
Bureau straatjurist

Jaarverslag 2019



Bureau straatjurist
Kleine Wittenburgerstraat 201
1018 LT Amsterdam
M 06 10633431
E info@straatjurist.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1 Werkwijze en cijfers.....	5
Samenstelling.....	6
Hoofdstuk 2 Signalen.....	7
Wachttijden-en-wachtlijsten.....	7
Kostendelersnorm.....	7
Winteropvang.....	8
Criteria Opvang.....	9
Meerderjarige kinderen in de opvang.....	11
Toegang tot recht.....	12
Beschikking en uitkering.....	12
Procedurale rechtvaardigheid.....	12
Buitenslaapboetes.....	13
Briefadres.....	14
Warme overdracht.....	16
Hoofdstuk 3 Conclusie en aanbevelingen.....	17

Inleiding

Volgens het CBS is het aantal daklozen in Nederland tussen 2009 en 2018 verdubbeld tot 39.300.¹ Steeds vaker staan ook gemeenten met lege handen bij een acuut huisvestingsprobleem. Dakloosheid is een landelijk probleem dat actie van het Rijk vraagt.² Tegelijkertijd moeten gemeenten alles op alles zetten om iedereen de juiste opvang en begeleiding te bieden. Amsterdam heeft al geruime tijd te maken met een groeiende vraag naar opvang in de stad door verschillende groepen dak- en thuislozen. Er is een Taskforce Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen benoemd die het gehele probleem in kaart brengt en maatregelen neemt om knelpunten in de keten weg te nemen³. Bureau Straatjurist heeft hierbij ook input gegeven en zal dit blijven doen.

Bureau Straatjurist ziet een enorme stijging van het aantal hulpvragen. Waren het in 2015 tot en met 2018 ruim 500 unieke hulpvragers per jaar, afgelopen jaar waren dit er maar liefst 848. Opvallend onder de hulpvragers is de sterke toename van het aantal economische daklozen. In deze zaken is er primair geen zorgproblematiek, het is een huisvestingsprobleem. Ook signaleert Bureau Straatjurist dat daklozen met een zorgvraag steeds langer op straat moeten overleven. Het kan ruim twee jaar duren voordat zij terecht kunnen in een beschermde woonvoorziening.

De woningmarkt zit op slot, niet alleen in Amsterdam, maar in heel Nederland.⁴ De opvang zit vol en begeleiding is buiten bereik. Zelfs voor de noodopvang zijn wachtlijsten. Hulpverlenende instellingen zijn overbelast en kunnen de vraag niet meer aan. Cliënten worden snel doorverwezen, omdat organisaties zelf te druk zijn om de cliënt te ondersteunen. Het lijkt een trend om 'opnamestops' voor cliënten in te lassen. Daklozen staan letterlijk met lege handen op straat en niemand die zich over hen ontfermt. Dak- en thuislozen met een zorgvraag raken van de regen in de drup. Problematiek verergert doordat zij niet tijdig geholpen worden. Opvallend is het aantal hulpverleners dat afgelopen jaar contact heeft gezocht met Bureau Straatjurist. Door de steeds ingewikkelder wordende problematiek van de dak- en thuislozen lopen hulpverleners vast.

Het is een vicieuze cirkel: de opvang zit vol, problematiek van dak- en thuislozen verergert, ondersteuningsvraag wordt ingewikkelder, per cliënt is een hulpverlener meer tijd kwijt en instellingen kunnen nog minder cliënten aannemen. Duidelijk is dat er iets moet veranderen in Amsterdam. Bureau Straatjurist blijft dit ook aangeven in de jaarverslagen. De problemen blijven hardnekkig en er is nog te weinig verandering. Ook de gemeenteraad signaleert dit. Het laatste half jaar van 2019 is er veel aandacht in de politiek geweest voor de doelgroep. Er zijn een aantal positieve ontwikkelingen in het vooruitzicht, zoals het stoppen met beboeten van dak- en thuislozen

¹ Maatschappelijke opvang: feiten en cijfers. (2019). Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/kennis/maatschappelijke-opvang/maatschappelijke-opvang-feiten-en-cijfers>

² <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/oproep-alle-ombudsmannen-aan-minister-president-rutte-er-is-nu-actie-nodig-van-rijk-in>

³ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/wethouder/simone-kukenheim/persberichten/amsterdam-breidt-dak-thuislozenopvang/>

⁴ Radar Extra, de woningnood ramp, 09-12-12

die op straat slapen. Met die positieve ontwikkeling is de grote problematiek rondom dak- en thuislozen in Amsterdam natuurlijk nog niet opgelost. Bureau Straatjurist beveelt dan ook onder andere aan: intensievere begeleiding voor cliënten die op de wachtlijst staan voor maatschappelijke opvang, gerichtere warme overdracht tussen gemeenten en het aanpassen van de kostendelersnorm.

In dit jaarverslag staan in hoofdstuk 1 de werkzaamheden en cijfers beschreven. In hoofdstuk 2 worden de signalen en ontwikkelingen uiteengezet en in hoofdstuk 3 de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 Werkwijze en cijfers

Bureau Straatjurist komt op voor de belangen van Amsterdamse dak- en thuislozen die tussen wal en schip vallen. Het bureau is op 1 oktober 2011 ontstaan op initiatief van de Protestantse Diaconie Amsterdam, stichting JES (Je Eigen Stek), De Regenboog Groep, HVO-Querido en stichting Belangenbehartiging Amsterdamse dak- en thuislozen (BADT). Sinds 2014 wordt Bureau Straatjurist verder gedragen door stichting BADT, mogelijk gemaakt door een subsidie van de gemeente Amsterdam.

In een sociale rechtsstaat hebben burgers die in een kwetsbare positie verkeren recht op een sociaal vangnet, zoals bijstand en onderdak. Ondanks een stevige hulpverleningsstructuur vallen er in Amsterdam voortdurend mensen tussen wal en schip. Zij hebben niet het vermogen om in de complexe juridisch-bureaucratische werkelijkheid staande te blijven, verliezen huis en haard en kampen met een urgent probleem dat nogal eens sociaal-juridisch van aard is. Vaak hangen deze problemen samen met beperkende maatregelen, zoals aanscherping van voorwaarden, het opwerpen van drempels en strengere sancties.⁵

Bureau Straatjurist staat voor de sociaal-juridische ondersteuning van dak- en thuislozen in Amsterdam die tussen wal en schip vallen. Hierbij vallen de volgende functies te onderscheiden:

- Juridisch advies, belangenbehartiging individueel en individuele begeleiding richting instanties/dienstverlening/advocatuur.
In 2019 heeft bureau straatjurist 848 unieke hulpvragers bijgestaan
- Vraagbaak, inloop, informatieverstrekking
In 2019 heeft bureau Straatjurist tweewekelijks spreekuur gehouden bij het stoelenproject.
Bureau Straatjurist heeft ook in 2019 verschillende presentaties gegeven om dakloze mensen te informeren over hun rechten en signalen naar buiten toe te brengen. Onder andere is er gesproken tijdens “We make the City⁶” en op Bevrijdingsdag in het koffiehuis.
De website van Bureau Straatjurist wordt up-to date gehouden met informatie over rechten en plichten van de doelgroep. Zowel hulpverleners als daklozen kijken geregeld op de website. In 2019 is de website gemiddeld 65 keer per dag bekeken. Dit jaar werden de inhoudelijke pagina’s over het briefadres, boetes en opvang het meest bekeken.
- Belangenbehartiging collectief en overleg en trend-signalering richting officiële instanties en de lokale overheid.
Bureau Straatjurist besteedt aandacht aan het bewerkstelligen van structurele oplossingen bij problemen waar dak- en thuislozen veelvuldig tegenaan lopen. Afgelopen jaar is Bureau Straatjurist in gesprek gegaan met verschillende

⁵ Onderzoeksprogramma o.l.v. G. Vonk, De toekomst van de universele verzorgingsstaat: tussen de sociale bijstand en een gegarandeerd minimuminkomen (langlopend), UWV Gak.

⁶ <https://dezwijger.nl/programma/de-oogst>

raadsleden om de daklozenproblematiek aan te kaarten. Ook heeft Bureau Straatjurist een bijeenkomst georganiseerd met advocaten, belangenbehartigers, de ombudsman en raadsleden om gezamenlijk de knelpunten te bespreken in het licht van het recht. Bureau Straatjurist is onderdeel van een werkgroep bij de gemeente m.b.t. het briefadressenbeleid. Ook zoekt Bureau Straatjurist de publiciteit op. Samen met de bijstandsbond is Bureau Straatjurist in gesprek geweest met het NRC⁷, heeft een interview gedaan voor het magazine Zien⁸ en voor de Volkskrant⁹.

- Samenwerking

Bureau Straatjurist onderhoudt contacten met organisaties als de Regenbooggroep, HVO-Querido, het Leger des Heils, de diverse gemeentelijke instellingen, MaDi, MEE, het College voor de Rechten van de Mens, de Ombudsman metropool Amsterdam, de Kinderombudsman metropool Amsterdam en met gespecialiseerde advocaten. In 2019 is de samenwerking tussen Bureau Straatjurist, MDHG en DVB geformaliseerd. Er wordt nu samengewerkt onder de noemer “**straatalliantie**” en er vindt twee wekelijks overleg plaats en ook naar buiten toe wordt er vaker opgetreden onder de naam straatalliantie. MDHG en Bureau Straatjurist werken nu met eenzelfde registratiesysteem, wat overdracht en monitoring van cliënten vergemakkelijkt en versnelt.

Samenstelling

In 2019 waren Tessa Stout en Willemijn de Nooijer werkzaam als straatjurist en Tedo Kiel als coördinator. Dit jaar is er een nieuwe vrijwilliger aangenomen, mevrouw van Dijen. Daarnaast wordt er gewerkt aan de inzet van ervaringsdeskundigen.

Jan de Vries is in 2019 aangesloten als lid van het bestuur. Het bestuur bestaat uit Jochem Westert (voorzitter), Rien Boterman (penningmeester), Arend Driessen (Secretaris), Maureen van der Pligt (lid) en Jan de Vries (lid).

Eind 2019 is Bureau Straatjurist naar een nieuwe locatie verhuisd. Bureau Straatjurist is nu gehuisvest in de Witte Boei, Kleine Wittenburgerstraat 201, 1018 LT in Amsterdam.

⁷ Een lekker matras, een warme douche en een bord zuurkool. (2019). Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/05/een-lekker-matras-een-warme-douche-en-een-bord-zuurkool-a3982758>

⁸ <https://www.thdv.nl/over-thdv/magazine-zien>

⁹ Al jaren in een tentje in het bos: ghb verslaafden zijn ‘te gevaarlijk’ voor de nachtopvang. 19-09-19, Volkskrant.

Hoofdstuk 2 Signalen en ontwikkelingen

Bureau Straatjurist merkt dat regels niet altijd goed worden gehanteerd. Zowel bij de gemeente als bij hulpverlenende organisaties. Vragen van daklozen blijven nog te vaak onbeantwoord, cliënten lopen vast en krijgen niet waar zij recht op hebben. Ondanks dat de gemeente verschillende vormen van maatwerk kent, worden maar weinig daklozen hierop gewezen. Ook blijken voorzieningen niet altijd toereikend voor de dak- en thuislozen problematiek. Opvallend in 2019 is de stijging van het aantal economische daklozen. Vanwege de krappe woningmarkt belanden er meer mensen op straat na bijvoorbeeld een scheiding. De daklozenproblematiek is niet altijd meer een zorgprobleem, maar soms ook alleen een huisvestingsprobleem.

In 2019 liggen de meeste vragen op het gebied van inkomen, briefadres en onderdak. De meest opvallende, concrete en belangrijke signalen en ontwikkelingen van 2019 op dit gebied worden in dit hoofdstuk uiteengezet.

Wachttijden en wachtlijsten

De opvang zit vol. Zowel de uitstroom, doorstroom als de instroom zitten vast. Meld je je aan voor opvang, dan kan het maanden duren voordat je een intake/screening krijgt. Heb je de screening eindelijk gehad en is er beoordeeld dat je niet-zelfredzaam bent en dus in aanmerking komt voor maatschappelijke opvang? Dan kom je op een wachtlijst te staan voor de maatschappelijke opvang. Vervolgens kan het wel tot 2,5 jaar duren voordat je aan de beurt bent voor een woning.

In de tijd dat je wacht voor een plek in de maatschappelijke opvang wordt er een trajecthouder toegewezen die ondersteuning biedt. De aanvrager is immers kwetsbaar en er is beoordeeld dat er begeleiding noodzakelijk is. In de praktijk duurt het 3 tot 6 maanden voordat iemand, na de beoordeling, een trajecthouder toegewezen krijgt. De trajecthouders zitten tot over het oren in het werk. Zij kunnen cliënten 3 à 4 uur per maand zien om ze te ondersteunen bij hun hulpvragen. Dit is voor deze kwetsbare doelgroep niet toereikend. Bureau Straatjurist ziet dat men in deze periode verder afglijdt of verdwijnt van de radar. Ernstige gevolgen liggen op de loer.

Aanbevelingen voor de gemeente:

- *Zorg, op korte termijn, voor meer en meer continue zorg voor mensen die beoordeeld worden als niet-zelfredzaam en langere tijd moeten wachten voor een plek in de Maatschappelijke Opvang.*
- *Zorg, op langere termijn, voor een betere doorstroom in de Maatschappelijke Opvang;*

Kostendelersnorm

In de verzamelbrief¹⁰ die aan gemeenten is geschreven door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid staat dat bij de invoering van de kostendelersnorm er expliciet voor is gezorgd dat mensen niet onder de armoedegrens vallen, maar dat er een individuele situatie kan zijn waarin het wenselijk is om individueel maatwerk te verlenen. Het college dient op basis van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de

¹⁰ De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015). *Verzamelbrief gemeenten 2015 - 2*. p.24 Kostendelersnorm

omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de rechthebbende belanghebbende, uiteraard met in achtname van voorliggende voorzieningen.

Voor het vaststellen van de hoogte van de bijstandsnorm moet de woonsituatie worden bepaald. Hierbij speelt onder andere de duur van het verblijf een rol: is er sprake van tijdelijk of van duurzaam verblijf in de woning? Om dit te kunnen beoordelen dient de uitvoering te kijken naar de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Als er sprake is van tijdelijk verblijf, hoeft dit geen gevolgen te hebben voor de naar het oordeel van de uitvoering bestaande leefsituatie en daarmee mogelijk de vaststelling van de uitkeringshoogte.

Dit kan betekenen dat de persoon die tijdelijk bij een bijstandsgerechtigde inwoont, niet mee hoeft te tellen voor de kostendelersnorm. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in crisissituatie en daklozen. Het is aan de uitvoering om op basis van concrete feiten en omstandigheden van het individuele geval vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf.

Bureau Straatjurist heeft meerdere situaties gehad waarin het toetsen en toepassen van de kostendelersnorm niet correct werd uitgevoerd. Deze signalering is recentelijk besproken met wethouder Kukenheim. De mogelijkheden worden momenteel onderzocht om gericht maatwerk te bieden in situaties van dakloosheid en de kostendelersnorm. Op die manier kunnen schrijnende situaties mogelijk voorkomen worden. Bovendien kan een gerichtere aanpak zorgen voor meer (tijdelijke) huisvesting van dak- en thuisloze mensen en voorkomen dat mensen dakloos raken.¹¹

Voorbeeld:

Meneer X is in mei 2018 uit huis gezet naar aanleiding van echtelijke conflicten. Hij mocht tijdelijk bij zijn moeder logeren. Meneer slaapt hier op een matras op de grond in de hal, komt in de avond laat binnen en gaat vroeg de deur weer uit. Heeft ook geen sleutel. Meneer en zijn moeder krijgen beiden een bijstandsuitkering. Moeder is gekort op haar uitkering door de kostendelersnorm. Hierdoor heeft zij onvoldoende inkomsten. Meneer X heeft nog geen hulpverlening en onvoldoende inkomsten. Hierdoor kan hij niet bijdragen in de kosten. Meneer X mag hierdoor niet meer bij zijn moeder logeren. Meneer heeft nu geen briefadres en onderdak. De problemen worden hierdoor in stand gehouden in plaats van opgelost.

Aanbeveling voor de gemeente:

- *Biedt, meer dan nu het geval is, op basis van de mogelijkheden van art. 18 lid 1 Participatiewet, gericht maatwerk in situaties van (dreigende) dakloosheid en de toepassing van de kostendelersnorm.*

Winteropvang

De winteropvang zal in 2020 de deuren permanent sluiten. De locatie verandert vanaf 1 april 2020 in een 24-uursopvang. Hierdoor komen 104 extra plekken voor mensen mét een zorgvraag. Het doel is

¹¹ Zie bijvoorbeeld de oproep van Federatie Opvang, RIBW Alliantie, GGZ Nederland en Housing First Nederland aan de Staatssecretaris van VWS in brief dd. 13 december 2019 (Kenmerk FO19-075) en de oproep van de Nationale Ombudsman aan gemeenten in een brief dd. 28 maart 2019 (nummer 201809896).

om hen door middel van screening een passend traject te bieden waarmee ze uitzicht krijgen op herstel en een permanent dak boven het hoofd¹².

In de nieuwe situatie vindt bij aanmelding voor opvang eerst een screening plaats waarna de gemeente een passend traject wil bieden. Voor Nederlandse daklozen gaat het dan bijvoorbeeld om het opstarten van zaken als de uitkering, een briefadres en zorgverzekering, plaatsing op de wachtlijst voor een voorziening of een overdracht naar de gemeente waar men binding mee heeft. Voor EU-burgers en mensen van buiten de EU gaat het om stabiliseren, het voorzien in medicatie en een snelle overdracht naar zorg in het land van herkomst. Een mooi initiatief, maar hierdoor wordt een grote groep 'zelfredzame' daklozen de straat weer opgestuurd. Voor deze groep is er nog geen ander alternatief, ook niet voor in de wintermaanden.

Aanbeveling voor de gemeente:

- *Zorg voor alternatieve opvang en begeleiding, op alle relevante leefgebieden, voor dakloze mensen die aangemerkt worden als zelfredzaam en door de sluiting van de winteropvang op straat komen te staan.*

Criteria Opvang

Toepassing zelfredzaamheidscriterium

De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid om op grond van de Wmo opvang te bieden in haar verordening en beleid zo uitgelegd dat iemand hier alleen voor in aanmerking komt als hij of zij feitelijk of residentieel dakloos is, beperkt zelfredzaam is op meerdere leefgebieden en niet beschikt over alternatieven die de situatie van feitelijke of residentiële dakloosheid op kunnen heffen.

Onder zelfredzaamheid wordt daarbij verstaan: het vermogen om zich te kunnen redden in de huidige situatie op het gespecificeerde levensdomein. Het betreft daarbij de volgende levensdomeinen: inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke gezondheid, verslaving, ADL-vaardigheden, sociaal netwerk, maatschappelijk participatie en justitie. Met dit beleid heeft de gemeente een nadere invulling gegeven aan artikel 1.2.1. van de Wmo, en in het bijzonder het criterium "*niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving*".¹³

Ondanks dat in het beleid van de gemeente staat dat zeer beperkte zelfredzaamheid in *hoofdzaak* de leefgebieden psychiatrie en verslaving betreft, zien we dat enkel daklozen die kampen met verslaving of psychiatrie in aanmerking komen voor opvang. Deze gedragslijn is een te strenge invulling van het eigen-kracht-criterium en daarmee in strijd met de Wmo. Bovendien heeft Europees Comité voor Sociale Rechten erop gewezen dat het recht op onderdak en ondersteuning niet beperkt is tot

¹² Amsterdam vervangt tijdelijke winteropvang door permanente opvang. (2019). Geraadpleegd van <https://www.nu.nl/amsterdam/6004994/amsterdam-vervangt-tijdelijke-winteropvang-door-permanente-opvang.html>

¹³ Rb. Amsterdam, 22 augustus 2019, 19/892, RO2.7-2.8

kwetsbare groepen, maar van toepassing is op alle mensen die zich in een precare situatie met betrekking tot hun menselijke waardigheid bevinden.¹⁴

Mogelijke verklaring

Een verklaring van deze strikte lokale uitleg van het ‘eigen-kracht-criterium’ kan zijn dat de ruimte die de gemeente toekomt niet zozeer wordt aangewend om een integrale maatwerkoplossing te bieden, maar om de instroom in de opvang te beperken of de schaarse opvangcapaciteit en doorstroomwoningen ten goede te laten komen aan mensen die opvang naar het oordeel van de gemeente het hardste nodig hebben: daklozen die kampen met verslaving of psychiatrische problemen.

Effecten toepassing zelfredzaamheidscriterium

Dakloze Amsterdammers worden bij de Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang in één van de twee groepen ingedeeld; wel- of niet-zelfredzaam, met een groot verschil in aanbod ten aanzien van hulpverlening en voorzieningen. Het classificeren van een dakloze groep als ‘zelfredzaam’ impliceert dat zij het wel zelf kunnen redden en het gevolg is dat zij dan ook minimale ondersteuning krijgen. Voor een deel van de zelfredzame daklozen is het dakloos zijn een huisvestingsprobleem. Echter blijkt een grote groep als ‘zelfredzaam’ beoordeelde dakloze behoefte te hebben aan structurele ondersteuning bij het vinden van hulpverlening en woonoplossingen. Daarnaast is het niet op eigen kracht huisvesting kunnen vinden een sterke aanwijzing dat iemand niet voldoende zelfredzaam is.

Maatregelen gemeente ‘zelfredzame’ dakloze mensen

Een nieuwe, meer fundamentele visie, op zelfredzaamheid is dringend nodig. Daarnaast moet er een herinrichting komen van de MO/BW keten die past bij deze visie en de huidige staat van de dakloze problematiek in Amsterdam. Deze signalen zijn opgepakt door de gemeente en het knelpunt is geformaliseerd in de Taskforce MO/BW.

De toename van de groep economische daklozen is voornamelijk te wijten aan het feit dat het moeilijk is om betaalbare huisvesting te vinden in Amsterdam. De periode van thuisloos zijn duurt steeds langer en het risico van verslechtering van de situatie neemt daarmee toe. De gemeente heeft afgelopen jaar aangegeven dat op een aantal punten de aanpak voor economische daklozen geïntensiveerd zal worden.

1. Pilot gestart met corporaties: circa 400 tijdelijke woonplekken voor economisch daklozen.¹⁵
2. Versnelde-urgentie-procedure¹⁶
3. Begeleiding-zelfredzame-daklozen¹⁷

¹⁴ ESCR 2 juli 20i4, klacht 86/2012, FEANTSA v. the Netherlands, para. 106–108, para 185.

¹⁵ De Amsterdamse Woningbouwcorporaties starten een pilot waarin een deel van de voorraad tijdelijk verhuurde woningen van de corporaties toegankelijk wordt voor economisch daklozen. Corporaties verwachten rond de zomer van 2020 te starten met de uitvoering van de pilot. Het plan vergt nog nadere en zorgvuldige uitwerking. Er zullen maximaal 200 woningen gefaseerd beschikbaar gesteld worden en daarmee 400-500 woonplekken gecreëerd. Per woning worden dus 2 personen geplaatst.

¹⁶ De doorlooptijd voor een woonurgentie is te lang: gemiddeld wacht men 12 weken op een screening en intake voor een urgentie bij sociaal loket. Vanaf januari 2020 start specifiek voor de noodopvang gezinnen een nieuw werkproces,

Aanbevelingen voor de Gemeente:

- *Ontwikkel een nieuwe visie op zelfredzaamheid en dakloosheid in Amsterdam. De huidige staat van de daklozenproblematiek in Amsterdam, met een grote toename van het aantal mensen dat geen (of onvoldoende) verslavings- en/of psychische problematiek heeft, vraagt om een nieuwe visie op zelfredzaamheid en dakloosheid in Amsterdam;*
- *Heroverweeg de manier waarop dakloze mensen in Amsterdam worden gecategoriseerd in 'wel of niet zelfredzaam';*
- *Richt de MO/BW keten in op basis van een nieuwe visie op dakloosheid en zelfredzaamheid;*
- *Maak een integraal beleid voor deze groep dakloze mensen in lijn met de hierboven aanbevolen nieuwe visie op zelfredzaamheid en dakloosheid.*
- *Voer integrale concrete maatregelen en oplossingen in voor de groeiende groep dakloze mensen die geen (of onvoldoende) verslavings- en/of psychische problematiek hebben.*
- *Intensiveer de huidige aanpak voor economisch dakloze mensen in Amsterdam en verbreed het pallet aan initiatieven om hen verder te ondersteunen op alle leefgebieden waar dit nodig is;*

Meerderjarige kinderen in de opvang

Lange tijd was de situatie in de Amsterdamse opvang als volgt: indien je als gezin in de maatschappelijke opvang woont en je staat op het punt om door te stromen naar een omklapwoning, dan mochten meerderjarige kinderen niet mee verhuizen. Zij dienen zelf voor huisvesting te zorgen.

Helemaal in een tijd van woningnood is dit onbegrijpelijk. Er is een enorm tekort aan woningen, dus gezinsleden op verschillende plekken huisvesten in een tijd van schaarste is absoluut niet wenselijk. Daarnaast zijn de meerderjarige kinderen er nog niet altijd aan toe om het huis uit te gaan.

Bureau Straatjurist kreeg vorig jaar te maken met een casus waarin een jonge vrouw van 18 jaar noodgedwongen op zichzelf moest wonen. Haar vader was verhuisd naar een omklapwoning in Amsterdam. De kans was meer dan reëel dat zij geen kamer zou vinden in Amsterdam. Zij zou daardoor ver buiten Amsterdam in aanmerking komen voor huisvesting, op een plek waar zij niemand kent en geen sociaal netwerk heeft. In het licht van het recht op familie- en gezinsleven is dit een uiterst onwenselijke situatie is.

waarbij een gezin binnen twee weken na een negatief besluit op hun aanvraag voor toegang Maatschappelijke opvang, duidelijkheid krijgt over de aanvraag de urgentie.

¹⁷ Vanaf juni 2018 is er door de gemeente Amsterdam een pilot gestart voor de zelfredzame daklozen. Zelfredzame daklozen die niet voor maatschappelijke opvang in aanmerking komen worden door de CTMO overgedragen aan Huizen van de Wijk. Voorheen was dit alleen in Amsterdam noord en in stadsdeel centrum, inmiddels is het van start gegaan in 6 stadsdelen. De pilot heeft als doel de zelfredzame daklozen een ingang te bieden binnen het wijkzorgnetwerk voor verdere ondersteuning en begeleiding. Dit betekent dat cliënten na hun contact bij het CTMO met een warme overdracht krijgen naar een Huis van de Wijk en dat daarna een passend begeleidingstraject wordt aangeboden.

Bureau Straatjurist zich ervoor ingezet om dit soort situaties op te lossen en, in de toekomst, te voorkomen. Hiervoor is dit onderwerp aangekaart bij de ombudsman en besproken met wethouder Kukenheim. Met als resultaat dat het nu wel mogelijk is dat meerderjarige kinderen kunnen meeverhuizen. In dit soort situaties wordt nu maatwerk toegepast.

Aanbeveling voor de Gemeente:

- *Blijf de situatie m.b.t. meeverhuizen meerderjarige kinderen naar omklapwoningen actief monitoren.*

Toegang tot recht

Nederland is een rechtstaat en elke burger verdient rechtsbescherming. Dakloze mensen behoren tot een groep in een zeer kwetsbare situatie. Ze zijn vaak in contact met (overheids)instanties voor basisbehoeften. Als hier iets mis gaat heeft dit een grote impact op hen. Het is cruciaal dat zij hun rechten kunnen claimen. Als Bureau Straatjurist worden we vaak gevraagd om hen daarin te ondersteunen. Hierdoor zien we dat in de praktijk verschillende instanties zich onvoldoende houden aan de wet.

Beschikking en uitkering

Wanneer een dakloze persoon zich meldt bij de screeningsbalie, wordt er niet altijd een beschikking meegegeven. Bureau Straatjurist ziet dit in de praktijk nog regelmatig gebeuren. Als er geen beschikking meegegeven wordt kan er geen bezwaar worden aangetekend en kan de uitkering niet vanaf die datum worden toegekend. Zoals in de Participatiewet staat beschreven geldt de meldingsdatum als de ingangsdatum voor de uitkering. Bureau Straatjurist informeert burgers over hun rechtspositie en ondersteunt hen om voor deze rechten op te komen.

Aanbeveling voor de gemeente:

- *Zorg ervoor dat alle medewerkers bij de screeningsbalie op de hoogte zijn van de verplichting om een beschikking mee te geven.*

Procedurele rechtvaardigheid

In de praktijk zien we gebeuren dat er door (private) aanbieders beslissingen worden gemaakt die ingrijpende gevolgen hebben voor de rechtspositie van een dakloze persoon, terwijl hier nauwelijks rechtsbescherming tegenover staat. Bedenk hierbij dat het vaak de overheid is die de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van de opvangvoorziening bepaalt en deze (in overwegende mate) financiert. In het licht hiervan zou de gemeente moeten zorgdragen voor eerlijke en transparante procedures, met als doel de rechten van daklozen op een snelle, effectieve en transparante wijze te beschermen, geschillen te voorkomen of op te lossen en machtsposities van waarborgen te voorzien.

Wij signaleren verschillende knelpunten. Zo worden grieven richting de aanbieder vaak ten onrechte geacht betrekking te hebben op feitelijke (niet-juridische) handelingen, waarbij geen beschikking wordt meegegeven (en geen bezwaar openstaat). Dit leidt ertoe dat dakloze personen niet bij machte zijn beslissingen te toetsen en hun rechten effectief te maken. Bovendien onttrekken beslissingen zich aan het zicht van de gemeente. Beslissingen van zorgaanbieders hebben vaak grote impact op het leven van een dakloze persoon (denk aan uitzetting, schorsing of weigering van de toegang). Doordat een besluit ontbreekt wordt de toegang tot het recht belemmerd.

Het niet meegeven van een besluit waar beroep tegen open staat, brengt ook willekeur met zich mee. Cliënten die bijvoorbeeld geen goede verstandhouding hebben met hun begeleider, minder assertief zijn steken af bij de cliënt die wel goed in de groep ligt en wel overredingskracht heeft. De eerste groep zal sneller uitgezet worden bij ongewenst gedrag of een verlopen termijn. Hulpverlening blijft mensenwerk en daarom is het des te belangrijker dat er getoetst kan worden door een rechter.

Aanbeveling voor de gemeente:

- *Draag zorg voor een transparant proces dat als doel heeft op een snelle, effectieve en controleerbare wijze de rechten van daklozen te beschermen, geschillen te voorkomen of op te lossen.*
- *Zorg ervoor dat beslissingen met rechtgevolgen in de vorm van een beschikking worden meegegeven en de ontvangende partij gewezen wordt op zijn/haar recht om bezwaar te maken tegen de beslissing, hoe dat kan en waar dat moet.*
- *Dring er bij de aanbieders op aan dat de regels consequent en transparant worden toegepast. Benadruk, bijvoorbeeld in subsidiebeschikkingen, het belang van rechtsbescherming voor hun doelgroep(en).*
- *Maak duidelijk aan alle aanbieders dat beslissingen schriftelijk dienen te worden overlegd.*

Buitenslaapboetes

Ook afgelopen jaar heeft Bureau Straatjurist veel bezwaar gemaakt tegen buitenslaapboetes voor daklozen. Keer op keer wordt het aangekaart: het is onrechtvaardig dat daklozen een boete krijgen voor buiten slapen, terwijl er onvoldoende opvang is. Dit is tevens het standpunt van de burgemeester van Amsterdam.¹⁸ Bovendien zijn buitenslaapboetes niet in lijn met de mensenrechtelijke verplichtingen op het gebied van dakloosheid. Ze zijn aangemerkt als stigmatiserend en criminaliseren dakloosheid.

De raad constateerde dat alle voorzieningen voor dak- en thuislozen inderdaad propvol zitten en de wachttijden niet zelden oplopen tot twee jaar of langer. Dak- en thuislozen worden op dit moment alsnog beboet wanneer zij op straat slapen, ondanks dat er niet altijd alternatieve slaapplekken voor hen zijn.

Ondanks dat er is uitgesproken dat buitenslaap boetes niet meer gegeven zouden mogen worden, worden deze nog steeds uitgeschreven. Bureau Straatjurist maakt direct bezwaar tegen deze boetes en geeft bij elke boete opnieuw signaal af bij de gemeente/politie.

Eind 2019 kwam er eindelijk goed nieuws! Er is een motie aangenomen door de gemeenteraad waarin staat dat daklozen niet meer beboet mogen worden voor het slapen op straat.¹⁹ In de motie is opgenomen dat een persoon niet beboet zal worden voor het slapen op straat, maar dat dan wel mogelijk moet zijn om vast te stellen of iemand dak- of thuisloos is door met toestemming van de

¹⁸ Beantwoording schriftelijke vragen van de leden Poorter en Roosma van 8 september 2015 inzake een boete voor een dakloze Amsterdamer dd 13-04-2016

¹⁹ Motie van het lid Simons (BIJ1) inzake Wijzigen van de Verordening Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte (Stop beboeten slapende dak- en thuislozen). (2019, 19 december). [Press release]. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-stopt-met-beboeten-op-straat-slapende-daklozen~b3b149cf/>

persoon bij de GGD te controleren of de betreffende persoon vermeld staat in Trajectus. De procedure en uitwerking hiervan moet nog nader worden onderzocht. De motie is aangenomen maar nog niet in uitvoering. In de praktijk kan het dus voorkomen dat mensen vandaag de dag nog steeds beboet worden. Bureau Straatjurist zal samen met betrokken ambtenaren onderzoeken hoe dit in de praktijk het beste vormgegeven kan worden.

Bureau Straatjurist adviseert de gemeente om de APV hierop aan te passen en het beleid rondom buitenslaapboetes te veranderen.

Aanbevelingen voor de gemeente:

- *Pas de APV en het beleid rondom buitenslaapboetes aan op zo'n manier dat geen buitenslaapboetes worden uitgedeeld;*
- *Zorg ervoor dat Handhaving bekend is met de nieuwe APV en het nieuwe beleid.*

Briefadres

Wie geen woonadres heeft, moet op grond van de Wet basisregistratie personen een briefadres aanvragen. Wanneer dat niet gebeurt, volgt een boete. Ondanks de Circulaire 'Briefadres en BRP' van het ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (2016), faciliteert de gemeente Amsterdam het briefadres nog niet voor iedere dak- en thuisloze in Amsterdam.

Er zijn nog steeds personen die door toepassing van Amsterdams beleid niet in aanmerking komen voor een briefadres. Bureau Straatjurist maakt onderdeel uit van een regiegroep, opgericht door de gemeente, waarin knelpunten m.b.t. het verkrijgen van een briefadres worden besproken. Het doel van de regiegroep is te voorkomen dat personen geen aanspraak kunnen maken op een briefadres, terwijl er wel recht op is.

Hoewel Bureau Straatjurist van mening is dat eenieder, die geen woonadres heeft, per definitie een briefadres moet krijgen, is deze situatie in Amsterdam als zodanig nog niet gerealiseerd. Wel zijn er verbeteringen gekomen in 2019;

- Er is meer maatwerk gekomen voor Amsterdammers met problematische schulden, Een briefadres kan verstrekt worden als iemand een woonadres heeft maar geen toestemming voor inschrijving vanwege problematische schulden. Voorwaarde is dat betrokkene start met schuldhulpverleningstraject. Bij beëindiging schuldverleningstraject of wanneer persoon niet meewerkt dan vervalt het recht op briefadres. Persoon dient zich in te schrijven op woonadres.
- Er geldt een hardheidsclausule; Een briefadres kan in uitzonderingssituaties verstrekt worden op grond van de hardheidsclausule, wanneer inschrijving op woon- of briefadres niet mogelijk is.
- Een interdisciplinair ambtelijke regiegroep kent nu briefadressen toe aan Amsterdammers die tussen wal-en-schip- vallen bij het verkrijgen van een briefadres.

Zowel bij de gemeente, als bij hulpverleners en betrokken personen zelf, zijn deze nieuwe regels vaak nog niet duidelijk of bekend. Bureau Straatjurist krijgt dagelijks telefoontjes van personen of

hulpverleners met vragen over het verkrijgen van een briefadres. Regelmatig is informatieverstrekking hieromtrent voldoende. Dit geeft weer dat de informatiestroom vanuit de gemeente onvoldoende duidelijk is. De algemene informatieverstrekking is onvoldoende en medewerkers en loketten zijn niet voldoende op de hoogte van het nieuwe beleid. Mensen worden niet actief gewezen op de nieuwe mogelijkheden omtrent briefadres.

Het briefadressenbeleid kan op individueel niveau, of voor een bepaalde groep, knelpunten geven. Dit was bijvoorbeeld het geval bij dakloze personen die de AOW gerechtigde leeftijd bereiken. Als men een daklozen uitkering ontving van de gemeente i.c.m. een briefadres, dan stopt het briefadres gelijktijdig met beëindiging uitkering zodra men de AOW-leeftijd bereikt. Voor veel daklozen komt dit als een verrassing. Het gevolg is dat men, zodra AOW-leeftijd bereikt is, zijn briefadres verliest. Men zal dan actief via een andere route een briefadres moeten verkrijgen. Hier gaan vaak enkele maanden overheen. In de tussentijd wordt de AOW niet uitgekeerd, vanwege het niet hebben van een briefadres. Dit is een onwenselijke situatie. Dit signaal is door bureau Straatjurist afgelopen jaar aangekaart en vervolgens opgepakt door WPI. WPI organiseert nu in elk stadsdeel een voorlichting voor deze doelgroep. Tijdens deze gezamenlijke bijeenkomsten op de stadsloketten is een inkomensconsulent WPI aanwezig en een medewerker SVB. Klanten die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken worden vier maanden van tevoren hierover geïnformeerd. WPI draagt er zorg voor dat klanten met een briefadres tijdig doorverwezen worden naar het stadsloket om daar een briefadres aan te vragen. WPI onderzoekt de mogelijkheid om tijdelijk het briefadres te verlengen (3 maanden) als overgangsregeling als er sprake is van een wachttijd voor intake sociaaloket en/of klant niet binnen eigen netwerk een briefadres kan vinden.

Voor 2020 blijft Bureau Straatjurist in gesprek over het feit dat dak- en thuislozen die geen exacte verblijfsadressen kunnen opgeven niet in aanmerking komen voor een briefadres. Een dakloze kan niet altijd exact aangeven waar hij de komende tijd zal verblijven. Dit is namelijk van vele factoren afhankelijk, denk aan weersomstandigheden, drukte op straat, handhaving, lichamelijke toestand. Om het recht op briefadres vast te kunnen stellen wil de gemeente er zeker van zijn dat iemand niet toch op een adres verblijft en er sprake is van een woonadres. Omdat het doorgeven van exacte slaapplekken voor veel dak en thuislozen een lastige en soms onmogelijke opgave is, pleit bureau straatjurist voor maatwerk. Een gemeente kan bijvoorbeeld ook kijken naar of iemand bekend is bij inloop- en buurthuizen, of iemand op de wachtlijst staat voor mo/bw, etc. Ook het aanvragen van een briefadres neemt nog te veel tijd in beslag. Zeker als men een briefadres binnen het eigen netwerk kan krijgen. Tussen de dag van aanvraag tot de inschrijving van het briefadres kunnen enkele maanden zitten. Dit terwijl een briefadres cruciaal is voor het verkrijgen van andere rechten.

Aanbevelingen voor de Gemeente:

- *Zorg ervoor dat eenieder die geen woonadres heeft, per definitie wel een briefadres krijgt;*
- *Zorg, binnen de huidige aanpak, voor een zo flexibel en transparant mogelijke houding waardoor het aantal mensen dat een briefadres krijgt zo hoog mogelijk is;*
- *Geef tijdig, passende en begrijpelijke informatie over briefadressen. Pas de informatie aan op de doelgroep(en).*

- *Verkort de tijd tussen aanvraag en toekenning briefadres.*

Warme overdracht

Ook dit jaar wil Bureau Straatjurist aandacht besteden aan het belang van warme overdracht en positieve binding, omdat dit in de praktijk nog te vaak niet, onvolledig of verkeerd wordt gedaan.

Om te beoordelen of iemand regiobinding heeft moeten er drie aspecten onderzocht worden. Alle drie de aspecten (regiobinding, zorgkader en sociaal netwerk) wegen even zwaar mee in deze beoordeling.

Een cliënt mag de toegang tot opvang niet worden geweigerd op grond van het gebrek aan binding met de gemeente van aanmelding. Landelijke toegankelijkheid betekent niet dat de gemeente waar de cliënt zich aanmeldt verantwoordelijk is voor het verzorgen van het integrale opvangtraject, maar wel dat onderzoek moet plaatsvinden om te bezien in welke gemeente een opvangtraject de meeste kans van slagen heeft. Als de gemeente dan van mening is dat dat een andere gemeente is, dan waar de cliënt zich heeft aangemeld moet er een warme overdracht plaatsvinden.²⁰ Tot aan dat moment is eerstbedoeld college verantwoordelijk voor opvang. Gemeenten moeten onderling afspraken maken over hoe het vervoer en eventuele reisbegeleiding eruit moet zien.

In de praktijk ziet Bureau Straatjurist vaak dat cliënten te makkelijk worden doorgestuurd naar een andere gemeente en dat er te weinig aan een juiste inschatting wordt gedaan betreft de belastbaarheid van de cliënt. Cliënten komen hierdoor niet aan bij een volgende gemeente, of worden daar ook weggestuurd. Door het gemis van een warme overdracht vallen zij tussen wal en schip. Hiermee voldoet Amsterdam volgens de huidige maatstaven van het ministerie van VWS en de VNG niet aan de landelijke toegankelijkheid. Ook andere gemeenten in Nederland zouden deze warme overdracht beter moeten uitvoeren en toepassen.

Aanbeveling aan de Gemeente:

- *Laat beleid en praktijk aansluiten aan bij de maatstaven voor landelijke toegankelijkheid zoals deze (herhaaldelijk) zijn geformuleerd door het Ministerie van VWS en de VNG.*

²⁰ Handreiking Landelijke toegang Maatschappelijke Opvang, p. 5-6.

Hoofdstuk 3 Conclusie en aanbevelingen

Bureau Straatjurist heeft zich het afgelopen jaar veel ingezet voor collectieve belangenbehartiging. Richting de politiek in het algemeen en richting de gemeenteraad. Op het gebied van dakloosheid is er meer aandacht gekomen met een aantal positieve ontwikkelingen. Maar er blijven nog veel knelpunten. Die knelpunten zijn groot, hebben een grote impact en zullen, met groeiende dakloosheid, allicht verder toenemen.

Bureau Straatjurist blijft pleiten voor meer maatwerk, meer aanbodgericht in plaats van vraaggericht werk, zodat eenieder krijgt wat hij nodig heeft en waar hij recht op heeft in zijn of haar specifieke situatie.

In het vorige hoofdstuk zijn specifieke aanbevelingen geformuleerd. We herhalen hier graag de meest urgente:

- Dreigende dakloosheid of dakloosheid opheffen moet een reden zijn voor buiten toepassing laten kostendelersnorm.
- Beleidsmatig vastleggen dat boetes voor buitenslapen niet meer uitgeschreven worden.
- Intensievere begeleiding voor cliënten die op de wachtlijst staan voor maatschappelijke opvang.
- De tijd tussen aanvragen briefadres en toekenning moet worden verkort.
- Beslissingen die impact hebben op de rechtspositie van daklozen (toelating, schorsing, uitzetting, etc.) worden gemaakt in de vorm van een beschikking, waarin de belanghebbende wordt gewezen op de mogelijkheid van rechtsbescherming en cliëntondersteuning. Ook het proces voorafgaand aan zulke beslissingen wordt op een eerlijke en transparante manier in het beleid vastgelegd.
- Aanvragers voor opvang die zelfredzaam zijn op de leefgebieden psychiatrie en verslaving, maar op andere leefgebieden beperkt zelfredzaam zijn, dienen in aanmerking te komen voor maatschappelijke opvang (of een variant hierop). Zij dienen op alle voor hen relevante leefgebieden te worden ondersteund.
- Gemeente Amsterdam moet de 'warme overdracht' gericht uitvoeren en hier meer helderheid over geven en gemeentes onderling moeten hierin op een integrale manier samenwerken.