

## University of Groningen

### Voortdurend Verhuizen

Vols, Michel

*Published in:*  
NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M. (2020). Voortdurend Verhuizen: De Impact Van Het Kinderrechtenverdrag Op Huisuitzettingen In Het Privaat- En Bestuursrecht. *NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 45(1), 3-24. Artikel NTM/NJCM-bull. 2020/1.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## VOORTDUREND VERHUIZEN: DE IMPACT VAN HET KINDERRECHTENVERDRAG OP HUISUITZETTINGEN IN HET PRIVAAT- EN BESTUURSRECHT

Michel Vols \*

**Samenvatting** | Dit artikel focust op de bescherming van kinderen tegen huisuitzettingen die voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Centraal staan de vragen welke rol het IVRK speelt in Nederlandse procedures over huisuitzettingen en of deze praktijk in overeenstemming is met de eisen voortvloeiend uit het IVRK en de *General Comments* van het Kinderrechtencomité. Een analyse van empirische data en rechtspraak toont aan dat het Nederlandse recht kinderen – in het licht van het IVRK – onvoldoende beschermt. Er worden suggesties gedaan om deze schending te verhelpen. Zo kan in de aanbeveling van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters aangaande ontbindings- en ontruimingsvorderingen worden opgenomen dat verhuurders de kantonrechter informeren over de aanwezigheid van kinderen in de desbetreffende huurwoning.

**Trefwoorden** | IVRK, kinderrechten, woning, ontruiming, recht op huisvesting

**Navigator van Wolters Kluwer** | NTM–NJCMBull. 2020/01

### 1 Inleiding

In Nederland leven volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau naar schatting bijna 380.000 kinderen in armoede.<sup>1</sup> Uit onderzoek van de Kinderombudsman blijkt dat zij hun leven als rapportcijfer een 6,6 geven, een stuk lager dan kinderen die niet in armoede leven (7,5). Kinderen in armoede die thuis ook problemen ervaren, zijn nog wat negatiever: hier is het cijfer slechts een 5,5.<sup>2</sup> De Kinderombudsman constateert dat kinderen die in armoede opgroeien op allerlei ‘omgevingsvoorwaarden van de leefomgeving’ significant lager scoren dan kinderen die niet in armoede opgroeien.<sup>3</sup> Dat betekent dat deze jongeren beduidend minder tevreden zijn over aspecten van hun leefomgeving, zoals bijvoorbeeld de veiligheid van de buurt of de aandacht die zij krijgen van hun ouders. Het slechtst scoort de voorwaarde ‘zekerheid en continuïteit in de leefomstandigheden’, van alle ondervraagde kinderen in armoede geeft 37% aan dat de zekerheid in hun leven onvoldoende of matig is. Dat betekent dat zij geen of weinig stabiliteit en continuïteit in hun leefomstandigheden ervaren, vanwege onvoorziene en plotselinge verande-

■ Prof. mr. dr. M. Vols is als hoogleraar openbare-orderecht verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is medegefinancierd met een Veni-subsidie verstrekt door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), projectnummer 451-15-013.

1 SCP, *Armoede onder kinderen*, Den Haag: SCP, februari 2017, p. 3.

2 Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk*, Den Haag: Kinderombudsman 2017, p. 3.

3 Idem, p. 30.

ringen.<sup>4</sup> Uit het onderzoek blijkt dat gedwongen verhuizingen en (angst voor) huisuitzettingen een grote rol spelen bij het veroorzaken van deze lage score.<sup>5</sup> Een geïnterviewde jongere vertelt bijvoorbeeld: 'Ik ben voor mijn twaalfde zoveel verhuisd dat ik de tel ben kwijtgeraakt'.<sup>6</sup>

Huisuitzettingen en de angst daarvoor lijken dus grote impact te hebben op het leven van kinderen.<sup>7</sup> Toch is er in Nederland nauwelijks wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het thema huisuitzettingen en de impact daarvan op kinderen. Internationaal zijn er meer wetenschappelijke publicaties over deze problematiek. Zo laat onderzoek zien dat in de Verenigde Staten van Amerika het hebben van kinderen de kans op een huisuitzetting verhoogt.<sup>8</sup> Onderzoek toont ook aan dat de gevolgen van huisuitzettingen voor kinderen zeer nadelig zijn. Na een ontruiming zijn kinderen vaker dakloos, ervaren vaker huiselijk geweld en wonen na de ontruiming vaker in slecht onderhouden accommodaties. Ontruiming hebben bovendien een negatief effect op de gezondheid van kinderen, hun prestaties op school en hun algemene ontwikkeling.<sup>9</sup>

Onderliggend artikel wil de wetenschappelijke kennis over de noodzakelijke bescherming van kinderen in het geval van huisuitzetting vergroten. Het artikel heeft een juridische insteek en focust op de bescherming van kinderen tegen huisuitzettingen die voortvloeit uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Centraal staan de vragen welke rol het IVRK speelt in Nederlandse procedures over huisuitzettingen en of deze praktijk in overeenstemming is met de eisen voortvloeiend uit het IVRK en de *General Comments* van het Kinderrechtencomité.

Om deze vragen te beantwoorden is zowel klassiek-juridisch als meer empirisch-juridisch onderzoek verricht. In paragraaf 2 schets ik het relevante juridische kader. Door middel van een analyse van het verdrag, de *General Comments* van het Kinderrechtencomité en eerder juridisch onderzoek wordt duidelijk welke bepalingen van het IVRK relevant zijn in de context van huisuitzettingen. In paragraaf 3 analyseer ik vervolgens de beschikbare empirische gegevens over het aantal huisuitzettingen dat in Nederland plaatsvindt. Paragraaf 4 focust op de beschikbare jurisprudentie over huisuitzettingen. Met behulp van een analyse van uitspraken over huisuitzettingen wordt achterhaald of en hoe vaak bewoners een beroep doen op het IVRK en hoe rechters met een dergelijke beroep omgaan. In paragraaf 5 wordt uitgelegd waarom de analyse aantoont dat het Nederlandse recht kinderen – in het licht van het IVRK – onvoldoende beschermt tegen huisuitzetting. Ik sluit af met enkele aanbevelingen over hoe (de toepassing van) het Nederlands recht in overeenstemming met de eisen van het IVRK kan worden gebracht.

4 Idem, p. 32.

5 Idem, p. 3, 37, 39, 45, 49, 53, 56, 60 & 66-67.

6 Idem, p. 45.

7 In dit artikel worden de begrippen 'huisuitzetting', 'gedwongen verlies van de woning' en 'ontruiming' als synoniem voor elkaar gebruikt.

8 M. Desmond, W. An, R. Winkler & T. Ferriss, 'Evicting Children', *Social Forces* 2013, afl. 1, p. 319

9 Idem, p. 18. Zie ook L. Berg & L. Brännström, 'Evicted children and subsequent placement in out-of-home care: a cohort study', *PloS One*, 2018, afl. 4, p. 1-13; A. Clair, 'Housing: an under-explored influence of children's well-being and becoming', *Child Indicators Research*, 2018, <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9550-7>; M. Vols, A.C. Belloir, M. Hoffmann & A.J. Zuidema, 'Common trends in eviction research: a systematic literature review', in: M. Vols & C.U. Schmid (red.), *Houses, Homes and the Law*, Den Haag: Eleven Publishing 2019, p. 1-87.

## 2 Het IVRK: kader en doorwerking in Nederland

In 1989 aanvaardde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het IVRK. Het verdrag trad in Nederland in 1995 in werking. In de Memorie van Toelichting bij de Nederlandse Goedkeuringswet inzake het IVRK gaf de regering aan de totstandkoming van het verdrag toe te juichen, '(...) vooral omdat met het vastleggen van de rechten van kinderen in een specifiek verdrag de mogelijkheid is geschapen om de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind op wereldschaal beter dan in een Verklaring (een niet-bindende aanbeveling) te funderen'.<sup>10</sup>

### 2.1 Relevante bepalingen

Een aantal bepalingen uit het IVRK is van bijzonder belang in het kader van huisvesting en huisuitzettingen. Ten eerste is in artikel 16 IVRK het recht op bescherming tegen willekeurige of onrechtmatige inmengingen in zijn/haar woning vastgelegd.<sup>11</sup> Ten tweede bepaalt artikel 27 IVRK dat ieder kind recht heeft op een levensstandaard die toereikend is voor zijn of haar lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. Hoewel ouders primair verantwoordelijk zijn om dit recht te waarborgen, moet de staat passende maatregelen nemen als dat noodzakelijk is.<sup>12</sup> Ten derde geeft artikel 12 IVRK ieder kind het recht om zijn/haar mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen. Het kind moet in de gelegenheid gesteld worden om gehoord te worden in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft.<sup>13</sup>

Dit artikel focust echter op het recht neergelegd in artikel 3 IVRK. Volgens deze bepaling moeten bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind een eerste overweging vormen.<sup>14</sup> Deze verplichting geldt ten aanzien van maatregelen die worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten en wetgevende lichamen. In de Memorie van Toelichting bij de Goedkeuringswet inzake het IVRK geeft de Nederlandse regering aan dat artikel 3 IVRK niet impliceert dat het belang van het kind absolute voorrang boven andere belangen heeft. Wel is het '(...) met de doelstelling van het verdrag in overeenstemming te achten dat, in geval van conflict van belangen, het belang van het kind als regel de doorslag behoort te geven'.<sup>15</sup> Deze opvatting vindt steun in de literatuur. Zo stelt Skelton bijvoorbeeld: '(...) it is over-simplistic to interpret

10 *Kamerstukken II 1992-1993*, 22855 (R1451), 3, p. 2-3.

11 Zie *Kamerstukken II 1992-1993*, 22855 (R1451), 3, p. 25.

12 Zie *Kamerstukken II 1992-1993*, 22855 (R1451), 3, p. 37.

13 Zie *Kamerstukken II 1992-1993*, 22855 (R1451), 3, p. 23. Zie ook A. Daly & S. Rap, 'Children's Participation in the Justice System', in U. Kilkelly & T. Liefwaard (red), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer 2018, p. 299-319.

14 De Nederlandse vertaling van art. 3 IVRK spreekt van 'de eerste overweging'. De authentieke Engelse tekst spreekt echter van 'a primary consideration'. Zie <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0002508&z=2002-11-18&g=2002-11-18>. In dit artikel sluit ik aan bij de authentieke verdragstekst en gebruik ik daarom 'een eerste overweging'.

15 *Kamerstukken II 1992-1993*, 22855 (R1451), 3, p. 15.

the child's best interest as a concept always overriding other rights'.<sup>16</sup> Van Emmerik betoogt dat artikel 3 lid 1 IVRK:

'(...) een dwingend afwegingskader biedt dat door de rechter in het concrete voorliggende geval kan worden toegepast. (...) Dit wil niet zeggen dat de belangen van een kind altijd voorgaan, maar wel dat zij extra gewicht in de schaal leggen. Bij het laten prevaleren van andere belangen, legt artikel 3 IVRK een extra zware motiveringsplicht op de overheid'.<sup>17</sup>

## 2.2 Uitleg van artikel 3 IVRK door het Kinderrechtencomité

Verschillende *General Comments* van het Kinderrechtencomité geven meer duidelijkheid over de wijze waarop artikel 3 IVRK moet worden uitgelegd. Deze *General Comments* zijn weliswaar juridisch niet bindend, maar worden wel gezien als 'central to understanding human rights treaty obligations' en 'indispensable sources of interpretation'.<sup>18</sup> Het gaat om 'authoritative statements'<sup>19</sup> en 'secondary soft law instruments' die rechters kunnen helpen bij rechtspreken en wetgevers bij het opstellen van verdragsconforme wetgeving.<sup>20</sup>

In *General Comment no. 14* zet het Kinderrechtencomité uiteen hoe artikel 3 IVRK moet worden uitgelegd.<sup>21</sup> Allereerst legt de bepaling een *substantive right* vast; de belangen van een kind moeten een eerste overweging vormen bij besluitvorming. De bepaling is 'directly applicable (self-executing)' en betreft een 'intrinsic obligation for States'.<sup>22</sup> Daarnaast volgt uit de bepaling een *fundamental, interpretative legal principle*. Als een wettelijke bepaling op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, volgt uit artikel 3 IVRK dat gekozen moet worden voor de interpretatie die het meest effectief de belangen van het kind dient.<sup>23</sup>

Uit artikel 3 IVRK vloeien ook diverse procedurele voorschriften voort. Bij elk besluit dat een kind raakt, moet een 'evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision' plaatsvinden.<sup>24</sup> Het moet uit de motivering van het besluit blijken dat 'the right has been explicitly taken into account'.<sup>25</sup> Het besluit moet beschrijven hoe de belangen van het kind zijn

16 A. Skelton, 'South Africa', in T. Liefwaard & J.E. Doek (red.), *Litigating the rights of the child*, Dordrecht: Springer 2015, p. 20; Zie ook G.C.A.M. Ruitenbergh, *De doorwerking van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2003, p. 37; T. Liefwaard & J.E. Doek, 'Kinderrechten in de rechtspraak: een internationaal perspectief', *FJR* 2015/20, p. 85.

17 M. van Emmerik, 'Toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak', *NJCM-Bulletin* 2005, nr. 6, p. 715.

18 H. Keller & L. Grover, 'General Comments of the Human Rights Committee and their legitimacy', in H. Keller & G. Ulfstein (red.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 117-118.

19 Idem, p. 132-133.

20 Idem, p. 129. Zie ook J.E. Doek, 'The Human Rights of Children: an Introduction', in U. Kilkelly & T. Liefwaard (red.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer 2018, p.22.

21 Zie M. Kalverboer, 'De visie van het Kinderrechtencomité op hoe het belang van het kind onderzocht en vastgesteld moet worden; een uitwerking voor zaken betreffende kindermishandeling en verwaarlozing', *Pedagogiek* 2014, afl. 3, p. 227-228.

22 Zie Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 14 (2013), paragraaf I onder A.

23 Idem, paragraaf I onder A.

24 Idem, paragraaf I onder A.

25 Idem, paragraaf I onder A.

onderzocht, en welk gewicht aan dat belang is toegekend.<sup>26</sup> Alle besluiten die kinderen raken moeten 'motivated, justified and explained' zijn.<sup>27</sup> Het Kinderrechtencomité geeft onder het kopje 'legal reasoning' een gedetailleerde omschrijving waaraan besluitvorming moet voldoen:

'The motivation should state explicitly all the factual circumstances regarding the child, what elements have been found relevant in the best-interests assessment, the content of the elements in the individual case, and how they have been weighted to determine the child's best interests. If the decision differs from the views of the child, the reason for that should be clearly stated. If, exceptionally, the solution chosen is not in the best interests of the child, the grounds for this must be set out in order to show that the child's best interests were a primary consideration despite the result. It is not sufficient to state in general terms that other considerations override the best interests of the child; all considerations must be explicitly specified in relation to the case at hand, and the reason why they carry greater weight in the particular case must be explained. The reasoning must also demonstrate, in a credible way, why the best interests of the child were not strong enough to be (sic) outweigh the other considerations. Account must be taken of those circumstances in which the best interests of the child must be the paramount consideration'.<sup>28</sup>

Het Kinderrechtencomité benadrukt dat artikel 3 IVRK ook van toepassing is op maatregelen die kinderen slechts indirect raken.<sup>29</sup> Hoe groter de impact van een besluit op het kind is, des te meer bescherming moet worden geboden en zorgvuldige procedures op zijn plaats zijn.<sup>30</sup> Het maakt dus niet uit welke instantie, instelling, autoriteit of lichaam de maatregel neemt.<sup>31</sup> De *General Comment No. 14* benadrukt dat rechters het IVRK in acht moeten nemen in alle zaken, inclusief privaatrechtelijke zaken. Het Kinderrechtencomité stelt:

'The court must provide for the best interest of the child to be considered in all such situations and decisions, whether of a procedural or substantive nature, and must demonstrate that they have effectively done so.'<sup>32</sup>

Als er sprake is van een botsing van de belangen van het kind met andere belangen of rechten, dan moet er op een 'case-by-case basis' een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden en een *suitable compromise* worden gevonden. Als *harmonization* niet mogelijk is, dan moet aan het belang van het kind meer waarde worden toegekend.<sup>33</sup>

Ook andere *General Comments* zijn relevant in het kader van kinderrechten en huisuitzettingen. Zo heeft het Kinderrechtencomité zich in *General Comment No. 21* eveneens uitgelaten over huisuitzettingen.<sup>34</sup> Volgens het comité moeten staten huisuitzettingen voorkomen. Zo stelt het Comité:

'With regard to housing, security of tenure is essential for preventing children from coming into street situations. (...) Children, including those living in informal or illegal housing, should not be subject to forced

26 Idem, paragraaf III.

27 Idem, paragraaf V onder B(f).

28 Idem, paragraaf V onder B(f).

29 Idem, paragraaf IV onder A1(b).

30 Idem, paragraaf IV onder A1(b).

31 Ruitenbergh 2003 (*supra* noot 16), p. 37.

32 Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 14 (2013), paragraaf IV onder A2(b).

33 Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 14 (2013), paragraaf IV onder A4.

34 Kinderombudsman, *Alle kinderen kansrijk*, Den Haag: Kinderombudsman 2017, p. 21.

evictions prior to the provision of adequate alternative accommodation: States are required to make appropriate provisions for affected children.<sup>35</sup>

### 2.3 Het IVRK in de Nederlandse rechtsorde

Nu is het de vraag in hoeverre de verschillende verplichtingen voortvloeiend uit het verdrag doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Deze vraag is in algemene zin reeds in meerdere onderzoeken aan bod gekomen.<sup>36</sup> Uit het onderzoek blijkt dat ten aanzien van veel van de bepalingen uit het IVRK een terugkerende vraag is of zij rechtstreekse werking hebben. Bepalingen hebben rechtstreekse werking als de aard, inhoud en strekking van die bepaling zich daarvoor lenen.<sup>37</sup> Dit vraagstuk is belangrijk voor de mogelijkheid van burgers om zich bij de rechter op een bepaling uit het IVRK te beroepen.<sup>38</sup>

Tijdens de behandeling van de Goedkeuringswet inzake het IVRK stelde de regering dat bijvoorbeeld artikel 16 IVRK (het recht op eerbiediging van de woning) en artikel 12 lid 2 IVRK (het recht om gehoord te worden in gerechtelijke procedures) rechtstreekse werking hebben.<sup>39</sup> Over eventuele rechtstreekse werking van artikel 27 IVRK (recht op een toereikende levensstandaard) of artikel 3 IVRK (het belang van het kind als eerste overweging) liet de regering zich tijdens de behandeling niet uit. Wel merkte de regering op dat '(...) van enkele andere artikelen (...) moet niet uitgesloten worden geacht dat zij rechtstreeks door de rechter kunnen worden toegepast'.<sup>40</sup> Uit eerder onderzoek – maar ook uit de analyse in de volgende paragrafen – blijkt dat dit ten aanzien van artikel 3 IVRK het geval is.<sup>41</sup>

Een ander terugkerend punt van discussie betreft de horizontale werking van het IVRK, dat wil zeggen in welke mate het verdrag doorwerkt in verhoudingen tussen niet tot de overheid behorende rechtssubjecten.<sup>42</sup> Een in het kader van huisuitzettingen belangrijk voorbeeld van een dergelijke verhouding is die tussen verhuurder en huurder. Ten aanzien van de horizontale werking van het IVRK achtte de regering het tijdens de behandeling van de Goedkeuringswet inzake het IVRK niet opportuun om in het algemeen aan te geven hoe bepalingen uit het verdrag doorwerken. Wel merkte de regering op dat diverse verdragsbepalingen zien op de verhouding tussen burgers onderling. Volgens de regering zullen deze bepalingen echter gewoonlijk het

35 Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 21 (2017), paragraaf 51.

36 Zie bijvoorbeeld Van Emmerik 2005 (*supra* noot 17), p. 700-716; M. Kalverboer & H. Winter, 'Asielgezinnen en kinderrechten. Het belang van het kind en het recht op ontwikkeling in de Nederlandse asielpraktijk', *Journal Vreemdelingenrecht* 10, 2007, p. 772-785; G.J. Pulles, 'Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van kernbepalingen van het VN-kinderrechtenverdrag', *NJB* 2011/173, p. 231-234; T. Liefwaard & J.E. Doek, 'Kinderrechten in de rechtspraak: een internationaal perspectief', *FJR* 2015/20, p. 82-87; M. Limbeek & M. Bruning 'The Netherlands', in T. Liefwaard & J.E. Doek (red.), *Litigating the rights of the child*, Dordrecht: Springer 2015, p. 89-104. Zie ook Hoge Raad 12 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX9968, r.o. 3.5.3 & 3.7.6, *NJ* 2013/22 m.nt. E.A. Alkema.

37 Zie *Kamerstukken II* 1992/93 22855 (R1451), 3, p. 8-9.

38 Van Emmerik 2005 (*supra* noot 17), p. 701; J.H. de Graaf, M.M.C. Limbeek, N.N. Bahadur, N. van der Meij, *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in de Nederlandse rechtspraak 1 januari 2002-1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi 2012, p. 1.

39 Zie *Kamerstukken II* 1992/93 22855 (R1451), 3, p. 9.

40 *Idem*, p. 9.

41 Zie Ruitenbergh 2003 (*supra* noot 16), p. 148; Pulles (*supra* noot 36), p. 231-234; De Graaf e.a. 2012 (*supra* noot 38), p. 11-16.

42 Zie Ruitenbergh 2003 (*supra* noot 16), p. 20.

karakter van een opdracht hebben (als voorbeeld wordt artikel 27 lid 2 IKVRK genoemd) en alleen voor de staat een verplichting inhouden om de rechten daadwerkelijk te realiseren.<sup>43</sup>

### 3 Huisuitzettingen in Nederland: wat we (niet) weten

Een logisch startpunt bij een onderzoek naar het aantal huisuitzettingen is het jaarverslag van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Daar is te vinden dat in 2017 in totaal 10.600 ontruimingën zijn aangezegd, en 5.400 ontruimingën uitgevoerd.<sup>44</sup> Deze cijfers geven echter een vertekend beeld: niet bij elke huisuitzetting is een deurwaarder betrokken. Uit internationaal onderzoek blijkt dat informele ontruimingën een groot deel van de huisuitzettingën uitmaken.<sup>45</sup> Het gaat dan om huisuitzettingën waar geen officiële gerechtelijke procedure wordt gevolgd, maar waar in de buitengerechtelijke/informele sfeer de bewoner zijn woning moet verlaten. Dit betekent niet dat de huisuitzetting per definitie onrechtmatig is, maar dat er geen (of slechts zijdelings een) rechter, deurwaarder of andere overheidsinstantie bij het vertrek van de bewoner betrokken is.

Het Trimbosinstituut meldt dat jaarlijks 800 tot 900 gezinnen in de maatschappelijke opvang terecht komen. In totaal zaten ten tijde van het onderzoek 1.200 tot 1.400 minderjarige kinderen in de opvang.<sup>46</sup> Uit deze bevinding is echter nog niet af te leiden hoeveel kinderen door huisuitzettingën worden getroffen, zo benadrukken de onderzoekers. Niet alle gezinnen die worden geconfronteerd met een huisuitzetting komen in de maatschappelijke opvang terecht. Bovendien zullen niet alle gezinnen in de opvang zitten vanwege een huisuitzetting. Ook blijkt uit het onderzoek dat in bijna de helft van de gemeenten, die meewerkten aan het onderzoek, dakloze gezinnen in vakantiehuysjes of stacaravans worden gehuisvest.<sup>47</sup> Het gerapporteerde aantal dakloze gezinnen betreft een minimumschatting en het werkelijke aantal ligt naar verwachting hoger.<sup>48</sup>

#### 3.1 Huisuitzettingen in de koopsector

In de Nederlandse koopsector komen huisuitzettingën voor.<sup>49</sup> Het gedwongen vertrek uit de koopwoning is veelal het gevolg van een hypotheekachterstand of scheiding. Het is echter onbekend hoe vaak een dergelijke huisuitzetting plaatsvindt, omdat niet wordt bijgehouden hoe vaak mensen hun koopwoning gedwongen moeten verkopen. Hoewel het kadaster jaarlijks het aantal executieveilingën publiceert, geeft dit geen duidelijkheid over het aantal huisuitzettingën in de koopsector. Het blijkt namelijk dat veel mensen het niet tot een executieveiling laten komen en de koopwoning – na overleg met de hypotheeknemer – onderhands verkopen. Geschat

43 *Kamerstukken II 1992/93 22855 (R1451)*, 3, p. 10.

44 KBvG, *Jaarverslag 2017*, 2018, p. 2.

45 Zie M. Desmond, 'Eviction and the Reproduction of Urban Poverty', *American Journal of Sociology* 2012, afl. 1, p. 88-133.

46 M. Planije & M. Tuynman, *Gezinnen in de maatschappelijke opvang*, Trimbosinstituut 2015, p. 12-13.

47 *Idem*, p. 15.

48 *Idem*, p. 12.

49 Zie I. Visser, *De executoriale verkoop van onroerende zaken door de hypotheekhouder*, Boom Juridische uitgevers 2013.



is dat jaarlijks ongeveer 7.500 gevallen van een gedwongen vertrek uit de koopwoning plaatsvinden na onderhandse verkoop of executieveiling.<sup>50</sup> Bij een executoriale verkoopprocedure is doorgaans geen rechter betrokken.<sup>51</sup>

Een andere reden voor het verlies van een (koop)woning is een bestuursrechtelijke sluiting van de woning. Een dergelijke sluiting kan bijvoorbeeld plaatsvinden als in de woning een hennepplantage is aangetroffen, of als in de woning drugs zijn verhandeld.<sup>52</sup> Het is onbekend hoe vaak precies burgemeesters een woning sluiten, maar onderzoeken laten wel zien dat het gaat om enkele honderden sluitingen per jaar.<sup>53</sup>

### 3.2 Huisuitzettingen in de huursector

Er is vrijwel niets bekend over het aantal huisuitzettingen in de private huursector en het aantal kinderen dat door deze huisuitzettingen wordt getroffen. De verhuurders in deze sector zijn – anders dan bijvoorbeeld woningcorporaties – niet of slechts losjes georganiseerd en houden niet bij hoe vaak een huisuitzetting plaatsvindt. De rechter speelt in deze sector echter een belangrijkere rol bij de controle van de rechtmatigheid van de huisuitzetting dan in de koopsector. Een verhuurder dient, als er sprake is van een huurovereenkomst van onbepaalde tijd en de huurder niet akkoord gaat met de beëindiging daarvan, voor de beëindiging van de huurovereenkomst en een bevel tot ontruiming naar de rechtbank te stappen. De rechtbank kan vervolgens bij de beoordeling van de vordering – op verzoek van de huurder – op basis van artikel 6:265 Burgerlijk Wetboek (BW) overgaan tot een belangenafweging en de belangen van betrokken kinderen meenemen in zijn overwegingen. Het is onbekend hoe vaak jaarlijks een ontruimingsvordering wordt ingediend bij de rechtbanken, laat staan hoe vaak een vonnis wordt gewezen waarin deze vordering wordt af- of toegewezen.

Zelfs al zouden de rechtbanken voortaan het aantal vorderingen en vonnissen registreren en publiceren, dan zou nog niet duidelijk zijn hoe vaak mensen hun private huurwoning gedwongen dienen te verlaten. Per 1 juli 2016 zijn door de inwerkingtreding van de Wet Doorstroming Huurmarkt de regels ten aanzien van de beëindiging van een huurovereenkomst in de private huursector namelijk aanzienlijk versoepeld. Anders dan voorheen lopen in deze sector tijdelijke huurovereenkomsten (met een looptijd van maximaal twee jaren) door verloop van tijd af. De private verhuurder hoeft voor de beëindiging van deze huurovereenkomst niet meer naar de rechtbank te stappen.<sup>54</sup> Hoewel de gang naar de rechter nog steeds noodzakelijk is als de huurder weigert de huurwoning te ontruimen, is het de bedoeling dat door deze versoepeling van de regels het veel eenvoudiger is voor een private verhuurder om de huurover-

50 M. Vols, 'Evictions in the Netherlands', in P. Kenna e.a. (red), *Loss of homes and evictions across Europe*, Edward Elgar 2018, p. 225-226.

51 Zie Visser 2013 (*supra* noot 49).

52 Zie M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013; L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net?', *International Journal of Drug Policy* 2018, p. 137-147.

53 Zie M. Vols, J.P. Hof, & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

54 Zie T. de Groot & S. Verhoeven, 'Wet Doorstroming huurmarkt', *WR Tijdschrift voor huurrecht*, 2017/176, p. 42-50.

eenkomst te beëindigen.<sup>55</sup> In veel gevallen van huisuitzetting zal de rechter niet meer betrokken zijn en zullen de belangen van kinderen die worden geraakt door de huisuitzetting geen eerste overweging vormen bij de besluitvorming. Bijna drie jaren na de versoepeling van de huurregels is het onbekend hoeveel van dergelijke tijdelijke huurcontracten zijn afgesloten en hoe vaak huurders tegen hun wil de huurwoning hebben moeten verlaten. Het is eveneens onbekend hoeveel kinderen door een dergelijke huisuitzetting zijn geraakt. Er zijn echter wel aanwijzingen dat de tijdelijke huurovereenkomsten in toenemende mate gebruikt worden in de huursector.<sup>56</sup>

Ten aanzien van het aantal huisuitzettingen in de sociale huursector zijn iets meer gegevens bekend. Jaarlijks publiceert de koepel van woningcorporaties – Aedes –, op basis van een enquête onder de woningcorporaties, een schatting van het aantal vonnissen waarin de rechtbank de huurder verplicht de huurwoning te ontruimen. Het blijkt dat het aantal vonnissen de afgelopen jaren is teruggelopen. Waar in 2003 nog 23.265 van deze vonnissen werden gewezen, betrof het in 2018 nog 12.000 vonnissen.<sup>57</sup> De beschikbare gegevens zeggen echter niets over het totaal aantal ontruimingsvorderingen, maar alleen iets over het aantal zaken waarin de woningcorporatie met succes naar de rechter is gestapt. Het totaal aantal rechtszaken over huisuitzettingen in de sociale huursector is dus onbekend.

Aedes publiceert tevens jaarlijks een schatting van het aantal ‘huisuitzettingen’, maar hanteert een beperkte definitie van dat begrip; daarvan is sprake als de verhuurder heeft besloten het ontruimingsvonnis te executeren en de huurwoning met behulp van een deurwaarder moest worden ontruimd. De beschikbare gegevens laten zien dat het aantal van deze huisuitzettingen de afgelopen jaren is afgenomen. In 2018 werden in de sociale huursector naar schatting 3.000 ontruimingsvonnissen geëxecuteerd.<sup>58</sup> Belangrijk is dat Aedes meldt dat huurders in een deel van de gevallen waarin een ontruimingsvonnis is gewezen de huurwoning zelf ontruimen en de komst van de deurwaarder niet afwachten. Het aantal keer dat een huurder zijn sociale huurwoning gedwongen moet verlaten ligt dus hoger dan het aantal door Aedes genoemde ‘huisuitzettingen’. Zoals in de *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen* wordt gezegd:

‘We weten wel dat veel gezinnen deze statistieken niet eens halen: als mensen zelf, met het zicht op een ontruiming, de sleutel inleveren, telt dit als “vrijwillig vertrek”. Wanneer zij zelf de huur opzeggen (...) zien wij dit al helemaal niet terug in de cijfers’.<sup>59</sup>

Aedes meldt ten aanzien van 2018 dat van de voornoemde 3.000 huisuitzettingen het in 12% gaat om huurders met kinderen.<sup>60</sup> Volgens de *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen* ligt het daadwerkelijke aantal echter fors hoger, omdat veel huisuitzettingen niet zichtbaar zijn in de statistieken. Het gerapporteerde aantal is ‘het topje van de ijsberg’.<sup>61</sup>

55 Zie *Kamerstukken II* 2015-2016, 34373, nr. 3, p. 12-20.

56 Zie [www.woonbond.nl/system/files\\_force/bijlages/woonbondspeerpunten%202017.pdf?download=1](http://www.woonbond.nl/system/files_force/bijlages/woonbondspeerpunten%202017.pdf?download=1), p. 17 & <https://bondprecairewoonvormen.nl/>.

57 Zie M. Vols & N. Minkjan, ‘Huurachterstand, huisuitzetting en rechterlijke besluitvorming’, *Recht der Werkelijkheid* 2016, afl. 2, p. 9-30; Aedes, *Corporatiemonitor Voorkomen Huisuitzettingen*, 2019, p. 1.

58 Aedes 2019 (*supra* noot 57), p. 1.

59 *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, Stichting Eropaf 2018, p. 14.

60 Aedes 2019 (*supra* noot 57), p. 2.

61 *Handreiking Voorkomen Huisuitzettingen*, Stichting Eropaf 2018, p. 14.

#### 4 Huisuitzettingen: een systematische jurisprudentieanalyse

Jaarlijks vinden duizenden huisuitzettingen in Nederland plaats. Veel van die huisuitzettingen zijn informeel van aard: bij huisuitzettingen in de koopsector en de private huursector zijn lang niet altijd rechters of overheidsinstanties betrokken. Het is niet bekend hoeveel huisuitzettingen plaatsvinden, laat staan hoeveel kinderen daardoor worden geraakt. Uit de cijfers van Aedes valt wel op te maken dat er jaarlijks zeker 12.000 ontruimingsvorderingen ten aanzien van huurwoningen aan de rechter worden voorgelegd. Het gaat dan om formele huisuitzettingen, waarbij de rechtbank in principe de kans heeft om in zijn vonnis te voldoen aan de verplichting om bij het nemen van zijn besluit het belang van een kind een eerste overweging te laten vormen (artikel 3 IVRK).

In deze paragraaf zullen de gepubliceerde vonnissen over huisuitzettingen worden geanalyseerd om de rol van het IVRK en kinderrechten en -belangen in de rechtspraak te achterhalen. Eerdere jurisprudentieanalyses verricht door een onderzoeksteam van De Graaf lieten zien dat artikel 3 IVRK '(...) een belangrijke rol' speelt in de Nederlandse rechtspraak.<sup>62</sup> Deze onderzoeken richten zich op jurisprudentie gepubliceerd tot 2014. In onderliggend artikel wordt een grotere hoeveelheid jurisprudentie geanalyseerd. Op de website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) is door het invoeren van een aantal zoektermen gezocht naar alle gepubliceerde uitspraken over het verlies van een woning waarin het IVRK een rol speelt.<sup>63</sup> In totaal zijn 46 uitspraken gevonden waarin een persoon een expliciet beroep doet op het IVRK met het doel om een huisuitzetting te voorkomen. Eerst worden de gevonden casus besproken die draaien om huisuitzettingen buiten de huursector. Daarna staan de uitspraken centraal die gaan over ontruimingsvorderingen in de huursector. Ten slotte wordt de representativiteit van de resultaten van de eerdere jurisprudentieanalyses besproken in het licht van het (grote) aantal verstekvonnissen dat wordt gewezen.

##### 4.1 Expliciet beroep op IVRK in niet-huurrechtelijke jurisprudentie

Een aantal van de zaken waarin een bewoner met een beroep op het IVRK een huisuitzetting probeert te voorkomen, gaat over woningen buiten de huursector.<sup>64</sup> Zo blijkt het IVRK een rol te spelen binnen het asielrecht en meer in het bijzonder bij ontruiming van woonruimte van asielzoekers. Het komt voor dat een asielzoeker weigert om uit de door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) verschaft woning te vertrekken en zich vervolgens met een beroep op het IVRK verweert als het COA de rechter vraagt om een ontruimingsbevel. In enkele van

62 De Graaf e.a. 2012 (*supra* noot 38), p. 11; Zie ook J.H. de Graaf, E. Polhuijs, N.N. Bahadur, N. van der Meij & L. Schäperkötter, *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in de Nederlandse rechtspraak. Deel II 1 september 2011-1 september 2014*, Amsterdam: CCRA 2015, p. 64 & 66-68.

63 De volgende zoektermen zijn steeds samen met de zoekterm 'ontruiming', 'huisuitzetting' of 'ontbinding' ingevoerd: IVRK, VRK, IRVK, Kinderrechtenverdrag, Kinderverdrag, (Internationaal) Verdrag inzake de Rechten van het Kind, (Internationaal) Verdrag voor de Rechten van het Kind, kinderrecht of kinderrechten. Op 18 oktober 2019 is voor het laatst gezocht op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) naar alle op die website gepubliceerde jurisprudentie.

64 In twee zaken wordt weliswaar een beroep gedaan op het IVRK, maar is dat beroep niet relevant omdat er geen belangen van kinderen door de huisuitzetting worden geraakt. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 16 maart 2016, ECLI:NL:RBMMNE:2016:1223, r.o.5.16; Rechtbank Rotterdam 28 november 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:9798, r.o. 5.7.

deze asielzaken gaat de rechter niet in op dat beroep, bijvoorbeeld omdat volgens de rechter het (desbetreffende artikel uit het) IVRK geen rechtstreekse werking heeft.<sup>65</sup> In andere gevallen gaat de rechter slechts summier in op het beroep, maar wijst de ontruimingsvordering toch toe.<sup>66</sup> In een beperkt aantal casus levert het beroep de asielzoeker iets op en geeft de rechter een langere ontruimingstermijn.<sup>67</sup>

Daarnaast gaat een aantal uitspraken over huisuitzetting vanwege een hypotheekachterstand.<sup>68</sup> In geen van deze zaken leidt een beroep op het IVRK tot het voorkomen van de huisuitzetting. Interessant is de uitspraak waarin de Rechtbank Amsterdam aangeeft dat artikel 3 IVRK weliswaar rechtstreekse werking heeft, maar 'geen horizontale werking'.<sup>69</sup> De bank is als hypotheeknemer (...) niet met enig gezag jegens eiseres bekleed en treft dan ook geen maatregel jegens eisers als bedoeld in het IVRK.<sup>70</sup> Volgens de rechtbank liggen de verantwoordelijkheden voor de huisvesting van de bewoners (...) niet in de eerste plaats bij SNS Bank' en (...) ook niet bij de rechter die dient te oordelen over een gevraagd verlot tot executie of over een verbod tot ontruiming.<sup>71</sup> Die verantwoordelijkheid ligt (...) eerstens en vooral bij gevoegde partij [de ouder van de kinderen: MV], die ervoor heeft gekozen juridische wegen te bewandelen die onbegaanbaar zijn gebleken, in plaats van te zorgen voor alternatieve huisvesting.<sup>72</sup>

In een tweetal zaken beroepen bewoners van een kraakpand zich op het IVRK. In de eerste casus komt de rechtbank niet toe aan dat beroep, omdat zij reeds op andere gronden de ontruiming verbiedt.<sup>73</sup> In de tweede casus is het beroep op artikel 24 IVRK (recht op gezondheid) tevergeefs. Volgens de rechter leent deze bepaling zich niet voor rechtstreekse toepassing. Bovendien stelt de rechter dat de ontruiming van het kraakpand zich niet primair richt op de drie kinderen die in het kraakpand leven. De verplichting om de kinderen van onderdak te zien rust volgens de rechter primair op de ouders van de kinderen.<sup>74</sup>

Ten slotte gaan nog twee zaken over een bestuursrechtelijke sluiting van een woning nadat aldaar drugs zijn aangetroffen. In beide casus beroepen de bewoners zich op het IVRK, omdat de sluiting van de woning ook kinderen treft. De Rechtbank Oost-Brabant overweegt dat de sluiting niet in strijd is met artikel 3 IVRK:

65 Rechtbank Zwolle 23 december 2002, ECLI:NL:RBZWO:2002:AF2558; Gerechtshof Arnhem 17 juni 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AH8832, r.o. 4.8; Rechtbank Zwolle-Lelystad 7 juni 2006, ECLI:NL:RBZLY:2006:AY8861, r.o. 4.5-4.6; Rechtbank Zutphen 29 april 2010, ECLI:NL:RBZUT:2010:BM2856, r.o. 2.2; Rechtbank Zwolle-Lelystad 3 mei 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BQ5114.

66 Rechtbank Maastricht 10 februari 2003, ECLI:NL:RBMAA:2003:AF5315, r.o. 3.4; Rechtbank Zutphen 18 februari 2010, ECLI:NL:RBZUT:2010:BL5725, r.o. 4.4; Rechtbank Noord-Holland 19 maart 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:2280, r.o. 4.7.

67 Rechtbank Zwolle 17 februari 2003, ECLI:NL:RBZWO:2003:AF48900, r.o. 2.8; Rechtbank Almelo 22 december 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BU9410, r.o. 3.4.

68 Rechtbank Noord-Nederland 7 januari 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BY8992, r.o. 4.3; Rechtbank Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, r.o. 4.6-4.7; Rechtbank Gelderland 5 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:78; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 21 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2329; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 10 oktober 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:8786, r.o. 4.12.

69 Rechtbank Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, r.o. 4.6.

70 Rechtbank Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, r.o. 4.6.

71 Rechtbank Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, r.o. 4.7.

72 Rechtbank Amsterdam 10 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY8619, r.o. 4.7.

73 Rechtbank 's-Gravenhage 22 maart 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP8942.

74 Rechtbank Zwolle-Lelystad 9 juni 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BR3569.

(...) omdat, nog afgezien van de vraag of de genoemde bepaling rechtstreekse werking heeft, er geen grond bestaat voor het oordeel dat verweerder [de burgemeester: MV] zich in het onderhavige geval onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de kinderen.<sup>75</sup>

De burgemeester heeft conform zijn eigen beleid de kinderen als onschuldige bewoners aangemerkt en vervangende woonruimte aangeboden. In de andere zaak oordeelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de sluiting niet in strijd is met het woonrecht neergelegd in artikel 16 IVRK. De burgemeester heeft de kinderen als onschuldige bewoners aangemerkt, en een 'aantal suggesties voor vervangende woonruimte' gedaan.<sup>76</sup> Er bestaat volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel 'dat de burgemeester zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de minderjarige kinderen.'<sup>77</sup>

#### 4.2 Expliciet beroep op IVRK in huurrechtelijke jurisprudentie

De meerderheid van de gevonden zaken waarin een bewoner een huisuitzetting met een beroep op het IVRK wil tegenhouden, betreffen zaken op het gebied van het huurrecht. In een klein aantal zaken gaat de rechter nauwelijks in op dat beroep.<sup>78</sup> Zo overweegt bijvoorbeeld het Gerechtshof Amsterdam dat de ontruiming de belangen van het kind van huurder niet raakt, omdat de huurder en het kind al geruime tijd geen hoofdverblijf hebben gehad in de woning.<sup>79</sup>

In een aanzienlijk aantal gevonden casus overweegt de rechter dat artikel 3 IVRK rechtstreeks werkt en dat de rechter op basis van die bepaling gehouden is bij de beoordeling van de ontruimingsvordering rekening te houden met de belangen die in de betreffende woning bij de huurder verblijven.<sup>80</sup> Deze belangen worden in sommige uitspraken als 'zwaarwegend en fundamenteel' aangemerkt.<sup>81</sup> Wel benadrukt bijvoorbeeld het Gerechtshof Den Haag dat dit niet betekent '(...) dat de betrokkenheid van kinderen automatisch leidt tot een blokkade' en dat de ontruimingsvordering per definitie moet worden afgewezen.<sup>82</sup>

In enkele gevallen is niet helemaal duidelijk of de rechter toetst of een woningcorporatie heeft voldaan aan eventuele verplichtingen voortvloeiend uit het IVRK, of dat de rechter zichzelf gebonden acht aan de eisen uit het IVRK bij de beoordeling van de ontruimingsvordering.<sup>83</sup>

75 Rechtbank Oost-Brabant 14 augustus 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:4458, r.o. 13.

76 ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562, r.o.5.1.

77 ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2562, r.o.5.1.

78 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 3 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2322.

79 Gerechtshof Amsterdam 27 oktober 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4412, r.o. 3.23. Zie bijvoorbeeld ook Rechtbank Amsterdam 22 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BZ5333, *NJF* 2013, 125, r.o. 4.5; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 juni 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2303, r.o. 6.9.

80 Zie bijvoorbeeld Rechtbank 's-Hertogenbosch 20 februari 2003, ECLI:NL:RBSHE:2003:AF4924, r.o. 5.2-5.3; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 september 2004, ECLI:NL:GHSHE:2004:AR7499, r.o. 4.14; Rechtbank Limburg 9 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5786, r.o. 4.12.4; Rechtbank Leeuwarden 29 juni 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BR0639, r.o. 7.1; Rechtbank Noord-Nederland 30 januari 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:473, r.o. 4.3; Rechtbank Midden-Nederland 3 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1923, r.o. 4.15.

81 Zie Gerechtshof 's-Gravenhage 11 maart 2005, ECLI:NL:GHSGR:2005:AT5461, r.o. 11; Gerechtshof Amsterdam 6 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4091, r.o. 3.11.

82 Gerechtshof 's-Gravenhage 16 augustus 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BR6656, r.o. 4.12; Zie ook Rechtbank Noord-Nederland 26 april 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ8814, r.o. 4.9.

83 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam 26 juli 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3089, r.o. 3.6.

De Rechtbank 's-Hertogenbosch neemt in 2003 bijvoorbeeld aan dat het IVRK verplichtingen oplegt aan een woningcorporatie, omdat het een particuliere instelling voor maatschappelijk welzijn is.<sup>84</sup> De rechtbank stelt dat het niet:

'(...) in de eerste plaats de taak van de voorzieningenrechter [is] om in kort geding de afweging te maken tussen enerzijds de gerechtvaardigde belangen van Woonpartners [de verhuurder, MV] en anderzijds het particuliere welzijnsbelang van de kinderen.'<sup>85</sup>

Andere rechters stellen juist hun eigen (toetsende) rol voorop. Zo wordt in uitspraken overwogen dat het IVRK een woningcorporatie niet verplicht na ontruiming van een woning alternatieve huisvesting aan kinderen te bieden als '(...) bij rechterlijk vonnis is overwogen dat zij en hun ouders aldaar zonder recht of titel verblijven.'<sup>86</sup> In enkele zaken merken rechters op dat in het geval een woningcorporatie:

'(...) tot ontruiming zou overgaan en daardoor – na niet geslaagde inspanningen van gedaagde om alternatieve opvang voor de kinderen te regelen – een acute noodtoestand voor de kinderen zou ontstaan, de belangen van de kinderen (tijdelijk) aan effectuering van de ontruiming in de weg zouden kunnen staan.'<sup>87</sup>

In verreweg de meeste bestudeerde zaken acht de rechter zichzelf bij de beoordeling van de ontruimingsvordering gebonden aan het IVRK en gaat hij vervolgens over tot een tamelijk minimale belangenafweging. Veelal erkent de rechter dat de huisuitzetting nadelige gevolgen heeft voor betrokken kinderen, maar dat deze belangen van onvoldoende gewicht zijn gelet op het belang van de verhuurder. Doorgaans wordt er summier – in één of twee regels – ingegaan op de belangen van de kinderen en is niet goed te achterhalen hoe de rechter de diverse belangen heeft afgewogen.<sup>88</sup> Veelal wordt in algemene zin genoemd dat de ouders zelf verantwoordelijk zijn om hulp in te roepen van hulpverlenende instanties, zoals de gemeente.<sup>89</sup> De rechter stelt dat het allereerst op de weg van de ouders of verzorgers ligt '(...) om zelf de nodige voorzieningen te treffen om die eventuele nadelige gevolgen voor de kinderen zoveel mogelijk te beperken (mede gelet op artikel 27 lid 2 IVRK).'<sup>90</sup> Het treffen van voorzieningen om dakloosheid te voorkomen is volgens de rechters in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de

84 Rechtbank 's-Hertogenbosch 20 februari 2003, ECLI:NL:RBSHE:2003:AF4924, r.o. 5.3.

85 Rechtbank 's-Hertogenbosch 20 februari 2003, ECLI:NL:RBSHE:2003:AF4924, r.o. 5.7.

86 Rechtbank Limburg 9 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5786, r.o. 4.12.4; Zie ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 december 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:5238, r.o. 3.10; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 december 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:5239, r.o. 3.10; Zie ook de Conclusie van AG Wiegman 11 april 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BC5722, r.o. 3.12. De Hoge Raad laat zich niet over deze kwestie uit, zie HR 11 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC5722.

87 Rechtbank Leeuwarden 29 juni 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BR0639, r.o. 7.2; Zie ook Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 september 2004, ECLI:NL:GHSHE:2004:AR7499, r.o. 4.14.

88 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Gravenhage 11 maart 2005, ECLI:NL:GHSGR:2005:AT5461, r.o. 11; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 3 november 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BK6176, r.o. 4.10; Rechtbank Noord-Nederland 12 februari 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:691, r.o. 6.5; Rechtbank Oost-Brabant 1 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4848, r.o. 4.7; Gerechtshof Amsterdam 6 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4091, r.o. 3.11.

89 Rechtbank Midden-Nederland 3 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1923, r.o. 4.16.

90 Idem.

hurende ouders/verzorgers.<sup>91</sup> De Rechtbank Overijssel stelt bijvoorbeeld dat '(...) de negatieve gevolgen die een ontruiming voor de kinderen zal hebben, (...) [gedaagde] uitsluitend zichzelf [kan] verwijten.'<sup>92</sup> Het woonbelang van de kinderen bestaat 'ongetwijfeld', maar is door de huurster 'zelf ten onrechte niet voorop' gesteld.<sup>93</sup> Het Gerechtshof Amsterdam bepaalt dat het wel in de rede ligt '(...) dat bij de tenuitvoerlegging van de ontruiming aan de belangen van de minderjarige kinderen bijzondere aandacht wordt besteed.'<sup>94</sup>

In een enkele zaak levert het beroep op het IVRK de kinderen wel iets op. Zo wordt soms vanwege de belangen van de kinderen een langere ontruimingstermijn gegeven dan gebruikelijk (bijvoorbeeld twee of drie maanden).<sup>95</sup> In een executiegeschil oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland dat zwaarwegende belangen van de bij de huisuitzetting betrokken kinderen meebrengen dat '(...) al het mogelijk[e] moet worden gedaan om de ontruiming van de woning te voorkomen.' De rechtbank schorst vervolgens de tenuitvoerlegging van het ontruimingsvonnis dat eerder was gewezen.<sup>96</sup> In een andere zaak wordt verboden om een ontruimingsvonnis te executeren totdat alternatieve woonruimte voor het betrokken kind beschikbaar is.<sup>97</sup> In een andere casus wijst de Rechtbank Noord-Nederland een ontruimingsvordering af, omdat de huisuitzetting tot een 'acute noodsituatie voor het kind' zou leiden. De dochter van huurder kampt met concentratieproblemen en een leerachterstand en is gebaat bij rust en stabiliteit. Zij heeft daarom een zwaarwegend belang bij de afwijzing van de ontruimingsvordering, aldus de rechtbank.<sup>98</sup>

#### 4.3 Kinderrechten en -belangen in overige (verstek)zaken

In niet alle ontruimingszaken die aan de rechter worden voorgelegd zal een huurder met kinderen een expliciet beroep op het IVRK doen. De huurder kan ook in algemene zin wijzen op de aanwezigheid van kinderen in de woning en de negatieve gevolgen van een huisuitzetting op die kinderen. Uit eerdere analyses van huurrechtelijke jurisprudentie blijkt dat huurders proberen om met een beroep op de belangen van kinderen de rechter te overtuigen om de ontruimingsvordering af te wijzen. Hoewel rechters wel ingaan op dit beroep, is de strategie van de huurder veelal tevergeefs en wijzen de rechter de ontruimingsvordering toch toe.<sup>99</sup>

91 Zie Gerechtshof 's-Hertogenbosch 28 september 2004, ECLI:NL:GHSHE:2004:AR7499, r.o. 4.14; Gerechtshof 's-Gravenhage 11 maart 2005, ECLI:NL:GHSGR:2005:AT5461, r.o. 11; Gerechtshof 's-Gravenhage 27 oktober 2006, ECLI:NL:GHSGR:2006:AZ4153, r.o. 5.8; Rechtbank Leeuwarden 29 juni 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BR0639, r.o. 7.2; Gerechtshof 's-Gravenhage 16 augustus 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BR6656, r.o. 4.12; Rechtbank Limburg 9 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5786, r.o. 4.12.4; Rechtbank Limburg 27 november 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:10132, r.o. 4.11; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 december 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:5239, r.o. 3.10; Gerechtshof 26 juli 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3089, r.o. 3.6.

92 Rechtbank Overijssel 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4591, r.o. 4.6.

93 Idem.

94 Gerechtshof Amsterdam 6 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4091, r.o. 3.11.

95 Gerechtshof 's-Gravenhage 27 oktober 2006, ECLI:NL:GHSGR:2006:AZ4153, r.o. 5.8; Rechtbank Oost-Brabant 1 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:4848, r.o. 4.7.

96 Rechtbank Noord-Nederland 30 januari 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:473, r.o. 4.10.

97 Rechtbank 's-Hertogenbosch 20 februari 2003, ECLI:NL:RBSHE:2003:AF4924, r.o. 6.

98 Rechtbank Noord-Nederland 26 april 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:BZ8814, r.o. 4.9-4.10.

99 Zie M. Vols, 'European law and evictions: property, proportionality and vulnerable people', *European Review of Private Law*, 2019, nr. 4, p. 719-752.

Daarnaast is het van belang om te benadrukken dat de uitspraken die op rechtspraak.nl worden gepubliceerd geen representatief beeld geven van alle zaken over huisuitzettingen die aan de rechtbank worden voorgelegd. Uit het publicatiebeleid van rechtspraak.nl vloeit namelijk voort dat vonnissen in verstekzaken niet of nauwelijks op rechtspraak.nl worden gepubliceerd.<sup>100</sup> Verstekzaken zullen daarom ondervertegenwoordigd zijn in op rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie en blijven daarmee veelal buiten het zicht in juridische onderzoeken.

Uit gegevens van het CBS blijkt dat in recente jaren de meerderheid (meer dan 80%) van de civiele dagvaardingszaken die bij de rechtbank sector kanton worden gevoerd eindigde in een verstekvonnis.<sup>101</sup> Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar deze verstekzaken.<sup>102</sup> Het is onbekend of dit percentage hoger of lager is bij huurrechtelijke ontruimingsprocedures, maar het kan worden verondersteld dat ook in huurrechtelijke jurisprudentie de meerderheid van de ontruimingsvorderingen resulteren in een verstekvonnis.

Een aanbeveling van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters maakt duidelijk wat de maatstaven zijn die kantonrechters hanteren in zaken omtrent huisuitzettingen die verband houden met huurachterstand. Volgens deze aanbeveling wordt een ontbindings- en/of ontruimingsvordering '(...) in beginsel toegewezen, indien vaststaat dat er sprake is van een huurachterstand ter grootte van drie maandtermijnen'.<sup>103</sup> De aanbeveling is dat de vordering dient te worden afgewezen, '(...) indien de huurachterstand niet gelijk is aan een bedrag van tenminste driemaal de maandhuur'.<sup>104</sup> Wel staat in de aanbeveling dat '(...) in procedures waarin door de huurder verweer wordt gevoerd, aanleiding kan bestaan aan de huurder een betalingstermijn toe te staan'.<sup>105</sup>

Uit deze aanbeveling vloeit voort dat een kantonrechter in verstekzaken waar er een huurachterstand van drie maanden is de ontbindings- en/of ontruimingsvordering in beginsel toewijst. Uit de aanbeveling vloeit niet voort dat de kantonrechter bijvoorbeeld ook informatie verlangt over de gevolgen die de huisuitzetting mogelijk voor kinderen heeft. Het is echter niet zo dat de rechter in verstekzaken geen ruimte heeft om alle omstandigheden van het geval en (kinder)belangen mee te wegen in zijn oordeel over de ontruimingsvordering. De Hoge Raad heeft in 2018 in antwoord op prejudiciële vragen bepaald dat dit de rechter wel vrij staat.<sup>106</sup> Wel stelt de cassatierechter dat deze rechterlijke beoordeling '(...) vanzelfsprekend (ook in verstekzaken) wel haar praktische begrenzing erin [vindt] dat de rechter slechts rekening kan houden met de voor hem kenbare feiten en omstandigheden'.<sup>107</sup>

100 Zie [www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx).

101 Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80737NED/table?dl=291B6>.

102 Een uitzondering betreft: X.E. Kramer, I. Tillema & M.L. Tuil, 'De verstekprocedure getoetst: een empirisch onderzoek naar de verstekprocedure in het licht van het KEI-programma', *TCR* 2014, afl. 1, p. 6.

103 Zie [www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Kanton/](http://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Kanton/).

104 Idem.

105 Idem.

106 Gerechtshof Amsterdam 6 november 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4091, r.o. 3.11.

107 Hoge Raad 28 september 2018, ECLI:NL:HR:2018:1810, r.o. 3.9.



## 5 Voldoet Nederland aan de eisen van het IVRK?

Er is voldoende bewijs voor de stelling dat in Nederland overheidsinstanties, woningcorporaties en hulpverleners hard werken aan het voorkomen van huisuitzettingen in het algemeen en dakloosheid van kinderen in het bijzonder. Zo blijkt uit onderzoek van het Trimbosinstituut dat in alle onderzochte centrumgemeenten hulpverleners standaard onderzoeken of er kinderen betrokken zijn in het geval van dreigende dakloosheid van personen.<sup>108</sup> Ook laat het onderzoek zien dat het in veel gemeenten beleid is dat dakloze gezinnen onder geen beding op straat komen te staan en dat altijd alternatieve huisvesting wordt gezocht.<sup>109</sup> Ook uit de jaarlijkse Corporatiemonitors blijkt dat woningcorporaties acties ondernemen om dakloosheid van (kinderen van) huurders te voorkomen.<sup>110</sup>

Ondanks deze goede bedoelingen en activiteiten, blijkt uit het bovenstaande onderzoek dat jaarlijks nog steeds duizenden mensen, waaronder kinderen, hun woning verliezen. De vraag is nu of de rechten van betrokken kinderen, zoals vastgelegd in het IVRK, voldoende door het Nederlandse recht beschermd worden. De regering heeft meerdere malen aangegeven dat dit het geval is. Zo stelt de regering tijdens de parlementaire behandeling van de Goedkeuringswet inzake het IVRK dat het Nederlandse recht in algemene zin '(...) voldoet aan de vereisten die het Verdrag inzake de Rechten van het kind stelt, mede ook reeds ingediende wetsvoorstellen in aanmerking genomen'.<sup>111</sup>

In 2014 ging de regering meer specifiek in op de vraag of het Nederlandse recht inzake huisuitzettingen in overeenstemming is met het IVRK. In antwoord op Kamervragen stelde de regering dat een huisuitzetting niet in strijd hoeft te zijn met het IVRK, '(...) mits wordt gezorgd voor passende alternatieve opvang dan wel huisvesting'.<sup>112</sup> Ook stelde zij dat het hierboven aangehaalde onderzoek van De Graaf en anderen aantoont '(...) dat rechters de laatste jaren vaker rekening houden in hun vonnis met de belangen en rechten van kinderen'.<sup>113</sup> De regering stelde dat een huisuitzetting alleen zal plaatsvinden

'(...) na een rechterlijke toets; dit heeft te maken met het bijzondere karakter van woonruimte. De rechter maakt een belangenafweging waarbij het gewicht van de tekortkoming wordt afgewogen tegen het woonbelang van de huurder. Dit waarborgt dat een huisuitzetting, zeker als er kinderen in het spel zijn, niet zonder meer plaats vindt. De bestaande maatregelen met betrekking tot huisuitzettingen bieden genoeg waarborgen voor huurders. Een verbod op huisuitzettingen voor bepaalde huishoudens acht het kabinet dan ook niet nodig'.<sup>114</sup>

Uit de hierboven gepresenteerde onderzoeksresultaten blijkt echter dat de Nederlandse regering enkele zaken over het hoofd ziet. Zo kan op basis van een analyse van gepubliceerde jurisprudentie (zoals bijvoorbeeld verricht door De Graaf e.a.) niet worden geconcludeerd dat rechters in kwantitatieve zin meer (of minder) aandacht besteden aan de rechten van kinderen in zaken

108 Planije & Tuynman 2015 (*supra* noot 46), p. 21.

109 Planije & Tuynman 2015 (*supra* noot 46), p. 19.

110 Aedes, *Corporatiemonitor Huisuitzettingen & Huurachterstanden*, 2018, p. 3; Aedes 2019 (*supra* noot 57), p. 3.

111 *Kamerstukken II* 1993-1994, 22855, nr. 6, p. 7.

112 *Kamerstukken II*, 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1593, p. 2.

113 *Kamerstukken II*, 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1593, p. 2.

114 *Kamerstukken II*, 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1593, p. 4.

over huisuitzettingen. We hebben hierboven immers geconstateerd dat niet alle jurisprudentie wordt gepubliceerd en dat de grote bulk van verstekzaken niet is onderzocht.<sup>115</sup> Bovendien gaat de regering in het antwoord alleen in op huisuitzettingen binnen de huursector en ziet daarmee over het hoofd dat in lang niet alle huisuitzettingen een rechter betrokken is en over zal gaan tot een belangenafweging. Met andere woorden, het regeringsantwoord op de vraag of het Nederlandse recht voldoet aan het IVRK is te kort door de bocht.

Voor een meer gedegen antwoord op de vraag of voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van kinderen bij de besluitvorming rondom huisuitzetting is het van belang om de verschillende typen huisuitzettingen te onderscheiden. Daarbij is het belangrijk om niet alleen te kijken 1) of belangen van kinderen bij de besluitvorming rondom de huisuitzetting een eerste overweging (kunnen) vormen, maar ook 2) op welke wijze de belangen van kinderen worden betrokken en of daarbij wordt voldaan aan de eisen die zijn geformuleerd in de *General Comments* van het Kinderrechtencomité. Bij de bespreking wordt onderscheid gemaakt tussen huisuitzettingen waar overheidsorganisaties in de besluitvorming rondom de huisuitzetting een beperkte rol van betekenis spelen en type huisuitzettingen waar de overheid een belangrijke rol speelt bij de besluitvorming die leidt tot het verlies van de woning.

### 5.1 Huisuitzettingen & beperkte rol overheid

In het geval van huisuitzettingen vanwege hypotheekachterstanden en bij ontruiming in zaken waar de huurder een tijdelijke huurovereenkomst heeft, speelt de overheid slechts een kleine rol in de besluitvorming. Het betreft doorgaans informele huisuitzettingen: bij beide type huisuitzettingen neemt een private partij (hypotheeknemer of private verhuurder) het initiatief in het proces dat uiteindelijk tot het verlies van de woning leidt en spelen rechters doorgaans geen rol van betekenis. De hypotheeknemer en private verhuurder zijn geen openbare of particuliere instelling voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instantie, bestuurlijke autoriteit of wetgevend lichaam en hoeven dus ook niet – conform artikel 3 IVRK – de belangen van kinderen een eerste overweging te laten vormen.

In het geval van huisuitzettingen vanwege een hypotheekachterstand, blijft de bemoeienis van de overheid beperkt tot de betrokkenheid van de notaris – die naast ondernemer ook ambtenaar is<sup>116</sup> – bij de eigendomsoverdracht van de woning. De Nederlandse wet schrijft echter niet voor dat de notaris de belangen van kinderen betreft bij het uitoefenen van zijn wettelijke taken.<sup>117</sup> Het is wel mogelijk dat de hypotheekgever aan de rechter vraagt om de huisuitzetting te verbieden en daarbij een beroep doet op het IVRK. De bovenstaande jurisprudentieanalyse laat zien dat dit voorkomt, maar het is onbekend of dit vaak gebeurt (zie paragraaf 4.1). In ieder geval voldoet de manier waarop de rechters in dit soort executiegeschillen omgaan met het beroep op het IVRK niet aan de eisen als gesteld in de *General Comments* van het Kinderrechtencomité. Zo is er in de gepubliceerde jurisprudentie geen sprake van een concrete

115 Vgl. *Kamerstukken II*, 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1593, p. 2.

116 Zie art. 2 & 3 van de Wet op het notarisambt.

117 Zie hieromtrent I. Visser, 'Het arrest Vaskrisia v. Slovenia en de gevolgen voor de Nederlandse veilingprocedure', *Fiscaal tijdschrift vermogen*, 2018, afl. 1, p. 18-20.

belangenafweging en wordt niet voldaan aan de uitgebreide eisen die worden gesteld aan de motivering van het besluit.<sup>118</sup>

Bij huisuitzettingen in geval van een tijdelijke huurovereenkomst is sinds de inwerkingtreding van de Wet doorstroming huurmarkt geen tussenkomst van de rechter (meer) vereist om de huurovereenkomst te beëindigen. Anders dan bij huurovereenkomsten van onbepaalde tijd is er dus geen overheidsbemoeienis bij het beëindigen van de titel van de bewoner om in de woning te verblijven. Wel is het mogelijk dat de ex-huurder weigert om na aflopen van de huurovereenkomst de woning te ontruimen en zo de verhuurder dwingt om een ontruimingstitel te verkrijgen van de rechter. De rechter zou dan wellicht met een beroep op artikel 3:13 lid 2 BW de belangen van de kinderen mee kunnen wegen in de beoordeling van de ontruimingsvordering, maar in de jurisprudentie is daarvan geen voorbeeld te vinden.

Beide typen huisuitzettingen blijven dus onder de radar, en de overheidsbemoeienis is nihil. Of en de wijze waarop kinderrechten in dit soort casus worden beschermd is onbekend. Het is daarom zeer de vraag of de Nederlandse wetgever als wetgevend lichaam bij het aannemen van bijvoorbeeld de Wet doorstroming huurmarkt voldaan heeft aan de eis van artikel 3 IVRK. Bij het opstellen van wetgeving moeten volgens het IVRK namelijk de belangen van het kind ook een eerste overweging vormen.

## 5.2 Huisuitzettingen & grote rol overheid

In het geval van een bestuursrechtelijke sluiting en een huisuitzetting van een huurder met een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd is de bemoeienis van de overheid bij de besluitvorming die resulteert in het verlies van de woning betrekkelijk groot. Bij beide typen huisuitzettingen is het altijd een bestuurlijke autoriteit of een rechterlijke instantie die besluit dat de bewoner zijn woning dient te verlaten. Zij moeten voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3 IVRK en de andere bepalingen uit het IVRK.

Bij bestuursrechtelijke sluitingen maakt de Nederlandse wet dit ook mogelijk; volgens artikel 3:4 van de Algemene Wet bestuursrecht dient de burgemeester de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen. Lid 2 van het artikel bepaalt bovendien dat voor de belanghebbende nadelige gevolgen van de sluiting niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met de sluiting te dienen doelen. Het is echter onbekend of in de praktijk belangen van kinderen ook daadwerkelijk een eerste overweging vormen bij het nemen van een sluitingsbesluit waardoor kinderen geraakt worden. Er zijn aanwijzingen dat dit niet het geval is. Zo is tijdens de parlementaire behandeling van de sluitingsbevoegdheden geen aandacht besteed aan kinderrechten of het IVRK.<sup>119</sup> In een debat in de Eerste Kamer vroeg de GroenLinks-fractie wel expliciet naar de verenigbaarheid van de toepassing van de sluitingsbevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet met artikel 3 IVRK, maar de Minister van Justitie en Veiligheid beantwoordde deze vraag niet.<sup>120</sup> Ook in door overheid gepubliceerde handreikingen over de sluitingsbevoegdheden

118 Zie Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 14 (2013), paragraaf V onder B(f).

119 Zie M. Vols 2013 (*supra* noot 52), p. 80-82.

120 Zie *Kamerstukken I*, 2018–2019, 34 763, B; *Handelingen I*, 4 december 2018, p. 10-7-9; *Handelingen I*, 4 december 2018, p. 10-9-4.

is geen bijzondere aandacht besteed aan de bijzondere positie van kinderbelangen en -rechten.<sup>121</sup> Er zullen in de praktijk vast en zeker burgemeesters zijn waarvoor bij het nemen van een besluit tot het sluiten van een woning de belangen van kinderen een eerste overweging vormen, maar zelfs dan blijft het de vraag of de motivering van die sluitingsbesluiten voldoet aan de strenge motiveringseisen die zijn gesteld in de *General Comments* van het Kinderrechtencomité.

De belangen van kinderen en het IVRK kunnen in de bezwaar- en beroepsprocedure een rol spelen. De onderzochte jurisprudentie laat twee voorbeelden zien van casus waarin de rechter ingaat op een beroep op het IVRK (zie paragraaf 4.1). Het is echter evident dat de wijze waarop in die zaken wordt omgegaan met de eisen die voortvloeien uit het IVRK en de *General Comments* juridisch niet de juiste is.<sup>122</sup> Zo worden de belangen van de kinderen slechts kort besproken in de uitspraken en niet conform de voorgeschreven wijze. De rechters achten het voldoende dat burgemeesters de kinderen als 'onschuldige bewoners' aanwijzen en alternatieve woonruimte aanbieden. Hoewel deze handelswijze natuurlijk in het licht van kinderrechten te prijzen valt, vloeien uit het IVRK nog andere (motiverings)eisen voort dan alleen het vaststellen van schuld en het aanbieden van alternatieve woonruimte.

Bij het beëindigen van huurovereenkomsten van onbepaalde tijd speelt de rechter gezien artikel 7:231 BW een belangrijke rol. Bij het ontbinden van de huurovereenkomst moet de rechter alle omstandigheden van het geval betrekken. De Nederlandse wet laat dus toe dat rechters de belangen van kinderen bij het nemen van het besluit kunnen betrekken. Cijfers van Aedes laten zien dat rechters per jaar meer dan 12.000 keer moeten besluiten of een huurder de huurwoning moet verlaten. Het merendeel van deze zaken is een verstekzaak. Hoewel de rechter blijkens recente jurisprudentie van de Hoge Raad ook in deze zaken ambtshalve de mogelijkheid heeft om de belangen van kinderen te betrekken bij de beoordeling van de vordering, zal hij dat doorgaans wegens gebrek aan kennis niet (kunnen) doen.<sup>123</sup> Uit de in de praktijk gevolgde aanbeveling van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters vloeit alleen voort dat rechters informatie vereisen over het aantal maanden huurachterstand. De verhuurder is niet verplicht om informatie te verschaffen over de (eventuele) aanwezigheid van kinderen in het gehuurde.

Kinderrechten, -belangen en het IVRK spelen wel een rol in zaken waarin de huurder zich verweert. De regering wees daar – zoals wij hierboven zagen – ook op in de beantwoording van de Kamervragen. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters zich doorgaans gebonden achten aan het IVRK en de belangen van kinderen als zwaarwegend en fundamenteel aanmerken. Slechts in enkele gevallen leidt een beroep op het IVRK tot afwijzing van de vordering van de verhuurder. In de meeste onderzochte casus blijkt dat echter niet het geval te zijn. De rechters wijzen in een substantieel aantal zaken de ontruimingsvordering toe, onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid van de ouders/verzorgers van het kind wiens belang wordt geraakt door de huisuitzetting (zie paragraaf 4.2). Hoewel het IVRK zelf ook spreekt over de verantwoordelijkheid van de ouders (bijvoorbeeld in artikel 27 lid 2 IVRK), voldoet het op deze wijze afwegen van de belangen niet aan de eisen van het IVRK. De belangenafweging en motivering van het besluit voldoet in geen van de onderzochte uitspraken aan de (motiverings)eisen die worden gesteld door het Kinderrechtencomité in *General Comment No. 14*.

121 Ziebijv.: [www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/publicaties/handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.pdf](http://www.hetccv-woonoverlast.nl/doc/publicaties/handreiking-aanpak-woonoverlast-en-verloedering.pdf).

122 Zie de jurisprudentie genoemd in de voetnoten 76-78.

123 Zie Hoge Raad 28 september 2018, ECLI:NL:2018:1810.

### 5.3 Gebrek aan informatie over huisuitzettingen & rapportageverplichtingen

De bovenstaande analyse toont aan dat de Nederlandse omgang met huisuitzettingen op meerdere vlakken op gespannen voet staat met de eisen voortvloeiend uit het IVRK. De analyse toont bovenal aan dat de beschikbare kennis over het jaarlijks aantal huisuitzettingen en in welke mate kinderen daardoor worden getroffen zeer beperkt is. We weten niet hoeveel mensen per jaar hun woning gedwongen moeten verlaten. We weten niets over het aantal zaken in de private huursector en nauwelijks iets over het aantal huisuitzettingen in de koopsector. We weten niet hoeveel rechtszaken over huurrechtelijke huisuitzettingen een verstekzaak betreft. En bovenal, weten we niet hoeveel kinderen zijn betrokken bij en worden geraakt door (procedures rondom) huisuitzettingen.

Dit gebrek aan beschikbare informatie staat op zichzelf op gespannen voet met het internationale recht. Zo vereist artikel 44 IVRK dat Nederland aan het Kinderrechtencomité verslag uitbrengt over de door Nederland genomen maatregelen die uitvoering geven aan de in het IVRK erkende rechten, alsmede over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van het genot van die rechten. In de vierde rapportage (2014) wordt alleen in algemene zin gesproken over het terugbrengen van jeugddakloosheid en worden huisuitzettingen en de rol van het IVRK daarbij niet besproken.<sup>124</sup> Het is onbekend of in de gecombineerde vijfde en zes rapportage (2019/2020) de bescherming tegen huisuitzettingen wel aan bod komt, omdat deze nog niet gepubliceerd is. Het College voor de Rechten van de Mens vraagt in een rapport gericht aan het Kinderrechtencomité wel aandacht voor het voorkomen van dakloosheid, maar gaat ook niet expliciet in op de bescherming tegen huisuitzettingen.<sup>125</sup>

Ook uit artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) vloeit voort dat Nederland moet rapporteren over huisuitzettingen aan het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Verenigde Naties (CESCR).<sup>126</sup> Het CESCR vereist onder meer informatie over '(...) the number of persons evicted within the last five years and the numbers of persons currently lacking legal protection against arbitrary eviction or any other kind of eviction'.<sup>127</sup> In de laatste rapportage van de Nederlandse regering aan het CESCR (2016) is niet voldaan aan deze eis. In reactie op de rapportage van de regering spreekt de CESCR wel zijn zorg uit over het toegenomen aantal daklozen in Nederland. Het Comité spoort Nederland aan om de 'root causes' van dakloosheid te onderzoeken en om maatregelen te treffen, '(...) including securing affordable social housing, in particular for those marginalized and disadvantaged'.<sup>128</sup>

124 Zie voor de rapportages: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NLD&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=NLD&Lang=EN)

125 Zie <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/38785>.

126 UN CESCR, 'General Comment No. 7: Article 11 (1) (The right to adequate housing: Forced Evictions)' (20 May 1997) UN Doc E/1998/2, paragraaf 21.

127 UN CESCR, 'General Comment No. 7: Article 11 (1) (The right to adequate housing: Forced Evictions)' (20 May 1997) UN Doc E/1998/2, paragraaf 18.

128 UN CESCR, 'Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands' (6 July 2017), E/C.12/NLD/CO/6, p. 7.

## 6 Conclusie

Per jaar verliezen duizenden volwassen en kinderen hun woning. De Nederlandse Kinderombudsman en internationaal onderzoek hebben overtuigend aangetoond dat (de dreiging) van huisuitzetting een negatieve invloed heeft op het leven van kinderen. Het is daarom niet verwonderlijk dat er grote maatschappelijk steun bestaat voor het terugdringen van het aantal huisuitzettingen waarbij kinderen betrokken zijn. Zo stelt de Sociaal Economische Raad in 2017 dat huisuitzettingen '(...) dramatische gevolgen hebben voor kinderen (...) en dat zij (...) te allen tijde voorkomen moeten worden.'<sup>129</sup> De Tweede Kamer nam in december 2018 nog een motie van Kamerlid Peters (CDA) aan, waarin wordt betoogd dat '(...) uithuisplaatsing van gezinnen moet worden voorkomen (...) en dat (...) iedere uithuiszetting er een te veel is (...)'.<sup>130</sup> De motie verzoekt de regering om samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de woningcorporaties een actieplan op te stellen om 'uithuiszettingen wegens schulden' te voorkomen.<sup>131</sup>

Bij het uitwerken van dit actieplan zou het goed zijn om ook de Nederlandse omgang met huisuitzettingen in overeenstemming te brengen met het IVRK. De bovenstaande analyse heeft namelijk laten zien dat de Nederlandse praktijk op diverse vlakken een schending dan wel in ieder geval spanning oplevert met de eisen die voortvloeien uit het IVRK. Om deze schendingen en spanningen weg te nemen, kunnen diverse acties in voornoemd actieplan worden opgenomen.

Ten eerste zou de Nederlandse overheid, om te voldoen aan de rapportageverplichtingen voortvloeiend uit IVRK en IVESCR, meer informatie moeten verzamelen en publiceren om het aantal mensen en in het bijzonder kinderen die worden geraakt door een huisuitzetting inzichtelijk te krijgen. Het is dan van belang om breder te kijken dan alleen het aantal huisuitzettingen in de sociale huursector.

Ten tweede zou door de wetgever een fundamentele discussie gevoerd moeten worden over de noodzakelijke en wenselijke bescherming door de overheid van kinderen die te maken hebben met huisuitzettingen vanwege hypotheekachterstand of de beëindiging van een tijdelijke huurovereenkomst. De belangen van deze kinderen lijken over het hoofd te worden gezien: overheidsbemoeienis en -bescherming is daar naar huidig recht nu nagenoeg afwezig en dat is in het licht van het IVRK ongewenst.

Ten derde zou de regering een circulaire aan burgemeesters kunnen sturen, waarin op de eisen voortvloeiend uit het IVRK wordt gewezen. Zo zullen burgemeesters in sluitingsbesluiten hopelijk voldoen aan de (motiverings)eisen uit het IVRK en de *General Comments* van het Kinderrechtencomité en de belangen van kinderen nadrukkelijk een eerste overweging laten vormen bij het besluit om een woning al dan niet te sluiten. Bovendien kunnen bestuursrechters zo ook (beter) toetsen of het sluitingsbesluit voldoet aan de eisen van het IVRK. De rol die het verdrag speelt bij de besluitvorming van burgemeesters zou ook meegenomen moeten worden in het door de regering in 2018 toegezegde onderzoek naar de toepassing van de sluitingsbevoegdheid uit de Opiumwet.<sup>132</sup>

Ten slotte dienen rechters bij de beoordeling van huurrechtelijke ontbindings- en ontruimingsvorderingen meer aandacht te besteden aan de belangen van kinderen die worden geraakt door

129 SER, *Opgroeien zonder armoede*, Den Haag 2017, p. 111.

130 *Kamerstukken II* 2018-2019, 35000 XV, nr. 53.

131 *Kamerstukken II* 2018-2019, 35000 XV, nr. 53.

132 Zie *Handelingen I*, 4 december 2018, p. 10-9-4.

de huisuitzetting. De (motiverings)eisen die het Kinderrechtencomité in de *General Comments* heeft neergelegd, dienen daarbij leidend te zijn. Aan deze eisen moet ook worden voldaan in de vele duizenden verstekzaken. Het zou daarom een goede stap zijn als de aanbeveling van het Landelijk Overleg van Kantonsectorvoorzitters aangaande ontbindings- en ontruimingsvorderingen wordt aangepast en voortaan ook vereist dat verhuurders de kantonrechter informeren over de aanwezigheid van kinderen in de desbetreffende huurwoning. Zo kan de rechter ook in verstekzaken aan de eis van artikel 3 IVRK voldoen en de belangen van kinderen een eerste overweging laten vormen.