingen bepaalde groepen in kwetsbare situaties disproportioneel treffen. Onderdeel van het voorkomen van huisuitzettingen is de verplichting om de grondoorzaken van huisuitzettingen aan te pakken. Tot slot kan een huisuitzetting alléén plaatsvinden op basis van omstandigheden die bij wet zijn vastgelegd.

31 Zie artikel 27 van het Kinderrechtenverdrag waarin huisvesting een onderdeel is van het recht op een adequate levensstandaard.

32 Kalverboer, M. & Zijlstra, E. (2006). “Het belang van het kind in het Nederlands recht, Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief”. Uitgeverij SWP: Amsterdam.

33 General Comment 7 van het Comité Economische, Sociale en Culturele Rechten beschrijft de mensenrechtelijke voorwaarden waaraan een huisuitzetting moet voldoen.

34 Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Kinderrechtencomité in haar General Comment 21 verwijst naar verschillende passages van General Comment 7. De specifieke verplichtingen zijn deels een doorvertaling van de beginselen van de rechtenbenadering. In de bijlage is een schematisch overzicht van alle verplichtingen opgenomen.

35 Zie General Comment 21 van het Kinderrechtencomité die verwijst naar General Comment 7 van het comité van Economische, Sociale en Culturele Rechten.

Alternatieve accommodatie = Alternatieve huisvesting
Alternatieve huisvesting moet worden gezien als stabiele huisvesting die voldoet aan de criteria van behoorlijkheid waarbij met name rekening wordt gehouden met belangen van kinderen. Onder alternatieve accommodatie wordt in ieder geval *niet* de maatschappelijke opvang (in welke vorm dan ook) of het opvangen in het netwerk verstaan.
Maatschappelijke opvang of opvang in het netwerk zijn situaties van feitelijke dakloosheid. Het alternatief moet een passende vorm van huisvesting zijn.
Vanwege de schaarste van woningen worden regelmatig alternatieven gevonden in de vorm van een vakantiehuisje of een woning die gesloopt wordt. Zonder enige mate van woonzekerheid en minimum kwaliteitseisen zijn deze vormen van alternatieve huisvesting niet ideaal omdat deze voor veel onzekerheid zorgen en het probleem verleggen naar een later moment waarop een gezin vervolgens toch mogelijk naar de maatschappelijke opvang moet.

- **Specifieke verplichtingen**

Zolang een huisuitzetting nog kan worden voorkomen moeten alle mogelijke alternatieven worden bekeken in consultatie met de bewoners. De consultatie moet *genuine* ('betekenisvol') zijn. Betekenisvolle consultatie betreft zowel participatie van gemeenschappen wanneer het huisuitzettingen betreft die een hele gemeenschap raakt, als participatie van individuen die geraakt worden door een enkele huisuitzetting.[36] Kinderen moeten ten minste worden gehoord. Hun belang dient de eerste overweging te zijn in besluiten die tijdens deze fase worden genomen. Betekenisvol betekent óók dat het consultatieproces veilig, transparant en wederzijds is. Er mag geen ongeoorloofde druk op bewoners worden uitgeoefend die betekenisvolle consultatie in de weg kan staan. Bewoners genieten rechtsbescherming in de vorm van mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen of anderszins (juridische) actie te nemen tegen een ontbinding van de huurovereenkomst en een ontruiming. Deze mogelijkheid moet 'open zijn' en begrijpelijk worden gecommuniceerd. Voor mensen die geen advocaat kunnen inhuren is er recht op bijstand. Ook in het juridisch proces moeten kinderen gehoord worden en hun belang worden meegewogen. Wanneer de huisuitzetting onafwendbaar is en de zoektocht naar alternatieven is mislukt, moet eveneens aan een aantal verplichtingen worden voldaan. De overheid moet ervoor zorgen dat mensen tijdig worden geïnformeerd over de datum van de huisuitzetting.

Die informatie moet begrijpelijk en duidelijk zijn, óók voor kinderen. Voorts moet de overheid ervoor zorgen dat begrijpelijke informatie wordt verstrekt over het 'waarom' van de huisuitzetting en waar bewoners terecht kunnen met (juridische) vragen. Mensen die geen advocaat kunnen inhuren hebben recht op rechtsbijstand. Zij hebben eveneens recht op adequate compensatie voor hun eigendommen die beschadigd worden tijdens de ontruiming. Het is al eerder genoemd dat een huisuitzetting niet mag leiden tot dakloosheid en andere mensenrechtenschendingen (zoals bijvoorbeeld schendingen van het recht op zorg en onderwijs). Dit betekent dat alternatieve accommodaties voorhanden én geregeld moeten zijn vóórdat de feitelijke ontruiming plaatsvindt. Het vinden van alternatieve huisvesting is een verantwoordelijkheid van de overheid. Tot slot is er een verbod op het scheiden van gezinnen op basis van huisvestingsproblematiek en/of armoede. Met dit verbod moet zowel voor ouders als voor kinderen rekening worden gehouden.

In de navolgende hoofdstukken wordt bekeken in hoeverre deze mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen gewaarborgd zijn in wetgeving en beleid. Daarnaast wordt bezien hoe de uiteindelijke praktijk van huisuitzettingen, als gevolg van schulden of als gevolg van overlast, deze verplichtingen wel of niet voldoende borgt.

36 Met individuen wordt in deze context gedoeld op ouders hun kinderen.

Kaysia:
“Ik woonde twee jaar geleden met mijn jongste zoon bij een andere vrouw in. Zij zegde haar woning op en daarom moesten wij er ook uit. Het lukte me niet om een ander huis te vinden. Veel huizen waren te duur en verhuurders verhuren liever niet aan iemand die in de bijstand zit.

Ik werk al lange tijd niet meer. Het ging niet. Misschien door alle dingen die in m’n leven gebeurd zijn. Ik heb een zware jeugd gehad. Mijn ouders zijn op vroege leeftijd overleden. Waarschijnlijk ben ik vanaf toen depressief geworden, hoewel ik dat pas sinds kort weet, door mijn gesprekken met een psycholoog. Ik heb een heftige scheiding gehad en dat heeft ook op mijn kinderen invloed gehad.

Uiteindelijk vond ik een particulier huurhuis. Maar op de dag van de verhuizing hoorde ik dat ik hier niet mocht wonen, vanwege de Rotterdamwet. Het was een heel stressvolle situatie. Zowel voor mij als voor mijn zoon. Er was niemand die naar ons omkeek. Alsof we niet bestonden.

Uiteindelijk heeft de woningcorporatie met de gemeente geregeld dat we nog twee maanden konden blijven wonen in dat huis waar we inwoonden. De gemeente legde een deel van de huur bij. Daarna heb ik een tijdelijke woning toegewezen gekregen. Maar dit flatgebouw gaat over een paar jaar tegen de vlakte. Dan moet ik weer een nieuwe woning zoeken. Het geeft zoveel onzekerheid. En niet alleen voor mij. Ik spreek medebewoners die zich ook zorgen maken over hun toekomst.

De Bond Precaire Woonvormen helpt me nu om bezwaar te maken tegen de gang van zaken. Ik voel me sterk en kwetsbaar tegelijk. Met de gemeente heb ik eigenlijk geen contact. Ze kunnen ook niks doen, omdat er zoveel mensen zijn zoals ik. Ik probeer positief te blijven maar leef steeds in stress en onzekerheid. Ik kan niet verder met m’n leven. Het is zo moeilijk om plannen te maken. Met mijn zoon gaat het ook niet goed. Hij is gestopt mijn zijn studie en ik ben bang dat ook hij depressief is.”

3 Huisuitzettingen en de algemene verplichtingen

3.1 Inleiding

Op de vraag in hoeverre de huidige wet- en regelgeving, het beleid en de uitvoeringspraktijk aan het hiervoor beschreven mensen- en kinderrechtenkader voldoen, wordt in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk ingegaan. In dit hoofdstuk komen de huisuitzettingen en de algemene verplichtingen voor de overheid aan bod, te weten: de verplichting grondoorzaken van huisuitzettingen aan te pakken én de verplichting om dakloosheid vanwege een huisuitzetting te voorkomen. Hoofdstuk 4 beschrijft de specifieke verplichtingen.

3.2 De overheid is verplicht de grondoorzaken van huisuitzettingen te bestrijden

Het feit dat mensen in een situatie van (dreigende) huisuitzetting terechtkomen is vaak een samenspel tussen maatschappelijke factoren, de eigen verantwoordelijkheid van mensen (gedrag) en onvoorziene veranderingen in iemands leven. De verplichting om grondoorzaken aan te pakken ziet toe op het aanpakken van de oorzaken die ertoe leiden dat mensen betaalachterstanden krijgen en/of dat er overlast is (of wordt ervaren).[37] Grondoorzaken die bijdragen aan betaalachterstanden en (vermeende) overlast zijn gelegen in armoede en (vaak) in psychische problematiek van bewoners. In dit onderzoek wordt daarom vooral gekeken naar armoedebeleid, beleid ten aanzien van werk en inkomen, de betaalbaarheid van de huizen en het beleid rondom psychische problematiek.

3.2.1 Armoedebeleid en uitwerking in de praktijk

> *"Organisaties en afdelingen binnen de gemeente zijn vaak op hun eigen eilandje aan het werk waardoor een totaalplaatje soms ontbreekt."* (Een gemeenteambtenaar)

Belangrijke beleidsterreinen waarop armoede impact heeft, zijn wonen, werk, inkomen en sociale zekerheid en onderwijs. Uit beleidsdocumenten op rijksniveau blijkt dat armoedebeleid vooral gericht is op financiële zekerheid. Met de Brede Schuldenaanpak,[38] de verschillende programma's van de integrale woonagenda[39] van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, en de aangekondigde hervormingen van met name de participatiewet,[40] lijkt er meer aandacht te zijn gekomen voor armoede als grondoorzaak van huisuitzettingen.[41] Afgezien van deze afzonderlijke programma's en voornemens is er op dit moment op rijksniveau vrijwel geen integraal armoedebeleid waarbij verschillende beleidsdomeinen samenwerken om armoede en oorzaken daarvan aan te pakken.

37 Grondoorzaken van betaalachterstanden en overlast (en deels ook drugscriminaliteit) overlappen elkaar. Veel gezinnen die te maken krijgen met een huisuitzettingsprocedure leven in armoede en ervaren problemen op meerdere leefgebieden.

38 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schulden/schulden-aanpakken.

39 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/11/meer-regie-om-woonimpasse-te-doorbreken.

40 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z12689&did=2022D26205.

41 Zo is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een direct gevolg van de Brede Schuldenaanpak van het Ministerie van Sociale Zaken en Welzijn. Het "Programma betaalbaar wonen" en het programma "Een thuis voor iedereen" zijn relevant voor mensen die te maken kunnen krijgen met een huisuitzetting of daarmee te maken hebben gehad. De programma's zijn ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wel heeft de minister voor Armoedebestrijding onlangs haar beleid ter voorkoming en aanpakken van armoede gepresenteerd.[42] Dit kan de aanzet zijn van een nieuw integraal armoedebeleid.[43]

Daarnaast kunnen het programma “Een thuis voor iedereen” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Nationaal Actieplan Dakloosheid[44] bijdragen aan meer samenhang tussen verschillende domeinen, met name gericht op het voorkomen van huisvestingsproblemen.[45] Mogelijk dat door het Nationaal Actieplan Dakloosheid meer aandacht zal zijn voor het voorkomen van dakloosheid vanwege huisuitzettingen, onder andere door het verkennen van een moratorium op huisuitzettingen.

Bij gemeenten valt armoedebeleid en aanpak veelal onder het sociale domein en huisvesting onder het fysieke of ruimtelijke domein. Deze domeinen werken niet vanzelfsprekend met elkaar samen. Hierdoor wordt de benodigde integrale samenhang tussen de twee terreinen bemoeilijkt. Toch is er met de wijziging van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs)[46] - waarbij vroegsignalering van schulden door derden een taak van gemeenten is geworden - meer samenhang tussen de verschillende domeinen ontstaan. Gemeenteambtenaren vinden dat er nu over het algemeen beter samengewerkt wordt, bijvoorbeeld met woningcorporaties, cliëntondersteuning, sociaal raadslieden en maatschappelijk werk. Dat laat onverlet dat gemeenteambtenaren bij de uitvoering van hun werk de nodige knelpunten ervaren om hun werk conform mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen uit te voeren.
Ook vinden zij het soms frustrerend dat zij in hun werk gebonden zijn aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en in het kader van vroegsignalering minder kunnen betekenen voor gezinnen dan zij zouden willen. Belangrijke stappen die al in het voortraject preventief genomen kunnen worden kunnen daardoor niet gezet worden.

Helaas komen veel mensen met een uitkering, en met name gezinnen, relatief vaak tekort om te kunnen voorzien in hun basisbehoeften, waaronder huisvesting. Inkomen uit werk ‘aan de ‘onderkant’ van de samenleving is meestal ook te laag. Dit is mede een gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt waardoor inkomens onzekerder zijn geworden. Het treft lage inkomens op een buitenproportioneel negatieve manier.

42 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoedebestrijding/documenten/kamerstukken/2022/07/12/kamerbrief-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden.

43 “Aanpak geldzorgen, armoede en schulden”, Kamerbrief 12 juli 2022, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, referentie 2022-0000152702.

44 Het Actieplan is tot stand gekomen door intensieve samenwerking met alle partijen uit het veld. Het heeft gezorgd voor een integrale aanpak en intensieve samenwerking tussen het Rijk, de VNG, gemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, cliëntenorganisaties, wetenschappers, ervaringsdeskundigen en belangenorganisaties. Voor het Actieplan Dakloosheid 2023-2030 zijn zes inhoudelijke actielijnen opgesteld (waaronder de actielijn versterken van de bestaanszekerheid en de actielijn preventie) die ervoor moeten zorgen dat het behouden van een thuis en het voorkomen van dakloosheid centraal staan.

45 Met name actielijn 4 is relevant. Bij deze actielijn hoort de brede schuldenaanpak, participatie, inburgering, de zorg voor veiligheid en bovenal de zorg voor jongeren in een kwetsbare positie. “Een thuis voor iedereen”, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022.

46 De wetswijziging is een direct resultaat van de Brede Schuldenaanpak.

3.2.2 Beleid rondom betaalbaarheid woningen en uitwerking in de praktijk

"Veel gezinnen komen in de problemen door flexhuur. Ze betalen de hoofdprijs. Daarnaast zijn ze constant op zoek naar andere woonruimte. Feit is dat vooral bij flexibele contracten huisuitzettingen plaatsvinden." (Een stakeholder)

Hoewel er in de laatste jaren maatregelen zijn getroffen om huurverhogingen te beperken, is daar met name in de particuliere sector weinig van te merken. De Wet Doorstroom Huurmarkt heeft in de particuliere sector gezorgd voor een enorme toename aan tijdelijke contracten. Door krapte op de woonmarkt kunnen verhuurders bij elke nieuwe huurder de huurprijs verhogen.[47] Gezinnen komen hierdoor in (financiële) problemen. Op het gebied van huisvesting zijn er steeds grotere problemen met betaalbare en passende huisvesting. Wachtlijsten voor sociale huur lopen op en koopwoningen worden duurder. De sociale huursector is beperkter geworden onder meer door sloop, verkoop en liberalisatie. Onderzoeken van Nibud en woonlastenonderzoeken tonen dan ook met regelmaat aan dat mensen met uitkeringen, met name gezinnen, steeds vaker problemen ondervinden met het betalen van de huur.[48]
Op dit moment wordt gesproken over verdere huurregulering.[49] Het zou ertoe kunnen leiden dat wonen betaalbaarder wordt en het risico op betaalachterstanden wordt verkleind. Ook het aanbod van passende betaalbare huisvesting, met name voor bepaalde groepen zou nationaal kunnen groeien door het programma 'een thuis voor iedereen'.

3.2.3 Beleid en praktijk bij psychische problematiek

"Wat mag je vragen van de buurt? Dat is óók belangrijk om mee te wegen. Er wordt namelijk best veel gevraagd van de woonomgeving. Het is niet verstandig om steeds meer kwetsbare mensen in bepaalde buurten te zetten. Maar in de praktijk gebeurt dat juist heel vaak." (Een gemeenteambtenaar)

Corporaties krijgen daarnaast steeds meer te maken met het huisvesten van mensen met een (complexe) zorgproblematiek. Ondanks aandacht voor deze problematiek met plannen van aanpak, aanjaagteams en een groot aantal 'toolkits', is nauwelijks verbetering waarneembaar in de ondersteuning van deze mensen. Corporaties maken zich hier grote zorgen over, met name vanwege de overlastproblematiek en leefbaarheid.[50] Gemeenten worstelen hier zelf ook mee. Wel wordt, wederom vanuit de Wgs, aangegeven dat hierbinnen samenwerking met GGD en GGZ makkelijker is geworden als er sprake is van psychische problematiek.

47 Zie onder andere: 'Tijdelijke verhuur als de norm in de particuliere sector', Woonbond, maart 2022; "Evaluatie Wet Doorstroming Huurmarkt 2015", door Companen in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 2021. Voor huurstijgingen bij bewonerswissel zie: "Huren gemiddeld met 3 procent gestegen", CBS, september 2022.

48 Zie Verberk, M., Warnaar, M. en Bos, J., "Hoe gaan mensen om met hoge woonlasten? Een onderzoek naar het effect van hoge woonlasten op overige uitgaven", NIBUD, september 2019 en Bos, J. En Verberk, M., "Ontwikkeling financiële positie kwetsbare huurders: een onderzoek naar de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven" 2010-2020, NIBUD in opdracht van de Woonbond en Aedes, februari 2021.

49 Zie "Programma betaalbaar wonen", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

50 "Corporatiemonitor Woonoverlast 2019", Aedes, 2019.

3.3 Verplichting van de overheid om te voorkomen dat huisuitzettingen leiden tot dakloosheid

"Er is veel meer aandacht voor het voorkomen van huisuitzettingen. Vroeger was veel meer op afstand geregeld. Het feit dat de Wgs is aangepast is een enorme verbetering op het terrein van preventie en vroegsignalering. Mensen kunnen nu in een vroeg stadium worden geholpen." (Een stakeholder)

Ondanks de verplichting dat huisuitzettingen niet mogen leiden tot dakloosheid, is dit verbod niet in wet- en regelgeving vastgelegd.[51] In de praktijk wordt ingezet op het voorkomen van huisuitzettingen en daarmee ook dakloosheid. Als dit niet lukt, zou dakloosheid ook nog kunnen worden voorkomen door het bieden van alternatieve accommodatie.

3.3.1 Beleid en praktijk bij het voorkomen van huisuitzettingen door schulden

Het aantal huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden bij corporaties daalt al geruime tijd. Sinds gemeenten op grond van de Wgs een meldsysteem moeten inrichten waar (sociale én particuliere) verhuurders betaalachterstanden kunnen melden, zou het aantal huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden nog verder moeten dalen, ook bij particuliere verhuurders.[52] De mate waarin particuliere verhuurders op basis van deze wet melden is echter niet duidelijk.[53] Gemeenten hebben weinig zicht op deze groep. Bovenal is onduidelijk in hoeverre deze verhuurders en/of de betreffende gemeenten zich moeten inspannen om de huisuitzetting daadwerkelijk te voorkomen.[54] Wel zijn er inmiddels meerdere zaken bekend waarbij de rechter heeft geoordeeld dat een verhuurder een huurovereenkomst mag ontbinden zonder dat is voldaan aan de meldplicht bij de gemeente.[55] Dit is een zorgwekkend signaal over de effectiviteit van de Wgs.

Voor een groot deel hangt het voorkomen van een huisuitzetting af van het gemeentelijk beleid en uitvoering én de inzet van professionals. Het maakt hierdoor wel degelijk uit in welke gemeente je woont: wordt bijvoorbeeld de Vroeg Eropaf-methodiek toegepast? En in hoeverre wordt de Wgs daadwerkelijk uitgevoerd? Met name de inzet van professionals is hierbij cruciaal. Zij kunnen helpend zijn, gericht op voorkomen van de huisuitzetting, of juist niet. Tegelijkertijd wordt door belanghebbenden aangegeven dat vooral bij gezinnen met kinderen de prioriteit om een huisuitzetting te voorkomen hoog is. Zeker in schrijnende gevallen. Zo vertelde een belanghebbende over een gezin waar geen inkomsten waren. Dit, vanwege de ernstige ziekte van de vader, een zzp'er. De moeder had geen recht op een bijstandsuitkering, omdat het gezin in een koopwoning woonde. Die woning zou eerst verkocht moeten worden. In dergelijke situaties spannen professionals zich extra in om een huisuitzetting te voorkomen. Zo is in dit voorbeeld de hardheidsclausule toegepast waardoor de moeder toch een bijstandsuitkering kon krijgen.

---

51 Bij de afronding van dit onderzoek publiceerden de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het Nationaal Actieplan Dakloosheid: "Eerst een Thuis". Voor het plan wordt €65 miljoen uitgetrokken. Dit, om dakloosheid te bestrijden. Het plan bevat een verwijzing naar het voorkomen van huisuitzettingen om dakloosheid te voorkomen. Dit gaat echter alleen over huisuitzettingen vanwege ene betaalachterstand.

52 Gemeenten zijn wettelijk verplicht signalen over betaalachterstanden op te volgen. Hoe ze dat doen en welk aanbod ze leveren behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierdoor zijn er grote verschillen in aanpak.

53 Landelijke Monitor. De effectiviteit ervan is op dit moment nog ongewis. Uit de eerste Monitor Vroegsignalering Schulden van Divosa blijkt dat 20,1% van alle signalen afkomstig was van woningverhuurders. Niet alle gemeenten hebben overeenkomsten gesloten met woningverhuurders, waardoor op gemeenteniveau geen basis is om gegevens te delen.

54 Wel is duidelijk dat de verhuurder (op tijd) melding moet hebben gedaan en met de huurder moet communiceren naar aanleiding van die melding. Dit blijkt uit jurisprudentie. Zie Rechtbank Limburg ECLI:NL:RBLIM:2022:2597, 4 april 2022.

55 Zie Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2022:742, 22-02-2022; Rechtbank Limburg, ECLI:NL:RBLIM:2022:6229, 12-08-2022; en Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2022:5830, 12-10-2022. Deze rechtspraak is volop in ontwikkeling. Zo gaf de voorzieningenrechter in een andere uitspraak aan dat niet mag worden uitgegaan van ontbinding van de huurovereenkomst nu niet is voldaan aan de meldingsplicht bij de gemeente. Zie rechtbank Zeeland-West-Brabant ECLI:NL:RBZWB:2022:5759, 05-10-2022.

3.3.2 Beleid en praktijk bij het voorkomen van huisuitzettingen door overlast

Bij huisuitzettingen vanwege overlast zijn er alternatieven die worden ingezet ter voorkoming van een huisuitzetting.[56] De mogelijkheid van een gedragsaanwijzing lijkt daarin steeds vaker te worden gebruikt. Het is relatief laagdrempelig (zeker wanneer het vrijwillig wordt afgesloten) en het kan een goede manier zijn om het gedrag te corrigeren zonder tot een huisuitzetting over te hoeven gaan.[57] Laatste kans contracten[58] en intermediaire verhuur[59] zijn voorbeelden van praktische oplossingen die ervoor zorgen dat de huisuitzetting alsnog wordt voorkomen na een vonnis. Hoewel het een ontruiming voorkomt en daarmee positief kan zijn voor gezinnen die het betreft, zijn er vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief wel enkele kanttekeningen te plaatsen, bijvoorbeeld vanuit autonomie/zelfbeschikking.
Gemeenten zijn zich er over het algemeen van bewust dat zij verplicht zijn alles in het werk te stellen om een huisuitzetting te voorkomen, zeker als het gaat om gezinnen met (minderjarige) kinderen. Sommige gemeenten hebben een beleidsplan opgesteld waarin staat wat zij moeten doen als gezinnen met kinderen toch dreigen te worden uitgezet. Maar dat beleid is alleen van toepassing op huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en overlast,[60] maar niet wanneer er sprake is van een huisuitzetting door toepassing van de Wet Damocles.[61]

Bij de toepassing van de Wet Damocles, ligt de nadruk vooral op veiligheid en bestraffing. Dit is inherent aan deze wet. Het gevolg is dat in de praktijk nauwelijks oog is voor het voorkomen van een sluiting van de woning en de daarmee gepaard gaande (dreigende) huisuitzetting. Stakeholders geven aan dat er lijkt te worden gehandeld vanuit de gedachte dat slecht gedrag bestraft moet worden. Hierbij wordt uit het oog verloren dat dit niet alleen de problematiek verergert, maar ook mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen onder druk zet die ongeacht het gedrag van mensen gelden.

56 Zo kan escalatie worden voorkomen met buurtbemiddeling en zijn er mogelijkheden tot het geven van boetes en een gedragsaanwijzing. Er worden ook preventieve maatregelen getroffen. Een deel daarvan is gericht op bewoners waarvan verwacht wordt dat ze overlast kunnen veroorzaken.

57 Wanneer er sprake is van overlast worden maatregelen getroffen zoals buurtbemiddeling. Wanneer de overlast aanhoudt, maar niet ernstig genoeg is om een ontbinding te rechtvaardigen, is het mogelijk een gedragsaanwijzing af te geven. Dit kan door de verhuurder, rechter en, bestuursrechtelijk via de burgemeester. Dit is een snel flexibel instrument. Het houdt een verbod of juist gebod in. Is het nodig om de rechter hiervoor in te schakelen dan kan deze een gedragsaanwijzing opleggen op basis van art. 3:296 BW. De rechter kan vrijwillige en onvrijwillige geboden en verboden opleggen. De burgemeester kan op basis van de Wet Aanpak Woonoverlast een gedragsaanwijzing opleggen voor bewoners van koopwoningen.

58 Gezinnen mogen van de verhuurder, ondanks de huurachterstand, onder strenge voorwaarden in de woning wonen. Dit wordt ook wel “tweede kans of laatste kans traject” genoemd. Dergelijke voorwaarden worden als een addendum aan de huurovereenkomst opgesteld. Als de voorwaarden worden geschonden, kan de verhuurder alsnog overgaan tot ontruiming op grond van een ontbindingsvonnis. Die voorwaarden kunnen vrij lang duren (tot drie jaar). Houdt de huurder zich gedurende die tijd aan de voorwaarden dan wordt hem een nieuwe huurovereenkomst aangeboden. Dit biedt gezinnen de mogelijkheid een huisuitzetting te voorkomen.

59 Een gemeente of verhuurder kan eisen dat de huurovereenkomst overgaat op een instelling die de huurder begeleidt. Deze vorm heet intermediaire verhuur. Hierdoor krijgen verhuurders garanties met betrekking tot het betalen van de huur. Ook bij intermediaire verhuur kan een addendum worden gemaakt aan de huurovereenkomst waarbij drie partijen, huurder, verhuurder en begeleider of ondersteuner, afspraken maken.

60 Inspanningen om een ontruiming te voorkomen lijken vooral bij betaalachterstanden succesvol. Dit is lastig te duiden, omdat er meerdere oorzaken kunnen zijn van huisuitzettingen. Zie “Corporatiemonitor Huisuitzettingen en Huurachterstanden 2022”, Aedes, 2022.

61 Toepassing van de Wet Damocles kan leiden tot tijdelijke sluiting van de woning. De huisuitzetting vindt plaats wanneer daarna de huurovereenkomst wordt ontbonden.

3.4 De overheid moet zorgen voor alternatieve accommodatie

"Als het gaat om een gezin met kinderen wordt er altijd een stapje harder gelopen. Je wilt niet dat kinderen de dupe worden, die hebben er immers niet voor gekozen. Toch heb je als gemeente ook te maken met 'opportunistische gezinnen'. Gezinnen die bewust hun kinderen inzetten. Deze 'onverbeterlijke' gezinnen zoeken alle grenzen op en schermen met het feit dat ze kinderen hebben. Daar is niet altijd een eenvoudige oplossing voor."
(Een gemeenteambtenaar)

3.4.1 Beleid voor alternatieve accommodatie ontbreekt

Wanneer een huisuitzetting niet meer voorkomen kan worden dient de overheid alternatieve accommodatie te regelen voor (en met) gezinnen.[62] Dit om te voorkomen dat gezinnen dakloos raken. Alternatieve accommodatie moet geregeld zijn vóórdat daadwerkelijk tot een huisuitzetting wordt overgegaan. Er is echter geen wetgeving of beleid dat specifiek gericht is op het bieden van alternatieve accommodatie. Bovendien hebben rijksoverheid en gemeenten, mede als gevolg hiervan, nauwelijks zicht op wat er gebeurt met gezinnen die hun huis onvrijwillig verlaten. Ze weten vaak niet waar deze gezinnen naartoe gaan en wat de impact van de huisuitzetting is. Evenmin is duidelijk in welke mate een huisuitzetting tot feitelijke dakloosheid leidt (op de korte of langere termijn) en wie het treft.

3.4.2 Ontbrekend beleid leidt tot geen of slechte accommodaties

Doordat wetgeving of beleid voor het bieden van alternatieve accommodatie ontbreekt, handelt elke gemeente op eigen wijze. Sommige gemeenten bieden hun inwoners die hun huis zijn uitgezet alternatieve woonruimte aan. In andere gemeenten hebben inwoners die dakloos zijn (of worden) automatisch recht op een urgentieverklaring omdat zij als 'categorie' zijn opgenomen in de huisvestingsverordening van die gemeente. Stakeholders geven aan dat gemeenten over het algemeen alles uit de kast halen om te voorkomen dat gezinnen dakloos raken. Specifiek voor kinderen geldt dat bijna alle gemeenten als uitgangspunt hebben dat kinderen nooit op straat mogen leven.

Voor gezinnen die hun huis worden uitgezet is het haast onmogelijk, zeker gezien de krappe woningmarkt, om zelf vervangende woonruimte te vinden. Zeker als woningcorporaties en verhuurders een zogenaamde 'zwarte lijst'[63] hanteren waardoor huurders op voorhand al worden uitgesloten, of de verplichting opleggen om een verhuurdersverklaring te overleggen. Dat betekent dat die gezinnen voor het vinden van een andere woning afhankelijk zijn van de gemeente. Omdat het vinden van vervangende woonruimte, ook voor gemeenten, moeilijk is, gebeurt het met enige regelmaat dat er oneigenlijke druk op mensen wordt gelegd om elk voorhanden zijnde alternatieve woonruimte te accepteren. De meest gebruikte alternatieve woonruimten zijn opvang in eigen netwerk een vakantiewoning, maatschappelijke opvang of een hotel. Deze vormen staan gelijk aan feitelijke dakloosheid.[64]

62 Mensenrechtelijk is er een verplichting bij de overheid. Die kan deze taak delegeren.

63 Belanghebbenden melden dat het kan gaan om mensen met een schuld van enkele duizenden euro's.

64 De Europese definitie van feitelijke dakloosheid is Ethos Light. (Maatschappelijke) opvang, opvang in eigen netwerk en vakantiewoning of hotel zijn leefsituaties die in deze definitie gelijk staan aan feitelijke dakloosheid. In Nederland wordt een iets restrictievere definitie gehanteerd door CBS, maar zelfs in deze beperktere definitie zijn (maatschappelijke) opvang, verblijf in eigen netwerk en hotel gelijk aan feitelijke dakloosheid. Zie "A Harmonised Definition of Homelessness for Statistical Purposes", Feantsa, 2006. Voor een reflectie op de CBS-cijfers zie onder andere "Uitgewoond", Cody Hochstenbach, Das Mag, 2022.

In sommige gevallen is dat zelfs bewust beleid vanuit de gedachte dat een huisuitzetting ‘eigen schuld’ is en mensen niet beloond mogen worden voor hun eigen slechte keuzes. In plaats van een ‘veilige haven’ is in zo’n geval een alternatieve tijdelijke woning (al dan niet met kwaliteitsgebreken) opnieuw een bron van stress voor het gezin, met negatieve gevolgen voor ouders en kinderen. Ouders kunnen door de stress (mentale) gezondheidsproblemen ontwikkelen en vaak niet meer de liefdevolle begeleiding bieden die kinderen nodig hebben. Bovendien heeft de tijdelijkheid vele verhuisbewegingen tot gevolg die weer een negatieve impact heeft op de ontwikkeling van kinderen. Er ontstaat in vele gevallen discontinuïteit in school, gezondheidszorg en sociaal netwerk.

Overigens werd in gesprekken met belanghebbenden naar voren gebracht dat het bieden van alternatieve huisvesting in de vorm van anti-kraak en sloopwoningen (leegstandsbeheer) in de praktijk nog andere problemen voor gezinnen opleveren. Zo hebben de huurders geen rechtsbescherming omdat anti-kraak onder de Leegstandswet valt. Voor anti-kraak geldt daarnaast dat huurders geen schulden mogen hebben, zo werd in gesprekken naar voren gebracht. Bovendien zouden (aanstaande of jonge) moeders worden geweigerd omdat kinderen niet anti-kraak mogen wonen.
Wanneer ouders dan vervolgens worden verwezen naar de maatschappelijke opvang dan kan het gebeuren dat ouders en kinderen gescheiden worden opgevangen.[65] Gescheiden opvang van ouders en kinderen is ook een risico wanneer het sociaal netwerk is uitgeput.[66] In dat soort gevallen rest soms uitsluitend de straat en een bezoek aan een daklozenloket.[67] Mét het mogelijke risico van scheiding van de kinderen wanneer naast de huisuitzetting ook gedreigd wordt met uithuisplaatsing van de kinderen en/of opvang van de kinderen in pleeggezinnen. Om dit soort situaties te voorkomen doen (alleenstaande) ouders er vaak alles aan om maar niet op straat te belanden. Hierdoor lopen zij – met name moeders – het risico, binnen hun netwerk, gevangen te raken in (gewelddadige) afhankelijkheidsrelaties. Het sturen op opvang in het eigen netwerk is dan ook, vooral voor alleenstaande moeders, mogelijk onbedoeld extra gevaarlijk.

3.5 Resumerend

Overheden moeten grondoorzaken van huisuitzettingen aanpakken en ervoor zorgen dat huisuitzettingen niet tot dakloosheid leidt. De grondoorzaken van huisuitzettingen vanwege huurachterstanden en overlast zijn mede te herleiden tot (ontbreken van) beleid en wetgeving. Daarbij is, in het verleden in ieder geval, te weinig aandacht geweest voor de impact van beleid en wetgeving op mensen, waaronder gezinnen, in kwetsbare situaties. Er zijn enkele positieve ontwikkelingen om deze grondoorzaken aan te pakken. Deze zijn vooralsnog beschreven als intenties in programma’s. Het is de vraag of dergelijke programma’s daadwerkelijk leiden tot een betere aanpak van armoede, een betere inkomenspositie, meer betaalbare huisvesting, betere aanpak van schulden en een betere toegang tot passende zorg. Een deel van dat antwoord zal moeten worden gevonden in de huisuitzettings- en dakloosheidscijfers.

Bij betaalachterstanden en overlast wordt ingezet op het voorkomen van huisuitzettingen. Voor huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden is dit zelfs wettelijk zo geregeld. De effecten van wetgeving zijn echter niet duidelijk en in de praktijk is het daadwerkelijk voorkomen van een huisuitzetting veelal het resultaat van gemeentelijk beleid en/of de inspanningen van betrokken professionals. De verplichting om alternatieve accommodatie aan te bieden is (óók) niet wettelijk geregeld. Als dit in de praktijk wel gebeurt staat het alternatief dikwijls gelijk aan

65 Kinderombudsman (2020). Ongehoord! De onzichtbaarheid van kinderen bij huisvestingsproblemen, rapportnummer KOM010/2020

66 “Duurzame oplossingen voor dakloze gezinnen”, Defence for Children in samenwerking met Stichting Kinderpostzegels, 2021.

67 Uitputting van het sociaal netwerk is een groot probleem, omdat het sociaal netwerk een belangrijke factor is om duurzaam uit dakloosheid te raken. Juist het ontbreken van een sociaal netwerk is een determinant voor terugval in dakloosheid. Zie “Rapportage voorkomen terugval Utrecht. Tweede meting van vijfjarig onderzoek naar recidive dakloosheid in Utrecht, meting 2020”, Dr. N.F. Boesveldt, Universiteit van Amsterdam, 2020.

feitelijke dakloosheid. Dakloosheid zorgt voor nog veel meer kwetsbaarheid. Het is niet alleen een schending van het recht op huisvesting, maar zorgt ook voor zeer grote problemen bij het kunnen realiseren van andere mensen- en kinderrechten, zoals het recht op onderwijs, zorg en arbeid.

Wat er gebeurt met mensen als zij hun huis worden uitgezet en/of huisuitzettingen tot dakloosheid leiden, is niet duidelijk. Immers, er wordt niet gemonitord of dat uiteindelijk tot dakloosheid leidt. Aangezien het voorkomen en bestrijden van dakloosheid een harde verplichting is vanuit mensen- en kinderrechten én omdat bekend is dat dakloosheid leidt tot andere mensenrechtenschendingen, is dit zorgwekkend.

Brief aan de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman

Geachte heer/mevrouw,

Mijn naam is mevrouw Dijkstra. Vanmiddag heb ik via mijn advocaat te horen gekregen dat ik maandag uit mijn woning moet.

Mijn woning wordt gesloten voor de duur van 3 maanden. Er wordt gezegd dat er buren vinden dat er overlast is. Echter heeft bijna iedereen in de straat die vanmiddag thuis aanwezig was, inclusief mijn directe buren gezegd dat er geen overlast is.

De buren zijn bezig geweest met het verzamelen van handtekeningen omdat zij niet begrijpen dat de woningcorporatie dagelijkse meldingen van overlast binnenkrijgt. Ik woon hier al 11 jaar!

Over twee dagen sta ik met mijn twee kinderen en kleindochter van 3 jaar oud op straat. Ik kan nergens heen. Waar moet ik met de kinderen naartoe? Wij staan letterlijk op straat.

Graag het verzoek aan de burgemeester en de woningcorporatie om te overwegen naar de handtekeningen te kijken. De buren hebben aangegeven nog niet klaar te zijn met deze actie. Ik heb de burgemeester namelijk al eerder gemaild, maar helaas geen reactie ontvangen.

Graag verneem ik op korte termijn een reactie.

Met vriendelijke groet,
Mevrouw Dijkstra

4 Huisuitzettingen en de specifieke verplichtingen

4.1 Inleiding

Op de vraag in hoeverre de huidige wet- en regelgeving, het beleid en de uitvoeringspraktijk voldoen aan de *specifieke* verplichtingen uit het mensen- en kinderrechtenkader, wordt in dit hoofdstuk ingegaan. Deze specifieke verplichtingen zijn achtereenvolgens het recht op rechtsbescherming (inclusief het recht op informatie) en het recht op betekenisvolle consultatie.

4.2 De overheid is verplicht rechtsbescherming te bieden

> *"Er wordt altijd van uitgegaan dat mensen rationeel handelen maar dat is natuurlijk een illusie. Voorlichting aan bewoners over hun rechten, zeker als het gaat om anti-kraak of tijdelijke huur aan arbeidsmigranten, behoeft verbetering. Deze groepen laten zich vaak uit hun woning intimideren zonder überhaupt juridisch advies te vragen. Laat staan dat zij een procedure starten*." (Een stakeholder)

Een goede rechtsbescherming vraagt om toegankelijke informatie over de rechten en plichten die gezinnen hebben; ouders en kinderen moeten weten waar zij heen kunnen als zij vermoeden dat hun rechten worden geschonden. Behoorlijke informatieverstrekking en ondersteuning is de basis van toegang tot recht. Daarnaast vraagt een goede rechtsbescherming om toegang tot een effectief rechtsmiddel om mogelijke schendingen te herstellen.

4.2.1 Beleid en praktijk voor toegankelijke en begrijpelijke informatie over rechten en plichten

> *"Kennis over wet- en regelgeving ontbreekt bij huurders maar ook bij sociaal werkers en andere partijen. Er mag bijvoorbeeld niet worden uitgezet zolang er geen adequaat alternatief is. De praktijk is echter anders. Zelfs als er kinderen bij zijn betrokken. Bij gemeenten en woningcorporaties is niet zo'n besef van deze plicht. Er is geen corporatie die dit als haar taak ziet. Geroepen wordt dat als er geen gezinnen op straat mogen worden gezet dan als oplossing wordt aangedragen dat zo'n gezin tijdelijk in een hotel kan verblijven. Maar dat is geen adequate opvang, zeker niet voor kinderen."*
> (Een stakeholder)

Er zijn verschillende momenten in het huisuitzettingsproces, óók in toepassing van de Wet Damocles, waarin formeel en informeel moet worden gecommuniceerd met de bewoners. Zo ziet de Wgs erop toe dat de verhuurder op verschillende manieren moet proberen te incasseren, terwijl de gemeente contact moet opnemen over de betalingsachterstand. Als de gang naar de rechter wordt ingezet krijgen gezinnen, in geval van betaalachterstanden en overlast, een dagvaarding van de deurwaarder. Hierin staat informatie over hun rechten. Is een huurovereenkomst eenmaal ontbonden dan begint de ontruimingsprocedure. Bewoners worden hierover ook door een deurwaarder geïnformeerd. Kortom, er is een aantal momenten waarop verhuurders en gemeenten bewoners moeten informeren over hun rechten en plichten.

Hoewel verschillende gemeenten gezinnen informeren en verschillende corporaties dit tevens doen, is het voor de meeste gezinnen die te maken hebben met een huisuitzettingsproces niet duidelijk wélke rechten en plichten zij precies hebben. Dit geldt niet alleen voor gezinnen maar eveneens voor professionals die bij deze gezinnen betrokken zijn. Enerzijds omdat deze informatie ontoereikend is, anderzijds omdat de informatie niet altijd begrijpelijk en/of toegankelijk is. Het recht op informatie is juist belangrijk omdat het nodig is om te kunnen participeren in het proces. Ook is het nodig voor de rechtsbescherming van gezinnen. Informatie wordt echter nauwelijks proactief verstrekt. Belangenbehartigers vertelden dat de wijze van communiceren van bijvoorbeeld coöperaties en/of gemeenten niet aansluit bij de stressvolle situatie van gezinnen die te maken hebben met een dreigende huisuitzetting. Bewoners zijn – vanwege stress en onzekerheid – niet altijd in staat de verstrekte informatie tot zich te nemen en te begrijpen. Bovendien wordt er altijd vanuit gegaan dat mensen rationeel handelen. Maar zeker onder stress is dit een illusie.

De informatieachterstand en de stress door het dreigende verlies van de woning, worden ervaren als een scheve machtsverhouding in de communicatie tussen verhuurder, deurwaarder en/of gemeente en de huurder. De overheid (en in het verlengde daarvan de verhuurder) zou, zo werd in gesprekken naar voren gebracht, te veel geneigd zijn om alleen vanuit haar eigen systeem te denken en te doen. Daarbij wordt te weinig gekeken of iemand niet *wil* of niet *kan* betalen. Zoals verderop in dit rapport wordt beschreven, is de bejegening sowieso een probleem bij huisuitzettingszaken. Soms zien stakeholders zelfs dat er gedreigd wordt met het uithuisplaatsen van kinderen zonder dat opvoedingsproblemen een rol spelen. Wanneer het aankomt op kinderen is in dit onderzoek geen enkel voorbeeld naar voren gekomen waarbij informatie daadwerkelijk, en begrijpelijk, aan kinderen is gegeven. Áls er al informatie is over het huisuitzettingsproces, dan zijn de rechten van kinderen daarin niet opgenomen. Bovendien is de informatie niet in een taal of vorm geschreven die kinderen begrijpen.

4.2.2 Geen vorm van onafhankelijke cliëntondersteuning of belangenbehartiging tijdens de voorfase van de huisuitzetting en de rechterlijke procedure

> *"Rechters zien dat huurders meestal niet op zitting verschijnen. En als mensen wel komen dan worden zij vaak vertegenwoordigd door slechte advocaten. Mensen trekken het niet meer, hebben last van intimidatie door verhuurder en denken als ik nou eens niet naar de zitting ga dan scheelt mij dat in ieder geval proceskosten. Maar uiteindelijk is de huurder slechter af." (*Een stakeholder*)*

Daarnaast bestaat er in het huisuitzettingsproces geen wettelijk vastgelegde toegang tot ondersteuning (bijvoorbeeld door onafhankelijke belangenbehartiging), gelijk aan de onafhankelijke cliëntondersteuning op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Alléén als gezinnen op *eigen* initiatief een professional inhuren, denk aan een sociaal-juridisch dienstverlener of advocaat, hebben zij toegang tot iemand die hen kan adviseren of informeren over hun rechten en plichten. En dat gebeurt maar weinig. Veel gezinnen vrezen daarmee zich hoge kosten op de hals te halen. In gesprekken met stakeholders werd meermalen benadrukt dat – juist vanwege het 'machtsverschil' tussen verhuurder en huurder – laagdrempelige en toegankelijke ondersteuning (of belangenbehartiging) erg belangrijk is.

Er is geen verplichte procesvertegenwoordiging op het moment dat gezinnen zover in het huisuitzettingsproces zijn beland dat het aankomt op een rechtszitting. Een gezin hoeft dus geen advocaat of andere juridisch adviseur op de zitting mee te nemen. Als een gezin besluit tóch een rechtsbijstandsverlener mee te nemen, dan worden de kosten daarvoor vergoed. De meeste gezinnen laten het in de praktijk niet op een rechtszaak aankomen. Zij vertrekken

onder druk van een dreigende huisuitzetting en uit angst voor hoge kosten al op voorhand uit hun huis. Veel vonnissen zijn dan ook verstekvonnissen. Mensen komen simpelweg niet opdagen en in dat geval valt de uitspraak bijna altijd uit in het voordeel van de verhuurder.

4.2.3 Effectief rechtsmiddel, beleid, wetgeving en praktijk

> *"Je ziet in de praktijk dat een probleem eerst groter wordt gemaakt en dan gaat men kijken hoe het is op te lossen. Verhuurders hanteren deze methode vaak. Ze proberen via de rechter de huurovereenkomst te ontbinden en hebben dan een stok om mee te slaan. Vervolgens zijn ze bereid een betalingsregeling te treffen*." (Een stakeholder)

Het type huisuitzettingen dat voor dit onderzoek is bekeken, vindt meestal plaats als er een gerechtelijke uitspraak is geweest. In theorie kunnen gezinnen verschillende rechtsmiddelen aanwenden op verschillende momenten in het huisuitzettingsproces. Bij een tijdelijke woningsluiting vanwege toepassing van de Wet Damocles kan een verhuurder onder bepaalde voorwaarden overgaan tot een buitengerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst.[68] Dat is ook het geval bij de eerdergenoemde intermediaire verhuur. Immers, de bewoners zijn in die gevallen formeel geen huurders. Dit maakt hun rechtspositie zwak.

De gang naar de rechter levert over het algemeen weinig op. Weliswaar weegt de rechter de belangen van huurder en verhuurder af, maar hij kijkt hierbij vooral naar de rechtmatigheid van de ontbinding. Er is weinig aandacht en/of ruimte voor de persoonlijke omstandigheden van de ouders of de kinderen. Met de invoering van de Wgs moet de rechter actiever nagaan of er voldoende is gedaan om een ontbinding vanwege huurachterstand te voorkomen.[69] Er moet gekeken worden of er een melding gemaakt is.
Wát er vervolgens met die melding is gedaan wordt nog vaak in het midden gelaten. Regelmatig wordt een ontbinding van de huurovereenkomst toegekend zonder dat voldaan is aan de meldplicht.[70]

Tot voor kort werden in rechterlijke uitspraken de belangen van kinderen niet meegewogen. Daarin komt gelukkig langzaam verandering. Zo nam de rechtbank Amsterdam in zijn uitspraak van 13 mei 2022 het belang van het kind wél mee. Die zaak ging over een ontbindingsverzoek dat niet werd toegewezen, omdat de verhuurder onvoldoende rekening had gehouden met de belangen van het kind.[71] Als de uitspraak een precedent schept, kan dit bijdragen aan betere rechtsbescherming van gezinnen. Ook lijkt er een positieve stap te zijn gezet bij de afweging van belangen, met name van kinderen, bij Wet Damocles zaken.[72]

---

68 De bewoner kan uiteraard ook naar de rechter als hij het niet eens is met de buitengerechtelijke ontbinding.

69 Zie rechtbank Limburg ECLI:NL:RBLIM:2022:2597, 4 april 2022.

70 Zie noot 52.

71 Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2022:2668, 01-05-2022.

72 Naar aanleiding van drie zaken (waarvan twee over de wet Damocles) is in 2021 advies gevraagd aan Advocaten- Generaal Wattel en Widdershoven. De AG's concludeerden dat burgemeesters meer maatwerk moeten leveren. Bovendien moet de bestuursrechter indringender het evenredigheidsbeginsel toetsen wanneer een sluiting van een woning wordt geëist en de belangen van de bewoners zwaarder worden aangetast. Dit advies heeft een rechtstreeks effect gehad. Interessant hieraan is dat het effect van de sluiting van de woning op het gezin, inclusief kinderen, zwaar werd meegewogen door de bestuursrechter. Zie voor de conclusie: Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:1468, 7 juli 2021. Toegepast op een van de voorgenoemde zaken, namelijk een besluit tot tijdelijke sluiting van een woning op basis van de Wet Damocles, overwoog de Raad van State dat de burgemeester tot een nieuw besluit moest komen waarin de belangen van, onder andere, de aanwezige minderjarige kinderen mee moesten wegen. Zie: Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:285, 2 februari 2022.

4.3 De overheid is verplicht 'betekenisvol' te consulteren

"Over het algemeen kan ik zeggen dat mensen worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en er worden zeker gesprekken met bewoners gevoerd. Dit wordt door het buurtteam gedaan. Zij staan 'naast' de bewoners en zoeken altijd naar maatwerkoplossingen." (Een gemeenteambtenaar)

De tweede specifieke verplichting in het huisuitzettingsproces is de verplichting tot betekenisvolle consultatie van ouders en kinderen. Deze verplichting geldt in alle fasen van het huisuitzettingsproces. De consultatie van ouders en kinderen is allereerst bedoeld om een huisuitzetting te voorkomen. Als dit niet is gelukt, is de consultatie erop gericht om ervoor te zorgen dat een huisuitzettingsproces vreedzaam verloopt en niet tot dakloosheid leidt. Dit, door te zorgen voor een passend alternatief.

Er zijn veel eisen aan wat onder 'betekenisvol' moet worden verstaan. In essentie moet de consultatie zo worden vormgegeven dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen beide partijen. Dit betekent dat ervoor moet worden gezorgd dat de autonomie en zelfbeschikking van mensen wordt gerespecteerd. Bij huisuitzettingen moet sprake zijn van consultatie met de betrokken gezinnen. In wetgeving of beleid is echter niet vastgelegd *hoe* deze consultatie vormgegeven moet worden. In de praktijk betekent dit dat gemeenten zelf kunnen invullen hoe zij deze consultatie organiseren. De invulling kan variëren van het simpelweg sturen van een brief tot het organiseren van hulpverlening die de gezinnen bij kunnen staan vanaf de eerste stap in het proces. Het *hoe* is echter cruciaal, omdat juist daarop extra inspanningen en expertise nodig is. Er is namelijk eenzelfde door stress veroorzaakte scheve machtsverhouding tussen de verhuurder en gemeente en gezinnen die uit huis dreigen te worden gezet, zoals hiervoor beschreven bij het recht op informatie. Voor gezinnen die te maken hebben met een huisuitzettingsproces kan dit betekenen dat zij zich alleen voelen staan. Zij hebben het gevoel dat de gemeente er niet voor hen is, maar hen juist in de steek laat en hen tegenwerkt.

Omdat in wetgeving niet vastgelegd is hoe betekenisvolle consultatie er uit moet zien, wordt in verschillende wetten sec gerefereerd aan de communicatie met de betrokken gezinnen. Uit de Wgs volgt dat sociaal incasseren gewenst is en dat gemeenten zich moeten inspannen om hulp aan te bieden bij schuldenproblematiek die tot huisuitzettingen kunnen leiden. Bij overlast moet sprake zijn van een dossier waaruit blijkt dat stappen zijn ondernomen om de overlast tegen te gaan, denk aan mediation of buurtbemiddeling. Communicatie met degenen die dit aangaan is onderdeel van deze trajecten. De Handreiking 'Naar Nul Huisuitzettingen' van Stichting EropAf en Movisie biedt handvatten voor het voorkomen van huisuitzettingen in diverse fasen van het huisuitzettingsproces.[73] Centraal in al deze stappen staat de communicatie tussen verschillende actoren en huurders. Deze manier van werken wordt steeds vaker toegepast door gemeenten. De verschillende inzichten over communicatie en hoe er gecommuniceerd moet worden volgens deze handreiking zijn veelal in lijn met mensenrechtelijke principes.[74] Hoe je kinderen moet betrekken in deze consultatie, staat in deze handreiking niet aangegeven.[75] Van stakeholders die gezinnen bijstaan bij een huisuitzettingsproces begrijpen we dat in de praktijk wel met gezinnen wordt gesproken, maar dan alleen met ouders. Met kinderen wordt niet gesproken.

73 "Naar Nul Huisuitzettingen", Stichting Eropaf, Movisie en Sociale Vraagstukken, 2021.

74 "Breng Goed Nieuws zodat de stress afneemt", Pien van der Sanden. Sociale Vraagstukken winterspecial 2021.

75 De voorganger van deze handreiking, namelijk "Handreiking voorkomen huisuitzetting" van Stichting ErOpAf (2018) legde de focus deels op kinderen betrekken bij het huisuitzettingsproces.

4.3.1 Onheuse bejegening van gezinnen

"De man bij de gemeente zei toen ik urgentie kwam aanvragen: 'Het is je eigen schuld. Als je in zo'n onzekere situatie zit had je maar geen kinderen moeten nemen."
(Een zwangere vrouw, 28 jaar)

Het startpunt van betekenisvolle consultatie is het leggen van contact. Maar in gesprekken kwam naar voren dat dit niet altijd makkelijk is. Bewoners vermijden het gesprek, net zoals ze mogelijkerwijs al een hele tijd geen brieven meer openmaken. Wanneer er wél contact wordt gemaakt, gebeurt dit niet altijd vanuit de principes van betekenisvolle consultatie. Bejegening van ouders is meestal niet gericht op het openen van een dialoog maar op het 'opleggen van oplossingen', zo lieten stakeholders weten. Soms is de bejegening, zo blijkt uit klachten en signalen, ronduit schokkend.[76] Het komt voor dat gemeenten dreigen met het gescheiden opvangen van ouders en kinderen. Hierdoor wordt er extra druk gelegd op een gezin. Alleen al deze dreiging, ongeacht of deze uiteindelijk werkelijkheid wordt, is ontzettend stressvol en schadelijk voor kinderen en hun ouders.

Belangenbehartigers en gezinnen zelf vertellen dat zij hiermee te maken krijgen als onderdeel van de procedure. Zonder dat vooraf een afweging wordt gemaakt en wordt gekeken wat dit met kinderen en ouders doet. En zonder dat er aanwijzingen zijn dat de situatie mét ouders zo gevaarlijk is dat het de scheiding van ouders en kinderen op grond van het Kinderrechtenverdrag rechtvaardigt. In de praktijk blijkt vaak dat jeugdzorg of Veilig Thuis ingeschakeld wordt op het moment dat gezinnen hun huis dreigen te verliezen en dat is opvallend omdat er op dat moment weliswaar sprake is van een huisvestingsprobleem, maar niet van een opvoedprobleem. Het varieert tussen gemeenten en de Raad voor de Kinderbescherming hoe vervolgens met deze meldingen wordt omgegaan. Voor ouders en kinderen is dan echter al duidelijk dat het risico bestaat dat zij van elkaar gescheiden kunnen worden.

Stakeholders vertelden dat gemeenten en/of verhuurders de verantwoordelijkheid, en dus de schuld, van de situatie voornamelijk bij de ouders neerleggen. En vanuit die houding vertellen gemeenten aan ouders wat ze moeten doen of nalaten om de huisuitzetting te voorkomen. Als ouders daaraan niet willen meewerken, volgen hardere acties, waaronder het doorzetten van het juridisch pad. Met een vonnis in de hand wordt de druk verder opgevoerd en moeten gezinnen contracten accepteren (laatste kans of intermediair) waarbij ze nauwelijks rechtsbescherming genieten en alsnog continu onder druk van een huisuitzetting moeten leven. Ook het idee dat mensen die uit huis worden gezet eigenlijk geen behoorlijke alternatieve huisvesting 'verdienen', omdat ze zich slecht hebben gedragen, is onderdeel van deze onheuse bejegening.

76 Uit het beperkte onderzoek dat bestaat over mensen die uit huis worden gezet in Nederland kunnen enkele elementen worden geïdentificeerd die ervoor zorgen dat een proces ontspoort of juist niet. Deze elementen komen ook in dit onderzoek naar voren. Betekenisvolle consultatie kan ervoor zorgen dat geen ontsporing plaatsvindt. Onder andere worden genoemd: actoren worden elkaars tegenstanders; overschatting van de bekwaamheid van cliënten; de behoefte bij de professional voor erkenning door de cliënt; onvoldoende samenwerking om een huisuitzetting te voorkomen; en de capaciteit om te kunnen wisselen tussen harde en zachte acties. Uit "Pathways toward evictions: an exploratory study of the inter-relational dynamics between evictees and service providers in the Netherlands", Gert Schout en Gideon de Jong, Journal of Housing and the Built Environment (30), 2014.

4.3.2 Geen consultatie met kinderen

Kinderen worden in het consultatieproces niet betrokken. Hun belangen en leed zijn hierdoor onzichtbaar. Dit leidt tot beslissingen die schadelijk zijn voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen. Voorbeelden daarvan zijn kinderen die met hun ouders mee moeten verhuizen naar de andere kant van het land, omdat daar hun sociaal netwerk woont. Hierdoor ontstaat er discontinuïteit in onderwijs, sociaal netwerk en zorg. Ook komt het voor dat ouders en kinderen van elkaar worden gescheiden.

4.4 Resumerend

Je kunt alleen aanspraak maken op je rechten als je erover geïnformeerd bent. Het recht op informatie kan vervolgens alleen inhoud krijgen als de partijen die de informatie moeten geven ook kennis hebben van de rechten en plichten die partijen hebben tijdens het huisuitzettingsproces. Dit is in de praktijk vaak niet het geval. Ofwel omdat deze informatie er niet is, ofwel omdat de informatie door de stress van de situatie niet ‘aankomt’. Daarnaast maken gezinnen vaak geen gebruik van de mogelijke rechtsmiddelen die zij hebben. Als een rechtsmiddel wel wordt aangewend, dan zijn persoonlijke omstandigheden van ouders en kinderen niet beslissend om een huisuitzetting en eventuele dakloosheid te voorkomen. Gelukkig zijn er gemeenten die vanuit de handreiking ‘Naar nul huisuitzettingen’ werken en zo betekenisvol, vanuit waardigheid en zelfbeschikking met een huurder tot een oplossing komen. Maar er zijn ook voorbeelden van acties en bejegening door gemeenten, die de machtsverhouding mogelijk nog schever maken dan hij in eerste instantie al is. Onheuse bejegening van gezinnen lijkt zijn grondslag te hebben in het idee dat huurders volledig zelf verantwoordelijk zijn voor hun benarde situatie en daarmee ook hun recht hebben verspeeld om mee te denken met oplossingen. Ook het dreigen van het gescheiden opvangen van ouders en kinderen is niet helpend om een betekenisvolle consultatie met elkaar te hebben en huisuitzettingen te voorkomen of tot duurzame oplossingen te komen.

Tot slot blijkt dat met kinderen geen enkele consultatie plaatsvindt. Ze worden niet gehoord en gezien, met hen wordt gewoonweg niet gecommuniceerd. Hierdoor kunnen geen oplossingen worden gevonden die recht doen aan het belang, welzijn en ontwikkelperspectief van kinderen.

Lisa:
Ik woon sinds mijn 11e niet meer thuis en heb daarna in allerlei jeugdzorginstellingen gewoond. Dat heeft veel met mij gedaan. Daarom was ik heel blij toen ik ingeloot werd voor de woning waar ik nu woon. Dat is nu ongeveer 6 jaar geleden. Inmiddels heb ik twee zoontjes van 3 en 5. En daarom mag ik niet meer in deze woning wonen. Het is namelijk bestemd als jongerenwoning, zonder kinderen. Een nieuwe woning vinden is lastig. Ik studeer nog en hoop volgend jaar mijn hbo-opleiding af te ronden. Tot die tijd kan ik nauwelijks rondkomen met wat ik al heb. Het is zwaar. En ik probeer te zorgen dat mijn kinderen er geen last van hebben, maar de stress en voortdurende onzekerheid doet wel wat met me. Ik zou het vervelend vinden als mijn zoontjes net als ik veel verhuizingen moeten meemaken. Of dat ze van school moeten wisselen. Dat zou ik niet over m'n hart kunnen verkrijgen.

Toen mijn huurcontract twee jaar geleden afliep, heb ik een urgentieverklaring aangevraagd bij de gemeente. Ik was zwanger van m'n tweede zoontje. De man aan de balie zei: Je kan nog abortus plegen.' Dat was heel pijnlijk. Ik heb een klacht ingediend en excuses gehad van de gemeente. Maar ik moest nog steeds mijn huis uit. Een journalist hoorde mijn verhaal en door de publiciteit die daarop volgde, kon ik toch nog langer blijven.

Maar begin volgend jaar moet ik er echt uit zijn. Ik heb weer een urgentieverklaring aangevraagd bij de gemeente en die is opnieuw afgewezen. Dit keer ben ik in beroep gegaan tegen de afwijzing. De rechter heeft mijn bezwaar gegrond verklaard. Er is onvoldoende gekeken naar mijn situatie. De gemeente gaat de aanvraag nu opnieuw beoordelen. Daar wacht ik inmiddels 7 weken op.

Als ik de urgentieverklaring niet krijg, ga ik stoppen met mijn studie en fulltime werken. Dat zou ik heel jammer vinden. Ik zou willen dat instanties meer zouden luisteren naar mensen die hulp nodig hebben, in plaats van direct te oordelen over iemands situatie.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe de wijze waarop huisuitzettingen in wet- en regelgeving zijn verankerd en in de praktijk worden uitgevoerd zich verhoudt tot de mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen. Bij de beantwoording van deze vraag hebben de ombudsmannen gebruik gemaakt van het mensen- en kinderrechtelijk kader[77] dat in hoofdstuk 2 staat beschreven. In de hoofdstukken 3 en 4 hebben zij de algemene en specifieke verplichtingen uit dit kader getoetst op wetgeving, beleid en praktijk bij huisuitzettingen. De conclusies die de ombudsmannen op basis van deze toetsing trekken, en de aanbevelingen die hieruit volgen, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

5.2 De waardigheid van gezinnen en ontwikkeling van kinderen worden onvoldoende beschermd tijdens een huisuitzettingsproces, omdat mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen nauwelijks in (lokale) regelgeving en beleid zijn verankerd

De overheid beseft onvoldoende dat huisuitzettingen een mensen- en kinderrechtenkwestie is. Veel mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen zijn daardoor nauwelijks in (lokale) wetgeving en beleid verankerd. De onduidelijkheden en ruimte die hierdoor in de uitvoeringspraktijk ontstaan maken dat de verwezenlijking van de mensen- en kinderrechten in het huisuitzettingsproces afhankelijk is van lokale kennis, keuzes in beleid, en inzet van individuele gemeenteambtenaren en hulpverleners. Dat is onwenselijk, omdat dit te vrijblijvend is en kan leiden tot willekeur, ongelijkheid en uitsluiting. De ombudsmannen vinden dat de overheid ervoor moet zorgen dat een huisuitzetting die bij wet is geregeld, voldoet aan mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. Alleen op die manier wordt de waardigheid van gezinnen en de ontwikkeling van kinderen tijdens het huisuitzettingsproces beschermd.

Doordat regelgeving en beleid (te) vrijblijvend zijn, raken (sommige) gezinnen verder in de problemen.

Dit onderzoek toont aan dat als mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen onvoldoende in wetgeving en beleid worden geborgd, gezinnen die hun huis (dreigen te) worden uitgezet nóg verder in de knel komen. Zo zagen we bij Dora, uit de eerste casus van dit rapport, dat zij door de hele situatie zó gestrest raakte dat het haar niet lukte haar baan te behouden. Hierdoor kwamen zij en haar dochter Miriam in serieuze financiële problemen. Toen Dora en Miriam vervolgens voor hulp bij de gemeenten aanklopten vond er met geen van beiden ‘betekenisvolle’ consultatie plaats. Er werd niet naar hen geluisterd en er werd niet meegedacht. Integendeel, het huis waar zij tijdelijk verbleven werd onbewoonbaar verklaard. En verder moesten ze het maar uitzoeken. Een urgentieverklaring werd niet afgegeven en zij belandden uiteindelijk in een stacaravan en vervolgens bij haar ouders. Oplossingen die niet voldoen aan standaarden voor adequate huisvesting en die tot feitelijke dakloosheid leiden.

77 De algemene onderzoeksvraag is uitgesplitst in vijf deelvragen. De eerste drie deelvragen zijn in hoofdstuk 2 beantwoord. De overige deelvragen zien op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en komen (impliciet) in dit hoofdstuk aan de orde.

De ombudsmannen vragen zich af in hoeverre huisuitzettingen, zoals die nu plaatsvinden, vanuit het perspectief van mensen- en kinderrechten legaal zijn. Zeker gezien de beperkte mate waarin mensen- en kinderrechtelijke verplichtingen gewaarborgd zijn in wetgeving en beleid. Het gaat hierbij om de volgende punten:

a. De overheid doet te weinig om huisuitzettingen te voorkomen.
b. De overheid houdt zich niet aan de verplichting dat huisuitzettingen niet tot dakloosheid mogen leiden en realiseert zich (nog) onvoldoende dat tijdelijke oplossingen tot feitelijke dakloosheid leiden.
c. De overheid verzaakt gevolg te geven aan de verplichting tot betekenisvolle consultatie met als doel om een huisuitzetting te voorkomen en, als dit niet lukt om alternatieve huisvesting te zoeken.
d. De overheid zorgt niet voor voldoende rechtsbescherming, waaronder toegankelijke informatieverstrekking.

Ad a. De overheid doet onvoldoende om huisuitzettingen te voorkomen.
Hoewel huisuitzettingen niet verboden zijn, moet de overheid er alles aan doen om deze te voorkomen. En dat gebeurt te weinig. Weliswaar spant de overheid zich hiervoor in, maar zij doet dat niet altijd en niet voor iedereen. De ombudsmannen constateren dat de overheid (nog) te vaak uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid (en daarmee eigen schuld) van gezinnen en dat is niet terecht. Omdat de overheid daarmee te weinig oog heeft voor haar eigen aandeel in situaties die leiden tot een huisuitzetting. Of voor haar eigen verplichtingen als het gaat om het aanbieden van hulp aan deze gezinnen.

Wel signaleren de ombudsmannen dat de overheid steeds meer inzet op vroegsignalering. Dat is positief te noemen. Sinds vroegsignalering een wettelijke taak van gemeenten is geworden en verhuurders betaalachterstanden melden, is het aantal huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden afgenomen. Helaas komt vroegsignalering door verschillende oorzaken niet altijd even goed van de grond. Een van die oorzaken is dat de reikwijdte van deze verplichting onduidelijk is en niet van toepassing is als het gaat om overlast of (risico op) drugscriminaliteit. Bovendien zijn er zorgwekkende signalen dat die reikwijdte van deze vroegsignalering te beperkt is. Dat geldt met name voor de mate waarin het in de praktijk wordt toegepast, denk aan private verhuur of aan tijdelijke huurcontracten. Daarom zijn extra inspanningen en andere maatregelen, hard nodig.

Een andere belemmerende factor voor vroegsignalering en het voorkomen van een huisuitzetting, is volgens (gemeente)ambtenaren, regelgeving op het gebied van privacy. Het delen van gegevens zou sinds de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in veel gevallen niet mogelijk zijn. Hierdoor is een integrale aanpak gericht op het voorkomen van een huisuitzetting, volgens deze ambtenaren moeilijk uitvoerbaar. De ombudsmannen vinden het nodig dat deze (mogelijke) belemmeringen in privacywetgeving nader worden bekeken. Wellicht dat de ervaringen die zijn opgedaan met de Doorbraakmethode van Instituut Publieke Waarden hierbij helpend zijn.

Ad b. Tijdelijke oplossingen leiden – in strijd met mensen — en kinderrechtelijke verplichtingen - tot feitelijke dakloosheid.
Ondanks de mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichting dat huisuitzettingen niet mogen leiden tot dakloosheid, is er geen wettelijk verbod op dakloosheid vanwege een huisuitzetting in Nederland. Ook is er geen wettelijke verplichting om te zorgen voor alternatieve huisvesting na een huisuitzetting. Mede doordat deze verplichtingen niet in wetgeving vertaald zijn, is een dreigende dakloosheid geen reden voor de rechter om af te zien van de huisuitzetting. De volledige verantwoordelijkheid voor het vinden van huisvesting na een huisuitzetting wordt afgewenteld op de gezinnen zelf.

Omdat het vinden van nieuwe huisvesting zo goed als onmogelijk is, grijpen gezinnen in de praktijk vaak terug op hun eigen netwerk. Een oplossing die in veel gevallen noch duurzaam, noch veilig is, zeker wanneer het alleenstaande moeders met kinderen betreft. In de praktijk is voor hen het risico groot dat ze in potentieel gevaarlijke afhankelijke relaties blijven of komen. De zorg over mogelijk verlies van kinderen vergroot dit risico nog meer. Als de gemeente bijspringt dan is dit meestal in de vorm van toegang tot opvang of een tijdelijk alternatief (hotelkamer of vakantiewoning). Deze oplossingen zijn niet alleen tijdelijk en mogelijk schadelijk, met name voor kinderen, het zijn ook allemaal leefsituaties die onder de definitie van feitelijke dakloosheid vallen.

Overheden doen te weinig om te voorkomen dat gezinnen (feitelijk) dakloos raken na een huisuitzetting. Zij wijzen hierbij dikwijls op de *schuld* en *verantwoordelijkheid* van de ouders, maar vergeten daarbij hun eigen verantwoordelijkheid. Overheden moeten zich realiseren dat zij een zorgplicht hebben voor haar burgers en de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat gezinnen in kwetsbare situaties niet buiten de boot vallen. Ook hebben zij de verantwoordelijkheid ouders te hulp te schieten als zij niet zelf voor een veilige ontwikkeling voor hun kinderen kunnen zorgen. Daarom vinden de ombudsmannen dat de gemeenten verplicht moeten worden fatsoenlijke accommodatie te regelen voor gezinnen die uit huis worden gezet. Hiervoor is het noodzakelijk dat gemeenten (nog) meer preventief optreden tegen dakloosheid. Het Nationaal Actieplan Dakloosheid en de ambities op preventie is een mooie aanzet maar is wat de ombudsmannen betreft nog te vrijblijvend en te weinig concreet.

Ad c. De wijze waarop gezinnen bejegend worden tijdens het huisuitzettingsproces toont aan dat verplichting tot betekenisvolle consultatie in de praktijk niet plaatsvindt.
Betekenisvolle consultatie is cruciaal omdat hiermee de autonomie en zelfbeschikking van gezinnen worden beschermd zodat zij vanuit een autonome positie een keuze kunnen maken en/of accepteren. Consultatie van kinderen betekent dat er rekening gehouden wordt met hun ontwikkeling bij elk besluit dat in het proces van de huisuitzetting genomen wordt. Van de andere betrokkenen vraagt het expertise en inspanningen, en de juiste grondhouding, om ervoor te zorgen dat er betekenisvolle consultatie is met gezinnen die uit hun huis dreigen te worden gezet.

Consultatie van kinderen in het huisuitzettingsproces vindt op geen enkele manier plaats. Hiermee wordt hun ontwikkelbelang genegeerd en is het risico dat er besluiten worden genomen die schadelijk zijn voor hun ontwikkeling groter. Bij consultatie van volwassenen is er sprake van een scheve machtsverhouding tussen verhuurders en overheid (en deurwaarders) aan de ene kant en het gezin aan de andere kant. Wanneer een gezin uit huis dreigt te worden gezet heeft het op verschillende leefgebieden uitdagingen. De ombudsmannen signaleren dat overheden en andere betrokkenen hier weinig oog voor hebben. Niet in de communicatie met - en daarmee ook niet in de consultatie van – deze gezinnen. Hierbij valt op dat de intentie om rekening te houden met de stressfactoren wederom het grootst is bij huisuitzettingen vanwege betaalachterstanden en steeds meer afneemt wanneer er sprake is van overlast. Bij de toepassing van de Wet Damocles is betekenisvolle consultatie nauwelijks aan de orde. Uiteraard spelen belangen van omwonenden, en hun rechten, als ook eigen verantwoordelijkheid voor de ontstane situatie een belangrijke rol. Tegelijkertijd zouden deze redenen niet bepalend mogen zijn voor de bescherming van mensen- en kinderrechtenrechten in een huisuitzettingsproces. *Hoe* betekenisvolle consultatie eruit moet zien, staat nergens beschreven en is voor een groot deel maatwerk. Er moet immers rekening gehouden worden met de belemmeringen die mensen ervaren om volwaardig in zo'n proces deel te nemen.

De ombudsmannen benadrukken het belang van een concrete invulling van betekenisvolle consultatie in het proces van huisuitzettingen. Dit zou niet afhankelijk moeten zijn van individuen. Mensen willen altijd tijdig en juist worden geïnformeerd. Ook willen zij kunnen begrijpen waarom een besluit wordt genomen, een eerlijke afweging ervaren en weten welke gevolgen een besluit voor hen heeft. Alleen dán kunnen zij in waardigheid, en op autonome wijze keuzes maken bij een (dreigende) huisuitzetting en het welzijn en ontwikkelbelang van hun kinderen beschermen. Daarom moeten overheden concrete richtlijnen op het gebied van betekenisvolle consultatie voor volwassenen en kinderen opstellen die gelden voor alle gemeenten en andere partners, zoals woningcorporaties. Op die manier wordt concreet hoe betekenisvolle consultatie eruit kan zien, zodat aantoonbaar recht wordt gedaan aan autonomie en zelfbeschikking van ouders en kinderen. Die informatie moet ook begrijpelijk zijn voor kinderen.

Ad d. Gezinnen in kwetsbare situaties genieten onvoldoende rechtsbescherming.
In het hele proces van huisuitzettingen, tot en met de rechter, staat een gezin in principe alleen tegenover een machtig apparaat van overheid en verhuurder. Mensen die hun huis (dreigen te) worden uitgezet weten soms niet waar te beginnen en dreigen aan alle kanten vast te lopen als zij een beroep doen op de overheid. Zij missen vaak (praktische) informatie over hun rechten en plichten. Vaak is onduidelijk wat er op hen afkomt, bij wie ze kunnen aankloppen en welke acties genomen moeten worden om verdere escalatie te voorkomen. Voor gezinnen in dit soort situaties is het belangrijk dat zij bij de overheid hun verhaal kwijt kunnen, serieus worden genomen en dat samen naar een passende oplossing wordt gezocht. Hierbij is de hulp van onafhankelijke ondersteuning (of belangenbehartiging), van grote betekenis. Ook een gestandaardiseerd informatiepakket, ontwikkeld voor gezinnen die te maken hebben met een (dreigende) huisuitzetting, kan hierbij helpend zijn. Daarbij kan worden gedacht aan een verplichte vorm van procesvertegenwoordiging.

De ombudsmannen zien namelijk dat veel gezinnen een gerechtelijke procedure niet afwachten en hun huis op voorhand ‘vrijwillig’ verlaten. Zij verschijnen niet op de zitting. Hierdoor neemt de rechter een beslissing op basis van de aangeleverde informatie door de verhuurder en beslist doorgaans in het voordeel van die verhuurder. De verhuurder op zijn of haar beurt is niet verplicht te melden wie er getroffen gaan worden door de huisuitzetting. Zo kan het gebeuren dat een rechter besluit tot ontbinding van een huurovereenkomst zonder dat hij of zij weet dat hier ook kinderen bij betrokken zijn.

Met instemming constateren de ombudsmannen dat de aanwezigheid van kinderen in een gezin in zijn algemeenheid leidt tot meer inspanningen van gemeenten, corporaties en (andere) hulpverleners om een huisuitzetting te voorkomen. Maar zij constateren ook dat kinderen, paradoxaal genoeg, in de verschillende fases van het huisuitzettingsproces *niet* worden gezien, gehoord, geïnformeerd én gekend. En dat is op zijn minst opmerkelijk te noemen. Kennelijk worden kinderen niet beschouwd als volwaardig rechthebbenden in het huisuitzettingsproces. Belangen van kinderen worden hierdoor niet meegenomen in de besluitvorming. Kinderen en hun rechten spelen amper een rol. Een recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam vormt hierop een uitzondering. In deze uitspraak leidde toepassing van art. 3 IVRK tot afwijzing van de ontbinding van de huurovereenkomst. Dit biedt hoop dat de positie van kinderen op het gebied van rechtsbescherming in de toekomst verbetert.

5.3 Cijfers ontbreken

Informatie over (aantallen) mensen die (jaarlijks) geconfronteerd worden met een huisuitzetting ontbreken nagenoeg. Hierdoor is onvoldoende zichtbaar op welke wijze mensen door een huisuitzetting worden getroffen, wie deze mensen zijn, of er kansen en mogelijkheden worden benut om een huisuitzetting te voorkomen, én wat er met hen gebeurt als zij hun huis zijn uitgezet. Ook zijn geen data bekend over gezinnen die te maken krijgen met een dreigende huisuitzetting en een eventuele huisuitzetting niet afwachten (de "Noorderzonners"). Deze data zijn echter wel van belang om passend beleid te maken. Het is daarnaast noodzakelijk om na te gaan of bepaalde gezinnen onevenredig worden getroffen door huisuitzettingen.

5.4 Aanbevelingen

De ombudsmannen doen de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de volgende aanbevelingen:

- Voer een mensen- en kinderrechtentoets uit voor nieuw beleid en wetgeving en kijk daarbij naar de impact van beleid en wetgeving op sociale grondrechten. Betrek hierbij actief mensen met ervaringskennis en belangenbehartigers.
- Hef belemmeringen zo snel mogelijk op waarvan de uitvoeringspraktijk zegt dat die een integrale aanpak in de weg staan.
- Verplicht gemeenten fatsoenlijke alternatieve accommodatie te regelen voor gezinnen die uit hun huis worden gezet.
- Zorg voor beleid op het gebied van betekenisvolle consultatie dat geldt voor gemeenten en woningcorporaties. Maak concreet hoe betekenisvolle consultatie eruit dient te zien. Hieronder valt onder meer het verstrekken van begrijpelijke informatie, óók voor kinderen.
- Verzamel en monitor betrouwbare data over huisuitzettingen en breng in kaart waar gezinnen naar toe gaan als zij hun huis onvrijwillig verlaten.

De ombudsmannen doen het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van gemeenten de volgende aanbevelingen:

- Neem verplichtingen uit het mensen- en kinderrechtenkader als richtlijn voor huisuitzettingsprocessen.[78]
- Treedt preventief op tegen dakloosheid. Zorg voor een fatsoenlijke woonvoorziening voor gezinnen die uit hun huis worden gezet.
- Zet de tijdelijke sluiting van een woning op basis van de Wet Damocles in als laatste remedie.

De ombudsmannen bevelen de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Colleges van B&W gezamenlijk aan:

- Zorg voor een informatiepakket voor gezinnen die te maken krijgen met een (mogelijke) huisuitzetting. Deze informatie moet laagdrempelig en begrijpelijk zijn, óók voor kinderen.
- Regel rechtsbijstand en onafhankelijke ondersteuning voor gezinnen waarbij een huisuitzettingsprocedure wordt begonnen.
- Stel in alle stappen van een huisuitzettingsproces de belangen van kinderen op grond van artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag en General Comment 14 van het Kinderrechtencomité voorop. Gebruik hiervoor de handreiking 'Het beste besluit voor kinderen bij huisvestingsproblemen'.[79]

Tot slot geven de ombudsmannen de rechtspraak in overweging om bij elke vordering tot ontbinding van een huurovereenkomst na te gaan of er kinderen zijn betrokken in de voorliggende zaak.

78 Kinderombudsman (2020). Ongehoord! De onzichtbaarheid van kinderen bij huisvestingsproblemen, rapportnummer KOM 010/2020.

79 Zie bijlage 2.

BIJLAGE 1: Schematisch overzicht van mensenrechtelijke- en kinderrechtelijke verplichtingen

Fase	Mensenrechten	Kinderrechten
Voorafgaand aan de huis-uitzetting	Alle mogelijke alternatieven zijn bekeken in consultatie met de bewoners	Kinderen moeten betrokken worden bij consultatieprocessen. Ze moeten gehoord worden. Het belang van het kind staat voorop.
	Juridische remedies en procedures moeten openstaan voor een ieder die geraakt wordt door een huisuitzettingsbevel	
Tijdens de huisuitzetting	Er is sprake van 'betekenisvolle' consultatie met de getroffenen.	Kinderen moeten betrokken worden bij consultatieprocessen. Zo moeten zij in elk geval gehoord worden. Het belang van het kind weegt extra mee in alternatieven voor huisuitzetting.
	Informatie: Mensen worden op tijd geïnformeerd over de datum van de huisuitzetting. Informatie over de huisuitzetting wordt op tijd en in begrijpelijke taal gegeven. Er is ook informatie over het 'waarom'.	Het besluit tot huisuitzetting moet in begrijpelijke taal worden uitgelegd aan kinderen, inclusief informatie over waar ze naartoe kunnen gaan als ze het er niet mee eens zijn.
	Procedurele regels: Overheidsvertegenwoordigers (of hun vertegenwoordigers) zijn aanwezig bij de huisuitzetting. De mensen die de huisuitzetting doen zijn duidelijk identificeerbaar en hebben legitimatie bij zich. Huisuitzettingen mogen niet plaatsvinden in de nacht en/of bij slecht weer (bijvoorbeeld veel regen of kou).	

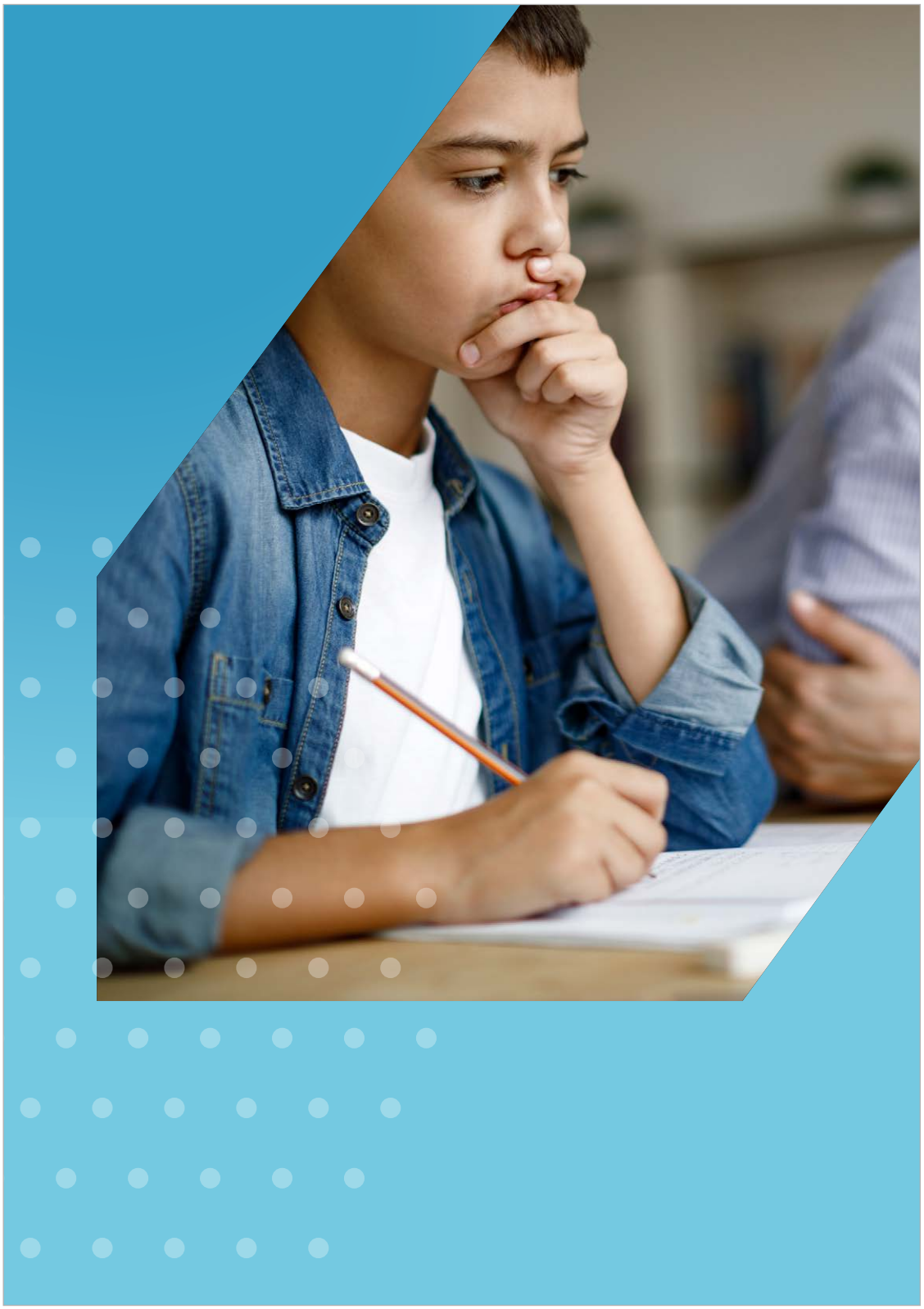
Fase	Mensenrechten	Kinderrechten
Tijdens de huisuitzetting	Toegang tot recht: Er zijn mogelijkheden om bezwaar aan te tekenen of anderszins (juridische) actie te ondernemen. Deze mogelijkheid moet open zijn, maar ook begrijpelijk worden gecommuniceerd. Er is mogelijkheid tot rechtsbijstand voor mensen die geen advocaat kunnen inhuren. Individuen hebben recht op adequate compensatie voor eigendommen die beschadigd worden.	
Na de huisuitzetting	Impact huisuitzetting: Een huisuitzetting mag niet leiden tot dakloosheid. Of tot het schenden van andere mensenrechten; Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor een alternatief dat voldoet aan de standaarden van behoorlijke huisvesting. *N.B.:* *Alternatieve accommodatie moet voorhanden zijn alvorens iemand daadwerkelijk uit huis wordt gezet.*	Verbod op het scheiden van ouders en hun kinderen vanwege huisvestingsproblematiek.

BIJLAGE 2: Handreiking het beste besluit voor het kind bij huisvestingsproblemen

kinderombudsman
het beste besluit:
geef kinderen invloed



Het beste besluit voor het kind bij huisvestings-problemen





Inhoudsopgave

Introductie en uitleg **4**

Stappenplan voor kinderen bij huisvestingsproblemen **6**

De vier stappen toegepast **8**

Introductie en uitleg

Ieder kind heeft recht op passende huisvesting. Hoewel ouders primair verantwoordelijk zijn om hiervoor te zorgen, moet de overheid hen daarbij helpen als zij hier niet in slagen. Zodra gezinnen met kinderen bij de overheid aankloppen vanwege huisvestingsproblemen, is de reflex om zo snel mogelijk te zorgen voor een dak boven het hoofd van deze kinderen. Dat lijkt terecht, want een dak boven je hoofd is een eerste vereiste. Maar andere zaken die invloed hebben op het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van betrokken kinderen worden niet onderzocht. En hierdoor dus ook niet meegenomen in een dergelijk besluit. Gevolg is dat er met de beste bedoelingen besluiten genomen worden, die negatieve effecten (kunnen) hebben op het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van kinderen met huisvestingsproblemen. In sommige gevallen worden de problemen zelfs verergerd. Zo horen wij dat ouders en kinderen soms gescheiden van elkaar worden opgevangen als er geen plaats is in de daklozenopvang, of dat een vraag om urgentie wordt afgewezen zonder dat er rekening is gehouden met de situatie waarin de betrokken kinderen verkeren.

Het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité – dat toezicht houdt op de naleving van het Kinderrechtenverdrag – geven duidelijke richtlijnen over hoe je in besluiten over huisvestingsproblemen van gezinnen rekening moet houden met de belangen van kinderen.

In dit document legt de Kinderombudsman uit hoe dit soort besluiten in vier stappen genomen moeten worden.

Een goed onderbouwd besluit vraagt volgens het Kinderrechtencomité om een kindvriendelijk, volledig onderzoek. En daarnaast om een zorgvuldige afweging tussen wat het beste is voor een kind en welke andere belangen meespelen.

- Dit geldt voor besluiten die gaan overeen groep kinderen, zoals wetten, beleid en regelingen van het Rijk over huisvesting.
- Dit geldt voor besluiten van rechterlijke instanties.
- Dit geldt voor besluiten over hoe een gemeente omgaat met de verdeling van (schaarse) woningen.
- En dit geldt ook voor besluiten in individuele zaken.

Deze verplichting geldt dus ten aanzien van alle besluiten, waarbij individuele of groepen kinderen betrokken zijn, die worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten en wetgevende lichamen.



5

Stappenplan voor kinderen bij huisvestings-problemen

Een besluit over huisvestingsproblemen waarbij kinderrechten voorop staan, neem je in vier stappen.

1. In stap 1 onderzoek je wat het beste is voor het kind of kinderen met huisvestingsproblemen. Je onderzoekt eerst wat het ideale besluit zou zijn als je alleen maar rekening hoeft te houden met het belang van het kind of van de betrokken kinderen.

2. In stap 2 breng je de andere belangen in kaart, zoals de belangen van andere woningzoekenden, organisaties of gemeentes en de risico's die bij het te nemen besluit meespelen.

'Het belang van het kind of van de kinderen moet voorop worden gesteld'

3. In stap 3 weeg je de belangen van het individuele kind of kinderen af tegen de andere belangen en risico's. Hierbij moet het belang van het kind of van de kinderen voorop worden gesteld.

4. In stap 4 leg je het besluit heel goed uit aan het kind of de kinderen, en bespreek je met het kind of de kinderen wat ertegen gedaan kan worden als hij of zij het niet met het besluit eens is.

Verderop hebben wij deze stappen en de daaraan gekoppelde zeven elementen toegepast op het vraagstuk hoe besluiten genomen moeten worden over huisvestingsproblemen waar kinderen bij betrokken zijn, zoals het Kinderrechtencomité dit voorschrijft.



De vier stappen toegepast



STAP 1 Onderzoek het belang van het kind aan de hand van zeven elementen die corresponderen met rechten uit het IVRK

Opmerking vooraf:
Onderstaande zeven elementen gelden voor zowel individuele als groepen kinderen. Waar we het hieronder alleen hebben over 'het kind' kan ook 'de groep kinderen' gelezen worden.

1. De mening van het kind

- Elk kind heeft het recht zijn of haar mening te geven over de situatie waarin hij of zij zich bevindt. Op deze manier krijgt het kind een gevoel van regie over zijn of haar situatie.

- Dit element vereist dat je in gesprek gaat met het kind over mogelijke oplossingen van het probleem. Wat wil het kind zelf? Welke oplossing ziet het kind als het meest ideaal?

- Voor hulp bij gespreksonderwerpen, zie de jongerenversie uit de toolkit 'het beste besluit voor het kind' op www.kinderombudsman.nl.

2. Behoud van gezinsomgeving en belangrijke contacten (artikel 9 IVRK)

- Bij dit element beoordeel je bij welk besluit de gezinssamenstelling onveranderd blijft en vermijd je zoveel mogelijk besluiten die ervoor zorgen dat ouders en kinderen apart van elkaar opgevangen worden.

- Het is zeer schadelijk voor het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van een kind om gescheiden te worden van zijn of haar ouders. Om die reden staat er in het Kinderrechtenverdrag dat kinderen niet tegen hun wil gescheiden mogen worden van hun ouders tenzij de relatie tussen kind en ouders onveilig is.

- Een kind mag ook niet van zijn of haar broertjes en zusjes gescheiden worden.

- Daarnaast is het voor het welzijn en het ontwikkelings-belang van het kind belangrijk dat een kind contact kan hebben met andere volwassenen die belangrijk voor hem of haar zijn en bij wie hij of zij zich vertrouwd voelt zoals opa's, oma's, ooms en tantes. Ook hier moet rekening mee gehouden worden in het te nemen besluit.

‘Elk kind heeft het recht zijn of haar mening te geven over de situatie waarin hij of zij zich bevindt.’



09



3. Identiteit van het kind (artikel 8 IVRK)

- Bij dit element beoordeel je bij welk besluit de identiteit van het kind het best wordt gewaarborgd.

- Bijvoorbeeld: welke leeftijd heeft het kind en welk besluit past het beste bij deze leeftijdsfase? Welke godsdienst heeft het kind en bij welk besluit kan een kind hier zoveel mogelijk uiting aan geven?

4. Zorg, bescherming en veiligheid (artikel 19 IVRK)

- Ieder kind heeft recht op veiligheid. Dit gaat niet alleen over bescherming tegen geweld maar ook over een gevoel van basisveiligheid waarin een kind voldoende rust, stabiliteit en structuur in zijn of haar leven heeft.

- Bij dit element beoordeel je welk besluit het kind de meeste veiligheid en bescherming biedt.

- Indien het besluit ziet op de vraag in welke opvang het geplaatst moet worden, zul je er rekening mee moeten houden of de opvang veilig is? Wonen er bijvoorbeeld andere mensen die het voor het kind mogelijk onveilig maken? Zoals volwassenen met (mentale) problemen of moeilijk gedrag?

- Is de buurt en/of het vervangend huis veilig en adequaat? Is er gas/water/licht/elektriciteit, zijn er schimmels of andere schadelijke elementen voor de gezondheid in het huis, is het bouwtechnisch veilig, etc.? Zijn er veiligheidsrisico's in de buurt?



11

5. Kwetsbaarheid

- Bij dit element beoordeel je of bij het te nemen besluit zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de kwetsbare positie van het kind. Heeft het kind bijvoorbeeld een fysieke of mentale beperking? Heeft het kind een trauma of heeft het te maken (gehad) met huiselijk geweld?

- Bijvoorbeeld; het kind zit in een rolstoel en kwam uit een aangepast huis. Bij welk besluit wordt de mobiliteit van het kind het meest gewaarborgd?

- Bijvoorbeeld het kind heeft autisme en kan slecht tegen veranderingen en de huisvesting is tijdelijk en onrustig. Bij welk besluit krijgt dit kind wel de rust en stabiliteit?

6. Recht op gezondheid en zorg (artikel 24 IVRK)

- Bij dit element beoordeel je wat het effect zal zijn van het te nemen besluit op de mentale of fysieke gezondheid van het kind.

- Is het kind qua mentale of fysieke gezondheid kwetsbaar en krijgt het kind hier hulp voor? Dan dient er rekening mee gehouden te worden dat het kind deze hulp ook krijgt in de nieuwe situatie.

7. Recht op onderwijs (artikel 28 IVRK)

- Bij dit element beoordeel je bij welk besluit er rekening gehouden wordt met de continuïteit in onderwijs van het kind. Het is belangrijk voor een kind om zonder onderbreking te kunnen werken aan alle aspecten van z'n ontwikkeling. Zowel cognitief als ook sociaal-emotioneel en fysiek.

- Daarnaast beoordeel je bij dit element bij welk besluit een kind zoveel mogelijk in zijn of haar vertrouwde omgeving onderwijs kan blijven volgen. Dit is belangrijk omdat met het wegvallen van de veiligheid van een huis, de school zekerheid en vertrouwen biedt.

12



Tot slot zal er gekeken moeten worden of er in individuele gevallen nog meer feiten en omstandigheden en/of andere rechten van het kind in het geding zijn, die belangrijk zijn voor de kinderen en waar rekening mee gehouden moet worden

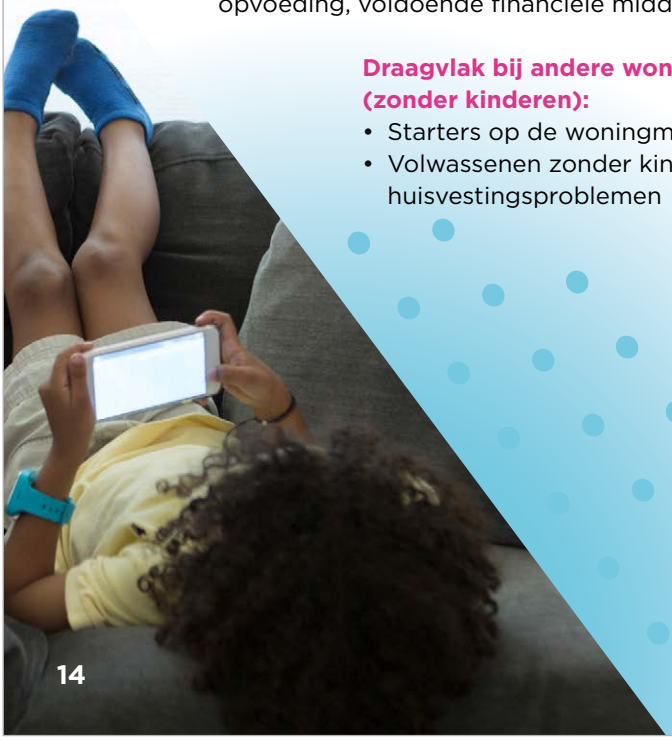
13

STAP 2 Inventariseer de overige belangen

Bij deze stap bepaal je alle andere belangen die meespelen bij het nemen van het besluit. Belangen die bij het besluit over de oplossing van het huisvestingsprobleem een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld:

Belangen van de (landelijke en gemeentelijke) instanties:
- Handhaven van openbare orde
- Financieel (huuropbrengsten, kosten bijbehorende zorg en/of begeleiding)
- Verdeling schaarse betaalbare woningen
- Druk op opvanglocaties controleren

Belang van ouder(s):
- Wens om omgang/contact te hebben met hun kind(eren)
- Belang om zo goed mogelijk voor hun kinderen te kunnen zorgen (ruimte in het hoofd en fysieke ruimte voor opvoeding, voldoende financiële middelen etc.)



Draagvlak bij andere woningzoekenden (zonder kinderen):
- Starters op de woningmarkt
- Volwassenen zonder kinderen met huisvestingsproblemen

14



STAP 3 Maak een belangenafweging waarin het belang van het kind voorop staat

De belangen van het individuele kind of de betrokken kinderen om een oplossing voor het huisvestingsprobleem te krijgen, die zo goed mogelijk is voor het welzijn en het ontwikkelingsperspectief van het kind, worden afgewogen tegen de andere belangen die in kaart zijn gebracht in stap 2.



STAP 4 Verplichting om het besluit uit te leggen

Bij de uitleg van het besluit hoe het huisvestingsprobleem opgelost wordt, wordt goed uitgelegd hoe het belang van het kind of de betrokken kinderen op een zo goed mogelijke ontwikkeling is meegenomen in het besluit. Daarnaast wordt uitgelegd of er tegen het besluit in bezwaar/ beroep kan worden gegaan. En zo ja, waar en hoe.

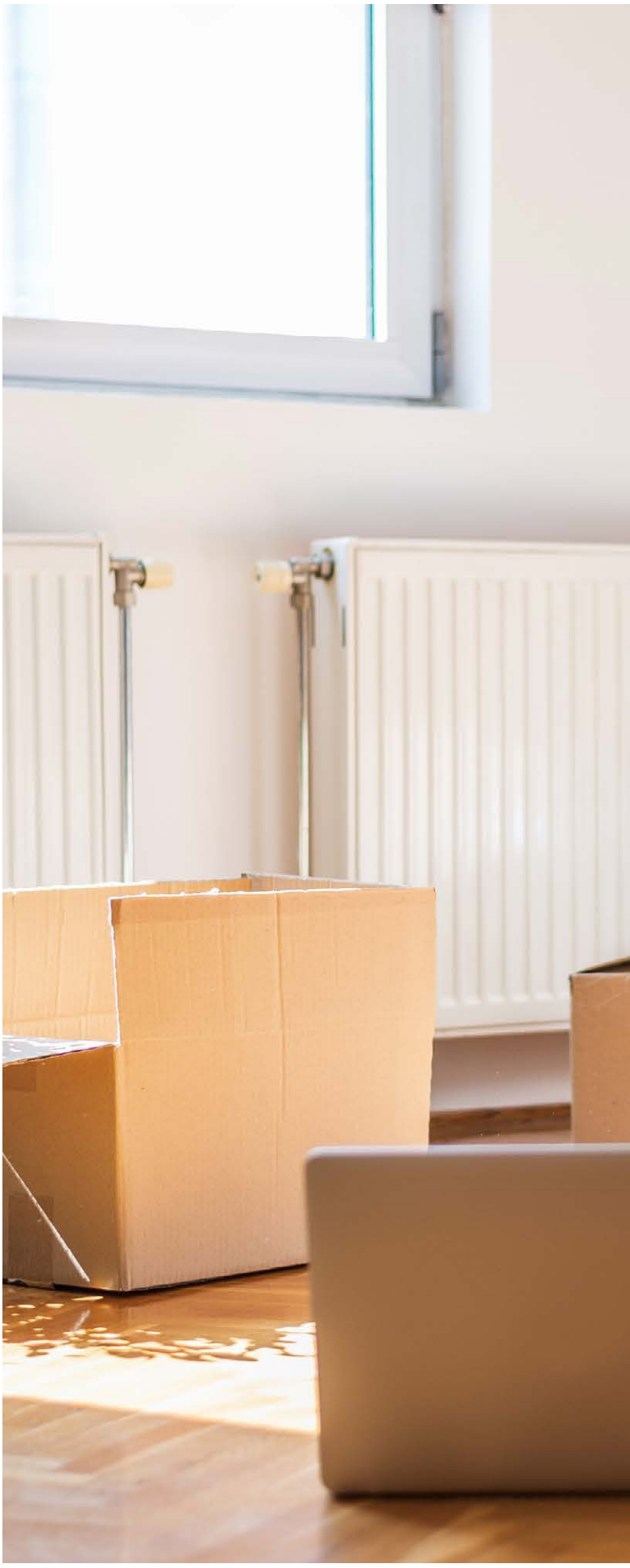
‘Een gevoel van basisveiligheid waarin een kind voldoende rust, stabiliteit en structuur in zijn of haar leven heeft.’



Kinderombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

0800 87 54 32
maandag t/m vrijdag
van 12.00 tot 17.00 uur

ombudswerk@kinderombudsman.nl
www.kinderombudsman.nl



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Dit rapport is een uitgave van
de Nationale ombudsman en
de Kinderombudsman.

Nieuwsbericht

dinsdag 24 januari 2023

Wanneer de overheid niet thuis geeft

Mensen- en kinderrechten van gezinnen onvoldoende beschermd bij huisuitzettingen

Wanneer gezinnen gedwongen uit huis worden gezet, voldoet de overheid niet altijd aan haar mensenrechtelijke en kinderrechtelijke verplichtingen. Hierdoor worden de waardigheid, welzijn en ontwikkeling van volwassen en kinderen geschaad. Dit constateren de Nationale ombudsman en Kinderombudsman na een gezamenlijk onderzoek. Zij hebben hun bevindingen gepubliceerd en per brief gedeeld met Minister De Jonge voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en gemeenten in Nederland. Ook doen zij aanbevelingen om de situatie te verbeteren.

Met regelmaat ontvangen de ombudsmannen klachten en signalen van ouders, kinderen en betrokken professionals over huisuitzettingen van gezinnen. Zij zijn daarom vorig jaar een onderzoek gestart naar de verplichtingen van de overheid en de knelpunten die gezinnen hierbij ervaren in de praktijk.

Dakloos ondanks verbod
Het recht op behoorlijke huisvesting is een fundamenteel mensenrecht. Toch kunnen gezinnen uiteindelijk uit huis worden gezet vanwege huurachterstand, overlast of (drugs)criminaliteit. Als dit gebeurt, moet er wel aan mensen- en kinderrechtelijke verplichten worden voldaan. Zo is het verboden dat gezinnen dakloos worden door een huisuitzetting. Ook moeten het welzijn en de ontwikkeling van kinderen tijdens het proces beschermd worden. De overheid heeft de plicht om ervoor te zorgen dat er aan deze rechten voldaan wordt. Toch concluderen de ombudsmannen dat dit niet altijd gebeurt. Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: "Ik zie dat er mensen dakloos dreigen te raken nadat ze hun huis uit zijn gezet en zelf verantwoordelijk worden geacht om nieuwe huisvesting te vinden. Als er wel hulp komt van gemeenten, belanden gezinnen vaak langdurig in allerlei tijdelijke woonoplossingen. Dan wordt hun leven overleven en kunnen zij niet aan hun toekomst werken. Deze mensen ervaren enorm veel stress en zijn dan feitelijk dakloos. De overheid realiseert zich dit onvoldoende en voldoet daarmee niet aan haar zorgplicht."

Verplichtingen onvoldoende verankerd in regelgeving
De ombudsmannen concluderen dat rechten en verplichtingen uit internationale verdragen onvoldoende verankerd zijn in regelgeving en beleid. Er is nog te veel afhankelijk van lokale kennis, keuzes in beleid en de inzet van individuele gemeenteambtenaren en hulpverleners. De ombudsmannen noemen dit onwenselijk en wijzen erop dat deze vrijblijvendheid kan leiden tot willekeur, ongelijkheid en uitsluiting. Volgens Kinderombudsvrouw Margrite Kalverboer zijn kinderen bij huisuitzettingen onzichtbaar. Kalverboer: "Er wordt nooit met kinderen gepraat, ze krijgen geen ondersteuning en ze worden niet voorbereid op wat de toekomst gaat brengen. Juist voor kinderen is de impact van huisuitzettingen enorm. We weten hoe belangrijk het is voor kinderen om in een stabiele en veilige omgeving op te groeien. Zij zouden dus extra goed beschermd moeten worden."

Extra stappen op goede weg
De ombudsmannen zien ook dat er al wel stappen in de goede richting worden gezet. In de afgelopen jaren is ingezet op vroegsignalering van betaalachterstanden waardoor huisuitzettingen kunnen worden voorkomen. Tijdens de coronacrisis was er een huisuitzettingsverbod. Reinier van Zutphen: "Vroegsignalering helpt, maar is slechts een deel van de puzzel. De Kinderombudsman en ik roepen Minister De Jonge voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dan ook op om extra stappen te zetten. Er moet op basis van een mensen- en kinderrechtentoets nieuw beleid en wetgeving komen waarbij de impact op sociale grondrechten centraal staat. Dit zal onder andere moeten leiden tot de verplichting van gemeenten om te zorgen voor behoorlijke alternatieve huisvesting en tot beleid voor gemeenten en woningcorporaties dat voorschrijft hoe je ouders en kinderen goed betrekt en informeert rondom en tijdens een huisuitzetting. Huisuitzettingen zullen altijd een nare ervaring zijn, maar de overheid speelt een cruciale rol bij het borgen van de toekomst van deze gezinnen."

Noot voor de redactie
Neem voor meer informatie contact op met:

Nationale ombudsman: Bram Inklaar 06- 21 94 77 98

B.inklaar@nationaleombudsman.nl

en Kinderombudsman: Carla van Lomwel 06- 52 59 53 07

Carla.vanLomwel@kinderombudsman.nl

Kijk voor meer nieuws, rapporten en achtergrondinformatie op www.nationaleombudsman.nl.
