

Zorgen voor dakloze gezinnen in Amsterdam

September 2025



kinderombudsman
metropool amsterdam



ombudsman
metropool amsterdam



Onderzoeksteam:

Annemarie Tuzgöl- Broekhoven,
Kinderombudsman

Alice Sonne, Teamleider, strategisch
adviseur

Susan van de Vlasakker, onderzoeker.

Datum publicatie:

10 september 2025.

Ombudsman Metropool Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9

1018 LL, Amsterdam

Tel: 020 - 625 9999 (ma-vr 9/12)

Mail: info@ombudsmanmetropool.nl

Website: www.ombudsmanmetropool.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting voor kinderen	6
Een casus uit de praktijk van de kinderombudsman	8
1. Waarom deze rapportage?	10
1.1 Dak- en thuisloze gezinnen in de knel	11
1.2 Aanleiding en doel	12
1.3 Reikwijdte en aanpak	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Dak- en thuisloze gezinnen: waar gaat het over?	14
2.1 Inleiding	15
2.2 Dakloosheid of thuisloosheid?	15
2.3 Welke verplichtingen gelden er voor de overheid?	15
2.4 Gebrek aan betaalbare woningen	16
2.5 Zelfredzaam of niet?	16
2.6 De Amsterdamse situatie en de rol van de rijksoverheid	17
2.7 Geen eenduidig beeld over aantallen en doelgroepen	18
2.8 Eén specifieke doelgroep uitgelicht: de Chávez-gezinnen	19
2.9 Hoe zit het met de kinderen?	20
2.10 Resumerend	23
3. Van vroegsignalering naar preventie	24
3.1 Inleiding	25
3.2 De preventiescanner	25
3.3 Levensgebeurtenissen als oorzaak van dak- en thuisloosheid	26
3.4 Woonproblematiek niet altijd tijdig onderkend	27
3.5 Van signaal naar effectieve preventie	29
3.6 Onrealistische verwachtingen	29
3.7 Resumerend	30
4. Van preventie naar escalatie: systeemproblematiek	31
4.1 Inleiding	32
4.2 Rol en opdrachtformulering onduidelijk	32
4.3 Kennis en expertise over kwesties rond dakloosheid blijven punt van aandacht	34
4.4 Begeleiding tijdrovend en intensief	34
4.5 Beperkt instrumentarium en handelingsverlegenheid	35
4.6 Te weinig samenhang bij samenwerken in de keten	37
4.7 Sturing en feedbackloop	39
4.8 Resumerend	39

5. Knelpunten bij de toegang tot de (nood)opvang	40
5.1 Inleiding	41
5.2 Noodopvang of begeleidingstraject?	41
5.3 Woon- of zorgprobleem?	42
5.4 Het vereiste van regiobinding kan tot schrijdende situaties leiden	43
5.5 Wel of geen netwerk?	43
5.6 Dakloosheid en onveilig	44
5.7 De belangen van kinderen worden nog niet altijd goed meegewogen	46
5.8 Rechtsbescherming staat onder druk	47
5.9 Resumerend	48
6. Knelpunten tijdens verblijf in en uitstroom uit de noodopvang	49
6.1 Inleiding	50
6.2 Begeleiding in de noodopvang	50
6.3 Kinderen in de noodopvang	52
6.4 Vastgedraaid in de jeugdketen	53
6.5 Wanneer de uitstroom stagneert	54
6.6 Formele vereisten staan maatwerk in de weg	56
6.7 Wonen buiten Amsterdam	57
6.8 Bouwen, bouwen, bouwen?	58
6.9 Resumerend	59
7. Conclusie en aanbevelingen	60
7.1 Inleiding	61
7.2 Gebrek aan preventie leidt tot escalatie	61
7.3 Het afwegen van de belangen van kinderen	62
7.4 Tijd voor actie!	63
7.5 Wat moet er gebeuren?	63
Bijlage 1	67
Bijlage 2	68

Samenvatting voor kinderen

Stel je voor dat je geen huis hebt waar je kunt slapen, waar je veilig bent en spullen kunt bewaren. Dat is dakloosheid. Soms slapen mensen op straat, in een gebouw waar ze niet mogen zijn, of in een opvang voor mensen zonder huis. Thuisloosheid is een beetje anders. Dat betekent dat je wel een plek hebt om te slapen, maar dat dit niet echt een 'thuis' is. Misschien slaap je op een bank bij vrienden of familie, of in een auto. Het is geen vaste en soms geen veilige plek.

De Kinderombudsman ziet kinderen die steeds op een andere plek moeten slapen. Soms zijn ze dan niet eens bij hun eigen ouders. Ze weten vaak niet hoelang ze ergens kunnen blijven. Ze kunnen niet gewoon kind zijn, want ze voelen zich nergens thuis. Of ze moeten zich stilhouden omdat zij anders misschien worden weggestuurd en op straat belanden. Als kinderen in onveilige situaties wonen omdat hun ouders geen andere keus hebben dan kan dat frustrerend en stressvol zijn. Kinderen die zo opgroeien kunnen hier later last van krijgen.

Soms worden mensen dak- of thuisloos omdat er nare dingen in hun leven zijn gebeurd waardoor ze niet meer in het huis kunnen wonen. Denk bijvoorbeeld aan een echtscheiding met veel ruzie, of omdat er geldproblemen zijn ontstaan door ontslag of een ziekte. Het kan ook zijn dat ze eerst bij familie of vrienden hebben gewoond maar dat dát niet meer ging.

Dak- en thuisloze gezinnen kunnen, als zij aan bepaalde eisen voldoen (zoals vier jaar of langer in Amsterdam hebben gewoond) naar de noodopvang. Dat is een plek waar zij tijdelijk kunnen slapen als ze nergens anders heen kunnen. Maar de noodopvang zit altijd vol en is geen fijne plek voor kinderen. Vriendjes en vriendinnetjes kunnen niet komen spelen. Een eigen plek om je in terug te trekken is er niet. Bovendien wordt niet iedereen toegelaten.

Er zijn organisaties die dak- en thuisloze gezinnen willen helpen, maar die werken niet altijd goed samen. Dat komt omdat er ingewikkelde regels zijn of omdat organisaties vinden dat het hun taak niet is. Soms hebben 'professionals' (de mensen die er werken en de gezinnen willen helpen) niet de juiste middelen om te voorkomen dat gezinnen dak- of thuisloos worden. Ze weten dan niet zo goed wat ze het beste voor die gezinnen kunnen doen. Vooral kinderen zijn hiervan de dupe. Er wordt te weinig aandacht besteed aan wat voor hen het beste is. Dat is erg, want dak- en thuisloosheid of het 'ergens anders' moeten verblijven (in een noodopvang bijvoorbeeld) heeft grote gevolgen voor kinderen.

Geen huis hebben is een woonprobleem. Maar als de situatie onveilig is en er niks aan wordt gedaan, dan ontstaan er vaak ook nog andere problemen. Het gaat niet alleen om een dak boven je hoofd, maar om 'veilig kunnen wonen'. Als dat niet lukt, dan moet de overheid helpen. Dat staat ook in een

belangrijk verdrag geschreven: het internationale Kinderrechtenverdrag. Nederland heeft dat verdrag ondertekend en

De Kinderombudsman vindt dat er goed moet worden gekeken naar wat het beste is voor kinderen. Zij wil dat er:

moet zich daaraan houden. Soms wordt te weinig rekening gehouden met de regels uit het verdrag.

- 1. Meer aandacht komt voor het vóórkomen van dak- en thuisloosheid van gezinnen.**
- 2. Altijd goed wordt gekeken naar wat het beste is voor het kind, in beleid en in besluiten. Daarom moet er een kindertoets worden gebruikt.**
- 3. Dat er beter wordt samengewerkt tussen organisaties die met dit probleem te maken hebben.**
- 4. Gezocht wordt naar tijdelijke of creatieve woonoplossingen voor gezinnen zonder (t)huis.**



Een casus uit de praktijk van de Kinderombudsman

Jacqueline¹ wordt in 2020 met haar zoontje van bijna één jaar in een noodopvanglocatie geplaatst. In de opvang bemerkt zij tot haar schrik dat ze zwanger is, dat was niet gepland. Een aantal maanden later bevalt zij, in het bijzijn van haar zoontje, van haar tweede kind. Jacqueline komt niet in aanmerking voor de maatschappelijke opvang/begeleid wonen omdat zij voldoende zelfredzaam is. Professionals die Jacqueline begeleiden maken zich ernstige zorgen om haar en haar kinderen. Zij zou veel stress ervaren, dingen niet goed kunnen overzien en ‘het niet meer zien zitten’. Het alleen opvoeden van haar twee jonge zoontjes, in een kamer, valt haar zwaar. Ze kan er niks bij hebben en houdt zich niet aan de door de hulpverlening opgestelde doelen, te weten: (1) het zoeken van woningen buiten de regio; én (2) het stabiel houden van haar financiën. Ze verbreekt het contact met haar begeleiders.

Jacqueline wordt steeds wantrouwender en houdt haar oudste zoontje soms thuis van de voorschool vanwege ‘incidenten’. Ze trekt zich terug als de druk haar te veel wordt; óók als dingen in haar voordeel zouden kunnen werken. Jacqueline is bang dat haar kinderen weggehaald worden, want daarmee zou volgens haar gedreigd zijn. Tevens ervaart ze fysieke klachten, die van invloed zijn op haar functioneren, fysiek en psychisch. Op een gegeven moment doet een kinderarts een melding bij Veilig Thuis. De arts vindt de situatie van Jacqueline en haar kinderen zeer zorgelijk. Wel is het beeld dat Jacqueline een ‘responsieve moeder’ is, die haar kinderen liefdevol verzorgt. Jacqueline stoot begeleiders af en trekt ze aan.

Het reageren op woningen buiten de regio verloopt stroef. Jacqueline is terughoudend, angstig en ze ondervindt veel stress door de eisen die aan haar worden gesteld. Ze reageert weinig op het huisaanbod en houdt afspraken hierover af. Op enig moment vermoeden haar begeleiders dat ‘achter het structureel niet houden aan voorwaarden en afspraken’ meer schuilgaat dan het alleen niet willen. Begeleiders denken dat Jacqueline niet *kan* in plaats van niet *wil*. Daarbij speelt op de achtergrond een rechtszaak die wordt gevoerd omdat Jacqueline niet in aanmerking komt voor de maatschappelijke opvang/begeleid wonen. Dan overlijdt in november 2022 haar vader. Dit verlies valt haar zwaar. In dezelfde periode wil de gemeente het verblijf van Jacqueline in de noodopvang beëindigen omdat Jacqueline zich niet houdt aan de geldende afspraken: (1) het actief reageren op woningen buiten Amsterdam; en (2) het betalen van een eigen bijdrage voor de noodopvang. Ondertussen heeft Jacqueline een flinke schuld opgebouwd. De advocaat van Jacqueline wendt zich tot de Kinderombudsman.

Betrokkenheid Kinderombudsman

In januari 2023 organiseert de Kinderombudsman een rondetafelgesprek met professionals die zijn betrokken bij Jacqueline. De psychologe vertelt dat zij niet precies kan duiden wat er met Jacqueline aan de hand is. Wel ziet zij dat trauma uit het verleden, een burn-out en de laatste

¹ Een gefingeerde naam.

zwangerschap (en het verzorgen van twee hele jonge kinderen in een kamer) hebben geleid tot het gedrag dat ze vertoont. Enkele deelnemers aan het rondetafel gesprek twijfelen aan de zelfredzaamheid van Jacqueline. Er wordt een aantal concrete afspraken gemaakt en de uitzettingsprocedure uit de noodopvang wordt 'on hold' gezet.

In september 2023 volgt de rechterlijke uitspraak waarin staat dat de gemeente Jacqueline veertien dagen na de uitspraak mag ontruimen. De psychologe stelt dat Jacqueline intensieve begeleiding nodig heeft van iemand die een langdurige band met haar kan opbouwen. Zij maakt zich zorgen over de nadere uitzetting van Jacqueline en de gevolgen voor de kinderen. Ook de Kinderombudsman maakt zich herhaaldelijk hard voor haar situatie en pleit voor een (structurele) oplossing. Eind december 2023 worden Jacqueline en haar kinderen de noodopvang uitgezet. Volgens de gemeente zou zij de week ervoor op de hoogte zijn gesteld door een deurwaarder, maar dat klopt niet, aldus Jacqueline. De indruk van haar begeleiders is dat Jacqueline in geen enkel opzicht voorbereid lijkt te zijn. Omdat Jacqueline aanvankelijk weigert te vertrekken en aangeeft niet over alternatieve woonruimte te beschikken, wordt Veilig Thuis (opnieuw) ingeschakeld. Dat is het moment dat Jacqueline van de radar verdwijnt. Gelukkig meldt zij zich later bij een politiebureau. Er wordt een voorlopige ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing van de kinderen verzocht en afgegeven. De kinderen worden in een pleeggezin geplaatst en Jacqueline kan tijdelijk bij haar broer logeren. Vlak erna organiseert de Kinderombudsman een (digitaal) spoedoverleg waaraan betrokken partijen deelnemen. Een groot aantal van de aanwezige professionals twijfelt aan de zelfredzaamheid van Jacqueline. Zo ook haar advocaat. Die gaat in beroep tegen het besluit van de gemeente Jacqueline de noodopvang uit te zetten en haar de maatschappelijke opvang te weigeren.

Op 3 juni 2024 doet de meervoudige kamer van de rechtbank Amsterdam uitspraak en stelt Jacqueline in het gelijk. De rechtbank overweegt dat de gemeente onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de situatie van Jacqueline om de weigering van de maatwerkvoorziening maatschappelijke opvang en de weigering van de noodopvang te kunnen dragen. Ook oordeelt de rechtbank dat er te weinig onderzoek is gedaan naar het belang van het kind op grond van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Daarmee is, aldus de rechtbank, het omstreden besluit onzorgvuldig tot stand gekomen en ondeugdelijk gemotiveerd. Het wordt dan ook vernietigd. Uiteindelijk wordt in juni 2025, op basis van een maatwerkconstructie, door de gemeente en betrokken instanties én met behulp van een intermediaire verhuurder, een woning voor Jacqueline en haar kinderen gevonden.

1. Waarom deze rapportage?

1.1 Dak- en thuisloze gezinnen in de knel

De Kinderombudsman ontvangt met regelmaat klachten en hulpvragen van dakloze gezinnen, of van professionals die hen bijstaan, omdat zij als ‘economisch dakloze gezinnen zonder regiobinding’ niet in aanmerking komen voor opvang in Amsterdam. Het gaat om gezinnen die bovenal een woonvraag hebben. In die zin staat de casus van Jacqueline niet op zichzelf. Door krapte op de woningmarkt zit de noodopvang voor gezinnen vol én is er weinig doorstroom.

Er is een enorm tekort aan betaalbare woningen en de wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang. In tegenstelling tot veel andere gemeenten heeft de gemeente Amsterdam een noodopvang waar gezinnen, die niet onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vallen, terecht kunnen. Deze noodopvang is een zogeheten ‘bovenwettelijke voorziening’ die wordt ingezet omdat de gemeente wil voorkomen dat gezinnen op straat komen te staan. Een deel van de gezinnen dat zich voor de opvang aanmeldt, heeft geen directe binding met Amsterdam. Daarom is het niet vanzelfsprekend dat Amsterdam de gezinnen opvangt. De praktijk is echter dat, hoewel de woningkrapte een landelijk probleem is, het vooral in grote steden als Amsterdam vastloopt.

In 2023 heeft de gemeente het programma *Versterking Aanpak Dakloosheid* geïntroduceerd. Hiermee beoogt zij niet alleen meer opvangplekken in de stad te creëren, maar ook de dienstverlening en de kwaliteit van de hulpverlening in de opvang te verbeteren.² In april 2025 publiceerde het Amsterdamse Doorbraakteam het onderzoek *Dakloze gezinnen*.³ Dat onderzoek richtte zich voornamelijk op het inzichtelijk krijgen van patronen die zich voordoen bij dak- en thuisloze gezinnen. De Kinderombudsman onderschrijft veel van de bevindingen uit dat rapport, evenals de conclusies en aanbevelingen. Wel signaleert zij dat er in gemeentelijk beleid en uitvoering (nog) te weinig aandacht is voor kinderrechten. Dat ziet zij graag anders. Het advies van het Doorbraakteam om de Kinderombudsman te betrekken in iedere uitvoeringsrichting bij de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke aanpak, juicht zij dan ook toe.

Het gebrek aan stabiele of passende huisvesting zorgt ervoor dat de economisch dakloze gezinnen zonder regiobinding in de overlevingsstand staan en dat er ook op andere gebieden van hun leven problemen kunnen ontstaan. Er zijn weinig instrumenten om hen te helpen, onder meer omdat de hulpverlening gefragmenteerd georganiseerd is. Bovendien wordt de veronderstelde zelfredzaamheid bemoeilijkt door een wirwar aan regelgeving die bijvoorbeeld opvang in een eigen netwerk niet aantrekkelijk of haalbaar maken.⁴ Maatwerk wordt (nog) te weinig toegepast als resultaat van de schaarste en uit angst voor aanzuigende werking.

In veel van de zaken die de Kinderombudsman behandelt, komen verschillende knelpunten die dakloze gezinnen dagelijks ervaren bij elkaar. Knelpunten die zien op het ‘systeem van de overheid’ versus de ‘leefwereld van bewoners’ en op praktische zaken die ervoor zorgen dat ernstige problemen ontstaan. De gezinnen komen meestal in beeld als de situatie is geëscaleerd en er acuut een oplossing gevonden moet worden.

² Op basis van motie 532, dat onder meer ging over het niet toepassen van een kinderrechtentoets in het programma *Versterkte Aanpak Dakloosheid*, gaf het college in september 2023 de gemeente opdracht een onderzoek in te stellen, teneinde ‘de consequenties van het beleid en eventuele andere oplossingsrichtingen in kaart te brengen’.

³ [Rapport onderzoek dakloze gezinnen.docx](#), april 2025.

⁴ Denk aan de regels rond woningdelen, toeslagen en de kostendelersnorm.

1.2 Aanleiding en doel

De problematiek rond dakloosheid onder gezinnen in Amsterdam heeft veel aandacht, ook in de media. In de afgelopen jaren heeft de Kinderombudsman op basis van casuïstiek onderzoek gedaan naar situaties rondom deze gezinnen en hierover op verschillende manieren aan de bel getrokken.

Niet alleen de Kinderombudsman signaleert deze problemen en maakt zich zorgen. Ook de Straatalliantie, de rechtspraak⁵ en sociale advocatuur luiden met enige regelmaat de noodklok. Toch ziet de Kinderombudsman de problematiek niet afnemen, integendeel. Dat was dan ook de reden dat zij besloot dit rapport te schrijven met haar bevindingen en observaties. Hiermee agendeert de Kinderombudsman een aantal inzichten dat vraagt om meer fundamentele herijking en herziening van het dak- en thuislozenbeleid. Niet alleen op gemeentelijk maar ook op rijksniveau. Zij wil graag samen met de rechtspraak en de gemeente Amsterdam optrekken, teneinde landelijk aandacht te vragen voor de belangen van kinderen bij (dreigende) dak- en thuisloosheid.

Tot slot hecht de Kinderombudsman eraan te benadrukken dat deze rapportage er niet op is gericht om de professionals te bekritisieren. Zij ziet dat professionals die te maken hebben met deze doelgroep zich elke dag opnieuw inzetten om het verschil te maken. Een maatschappelijke ontwikkeling waar niet direct een antwoord op is, maar die ook zijn weerslag heeft op dakloosheid onder gezinnen is de verharding van de samenleving en de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan. Partners of familieleden die niet (langer) voor elkaar willen zorgen en ook het gemak waarmee de strijd juridisch wordt gemaakt. Alles bij elkaar is dak- en thuisloosheid een groot en complex probleem, waarvoor geen ‘silver bullet’ bestaat. Het is de taak van de Kinderombudsman om knelpunten uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk te benoemen en mogelijke oplossingsrichtingen mee te geven.

1.3 Reikwijdte en aanpak

Dit rapport gaat expliciet over dakloosheid onder gezinnen waarbij *geen* sprake is van een Wmo-indicatie.⁶ Het is onder meer gebaseerd op jarenlange ervaring met zaken over (dreigende) dakloosheid en op vele gesprekken met - bij de problematiek betrokken - professionals.⁷ Die gesprekken gaan over de knelpunten die professionals ervaren en de mogelijkheden die zij zien om het probleem aan te pakken. Daarnaast zijn relevante (beleids)stukken bestudeerd en is literatuurstudie gedaan. Omdat over het onderwerp ‘dak- en thuisloosheid’ al veel onderzocht en geschreven is, heeft de Kinderombudsman ervoor gekozen voort te bouwen op deze rapportages.

⁵ Gezamenlijk is hierover het gesprek gevoerd met wethouders Moorman en Groot Wassink op 5 juni 2025.

⁶ Het rapport [Dakloze gezinnen](#) van de gemeente Amsterdam uit april 2025 heeft als input gediend.

⁷ In bijlage 2 zijn de bij de problematiek betrokken ketenpartijen schematisch weergegeven in een figuur.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het probleem en de overheidsverplichtingen op het gebied van dakloosheid onder gezinnen. Vervolgens is in hoofdstuk 3 signalering en preventie van dak- en thuisloosheid van gezinnen beschreven. De dilemma's die hierbij aan de orde zijn staan in hoofdstuk 4 vermeld. Hoofdstuk 5 gaat over het aanmeldproces en de knelpunten bij de toegang tot de noodopvang. De problematiek die tijdens het verblijf en bij de uitstroom uit de noodopvang wordt ervaren staat in hoofdstuk 6 vermeld. Hoofdstuk 7 bevat de conclusie en aanbevelingen van de Kinderombudsman.

De hoofdstukken bevatten casus en citaten. Die citaten komen uit gesprekken of klaagschriften. Het zijn ervaringen van professionals en bewoners. De casuïstiek die hier is gebruikt is door de Kinderombudsman onderzocht op feitelijke juistheid.

2. Dak- en thuisloze gezinnen: waar gaat het over?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag wat onder dak- en thuisloosheid wordt verstaan en wat (grond)oorzaken van dakloosheid zijn. Ook vragen als welke verplichtingen de overheid heeft op basis van bestaande verdragen en wet- en regelgeving om (dreigende) dakloosheid aan te pakken, en de rol die de gemeente en de rijksoverheid hierin hebben, komen aan de orde. Tot slot wordt beschreven wat dak- en thuisloosheid betekent voor kinderen die ermee te maken hebben.

2.2 Dakloosheid of thuisloosheid?

Een gezin dat *dakloos* is heeft geen vaste woon- of verblijfplaats en ook geen adres om te wonen of te logeren. Het staat niet met een adres ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente. Een gezin dat *thuisloos* is wisselt steeds van onderdak of woonplaats. Ondanks het feit dat zo'n gezin soms wel ingeschreven staat in de BRP, heeft het geen vaste woon- of verblijfplaats en ook geen vast adres om te wonen of te logeren.⁸

2.3 Welke verplichtingen gelden er voor de overheid?

Wonen is een basisbehoefte en een mensen- (en daarmee ook een kinder)recht. 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. Dit is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, waaronder het Internationale Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en het Kinderrechtenverdrag (IVRK).⁹ De rechten uit IVESCR zijn overgenomen in de Grondwet.

De Europese Commissie heeft in 2021 de *Verklaring om dakloosheid te bestrijden* (ook wel: de *Lissabon verklaring*) ondertekend. Daarin staat onder meer dat in 2030 niemand meer onvrijwillig op straat mag slapen omdat er geen veilige opvang beschikbaar is. Daarnaast moet een verblijf in de opvang zo kort als mogelijk duren; moeten huisuitzettingen worden voorkomen; én mag niemand uit huis gezet worden zonder dat er een alternatief onderdak wordt geboden. Daarnaast moeten dakloze personen die een zorginstelling, gevangenis/huis van bewaring of ziekenhuis verlaten een aanbod van passende huisvesting krijgen. Om al deze doelen te kunnen realiseren werd het *Europees Platform ter Bestrijding van Dakloosheid* opgericht.¹⁰ De Nederlandse overheid heeft hierop het zogeheten *Nationaal Actieplan Dakloosheid Eerst een thuis* gepubliceerd, vanuit de ambitie 'dakloosheid in Nederland fors en structureel terug te dringen'.¹¹

Ondanks dat de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren stappen heeft gezet om dakloosheid aan te pakken, heeft zij nog (te) weinig aandacht voor de structurele oorzaken

⁸ Bron: Trimbos-instituut.

⁹ Rapport 2023/001. Nationale ombudsman en Kinderombudsman, *Als de overheid niet thuis geeft*, pagina 13.

¹⁰ Dit platform moet het thema hoog op de politieke agenda houden, kennisdelen en bijdragen aan onderzoek en monitoring.

Bron: [Lisbon Declaration](#), [Vereniging Valente](#), [Kansfonds](#)

¹¹ In 2030 moet 'iedereen een thuis' hebben.

ervan.¹² Vooral gemeenten hebben hierin een belangrijke taak te vervullen. Gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die de toegang tot de maatschappelijke opvang en beschermd wonen regelt.¹³ Voorts moeten gemeenten voor passende huisvesting (in samenspraak met corporaties) zorgen én hebben zij een belangrijke taak bij vroegsignalering en preventie. Tot slot heeft de gemeente op grond van de Jeugdwet een taak in het begeleiden en zorgen voor huisvesting voor jongeren die dat nodig hebben.

2.4 Gebrek aan betaalbare woningen

Amsterdam is het epicentrum van de woningcrisis in Nederland. Prijsstijgingen binnen de koop- en huurmarkt, breken elke maand record na record en het einde lijkt nog niet in zicht. De wachttijd voor een sociale huurwoning bedraagt bijna 10 jaar.¹⁴ Een toenemend aantal gezinnen is niet meer in staat is een betaalbare huurwoning te vinden. Op basis van tijdelijke huurcontracten of door inwonen bij derden, proberen zij het hoofd boven water te houden. Lukt dat niet, dan zijn de mogelijkheden in Amsterdam beperkt.

Een lichtpuntje vormt het in 2023 ingevoerde nieuwe woonruimte verdeelsysteem. Hier geldt: hoe meer je zoekt, hoe meer kans je maakt op een huurwoning. Dit systeem moet ervoor zorgen dat situaties waarbij de urgentie het hoogst is, eerder leiden tot een woning. Daarbij kunnen gezinnen die inwonend zijn extra zoekpunten aanvragen. Ook dit moet leiden tot een grotere kans op een woning.

Gezinnen kunnen een beroep doen op de (1.) de noodopvang, (2.) de maatschappelijke opvang (Begeleid Thuis of Beschermd Verblijf), of ze kunnen (3.) een urgentieverklaring aanvragen. Vanwege de toenemende vraag én een schaarste aan voorzieningen, zag de gemeente zich in 2021 genooddakt de toegangscriteria voor de opvang aan te scherpen. Niet in de laatste plaats omdat de beschikbaarheid van de plekken én de wachttijd voor het inzetten van een urgentieverklaring afhangen van vrijkomende sociale huurwoningen. Het zoeken van woningen (ver) buiten Amsterdam is een laatste optie, maar ook dat duurt vaak nog 1 tot 2 jaar wanneer gezinnen intensief reageren. Voor veel gezinnen is het woud van regels rondom de verschillende ‘woningzoek-sites’ en systemen ingewikkeld en hebben hier hulp bij nodig. Dit alles maakt dat de doorstroom uit de opvang stopt en dat gezinnen steeds meer aangewezen zijn op een (informeel) netwerk: plekken waarvan niet altijd duidelijk is of ze veilig zijn en of de rechten van kinderen er gewaarborgd zijn.

2.5 Zelfredzaam of niet?

Dit onderzoek beperkt zich tot de gezinnen die *niet* onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vallen.

¹² Zie ook het rapport van de Nationale ombudsman en kindermobudsman (2023), getiteld: ‘Als de overheid niet thuis geeft’.

¹³ Daarin staan regels over de begeleiding en ondersteuning van de groep mensen die onder deze wet valt.

¹⁴ [Wachttijd voor sociale huur is iets gedaald, maar er zijn nog steeds véél meer zoekenden dan woningen | Het Parool](#).

In de Wmo is vastgelegd dat gezinnen die niet zelfredzaam zijn onder deze wet, in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang.¹⁵ Kort gezegd gaat het om mensen die zich niet zelfstandig, al dan niet met behulp van hun netwerk en algemene voorzieningen (maatschappelijk werk, jeugdhulp etc.), kunnen handhaven in de samenleving.

Maar wanneer is iemand *niet zelfredzaam*? Volgens de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RvS) zijn mensen die dakloos zijn per definitie niet zelfredzaam.¹⁶ De bestaanszekerheid van deze mensen is zodanig onder druk komen te staan dat er, in ieder geval tijdelijk, hulp en ondersteuning nodig is. Dak- en thuisloze gezinnen hebben in de basis een woonprobleem, maar op het moment dat een gezin zich bij de noodopvang meldt, is er vaak meer aan de hand. Er is gebrek aan werk en inkomen, er is soms geen adresregistratie, er zijn schulden, psychische en/of medische problemen, relationele problemen en/of trauma's. Ook is sprake van stress en zorgen over hun (woon)situatie en het welzijn van de kinderen. Dit alles heeft invloed op het *doenvermogen*.¹⁷ Situaties waarbij huisvestingsproblematiek een belangrijke oorzaak is, kunnen niet allemaal via de Wmo opgelost worden, ook al is er sprake van andersoortige problematiek. De rechtbank Amsterdam schreef hierover in haar jaarreflectie 2024:

‘Het is vooralsnog niet aan de rechter om het reguliere proces van toewijzing van schaarse woonruimte te doorkruisen via een ruimere interpretatie van de Wmo, een wet die bovendien niet bedoeld is om huisvestingsproblemen op te lossen. (...). Maar de huisvestingsproblematiek kan ook andere problemen veroorzaken, zoals schulden of psychische klachten. Ook het welzijn van de kinderen speelt mee. Sommige kinderen zijn op jonge leeftijd al talloze malen verhuisd, wonen bij verschillende mensen in of wonen al jarenlang in de noodopvang zonder privacy of plek om te spelen.’¹⁸

2.6 De Amsterdamse situatie en de rol van de rijksoverheid

De gemeente Amsterdam doet meer dan veel andere gemeenten als het gaat om preventie van dakloosheid en opvang van gezinnen. Als een van de weinige gemeenten heeft Amsterdam een noodopvang in het leven geroepen om te voorkomen dat dakloze gezinnen op straat moeten slapen. Omdat deze opvang altijd vol is, verblijven ook ongeveer 20 gezinnen in hotels. De opvang vormt een enorme kostenpost voor de gemeente. De afgelopen jaren is de groep economisch dakloze gezinnen die getroffen is door de woningcrisis groter geworden. Het is onhoudbaar voor Amsterdam om gezinnen uit andere gemeenten, of afkomstig uit het

¹⁵ Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wmo kan, naast de situatie van dreiging van huiselijk geweld, ook maatschappelijke opvang plaatsvinden in het geval van dak- en thuislozen: mensen die geen huis meer hebben en niet in staat zijn zich op eigen kracht te redden. Zij kunnen tijdelijk worden opgevangen door de gemeente en ondersteuning ontvangen om hun leven weer zo goed mogelijk op de rails te krijgen. Uit de MvT blijkt ook dat slechts wanneer wordt vastgesteld dat iemand (blijvend of tijdelijk) niet in staat is zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, er aanleiding is voor de gemeente om die persoon te ondersteunen. Uitgangspunt is dat mensen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven en dus ook voor hun zelfredzaamheid en participatie. Cruciaal hierbij is de vraag of ‘zij door problemen bij het zich handhaven in de samenleving niet in staat zelf in onderdak te voorzien. Met andere woorden: een ouder kan pas aanspraak maken op maatschappelijke opvang als deze geen onderdak heeft door problemen die worden ondervonden bij het zich kunnen handhaven in de samenleving.

¹⁶ *Herstel begint bij een huis*, advies Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 20 april 2020.

¹⁷ *Weten is nog geen doen, rapport* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 12 april 2017.

¹⁸ Maatschappelijke Jaarreflectie 2024, : Blik naar Buiten, p. 11.

buitenland, op te vangen. Dit is een van de redenen waarom zij strenge eisen stelt aan de toegang tot de opvang. De Kinderombudsman begrijpt dat deze eisen worden gesteld, maar vindt dat deze soms te strikt worden toegepast. Tegelijkertijd vindt zij dat als het gaat om gezinnen die elders binding hebben, of geen binding met een Nederlandse gemeente, er óók een beroep gedaan zou kunnen worden op andere gemeenten. Gemeenten zouden hier meer gezamenlijk in moeten optrekken.

Op dit moment vallen gezinnen buiten de boot. Dat betekent dat ouders met hun kinderen soms buiten, maar vaker in potentieel onveilige netwerken verblijven. En dat kan zeer schadelijk zijn voor het welzijn en ontwikkeling van kinderen. In 2019 hebben (Kinder)ombudsmannen in een gezamenlijke brief aan de toenmalige minister-president¹⁹ en tijdens een bezoek van de staatssecretaris, aandacht gevraagd voor gezinnen zonder regiobinding, die nergens recht hebben op opvang. Daarnaast heeft de Kinderombudsman samen met de president van de rechtbank Amsterdam in het voorjaar van 2025 bij de gemeente aan de bel getrokken en (opnieuw) aandacht gevraagd voor deze gezinnen. In dit rapport wil de Kinderombudsman (ook) de rijksoverheid wijzen op haar verantwoordelijkheid zodat er een humane oplossing komt op basis van meer solidariteit tussen (regio)gemeenten. Niet in de laatste plaats om de kinderrechten te borgen.

2.7 Geen eenduidig beeld over aantallen en doelgroepen

Om hoeveel gezinnen het in Amsterdam gaat is niet bekend. Cijfers hierover verschillen. De GGD heeft ten behoeve van het onderzoek *Dakloze gezinnen*²⁰ een telling gedaan van de gezinnen die zich meldden bij Centrale Toegang²¹ voor noodopvang in de periode juli 2023 tot en met juli 2024. Er waren in die periode 188 individuele aanmeldingen. De gemiddelde leeftijd van een volwassene was 35 jaar en het betrof bijna altijd (93%) een vrouw. De helft van de gezinnen (51%) had één kind en ongeveer 35% woonde meer dan vier jaar in de regio. Tijdens een technische sessie over dakloze gezinnen in de gemeenteraad van Amsterdam,²² vertelde het buurtteam dat er zich - sinds 1 januari 2025 – alleen al bij het buurtteam in Zuidoost 98 dak- en thuisloze gezinnen hadden gemeld.

Om een goed beeld te krijgen van de kenmerken van groep, is meer data nodig. Er bestaat in Nederland, en dus ook in Amsterdam, nauwelijks overzicht van het aantal mensen dat dak- of thuisloos is. De cijfers die het CBS jaarlijks uitbrengt zijn een schatting, gebaseerd op een beperkt aantal bronnen. Jongeren onder de 18 en ouderen boven de 65 jaar zijn niet meegeteld.²³

¹⁹ Deze brief heeft ertoe geleid dat de ministeries van VWS en BZK en de VNG gezamenlijk aan het bureau HHM hebben gevraagd om onderzoek te doen naar oplossingsrichtingen voor deze zelfredzame remigrantengezinnen. Conclusie uit dit onderzoek is - kort gezegd – dat het Rijk uiteindelijk zal moeten zorgen voor een oplossing, om te voorkomen dat gezinnen met kinderen op straat moeten slapen. Later heeft de commissie Ter Haar bevestigd dat bestuurlijke samenwerking op dit gebied hard nodig is, zie: [Rapportage oplossingsrichtingen zelfredzame remigranten gezinnen](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/een-thuis-voor-iedereen) en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/08/een-thuis-voor-iedereen>

²⁰ Zie ook het rapport *Dakloze gezinnen*, april 2025.

²¹ Het Centrale Loket van Amsterdam waar dakloze gezinnen worden gescreend voor toegang tot de noodopvang.

²² Deze vond plaats op 19 juni 2025.

²³ De meest recente schatting is van 1 januari 2024, met 33 duizend dakloze mensen tussen de 18 en 65 jaar in Nederland. Het is alom erkend dat dit aantal een (forse) onderschatting is van de daadwerkelijke cijfers.

De 188 individuele aanmeldingen bij de Centrale Toegang hebben, ongeacht onderbrekingen en bij elkaar opgeteld, gemiddeld een totale woonduur van 11,9 jaar in Amsterdam.²⁴ Ruim een derde (35%) van de aanmeldingen heeft een woonverleden van korter dan vier jaar in Amsterdam. Bij het Stedelijk team Economisch Daklozen van de Regenbooggroep was bij 85% van het aantal mensen dat zich had aangemeld de inschrijfduur korter dan vier jaar.²⁵ De discrepantie tussen de cijfers geeft het belang aan van het centraal verzamelen van informatie teneinde inzicht te krijgen in de routes naar dakloosheid.

ETHOS-telling

In 2023 startte de Hogeschool Utrecht en het Kansfonds in de regio Noordoost-Brabant met een nieuwe telling, de zogeheten ETHOS.²⁶ In 2024 deden er 55 gemeenten in zes regio's mee, Amsterdam sloot zich in 2025 aan. In tegenstelling tot de cijfers van het CBS geeft de ETHOS-telling ook zicht op het aantal dak- of thuisloze *gezinnen*. Het doel van de telling is tweeledig: een realistisch beeld krijgen van het aantal mensen dat dak- en thuisloos is; én duidelijkheid krijgen omtrent de vraag welke groepen burgers het betreft: gezinnen, alleenstaande mannen, jongeren, arbeidsmigranten, economisch dakloze mensen, et cetera. De meting betreft een eendaagse telling in een regio of gemeente. De organisaties of professionals die in aanraking komen met dak- en thuisloze mensen vullen op die dag vragenlijsten in over personen die vallen in de ETHOS-categorieën. De telling in Amsterdam is uitgevoerd door gemeentelijke diensten, maatschappelijke (opvang) organisaties, buurthuizen, kerken, woningcorporaties, zorginstellingen en Boa's²⁷ in de regio Amsterdam-Amstelland. De uitkomst wordt in het najaar van 2025 verwacht. Dit betreft echter een momentopname. Het is van belang dat informatie in de keten beter bij elkaar komt, zodat er een continu beeld is van dak- en thuisloze gezinnen in de regio.

2.8 Eén specifieke doelgroep uitgelicht: de Chávez-gezinnen

Een stad als Amsterdam zal altijd gezinnen blijven trekken die, al dan niet gedwongen door omstandigheden, op zoek zijn naar een beter leven. Dat gaat vaak gepaard met een veelheid aan push- en pullfactoren, zoals de situatie in het land waar ze vandaan komen, de aanwezigheid van een gemeenschap in Amsterdam, teruggaan naar je 'roots', goed onderwijs en goede (zorg) voorzieningen en de beschikbaarheid van werk. Dat maakt Amsterdam de diverse stad die zij is. Het is dan ook niet vreemd dat gezinnen zich hier willen vestigen. Een specifieke groep dak- en/of thuisloze gezinnen wordt in relatie tot de problematiek significant veel genoemd: de zogeheten Chávez-gezinnen en de remigranten.

De term *Chávez-gezinnen* verwijst in Nederland naar niet-EU burgers zonder verblijfsrecht, die (stief- of pleeg) ouders zijn van een minderjarig Nederlands kind en voor hem of haar mogen zorgen.²⁸ Het kind heeft als EU-burger verblijfsrecht en kan daarmee niet gedwongen worden

²⁴ Minimaal 0 jaar, max. 41,7 jaar.

²⁵ Een veel groter deel dus dan van de gezinnen uit het onderzoek *Dakloze gezinnen*.

²⁶ 'European Typology of Homelessness and Housing Exclusion'. Deze telling is in 2006 op de KU in Leuven ontwikkeld. De ETHOS classificatie wordt in Europa gezien als de best onderbouwde en meest gezaghebbende manier om dakloosheid te meten.

²⁷ Een Boa is een buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst van gemeenten, openbaar vervoer of Staatsbosbeheer.

²⁸ Dit naar aanleiding van het zogeheten [Chávez-Vilchez-arrest](#) van het Europese Hof van Justitie uit mei 2017.

met de ouder mee te vertrekken als deze geen verblijfsrecht krijgt (en verplicht wordt de EU te verlaten). *Remigranten* zijn leden van een gezin die in het verleden in Nederland hebben gewoond en, zonder zicht op zelfstandige huisvesting, terugkeren. Zij hebben geen regiobinding omdat ze geen vier jaar ingeschreven staan.

Vanwege het gebrek aan betaalbare woningen is een onbekend deel van de gezinnen aangewezen op instabiele en tijdelijke huisvesting. Als deze onhoudbaar wordt, meldt een steeds groter aantal gezinnen zich bij de gemeente voor hulp en/of opvang. Vaak wordt gedacht dat Chávez-gezinnen *‘rechtstreeks vanuit Schiphol naar de noodopvang gaan om op die manier huisvesting te bemachtigen.’* Maar de casuïstiek die de Kinderombudsman over deze groep onder ogen krijgt, vertelt ook een ander verhaal. Een verhaal van mensen die maanden - en vaker jaren - in hun netwerk verbleven of met tijdelijke huurcontracten probeerden te overleven, voordat ze uiteindelijk om hulp vroegen. Beide scenario's zullen voorkomen, maar zonder betrouwbare cijfers blijven het aannames. Het risico bestaat dat deze aannames worden veralgemeniseerd en uiteindelijk doorsijpelen in regelgeving, beleid en de wijze waarop hulpverlening wordt geboden. Dat is schadelijk voor de gezinnen om wie het gaat.

Hoeveel gezinnen zich melden bij de GGD en buurtteams, en wat de verhouding is tot het totaal aantal Chávez-gezinnen, is niet bekend. Wel staat vast dat deze groep veel druk zet op de toch al schaarse opvangplekken. Het buurtteam heeft mede daarom de opdracht gekregen stevig in te zetten op preventie. Voorkomen moet worden dat gezinnen op straat of in zeer onveilige netwerplekken verblijven. Tegelijkertijd moet er een oplossing komen voor gezinnen, die nergens in Nederland binding hebben, maar in Amsterdam op straat staan en opvang nodig hebben.²⁹

2.9 Hoe zit het met de kinderen?

Het hebben van een veilige plek om te wonen is één van fundamentele onderdelen van het recht op een toereikende levensstandaard voor kinderen. Het betekent dat ieder kind recht heeft op basisvoorzieningen om veilig en gezond te kunnen opgroeien. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij de ouders. Maar soms zijn die daar (tijdelijk) niet toe in staat. Of maken verkeerde keuzes. Als dat het geval is, moet de overheid ondersteuning bieden in het belang van de kinderen. Dat staat in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), een verdrag dat Nederland heeft ondertekend en geratificeerd. Gemeenten spelen een cruciale rol bij de uitvoering van het IVRK omdat zij (als ouders het niet kunnen) verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse leefomgeving van kinderen. Het bieden van ondersteuning op het gebied van (adequate) huisvesting wordt expliciet genoemd als onderdeel van het recht op een toereikende levensstandaard. Dak- en thuisloosheid van kinderen (en hun ouders) zet dit recht onder druk.³⁰

Op basis van de meest recente telling wordt geschat dat in Nederland van het totale aantal dak- en thuislozen bijna een op de vijf minderjarig is. Dat percentage zal in Amsterdam min of meer

²⁹ Overigens speelt deze problematiek ook in de andere grote steden. De drie gemeentelijke kinderombudsmannen van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben op 17 juni 2022 de toenmalig staatssecretaris van VWS aangeschreven met een brandbrief. Zij wilden specifieke aandacht vragen voor deze groep gezinnen. Helaas heeft deze actie niet tot verbeteringen geleid.

³⁰ Bijlage 1 bevat een overzicht van kinderrechten die centraal staan als het gaat om dak- en thuisloosheid van gezinnen.

hetzelfde zijn, al is er hier naar verhouding ook een grote groep dakloze EU-burgers die dit percentage zou kunnen bijstellen. Vermoedelijk is het absolute aantal dakloze gezinnen in vergelijking met andere Nederlandse steden hoger.³¹ In de meeste gevallen gaat het om gezinnen die geen vaste woonplek hebben en om de zoveel tijd op een ander adres verblijven. Dat varieert van om de paar dagen tot om de paar maanden. Onzekerheid over of en hoe lang zij ergens kunnen verblijven heeft enorme impact op gezinnen en met name op de kinderen en jongeren. Een jongen van 16 jaar vertelde:

“Ik ben bang dat mijn klasgenoten mijn moeder en mij tegenkomen op straat met al onze koffers als we weer verhuizen of op zoek zijn naar een nieuwe plek.”

Kinderen verblijven soms bij mensen die ze niet kennen, in een netwerk dat ontzien moet worden. Zij kunnen geen vriendjes en vriendinnetjes mee naar huis nemen en hebben geen plek om te spelen of rustig huiswerk te maken. Ouders voelen zich soms gedwongen om te kiezen voor onveilige inwoon- of onderhuur situaties, waar kinderen in voortdurende spanning leven en waar soms sprake is van (dreiging van) uitbuiting, geweld of seksueel misbruik.

Professionals en ketenpartners zien steeds vaker dat het ook om pasgeboren baby's gaat die met hun moeder in instabiele woonsituaties verkeren. Zo stond er met Pasen een moeder op straat die nog herstellende was van haar zeer heftige bevalling een paar weken eerder: ze was door haar schoonfamilie uit huis gezet. En er meldde zich een paar weken daarvoor een jonge moeder die met haar paar maanden oude baby in een ernstig conflict was geraakt met haar eigen moeder. Een mediation-traject was inmiddels een gepasseerd station.

Dit alles heeft vanzelfsprekend impact op kinderen. Naast het feit dat huisvestingsproblemen voor stress zorgt bij ouders, waardoor zij (emotioneel) minder beschikbaar zijn voor hun kinderen, ervaren kinderen zelf óók die stress en onzekerheid. Kinderen maken zich zorgen over hoelang zij ergens kunnen wonen of leven in spanning omdat ze zich niet veilig voelen. Hierdoor kunnen zij gedragsproblemen ontwikkelen, krijgen ze mogelijk een lager schooladvies of vallen volledig uit. In onveilige inwoonsituaties kunnen trauma's ontstaan die de ontwikkeling van kinderen ernstig schaden en van grote invloed zijn op hun verdere leven.

Een huisvestingsprobleem gaat veel verder dan het vinden van een dak boven je hoofd; het kan een belangrijke oorzaak zijn voor andersoortige zorg- en/of veiligheidsproblemen. Zeker als deze onveilige woonsituaties of dakloosheid niet tijdig worden onderkend en aangepakt, zoals onderstaande casus laat zien:

Natalya³² en haar 14-jarige zoon Jason remigreren vanuit het buitenland naar Amsterdam. Jason is in Amsterdam geboren en Natalya heeft er bijna haar hele leven gewoond. Maar omdat zij zeven jaar in het buitenland gewoond heeft voldoet ze niet aan de bindingsvoorwaarde. Dat vindt ze moeilijk om te accepteren. Ze zegt: *“Ik snap niet dat ik – een geboren en getogen*

³¹ Bij de afronding van deze rapportage is de ETHOS-telling nog niet gepubliceerd.

³² Gefingeerde namen.

Amsterdammer met een Nederlands paspoort - hier niet zou kunnen wonen.” Omdat Natalya economisch dakloos is, komt ze niet in aanmerking voor de maatschappelijke opvang. Ondertussen doet zij er alles aan om alle ballen in de lucht te houden; werkt dubbele shifts om haar dure hotelkamer te betalen en probeert te sparen voor een woning. Helaas voelt Jason zich niet thuis in Amsterdam. Op school is het niet fijn en zijn moeder is (zowel fysiek als emotioneel) weinig beschikbaar. Vanwege haar werk is Natalya vaak weg en als ze thuis is, is ze moe en gestrest. Tijd en aandacht voor Jason heeft ze niet. Jason begint probleemgedrag te vertonen. Van een voorbeeldige zachte jongen verandert hij in een jongen die in zichzelf gekeerd is. Vanwege geldproblemen kan hij ook niet echt ‘meedoen’. Hij heeft geen hobby’s, geen eigen kamer en kan ‘thuis’ niet afspreken met klasgenoten. Omdat ze zich zorgen maakt om Jason wendt Natalya zich tot het buurtteam voor hulp. Volgens Natalya kan het buurtteam haar niet verder helpen.

In hun pubertijd komen kinderen die gedragsproblemen ontwikkelen soms alsnog in de dure en niet altijd goed functionerende jeugdketen terecht of worden in uiterste gevallen uit huis geplaatst, omdat het niet meer gaat. We kunnen dan niet meer stellen dat het woonprobleem de directe aanleiding is geweest, maar stress vanwege wonen als bestaanszekerheid is dan wel een medebepalende factor.

Het beste besluit voor het kind

Dak- en thuisloosheid vraagt om een kinderrechtenaanpak door de (lokale) overheid. Maar in de dagelijkse praktijk blijkt dat kinderrechterlijke verplichtingen nauwelijks in (lokale) regelgeving, beleid en uitvoering is verankerd. Nog te vaak wordt ‘het systeem’ als uitgangspunt genomen en wordt onvoldoende gekeken naar het belang van het kind. Een stappenplan [Het beste besluit voor het kind](#)³³, dat de Nationale Kinderombudsman heeft ontwikkeld om professionals te helpen om die rechten op de juiste manier te wegen - en de verdieping van dit plan in geval van dakloosheid, [Het beste besluit voor het kind bij huisvestingsproblemen](#) - is nauwelijks bekend. De professionals die het wel kennen weten niet goed hoe ze het moeten toepassen. Bovendien zorgt de enorme schaarste op de woningmarkt voor een dilemma in de uitvoeringspraktijk. Het recht op een woning is immers een van de meest fundamentele rechten van kinderen.

2.10 Resumerend

Gemeenten zien een toenemende groep dak- en thuislozen gezinnen die in de eerste plaats slachtoffer zijn van de woningcrisis. Zij worden als ‘economisch dakloos’ en dus als ‘zelfredzaam’ gekwalificeerd en vallen daardoor niet onder de Wmo, van oudsher de wet die opvang regelt voor mensen die daar zelf niet meer in kunnen voorzien. Er is naast de Wmo geen wettelijke regeling die voorziet in de opvang van dakloze gezinnen. Deze leemte maakt dat gemeenten ieder voor zich bepalen of zij gezinnen opvangen en zo ja, onder welke voorwaarden.

³³ Het beste besluit voor het kind, en de nadere uitwerking ervan bij huisvestingsproblemen is gebaseerd op de richtlijnen van het Kinderrechtenverdrag en het Kinderrechtencomité dat toezicht houdt op de naleving van dat verdrag. Een goed onderbouwd besluit vraagt volgens het comité om een kindvriendelijk en volledig onderzoek. Deze verplichting geldt 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.

Volgens de Kinderombudsman ligt er een taak voor de rijksoverheid om ervoor te zorgen dat Nederlandse gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen en gezinnen niet op straat of in onveilige inwoonsituaties hoeven te verblijven. Amsterdam heeft, om te voorkomen dat gezinnen op straat slapen, een noodopvang opgezet. Om tegen te gaan dat gezinnen van buiten Amsterdam – waar vaak geen noodopvang bestaat- hier ook gebruik van maken, wordt deze opvang voorbehouden aan Amsterdammers en mensen die acuut dakloos zijn en dus nergens onderdak kunnen vinden. Dit maakt dat ook een groep gezinnen buiten de boot valt. Om hoeveel gezinnen het precies gaat is niet bekend, omdat betrouwbare cijfers ontbreken. Maar zonder een beter zicht op het aantal dakloze mensen, blijft dak- en thuisloosheid een abstract thema en is de maatschappelijke impact van het probleem niet goed vast te stellen. Meer structurele en actuele data over dak- en thuisloosheid in Amsterdam is dan ook noodzakelijk. De deelname aan tellingen, zoals de ETHOS-methode, moet hieraan bijdragen.

De gemeente en (hulpverlening)organisaties doen hun best om huisvestingsproblematiek te terug te dringen, maar in de besluitvorming rond dit onderwerp - van individuele beslissingen over (dak- en thuisloze) gezinnen tot het aanpassen van wet- en regelgeving - wordt het perspectief van het kind (nog) te vaak vergeten en dat moet veranderen. Onder meer omdat huisvestingsproblematiek een enorme impact op kinderen heeft. Kinderen hebben het recht op een veilige plek om te wonen en op te groeien. Dak- en thuisloosheid veroorzaakt stress en onzekerheid en dat kan tot gedragsproblemen en schooluitval leiden. Hoewel er stappen zijn gezet om dak- en thuisloosheid te verminderen, is er ook nog (te) weinig aandacht voor de structurele oorzaken. Huiselijk geweld en huurachterstanden zijn voorbodes van dakloosheid. Via vroegsignalering en preventie is winst te behalen. In de volgende hoofdstukken wordt hier nader op ingegaan.

3. Van vroegsignalering naar preventie

3.1 Inleiding

Voorkomen is beter dan genezen en dat geldt zeker voor dakloosheid. De gevolgen van dakloosheid zijn met name voor kinderen enorm. Het heeft effect op hun ontwikkeling als geheel en op hun mentale en fysieke gezondheid. Trauma en stigma kunnen een leven lang effect hebben. Bovendien is dak- en thuisloosheid in de jeugd de grootste voorspeller van dakloosheid op latere leeftijd. Daarbij zijn de tekorten op de woningmarkt zo groot, dat wanneer een gezin eenmaal dakloos is, een woning niet binnen afzienbare tijd voorhanden is. De gemeente Amsterdam is zich hiervan bewust en heeft de ambitie om stevig in te zetten op preventie.³⁴ In dit hoofdstuk wordt het belang van preventie toegelicht en wordt een aantal routes naar dakloosheid omschreven. Daarnaast wordt bezien of er voldoende oog is voor woonproblematiek binnen de verschillende vindplaatsen. Ook wordt bekeken in hoeverre vroegsignalering kan leiden tot een effectief preventiebeleid.

3.2 De preventiescanner

In het *Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een thuis* is preventie van dakloosheid als belangrijk speerpunt benoemd. Het voorkomen van dakloosheid staat hoog op de politieke agenda, niet alleen bij de rijksoverheid maar ook bij gemeenten. Zo werd door een aantal experts de zogeheten *Preventie Alliantie* opgericht, die gemeenten ondersteunt bij het versterken van hun preventie aanpak van dakloosheid. De Alliantie vindt dat meer moet worden ingezet op het versterken van de bestaanszekerheid en op het kunnen ‘meedoen in de samenleving’ om dakloosheid te voorkomen. Hiertoe is de Preventiescanner ontwikkeld.³⁵ Deze scanner omvat vier pijlers die elk bestaan uit condities die tezamen van belang zijn voor een stabiel thuis en een goed leven. Het gaat om: (1) bestaanscondities; (2) voorzorg; (3) herstell zorg; en (4) inclusief wonen.

De Preventiescanner in de Amsterdamse context

Amsterdam heeft binnen de *Versterkte Aanpak Dakloosheid*, stevig ingezet op preventie. Er is een breed scala aan voorzieningen beschikbaar die zien op het versterken van de bestaanszekerheid in brede zin. Daarnaast wordt ingezet op maatwerkoplossingen en tijdelijk wonen. Dit alles draagt bij aan het voorkomen van dakloosheid in brede zin. Zo is een succesvol programma *Vroeg erop af* ontwikkeld waardoor het aantal uithuiszettingen onder gezinnen met schulden inmiddels sterk is gedaald. Er kan maatwerk worden geleverd op de kostendelersnorm en op briefadressen. Binnen het programma Huisvesting Kwetsbare groepen wordt veel gedaan aan preventie van dakloosheid onder diverse doelgroepen. Zo worden gezinnen geholpen met het zoeken naar huisvesting buiten Amsterdam en de overgang met voorzieningen naar een nieuwe woonplaats. Ook is er een uitgebreide ‘woonwaaier’ opgesteld waarin alle mogelijkheden voor huisvesting en onderdak staan én helpt het Stedelijk Team Economisch Daklozen van de Regenbooggroep dak- en thuisloze gezinnen aan woonruimte elders in het land.

De gemeente heeft in het rapport *Dakloze gezinnen* ‘het preventieve aanbod’ als uitgangspunt genomen en dat naast de vier pijlers Sociale Inclusie van de Preventiescanner gelegd. De beschrijving van de vier pijlers moet volgens de Kinderombudsman gezien worden als uitgangspunt en vraagt om een vervolg als het gaat om de ontwikkeling van de aanpak dakloosheid. Juist door naar de uitgebreide vragenlijst van de Preventiescanner te kijken kunnen er conclusies worden getrokken over de kwaliteit en leemtes van de huidige aanpak (en kunnen

³⁴ Zie beleidsplan [Versterking aanpak dakloosheid 2023-2026](#).

³⁵ [Preventie Alliantie - Impuls Onderzoekcentrum](#).

die worden aangepakt). Met instemming constateert de Kinderombudsman dat de gemeente hier serieus mee aan de slag gaat.

3.3 Levensgebeurtenissen als oorzaak van dak- en thuisloosheid

De gemeente Amsterdam hanteert al jaren het beleid dat kinderen niet uit huis gezet mogen worden vanwege schuldenproblematiek. In de Verklaring van Lissabon staat bovendien dat uithuiszettingen in zijn algemeenheid zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Toch gebeurt dit nog steeds, terwijl deze uithuiszettingen - mits dit bij de juiste instanties bekend was en er vanuit het preventieve kader oog voor was geweest - over het algemeen voorzienbaar zijn. Zo is huiselijk geweld een belangrijke (grond)oorzaak. Of een echtscheiding. Denk aan ouders die besluiten uit elkaar te gaan maar hun gezamenlijke huis niet (kunnen) aanhouden. Hier ontstaat een aantal knelpunten dat dakloosheid in de hand werkt.

Na een relatiebreuk kan de verzorgende ouder niet altijd de woning opeisen, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van een huwelijk of van een gezamenlijk huurcontract. Of zij kunnen in hun eentje de huur of de hypotheek niet betalen. Als een alleenstaande ouder noodgedwongen de woning moet verlaten, zit er vaak niks anders op dan een beroep te doen op de noodopvang. In het rapport *Dakloze gezinnen*³⁶, wordt geadviseerd onderzoek in te stellen naar hoe dergelijke situaties voorkomen kunnen worden en hoe deze gezinnen beter beschermd kunnen worden om escalatie te voorkomen. Er wordt nagedacht over het ontwikkelen van een 'Amsterdamse aanpak scheiden'. Een dergelijke aanpak kan bijdragen aan het voorkomen van scheidingen, kan bewoners adviseren over de consequenties van een mogelijke scheiding én ondersteuning bieden wanneer men daadwerkelijk besluit uit elkaar gaan.³⁷

Andere voorzienbare situaties zijn onder meer: een moeder die met haar kinderen inwoont bij familie en daar weg moet omdat de situatie onhoudbaar is geworden. Of jonge moeders die hun jongerenwoning moeten verlaten vanwege de geboorte van een kind.³⁸

De Alliantie Dakloosheid Voorbij! en Defence for Children hebben onderzoek ingesteld naar uithuiszettingen van gezinnen. Zij constateren dat Amsterdamse corporaties nog steeds gezinnen uitzetten. Bijvoorbeeld als het gaat om overlastkwesties. In dit rapport staat een casus beschreven waarin een gezin werd uitgezet vanwege een huurachterstand. In een ander geval ging het om een vrouw die een kind kreeg in haar studentenwoning. Dergelijke gezinnen komen niet altijd op een geschikte alternatieve plek terecht.³⁹ Ook hebben zij vaak geen juridische bijstand en zijn zij doorgaans niet bij de zitting aanwezig (verstekvonnissen).

Het kan ook gaan om gezinnen met de Nederlandse nationaliteit die in het buitenland woonden en besloten terug naar Nederland te keren maar niet voldoen aan de eisen van binding en een beperkte inschrijftijd hebben in WoningNet.⁴⁰ Of om gezinnen die illegaal onderhuren en te

³⁶ Rapport [Dakloze Gezinnen](#), april 2025.

³⁷ Overigens kan een gezin dat dakloos raakt na een relatiebreuk wel een urgentieverklaring aanvragen. Er zijn echter wel een aantal weigeringsgronden waaraan getoetst wordt: zo moet een gezin vier jaar in Amsterdam ingeschreven hebben gestaan, moet de ouder de woning geprobeerd hebben op te eisen, etc. Veel aanvragen stranden al op deze weigeringsgronden.

³⁸ In Stadsdeel Zuidoost bestaat wel een voorziening waar jonge moeders die een opleiding volgen gehuisvest kunnen worden.

³⁹ De Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman hebben in hun rapport 'Als de overheid niet thuis geeft' uit januari 2023 onder meer de aanbeveling gedaan om de belangen van kinderen hier vooraan te zetten en altijd te zorgen voor een passend alternatief. Bron: [Als de overheid niet thuis geeft | Nationale ombudsman](#).

⁴⁰ De noodzakelijke inschrijfduur op Woningnet (nu: DAK Amsterdam) is ondanks het invoeren van situatiepunten nog steeds hoog. Situatiepunten zijn bedoeld voor mensen die dringend een woning nodig hebben, omdat zij uit elkaar gaan en kinderen hebben of

maken krijgen met een beëindiging van de huurconstructie door de oorspronkelijke huurder.⁴¹ Of om een huisuitzetting van een gezin bijvoorbeeld als gevolg van overlast.⁴²

Mounia⁴³ logeert met haar twee kinderen tijdens de corona lockdown bij haar zieke moeder, voor wie zij mantelzorgtaken uitvoert. Tijdens haar afwezigheid belooft een vriend uit de buurt haar post op te halen. Die gebruikt haar woning echter achter haar rug om als prostitutiepand. Na signalen van de burens wordt de woning door de gemeente gesloten. De corporatie stapt naar de rechter en het huurcontract wordt ontbonden. Mounia en haar kinderen verblijven ondertussen bij haar volwassen broer.⁴⁴

Tot slot is er een groep gezinnen die geen binding heeft met Nederland, maar hier wel naartoe komt omdat zij een kind of kinderen hebben met de Nederlandse nationaliteit. Deze gezinnen hebben soms een irreële - en soms door derden gewekte - verwachting over de beschikbaarheid van woonruimte in Amsterdam en Nederland. Vaak zijn de vaders uit beeld, maar wonen wel in Nederland.

3.4 Woonproblematiek niet altijd tijdig onderkend

Woonproblematiek wordt niet altijd (tijdig) gesignaleerd. Als bewoners, of professionals die hen bijstaan, zich met een concrete zorg- of veiligheidsvraag tot de Kinderombudsman wenden, blijkt er regelmatig een problematische woonsituatie aan ten grondslag te liggen, zonder dat dit op voorhand bekend is. Een voorbeeld ter illustratie:

Maria⁴⁵, al een jaar onder begeleiding van het OKT, is tevergeefs op zoek naar passende GGZ-hulp voor haar suïcidale zoon Patrick. Maria is het jaar daarvoor gescheiden van de vader van haar kinderen. Vanwege huiselijk geweld is zij halsoverkop vertrokken uit de echtelijke woning en woont nu met vier kinderen bij haar vader (opa) in. Opa is van 'de oude stempel' en streng. Hij vindt dat de kinderen te veel lawaai maken en brutaal zijn. De situatie thuis escaleert keer op keer. Het bezorgt Maria veel stress want zij wil niet dat opa haar en haar kinderen op straat zet. Ze wil hun veilige slaapplek niet verliezen. De kinderen vertonen gedragsproblemen, zegt school. Omdat de situatie bij opa escaleert en passende hulp niet wordt gevonden, wordt de casus opgeschaald van het OKT naar jeugdbescherming. Inmiddels is Patrick meerdere malen door de politie het huis uitgehaald. Hij verblijft op een crisisplek. De jongere kinderen zijn door de hele situatie in de war. Ook omdat Maria steeds met iedereen ruzie maakt: zij wil hulp voor Patrick en dat komt niet van de grond. Op een gegeven moment dreigt school één van de drie kinderen te schorsen. Dan knapt er iets bij Maria en er ontstaat een acute crisis. Op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming wordt een ondertoezichtstelling voor de jongste drie kinderen door de kinderrechter uitgesproken. Partijen, betrokken bij de zaak van Maria, erkennen dat de

met het gezin ergens inwonen en geen eigen woning hebben. Situatiepunten zijn er ook voor pleegjongeren of jongeren met ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

⁴¹ Andere veelvuldig voorkomende situaties zijn: een moeder die met haar kind na een relatiebreuk terugkomt naar Amsterdam omdat zij daar is opgegroeid maar niet voldoet aan de voorwaarden van binding met de stad. Of gezinnen die tijdelijk huren via particuliere partijen huren en hun woning uit moeten.

⁴² Zo kunnen bijvoorbeeld op basis van de Wet Damocles woningen worden gesloten waarin drugs (genoemd in de eerste of tweede lijst van de Opiumwet) worden verhandeld of aanwezig zijn.

⁴³ Een gefingeerde naam.

⁴⁴ Deze casus speelde zich niet af in Amsterdam, maar in een andere gemeente binnen de metropool Amsterdam. Mounia's ouders wonen wel in Amsterdam en Mounia zelf woonde pas twee jaar in die andere gemeente. De ombudsman heeft naar aanleiding van deze casus een gesprek georganiseerd op bestuurlijk niveau, waarna Mounia na jaren pendelen tussen verschillende adressen alsnog een urgentieverklaring kreeg in Amsterdam. In ruil daarvoor kreeg een Amsterdams gezin een urgentieverklaring in de andere gemeente.

⁴⁵ Gefingeerde namen.

thuisituatie van Maria problematisch is, maar richten zich met name op de zorg voor de kinderen, 'want de woonproblematiek in Amsterdam is te groot om daar nu iets in te doen'.

Hoewel de woonproblematiek niet de enige oorzaak was waardoor de situatie escaleerde, bleek het feit dat Maria met haar vier kinderen noodgedwongen bij haar oude (en weinig flexibele) vader moest inwonen, een bepalende factor.

De casus van Maria staat niet op zichzelf. Regelmatig komen bij de Kinderombudsman dit soort zaken binnen. Het laat zien dat als woonproblematiek niet tijdig wordt onderkend en herkend, er een zorg- of veiligheidsvraagstuk ontstaat. Zo geven professionals aan dat gezinnen die uit het buitenland (terug)komen over het algemeen vrij snel in onveilige netwerken belanden. Hier ligt onveiligheid en uitbuiting op de loer. De gezinnen blijven meestal (bewust) onder de radar uit angst voor instanties.

Een professional verwoordde het als volgt:

"Er zijn flats in stadsdeel Zuidoost waarvan bekend is dat 46% van de gezinnen inwoont bij een ander. Dat kan op den duur tot problemen leiden. Het is belangrijk dat daar in een vroeger stadium op wordt ingespeeld."

Hoewel deze gezinnen in dit stadium vaak (nog) niet zelf om hulp vragen, zijn signalen van potentiële woonproblematiek vaak wel te herkennen. Een andere professional:

"Onlangs meldde een moeder van twee kinderen zich zwanger bij het Ouder- en Kindteam voor een controle. Zij woonden 'in' bij haar ouders. Als dat gebeurt dan moet je in actie komen want in die fase zijn er nog instrumenten om potentiële problemen in de inwoonsituatie op de langere termijn, het hoofd te kunnen bieden."

Ook op andere plekken kunnen dit soort signalen eerder worden opgemerkt als er wordt doorgevraagd. Zo blijkt uit de volgende casus:

Vlak nadat moeder met haar twee maanden oude baby haar studentenwoning is uitgezet, wendt zij zich tot het Stadsloket om zich uit te schrijven van het adres van haar woning. Dat lukt niet, omdat zij geen nieuw adres kan opgeven. Ze krijgt een formulier mee. Daarmee kan zij haar verhuizing doorgeven. Er wordt door de baliemedewerker niet gevraagd waar zij op dat moment verblijft en waarom zij geen ander adres kan opgeven.

De Kinderombudsman krijgt regelmatig dit soort zaken onder ogen waarbij gezinnen die niet bekend zijn tevergeefs een briefadres probeerden aan te vragen. Door medewerkers van de afdeling Burgerzaken wordt alleen strikt juridisch gekeken of die gezinnen daar al dan niet recht op hebben. Er wordt niet altijd voldoende doorgevraagd naar de achterliggende situatie, die relevant is voor de behandeling van de aanvraag. De Kinderombudsman wijst er met regelmaat op dat medewerkers Burgerzaken zich meer bewust moeten zijn van de rol die zij (kunnen) spelen bij de (vroeg)signalering van woon- zorg- en veiligheidsproblematiek. Ook het feit dat een gezin gaat inwonen kan aanleiding zijn voor het doorvragen naar de omstandigheden, het (warm) overdragen naar een buurtteam of het verstrekken van extra informatie. Hetzelfde geldt voor

huisartsen, verloskundigen, kraamverzorgers, politie, handhaving en scholen. Allemaal instanties waar dergelijke signalen binnen kunnen komen, mits zij hier alert op zijn.

3.5 Van signaal naar effectieve preventie

Goede preventie betekent dat de vindplaatsen en routes naar dakloosheid worden blootgelegd en dat daaruit risicosignalen worden gedestilleerd die potentiële huisvestingsproblematiek kunnen voorspellen. Met die kennis kan vervolgens gekeken worden hoe preventiemaatregelen effectief kunnen worden ingezet: is er bij de woningsluiting en het vonnis tot de huisuitzetting rekening gehouden met het belang van kinderen? Was de maatregel proportioneel? Kunnen we de rechtspraak zover krijgen geen verstekvonnissen meer uit te spreken waar het gaat om gezinnen die worden ontruimd? Kunnen vaders van Nederlandse kinderen die hier op grond van Chávez zijn al bij de aanvraag worden betrokken? Kunnen gezinnen worden geïnformeerd en geadviseerd op het moment dat ze een inreisvisum aanvragen in het land van herkomst? Wat zijn de hobbels die moeders moeten nemen bij het opeisen van de woning en kunnen die worden weggenomen? Kan een scheidingsteam een time-out woning beschikbaar stellen voor één van de ouders, zodat de kinderen in huis kunnen blijven wonen? Kan een tante na de inzet van mediation en met hulp haar zus en nichtje wél opvangen? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat corporaties en particuliere verhuurders hun verantwoordelijkheid nemen en geen gezinnen meer uitzetten? En kan een zwangere moeder tijdelijk, met een hospitacontract, op hetzelfde adres verblijven en met een concreet plan op zoek naar huisvesting voor de langere termijn?

Soms zijn de interventies veel kleiner en kunnen we de druk op inwonende gezinnen verminderen door de kinderen overdag bij oma te laten spelen of door ze bijvoorbeeld naar een sportclub te brengen. Zo wordt moeder ontlast en krijgt ze de ruimte weer moeder te zijn. Al deze voorbeelden op uitvoerings- en beleidsniveau kunnen bijdragen aan effectieve preventie van dak- en thuisloosheid.

3.6 Onrealistische verwachtingen

Gezinnen die naar Amsterdam komen zonder vooruitzicht op stabiele huisvesting, hebben niet altijd een realistisch beeld van hun opties in Amsterdam.⁴⁶ Sommigen gaan er te gemakkelijk vanuit dat zij wel ‘ergens’ kunnen verblijven of dat er door familie of vanuit de kerk ‘iets’ wordt geregeld. Anderen krijgen toezeggingen over huisvesting in Amsterdam die niet blijken te kloppen. Huisvestingssituaties zijn soms anders dan werd voorgespiegeld. Met enige regelmaat blijkt de druk van het bij elkaar inwonen te groot. Soms vernemen mensen van hun netwerk dat ‘de gemeente wel (nood)opvang zal aanbieden of een woning zal regelen’. Als vervolgens duidelijk wordt dat deze verwachtingen niet kloppen, komen die gezinnen in instabiele huisvestingssituaties terecht en hoppen van adres naar adres. Dat is voor deze gezinnen extra problematisch omdat zij onvoldoende binding hebben met de gemeente om in aanmerking te komen voor opvang of een urgentieverklaring. De verwachtingen die in de eerste fase worden gewekt door het netwerk of (informele) organisaties in de wijk, zijn bovendien vaak cruciaal voor het verdere verloop van de situatie. Als er eenmaal is gewezen op de noodopvang of maatschappelijk opvang als toegangsvoorziening voor een woning, blijkt het lastig om dat beeld later bij te stellen.

⁴⁶ Het kan ook gaan om gezinnen die in Amsterdam wonen en vanuit een andere situatie dakloos worden.

3.7 Resumerend

Bij feitelijke dakloosheid zijn er voor gezinnen, mede gezien de schaarste in woningen en opvangplekken, weinig opties. Zeker als die gezinnen geen binding hebben en als 'zelfredzaam' worden gezien. Het voorkomen van dak- en thuisloosheid is dus essentieel. Dit, vanwege de grote impact op gezinnen en de hoge maatschappelijke kosten. Dat beseft de gemeente ook. Zij zet daarom stevig in op preventie op het gebied van financiële bestaanszekerheid: financiële begeleiding, schuldhulpverlening en (financiële) vroegsignalering. Binnen het programma *Huisvesting Kwetsbare groepen* wordt veel gedaan aan preventie van dakloosheid voor diverse doelgroepen.

Op andere gebieden staat vroegsignalering in de kinderschoenen. Dat komt onder meer omdat weinig bekend is over cijfers; doelgroepen en routes naar dakloosheid. Maar óók omdat gezinnen zich op verschillende plekken melden (en dat vaak pas laat of met een heel ander probleem doen). Door routes naar dakloosheid te onderzoeken en te herkennen kunnen preventiemaatregelen slagen. Wat zijn risicosignalen die wijzen op een potentieel risico op dak- en thuisloosheid? En hoe kunnen die in een zo vroeg stadium worden herkend? Want als dat duidelijk is, kan er preventief ingegrepen worden, zodat escalatie wordt voorkomen. Omdat dit nu nog onvoldoende gebeurt, komen gezinnen pas in beeld als het te laat is en er nog maar weinig middelen zijn om dakloosheid te voorkomen. Dit is echter niet een probleem van de gemeente alleen, maar van de gehele brede maatschappelijke keten.

Van een aantal veelvoorkomende routes is bekend waar knelpunten liggen. Zo is huiselijk geweld een belangrijke grondoorzaak van dakloosheid van met name moeders en kinderen. Dit ligt deels aan een gebrek aan plekken in de vrouwenopvang, maar belangrijker nog zijn de administratieve uitsluitingscriteria die ervoor zorgen dat vrouwen tussen wal en schip vallen. Zo is het voor ongetrouwde moeders lastiger om een woning op te eisen. En een tijdelijk huisverbod leidt er niet altijd toe dat de vrouw wél in de woning kan blijven. Als zij vervolgens naar een hotel vlucht, wordt de situatie niet langer gezien als 'urgent'. De moeders kunnen de huur van hun woning niet alleen opbrengen, maar het opeisen van de woning is wél een voorwaarde om aan een urgentieverklaring te komen.

Soortgelijke administratieve en bureaucratische drempels zijn er eveneens voor gezinnen die dakloos worden na een relatiebreuk of na een huisuitzetting. Het is belangrijk om in dit soort situaties eerder actie te ondernemen. Voor een goede vroegsignalering is een continu en volledig beeld van signalen bij de organisaties die fungeren als vindplaats, noodzakelijk. Dat dit in de dagelijkse uitvoeringspraktijk niet altijd even eenvoudig is, laat het volgende hoofdstuk zien.

4. Van preventie naar escalatie: systeem- problematiek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop de preventie van dakloosheid in Amsterdam georganiseerd is en waar het knelt. Waar lopen de ketenpartners zoals het buurtteam, het Ouder- en Kindteam (OKT) en Veilig Thuis tegenaan als het gaat om hun rol en opdrachtformulering, kennis en expertise? Welk instrumentarium is voorhanden en in hoeverre is er ruimte voor maatwerk? Tot slot wordt de manier waarop organisaties samenwerken en regie voeren op dossiers nader beschreven.

4.2 Rol en opdrachtformulering onduidelijk

Bewoners kunnen zich bij dreigende dakloosheid voor ondersteuning tot een buurtteam wenden. Het is de taak van het buurtteam om een brede uitvraag te doen op 'wat er nodig is'. Het buurtteam stelt een integraal ondersteuningsplan op waarin wordt vastgelegd aan welke doelen gewerkt gaat worden. Daarbij richt het zich, conform de opdrachtformulering, op volwassenen. Gaat het om een *gezin* dan wordt er in overleg met de ouder(s) het OKT betrokken. Beide teams hebben als taak vroegtijdig opvoed- en opgroei problemen te signaleren.⁴⁷ Volgens verschillende professionals zorgt de 'knip' in de opdrachtformulering van het buurtteam en OKT er in de praktijk voor dat er in casuïstiek dikwijls niet 'breed' gekeken wordt. Beide instanties worden niet standaard betrokken bij (dreigende) woonproblematiek rondom gezinnen.

Zo wordt het OKT niet automatisch ingeschakeld als er kinderen in het spel zijn, terwijl dat wel wenselijk is. Achteraf blijkt dan dat het buurtteam dit niet goed bij ouders heeft uitgevraagd, of dat ouders hebben aangegeven geen extra ondersteuning nodig te hebben, of dat zij geen toestemming hebben gegeven om het OKT in te schakelen. Volgens professionals ontwijken ouders vragen over hun kinderen uit angst dat OKT of jeugdbescherming wordt ingeschakeld. En dat kan problematisch zijn nu het buurtteam in praktijk geen zicht heeft op de kinderen en bovendien niet de bevoegdheid (of expertise) heeft om met kinderen te spreken. En als het buurtteam wél zicht heeft op de kinderen en 'breed kijkt' dan is het niet in staat om op alle leefdomeinen te acteren. Dit, vanwege diezelfde knip in opdrachtformulering.

Leah⁴⁸, een dakloze moeder met drie kinderen, meldt zich bij de Kinderombudsman. Ze heeft een huurwoning en is gaan proef samenwonen in de huurwoning van haar vriend Brian. Dit is niet goed gegaan, waardoor de relatie inmiddels is verbroken. Naar haar eigen huurwoning kan Leah niet terug, omdat het huurcontract is afgelopen. De woning van haar ex kan ze ook niet meer in, omdat hij de sloten heeft veranderd. Leah staat met haar kinderen op straat. Een behulpzame onbekende haalt het gezin van straat en biedt hen een paar dagen onderdak aan. In de tussentijd klopt Leah bij het buurtteam aan voor hulp. Het buurtteam wil haar niet meer helpen, omdat ze gelogen zou hebben en woon-, uitkerings- en toeslagenfraude zou hebben gepleegd. Leah spreekt dit tegen. De woningcorporatie heeft na buurtonderzoek geconcludeerd dat ze bij haar vriend woonde en dat zij haar eigen huis illegaal onderverhuurde. De woningcorporatie voelt zich niet (meer) verantwoordelijk voor het gezin. Het buurtteam ziet dat de relatie met Brian voorbij is en dat zij met haar drie kinderen niet meer bij hem terug kan, maar blijft bij haar standpunt. Bovendien ziet het buurtteam geen andere opties meer om haar te helpen. Leah besluit hierop naar een ander buurtteam te gaan, maar dat weigert haar verder te helpen omdat haar (voormalig) adres niet onder hun postcodegebied valt.⁴⁹ Ook het OKT stelt Leah en haar

⁴⁷ Zij bieden passende informatie, advies en hulp dichtbij. In deze situaties moet volgens de werkwijze in overleg met het gezin bekeken wie van de twee teams regie voert op de casus. Zij hebben een belangrijke taak in preventie.

⁴⁸ Gefingeerde namen.

⁴⁹ Normaliter werkt het buurtteam niet postcode gebonden. Het is in deze zaak misgegaan.

kinderen niet verder te kunnen helpen omdat er geen opvoedvraag ligt. Leah verblijft met haar kinderen ondertussen al een week bij de voor haar onbekende vrouw die ze op straat ontmoet heeft en kan daar niet langer blijven.

Bovenstaande zaak laat zien hoe het belang van kinderen door de knip in de opdrachtformulering soms kan ondersneeuwen.⁵⁰ Het kan ook anders:

In Weesp zitten het OKT en het buurtteam in hetzelfde gebouw, waardoor het elkaar ontmoeten en elkaar opzoeken in casuïstiek waarbij kinderen betrokken zijn, vanzelfsprekender is en escalatie kan voorkomen.

In veel zaken waarmee het OKT te maken heeft, speelt huisvesting een belangrijke rol. Het OKT is hierin echter 'een secundaire partij' want het is er met name voor de kinderen en ouders wanneer er opvoedproblemen zijn. Net als het buurtteam loopt het OKT ertegenaan dat zij niet altijd 'breed' naar casuïstiek kan kijken nu de opdracht en daarmee de kennis en expertise met name ligt bij jeugd en minder bij wonen. Het komt voor dat wordt uitgevraagd op de opvoedvaardigheden van ouders, maar dat woonproblematiek over het hoofd wordt gezien of als een gegeven wordt beschouwd. Om te voorkomen dat gezinnen dakloos worden, wordt wel 'hands-on' hulp ingezet om de inwoonsituatie te verlichten, maar in hoeverre dat gebeurt is per medewerker verschillend. Een OKT-medewerker:

"Medewerkers die uit de Samen Doen-teams komen zijn gewend breed te kijken, maar andere medewerkers zijn meer rolvast en hebben (nog) niet altijd de kennis en expertise om verder te kijken."

Het instrumentarium dat kan worden ingezet is bovendien minder breed dan wat het buurtteam ter beschikking heeft. Tot slot kan in praktijk de kerntaak van het OKT in gedrang komen op het moment dat er sprake is van een instabiele woonsituatie. Het OKT heeft de opdracht opvoedhulp te bieden, ongeacht de woonsituatie van een gezin. Vaak lukt dat, ook op alternatieve locaties, maar ook dat wisselt sterk per medewerker. Het komt daarnaast voor dat medewerkers de hulp praktisch niet kunnen geven omdat ouders in overlevingsstand staan en hun hoofd te vol is.

Het buurtteam profileert zich expliciet als loket voor gezinnen met woonproblematiek, maar ook dan kan de opdrachtformulering in de weg staan. Buurtteammedewerkers hebben de opdracht gekregen om het perspectief van de Amsterdammer centraal te stellen. Maar die benadering kan in sommige gevallen botsen met gezinnen die - ondanks hun geringe inschrijfduur in WoningNet of het ontbreken van regiobinding - toch volharden in het 'in Amsterdam willen blijven wonen'. Hoewel het meestal wel lukt om het perspectief van bewoners 'om te buigen', wordt in sommige gevallen, te lang 'meebewogen' met een gezin. Dan wordt er niet of onvoldoende gezocht naar woningen buiten Amsterdam. Met het risico dat deze gezinnen inzetten op (op voorhand) onhaalbare juridische procedures.⁵¹

⁵⁰ In deze zaak speelt naast de knip in de opdrachtformulering dat individuele medewerkers bepaalde werkvoorschriften niet goed hadden gevolgd: zo kan een Amsterdammer zich melden bij elk buurtteam, onafhankelijk van het postcodegebied.

⁵¹ Procedures die zouden moeten leiden tot toegang tot de noodopvang, de maatschappelijke opvang of een urgentieverklaring.

4.3 Kennis en expertise over kwesties rond dakloosheid blijven punt van aandacht

De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in de kennis, de expertise en het netwerk van met name buurtteammedewerkers op het gebied van dakloosheid en de problematiek van dakloze gezinnen.⁵² Zo is er per buurtteam een aandachtsfunctionaris dakloosheid en een stedelijk projectleider die de buurtteams adviseert.⁵³ Het buurtteam werkt met generalisten die breed kunnen kijken. Dat betekent dat het kennisniveau rondom het specifieke onderwerp van dakloze gezinnen: het instrumentarium, de knelpunten en mogelijkheden niet bij iedere medewerker in dezelfde mate aanwezig is. En dat kan vervelende gevolgen hebben voor de desbetreffende gezinnen.⁵⁴ Zo kan het gebeuren dat een gezin te laat wordt gewezen op de onmogelijkheid om in Amsterdam - zonder inschrijftijd - een betaalbare woning te vinden, waardoor het zoeken naar een woning buiten de regio de nodige vertraging oploopt of zijn er buurtteammedewerkers die het verschil niet weten tussen de noodopvang en de maatschappelijke opvang. Ook signaleren belangenbehartigers dat gezinnen, die vermoedelijk niet-zelfredzaam zijn, niet altijd worden aangemeld bij de GGD. Dit, omdat er medewerkers zijn die in de veronderstelling zijn dat als gezinnen geen binding hebben met Amsterdam, zij geen recht hebben op toegang.

“Dan wordt er na een kort telefonisch overleg met de GGD besloten dat een gezin dus niet voor opvang in aanmerking komt. Terwijl er veel meer aan de hand is.”

Daarnaast zijn instrumenten als mediation of de Eigen kracht-conferentie niet bij iedereen even bekend.

4.4 Begeleiding tijdrovend en intensief

Gezinnen die te maken hebben met (dreigende) dakloosheid zijn vooral bezig met ‘overleven’. Ze moeten basale voorzieningen regelen: het aanvragen van een uitkering, briefadres of inschrijfadres, toeslagen, situatiepunten bij WoningNet et cetera. Dit is complex en neemt veel tijd in beslag. Voor het buurtteam is het begeleiden van zo’n gezin, zowel in de preventieve als de acute fase, een zeer tijdsintensieve bezigheid.⁵⁵ Meestal is maatwerk nodig op bijvoorbeeld een kostendelersnorm of een briefadres. Daarvoor is het buurtteam afhankelijk van ‘backoffice’ afdelingen van de gemeente, zoals de afdeling Werk, Participatie en Inkomen of de afdeling Wonen.

Vanuit de opdracht ‘doen wat nodig is’, wordt volgens de Amsterdamse Maatwerk Methode (AMM) gewerkt. Maatwerk leveren blijft, ondanks de AMM, lastig. Het buurtteam krijgt met enige regelmaat tegengeworpen dat maatwerk niet mogelijk is vanwege de angst voor precedentwerking. Veelal gaat het om gezinnen die ‘ergens inwonen’ en waarbij voorkomen

⁵² Zo is er bij de verschillende buurtteams een *Aandachtsfunctionaris Dakloosheid* aangesteld die medewerkers adviseert over brede kwesties rondom dakloosheid en zijn er aanvullende maatregelen zijn genomen om de kennis en expertise te vergroten. Er is ingezet op kennis van ervaringsdeskundigheid en zijn er gezamenlijke sessies geweest met meer specialistische ondersteuningspartners op het gebied van dakloosheid, zoals De Regenboog Groep en de Straatalliantie. Bron: [Monitor 1. Beleidsprogramma Aanpak Dakloosheid 2021-2025](#).

⁵³ Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij het ondersteunen van (dreigend) dakloze gezinnen in Amsterdam ook veel goed gaat en dat de professionals hun best doen om de ingewikkelde problematiek het hoofd te bieden.

⁵⁴ Er is onvoldoende kennis over de doelgroep, routes en mogelijkheden tot maatwerk aanwezig. Het niveau van de dienstverlening verschilt per buurtteammedewerker.

⁵⁵ Het zoeken naar een veilige netwerkplek behelst idealiter ook huisbezoeken, een uitgebreid netwerkonderzoek en het reageren op woningen buiten Amsterdam. Dit is niet altijd eenvoudig en voor sommige mensen zelfs een dagtaak waar ze veel hulp bij nodig hebben. Hetzelfde geldt voor het aanvragen van voorzieningen en het pleiten voor maatwerkconstructies.

moet worden dat een al fragiele situatie escaleert. Dan kan het nodig zijn om de kostendelersnorm buiten werking te stellen of het gezin in te schrijven op een briefadres.

Buurtteammedewerkers zeggen regelmatig aan te lopen tegen een ‘verkokerd’ systeem waarin de backoffice- afdelingen niet altijd bereid zijn om maatwerk te leveren. Ze verliezen veel tijd en energie in het steeds opnieuw moeten pleiten voor deze maatwerkoplossingen en vinden dat de samenwerking fragiel en afhankelijk is van de bereidheid van een individuele collega. Bij al deze voorzieningen is de opdracht te nauw geformuleerd en wordt te weinig nagedacht over wat de gevolgen van zo'n afwijzing zijn, elders in ‘de keten’. Met kleine vormen van maatwerk kan voorkomen worden dat zaken op een later moment escaleren en er veel meer nodig is. Een voorbeeld waarin wél maatwerk op een creatieve manier is toegepast:

Na zijn relatiebreuk woont Erwin, af en aan, met zijn 16-jarige dochter op een boot in de jachthaven. Officieel mag hij er niet wonen, maar hij komt niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en heeft onvoldoende inkomen om een vrijesectorwoning te huren. De afgelopen jaren gebruikt hij het adres van een vriendin als briefadres. Zijn dochter staat bij haar moeder ingeschreven. Het levert Erwin veel stress op dat hij zijn briefadres jaarlijks moet verlengen en er een adresonderzoek plaatsvindt. Hij is bang voor een boete en uitschrijving uit de BRP. Dit jaar lukte het hem niet om het adres te verlengen. Na een interventie door de Kinderombudsman werd hem een briefadres voor de duur van 5 jaar toegezegd zodat hij de tijd kreeg om op zoek te gaan naar een meer duurzame woonoplossing. Daarnaast werd onderzocht of het mogelijk zou zijn dat hij zich op het adres, waar hij daadwerkelijk verblijft (de jachthaven), zou kunnen inschrijven.

4.5 Beperkt instrumentarium en handelingsverlegenheid

Wanneer een gezin inwoont in het netwerk en er is nog geen sprake van escalatie, kan een buurtteammedewerker de situatie zoveel mogelijk ‘stutten’. Er is mini-maatwerkbudget om het huishouden te ondersteunen, er zijn verschillende vormen van dagopvang of activiteiten beschikbaar voor kinderen, schulden kunnen worden overgenomen of maatwerk geleverd op de kostendelersnorm. En bij een dreigende escalatie kan ook mediation worden ingezet. Mocht blijken dat een netwerkplek niet duurzaam is, dan kan de medewerker tijdig een eerlijk gesprek voeren met het gezin over de beperkte woonmogelijkheden in Amsterdam. Met behulp van het buurtteam kunnen gezinnen vanuit de netwerkplek beginnen met zich te oriënteren en voor te bereiden op een plek buiten de stad. Ook hiervoor is specifieke kennis en expertise nodig.

Zoals hiervoor beschreven leidt het gebrek aan vroegsignalering ertoe dat veel gezinnen te laat in beeld komen. Ook het buurtteam stelt dat wanneer gezinnen bij hen aankloppen, de situatie vaak al geëscaleerd is. Het netwerk is vaak al ‘uitgeput’ en medewerkers kunnen niet anders dan gezinnen doorverwijzen naar de noodopvang. Als een gezin bij de GGD wordt afgewezen en het hotel afloopt, dan houdt het ook voor het buurtteam op.⁵⁶ Een professional wijst erop dat er op dat moment soms verharding optreedt in de samenwerking:

⁵⁶ Soms wordt toch een juridische procedure gestart om toegang te verkrijgen. In andere gevallen wordt er – indien situaties echt escaleren – een Veilig Thuis melding gedaan, waarbij mocht er écht geen perspectief zijn, moet worden gegrepen naar een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Een ingrijpende beslissing, en met name voor kinderen traumatiserend. In een enkel geval wordt alsnog een uitzondering gemaakt en worden gezinnen toegelaten tot de noodopvang. Tot slot verdwijnt een deel van de gezinnen, al dan niet in een ‘netwerk’.

“Dan verwijst ik een gezin naar de GGD. Maar die stelt dan dat er nog mediation ingezet kan worden. Ik ken het gezin, zie de stress en soms onveiligheid en weet dat daar geen ruimte meer voor is.”

Buurtteammedewerkers stellen het frustrerend te vinden dat zij vervolgens weinig in handen hebben om deze gezinnen nog te helpen.

Inwonen is nog niet lonend

In praktijk zien we dat gezinnen zonder woonruimte eerst lang inwonen of particulier een kamer huren in een woning. Deze situaties zijn meestal niet lang houdbaar: stress en onzekerheid zorgt voor conflicten onderling. Er is weinig privacy of ademruimte. Bovendien worden bewoners gekort op de voor hun noodzakelijke toeslagen en uitkeringen.⁵⁷ In de preventieve fase zou het helpen als inwonen lonend wordt in de zin dat gezinnen een briefadres op het woonadres kunnen aanvragen.⁵⁸ Maar ook door het niet toepassen van de kostendelersnorm uit de Participatiewet gemeengoed wordt bij inwonen, zodat professionals daar niet telkens langdurige maatwerkroutes voor hoeven inzetten. Hetzelfde zou moeten gelden voor kortingen op AOW of toeslagen van de Belastingdienst. Het door de corporaties⁵⁹ toestaan en faciliteren van hospitaerverhuur voor gezinnen (voor alleenstaanden nu bekend als ‘Onder de Pannen’) kan hiervoor eveneens (voor een groot deel) een oplossing zijn. Al hebben huurinkomsten nu nog wel invloed op de hoogte van de uitkering.⁶⁰ Eerder heeft de Kinderombudsman gepleit voor een kostendelersbonus: een vergoeding in plaats van een korting voor wie elkaar opvangt. Daarmee wordt een dure plek in de noodopvang of maatschappelijke opvang bespaard. Ook op andere manieren kan het elkaar opvangen via een dergelijke regeling gestimuleerd worden. Te denken valt aan het faciliteren en aanbieden van hospitaerverhuur via het reguliere woonruimte verdeelsysteem.⁶¹

Creatieve woonoplossingen en time-out plekken

In Amsterdam bestaan verschillende mogelijkheden voor tijdelijk wonen, woningdelen en het creatief omgaan met bestaande woonruimte. Denk aan anti-kraak of flexwoningen, hospitacontracten (zoals Onder de Pannen van de Regenbooggroep) en bijvoorbeeld ‘Friends’-contracten of voorzieningen als het Passantenhotel. Het grootste deel van deze opties is echter, vanwege de tijdelijkheid, niet beschikbaar voor ouders met kinderen. Juist vanuit het idee hen te beschermen tegen deze tijdelijkheid. Maar het probleem van dakloosheid is nu zo groot, dat tijdelijke, veilige plekken prefereren boven instabiele, onveilige plekken. Bovendien geven ‘min of meer stabiele woonsituaties’ gezinnen rust om te zoeken naar lange termijn woonoplossingen. En de gemeente kan hieraan voorwaarden stellen. Bijvoorbeeld door deze voorzieningen voor te

⁵⁷ Zo wordt bij inwoning door de uitkeringsinstantie direct uitgegaan van een ‘gezaamenlijk huishouden’, een zogenoemd ‘onweerlegbaar rechtsvermoeden’, waarbij een uitkering automatisch gekort wordt. In praktijk leidt dit ertoe dat bewoners niet zomaar overgaan tot het verlenen van onderdak aan bijvoorbeeld gezinnen.

⁵⁸ Dit is ingevolge de Wet en het Besluit Basisregistratie Personen nu nog niet mogelijk: een briefadres kan niet worden aangevraagd op het adres waarop iemand ‘woont’. En een briefadres is veelal nodig om bepaalde voorzieningen aan te vragen.

⁵⁹ Onder de Pannen is oorspronkelijk een initiatief van de Ombudsman Amsterdam, die hierin samen met de Regenbooggroep optrok. Het gaat om het huren van een kamer, vergelijkbaar met een hospitacontract, zonder dat de hoofdbewoner daarmee gekort wordt op zijn uitkering (tot op een bepaalde hoogte) of andere toeslagen. Om geen huurrecht op te bouwen geldt deze constructie voor een jaar. In dat jaar kan gewerkt worden aan een duurzame oplossing. Zie: www.onderdepennen.nl.

⁶⁰ Op dit moment wordt gewerkt aan uitbreiding van de regelingen voor bijstandsgerechtigden om hospitaerverhuur aantrekkelijker te maken.

⁶¹ Ook kan worden gedacht aan het reguleren van bestaande inwoonconstructies, die vaak al bij de afdeling Burgerzaken bekend zijn doordat er adresonderzoeken lopen naar de juistheid van een inschrijving; of doordat mensen een briefadres hebben aangevraagd, waar wellicht een hospitacontract een meer voor de hand liggende oplossing zou zijn. Dit vraagt om een betere koppeling tussen het sociale domein en de afdeling dienstverlening/ burgerzaken.

behouden aan gezinnen die gemotiveerd zijn om woonruimte te zoeken buiten de regio. Een bijkomend voordeel is dat hierdoor wordt voorkomen dat de doorstroom op deze plekken stopt.

Met instemming constateert de Kinderombudsman dat de gemeente samen met de betrokken partijen uit het werkveld onderzoekt op welke manier deze inwoonvormen toegankelijk gemaakt kunnen worden voor gezinnen. Een andere creatieve woonoplossing waaraan gedacht kan worden is het creëren van time-out plekken in de wijk. Op het moment dat er relatieproblemen zijn (zowel tussen partners als tussen inwonende familieleden) kan dit de druk op de (tijdelijke of niet-tijdelijke) inwoonsituatie verlichten.

4.6 Te weinig samenhang bij samenwerken in de keten

Bij (dreigend) dakloze gezinnen is meestal sprake van meervoudige problematiek.⁶² Dit maakt dat er verschillende organisaties, met elk hun eigen rol en taak, bij zo'n gezin betrokken zijn. Elke organisatie heeft een eigen rolopvatting, eigen taken en verantwoordelijkheden én een eigen instrumentarium. Daarnaast wordt regelmatig - terecht of onterecht - verwezen naar knelpunten rondom de privacy die gegevensuitwisseling bemoeilijkt.

Omdat de problematiek rondom dakloze gezinnen door de eerdergenoemde knip in de opdrachtformulering vaak 'tussen' de verschillende instanties valt, treedt in praktijk vaak rolvervaging op. Professionals komen regelmatig tegenover elkaar te staan waar het gaat om vragen als zelfredzaamheid, onveiligheid of de noodzaak tot maatwerk. Zo beschouwt het buurtteam iemand soms als niet-zelfredzaam, terwijl de GGD daar heel anders over denkt. In dit soort zaken is het cruciaal dat er een partij is die regie neemt, die ieder kan wijzen op zijn rol in het geheel, zaken monitort en interventies voorstelt. Volgens de opdracht zou dat meestal het buurtteam moeten zijn, maar in praktijk zien we dat wanneer problematiek al verder geëscaleerd is, er meer specialistische professionals om tafel zitten, het buurtteam daar met enige regelmaat niet meer geëquipeerd toe is of door de andere partijen niet als serieuze partij wordt gezien.

Professionals constateren dat het met name in geëscaleerde zaken onduidelijk is wie van de partijen het voortouw neemt. Omdat de regiefunctie onduidelijk is wordt er te weinig integraal gekeken, worden er geen duidelijke lijnen uitgezet, verwijzen partijen naar elkaar en wordt niet tijdig geëscaleerd. Het gevolg is dat zaken blijven 'doormodderen', met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld de betrokken kinderen. Ook het risico op onnodig juridiseren wordt hierdoor groter.

Bij escalatie wordt momenteel met enige regelmaat het Doorbraakteam ingezet. De functie van dit team is om te kijken of er een maatwerk nodig is om een doorbraak te forceren en daarbij te kijken wie de aangewezen partij is om regie te voeren. In veel zaken waarbij het Doorbraakteam betrokken wordt, helpt zo'n kortdurende interventie de situatie verder (en kan het Doorbraakteam zich weer terugtrekken). Waaraan in de aanpak dakloze gezinnen echter behoefte is, is langdurig gezamenlijk optrekken in de keten in plaats van 'een korte klap'.

Hoewel buurtteams, met een verdere professionaliseringsslag, de aangewezen partij zijn voor laagdrempelige toegang, vinden veel andere partijen dat er voor meer complexe zaken een

⁶² Een combinatie van inschrijfproblemen, problematische schulden, zorgen rond inkomen, relationele kwesties en psychische problematiek.

integraal stadsbreed team nodig is. Een team waarin de toegang tot de noodopvang en specialisaties binnen wonen, zorg, inkomen en jeugd zijn verenigd. Een professional zegt hierover het volgende:

“We hebben behoefte aan een deskundig team, met de juiste knowhow en korte lijnen. Stevig casemanagement (van de preventieve fase tot de fase van uitstroom) op basis van duidelijke criteria en ‘feiten’ in plaats van ‘beelden’. Met zo min mogelijk verschillende hulpverleners op één casus; waarbij nog meer wordt samengewerkt, professionals elkaars expertise serieus nemen en er evaluatiemomenten worden ingebouwd.”

Volgens professionals hadden voorheen de zogeheten *Samen Doen-teams*⁶³ hier een beter antwoord op, ondanks dat er ook dingen niet goed gingen. Wanneer er op meer fronten sprake is van geëscaleerde problematiek, is maatwerk nodig voor het toekennen van schaarse middelen, zoals een opvangplek of een urgentieverklaring. Nu staan professionals niet zelden lijnrecht tegenover elkaar, bijvoorbeeld omdat er (vanuit ieders rol en taak) verschillend wordt gedacht over de mate van ‘schrijnendheid’. Een professional vertelt:

“Op het moment dat er maatwerk wordt voorgesteld, bijvoorbeeld door het Doorbraakteam, Kinderombudsman of bestuurders, kan dit in de uitvoeringspraktijk leiden tot frustratie onder de betrokken professionals. Er komen vragen op als: waarom wordt deze moeder wel toegelaten en het gezin wat gisteren aan de deur stond niet? Een integraal team waarin deze partijen samenwerken in plaats van tegenover elkaar staan, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Het voorkomt bovendien dat als je aanklopt bij verschillende hulpverleners je mogelijk een ander antwoord krijgt.”

Er is op het gebied van opvang en wonen sprake van enorme schaarste en de angst voor aanzuigende werking is reëel. Aan de andere kant zien professionals dat schaarste verlammend werkt, waardoor niet verder gekeken wordt dan de regels. Formele gronden die niets met de inhoud te maken hebben, zoals een inschrijving of verwijtbaarheid, vormen dan de kern van de afwijzing en er wordt niet (meer) gekeken naar de context. Dat dit soort afwijzingsgronden onontkoombaar zijn bij de verdeling van schaarste is te begrijpen. Tegelijkertijd is maatwerk nodig als de inhoud daarom vraagt. Het delen van een gezamenlijke visie op de problematiek draagt daaraan bij.

Amsterdamse Aanpak Scheiden

De problematiek die speelt binnen de keten rond dakloosheid kent een grote overlap met de problematiek binnen de keten rond (complexe) scheidingen. In (de preventie van) beide situaties is er behoefte aan een meer samenhangende, domein-overstijgende en systemische aanpak waarbij het kindperspectief een prominente(re) plek krijgt. Ook bij complexe scheidingen is de (jeugd)keten volledig vastgelopen en is de uitstroom van zaken bij de betrokken instanties laag. Er is in de ontwikkeling van de aanpak door hele veld (zorgaanbieders, uitvoerende instanties en de rechtspraak) een gedeelde visie opgesteld. Met als doel uiteindelijk sneller, zorgvuldiger en concreter aan de slag te kunnen gaan.

⁶³ Deze Samen Doen- teams (werkzaam tot 2021) ondersteunden gezinnen met complexe, meervoudige problemen op verschillende leefgebieden en werken met professionals uit verschillende organisaties.

4.7 Sturing en feedbackloop

Daarnaast vormt de sturing op het beleid- en uitvoering rondom het thema dakloze gezinnen een belangrijk knelpunt: in een versnipperde keten met diverse actoren op het gebied van wonen, zorg, preventie en jeugd is het risico dat de gezamenlijke visie of ambitie, als deze er al is, niet goed tot uitvoering komt. Bovendien is het van belang dat er een feedbackloop bestaat tussen de organisaties in de keten en degene die hier sturing aan geeft. In dit geval is de keten wijdverspreid en behelst niet alleen verschillende gemeentelijke beleidsafdeling, maar ook zorg- en jeugdinstanties, woningbouwcorporaties, buurtteams, OKT'S, de GGD etc. In praktijk zijn er drie wethouders verantwoordelijk en meerdere beleidsafdelingen, waarbij Zorg het voortouw neemt. Een programma aanpak met heldere beleidsdoelen en uitvoeringsambities helpt bij het creëren van overzicht en samenhang. Het eigenaarschap is helder belegd waardoor de feedbackloop tussen de actoren in de uitvoering, beleid en bestuur makkelijker te organiseren is. Zo komen leemtes in de verschillende opdrachtformuleringen eerder aan het licht en is daar makkelijker op te sturen. Bovendien zorgt een dergelijke aanpak ervoor dat er heldere ambities geformuleerd kunnen worden die bovendien kunnen worden gemonitord.

4.8 Resumerend

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat vroegsignalering door verschillende oorzaken nog niet goed van de grond komt. Gezinnen blijven daardoor lang onder de radar en wanneer ze wel om hulp vragen of de hulpvraag wordt gesignaleerd, is de problematiek vaak verder geëscaleerd en het instrumentarium beperkter. Bovendien komt preventie niet altijd goed op gang omdat opdrachten, criteria en kennis in de keten nog niet goed op elkaar aansluit. De rolvervaging die in veel zaken als gevolg hiervan optreedt heeft invloed op de samenwerking: partijen komen in complexe zaken tegenover elkaar te staan. Daarnaast maakt schaarste dat maatwerk voor partijen een moreel dilemma wordt (waarom is er voor het ene gezin wel en het andere geen oplossing?). Er mist in deze zaken vaak regie en doorzettingsmacht. Het zorgt ervoor dat situaties niet tijdig worden gestabiliseerd en er te weinig wordt ingezet op het afstemmen van de verwachtingen van gezinnen als het gaat om de kans op een woning in Amsterdam. Het resultaat is dat onveilige en instabiele inwoonsituaties blijven voortbestaan of escaleren met alle gevolgen van dien voor de kinderen. Juist in deze situaties is weinig zicht op hun belangen en veiligheid. En dat is zeer zorgelijk voor hun ontwikkeling. We zien dat gezinnen die vervolgens wel in de noodopvang terechtkomen forsere problematiek hebben met bijbehorende hogere maatschappelijke kosten als gevolg. Een programma aanpak met heldere beleidsdoelen en uitvoeringsambities helpt bij het creëren van overzicht en samenhang, en het voorkomen van tegenstrijdige visies op een zaak.

5. Knelpunten bij de toegang tot de (nood)opvang

5.1 Inleiding

Blijkt dak- of thuisloosheid niet te voorkomen, dan kan een gezin voor hulp terecht bij een buurtteam of zich aanmelden bij het Centraal Meldpunt voor dakloze gezinnen van de GGD. Dat meldpunt onderzoekt of een gezin in aanmerking komt voor noodopvang of voor een woon/opvangtraject met begeleiding.⁶⁴ In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het verschil tussen noodopvang en een begeleidingstraject, de voorwaarden die worden gesteld voor toegang en de mogelijke gevolgen ervan. Vervolgens is beschreven hoe de belangen van de kinderen worden meegewogen en vervolgens de rechtsbescherming die onder druk staat.

5.2 Noodopvang of begeleidingstraject?

In het *Versterkingsplan Dakloosheid* stelt de gemeente veel meer te willen inzetten op het centraal stellen van de ondersteuningsvraag van gezinnen. Maar gezien de zorgtaak die zij heeft op grond van de Wmo en het bijbehorende budget,⁶⁵ ziet zij geen andere mogelijkheid dan streng te selecteren aan de voorkant. Noodopvang wordt alleen ingezet bij acute dakloosheid of, als er geen andere mogelijkheden zijn, voor tijdelijk (in)wonen. Bij een aanmelding noodopvang moet het buurtteam of de GGD eerst een netwerkonderzoek uitvoeren.

Noodopvang

De noodopvang in Amsterdam is belegd bij een aantal zorgorganisaties, waaronder HvO Querido, het Leger des Heils en perMens. De gemeente Amsterdam heeft 210 plekken op 12 locaties in de noodopvang beschikbaar voor de groep economisch dakloze gezinnen. Daarnaast verblijven er zo'n 20 gezinnen in hotels. Als deze plekken vol zijn, en dat zijn ze in principe altijd, komt een gezin op de wachtlijst te staan. Wordt een gezin toegelaten tot de noodopvang, dan volgt een plaatsingsbesluit, geen beschikking.⁶⁶

Traject met begeleiding

Een traject met begeleiding betreft Begeleid Thuis en Beschermd Verblijf (BT/BV) op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).⁶⁷ Alleen mensen die *niet- zelfredzaam* zijn komen in aanmerking voor deze voorziening.⁶⁸ In BT/BV worden mensen intensief begeleid en ondersteund op verschillende leefgebieden. Het doel is herstel. De meeste gezinnen stromen uit naar een woning met ambulante begeleiding binnen de gemeente. Waarbij gezinnen via deze zogenoemde omslagroute gemiddeld twee jaar na uitstroom uit de opvang een contract op eigen naam krijgen. Hiervoor moeten er verschillende woondoelen behaald zijn. Momenteel beschikt de gemeente over ruim 400 plekken BT/BV voor gezinnen. Als deze plekken bezet zijn, komt een gezin op de wachtlijst en verblijft in de tussentijd in de noodopvang, of op een door hen zelf gevonden plek buiten de opvang.⁶⁹

⁶⁴ De noodopvang kent een andere doelgroep dan een traject met begeleiding (voorheen maatschappelijke opvang).

⁶⁵ Bron: [Versterking aanpak dakloosheid 2023-2026 - openresearch.amsterdam](https://openresearch.amsterdam.nl/publicaties/versterking-aanpak-dakloosheid-2023-2026)

⁶⁶ Het gaat immers niet om een maatwerk voorziening op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wordt de melding afgewezen, dan gebeurt dat mondeling. Zie ook paragraaf 5.6. over het ontbreken van rechtsbescherming.

⁶⁷ Voorheen de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen.

⁶⁸ De mate van zelfredzaamheid wordt gebaseerd op een gesprek (inclusief vragenlijst) met de persoon, eventuele diagnostiek, netwerkonderzoek en eventuele input van een betrokken (zorg)professional.

⁶⁹ Bron: [Versterking aanpak dakloosheid 2023-2026 - openresearch.amsterdam](https://openresearch.amsterdam.nl/publicaties/versterking-aanpak-dakloosheid-2023-2026).

5.3 Woon- of zorgprobleem?

Doordat de woningcrisis met name in de grote steden nog altijd een groot probleem is, heeft een steeds groter deel van de gezinnen dat zich meldt, vooral een probleem met adequate huisvesting. Het ontbreken van deze basisbehoefte zorgt daarbij voor een veelheid aan andere problematiek, die daarmee samenhangt. Hiervoor is goede begeleiding noodzakelijk. Niet in de laatste plaats door de complexe vangnetten die de overheid zelf heeft opgetuigd.⁷⁰ Hoewel het in veel gevallen ook gaat om mensen die wellicht een minder sterk netwerk hebben of waarvan hun bestaanszekerheid al eerder onder druk stond, zijn de problemen in eerste instantie geen zorgproblemen. Het is daarom onwenselijk om hen gelijk te stellen met mensen die in aanmerking komen voor een intensief zorg-woontraject via de Wmo. Problematisch is dat er een steeds grotere groep opvang nodig heeft, maar hier geen wettelijke systematiek voor bestaat. Omdat er juridisch gezien voor veel gezinnen weinig andere opties overblijven, wordt er regelmatig beroep gedaan op de Wmo voor opvang, terwijl er aanvankelijk geen sprake was van een zorgprobleem.⁷¹

De woningnood in Amsterdam zorgt ervoor dat er veel (juridische) procedures gevoerd worden over zelfredzaamheid en (daarmee de) toegang tot Begeleid Tuis/ Beschermd Verblijf, waarbij gezinnen opvang krijgen. De gemeente is veel tijd en geld kwijt aan deze procedures. Voor de gezinnen betekent het meestal niet alleen uitstel van hulp die ze nodig hebben, maar ook uitstel van het zoeken naar een echte oplossing.

Aan de andere kant blijft zelfredzaamheid een glijdende schaal en dat brengt een aantal knelpunten met zich mee. Zo signaleren belangenbehartigers dat gezinnen soms onterecht buiten de boot vallen. Zo wordt er – als er geen sprake is van binding- niet standaard een Wmo-onderzoek gedaan. Deze groep wordt niet altijd actief naar een screening verwezen of er wordt een verkorte screening gedaan, omdat er onvoldoende aanleiding is om verder te kijken. Terwijl op een later moment blijkt dat het gezin wél recht had op opvang.

Een belangenbehartiger: “Het gebeurt soms dat een buurtteammedewerker cruciale informatie over een gezin niet goed weet over te brengen bij de Centrale Toegang van de GGD. Informatie die wellicht wél had geleid tot plaatsing. Wij leiden zo’n gezin liever zelf direct naar de Centrale Toegang. Dit omdat daar de benodigde kennis aanwezig is en er in het algemeen ‘breder’ wordt gekeken.”

Dan zijn er nog gezinnen bij wie de complexe problematiek pas later blijkt. Eenmaal in de noodopvang of het netwerk ervaart deze groep problemen op verschillende leefgebieden. Regelmatig is sprake van al dan niet sluimerend huiselijk geweld, opvoed- en/of psychische problematiek. Problematiek die toeneemt in afwezigheid van beschermende factoren, zoals een ondersteunend netwerk en stabiele huisvesting. Volgens professionals hebben zij die intensieve begeleiding juist wél nodig. Dit blijft een lastige afweging en professionals van de verschillende instanties oordelen regelmatig verschillend over ‘zelfredzaamheid.’

⁷⁰ De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) schreef in 2017 een kritisch rapport ‘Weten is nog geen doen’; een realistisch perspectief op redzaamheid waarin zij onder andere benadrukken dat stress en mentale belasting mentale vermogens onder druk zetten. Wanneer je niet direct een dak boven je hoofd met daarbij de juiste ondersteuning krijgt, gaat de zelfredzaamheid met een rap tempo achteruit. Het gevolg is dat men ernstige psychische problemen kan ontwikkelen, waardoor iemand op een later moment alsnog wordt toegelaten tot de keten.

⁷¹ Dit laat onverlet dat door het ontbreken van stabiele huisvesting er andere problemen kunnen ontstaan. Als deze niet tijdig worden onderkend kan het gebeuren dat gezinnen, die eerder als zelfredzaam gekwalificeerd werden, dat niet meer zijn. Het gevolg is dat zij alsnog in aanmerking kunnen komen voor een zorgtraject. Daarom is het cruciaal dat risicosignalen tijdig worden opgemerkt.

5.4 Het vereiste van regiobinding kan tot schrijnende situaties leiden

In praktijk zien professionals, belangenbehartigers en de Kinderombudsman gezinnen die geen binding hebben, tussen de bindingsregels van verschillende gemeenten vallen. Of ze hebben wél binding maar kunnen dat niet aantonen. Het kan gaan om gezinnen die lange tijd hebben ingewoond, al dan niet op verschillende adressen. Ze hebben zich daar niet altijd kunnen inschrijven en kwamen ook niet voor een briefadres in aanmerking. Dit, als gevolg van het strikt hanteren van het woonbegrip in de wet BRP. Het kunnen ook gezinnen zijn die vanwege een relatie of werk maanden of jaren buiten Amsterdam woonden en daarmee hun binding verloren. Die gezinnen hebben vaak ook niet lang genoeg elders gewoond om daar binding op te bouwen. Tot slot gaat het soms om alleenstaande moeders die slechts enkele maanden in een andere gemeenten verbleven, bijvoorbeeld na een situatie van huiselijk geweld. Het - tijdelijk en noodgedwongen - elders verblijven wordt hen in de 'bindingsdiscussie' tegengeworpen. Een casus die dit illustreert:

Tanja⁷², een alleenstaande moeder, vlucht met haar tweejarige zoontje voor huiselijk geweld van haar partner. Door Veilig Thuis wordt geadviseerd elders een heenkomen te zoeken. Dat vindt ze in Enkhuizen. Maar na enkele maanden verliest Tanja haar tijdelijke kamer. Ze heeft geen netwerk omdat ze zes jaar daarvoor vanuit Spanje naar Amsterdam is gekomen. Tanja heeft ook geen binding met Enkhuizen en vraagt in Amsterdam om opvang. Dat wordt haar mondeling geweigerd, zij heeft namelijk geen binding met Amsterdam. Uiteindelijk lukt het Tanja, via de tussenkomst van een sociaal advocaat, om voor haar en haar zoon een veilige plek in de opvang te krijgen.

Hoewel de GGD stelt bij de beoordeling regelmatig maatwerk toe te passen, constateren belangenbehartigers dat dit in sommige gevallen pas gebeurt na een klacht of bezwaarprocedure. Dan blijkt in tweede instantie dat een gezin wel degelijk in Amsterdam heeft verbleven. Of dat sprake was van overmacht, zoals het moeten vluchten wegens huiselijk geweld. Het is de taak van het buurtteam om de situatie waarin een gezin zich bevindt goed in kaart te brengen, zodat het goed beslagen ten ijs komt bij de screening.

5.5 Wel of geen netwerk?

De noodopvang is alleen beschikbaar voor gezinnen die acuut dakloos zijn en die niet in hun netwerk terecht kunnen. Ook daar zijn er ketenknelpunten. Zo is 'netwerk' een relatief begrip. Regelmatig wonen of huren gezinnen bij en van mensen die zij amper of 'via via' kennen. Er wordt niet altijd onderzoek gedaan naar de veiligheid van het netwerk. Zowel het buurtteam als het OKT zegt dit wel te willen, maar krijgt lang niet altijd toestemming van het gezin om de netwerkplek te bezoeken.⁷³ Daarbij is netwerkonderzoek intensief en tijd om dit goed te doen is er vaak niet. Ook de GGD die voor een deel leunt op de informatie van het buurtteam, heeft niet de mankracht om ter plekke te beoordelen of een netwerkplek veilig is. Een casus:

Jenny⁷⁴ wendt zich wanhopig tot de Kinderombudsman. Ze leeft met haar twee tienerzonen op een kamertje van twee bij twee meter, waar net een bed in past. Zij slapen er met z'n drieën. Een laken vormt de afscheiding tussen deze en een andere kamer. Het kleine flatje wordt onderverhuurd aan nog twee gezinnen. De zonen van Jenny kunnen er alleen slapen en zwerven

⁷² Een gefingeerde naam.

⁷³ Dat kan het geval zijn als een gezin bang is de netwerkplek hierdoor te verliezen.

⁷⁴ Een gefingeerde naam.

overdag op straat. Het OKT heeft ervoor gezorgd dat de zonen dagelijks naar voetbaltraining kunnen. Maar de omstandigheden zijn erbarmelijk. Jenny vertelt aan de Kinderombudsman dat dit geen houdbare situatie is en dat zij binnenkort weer op straat staan. Het OKT en het buurtteam zijn niet bij haar langs geweest en de GGD oordeelt dat Jenny en haar zonen geen recht op opvang hebben. Dit, omdat ze te weinig binding heeft. Jenny is na een huiselijk geweld situatie een jaar eerder vanuit het buitenland naar Nederland gekomen. Haar neef had haar onderdak beloofd. Dit bleek echter van korte duur. De Kinderombudsman bekijkt de situatie ter plekke en vraagt de GGD in deze situatie toch een uitzondering te maken in het belang van de kinderen. Uiteindelijk gebeurt dit.

Ook bestaan er verschillende beelden over de beschikbaarheid van het netwerk. Zoals gezegd kan het voorkomen dat de GGD terugverwijst naar het buurtteam, omdat zij vermoedt dat er nog kansen liggen binnen het netwerk, bijvoorbeeld door het organiseren van een Eigen Kracht-conferentie of mediation binnen het netwerk. Ook al ziet het buurtteam hier geen heil in. Partijen kunnen dan tegenover elkaar komen te staan.

De Kinderombudsman vraagt zich af of er objectieve criteria bestaan over waar een kindvriendelijke netwerkplek aan moet voldoen en wanneer een dergelijke plek veilig genoeg wordt geacht voor kinderen. Voorts moet duidelijk zijn wat een netwerkonderzoek behelst en welke instantie hiervoor verantwoordelijk is en aanspreekbaar.

5.6 Dakloos en onveilig

Veilig Thuis wordt ingeschakeld als er sprake is van een vermoeden van huiselijk geweld of kindermishandeling door een ouder of de iemand uit de omgeving, maar ook als het gaat om een gezin dat acuut dakloos is.⁷⁵ Veilig Thuis loopt eveneens tegen taken, rollen en verwachtingen aan binnen een keten die niet altijd even goed op elkaar aansluit.⁷⁶

Wat is onveiligheid?

Veilig Thuis grijpt in als er sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling maar zo zwart/wit is dat in de praktijk niet. Bijvoorbeeld als het gaat om verwaarlozing. Volgens Veilig Thuis zou voor dit soort situaties een betere afbakening geformuleerd moeten worden. Een oordeel kan niet afhankelijk zijn van meldingen, de willekeur van een medewerkers, of de mate van expertise of werkdruk. Een medewerker van Veilig Thuis verwoordde het als volgt:

“Is het onderbrengen van je kinderen in een hotel als er geen alternatieven zijn, verwaarlozing? De ene ouder zal er anders mee omgaan dan de ander. Dit geldt ook voor verschillende medewerkers binnen Veilig Thuis. Want de ene medewerker heeft nu eenmaal meer kennis van hoe het eraan toe gaat in een hotel en weet daardoor de juiste vragen te stellen om een gedegen analyse te kunnen maken.”

⁷⁵ Veilig Thuis speelt ook regelmatig een rol in de preventieve fase bij dak- en thuisloosheid. In de opvang zelf of bij de uitstroomfase.

⁷⁶ Veilig Thuis wordt onder meer ingeschakeld als kinderen in een onveilig netwerk verblijven of op straat, maar ook als ze te lang in een opvang verblijven zonder dat er sprake is van perspectief.

De wijze van onderzoek kan ook onduidelijkheid oproepen. Een hulpverlener:

“Veilig Thuis checkt of het gezin bekend is bij een gecertificeerde instelling⁷⁷ en kijkt of er sprake is van acute of structurele onveiligheid.⁷⁸ Maar in het geval van mijn cliënte is er bijvoorbeeld geen uitvraag gedaan bij mij als psycholoog of bij haar ambulant begeleider. Was dat wel gebeurd, dan was de beoordeling zorgvuldiger geweest dan de momentopname die nu plaatsvond’.

Veiligheid in een instabiele woonsituatie

De Kinderombudsman krijgt zaken onder ogen waarin sprake lijkt van een onveilig netwerk. Er is dreiging van huiselijk geweld of kinderen zijn herhaaldelijk getuige van ruzie en stress van ouders waardoor ze op hun hoede moeten zijn. Veilig Thuis, die dit soort zaken goed wil monitoren, kan alleen handelen als er daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. De instrumenten van Veilig Thuis zijn niet gericht op het verbeteren van de woonsituatie op zich. Bij hoge uitzondering kan Veilig Thuis voor een aantal dagen een hotel betalen, maar dat is geen duurzame oplossing. Een degelijk netwerkonderzoek zou hier uitsluitsel over moeten geven.

Vrijwillig of gedwongen uithuisplaatsingen

Met enige regelmaat hoort de Kinderombudsman van gezinnen (en belangenbehartigers en advocaten die bij gesprekken aanwezig zijn), dat ketenpartners vertellen dat ouders niet kunnen worden opgevangen ‘maar hun kinderen wel’.⁷⁹ Dit, vanuit de gedachte dat te allen tijde moet worden voorkomen dat kinderen op straat slapen. Dergelijke uitspraken leiden bij ouders tot angst en zorgen ervoor dat zij zich onttrekken uit het zicht van instanties, hetgeen kan leiden tot onveilige (inwoon)situaties.

Het gescheiden wonen van kinderen en ouders is in strijd met de rechten uit artikel 8 van het EVRM en artikel 9, eerste lid, van het IVRK: omdat die het recht op eerbiediging van het gezinsleven waarborgen. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin ouders niet meewerken aan bijvoorbeeld het zoeken naar woningen elders; er geen andere mogelijkheden zijn; en/of kinderen daadwerkelijk op ‘straat dreigen te belanden’, dringt Veilig Thuis er bij de Raad voor de Kinderbescherming op aan een verzoek tot een voorlopige ondertoezichtstelling (vots) en een machtiging uithuisplaatsing (muhp) bij de kinderrechter in te dienen. De rechtspraak is zeer kritisch op uithuisplaatsingen op basis van woonproblematiek. Zie de volgende [uitspraak](#).⁸⁰

“Eiseres heeft (...) terecht gewezen op de verplichting op grond van artikel 9 IVRK, om te waarborgen dat een kind niet zonder noodzaak wordt gescheiden van zijn of haar ouders, en artikel 8 EVRM, dat als doel heeft het individu te beschermen tegen willekeurige inbreuken door de overheid op het recht op eerbiediging van het familie- of gezinsleven. (...) Voornoemde verplichtingen hielden in ieder geval in dat verweerder zich ervan diende te vergewissen of eiseres intrinsiek wel in staat was verantwoordelijkheid te nemen voor (de huisvesting van) haarzelf en haar kinderen, ook bij het eventueel wegvallen van de eerder toegekende

⁷⁷ Een gecertificeerde instelling is een organisatie die kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoert.

⁷⁸ Veilig Thuis moet formeel altijd geconsulteerd worden door het buurtteam en de GGD wanneer een gezin dakloos is of dreigt te worden. Veilig Thuis bekijkt in deze situaties of er een Gecertificeerde Instelling (GI) betrokken is en gaat na of er sprake is van acute of structurele onveiligheid (van de kinderen) in de thuissituatie en of er sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling.

⁷⁹ Als er vermoedens van onveiligheid zijn volgt het buurtteam de meldcode. Maar gezinnen en professionals die de Kinderombudsman spreekt, geven regelmatig aan dat zij met dit soort uitspraken zijn geconfronteerd.

⁸⁰ ECLI:NL:RBAMS:2024:3170.

noodopvang. (...) Ten tijde van het besluit was immers niet duidelijk of deze hulp en voorzieningen daadwerkelijk voorhanden waren om de rechten als bedoeld in artikel 27 van het IVRK te waarborgen. (..) Dit klemte te meer nu op voorhand duidelijk was dat bij dakloosheid een uithuisplaatsing van de kinderen dreigde. Een gedwongen scheiding van moeder en kind is in de regel, zeker als deze plotseling gebeurt, voor het kind vaak een sterk traumatische ervaring (..)."

Dakloos na huiselijk geweld

Als moeders met hun kind(eren) hun huis moeten verlaten vanwege een gewelddadige vader of partner worden zij idealiter via de politie en Veilig Thuis bij de Blijf Groep aangemeld voor een crisisplek. In praktijk gaat dit niet altijd goed. Zo zien professionals dat de aandacht in eerste instantie gaat naar het doen van aangifte. Als een gezin al gevlucht is en elders verblijft, dan wordt de situatie niet meer als spoedeisend gezien en komt het niet meer in aanmerking voor een crisisplek. Ook dit heeft te maken met schaarste, want bij de vrouwenopvang is eveneens een schrijnend tekort aan plekken. In onderstaande casus sloten de ketens rondom opvang en veiligheid niet op elkaar aan. Het resultaat was dat de Anna een langdurige juridische procedure moest starten om alsnog ergens toegang te krijgen:

Anna⁸¹ voegt zich vanuit het buitenland bij haar Nederlandse partner Patrick met wie ze een zoon heeft. Patrick heeft echter zware psychische en verslavingsproblematiek en had de situatie rooskleuriger voorgedaan dan hij was. Anna vlucht al na enkele maanden het huis uit en belandt via haar zwager met haar zoon op een kamer bij een onbekende man in een andere gemeente. Anna wordt daar lastiggevallen en op enig moment opgesloten op haar kamer. De politie en Veilig Thuis moeten haar de woning uithalen. Dat gebeurt nogmaals wanneer ze uit wanhoop weer terugkeert naar Patrick. Anna vraagt om opvang, maar beide gemeenten verwijzen naar elkaar. Veilig Thuis stelt haar zoontje wel te willen opvangen, maar *haar* niet. De Blijf Groep zegt Anna niet op te kunnen vangen omdat zij geen aangifte heeft gedaan.

De Kinderombudsman ziet regelmatig vrouwen die na een huiselijk geweldincident verwezen worden naar een plek buiten Amsterdam, en daarmee hun binding met de regio verliezen. Als hun netwerkplek wegvalt, verliezen zij ook hun recht op opvang in Amsterdam.

5.7 De belangen van kinderen worden nog niet altijd goed meegewogen

Professionals die zich met dak- en thuisloze gezinnen bezighouden worstelen met het vraagstuk hoe om te gaan met kinderen die dak- of thuisloos zijn en daarmee in hun ontwikkeling worden bedreigd. Door dat preventie nog niet op orde is, door schaarste op de woningmarkt en het gebrek aan mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting, is de enige optie om deze economisch dakloze gezinnen uiteindelijk naar de noodopvang te geleiden, ingeval zij binding hebben met Amsterdam. Is dat niet het geval dan zijn er nog minder oplossingen. Deze wijze van beoordelen sluit niet aan op de werkelijkheid waarin dak- en thuisloze gezinnen verkeren. Een professional:

"Met name de 'verwijtbaarheid' is een heikel punt. Moeders met kinderen die volgens instanties 'onvoorbereid' naar Nederland komen en daarmee 'verkeerde keuzes' maken. Er wordt afgewezen op regiobinding, maar aan de belangen van kinderen komen we eigenlijk niet toe. Door het schaarsteargument, maar ook omdat er geen deskundigen betrokken zijn die zo'n afweging op vastgestelde criteria kunnen maken."

⁸¹ Gefingeerde namen.

De GGD stelt dat er bij de toegang oog is voor de situatie van kinderen en opvoedvaardigheden van ouders. Bijvoorbeeld doordat overlegd wordt met Veilig Thuis en geprobeerd wordt met (oudere) kinderen te spreken. Maar ook hier ontstaat een dilemma op het moment dat er geen binding is.

Bovendien is er vaak onduidelijkheid (ook vanuit de kant van ouders of omdat er in het voortraject nog onvoldoende onderzoek is gedaan) over het al dan niet aanwezige netwerk. Daardoor zien we dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk (nog) onvoldoende gedegen en zorgvuldig onderzoek gedaan naar wat voor de *kinderen* bij (dreigende) dakloosheid de beste oplossing is, in plaats van de vraag waar ouders belang bij hebben. Ook de rechtspraak is hier kritisch op, zoals onderstaande [uitspraak](#)⁸² laat zien:

“(..) Om die gebreken te herstellen, moet het college alsnog de onderzoeken (laten) uitvoeren naar de zelfredzaamheid van eiseres, zoals bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wmo 2015, de belangen van de kinderen en die van het gezin als geheel. Daarbij zal – conform het bepaalde in artikel 12 van het IVRK – ook passend belang moeten worden gehecht aan de mening van de kinderen. De rechtbank noemt daarover nog – in aanvulling op hetgeen ter zitting is besproken – dat zij het college in overweging geeft om het nog uit te voeren onderzoek naar de belangen van de kinderen in deze situatie uit te voeren of te laten uitvoeren aan de hand van de door de Kinderombudsman daartoe ontwikkelde handreiking, aangezien het gaat om een complexe situatie waarin, gelet op de te beantwoorden vragen naar het oordeel van de rechtbank specifieke deskundigheid vereist is en een specifiek deskundig advies niet kan ontbreken.”

In de gesprekken met professionals over de problematiek van (dreigende) dak- en thuisloosheid en de toegang tot de opvang, komt stevast een aantal knelpunten terug dat te maken heeft met het wegen van het belang van het kind. Allereerst valt op dat de tool van de Nationale Kinderombudsman, [het beste besluit voor het kind](#), niet (goed) wordt toegepast, ondanks dat wordt aangegeven dat altijd wordt gekeken naar hoe het met de kinderen gaat.⁸³ Terwijl het voor langere tijd verblijven in de noodopvang verblijven negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van een kind. Gevolgen die onomkeerbaar en ernstig kunnen zijn. In het volgende hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

5.8 Rechtsbescherming staat onder druk

De GGD die belast is met de toeleiding naar de noodopvang, start na de melding een ‘onderzoek’, waarop een verslag zou moeten volgen. Alleen dan kan een aanvraag gedaan worden, of het verslag met de afwijzing kan dienen als besluit. Het is van dus van belang dat gezinnen een schriftelijk stuk ontvangen waartegen zij bezwaar kunnen maken. De advocaat of belangenbehartiger kan het verhaal van een gezin onderschrijven en waar nodig aanvullen. Op die manier wordt hun kans op een betere en vollediger intake vergroot. De GGD verstrekt dit soort besluiten alleen als gezinnen hier expliciet om vragen. Dit heeft te maken met de hoeveelheid aanvragen/meldingen in combinatie met beperkte capaciteit. Naast het feit dat dit soms ten koste gaat van de kwaliteit van de intake, kan een gezin aan de hand van een mondelinge afwijzing geen bezwaar en beroep aantekenen. Dat zorgt niet alleen voor een gebrek

⁸² ECLI:NL:RBDHA:2023:3130.

⁸³ Het beste besluit voor het kind is (mede) gebaseerd op artikel 3 IVRK en heeft rechtstreekse werking. Bij alle maatregelen die kinderen aangaan vormen de belangen van het kind de eerste overweging maar dat betekent niet dat het belang van het kind altijd *voorrang* heeft boven andere belangen. Wel dat bij een conflict van belangen, het belang van het kind de doorslag geeft.

aan rechtsbescherming, maar leidt ook tot ruis omdat het voor gezinnen niet altijd duidelijk is waarom zij niet in aanmerking komen voor noodopvang en welke opties er zijn om wél aan onderdak te komen.

5.9 Resumerend

Het voorkomen van dakloosheid verdient uiteraard altijd de voorkeur boven (nood)opvang. Toch blijft opvang noodzakelijk voor gezinnen die daadwerkelijk op straat terechtkomen. Door de aanhoudende wooncrisis is de vraag naar opvang groter dan het beschikbare aanbod. In combinatie met een beperkt gemeentelijk budget leidt dit tot strikte toelatingscriteria voor de noodopvang. Zo moet een gezin minimaal vier jaar ingeschreven staan, acuut dakloos zijn én geen opvangmogelijkheden hebben binnen het eigen netwerk. Het idee van schaarste en aanzuigende werking zorgt ervoor dat maatwerk, bijvoorbeeld in schrijnende situaties, voor professionals in de praktijk lastig toe te passen is. Want waarom het ene gezin wel en het andere niet? Andere vragen die een rol spelen zijn: hoe verhoudt ‘zelfredzaamheid’ zich tot dakloosheid? Wie heeft de expertise om het belang van kinderen af te wegen? Wanneer is een netwerk ‘onveilig’ en wie toetst dat? Bij betrokken partijen ontbreekt soms expertise en kennis op bepaalde terreinen, ook is er onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Voorts blijken rechten en belangen van kinderen soms onder te sneeuwen bij de beoordeling en het onderzoek, omdat de focus nadrukkelijk ligt op de positie van hun ouders en hetgeen zij hebben gedaan of nagelaten. Tot slot is van belang dat gezinnen een beschikking ontvangen, ook als zij een melding doen. Dit is niet alleen in het belang in het kader van de rechtsbescherming, maar zorgt ook voor meer duidelijkheid over hun rechten en plichten.

6. Knelpunten tijdens verblijf in en uitstroom uit de noodopvang

6.1 Inleiding

Gezinnen die net in de noodopvang zijn opgenomen, staan vaak (nog) in de overlevingsstand. De periode van daarvoor met onzekerheid over huisvesting, bijkomende problematiek en het overleven in het netwerk heeft grote impact. Op het moment dat gezinnen zich melden bij de noodopvang is er vaak meer aan de hand dan een woonprobleem. Dan staat hun bestaanszekerheid zó onder druk dat er per definitie hulp nodig is: er is gebrek aan werk en inkomen, geen adresregistratie en er zijn vaak schulden, psychische en/of medische problemen, relationele problemen en trauma's. Ook is sprake van stress en zorgen over de (woon)situatie en het welzijn van de kinderen. Dit alles heeft invloed op het *doenvermogen* van ouders.⁸⁴ In dit hoofdstuk worden knelpunten tijdens het verblijf in, en de uitstroom uit de noodopvang nader beschreven. Het gaat om knelpunten waar de hulpverlening tegenaan loopt, redenen waarom de uitstroom stagneert, en belemmeringen om maatwerk te leveren. Aan het einde van het hoofdstuk wordt een aantal suggesties gedaan voor mogelijke oplossingsrichtingen.

6.2 Begeleiding in de noodopvang

Wanneer een gezin wordt toegelaten tot de noodopvang krijgt het in principe een periode van drie maanden de tijd om voor alternatieve huisvesting te zorgen. Samen met de begeleiding van de zorginstantie stelt het gezin een plan met doelen op. Hierbij wordt vooral ingezet op het reageren op verschillende woningsites buiten Amsterdam.⁸⁵ Zo'n plan wordt na drie maanden geëvalueerd. Daarnaast worden doelen gesteld die liggen op het gebied van het stabiliseren van financiën of op het gebied van opvoedvaardigheden. Gezinnen krijgen op basis van subsidie van de gemeente in principe drie uur begeleiding per week. Daarbinnen moeten ook uitkeringen en toeslagen worden aangevraagd of aangepast.⁸⁶

Begeleiding in de opvang

Professionals in de noodopvang stellen dat drie uur begeleiding te weinig is om gezinnen goed te begeleiden. Onder deze drie uur vallen ook de contacten met andere instanties, hetgeen ook veel tijd en energie kost. Zo vertelt een professional dat begeleiders vaak veel tijd kwijt zijn aan contact leggen met buurtteammedewerkers die noodzakelijke voorzieningen moeten aanvragen. Maar dat is soms lastig, omdat ook daar niet altijd voldoende tijd is, en het steeds wisselende medewerkers zijn. Professionals hebben behoefte aan een vast contactpersoon bij het buurtteam, zodat de lijntjes kort zijn:

⁸⁴ Omdat direct bij binnenkomst veel geregeld worden op administratief gebied en voor de kinderen is dat beperkte doenvermogen van ouders problematisch.

⁸⁵ De toegangseisen en voorwaarden voor een verblijf in de noodopvang van de Gemeente zijn vastgelegd in de Verordening maatschappelijke ondersteuning Amsterdam 2015, die verder is uitgewerkt in de zogenoemde 'Nadere Regels'. Hierin staan de voorwaarden voor verblijf in de noodopvang uitgewerkt. Zo moet een gezin meewerken aan een traject dat gericht is op uitstroom; moet een gezin zich inschrijven in Woningnet; schrijft een gezin zich ook in bij minimaal drie woning-zoek-sites in zogeheten krimpregio's; betaalt een gezin een eigen bijdrage; et cetera.

⁸⁶ Wat gezinnen zich niet altijd realiseren is dat er voor de noodopvang een eigen bijdrage van €400 per maand verschuldigd is. Om te voorkomen dat gezinnen bij binnenkomst in de noodopvang al direct in financiële problemen terechtkomen, is het zaak dat sociale voorzieningen tijdig aangevraagd worden. Gezinnen kunnen hiervoor terecht bij hun begeleiding, het buurtteam en het loket op de Jan van Galenstraat.

“Vroeger hadden we een buurtteammedewerker hier zitten die wekelijks spreekuur hield. Dat werkte heel goed. Gezinnen wisten haar te vinden. Maar toen zij bij het buurtteam vertrok, hield ook het spreekuur op.”

Deze buurtmedewerkers zijn op hun beurt, voor het aanvragen van een uitkering of een andere voorziening, weer afhankelijk van de reactie(termijn) van de gemeente of Belastingdienst. Hoewel gezinnen aan het begin van deze periode vaak even mogen ‘landen’, vinden begeleiders over het algemeen dat er in deze periode te weinig ruimte is om aan andere bestaanscondities en bijkomende problematiek te werken.

Daarbij constateert de Kinderombudsman dat de rol van begeleiders per opvang verschilt. Zo wordt er bij sommige zorgaanbieders bij ouders vanaf het begin strikt gestuurd op het zoeken buiten Amsterdam. Ook met het oog op de driemaandelijke evaluatie, waar ook de GGD aansluit. Gezinnen stromen hier over het algemeen sneller uit. Aan de andere kant is er soms te weinig oog voor bijzondere omstandigheden die maatwerk vereisen. In andere opvanginstellingen staan begeleiders meer ‘naast’ de cliënt en werken meer vraaggericht. Dat maakt dat gezinnen die daar verblijven zich minder snel neerleggen bij negatieve beslissingen op een urgentie aanvraag of een afwijzing voor de maatschappelijke opvang. Zij verblijven daardoor soms langer in de opvang dan wanneer ze breder zouden reageren buiten Amsterdam.

Omstandigheden ouders

Wanneer ouders de noodopvang in komen, hebben zij vaak een lang traject achter de rug van instabiel of onveilig wonen in een netwerk of een huiselijk geweldsituatie. Door stress en trauma is hun doenvermogen aangetast. En ook binnen de opvang zijn de omstandigheden voor een gezin verre van ideaal. Zo is de dagelijkse routine, denk aan het brengen en halen van kinderen naar school; de verzorging van de kinderen; het op elkaars lip zitten in één ruimte; het alleen op gezette tijden kunnen koken; én het delen van voorzieningen voor de vaak eenoudergezinnen stressvol. Tijd en ruimte voor het zoeken of behouden van een baan is er nauwelijks. Bovendien is bij deze groep ouders en kinderen vaak sprake van psychische klachten, zoals trauma of depressie. Een ouder verwoordde het als volgt:

“Ik kwam uit een gewelddadige relatie en moest na verblijf in mijn netwerk, vechten voor een plekje voor mij en mijn zoon in de noodopvang. Ik sta in overlevingsstand en probeer mijn baan te behouden. Tegelijkertijd moet ik mijn zoontje naar school en sportclubjes brengen, die nog aan de andere kant van de stad zijn. Door mijn onregelmatige werktijden, en het feit dat mijn zoon op tijd naar bed moet, is koken in de gezamenlijke keuken niet te plannen. Ik merk dat ik niet de moeder ben die ik voor hem wil zijn.”

Het systeem lijkt er nu soms zelfs toe te leiden dat mensen minder zelfstandig uit de opvang komen dan ze erin gingen. Verblijf in de opvang hospitaliseert: mensen worden juist meer afhankelijk van zorg. Het helpt dan niet dat mensen met een primaire woonvraag in de

noodopvang samen worden ondergebracht met gezinnen die op de wachtlijst staan voor BT/BV en vaak kampen met complexe psychiatrie.⁸⁷

6.3 Kinderen in de noodopvang

De omstandigheden in een opvang zijn voor kinderen niet optimaal. Er is weinig privacy, geen aparte ruimte om je terug te trekken, laat staan om vriendjes te ontvangen, faciliteiten zoals de keuken (soms is er in het gehaal geen kookgelegenheid), de wc's en de badkamer moeten worden gedeeld, ouders ervaren stress, medebewoners die kampen met psychiatrie en weinig structuur, bovendien is er vaak veel onzekerheid over de toekomst. Dit geldt met name voor hotels, waar gezinnen noodgedwongen maanden, soms jaren samen op één kamer verblijven, zonder extra ruimte. Zorgorganisaties proberen, met alle beperkingen die er zijn, de opvang zo geschikt mogelijk te maken voor kinderen.⁸⁸ Tegelijkertijd erkennen zij dat verblijf in een opvangsetting al na zes maanden schadelijke gevolgen kan hebben voor kinderen. Een professional:

“Ik zie de stress bij moeders en zou het liefst meer tijd aan de kinderen besteden. Het is goed dat er nu meer contact is met het OKT maar ik zie dat zij in praktijk ook weinig kunnen doen.”

Ook kinderen komen geregeld ‘met bagage’ de opvang in: zij hebben vaak langere tijd van plek naar plek moeten verhuizen of zijn dakloos geworden als gevolg van huiselijk geweld. Vaak spelen meerdere problemen zoals armoede, schuldenproblematiek of onveiligheid.

“De kinderen van nu, zijn mijn cliënten van de toekomst.”

Daarbij komt dat de begeleiding van de kinderen ook in diezelfde drie uur per week moet plaatsvinden. Het aantal uren is bovendien voor elk gezin gelijk: onafhankelijk of het gaat om een gezin met één baby, of met vier grotere kinderen. Zo hanteert HVO Querido de methode ‘Veerkracht’ die ervoor moet zorgen dat de bestaanscondities voor kinderen in de opvang verbeteren. Maar ondanks de goede intenties is er weinig tijd om die goed toe te passen. Begeleiders zijn te druk om de basale condities op orde te brengen. De opvang zou daarnaast meer ruimte en tijd willen hebben voor activiteiten voor kinderen, bijvoorbeeld door een activiteitenbegeleider in te zetten. Maar daar zijn geen middelen voor.

Gezinnen die in de noodopvang wachten op een plek in de maatschappelijke opvang, krijgen ook maar drie uur begeleiding. Terwijl de problematiek fors is. Volgens professionals is het lastig uit te leggen dat een gezin de eerste 1,5 jaar, maar drie uur per week begeleid wordt, terwijl de begeleiding daarna wél wordt opgeschroefd naar 5 tot 6 uur per week. In theorie is aan elke opvanginstelling een OKT gekoppeld. Maar ook hier missen professionals een vast contactpersoon. Begeleiders of bewoners moeten er zelf achteraan. Dat maakt dat er minder goed zicht is op de kinderen. Ouders in de opvang zitten in een overlevingsmodus en melden zich niet zo snel bij het OKT. Bovendien is de hulp die het OKT naar eigen zeggen kan leveren,

⁸⁷ Zie verder in 6.3. waarin deze situatie ook voor problemen zorgt als het gaat om het uitstromen.

⁸⁸ Zo is er vaak een speelruimte en worden er soms activiteiten georganiseerd.

lang niet toereikend. Kinderen in de opvang zouden veel beter begeleid en ondersteund moeten worden, maar die hulp is wegbezuinigd vanuit de gedachte dat verblijf in de noodopvang tijdelijk is. De praktijk is echter dat de meeste gezinnen er langer dan zes maanden verblijven. Hierdoor is er te weinig aandacht voor het kind als individu en dat is zorgelijk. En Veilig Thuis is pas aan zet als de situatie geëscaleerd is. Een professional:

“Behalve meer uren voor de begeleiding, zou in sommige situaties meer bemoeizorg in het voortraject moeten komen, zodat voorkomen wordt dat situaties escaleren.”

6.4 Vastgedraaid in de jeugdketen

Professionals in de keten zien met enige regelmaat ouders en kinderen waar meer aan de hand is maar bij wie het moeilijk ‘aan te sluiten’ is. Ze lopen er tegenaan dat als zij zwaardere hulp inzetten het risico bestaat dat een verzorgende ouder minder in actie komt en mijdend gedrag vertoont. Tegelijkertijd gaat het om kinderen voor wie (langdurig) verblijf in de noodopvang veel impact heeft. Die kinderen hebben hulp en begeleiding nodig. Zij vragen zich af op welke wijze zij iets voor die kinderen kunnen betekenen en tegelijkertijd een statement kunnen maken tegen ouders. Een hulpverlener:

“We zien dat er meer aan de hand is met moeder, maar ze houdt elke vorm van hulp en begeleiding af. Steeds als we denken dat we een stapje verder zijn, gooit ze uit wantrouwen de deur weer dicht. In het verleden waren er zorgen over de kinderen. Die lijken het nu op het eerste gezicht goed te doen, maar tegelijkertijd kunnen we er niet goed de vinger op leggen.”

Begeleiding en monitoring van kinderen in de opvang is voor verbetering vatbaar, vinden professionals. Volgens Veilig Thuis wordt er na een melding alleen een terughoudende check gedaan en is er weinig zicht op de situatie als geheel. Dat is onwenselijk, aldus een medewerker van Veilig Thuis:

“Het is eigenlijk bizar dat wij als Veilig Thuis geen zicht hebben op kinderen die langer dan zes maanden in de opvang zitten. Dat moet beter.”

Veilig Thuis beoordeelt de situatie op basis van een momentopname. Vervolgens wordt ‘afgeschaald’ naar het OKT, maar dat heeft niet altijd ‘genoeg in huis’ om kinderen in deze kwetsbare situatie goed te ondersteunen. Het gevolg is dat de problematiek rondom het gezin complexer wordt en uiteindelijk ‘vastdraait’. Professionals hebben daarbij niet altijd een gezamenlijk gedragen visie op wat ‘goed of slecht ouderschap’ inhoudt. Of er wordt verschillend gedacht over de vraag in hoeverre een ouder ‘alles heeft gedaan wat in de gegeven omstandigheden in zijn of haar vermogen ligt’. Een medewerker van het OKT zegt hierover:

“Mensen doen rare dingen onder stress. Het is vaak niet relevant wie er 'schuld' heeft. De vraag is: wat is hier helpend voor de kinderen?”

Het gevolg is dat, ondanks dat gezinnen vaak bij meer instanties bekend zijn, er net als in de voorfase, een compleet beeld over het gezin ontbreekt. Het is onvoldoende duidelijk wie regie voert. Hierdoor verloopt de samenwerking nog wel eens stroef. Gelukkig zijn er voorbeelden waar het wél goed gaat:

De HAB-methode waarin HVO Querido, I-Hub (o.a. Altra) en Blijf Groep samenwerken, richt zich op het versterken van een veilig leef- en opvoedklimaat bij gezinnen die wonen binnen de opvang van HVO-Querido. Zodat kinderen in deze gezinnen zich veilig kunnen ontwikkelen en de kans op intergenerationele overdracht van problemen, zoals armoede, huiselijk geweld, kindermishandeling en schulden, afneemt. Daartoe wordt gewerkt aan vroegsignalering van vragen en problemen van gezinnen op het gebied van opvoeding en veiligheid; integrale hulp geboden met aandacht voor samenhang tussen problemen op verschillende leefgebieden en een gezamenlijk plan van aanpak van problemen met aandacht voor volgordeelijkheid; en is er een laagdrempelig en outreachend aanbod van specialistische interventies gericht op versterking van een veilig en ontwikkelingsgericht pedagogisch klimaat in het gezin.⁸⁹

Bovenstaande methode wordt nog niet gebruikt in de noodopvanglocaties. Terwijl zij in veel gevallen dezelfde soort problematiek kennen. Hier zou dit soort integrale begeleiding wenselijk zijn.

6.5 Wanneer de uitstroom stagneert

Hoewel gezinnen er begeleid en ondersteund worden, is het doel van de noodopvang hen zo snel mogelijk te laten uitstromen naar een woonruimte binnen of buiten de gemeente. Maar de woningcrisis is op een zodanig niveau dat, ook als een gezin consequent op de juiste manier reageert op woningsites buiten Amsterdam, het gemiddeld een jaar duurt voordat er een woning buiten de regio gevonden wordt. In de praktijk duurt uitstroom uit de noodopvang dus veel langer dan drie maanden en hierop is de noodopvang niet ingericht.⁹⁰ De helft van de gezinnen zit zelfs langer dan een jaar in de noodopvang. Vaak spelen er nog andere factoren mee die de uitstroom belemmeren.⁹¹

In de noodopvang verblijven óók gezinnen die op de wachtlijst staan voor BT/BV met wooncomponent. Deze groep krijgt na verblijf in de (maatschappelijke)opvang onder voorwaarden een urgentieverklaring in het kader van de zogenoemde omslagroute. De deelnemers moeten ambulante ondersteuning door een zorgaanbieder accepteren. Binnen een intensief traject kan er, na gemiddeld 2 jaar, wanneer de woondoelen zijn behaald, alsnog een urgentie worden verstrekt en komt het contract op naam van het gezin. Voor de groep economisch daklozen bestaat een dergelijk traject niet. Een deel van de groep wil echter graag in

⁸⁹ Methode omschrijving en onderbouwing HAB, Max Huber, Sanne Kraak, Jessie Gemmel en Maaïke van Vugt, zie: <https://hvoquerido.nl/wp-content/uploads/2023/10/Methodebeschrijving-onderbouwing-HAB-.pdf>

⁹⁰ Uit cijfers van de gemeente Amsterdam blijkt dat er in mei 2024 60 gezinnen meer dan 700 dagen in de opvang zaten. Bron: rapport 'Dakloze Gezinnen', juni 2025.

⁹¹ Bijvoorbeeld doordat de hulpvraag complexer is dan aanvankelijk gedacht en er eigenlijk meer nodig is dan de beperkte begeleiding die de noodopvang kan bieden. Er moet dan alsnog of opnieuw een screening plaatsvinden voor de BT/VT. Het maken van uitzondering of het aanpassen van een traject is niet altijd even makkelijk voor de GGD.

Amsterdam blijven, bijvoorbeeld omdat de kinderen er naar school gaan; of omdat zij zich in Amsterdam thuis voelt vanwege de aanwezigheid van de eigen gemeenschap, ook is er grote onbekendheid met andere plekken in het land. Soms voelen zij de noodzaak sterker omdat er toch een (fragiel) netwerk is waar deze – vaak alleenstaande moeders - op steunen of kinderen ontvangen specialistische hulp die niet zomaar elders te krijgen is.⁹² Professionals signaleren dat gezinnen die deze route ingeslagen zijn, vaak niet meer verder kunnen kijken of willen kijken, en dus niet reageren op woningen buiten Amsterdam.

Elise⁹³ woont sinds 7 jaar in Amsterdam in bij haar vriend Tom, die ernstige psychoses ontwikkelt. Op een gegeven moment, als het bij Tom niet meer veilig is, vlucht Elise met haar twee jonge kinderen de woning uit. Bij het ontbreken van een netwerk vraagt ze zowel noodopvang als een urgentie aan. Beide aanvragen worden in eerste instantie afgewezen. Tegen Elise werd gezegd dat zij de woning had moeten opeisen om urgentie te verkrijgen. Maar Elise kon die woning helemaal niet betalen. Bovendien stond het huurcontract op naam van Tom. Tom is weliswaar de vader van haar kinderen maar Elise is niet met hem getrouwd. Ze hebben ook geen geregistreerd partnerschap. Elise kan met haar kinderen wel in de noodopvang terecht. Maar omdat zij een urgentie wil dient Elise, met behulp van haar advocaat, een bezwaarschrift en vervolgens beroep in. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wijst het beroep uiteindelijk af. Al die tijd verblijven Elise en haar twee kinderen in de noodopvang. Als het Doorbraakteam bij de zaak wordt betrokken en zich hard maakt voor het feit dat Elise nooit de woning had gekregen, ook niet als ze die had opgeëist, wordt alsnog een urgentieverklaring afgegeven. Elise en haar kinderen hebben dan drie jaar in de noodopvang gezeten.

Bovenstaande casus laat zien dat als op een eerder moment maatwerk was geleverd, deze schrijnende situatie waarschijnlijk niet was ontstaan. Omdat beelden en aannames een rol van betekenis spelen, is er voor partijen geen ruimte om verder te kijken dan ‘de juridische weg’. Vanwege de eerder benoemde dilemma's rondom regie, rollen en taken en expertise bestaat het risico dat partijen langs elkaar werken en er geen duidelijk beeld van de casus is. Uiteindelijk kan het niet meewerken van ouders leiden tot een ontruimingsprocedure uit de noodopvang, zoals ook in de casus van Jacqueline het geval was.⁹⁴

6.6 Formele vereisten staan maatwerk in de weg

De criteria voor urgentieverklaring voor dakloze gezinnen zijn streng. Dat is logisch, want de woning schaarste in Amsterdam is groot en er zijn veel schrijnende situaties. Er komen jaarlijks zo'n 12.000 telefoontjes binnen die de gemeente niet allemaal ‘integraal’ kan beoordelen. De gemeente toetst urgentieaanvragen eerst op procedurele eisen, de weigeringsgronden uit de Huisvestingsverordening. Hier vallen zaken als ‘voorzienbaarheid’, ‘verwijtbaarheid’ of ‘binding’ onder.

⁹² Deze gezinnen gaan de strijd aan en voeren (soms langslappende) procedures op het gebied van toegang tot een Wmo-maatwerkvoorziening of een urgentieverklaring. In dit soort zaken gejuridiseerde zaken staan partijen vaak lijnrecht tegenover elkaar.

⁹³ Gefingeerde namen.

⁹⁴ Zie de casusbeschrijving aan het begin van dit rapport.

Het criterium ‘voorzienbaarheid’ vormt in de praktijk een groot struikelblok, omdat het aangaan van een tijdelijk huurcontract, inwonen of (illegaal) onderhuren in principe leiden tot een afwijzing van een urgentieverklaring. Dat is enerzijds begrijpelijk, want het kan leiden tot een prikkel om zo van instabiele woonruimte naar een vaste woonruimte door te stromen. Aan de andere kant hebben gezinnen, in de huidige woningcrisis met een enorm tekort aan betaalbare woonruimte, vaak geen andere keus dan hiervoor te kiezen. Ook ‘binding’ vormt een obstakel nu veel gezinnen bijna per definitie een onbetrouwbare inschrijfhistorie hebben en daarom niet altijd vier jaar aaneengesloten in Amsterdam hebben gewoond.

Is er sprake van een van deze weigeringsgronden, dan wordt er in principe inhoudelijk niet meer getoetst, mits het gaat om levensbedreigende omstandigheden. Een belangenbehartiger vertelde:

“Tegen een moeder werd gezegd dat het haar eigen schuld is dat ze in onderhuur zit en daardoor straks geen woning meer heeft. Maar deze moeder was alleen bezig geweest met het koste wat het kost onderdak zoeken voor haar en haar kinderen.”

De meest schrijnende verhalen leiden niet per definitie tot een urgentieverklaring. Uit het onderzoek van de gemeente Amsterdam bleek dat van de urgentieverklaringen, die jaarlijks worden afgegeven, maar een relatief klein aantal naar gezinnen gaat.⁹⁵ Vermoedelijk heeft dit zijn grondslag in het feit dat deze aanvragen al in een voorstadium stranden op de weigeringsgronden. Een kinderrechtentoets wordt niet toegepast, terwijl het hebben van stabiele huisvesting voor kinderen een basisbehoefte is. In sommige gevallen heeft juist het kind een zorgvraag en is die zorg elders in het land niet beschikbaar of zijn er lange wachtlijsten voor.

Geen zorg-woonindicaties voor gezinnen

Er zijn zowel binnen de Wmo, het urgentie- of het jeugdbeleid, geen indicaties die zien op huisvesting van gezinnen naar aanleiding van de problematiek van kinderen. Ook binnen het systeem van urgentieverlening zal een gezin vermoedelijk tegen een aantal procedurele drempels aanlopen waardoor de gemeente niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling. Gezinnen hebben, ook als ze geen binding hebben, niet altijd de mogelijkheid om dezelfde zorg elders in Nederland te ontvangen. Omdat deze niet bestaat, ofwel omdat de plekken schaars zijn. De gemeente Amsterdam constateert dit probleem eerder in haar rapport, en ook de Kinderombudsman heeft de afgelopen jaren regelmatig van doen gehad met situaties waarin kinderen bijvoorbeeld het ziekenhuis niet konden verlaten omdat er geen woonruimte was. Dit probleem speelt niet alleen in Amsterdam. Tot nu toe worden dergelijke situaties via de ingewikkelde maatwerkroute opgelost, maar dat kost professionals veel tijd en energie.

⁹⁵ Het Programma ‘huisvesting voor kwetsbare groepen’ (PHKG) laat zien dat de woningen die vanuit urgentie worden gekoppeld nagenoeg allemaal naar alleenstaanden gaan. Met name in de categorieën ‘sociaal-medische urgentie’ en ‘maatschappelijke opvang gezinnen’ gaan er woningen naar gezinnen. In 2023 zijn met urgentie 1969 woningen toegekend aan huishoudens PHKG, waarvan 370 naar gezinnen met 1 kind of meer. Dat is slechts 19%.

6.7 Wonen buiten Amsterdam

Het zoeken van een woning buiten de regio is een van de weinige oplossingsrichtingen voor dakloze gezinnen in Amsterdam. Om voor zo'n woning in aanmerking te komen moeten gezinnen zich op een groot aantal betaalde en onbetaalde sites inschrijven.⁹⁶ Wanneer een woning gevonden wordt, kan er binnen het project *Wonen buiten Amsterdam* geholpen worden om mensen succesvol te laten landen. Zo wordt er in 97% van de gevallen financiële ondersteuning geboden, zoals de eerste huur, borg of inrichtingskosten. Daarnaast wordt er in de nieuwe regio gekeken naar school of werk. Op deze manier is een aantal gezinnen aan stabiele huisvesting gekomen.⁹⁷ Ondanks het feit dat het steeds lastiger wordt om woningen te vinden, groeit het aantal gezinnen dat succesvol verhuist naar woningen buiten Amsterdam ieder jaar.⁹⁸

Professionals signaleren echter dat, hoewel er binnen Nederland 'vrijheid van vestiging' bestaat, veel gemeenten de poort dichthouden. Die gemeenten zitten niet te wachten op 'kwetsbare' daklozen uit de Randstad. Kwetsbaren die mogelijk een beroep doen op hun sociale voorzieningen. Een professional:

*"In praktijk worden mensen afgewezen voor een huurwoning waar ze op nummer 1 stonden zodra corporaties hun briefadres op de Jan van Galenstraat⁹⁹ zien. Gezinnen krijgen te horen dat ze, voordat ze op woningen mogen reageren, eerst een intakegesprek met de corporatie moeten voeren, maar in werkelijkheid blijven de deuren dicht."*¹⁰⁰

Een ander knelpunt vormt de tijd die nodig is om gezinnen te laten wennen aan het idee dat zij op woningen buiten Amsterdam moeten reageren. Mensen zijn hier vaak geworteld en het 'elders wonen' is dan niet het eerste waar het buurtteam op wijst als mensen in instabiele woonsituaties om hulp vragen. Ze hebben geen beeld van plekken buiten Amsterdam en met name gezinnen met een migratieachtergrond voelen zich niet altijd overal welkom. Hun gemeenschap is hier en het moeten reageren buiten Amsterdam vraagt om een omschakeling. Het kost tijd om aan het idee te wennen. Daarom is het zo belangrijk om gezinnen hier direct op voor te bereiden, zodat ze weten dat in Amsterdam wonen geen optie is.

Daarnaast is het aanbod van woningsites binnen Nederland groot en onoverzichtelijk. Gezinnen weten niet 'niet waar te beginnen'. Onder meer het Stedelijk Team Economisch Daklozen van de Regenbooggroep helpt gezinnen met het zoeken naar woonruimte buiten Amsterdam. Dit team weet goed aan te sluiten bij de problematiek en belevingswereld van deze gezinnen en heeft veel expertise op het gebied van creatieve woonoplossingen in heel Nederland. Hulpverleners kijken niet alleen naar een woning, maar ook naar de mogelijkheden voor het betreffende gezin in een bepaalde gemeente, zodat gezinnen ook

⁹⁶ Als gezinnen dit zelf niet kunnen bekostigen kunnen zij hiervoor bijzondere bijstand krijgen.

⁹⁷ Tot en met 30 juni 2025 zijn er via dit project alleen al uit de noodopvang 109 gezinnen aan stabiele huisvesting gekomen.

⁹⁸ In 2024 konden er 100 gezinnen gehuisvest worden. In de periode tot en met augustus zijn dat er al 89.

⁹⁹ Briefadres van de gemeente Amsterdam.

¹⁰⁰ Het project Wonen buiten Amsterdam heeft hier inmiddels een work-around voor gevonden.

op andere vlakken 'landen'. De wachtlijsten zijn echter lang waardoor zij soms weken moeten wachten voordat er begonnen kan worden met de zoektocht.

6.8 Bouwen, bouwen, bouwen?

In Amsterdam is, ondanks de plannen voor meer woningbouw, sprake van een enorm woningtekort. Het bouwen en plannen van nieuwe wijken kost decennia. Daarnaast zijn er diverse groepen mensen die (terecht) hun plek in de stad opeisen. Ook in Amsterdam wordt nagedacht over het beter benutten van bestaande bebouwing, onder meer via het transformeren en optoppen van gebouwen en het beschikbaar maken van bestaande woningen voor meer mensen.

Transformeren en optoppen gebouwen

Toch liggen er kansen op het gebied van transformatie van bestaande bebouwing, wat meestal goedkoper (mits efficiënt ingezet), levensloopbestendig en duurzamer is. Er staat zo'n 990.000m² kantoorruimte leeg, waarvan een deel langdurig.¹⁰¹ Dit bedraagt 15,5% van de bestaande kantoorbouw. Hetzelfde geldt voor het optoppen van bestaande woningbouw.¹⁰² Het transformeren van bestaande bebouwing is echter een politieke keuze. Er zal moeten worden nagedacht over wat dit bijvoorbeeld betekent voor het afwijken van bestaande parkeernormen.

Bestaande woningen voor meer mensen beschikbaar maken

Een deel van de Amsterdammers, met name in bepaalde delen van de stad, woont relatief ruim. Daar waar relatief veel gezinswoningen gebouwd zijn en de kinderen inmiddels het huis uit zijn, staan kamers leeg. Dat de regels omtrent het delen van woningen onlangs soepeler zijn geworden is een pluspunt. Maar er liggen meer kansen. De gemeente Amsterdam heeft in kaart gebracht waar mogelijke verhuisketens¹⁰³ zich bevinden. In Nieuw-West blijkt ten opzichte van de hele stad, de grootste groep bewoners in aanmerking te komen voor de regeling Van Groot naar Beter.¹⁰⁴ De gebiedsgerichte aanpak met doorstroomhulp aldaar, werpt zijn vruchten af waar het gaat om het bekendmaken en faciliteren van de bestaande verhuisregelingen.¹⁰⁵ Deze aanpak biedt ook kansen voor woningdelen en voor een uitrol naar andere delen van de stad, waar mensen relatief ruim wonen. Hetzelfde geldt voor het mogelijk maken van woningruil: nu nog een intensief en tijdrovend proces dat onvoldoende door de gemeente en woningcorporaties wordt gefaciliteerd.

¹⁰¹ [Leegstand toplocaties Amsterdam historisch la... | PropertyNL](#)

¹⁰² Bij het optoppen van woningen worden er etages toegevoegd bovenop bestaande woningcomplexen. Zie: [Ruimte voor 4500 extra woningen op daken in Amsterdam-Centrum: 'Er liggen kansen in de historische binnenstad' | Het Parool](#).

¹⁰³ Daar waar een, in dit geval te grote, woning wordt achter gelaten door de een ontstaat een (beter) passende woning voor een ander.

¹⁰⁴ [Passend wonen nieuw west 20231115.pdf](#)

¹⁰⁵ [Doorstroomhulp in Nieuw-West: Asmae en Saida maken het verschil - Samen Nieuw-West](#)

6.9 Resumerend

Professionals in de noodopvang constateren dat de problematiek van economisch dakloze gezinnen wanneer ze in de noodopvang terechtkomen, steeds zwaarder wordt. Vermoedelijk heeft dit te maken met de steeds langere weg die gezinnen in het netwerk (moeten) afleggen voordat ze zich melden ofwel in aanmerking komen voor noodopvang. Voordat zij in de opvang terechtkwamen hebben kinderen vaak al veel meegemaakt en hun ouders hebben te kampen met stress en een beperkt 'doenvermogen'. Zij hebben daardoor minder ruimte en aandacht voor hun kinderen. Uit onderzoek is bekend dat langdurig verblijf in een opvangsetting als de noodopvang schadelijk is voor het welzijn van kinderen. Passende hulp en ondersteuning voor kinderen is hard nodig maar daarop is juist de afgelopen jaren bezuinigd. Dit, vanwege de aanname dat verblijf in de noodopvang tijdelijk is.

In de praktijk blijkt echter dat kinderen soms maanden en zelfs jaren in de noodopvang verblijven omdat het gezin niet kan uitstromen. Dat zorgt voor dilemma's bij professionals bijvoorbeeld rondom de veiligheid van kinderen. Ook hier geldt dat de verschillende opdrachtformuleringen van de ketenpartners, het gebrek aan regie en samenwerking en de terughoudendheid om maatwerk toe te passen, in de weg staan om als keten te 'doen wat nodig is'. Het helpt daarbij niet dat de groep economisch dakloze gezinnen die in de kern een woonprobleem (had) daar samen verblijft met gezinnen die niet-zelfredzaam zijn en bovendien een andere intensieve route volgen voor uitstroom. Daarom is het noodzakelijk dat er intensief wordt ingezet op passende (ook tijdelijke) woonoplossingen binnen of buiten de regio. In uiterste gevallen moet urgentie een oplossing kunnen zijn, waarbij de inhoud leidend is in plaats van procedurele vereisten.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Huisvestingsproblemen worden nog te vaak gezien als een praktisch vraagstuk voor volwassenen die het zelf moeten oplossen, maar in de praktijk is dat voor veel ouders in deze woningcrisis te veel gevraagd. Met alle gevolgen van dien voor hun kinderen. Kinderen die opgroeien in onveilige, instabiele of overvolle woonomstandigheden lopen namelijk ernstige ontwikkel- en gezondheidsrisico's. Zij verdienen hulp, óók als de situatie (mede) is ontstaan door onhandige keuzes van hun ouders. Hoewel Amsterdam, vergeleken met andere gemeenten, veel doet door op eigen kosten noodopvang te organiseren en een breed scala aan preventiemaatregelen te nemen, is het probleem rondom dak- en thuisloze gezinnen te groot en komt het nog steeds veelvuldig voor. Het precieze aantal kinderen dat hiermee te maken heeft is echter niet bekend. Hierdoor kunnen gegevens moeilijk bij elkaar worden gevoegd of met elkaar worden vergeleken. Het ontwikkelen van effectief beleid op dit vraagstuk blijft daarmee een uitdaging. Er wordt daarom uitgekeken naar de zogeheten ETHOS-tellingen, die dit najaar verschijnen. Naar verwachting bieden deze meer inzicht in de exacte cijfers van dak- en thuisloosheid. Ondanks dat dak- en thuisloosheid onder gezinnen de laatste tijd veel aandacht heeft én er diverse stappen worden gezet om de problematiek aan te pakken, ziet de Kinderombudsman deze niet afnemen. Integendeel. Zij constateert een (toenemend) aantal knelpunten waar betrokken gezinnen én professionals in de praktijk tegenaanlopen. Samen met betrokken partijen wil zij bekijken hoe deze knelpunten het beste kunnen worden opgepakt. Niet alleen op gemeentelijk maar ook op landelijk niveau. Met dit rapport vraagt de Kinderombudsman aandacht voor de belangen van kinderen bij (dreigende) dakloosheid en roept zij op tot actie.

7.2 Gebrek aan preventie leidt tot escalatie

De woningcrisis zorgt voor een toename van het aantal dakloze gezinnen. Omdat gezinnen zichzelf vaak niet tijdig melden en vroegsignalering niet goed van de grond komt, komen gezinnen te laat in beeld. De problematiek is dan vaak al verergerd en de instrumenten - om die problematiek het hoofd te bieden - zijn beperkter. Woonproblemen escaleren al snel tot zorg- of veiligheidsvraagstukken. Bovendien maken de verschillende rollen, opdrachten en expertise, het idee van schaarste en het gebrek aan regie van de organisaties in de keten, dat een compleet beeld van de situatie van een gezin mist en dat de keten niet kan doen 'wat nodig is'. Gezinnen doen vaker een beroep op de noodopvang: een voorziening die niet alleen heel duur is, maar - bij lang verblijf - ook schadelijk voor kinderen. Volgens professionals is er onvoldoende zicht op het welzijn en de veiligheid van kinderen, onder meer doordat de jeugdketen onvoldoende is aangehaakt. Daarnaast is ondersteuning en begeleiding van kinderen in de opvang beperkt, terwijl deze ondersteuning juist nodig is omdat de ouders 'er (tijdelijk) onvoldoende' voor hun kinderen kunnen zijn. Om de instroom in de noodopvang te beperken, stelt de gemeente hier begrijpelijkerwijs strenge voorwaarden aan. Amsterdam kan nu eenmaal niet álle gezinnen opvangen. Maar de Kinderombudsman signaleert dat de geldende criteria soms wel erg strikt worden toegepast. Hierdoor vallen dak- en thuisloze gezinnen buiten de boot en verblijven noodgedwongen in onveilige netwerken, soms op straat of in een kelderbox. Hun kinderen lopen kans op ernstige schade aan hun welzijn en verdere ontwikkeling.

De Kinderombudsman vindt met name dat de gemeente moet inzetten op vroegsignalering en preventie, zodat dakloosheid voorkomen wordt. Daarnaast is een sluitende ketenaanpak noodzakelijk, waarbij een integraal team met experts op het gebied van zorg, wonen, jeugd en veiligheid samen kijken wat er nodig is en waar maatwerk geleverd kan worden. Tevens moet de overheid ervoor zorgen dat het bij elkaar inwonen loont in plaats dat mensen hiervoor worden gestraft én dat tijdelijke woonoplossingen ook moeten kunnen gelden voor gezinnen, zodat zij in alle rust verder kunnen zoeken naar stabiele huisvesting. De Kinderombudsman benadrukt dat het creëren van meer opvangplekken in Amsterdam niet dé oplossing voor het probleem is. Al moeten kinderen die dat nodig hebben opgevangen worden, al dan niet op basis van maatwerk. Bovenal moet de rijksoverheid ervoor zorgen dat gezinnen die slachtoffer zijn van de woningcrisis in Nederland evenredig worden opgevangen op basis van solidariteit tussen gemeenten.

7.3 Het afwegen van de belangen van kinderen

Het verhaal van Lina (9 jaar):¹⁰⁶

“Papa en mama konden de huur niet betalen en daarom moesten we ons huis verlaten. Sinds een paar weken logeren we af en toe bij opa en oma, of bij vrienden van papa en mama of bij anderen. Dan slapen we op luchtbedden in de woonkamer of op de bank. Papa en mama werken heel erg hard. Papa heeft verschillende baantjes en werkt ook 's avonds en 's nachts. Mama past op en maakt schoon bij andere mensen. Zij is ook vaak niet thuis. We worden niet opgehaald van school. Daarom loop ik samen met mijn broertje van school naar de plek waar we op dat moment logeren. 's Avonds smeer ik een boterham voor ons beiden. Papa en mama zijn dan nog niet thuis en ik kan nog niet koken. Ook breng ik mijn broertje naar bed. Soms vind ik het eng waar we logeren en dan probeer ik wakker te blijven, totdat papa of mama thuiskomen. Ik ben erg verdrietig. Ik kan niet met vriendinnetjes spelen. En omdat ik erg moe ben, val ik ook vaak in slaap op school. Soms doen andere kinderen uit mijn klas daar gemeen over. Ze pesten mij als ik vergeten ben om eten en drinken mee te nemen. Dan heb ik eigenlijk wel honger. Gelukkig krijg ik meestal wat brood van de juf. Ik durf dit niet te vertellen aan papa en mama, want die zijn de laatste tijd snel boos. Ik hoop dat we terug kunnen naar ons eigen huis.”

Ouders dragen primair de verantwoordelijkheid voor hun kinderen, maar de overheid moet ingrijpen als ouders dat niet (meer) kunnen. Dat is vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag, een internationaal verdrag dat Nederland heeft ondertekend en in 1995 heeft geratificeerd. Gemeenten hebben, net als het rijk, de verplichting om kinderrechten te beschermen en te verwezenlijken. Dat betekent dat gezinnen die dak- of thuisloos zijn, of dreigen te worden, adequaat geholpen moeten worden. En niet pas als de situatie onhoudbaar is geworden, omdat het netwerk is uitgeput of dat het ouders - door alle zorgen en stress – boven het hoofd is gegroeid. Helaas zijn de kinderrechtelijke verplichtingen uit dat verdrag nauwelijks verankerd in (lokale) regelgeving; er wordt zowel in uitvoering als beleid nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de belangen van kinderen en professionals vinden het moeilijk om deze belangen af te

¹⁰⁶ Het verhaal van Lina staat symbool voor de ervaringen van kinderen in zaken door de jaren heen.

wegen. In beleid en bij besluiten rond dakloze gezinnen wordt niet expliciet meegenomen of en hoe bepaalde maatregelen de belangen van kinderen raken. Overheden kijken bij dak- en thuisloosheid nog te veel naar ‘het systeem’ in plaats van naar ‘wat nodig is.’

Dit alles heeft te maken met schaarste op de woningmarkt en de (onterechte) aanname dat een dergelijke toets automatisch leidt tot toewijzing van een woning in Amsterdam, terwijl er veel ‘breder’ gekeken kan worden. Ook het gebrek aan expertise en het ontbreken van een eenduidige opdrachtformulering in de keten vormt een belemmering. Geen enkele organisatie is verantwoordelijk of voelt zich geëquipeerd om een dergelijk toets uit te voeren. ‘Het beste besluit voor het kind’ – een instrument van de Nationale Kinderombudsman – wordt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk nog weinig toegepast. Professionals vinden de belangenafweging in praktijk ingewikkeld. Een gemiste kans, want als volgens dit instrument wordt gehandeld kan veel leed worden voorkomen. Interpretatieruimte in beleid creëert onduidelijkheid in de uitvoering. Met als gevolg dat we voor het verwezenlijken van kinderrechten afhankelijk zijn van de expertise, inzet en het kennisniveau van individuele professionals.

Kinderen komen hierdoor in de knel en verblijven in onveilige netwerken of hoppen van bank naar bank, soms gescheiden van hun ouders. Zonder plek om huiswerk te maken of te kunnen spelen en met emotioneel afwezige ouders die in de overlevingsstand staan. Kinderen kunnen zonder ‘thuis’ geen kind zijn. Zaken die indruisen tegen de bepalingen opgesteld in het IVRK. Deze bepalingen zijn er niet voor niets, want de gevolgen voor kinderen op korte en lange termijn zijn groot: van uithuisplaatsingen tot verslaving, mentale problemen zoals depressie of trauma tot dakloosheid op latere leeftijd.

7.5 Tijd voor actie!

Het is nu tijd om actie te ondernemen. Maak rechten van kinderen met woonproblematiek zichtbaar en zet hun belangen voorop. Zet alles op alles om te voorkomen dat kinderen dak- en thuisloos raken. En zorg ervoor dat kinderen niet alleen een dak boven hun hoofd hebben maar ook veilig kunnen wonen.

7.6 Wat moet er gebeuren?

Er gaat al veel goed dankzij hardwerkende professionals, maar dak- en thuisloosheid is een complex probleem in een versnipperd stelsel, waar door schaarste het soms lastig is om ‘te doen wat nodig is’. Helaas zijn er bij deze materie geen simpele oplossingen. Dat er meer woningen gebouwd moeten worden staat vast, maar het gaat ook om het beter verdelen en benutten van de bestaande woningvoorraad. Door kinderrechten altijd centraal te stellen, preventieve maatregelen uit te breiden, drempels weg te nemen en regie te organiseren, kan de gemeente ervoor zorgen dat kinderen veilig opgroeien en een stabiele toekomst tegemoet gaan.

De Kinderombudsman doet de gemeente volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een Kinderrechtentoets: stel de belangen van kinderen centraal.

De perverse, maar logische reactie op de enorme schaarste in de woningmarkt maakt dat professionals niet toetsen aan 'het beste besluit voor het kind' van de Nationale Kinderombudsman. Het recht op een woning is immers een van de meest fundamentele rechten. En dat is juist waar het in praktijk knelt. De schaarste aan de ene kant en de kinderrechten aan de andere, zorgen daarmee voor een dilemma in de uitvoeringspraktijk. 'Het beste besluit voor het kind' als toetsingskader en het Best Interest of the Child assessment biedt een handreiking voor de noodzakelijke verankering van kinderrechten in de uitvoeringspraktijk. Het opleiden van hulpverleners om te toetsen aan de kinderrechtelijke principes is noodzakelijk evenals de inrichting van beleid en regelgeving op kinderrechten.

2. Zet in op preventie door (grond)oorzaken van dakloosheid te onderzoeken en aan te pakken.

Onderzoek de routes naar dakloosheid, formuleer op basis van deze routes mogelijke risicosignalen. Maak deze werkwijze onderdeel van de werkwijze van de brede keten van verschillende organisaties die deze gezinnen tegenkomen. Formuleer eveneens interventies op basis van deze signalen om dak- en thuisloosheid te voorkomen. Van een aantal routes is al duidelijk waar de knelpunten liggen. Pak deze aan door:

- a. huisuitzettingen van gezinnen te verbieden als er geen zicht is op passende herhuisvesting;¹⁰⁷
- b. te onderzoeken of bepaalde juridische eisen, zoals het opeisen van een woning, in bepaalde situaties terzijde geschoven kunnen worden;
- c. ouders die overwegen vanuit het buitenland naar Nederland te verhuizen te informeren over de (on)mogelijkheden op de Nederlandse woningmarkt. Bijvoorbeeld op het moment dat zij een faciliterend Chávez-visum aanvragen in het buitenland.

¹⁰⁷ VN-Kinderrechtencomité, General comment No. 21 (2017) on children in street situations, CRC/C/GC/21, nr. 50. En R. Wind, M. Vols & B. Roorda, 'The Child-specific Right to Adequate Housing in the Convention on the Rights of the Child', The International Journal of Children's Rights 31 (2023), p. 459-460.

3. Zet in op preventie door beter gebruik te maken van de bestaande woningvoorraad:

- a. maak inwonen lonend door de woonkostentoeslag te verruimen en zorg ervoor dat het project 'Onder de Pannen' ook voor gezinnen toegankelijk wordt. Pas maatwerk toe bij de kostendelersnorm en start een landelijke lobby om inwonen écht lonend te maken door de introductie van een kostendelersbonus;
- b. onderzoek mogelijkheden voor maatwerk op kortingen en toeslagen vanuit de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB);
- c. maak creatieve woonoplossingen voor alleenstaanden óók mogelijk voor gezinnen;
- d. bekijk of verhuiscoaches gebiedsgericht de verhuisketen op gang kunnen brengen zodat grotere woningen weer vrijkomen voor gezinnen.¹⁰⁸

4. Herzie de ketenaanpak binnen uitvoering en beleid:

- a. creëer een integraal team dakloze gezinnen waarin wonen, inkomen, zorg, jeugd en veiligheid samenwerken. Dit team fungeert als expertisepunt en escalatieteam;
- b. richt een programma-aanpak in dat door de beleidsgebieden heen sturing geeft aan de ketenaanpak dakloze gezinnen;
- c. herzie de rollen, verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken voor een sluitende ketenaanpak;
- d. maak een van deze organisatie expliciet verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de belangen van het betrokken kind;
- e. organiseer een (werk)conferentie over dakloze gezinnen.

5. Houd kinderen in het vizier en zorg voor adequate begeleiding:

In alle fases van dak- en thuisloosheid moet meer aandacht komen voor het welzijn en de veiligheid van kinderen. Zorg voor een adequate 'netwerk'-check, laat kinderen niet van de radar verdwijnen en verbeter de (gespecialiseerde) begeleiding bij inwoonsituaties en binnen de opvang.

¹⁰⁸ In Nederland wordt met een *verhuisketen* vaak bedoeld dat wanneer iemand verhuist (bijvoorbeeld van een huurwoning naar een koopwoning), diens oude woning vrijkomt voor een volgende bewoner. Dat zet een kettingreactie in gang: één verhuizing leidt tot meerdere doorstromingen in de woningmarkt.

6. Verbeter de opvangketen:

- a. trek 'wonen' en 'zorg' uit elkaar en zorg voor een aparte opvang voor gezinnen die primair een woonprobleem hebben;
- b. zorg er bij de toegang tot de opvang voor dat voorzieningen in één keer geregeld kunnen worden. Bijvoorbeeld door het inzetten van een 'satelliet team' gelinkt aan het eerdergenoemde expertise team per opvanglocatie waarin de verschillende gemeentelijke disciplines zijn ondergebracht.

7. Zet in op landelijke oplossingen voor gezinnen zonder binding

Borduur voort op de scenario's die hierover eerder uitgewerkt zijn en zet in op onderlinge solidariteit tussen gemeenten.

Bijlage 1

Welke kinderrechten uit het Kinderrechtenverdrag staan onder druk bij (dreigende) dak- en thuisloosheid?

Een overzicht.

Artikel 27: Ieder kind heeft recht op een veilige woonplek

Kinderen hebben recht op een adequate levensstandaard, waaronder een veilige en duurzame woonplek. Ouders dragen hiervoor de eerste verantwoordelijkheid. Wanneer zij hiertoe niet in staat zijn, rust op de overheid de plicht om ondersteuning te bieden en, zo nodig, passende maatregelen te treffen om dit recht te waarborgen.

Artikel 3: Het belang van het kind hoort voorop te staan

Elke beslissing die kinderen raakt, vereist een zorgvuldige belangenafweging. De belangen van het kind moeten inzichtelijk worden gemaakt en vervolgens zorgvuldig worden afgewogen tegen andere belangen die spelen. Daarbij horen de belangen van het kind een eerste overweging te zijn. Dit betekent niet dat het belang van het kind absolute voorrang boven andere belangen heeft. Wel is het zo dat "in geval van conflict van belangen, het belang van het kind als regel de doorslag behoort te geven. Dit vereist een concrete belangenafweging.

Artikel 12: Kinderen hebben recht op een eigen mening

Kinderen hebben het recht om hun mening te geven over zaken die hen aangaan, vóórdat er een beslissing wordt genomen. Die mening moet worden meegenomen in de belangenafweging. Ook moet met kinderen gedeeld worden wat er met hun mening is gedaan. Dit recht is niet afhankelijk van de leeftijd van kinderen.

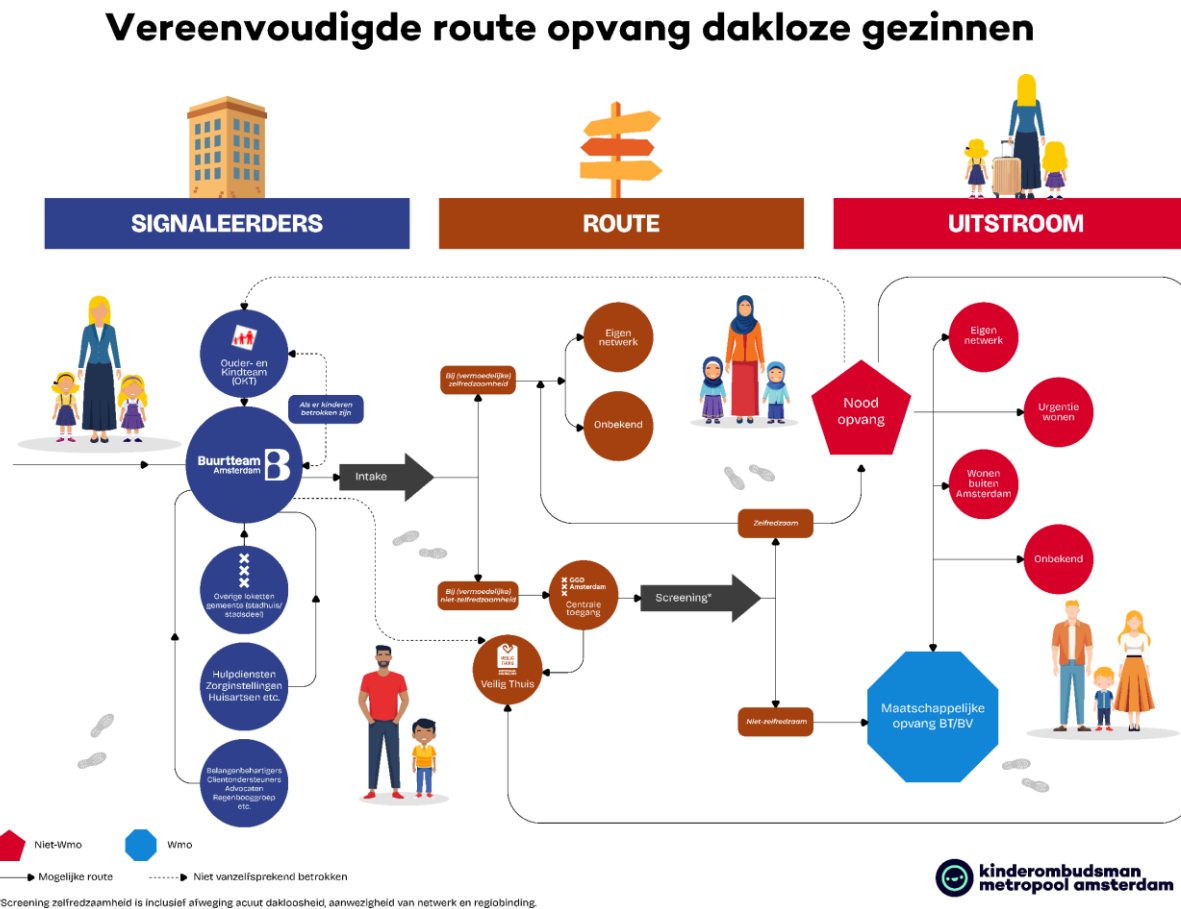
Artikel 9 en 16: Kinderen mogen niet tegen hun wil van hun ouders gescheiden worden

Kinderen hebben recht op bescherming van het gezinsleven. Armoede mag nooit de enige reden zijn om een kind van zijn ouders te scheiden. In plaats daarvan moet de overheid gezinnen die met dakloosheid te maken hebben, ondersteunen. Alleen een rechter kan bepalen dat een kind tegen de wil van de ouders wordt gescheiden en alleen als dat in het belang van het kind is. Met toestemming van de ouders kan een kind tijdelijk elders verblijven. De suggestie aan dakloze ouders om hun kind bij

familie onder te brengen en zelf naar de volwassenenopvang te gaan, kan niet gezien worden als vrijwillige keuze. Deze ouders hebben geen keuze.

Bijlage 2

Bij de problematiek betrokken partijen. Een overzicht.





**ombudsman
metropool amsterdam**