HUISVESTING

HET RECHT OP BEHOORLIJKE HUISVESTING IN NEDERLAND

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Deze uitgave is eerder gepubliceerd als onderdeel van de Jaarlijkse Rapportage 2017 van het College voor de Rechten van de Mens. Voor de volledige Rapportage: **mensenrechten.nl**.

Voorwoord

Berichtgeving in kranten, op televisie en op internet gaat in toenemende mate over problemen op de woningmarkt. Van jongeren die geen huis meer kunnen krijgen, ouderen die vast zitten in ontoereikende woningen, tot de blijvende problemen in de maatschappelijke opvang en het groeiende aantal daklozen. De problemen rondom huisvesting hangen met elkaar samen en raken een steeds grotere en meer diverse groep mensen.

Een huis is een eerste levensbehoefte. Een huis is een plek waar je veilig, vreedzaam en waardig moet kunnen leven. Gebrek aan behoorlijke huisvesting kan leiden tot grotere problemen met onder andere, gezondheid, werk en onderwijs. Behoorlijke huisvesting is dan ook een fundamenteel mensenrecht. Een recht dat voor veel mensen steeds verder onder druk komt te staan. Deze problematiek staat centraal in deze publicatie, met extra aandacht voor diegenen die niet (meer) op deze markt kunnen komen.

Iedereen heeft recht op behoorlijke huisvesting in Nederland.

Adriana van Dooijeweert
voorzitter

Huisvesting

Het tekort aan betaalbare en passende woningen neemt niet af. Hieronder lijden onder andere jongeren, vrouwen, mensen met een beperking, mensen in armoede en mensen die uitstromen uit een (jeugd)opvang. Het aantal mensen dat dakloos is groeit. Een mensenrechtelijke benadering van huisvesting helpt het recht op huisvesting voor iedereen te verwezenlijken.

Inleiding

Onderdelen van de huizenmarkt vertonen positieve tekenen sinds het economisch beter gaat. Echter, 'in een woningmarkt kun je niet wonen. Met de markt gaat het goed, maar hoe gaat het met het wonen?'[1] Die vraag komt in dit hoofdstuk aan bod aan de hand van een analyse vanuit het recht op huisvesting. Kort samengevat: het gaat niet goed met de verwezenlijking van het recht op huisvesting. Daar zal waarschijnlijk onvoldoende in verbeteren, ondanks het economische herstel en de huidige maatregelen.

Onder andere mensen die in armoede leven, jongeren (met name die uit de jeugdzorg komen), alleenstaande moeders, mensen die uit de maatschappelijke opvang komen en ex-gedetineerden bevinden zich in een kwetsbare situatie. Het is dan ook geen verrassing dat deze groepen mensen terug te vinden zijn onder de steeds groter wordende groep thuis- en daklozen.

Dit hoofdstuk laat zien welke verplichtingen voor de overheid voortkomen uit het recht op huisvesting en hoe zij deze vervult. Daarna gaan we in op het duidelijkste symptoom van het niet naleven van verplichtingen, namelijk dakloosheid. Dakloosheid is toegenomen sinds 2009. Deze negatieve trend lijkt door te zetten. Zeker voor specifieke groepen in een kwetsbare positie.

Ontwikkeling: huizenmarkt is aangetrokken

Het positieve nieuws is dat de huizenmarkt verder is aangetrokken. Er wordt weer volop gebouwd en investeringen in de bouw trekken verder aan. Ook is er over de hele linie matiging in de huurverhoging in de sociale huursector. Dit laatste is met name positief, omdat hoge huren een risico op armoede inhouden. Bovendien leidde het hogere aantal vluchtelingen en de onrust die daarmee gepaard ging tot creatieve oplossingen voor huisvesting. Kabinet Rutte III heeft beschikbaarheid van huisvesting in het middensegment van de huur (de vrije sector tussen 710 en 1100 euro) tot prioriteit gemaakt en aangegeven dat er passend moet worden gebouwd.[2]

Beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit vloeien voort uit recht op huisvesting

Uit het recht op behoorlijke huisvesting volgen verplichtingen voor de overheid. Deze gaan over beschikbaarheid, aanvaardbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van huisvesting. Beschikbaarheid betekent dat woningen de faciliteiten, diensten, materialen en infrastructuur hebben om gezond, veilig en comfortabel te kunnen wonen. Aanvaardbaarheid betekent dat rekening moet worden gehouden met culturele identiteit. Kwaliteit gaat om de fysieke veiligheid en gezondheid van mensen. Een huis moet beschermen tegen vocht, koude, warmte, regen en wind. Er moet toegang zijn tot werkgelegenheid, gezondheidsdiensten, scholen en andere sociale faciliteiten.

1 M. de Rijk, 'Te duur om nog sociaal te zijn', *Groene Amsterdammer,* 8 maart 2017.

2 Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst', 10 oktober 2017.

Bij toegankelijkheid gaat het om fysieke en financiële toegankelijkheid. Zo is huisvesting niet behoorlijk als die niet rekening houdt met specifieke behoeften van kwetsbare groepen zoals ouderen, kinderen en mensen met een beperking. Financiële toegankelijkheid in de vorm van betaalbaarheid is nauw verbonden met beschikbaarheid van huisvesting. Met name voor groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden.

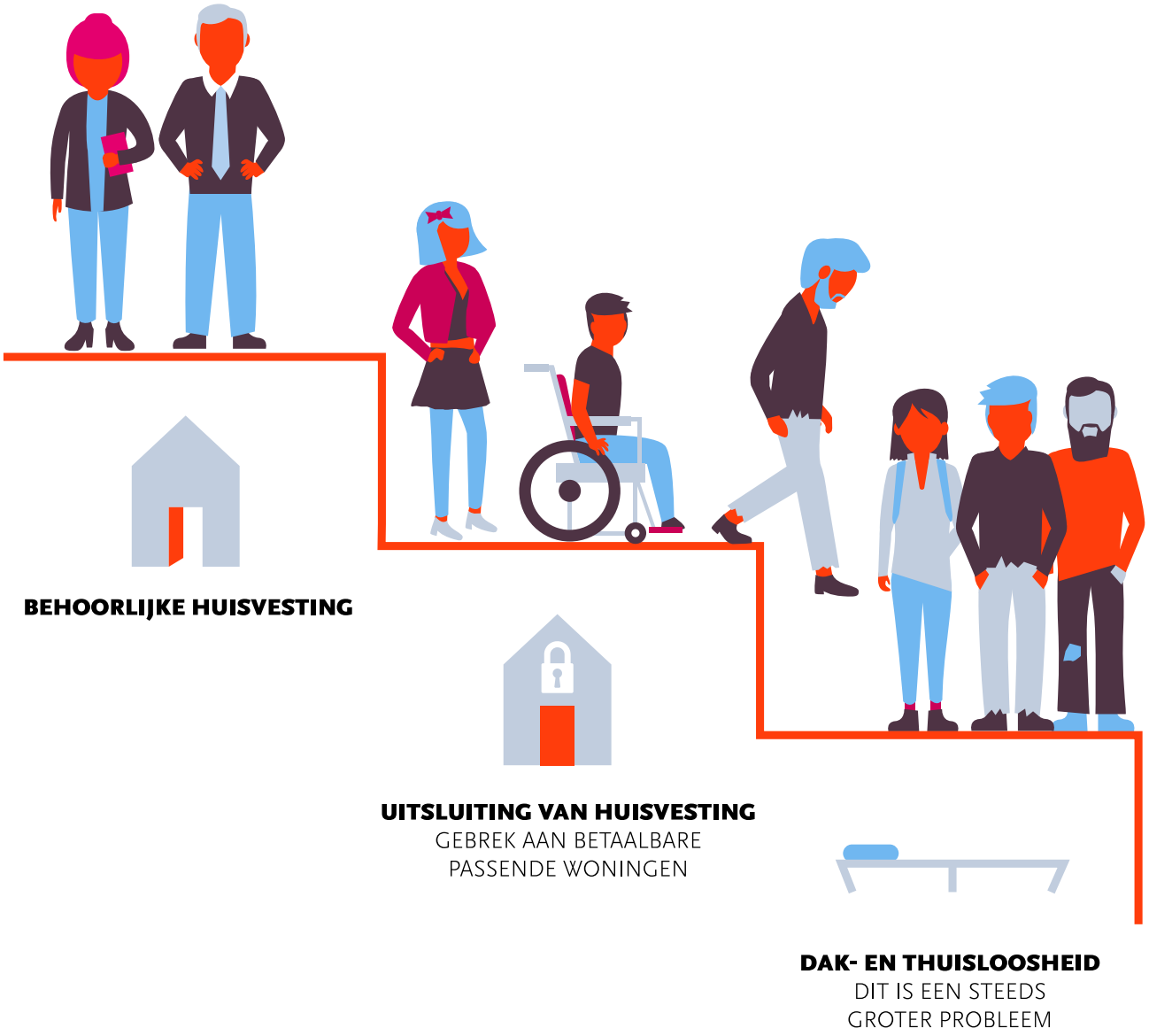
Ontwikkeling: problemen met beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van huisvesting

De ontwikkelingen op de huizenmarkt nemen niet weg dat er op de korte, maar ook de lange termijn, voor een groot aantal groepen nog veel problemen zijn met beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van huisvesting. Bijvoorbeeld voor jongeren/starters, dertigers en andere middeninkomensgroepen, ex-gedetineerden, mensen die uit de opvang komen, gezinnen in de stad, ouderen en mensen met een beperking, en stellen die scheiden. Er is simpelweg niet voldoende huisvesting voor deze groepen. Zelfs als alle bouwplannen worden gerealiseerd, is er een structureel tekort.[3] Er zijn signalen dat de bouw niet ten goede komt aan lagere inkomensgroepen. Ook zijn er tekenen dat de plannen vertraging oplopen, met name bij huisvesting voor lagere inkomens. Verder heeft het kabinet een bezuiniging aangekondigd op de huurtoeslag in de sociale huursector en compenseert de minder sterke verhoging van huurprijzen in de sociale huursector nauwelijks voor de relatief grote stijgingen sinds 2012.

De heropleving van de huizenmarkt heeft geleid tot zeer hoge huizenprijzen, met name in (grote) steden. Gecombineerd met strikte hypotheekregels betekent dit dat zowel het huren als het kopen van een huis voor veel mensen niet mogelijk is. De wachtlijsten in de sociale huursector zijn nog steeds lang. Huren in de vrije sector is voor groepen die buiten de sociale huursector vallen bijna niet mogelijk. Huren in het middensegment is voor veel groepen ook niet betaalbaar. Het is daarom de vraag of de concentratie op het vergroten van het aanbod in het middensegment wel alle problemen oplost.

Kwaliteit van huisvesting is ook een specifiek punt van aandacht. Deze moet onder andere verbeteren door huizen te verduurzamen. Dit zou een positief effect moeten hebben op betaalbaarheid. Investeren in het verbeteren van de kwaliteit van huisvesting van de mensen met het laagste inkomen zou prioriteit moeten krijgen. Daarbij moet de overheid ervoor zorgen dat de kosten hiervoor niet voor een te groot deel terecht komen bij lagere inkomens, zodat ook voor hen verduurzaming een reële optie is.

3 *Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage 2017*, Den Haag: ministerie van BZK 2017.



Het tekort aan betaalbare en passende woningen neemt niet af. Hieronder lijdt een groot aantal groepen. Het aantal mensen dat dakloos is groeit.

Ontwikkeling: dakloosheid is een ernstig probleem

Een zeer belangrijke indicator voor het recht op huisvesting en het recht op een behoorlijke levensstandaard in het algemeen, is het aantal mensen dat dak- of thuisloos is, of een verhoogd risico heeft dat te worden. De speciale rapporteur inzake het recht op huisvesting noemt dakloosheid 'mogelijk het meest zichtbare en ernstigste symptoom van tekortkomingen in de bescherming van het recht op behoorlijke huisvesting'.[4] Hieronder komen algemene aspecten van dakloosheid aan bod. Verder is er aandacht voor de specifieke problemen van een aantal groepen.

Dakloosheid in Nederland

In Nederland verzamelt het CBS data over dakloosheid. Het hanteert hierbij een beperkte definitie van dakloosheid. Dakloze mensen zijn mensen zonder vaste verblijfplaats die slapen in: de open lucht, overdekte openbare ruimten, portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto; binnen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang; op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie. De meest recente cijfers dateren van 2016. Hieruit blijkt dat het aantal dakloze mensen in zes jaar tijd (van 2009 tot 2015) met 74 procent is gestegen van 18.000 naar 31.000.[5] Cijfers van de Federatie Opvang laten zien dat het aantal crisis- en nachtopvangplekken in 2016 is vergroot ten opzichte van 2015.

Het aantal cliënten in de 24 uurs opvang is gestegen van circa 58.000 tot 60.000.[6] Deze mensen behoren tot de categorie 'thuislozen'. Er zijn geen cijfers over het aantal mensen in onveilige of ontoereikende huisvesting.

Definitie dakloosheid

Een betere manier om naar dakloosheid te kijken is door categorieën van dakloosheid en uitsluiting van huisvesting te onderscheiden in: dakloos, thuisloos, onveilig, ontoereikend. 'Onveilig' is bijvoorbeeld fysiek onveilig vanwege bedreigingen en geweld in huis of illegale contracten. Mensen hebben weliswaar een dak boven hun hoofd en zitten niet in de opvang, maar ze kunnen wel van de een op de andere dag op straat worden gezet. 'Ontoereikend' is huisvesting die onveilig (fysiek) is om in te wonen of overvol.[7] Ook de overheid zou op deze manier naar dakloosheid moet kijken. Het zou een completer beeld geven van het aantal dakloze mensen, en van het aantal mensen dat risico loopt dakloos te worden of ernstige problemen ondervindt in de uitoefening van het recht op huisvesting. Het zou bovendien helpen in het formuleren van meer samenhangend beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van dakloosheid.

4 *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari,* VN Doc E/CN.4/2005/48.

5 CBS, 'Aantal daklozen in zes jaar met driekwart toegenomen'.

6 Federatie Opvang, *Cijfers maatschappelijke opvang 2016*, december 2017.

7 FEANTSA, 'European typology of homelessness and housing exclusion', Brussel: FEANTSA 2005.

Impact van dakloosheid

Dakloosheid is een extreme vorm van armoede en sociale uitsluiting. Dakloze mensen hebben vaak het gevoel dat ze er niet meer toe doen en geen rechten meer hebben. De manier waarop onder andere ambtenaren omgaan met dakloze mensen draagt hieraan bij.[8] Dakloze mensen hebben een veel lagere levensverwachting door hun slechtere gezondheid en hebben niet altijd toegang tot sociale zekerheid. Ook hebben zij geen privacy en een continu gevoel van onveiligheid. In feite staan al hun mensenrechten onder druk.[9] Dakloosheid is daarom een schending van mensenrechten.[10]

Verplichtingen voor de overheid

Elke dakloze persoon heeft recht op opvang. Volgens het Europees comité inzake sociale rechten valt dit onder het recht op huisvesting.[11] Om een einde te maken aan dakloosheid, moeten staten strategieën om dakloosheid tegen te gaan aannemen en uitvoeren. Huisuitzettingen mogen nooit tot dakloosheid leiden en staten moeten ervoor zorgen dat er beleid is om dakloosheid te beëindigen.

Ook zijn zij verplicht discriminatie, stigmatisering en negatieve vooroordelen over daklozen tegen te gaan. Staten mogen het nakomen van deze verplichtingen niet uitstellen.[12]

Algemene problemen dakloosheid in Nederland

De daklozenopvang zit overvol. Mede daardoor laat de opvang mensen niet meer toe, komen mensen (met name vrouwen) in afhankelijkheidsrelaties terecht en zitten dakloze mensen te lang in de maatschappelijke opvang. Het is zeer goed mogelijk dat dit komt door het groeiende aantal mensen dat een beroep moet doen op de opvang. Daar zijn veel signalen over (zie hieronder). Het is echter zeker dat de doorstroom van opvang naar zelfstandig wonen stokt. De beperkte beschikbaarheid van geschikte huisvesting is daar een belangrijke reden voor. Tekortkomingen in de afhandeling van schulden en zorg voor dakloze mensen (onder andere in de opvang) zijn ook grote problemen.[13] Daarnaast speelt een aantal andere kwesties.

Regiobinding

Gemeenten zijn op basis van de Wmo verantwoordelijk voor de opvang van dakloze mensen. Een terugkerend probleem is dat gemeenten eisen dat dakloze mensen die een beroep doen op opvang aantonen dat zij binding hebben met de regio. Hun belangrijkste motivatie daarvoor is dat dit de kansen op re-integratie vergroot.

8 M. Planije, A. de Lange, en H. Kroon, *Praktijktest toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2017*, Utrecht: Trimbos-Instituut 2017.

9 *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, VN Doc. A/HRC/31/54, 2015, par.48 en 49 (hierna: SR 2015).

10 *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context,* A/HRC/37/53, 15 januari 2018 (hierna: SR 2018).

11 ECSR 10 November 2014, Complaint 86/2012 (*FEANTSA/ The Netherlands*), r.o. 185.

12 SR 2015.

13 Dit hoofdstuk maakt gebruik van diverse rapporten uit 2017 en 2018 afkomstig van onder meer Federatie Opvang, Leger des Heils, Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamer Den Haag en C. van Everdingen over de daklozenpopulatie in Den Haag.

Als die binding er niet is, moet de gemeente zorgen voor een 'warme overdracht' naar de gemeente waar wel binding mee is en in de tussentijd opvang bieden. In de praktijk weigeren opvangcentra die dakloze mensen gewoon: "Zij krijgen geen opvang, geen inschrijving in de Basisregistratie en blijven daardoor verstoken van hulp. De uitzichtloosheid van hun situatie kan leiden tot verslechtering van hun (geestelijke) gezondheid en tot onveiligheid op straat."[14] Recent onderzoek toont aan dat dit een groot probleem is.[15] De staatssecretaris van VWS erkent het probleem en heeft gemeenten op de regels gewezen.

Briefadres

De norm is dat iedereen die legaal in Nederland verblijft recht heeft op een bijstandsuitkering. Om die te krijgen is een briefadres vereist. Voor iemand zonder briefadres moet de centrumgemeente waarin iemand zich bevindt deze uitkering verstrekken. De praktijk is echter dat gemeenten een briefadres vereisen. Veel gemeenten werken er niet aan mee om dat aan dakloze mensen te verstrekken. Ondanks aanmaningen van de minister van BZK en een oproep van de Nationale ombudsman. [16]

Procedures en rechtspositie

Ook de procedure om toegang te krijgen tot de opvang is ingewikkeld. Dakloze mensen moeten veel verschillende procedures doorlopen en documenten invullen.

Tijdens de procedure hebben zij te maken met verschillende ambtenaren en informatie is vaak onduidelijk.[17] De rechtspositie van dakloze mensen blijft een belangrijk probleem. Gemeenten leggen besluiten waarin zij toegang weigeren niet altijd schriftelijk vast. Ook weigeren opvanglocaties zelf toegang tot de opvang zonder dat schriftelijk vast te leggen. Dan is het onduidelijk of en hoe daar bezwaar tegen kan worden gemaakt.[18]

De 'zelfredzame' dakloze

'Zelfredzame' daklozen zijn mensen die door een ingrijpende gebeurtenis in een negatieve spiraal terecht zijn gekomen waardoor ze uiteindelijk hun huis uit moeten. Denk aan een faillissement, ontslag of scheiding. Ze kunnen om diverse redenen geen nieuwe huisvesting vinden. Deze dakloze mensen hebben geen verslaving of anderszins psychische en verstandelijke problemen.[19] Gemeenten gaan ervan uit dat zij zichzelf kunnen redden. Daarom krijgen ze geen toegang tot de opvang, verblijven ze bij een steeds kleiner wordende groep van vrienden en familie, slapen ze op straat of in de auto. Het grote tekort aan opvangplekken zou de reden kunnen zijn waarom deze groep als zelfredzaam wordt bestempeld.[20]

14 Federatie Opvang, 'Teveel mensen onnodig op straat – plannen van Blokhuis', 22 december 2017.

15 Trimbos-Instituut 2017.

16 Ministerie van BZK, 'Circulaire BRP en briefadres', oktober 2016.

17 Inspectie SZW, *Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie. Een onderzoek naar de gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek en dak- en thuislozen*, Den Haag; Inspectie SZW 2018.

18 Rekenkamer Amsterdam, *Wachten op opvang: maatschappelijke opvang en beschermd wonen onderzocht*, 14 december 2017.

19 J. Westert en C. de Groot, 'De zelfredzame dakloze: over het eigen-kracht-criterium bij beslissingen over toegang tot maatschappelijke opvang', NJB, 2017, pp. 3200-3207.

20 Rekenkamer Amsterdam 2017.

Om na te gaan of een dakloze 'zelfredzaam' is, vult de gemeente vaak een zogeheten zelfredzaamheidsmatrix in als een dakloze man of vrouw opvang aanvraagt (en niet direct wordt weggestuurd). De rechtbank Amsterdam en de CRvB hebben in 2017 aangegeven dat alleen het invullen van de matrix niet voldoet aan de onderzoeksplicht die in de Wmo staat.[21] De gemeente moet meer inzicht geven in 'de weging van de zwaarte van problemen op verschillende leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix.'[22]

Wanneer iemand langere tijd dakloos is, nemen de problemen toe en lijkt een oplossing steeds verder weg. Het is daarom dringend dat ook deze mensen zo snel mogelijk opvang en huisvesting krijgen.

Vrouwen

Impact dakloosheid op vrouwen

Dakloosheid brengt vrouwen in een extra kwetsbare positie. Dakloosheid heeft bij vrouwen een grotere impact op hun gezondheid. Bovendien is dakloosheid (of het risico daarop) nog onveiliger voor vrouwen dan voor mannen. Ze komen daardoor vaker in afhankelijkheidsrelaties terecht. Bijvoorbeeld met mannen die hen slaapplekken, eten, drinken en (mogelijk) drugs aanbieden.

Problemen bij de vrouwenopvang

Een deel van de vrouwen is dakloos omdat ze een situatie van huiselijk geweld zijn ontvlucht. In 2017 vielen twee problemen bij de opvang van deze vrouwen op. Ten eerste worden vrouwen de dupe van trage en ingewikkelde procedures bij aanmelding, tijdens en na de opvang. Het regelen van eigen inkomen is complex en duurt erg lang. Verder nemen schulden toe tijdens het verblijf in de opvang. Ook duurt het lang voordat hulpverlening aan kinderen op gang komt. Dit bemoeilijkt de uitstroom.[23] Ten tweede zijn er problemen met wachtlijsten en moeilijkheden om vrouwen te kunnen plaatsen, terwijl de doorstroom stokt. Dit komt vermoedelijk doordat vrouwen zich niet meer melden vanwege de tekorten in de opvang.[24] De angst voor dakloosheid kan ertoe leiden dat vrouwen noodgedwongen bij hun mishandelende partner blijven.

Spoedzoekers

Er is ook een andere groep vrouwen die het risico loopt op straat of in de opvang te belanden. Dit zijn vrouwen die na een scheiding geen nieuwe betaalbare huisvesting kunnen vinden. Deze vrouwen worden 'spoedzoekers' genoemd. Ze hebben dringend nieuwe huisvesting nodig, maar krijgen geen urgentieverklaring omdat er geen sprake is van een levensbedreigende situatie of een acuut probleem. Dit is ook een probleem voor gescheiden mannen, maar de problemen die dit oplevert voor vrouwen zijn anders. Ten eerste hebben vrouwen vaker dan mannen onvoldoende inkomen voor alternatieve huisvesting.

21 Rb. Amsterdam 14 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4982, r.o. 4.3. Zie ook Rb. Amsterdam 9 augustus 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:5857, r.o. 5.2 onder verwijzing naar Rb. Amsterdam 2 juni 2017, r.o. 5.3 AMS 16/5429.

22 Westert en de Groot 2017.

23 A. Tuzgöl-Broekhoven, e.a., *Vrouwen in de knel: onderzoek naar knelpunten in de vrouwenopvang*, Den Haag: Nationale ombudsman, 2017.

24 Federatie Opvang, 'Vrouwenopvang overvol', 13 december 2017.

Ten tweede zijn vrouwen vaak de eerste zorgdrager voor kinderen. Juist die verantwoordelijkheid in combinatie met de zorgen over inkomen zorgt voor extra stress. Dit komt de zoektocht naar huisvesting niet ten goede. Bovendien zorgt het voor meer zorgen in het gehele huishouden. Dus ook voor de kinderen.

Zonder urgentieverklaring komen deze vrouwen op wachtlijsten voor sociale huurwoningen terecht. In de tussenliggende periode verplaatsen ze zich, mogelijk met kinderen, binnen het eigen netwerk. Of zitten ze tijdelijk in vakantiewoningen of op campings. Beide gevallen vallen onder de bredere definitie van dakloosheid, omdat dit kwalitatief sub-standaard woningen zijn en een stabiele situatie over een langere periode niet zeker is. De situatie is nog ernstiger als vrouwen de zorg voor kinderen hebben. Het is dan ook cruciaal dat er voor deze groep vrouwen geschikte huisvesting komt zodat zij en mogelijk hun kinderen niet dakloos raken.[25]

Jongeren

Jonge daklozen van 18 tot 30 jaar beslaan inmiddels ongeveer 40 procent van het totaal aantal daklozen.[26] Het Leger des Heils geeft aan dat in totaal 9.000 jongeren van 18 tot 26 jaar de nacht doorbrengen op straat.[27] Dit aantal lijkt alsmaar te stijgen.[28]

Jongeren raken dakloos om meerdere redenen. Bijvoorbeeld omdat ze als ze in de jeugdzorg zitten en 18 worden, afzien van verdere behandeling terwijl ze die wel nodig hebben. Hun problemen, bijvoorbeeld met familie, kunnen ertoe leiden dat ze op straat terechtkomen. Ouders die een bijstandsuitkering ontvangen, kunnen op basis van de kostendelersnorm worden gekort op de uitkering op het moment dat hun kind ook een uitkering krijgt en bij hen blijft wonen. Ook spelen bij veel jongeren problemen met schulden en een laag inkomen. Dat maakt het voor hen heel moeilijk betaalbare en passende huisvesting te krijgen.

Voor dakloze jongeren zijn speciale opvangplekken. Door toename van het aantal jongere daklozen en problemen met de uitstroom raken deze echter overvol. Daardoor worden jongeren ook doorverwezen naar de reguliere opvang. Hierdoor ontstaan onveilige situaties en kunnen hun problemen groter worden.

Conclusie

Het recht op behoorlijke huisvesting betekent dat mensen het recht hebben om ergens veilig, vreedzaam en waardig te kunnen leven. Het brengt verplichtingen mee voor de overheid, in het bijzonder om te zorgen voor de beschikbaarheid, aanvaardbaarheid, toegankelijkheid en goede kwaliteit van huisvesting.

De praktijk laat een zorgwekkend beeld zien. Dit gaat deels in tegen het beeld van de woningmarkt dat de regering neerzet. Zij wijst nadrukkelijk op het herstel van de woningmarkt en positieve indicatoren. Maar rapporten en andere berichten van partijen uit het veld maken duidelijk dat huisvesting voor grote groepen mensen een probleem is of wordt.

25 Van Montfoort, *Ben ik in Beeld,* Kinderpostzegels, februari 2017.

26 'Dakloos: vaker jong en niet-westers', CBS, 23 december 2016.

27 Leger des Heils, *Doorstroom opvang belemmerd door financiële knelpunten*, Almere: Leger des Heils, 2017.

28 Antwoord op Kamervragen van Van Dijk en Kooiman aan de Staatssecretaris van SZW d.d. 14 september 2017.

Vanuit een mensenrechtenperspectief wordt ook pijnlijk duidelijk dat bouwen alleen niet alle problemen zal oplossen. Zeker niet voor de meest kwetsbare groepen.

Omdat het hier gaat om een fundamenteel recht, is meer urgentie, verantwoordelijkheid en inzet nodig vanuit de overheid. Het vereist dat de overheid beleid gaat maken op basis van het recht op huisvesting. Daarbij zou zij gehoor moeten geven aan de oproep van de speciale rapporteur inzake het recht op huisvesting. Zij dringt aan op een omslag in denken over huisvesting: van huisvesting als handelswaar naar huisvesting als mensenrecht.[29] De overheid moet dat vertalen in een mensenrechtelijke benadering van de aanpak van de huisvestingsproblematiek. Het meest recente rapport van de speciale rapporteur geeft hiervoor waarden, beginselen en voorbeelden van goed beleid.[30]

De kracht van een mensenrechtenbenadering op huisvesting zit onder andere in het zichtbaar maken van het verschil tussen huisvesting beschouwen als handelswaar en als mensenrecht. Dat vraagt in de eerste plaats om een expliciete erkenning dat huisvesting een mensenrecht is. Verder houdt een mensenrechtenbenadering in dat daklozen zelf kunnen participeren en dat er aandacht is voor de behoeften van bepaalde groepen, met name vrouwen (onder andere met kinderen) en jongeren.

Een mensenrechtelijke benadering van huisvesting zal leiden tot maatregelen die wel helpen dit recht voor deze groepen te verwezenlijken. Dat zal ook een essentieel uitgangspunt moeten zijn voor het meest zichtbare symptoom van gebrekkige verwezenlijking van het recht. Namelijk de groeiende dakloosheid in Nederland.

AANBEVELINGEN

Werk bij het formuleren, monitoren en evalueren van beleid en wetgeving op het gebied huisvesting expliciet vanuit een mensenrechtelijk kader. Hanteer daarbij het jaarlijks rapport 2017 (gepubliceerd in 2018) van de speciale rapporteur.

Erken uitdrukkelijk dat dakloosheid een schending is van mensenrechten en geef de uitbanning ervan hoge prioriteit. Laat zien dat dit gebeurt in het kader van het naleven van mensenrechtelijke verplichtingen en de politieke afspraken op basis van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN en de Urban Agenda voor de EU.

Bied kaders en spoor gemeenten aan om beleid ter voorkoming van dakloosheid vanuit een mensenrechtelijk kader beleid te ontwikkelen.

29 *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, A/HRC/34/51, 18 januari 2017.

30 SR 2018.

Caroline de Groot

‘We zijn het afvoerputje van de hulpverlening’

INTERVIEW

Caroline de Groot (59) is oprichter van Bureau Straatjurist in Amsterdam, een juridisch steunpunt voor dak- en thuislozen die tussen wal en schip vallen. De Groot begon in 2011 met een paar flyers. Inmiddels helpt Bureau Straatjurist ruim vijfhonderd dak- en thuislozen per jaar: “We kunnen het werk nauwelijks aan.”

Waar lopen de daklozen die u ziet tegenaan?
“Daklozen zitten vaak in een vicieuze cirkel waarin ze continu van het kastje naar de muur worden gestuurd. Als je geen briefadres hebt ontvang je geen uitkering, geen ziektekostenverzekering, mag je niet stemmen, je niet inschrijven op Woningnet en ga zo maar door. Eigenlijk besta je niet. Voor een grote groep daklozen is het moeilijk of onmogelijk om een briefadres te krijgen. Dat is dan ook het belangrijkste verzoek dat wij hier krijgen: ‘Help mij aan een briefadres’. Vanaf dag één van Bureau Straatjurist vechten we hiervoor. Er zijn veel instanties om mensen met dit soort vragen te helpen. Maar ik zie dat daklozen vaak worden weggestuurd of verkeerd geïnformeerd. Bureau Straatjurist is daardoor een soort afvoerputje van de hulpverlening.”

Over welke groep daklozen maakt u zich extra zorgen?

"Over de zogenaamde 'zelfredzame daklozen'. Voor deze groep bestaan er nauwelijks voorzieningen. Een voorbeeld? Een man die net gescheiden is, die werk heeft en van adres naar adres zwerft. Hij heeft een briefadres nodig, maar bij het stadhuis krijgt hij geen gehoor. Zo'n man komt bij ons terecht. We kunnen hem amper helpen omdat er voor deze man- buiten de winteropvang- amper recht op opvang bestaat."
"Wij doen eigenlijk ook maatschappelijk werk: als iemand drie keer is weggestuurd, stuur je hem niet voor een vierde keer weg. Vrouwen, mannen met een uitkering en hele gezinnen komen bij ons met dit probleem. Wat betreft de zogenaamde zelfredzame daklozen zitten we echt met de handen in het haar. Voor een sociale huurwoning in Amsterdam bestaat er een wachttijd van vijftien jaar. En de daklozenopvang is bedoeld voor mensen die psychiatrisch ziek zijn of verslaafd; alleen waar moeten de mensen zonder thuis dan heen?"

Wanneer word je gezien als zelfredzaam?

"De GGD bepaalt of iemand zelfredzaam is met behulp van een 'Zelfredzaamheid-Matrix'. Die matrix is op zichzelf niet zo gek: het brengt allerlei levensgebieden in kaart. In de praktijk wordt het instrument vooral ingezet om te bepalen of iemand wel of geen opvang krijgt."

"Je kunt je daarnaast afvragen of mensen met grote problemen zo makkelijk – met niet-artsen – hun medische gegevens delen. Wij zien iemand vaak langere tijd, en regelmatig komt het voor dat iemand die is aangemerkt als 'zelfredzaam', toch een psychisch probleem blijkt te hebben. Daarbij zie je mensen afglijden: je ziet mensen vermageren, of verslaafd raken aan drugs of alcohol. Zo iemand is na een paar jaar niet meer zelfredzaam."

Is er genoeg aandacht voor het daklozenprobleem?

"Rond de kerst verschijnt er ieder jaar wel een artikel over hoe slecht het gesteld is met de situatie van de dak- en thuislozen in Nederland. Even is er wat aandacht in de sfeer van: 'Oh, wat zielig voor die mensen', daarna gaat iedereen weer over tot de orde van de dag. In de zes jaar dat ik dit werk doe, is er eigenlijk weinig ten goede veranderd, het is zelfs verslechterd. Er worden constant allerlei rechten geschonden: het recht op huisvesting, het recht op sociale en geneeskundige bijstand, het recht op opvang en het recht op een eerlijk proces."

Waar haalt u de energie vandaan om dit werk te blijven doen?

"Ik heb met mezelf afgesproken dat ik ander werk ga zoeken als ik geen empathie meer ervaar. Je moet heel wat geduld hebben en inlevingsvermogen. Aan dat inlevingsvermogen ontbreekt het veel ambtenaren vaak. Wij hoorden bijvoorbeeld van een vrouw, die was aangemerkt als 'zelfredzame dakloze', dat een ambtenaar haar had geadviseerd om wat meer aan sport te doen. Dan moet je toch lachen? Wat een stupiditeit.
Het getuigt van een compleet gebrek aan inlevingsvermogen om zoiets voor te stellen: het is alleen al een sport om iedere nacht een slaapplaats te vinden."

TE KOOP

5 jaar

College voor de Rechten van de Mens

Kleinesingel 1-3
Postbus 16001
3500 DA Utrecht

T 030 888 38 88
Teksttelefoon: 030 888 38 29
F 030 888 38 83
E info@mensenrechten.nl
W www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur

Ontwerp: Ontwerpwerk
Drukker: Drukkerij van Deventer

Juni 2018