



Duurzame oplossingen voor dakloze gezinnen

Een onderzoek in samenwerking met
Stichting Kinderpostzegels



Hart voor Kinderrechten



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Aanleiding	4
2. Resultaten vragenlijst.....	4
3. Interviews.....	6
4. Expertmeetings.....	7
5. Conclusies en aanbevelingen	9
6. Juridisch kader.....	13
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	15

SAMENVATTING

Defence for Children is in 2020 gestart met het project 'Dakloze kinderrechten'. Het project richt zich op de uitwisseling van kennis, knelpunten en mogelijke oplossingen met betrekking tot gezinnen met kinderen die dakloos (dreigen te) raken in Nederland. Deze verkorte weergave van het onderzoek bevat van de uitkomsten van een binnen dit project uitgevoerd onderzoek. Na het beschrijven van de aanleiding voor het onderzoek wordt ingegaan op de resultaten van een onder stakeholders uitgezette vragenlijst, van de interviews met gezinnen en van de expertmeetings met gemeenten. Op grond daarvan komt Defence for Children tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze publicatie heeft enerzijds ten doel om meer inzicht in en informatie over de problematiek van gezinnen met kinderen in een (dreigende) situatie van dakloosheid te verschaffen en anderzijds om verandering teweeg te brengen. Het project is mede mogelijk gemaakt door de Stichting Kinderpostzegels Nederland.



Contact

Defence for Children

mr. Eva Huls

www.defenceforchildren.nl

T 071 561 0980

e.huls@defenceforchildren.nl

1. AANLEIDING

Op de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children is het aantal hulpvragen over de rechten van gezinnen met minderjarige kinderen die dakloos (dreigen te) raken behoorlijk toegenomen. Het aantal ging van 24 zaken in 2018 naar 59 zaken in 2020. In het eerste kwartaal van 2021 hebben zich al 12 gezinnen gemeld. Defence for Children merkt dat gemeenten worstelen met het toelaten van gezinnen tot de maatschappelijke opvang. Gemeenten bestempelen gezinnen vaak als zelfredzaam, en zelfredzamen komen volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) niet in aanmerking voor maatschappelijke opvang. De bestuursrechter stelde diverse gemeenten op dit punt in het gelijk, maar rechterlijke uitspraken lossen de (naderende) dakloosheid van gezinnen met kinderen niet op. Als zij niet in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang, ontstaat er vaak een heel penibele en onzekere situatie, hetgeen zeer onwenselijk is voor de ontwikkeling van de betrokken kinderen. Daarnaast ontvangt Defence for Children signalen dat sommige gemeenten dreigen met uithuisplaatsing van kinderen bij dreigende dakloosheid. Ook dat is enorm zorgelijk. Daarom is Defence for Children gestart met dit project.

Publicatie 'Kinderrechten op straat.'

In 2018 luidde één van de aanbevelingen aan gemeenten in de publicatie 'Kinderrechten op straat' ervoor te zorgen dat alle professionals die vanuit de gemeente te maken hebben met dakloze gezinnen, kennis hebben van kinderrechten en de geldende wet- en regelgeving op het gebied van armoede en dakloosheid. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat zij weten dat armoede nooit de enige reden mag zijn om kinderen van hun ouders te scheiden en dat hier ook niet mee mag worden bedreigd. Professionals moeten hierover worden geïnformeerd, bijvoorbeeld via een kinderrechtentraining en door het verstrekken van informatiemateriaal.

2. RESULTATEN VRAGENLIJST

Voorafgaand aan de expertmeetings met gemeenten is een vragenlijst uitgezet onder stakeholders. Daarin is onder meer naar redenen van dakloosheid, knelpunten bij (dreigende) dakloosheid, uitgangspunten bij beleid en mogelijke oplossingsrichtingen gevraagd.

De vragenlijst is door 42 respondenten ingevuld. Het betreft medewerkers van gemeenten, van de (toegang tot) maatschappelijke opvang en van partijen binnen de jeugdzorg zoals Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming). Daarnaast hebben ook overige betrokkenen gereageerd, afkomstig uit de advocatuur, van Valente, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een (gemeentelijke) Kinderombudsman.

Typen gezinnen

Volgens de stakeholders gaat het bij (dreigende) dakloosheid met name om de volgende drie typen gezinnen die allemaal als 'economisch daklozen' kunnen worden aangeduid:

1. Gezinnen met kinderen die om economische redenen dakloos raken, vanwege een life event, zoals een (echt)scheiding, of vanwege werkloosheid.
2. Gezinnen met kinderen die vanuit het Caribisch deel van het Koninkrijk naar Nederland komen, hier geen duurzame huisvesting hebben en financieel niet bij machte zijn die (alsnog) te regelen.
3. Gezinnen met kinderen die na een (al dan niet tijdelijk) verblijf in het buitenland terugkeren naar Nederland. Het gezin (of leden ervan) heeft weliswaar de Nederlandse nationaliteit, maar geen duurzame huisvesting in Nederland. Zij worden ook wel remigrantengezinnen genoemd. Ook zij kunnen om economische redenen geen duurzame huisvesting bemachtigen.

Medewerkers van de (toegang tot de) gemeentelijke opvang en van partijen binnen de jeugdzorg noemen ook huisuitzettingen en persoonlijke omstandigheden, zoals multiproblematiek, psychische problematiek en een licht verstandelijke beperking als mogelijke redenen voor dakloosheid. Gezinnen waarbij sprake is van persoonlijke problematiek komen in het algemeen eerder in aanmerking voor opvang dan de hiervoor genoemde typen gezinnen. Het project besteedt derhalve meer aandacht aan de groep 'economisch dakloze' gezinnen met kinderen.



Afbeelding 1: Geografische analyse vragenlijst

Geografische analyse

Geografisch geeft de analyse van de ingevulde vragenlijsten het volgende beeld van de dakloosheidsproblematiek (zie afbeelding 1). De vragenlijst lijkt met name te zijn ingevuld door professionals werkzaam in relatief grotere gemeenten, voornamelijk uit de Randstad. Daarbij zijn de meeste gemeenten nabij een vliegveld gesitueerd.

Knelpunten vragenlijsten

De stakeholders ervaren verschillende knelpunten bij (dreigende) dakloosheid van gezinnen met kinderen. De grootste knelpunten zijn volgens hen (zie afbeelding 2):



Afbeelding 2: knelpunten

Woningnood

Volgens zowel medewerkers van de gemeenten, van de (toegang tot de) maatschappelijke opvang als de overige betrokkenen is het grootste knelpunt het gebrek aan geschikte en betaalbare (huur)woningen in Nederland. Er is een tekort aan sociale huurwoningen waardoor lange wachtlijsten ontstaan en in de private sector worden te hoge huurprijzen gevraagd. Om dit knelpunt op te lossen zijn er volgens hen meer (betaalbare) woningen nodig, maar is ook de samenwerking met krimpgemeenten van belang. Krimpgemeenten zijn gemeenten waarin het aantal inwoners daalt door lage geboortecijfers, naar de stad wegtrekkende jongeren of gezinnen en/of vergrijzing en sterfte van de achterblijvende burgers.

Geen wettelijk kader

Wat betreft gezinnen met kinderen wordt door de overige betrokkenen en Veilig Thuis aangevuld dat er een te streng beleid geldt voor het beoordelen van de zelfredzaamheid. Gezinnen krijgen al snel het predicaat zelfredzaam en komen daardoor vaak niet in aanmerking voor maatschappelijke opvang op grond van de Wmo 2015. Ook ontbreekt een (duidelijk) wettelijk kader voor het opvangen van dakloze gezinnen met kinderen.

Gemeenten benoemen dit knelpunt zelf niet.

Onvoldoende opvangplekken

Medewerkers van de (toegang tot de) maatschappelijke opvang en van partijen binnen de jeugdzorg beperken zich voornamelijk tot knelpunten die zij ervaren binnen de opvang. Volgens hen zijn er te weinig (tijdelijke) opvangplekken voor gezinnen met kinderen. De aangedragen oplossingen betreffen het voorzien in meer opvangplekken. Verder wordt genoemd dat de samenwerking tussen enerzijds gemeenten onderling en anderzijds tussen bestaande hulpverleningsorganisaties en woningbouwverenigingen moet worden verbeterd. Dit is volgens de respondenten nodig om meer integraal naar het dakloosheidsprobleem te kunnen kijken en meer in te kunnen zetten op preventie.

(R)emigratie

Het aantal naar Nederland komende of terugkerende Nederlandse gezinnen met kinderen wordt ook door verschillende groepen stakeholders als knelpunt genoemd. Volgens medewerkers van partijen in de jeugdzorg en van gemeenten gaat het hierbij om de verwachting van ouders dat ze in Nederland recht op opvang en huisvesting hebben, terwijl een wettelijke basis hiervoor ontbreekt en er bovendien onvoldoende opvangplekken zijn. Als oplossing wordt onder meer genoemd hierover in het land van herkomst preventief voorlichting te geven.

Jeugdzorg

Ook wordt volgens de stakeholders regelmatig jeugdzorg ingeschakeld als er sprake is van dakloosheid. Er wordt dan gedreigd de kinderen gescheiden van hun ouders onderdak te bieden. Eén stakeholder geeft aan dat het dakloosheidsprobleem geen probleem van jeugdzorg moet zijn. Er dient volgens overige betrokkenen meer aandacht te zijn voor mensen- en kinderrechten.

3. INTERVIEWS

Het afnemen van interviews met ouders die met hun gezin (dreigend) dakloos zijn of waren, was tevens een onderdeel van het onderzoek. De interviews zijn gehouden met vier gezinnen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn teruggekeerd en waarbij (een deel van) het gezin de Nederlandse nationaliteit heeft. De problemen die deze remigrerende gezinnen ervaren (zoals een gebrek aan mogelijkheden binnen het netwerk) worden ook bij de andere typen gezinnen (zie pagina 4) teruggezien.

Aankomst

De ouders zouden bij aankomst in Nederland in hun sociale netwerk verblijven om vanuit daar zelfstandige woonruimte en een baan te zoeken. Bij twee gezinnen bedacht het sociale netwerk zich bij aankomst van het gezin in Nederland, waardoor zij geen verblijfplek hadden. De andere gezinnen verbleven tijdelijk in hun sociale netwerk, maar dat raakte op een gegeven moment uitgeput, waardoor zij geen dak meer boven hun hoofd hadden.

Beslissing gemeenten

De vier gezinnen vroegen bij de gemeente waar zij verbleven maatschappelijke opvang aan. Eén gezin werd tijdelijk door de gemeente opgevangen. De overige drie gezinnen werd de toegang tot de maatschappelijke opvang geweigerd, onder meer omdat zij volgens de gemeente hun terugkeer onvoldoende hadden voorbereid. Het is deze gezinnen met behulp van een advocaat en via een gerechtelijke procedure gelukt om voor een korte periode toch opvang te verkrijgen.

Geen passende woonruimte

Alle vier de gezinnen kregen te horen dat zij de maatschappelijke opvang dienden te verlaten, terwijl er (nog) geen alternatieve en passende woonruimte beschikbaar was. Volgens de geïnterviewde ouders is er bij hen toen ook gedreigd met het weghalen van hun kinderen. Deze dreiging kwam vanuit de gemeente, de maatschappelijke opvang en partijen binnen de jeugdzorg.

Twee van de vier gezinnen hebben vervolgens zelfstandig woonruimte gevonden. Eén gezin verblijft bij een familielid. Daar wonen zij met nog twaalf andere personen in één woning. Van een eigen plek en privacy voor de kinderen is geen sprake. Een ander gezin verblijft wisselend in hotels en chalets, in verschillende gemeenten.

Oplossingsrichtingen

De ouders geven aan dat zij tijdelijk onderdak nodig hadden om vanuit daar te kunnen zoeken naar zelfstandige woonruimte. Dan hadden zij ook een briefadres kunnen opgeven bij instanties ten behoeve van het vinden van werk en een sociale huurwoning. Zij zeggen verder dat zij graag eerder geïnformeerd hadden willen worden, zoals over waar zij terecht konden voor hulp, over de toegang tot en de duur van de maatschappelijke opvang en de rechten van de kinderen. Drie gezinnen denken dat een poster of flyer met informatie over (i) de rechten van kinderen en (ii) wie zij kunnen benaderen in een situatie van (dreigende) dakloosheid behulpzaam was geweest.

“We hadden verwacht dat onze situatie in Nederland moeilijk zou zijn, maar niet zo moeilijk. We vroegen slechts om tijdelijke hulp. Het was een vicieuze cirkel. Ik wilde werken, maar dan vroegen zij om een adres. Dat had ik niet. En als ik op zoek ging naar een woning, dan vroegen zij om inkomen. Maar ik kon geen werk regelen zonder adres.” (Ouder)

4. EXPERTMEETINGS

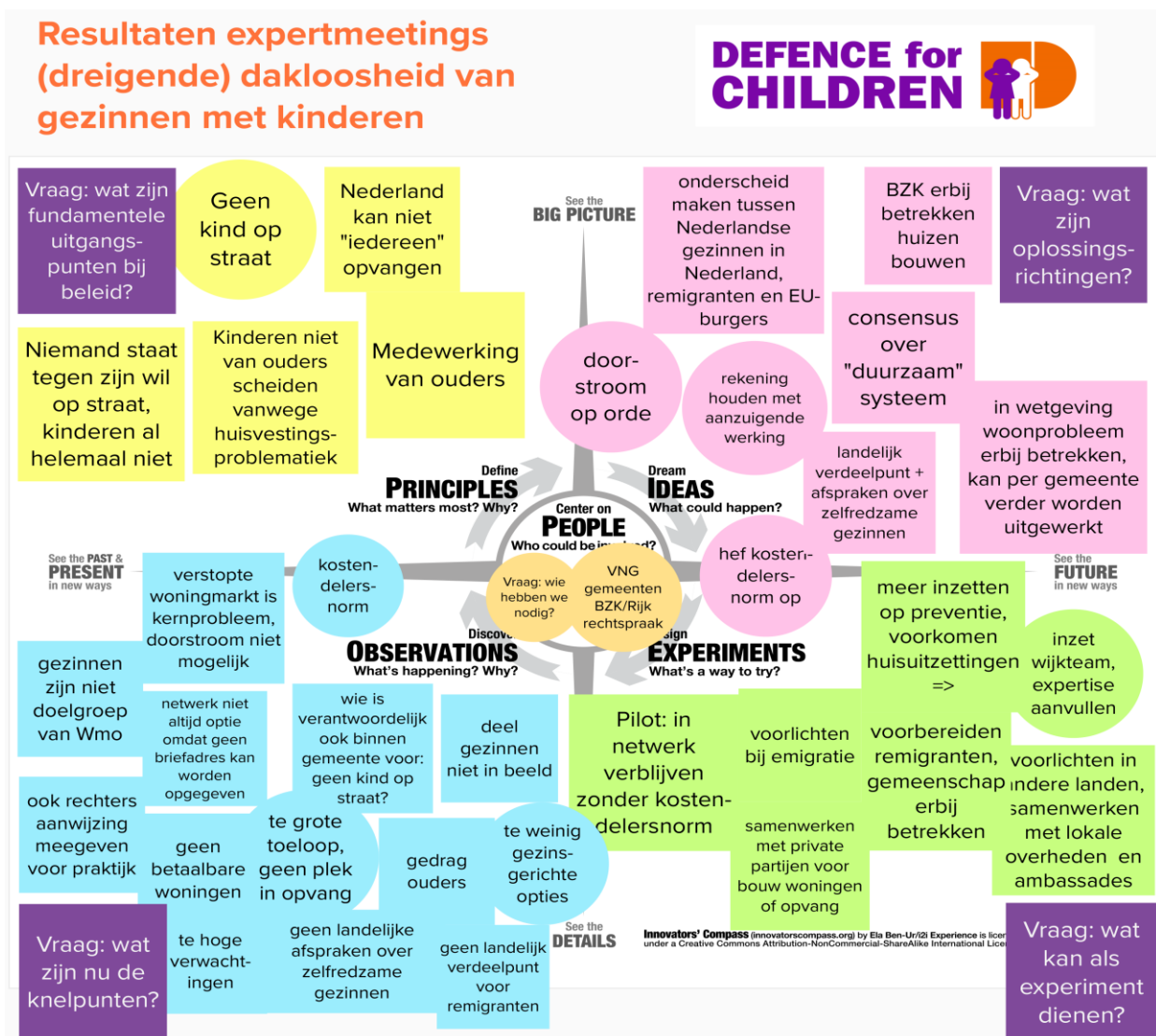
Tijdens het eerste kwartaal van 2021 zijn vier online-expertmeetings gehouden. Hieraan hebben medewerkers van negen gemeenten deelgenomen. Na kort de signalen vanuit de Kinderrechtenhelpdesk en de resultaten van het onderzoek te hebben toegelicht, werd middels twee case studies met gemeenten een verdiepend gesprek gevoerd over kinderrechten, de Europese en nationale wet- en regelgeving, het gemeentelijk beleid, de knelpunten, de mogelijke oplossingsrichtingen en de betrokken partijen. Twee enorme knelpunten die bij de stakeholdersanalyse naar voren kwamen, werden bevestigd tijdens de expertmeetings:

1. de woningnood in Nederland;
2. het gebrek aan een wettelijke opvangregeling voor ‘economisch daklozen’. Gezinnen met kinderen die financieel niet bij machte zijn om een woning te kopen of particulier te huren

en vanwege de wachtlijsten niet in aanmerking komen voor sociale huur (zie de drie typen gezinnen op pagina 4).

Andere door gemeenten genoemde knelpunten

Diverse gemeenten geven aan dat zij de woningnood met zorg, namelijk de onder de Wmo 2015 vallende maatschappelijke opvang, oplossen. Hoewel woningnood duidelijk als de kern van het probleem wordt ervaren, noemen gemeenten afgezien daarvan nog meer knelpunten. Behalve het hierboven genoemde gebrek aan een wettelijke opvangregeling, zijn dat onder meer het gebrek aan regie/verantwoordelijken binnen een gemeente voor de naleving van het uitgangspunt 'geen kind op straat'; gebrek aan gezinsgerichte opties; een te grote toeloop van gezinnen met kinderen; het ontbreken van zicht op de grootte van de doelgroep; te hoge verwachtingen; het ontbreken van een briefadres; uitputting of niet-beschikbaarheid van het netwerk rondom een gezin en de kostendelersnorm. In afbeelding 3 zijn alle knelpunten weergegeven.



Afbeelding 3: Resultaten expertmeetings

Oplossingsrichtingen volgens gemeenten

Oplossingsrichtingen zijn er wel, maar deze vergen samenwerking tussen betrokken partijen, zoals de ministeries van Binnenlandse Zaken én Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG. Daarnaast

wordt ook de rechtspraak genoemd, omdat rechters veelal beslissingen nemen in zaken van gezinnen met kinderen die (dreigend) dakloos raken.

Tijdens de expertmeetings (zie afbeelding 3) is benadrukt dat de doorstroom op orde moet worden gebracht. Dit houdt mede in dat de woningnood moet worden aangepakt. De deelnemers benadrukken het belang van een duurzame oplossing en geven aan dat er consensus moet komen over wat die duurzame oplossing inhoudt. De meeste deelnemers zien dit proces echter als tijdrovend, terwijl zij nu al worden geconfronteerd met deze problematiek. Gevraagd naar wat er nu al mogelijk is, noemen de deelnemers het opschorten van de kostendelersnorm, het instellen van een landelijk verdeelpunt voor Nederlandse gezinnen die remigreren en het verbeteren van de preventieve aanpak, zoals het voorkomen van huisuitzettingen en het geven van voorlichting.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op grond van het onderzoek trekt Defence for Children vijf conclusies die specifieke aandacht verdienen in de vervolgaanpak van deze problematiek. Na elke conclusie volgt dan ook een aanbeveling.

“It should be noted that ensuring essential minimum content of the right to adequate housing is an immediate obligation under international human rights law, not subject to progressive realization and extends to all persons that are living in the territory, including those that have no official registered address.” - Rapporteurs Verenigde Naties, 2021

1. Woningnood

Duidelijk is dat de woningnood de kern van de problematiek vormt en een duurzame oplossing belemmert. Bij verlies van een woning of een eventuele verhuizing naar Nederland, in het kader van een terugkeer of anderszins, lukt het gezinnen nauwelijks om spoedig een betaalbare (huur)woning te vinden. Maar ook vanuit de maatschappelijke opvang is het lastig om vervolgwoonruimte te vinden. Daardoor stopt de doorstroom bij de opvanglocaties en komen er weinig plekken vrij voor nieuwe gezinnen. Initiatieven om de doorstroom te verbeteren, zoals van Housing First, worden wel teruggezien, maar zijn niet wijdverbreid. Sommige gemeenten geven daarbij aan dat zij niet meer woningen kunnen bouwen, omdat zij bijvoorbeeld aan zee liggen. Andere gemeenten kijken of er (tijdelijk) alternatieve mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld het bouwen van zogenoemde flexibele woningen (containerwoningen/tiny houses). Er lijken ook verschillen te bestaan tussen gemeenten voor wat betreft de visie op de urgentie van de huisvestingproblematiek en dus ook voor het bouwen van nieuwe betaalbare (huur)woningen. Het creëren van een duurzame oplossing op landelijk niveau wordt niet teruggezien, terwijl het landelijk beleid van de afgelopen decennia wel debet lijkt te zijn aan de huidige problematiek. Een coherente, nieuwe en bredere huisvestingstrategie op landelijk niveau wordt gemist.

Aanbevelingen voor Rijksoverheid:

- Erken huisvesting als een grondrecht.
- Stel (weer) een minister van Volkshuisvesting aan die gemeenten kan aansturen vanuit landelijk opgesteld beleid waarin betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid centraal dienen te staan.

Daarbij komt dat het voor gezinnen lastig is om binnen het eigen netwerk, al dan niet ter overbrugging, onderdak te vinden vanwege de kostendelersnorm. Sommige gemeenten experimenteren met het afschaffen of tijdelijk opschorten van de kostendelersnorm teneinde de bereidheid te vergroten om

een gezin met kinderen tijdelijk op te vangen. Anderen gemeenten doen dit niet. Dit leidt tot willekeur en rechtsongelijkheid tussen burgers. In februari 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van Jasper van Dijk (SP) aangenomen strekkende tot het uitzonderen van daklozen, mantelzorgers en jongeren tot en met 27 jaar van de kostendelersnorm.

Inmiddels heeft minister Koolmees op 17 mei 2021 de ‘Verkenning andere vormgeving kostendelersnorm’ aan de Tweede Kamer toegezonden. Hierin worden vijf varianten uitgewerkt. Een beslissing over de kostendelersnorm wordt overgelaten aan het nieuw te vormen kabinet.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Schaf de kostendelersnorm af.

2. Lacune in de wet

Gezinnen die dakloos (dreigen te) raken worden zelfredzaam geacht, omdat geen sprake is van multiproblematiek. Daardoor vallen zij strikt juridisch gezien niet onder het bereik van de Wmo 2015. Volgens Defence for Children kan per definitie van zelfredzaamheid geen sprake zijn als een gezin met kinderen dakloos is of dreigt te raken. Het in die situatie toepassen van het zelfredzaamheids criterium is niet in lijn met kinder- en mensenrechtenstandaarden. Gemeenten zijn in sommige gevallen bereid om creatief om te gaan met de reikwijdte van de Wmo 2015. Bijvoorbeeld in de gemeente Haarlem, waar het adagium geldt: geen kind op straat. In die gemeente wordt bij dakloosheid opvang geboden aan ouders en kinderen gezamenlijk. In andere gemeenten worden gezinnen met kinderen, als de maatschappelijke opvang vol is, tijdelijk ondergebracht in hotels en vakantieparken. Vaak wordt de problematiek van het gezin dan ‘opgeschaald’, zodat zij toch op grond van de Wmo 2015 in aanmerking komen voor opvang. De met die opvang gepaard gaande financiële lasten drukken behoorlijk op het budget van gemeenten (hetgeen overigens samenwerking tussen gemeenten bemoeilijkt). Vanzelfsprekend doet die financiële component ook iets met de bereidheid en mogelijkheid van gemeenten om op meer creatieve wijze opvang van gezinnen te verzorgen. De keerzijde hiervan is, dat dit leidt tot rechtsongelijkheid en dat ook niet inzichtelijk is welk gezin wél en welk gezin niet wordt opgevangen.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Schrap de toepassing van het zelfredzaamheids criterium bij (dreigend) dakloze gezinnen met kinderen (zie pagina 4) of
- creëer een aparte wettelijke regeling voor de opvang van deze gezinnen zonder dat sprake hoeft te zijn van multiproblematiek, zodat meer gezinnen met kinderen voor opvang in aanmerking komen en
- zorg voor voldoende financiering voor gemeenten zodat meer opvangplekken kunnen worden gegenereerd.

Indien gezinnen worden opgevangen in de maatschappelijke opvang, wordt regelmatig gedreigd met het niet verlengen of beëindigen van de opvang. Defence for Children krijgt dan via de Kinderrechtenhelpdesk te horen dat aan het betreffende gezin een einddatum van de opvang is meegedeeld (zie pagina 7). Als het gezin de opvang op de einddatum niet heeft verlaten, worden ouders en kinderen eruit gezet. Echter, niet in alle gevallen is op de genoemde datum alternatieve woonruimte beschikbaar. Het gezin wordt dan dus feitelijk op straat gezet met alle gevolgen van dien. Dit leidt tot verergering van de problematiek en dient te worden voorkomen.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Creëer een wettelijk verbod op uitzetting van gezinnen met kinderen uit de maatschappelijke opvang.

3. Verhuizen

Nederlandse gezinnen die terugkeren na een (tijdelijk) verblijf in het buitenland of gezinnen die vanuit het Caribisch gebied naar Nederland verhuizen, zijn vaak niet op de hoogte van de situatie in Nederland. Ze kennen hun juridische positie en de rechtspositie van de kinderen niet, weten niet wie zij moeten benaderen en waar zij om hulp kunnen vragen. Veel van die gezinnen hebben in eerste instantie tijdelijk onderdak geregeld binnen het netwerk, maar dit is vaak geen duurzame oplossing. Enerzijds omdat het netwerk niet langdurig voor onderdak kan zorgen, anderzijds omdat het netwerk in veel gemeenten wordt geconfronteerd met de kostendelersnorm (zie aanbeveling onder 1). Hoewel de gezaghebbende ouders de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen en het hen als Nederlands burger vrijstaat om zich in Nederland te vestigen, is het de vraag of ouders die beslissing weloverwogen kunnen nemen. Zij ontvangen immers vaak misinformatie vanuit hun netwerk, worden niet geïnformeerd bij vertrek uit Nederland en ontvangen geen officiële informatie voordat zij naar Nederland komen. Het kunnen beschikken over neutrale informatie is noodzakelijk om een doordachte beslissing te kunnen nemen.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Zorg voor neutrale informatie en voorlichting voor gezinnen met kinderen bij (terug)verhuizing naar Nederland en bij emigratie door samen te werken met ambassades, consulaten, gemeenten en maatschappelijke organisaties of

Uit de resultaten van de vragenlijst en de expertmeetings is gebleken dat Nederlandse gezinnen afkomstig uit het buitenland zich vaker melden in gemeenten met een vliegveld in de nabije omgeving. Hierover is al eerder gerapporteerd (Jansen et al, 2020). Tijdens de expertmeetings werd tevens duidelijk dat de onderlinge samenwerking tussen gemeenten ten behoeve van de opvang van deze gezinnen moeizaam verloopt. Omdat de opvang gepaard gaat met extra financiële lasten voor een gemeente, mede vanwege de begeleiding van het gezin naar een duurzame woonplek, komt het overdragen van een gezin naar een andere gemeente (bijvoorbeeld de gemeente van herkomst) in de praktijk zelden tot nooit voor. Het gebrek aan samenwerking zet de opvang van deze gezinnen met kinderen enorm onder druk.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Stel een landelijk coördinatiepunt in zodat meer spreiding kan plaatsvinden van Nederlandse gezinnen met kinderen die vanuit het buitenland (terug)verhuizen.

4. Recht op gezinsleven

Op de Kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children gaat het in het merendeel van de zaken waarbij sprake is van (dreigende) dakloosheid om gezinnen die vanuit het buitenland terugkeren naar Nederland of vanuit het Caribisch deel naar Nederland komen en waarbij (een deel van) het gezin de Nederlandse nationaliteit heeft. In deze zaken wordt in een situatie van (dreigende) dakloosheid vaak aan de ouders gevraagd of zij instemmen met een vrijwillige uithuisplaatsing van hun kinderen of wordt gedreigd met het indienen van een verzoek tot uithuisplaatsing. Dit wordt tijdens de

expertmeetings niet door alle gemeenten herkend. Wel geven gemeenten aan moeilijke situaties met ouders te ervaren, bijvoorbeeld een ouder die alle voorgestelde woonruimte weigert of een ouder die naar Nederland komt om bij de gemeente een woning voor het gezin op te eisen. Gemeenten vinden het lastig om in die situatie, waarbij een ouder moeizaam meewerkt, te beoordelen of de betreffende ouder nog wel handelt in het belang van het kind. Om een ouder te motiveren en in de 'meewerkstand' te krijgen, wordt het dreigen met uithuisplaatsing van de kinderen volgens gemeenten wel gebruikt. Als een gezin niet wordt toegelaten tot de maatschappelijke opvang, geeft één gemeente aan te monitoren waar het gezin komt te verblijven. Mocht dan sprake zijn van een zorgelijke situatie, dan worden de kindbeschermingsinstanties erbij betrokken. Die zorgen ziet de gemeente niet als zorgen die toelating mogelijk maken tot de maatschappelijke opvang in het kader van de Wmo 2015, maar als zorgen rondom de opvoedsituatie van de kinderen. In theorie kan een zorgelijke woonsituatie dus leiden tot uithuisplaatsing van de kinderen.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Creëer een wettelijk verbod op uithuisplaatsing van kinderen vanwege armoede en dakloosheid, conform het internationaal mensen- en kinderrechtenkader.

Aanbeveling voor gemeenten:

- Neem als uitgangspunt op in gemeentelijk beleid dat ouders en kinderen niet worden gescheiden enkel vanwege armoede- en dakloosheidsproblematiek. Het scheiden van gezinnen op die grond is niet conform mensen- en kinderrechtenstandaarden.

Uit de stakeholdersanalyse is gebleken dat de samenwerking tussen gemeenten en diverse instanties moeizaam verloopt. Het te laat onderkennen van de financiële problematiek van gezinnen is hiervan een direct gevolg. Intervenieren door ouders passende hulp aan te bieden, komt dan vaak te laat en huisuitzetting dreigt. Ook in deze situatie staat het recht op gezinsleven onder druk. Het voorkomen van huisuitzettingen verdient dan ook meer aandacht in landelijk en gemeentelijk beleid, omdat alternatieve woonruimte schaars is en de toegang tot maatschappelijke opvang niet is geborgd. Daardoor komt een gezin bij het verliezen van de woning feitelijk op straat terecht. Het meer inzetten op preventie werd ook meermalen genoemd tijdens de expertmeetings met gemeenten.

Aanbeveling voor Rijksoverheid:

- Creëer een wettelijk verbod op huisuitzetting van gezinnen met kinderen die in armoede leven.

Aanbeveling voor gemeenten:

- Investeer meer in preventie door de onderlinge samenwerking tussen diverse instanties te verbeteren en tijdig passende hulp aan ouders te bieden teneinde huisuitzetting te voorkomen.

5. Belang van het kind

Sommige gemeenten geven aan dat in het beleid wel wordt gesproken over de belangen van kinderen en het VN-Kinderrechtenverdrag, maar hoe daaraan te voldoen wordt hierin niet specifiek uitgewerkt. Het VN-Kinderrechtenverdrag bepaalt dat het belang van het kind als een eerste overweging moet dienen bij beslissingen die het kind direct of indirect treffen. Desondanks valt op dat van gemeentelijk beleid met diverse rechtswaARBorgen voor het maken van een dergelijke belangenafweging, geen sprake is. In Nederland zijn kinderen geen zelfstandige dragers van rechten. Dit uit zich onder andere in het feit dat bij de toelating tot de opvang voornamelijk naar de positie en houding van ouders wordt gekeken. De ouders zijn verzoeker en dus mogelijk rechthebbende. Verder verschilt het per

gemeente in hoeverre de kinderen worden gezien en gesproken, waarbij de meeste gemeenten aangeven dit niet zelf te doen maar via jeugdinstanties (bijvoorbeeld Centrum Jeugd en Gezin). Over het horen van kinderen, ook een uit het VN-Kinderrechtenverdrag voortvloeiende verplichting, heeft geen enkele betrokken gemeente specifieke beleidsstukken.

Aanbeveling voor VNG en gemeenten:

- Beschouw kinderen als zelfstandige dragers van rechten. Neem een methodiek op in gemeentelijk beleid voor de afweging van het belang van het kind bij de te nemen beslissing, zorg ervoor dat die belangenafweging in de praktijk ook wordt gewaarborgd en waarborg daarbij het hoorrecht (het recht op betekenisvolle participatie) van kinderen.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- Werp de houding van ouders nooit tegen aan de kinderen. De belangen van de kinderen moeten afzonderlijk worden geïnventariseerd. De belangen van de kinderen kunnen in de afweging wel tegenover andere belangen komen te staan, zoals het belang van doorstroom in de opvang waarbij eventueel de weigerende houding van een ouder wordt betrokken. Vervolgens moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van de kinderen aan de ene kant en het belang van het wettelijk systeem aan de andere kant, waarbij aan de belangen van de kinderen uiteraard veel gewicht moet worden toegekend.
- Als de beslissing tot opvang wordt geweigerd, motiveer duidelijk in de beslissing waarom de belangen van de kinderen in de afweging niet als het meest zwaarwegend zijn beschouwd.

6. JURIDISCH KADER

Samengevat zijn de volgende kinder- en mensenrechtelijke bepalingen relevant.

Belang van het kind als eerste overweging

Zie artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag: een recht, een beginsel én een procedurele regel.

Ieder kind heeft het recht zijn mening te geven over zaken die hem aangaan

Zie artikel 12 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Participatie van kinderen bij besluitvorming is vrijwillig, dient betekenisvol en leeftijdsadequaat te zijn.

Ieder kind heeft het recht op onderdak

Zie artikelen 2 (non-discriminatie), 6 (recht op leven en ontwikkeling) en 27 (recht op toereikende levensstandaard) van het VN-Kinderrechtenverdrag.

Ieder kind heeft het recht op bescherming van zijn familie- en gezinsleven

Zie artikelen 9 en 16 van het VN-Kinderrechtenverdrag én artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het gezinsleven dient te worden beschermd. Het kind mag slechts van zijn ouders worden gescheiden als dit in belang van het kind is. Armoede mag volgens het VN-Kinderrechtencomité niet verward worden met verwaarlozing. Armoede is een teken dat een gezin passende hulp nodig heeft. Enkel armoede is volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geen reden om kinderen van hun ouders te scheiden. Deze jurisprudentie van het EHRM is bevestigd door de Hoge Raad.

Staat dient ouders te ondersteunen als zij hun kind geen toereikende levensstandaard kunnen bieden. Zie de artikelen 7 (recht op verzorging door ouders), 18 (recht op passende bijstand aan ouders) en 27 (recht op toereikende levensstandaard) van het VN-Kinderrechtenverdrag. Zij gaan over de verantwoordelijkheid van de ouders versus de Staat. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om ondersteuning te bieden aan gezinnen die onvoldoende middelen hebben en wel in de vorm van materiële of andere bijstand, aldus het EHRM.

Belangenafweging in het kader van artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag

De belangenafweging in het licht van artikel 3 houdt volgens het VN-Kinderrechtencomité in dat:

- (i) er eerst in de specifieke feitelijke context van de zaak wordt uitgezocht wat de relevante elementen zijn in de beoordeling van de belangen van het kind;
- (ii) er vervolgens aan die elementen een concrete inhoud wordt gegeven; en
- (iii) er tenslotte een gewicht aan die elementen wordt toegekend (in onderlinge verhouding).

De volgende elementen kunnen van belang zijn: de opvattingen van het kind, de identiteit van het kind, het behoud van de gezinsomgeving en het onderhouden van (bestaande) relaties, zorg, bescherming en veiligheid van het kind, situatie van kwetsbaarheid, het recht van het kind op gezondheid en het recht van het kind op onderwijs.

Daarnaast dient in het kader van de belangenafweging een procedure te worden gevolgd die de rechtswaarborgen en een goede toepassing van het recht garandeert.

“Wanneer een besluit echter grote gevolgen heeft voor een kind of kinderen, zijn een hoger beschermingsniveau en gedetailleerde procedures om hun belang in overweging te nemen passend.” General Comment 14, par. 20.

BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Defence for Children, M. Bahlmann (2018)
Kinderrechten op straat
- G. van Eijk (2021, opinie NRC)
In de strijd om een woning verzuipt de solidariteit
- H. Kalthoff (2021)
Opgroeien en opvoeden in armoede
- P. Jansen et al (2020)
Zelfredzame remigranten gezinnen
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020)
Herstel begint met een huis
- J. Tobin (2019)
The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary
- VNG (2019)
Model-beleidsregels landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang
- M. Vols (2020)
*Voortdurend verhuizen: de impact van het Kinderrechtenverdrag op huisuitzettingen in het
privaat- en bestuursrecht*
- Verenigde Naties (2021)
Rapport AL NLD 3/2021, 19 april 2021
- Verweij-Jonker Instituut (2021)
Kinderen missen zelfstandig recht op sociale zekerheid.