

Jaarverslag 2015

Bureau straatjurist

Mildheid, mededogen en maatwerk

In 2015 hebben meer dan 500 dak- en thuislozen een beroep gedaan op Bureau straatjurist. Zij blijken nogal eens buiten de boot te vallen, ondanks verbeteringen, zoals de winteropvang en de voorgenomen versoepeling van de kostendelersnorm. Bureau straatjurist pleit daarom voor mildheid, mededogen en maatwerk bij het ondersteunen van deze groep. Veel dak- en thuislozen zijn niet in staat te bewijzen dat ze een voorziening nodig hebben, terwijl ze er wel recht op hebben. Ook worden ze met onrechtvaardige boetes geconfronteerd, bijvoorbeeld voor buitenslapen. De leefwereld van daklozen botst met de rigide systeemwereld van wetten en uitvoeringsregels met als gevolg dat dak- en thuislozen maatschappelijk worden buitengesloten. Het beeld dat ontstaat wanneer we de problemen van onze cliënten in ogenschouw nemen, stemt niet vrolijk. Regels staan ondersteuning kennelijk in de weg. We zien bij sommigen weinig mildheid en mededogen.

Nationale ombudsman Van Zutphen wijst op het belang van goed contact tussen gemeente en burger: 'Zet de burger centraal, regels zijn er om te gebruiken als het echt niet anders kan' (Nieuwsuur d.d. 11 januari 2016). Maatwerk dus. Ook de gemeente Amsterdam spreekt in haar Aanvalsplan armoede (2015) van maatwerk. Dat is een stap in de goede richting, maar in de Amsterdamse uitvoeringspraktijk is dat beleid nog niet zichtbaar. Vooralsnog ervaren onze cliënten onoverkomelijke drempels bij zaken die voor dakhebbenden simpeler te regelen zijn, zoals het aanvragen van bijstand, een paspoort en een stadspas. De toegang tot de maatschappelijke opvang is beperkt en er zijn lange wachtlijsten. Wie dakloos is, ontmoet veel tegenwerking. Dit jaarverslag geeft daarvan een overzicht.

Leeswijzer

Dit jaarverslag is als volgt opgebouwd:

1. Bureau straatjurist: feiten en cijfers
2. Maatschappelijke opvang en zorg
3. Bijstand en armoede
4. Briefadres en paspoort
5. Armoede: schulden en beslagvrije voet
6. Zorgverzekering
7. Uitvoeringspraktijk

Tot slot

De gegevens over cliënten in dit jaarverslag zijn zodanig gewijzigd dat herkenbaarheid is uitgesloten. De voorbeelden zijn illustratief voor structurele problemen.

1 Bureau straatjurist: feiten en cijfers

Begin 2015 was de samensmelting van stichting BADT (Belangenbehartiging Amsterdamse dak- en thuislozen) en Bureau straatjurist een feit. Er is voor gekozen om de naam Bureau straatjurist te gebruiken bij de uitvoerende werkzaamheden, terwijl stichting BADT de juridische structuur biedt.

Bureau straatjurist maakt zich sterk voor de verbetering van de (rechts)positie van dak- en thuislozen in Amsterdam. Bureau straatjurist richt zich op die dak- en thuislozen die om uiteenlopende redenen tussen wal en schip vallen. Zij krijgen informatie en advies; zonodig wordt bemiddeld of andere ondersteuning geboden, zoals het meegaan naar loketten en gesprekken, het aanhangig maken van een bezwaar- of beroepsprocedure, het indienen van een klacht. Ook kan een gerichte doorverwijzing plaatsvinden naar andere, reguliere (rechts)hulpverleners. Bureau straatjurist maakt onderdeel uit van het zogeheten Straatvangnet en werkt aanvullend op de reguliere dienst- en hulpverlening.

Bureau straatjurist houdt elke woensdagmiddag spreekuur. Daarnaast zijn we telefonisch en per mail bereikbaar. Het aantal cliënten neemt ieder jaar toe. Het aantal hulpverzoeken is in 2015 gestegen met 35% in vergelijking met 2014. In het verslagjaar deden 525 mensen een beroep op Bureau straatjurist. De meesten (433) kregen juridisch advies of werden begeleid doorverwezen naar een advocaat of sociaal-maatschappelijk werk. Aan 92 mensen heeft Bureau straatjurist zelf verdere juridische bijstand verleend. Dat gebeurt bijvoorbeeld in zaken waarvoor advocaten geen toevoeging krijgen, bij spoedgevallen of in schrijnende situaties.

De top-3 van vragen en problemen die aan Bureau straatjurist in 2015 zijn voorgelegd, liggen op het terrein van maatschappelijke opvang, toekenning van een briefadres (met bijbehorende registratie in Basisregistratie personen) en recht op bijstand. Over het algemeen geldt dat cliënten kampen met meervoudige problemen. Er wordt in Amsterdam veel gedaan voor dak- en thuislozen en op papier is het goed geregeld, maar in werkelijkheid leven - ondanks de inzet van velen - te veel mensen in Amsterdam op straat, krijgen dakloze gezinnen geen goede opvang en kan het lang duren voordat iemand bijstand krijgt. Vaak is er sprake van schulden. Wie dakloos is, kan zijn administratie niet goed bijhouden, raakt het zicht op zijn financiën kwijt en bouwt al snel een uitzichtsloze schuldenlast op, terwijl hulp uitblijft.

Bureau straatjurist richt zich niet alleen op individuele belangenbehartiging, maar werkt in het kader van de collectieve belangenbehartiging mee aan publiciteit, geeft lezingen en doet mee aan overleggen en bijeenkomsten. Er is een samenwerking met andere organisaties in Amsterdam, waaronder De Daklozenvakbond en de Belangenvereniging voor drugsgebruikers MDHG.

De website www.straatjurist.nl is vaker bezocht dan in voorgaande jaren. Op de website van Bureau straatjurist staat praktische en juridische informatie voor dak- en thuislozen. In 2015 zijn 23.663 pagina's bezocht, met een gemiddelde van 65 per dag. Het meest bekeken zijn de pagina's over het briefadres, boetes & schulden, opvang en inkomen.

Verslagjaar	Aantal cliënten eenmalig advies/ gerichte doorverwijzing	Aantal cliënten uitgebreide rechtshulp	Aantal cliënten totaal	Toename ten opzicht van het vorig jaar
2012	80	109	189	N.v.t.
2013	85	91	276	45%
2014	287	103	390	41%
2015	433	92	525	35%

Bureau straatjurist ontvangt subsidie van de gemeente Amsterdam. Dankzij een door de Gemeenteraad aangenomen motie van GroenLinks zijn er in 2015 in het kader van de WMO extra middelen voor cliëntondersteuning ontvangen. Daarnaast heeft Bureau straatjurist in 2015 schenkingen ontvangen van het Hanny van der Wal Supportfonds en enkele particulieren. Deze bijdragen maken het werk van Bureau straatjurist mogelijk.

Op 31 december 2015 waren aan Bureau straatjurist twee parttime krachten (Jenny Boer en Caroline de Groot) en 10 vrijwilligers verbonden. Het bestuur bestond eind december 2015 uit Eddy Linthorst (voorzitter), Arend Driessen (penningmeester) en Marieke van Doorninck (lid). Bureau straatjurist werkt nauw samen met de Protestantse Diaconie Amsterdam.

Publiciteit

- Renata Rotscheid, *De staat verdrukt, de wet is logen. Dakloos in Amsterdam*, Ophef 2015, juni, p. 6-12.
- *EO Door de week*, Radio-interview 11 september 2015, Jenny Boer en Caroline de Groot
- *Werken aan een wereld waarin niet het recht van de sterkste geldt*, AdRem 26 (2015) september, p. 8-9.
- *Om recht te doen. In: Onderdak. Nu sijt wellecome 2015*, Utrecht VVP 2015, interview met Caroline de Groot.
- *Amsterdamse daklozenopvang raakt verstoep*, Parool van 16 december 2015, interview met Jenny Boer.

2 Maatschappelijke opvang en zorg

Onvrijwillig op straat slapen is in strijd met de menselijke waardigheid en met sociale grondrechten. Ondanks gezaghebbende uitspraken van het Europees Comité voor de Sociale Rechten in Straatsburg op 2 juli 2014¹ waarin werd geoordeeld dat het Europees Sociaal handvest wordt geschonden wanneer er mensen buiten moeten slapen, slaapt een deel van onze cliënten toch buiten. We maken ons daar ernstig zorgen over, vooral ook omdat het soms gaat om mensen die ziek, getraumatiseerd of verslaafd zijn en die zichzelf niet kunnen redden. Ook in 2015 hebben we weer een aantal malen moeten leuren voor onderdak en zorg. We vinden veelal pas gehoor door juridische procedures te voeren. Dat zou niet zo moeten gaan. Daarnaast constateren wij dat bij bestuursrechtelijke besluiten over maatschappelijke opvang

¹ ECSR Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands 2 July 2014, 11 November 2014, Complaint No. 86/2012.
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEDS%282012%2986&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> geraadpleegd op 22 januari 2016.

niet altijd een beschikking wordt afgegeven. Besluiten worden te vaak alleen mondeling meegedeeld. Dat leidt tot misverstanden, maar ernstiger is dat op deze manier de gemeente de mensen die het betreft, rechtsbescherming onthoudt.

Ondanks schrijnende situatie ruim twee jaar op de wachtlijst

Een dakloze man van over de 60 had al enige tijd een indicatie voor 24-uurszorg, maar kreeg geen plek vanwege de lange wachtlijsten. Hij sliep in een tent en zwierf overdag op straat.

Ondanks deze schrijnende situatie, de maatschappelijke teloorgang en zijn verslechterende gezondheid kwam hij niet op korte termijn in aanmerking voor onderdak en zorg. Uiteindelijk werd beschermd wonen afgedwongen via de rechter. De man heeft nu onderdak en voelt zich de hemel te rijk. Het gaat na ruim twee jaar eindelijk beter met hem.

Dakloze gezinnen, belang van het kind

De gemeente Amsterdam voert het beleid dat kinderen niet op straat horen en onderdak moeten krijgen. Dat is goed. We hebben echter meermalen te maken gehad met gezinnen of moeders die tevergeefs bij de GGD aanklopten voor maatschappelijke opvang. Daar kregen ze te horen dat het kind of de kinderen 'uit huis geplaatst' en dus in een pleeggezin of instelling opgevangen konden worden. De ouders, vaak moeders moesten voor zichzelf onderdak regelen of konden een plek krijgen in De Haven, een plek waar kinderen niet terecht kunnen. Deze praktijk is in strijd met het recht op 'family life'.² Op grond van een arrest van de Hoge Raad van 21 september 2012 (ECLI:NL:HR: 2012:BW5328) is dakloosheid alleen geen geldige reden om kinderen 'uit huis te plaatsen'.³ Dakloze kinderen en hun ouders behoren op grond van dit arrest niet van elkaar gescheiden te worden en gezamenlijk opvang te krijgen.

Ook hebben we een aantal keren in de bres moeten springen voor jonge moeders in de maatschappelijke opvang die op last van de GGD naar een andere locatie moesten verhuizen. Dit terwijl ze op het punt van bevallen stonden of net bevallen waren.

Andere vrouwen die ons om raad vroegen, verbleven al lange tijd met hun kinderen (soms meer dan 8 maanden) in een hotel. Ook zij moesten steeds verkassen van het ene naar het andere

² Artikel 8 Europees verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM): 'Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.' Artikel 3 lid 1 Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te zijn bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen. Lid 2 draagt de autoriteiten op het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn.

³ <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2012:BW5328>

Geraadpleegd op 22 januari 2016.

hotel; een gelegenheid om te koken ontbrak of zij moesten de kleine ruimte delen met een ander gezin. Hierdoor kunnen ze geen gezin vormen en is er geen rust en regelmaat, wat voor kinderen funest is. Voor deze vrouwen was situatie onhoudbaar geworden, ook al omdat het einde niet in zicht was en hen geen perspectief werd geboden. Bureau straatjurist constateert dat de gemeente niet altijd in het belang van het kind denkt. Dakloze kinderen zijn extra kwetsbaar en hebben stabiliteit en rust nodig. Hierna een paar voorbeelden.

Pas bevallen, toch verkassen

Een zwangere vrouw met twee kinderen krijgt maatschappelijke opvang en verblijft in een appartement. Ze heeft zwart op wit dat ze daar mag blijven tot ze kan doorstromen naar een sociale huurwoning. Een paar weken na de bevalling staat de GGD op de stoep. Ze moet binnen een week verhuizen naar een andere opvanglocatie. De GGD is niet op andere gedachten te brengen. Via een advocaat wordt bedongen, conform haar huurcontract, dat ze met haar kinderen mag blijven wonen waar ze woont. De moeder heeft rust en de kinderen kunnen naar dezelfde school blijven gaan.

Op eerste schooldag weer dakloos

Een vrouw moest met haar jarige dochtertje (4) het opvanghotel verlaten, vlak voor de dag dat het meisje voor het eerst naar school zou gaan. Ze konden nergens naar toe. Het kostte de grootste moeite om te regelen dat het gezin in elk geval tot de eerstvolgende werkdag in het hotel mocht blijven. Daarna is een advocaat in de arm genomen om onderdak af te dwingen.

Onterechte beëindiging opvang

Een jonge vrouw verblijft al 9 maanden met haar kind in een hotel op indicatie van de GGD. De GGD geeft mondeling aan dat de opvang per direct wordt beëindigd, omdat de vrouw niet genoeg haar best doet om woonruimte te vinden. Jeugdbescherming is bij het gesprek aanwezig om het kind in een instelling te plaatsen. Reden: de dakloosheid van haar moeder. Ook de GGD toont zich bezorgd om het kind. De moeder kan de straat op. Het kind is bij dit gesprek, dat emotioneel verliet, aanwezig. De vrouw heeft een nacht op straat geleefd en kreeg een dag later weer opvang, omdat zij een juridische procedure heeft aangespannen. De gemeente heeft erkend dat er fouten zijn gemaakt.

Beleid te strikt

De conclusie is dat het beleid inzake de toegang tot de maatschappelijke opvang te strikt is en dat de tekorten in de maatschappelijke opvang en de lange wachttijden onaanvaardbaar zijn. De kostendelersnorm van de Participatiewet, die maakt dat mensen minder bereid zijn om een

dakloze onderdak te verschaffen, doet de druk op de maatschappelijke opvang toenemen. Wie wel opvang krijgt, moet daar te lang verblijven, omdat de doorstroom naar reguliere huisvesting stopt.

Aanbeveling: In de periode dat de extra huizen die Amsterdam gaat creëren, er nog niet zijn, zou de gemeente meer moeten inzetten op tijdelijke huisvesting in leegstaande panden. Die zijn er genoeg in Amsterdam. Er zou voor alle buitenslapers laagdrempelige opvang behoren te zijn, ook na de sluiting van de winteropvang op 1 april 2016.

3 Bijstand & armoede

Het aanvragen van bijstand, een allerlaatste voorziening, verloopt voor onze cliënten uiterst moeizaam en traag. Volgens informatie van WPI (Dienst Werk, Participatie en Inkomen - voorheen DWI) wordt ruim 80% van de aanvragen bij het daklozenloket afgewezen.⁴ Dit is een heel hoog percentage. Hebben al deze mensen geen recht op bijstand of stranden zij in de bureaucratie? Een onderzoek lijkt hier op zijn plaats.

Wie als dakloze een aanvraag voor bijstand doet, moet bewijzen dat hij of zij dakloos is. De aanvrager krijgt een 7-dagenformulier mee, waarop hij moet aangeven waar hij op welke dag slaapt. Dit wordt gecontroleerd. En daar beginnen vaak de problemen. Handhavers van de gemeente treffen de dakloze niet aan op de opgegeven plek, met als gevolg dat het recht op uitkering niet kan worden vastgesteld. De aanvrager kan weer van voren af aan beginnen. Cliënten die bij ons komen voor hulp, zijn soms maanden bezig om bijstand te krijgen. Ondertussen moeten zij zien te overleven.

Aanbeveling: De afdeling Handhaving van de gemeente moet op grond van de bestuursrechtelijk onderzoeksplicht voldoende moeite doen om de betrokkene te zoeken (Centrale Raad van Beroep 22 april 2014, *Vondelparkzaak*, ECLI:NL:CRVB:2014:1479).

Dit gebeurt te vaak niet. Ook deugdt de motivering om bijstand te weigeren niet altijd. Twee voorbeelden.

⁴ Nina van den Berg, *Belangenbehartiging als kerntaak*, Amsterdam 2015, p. 12. Zie ook D. Jenner, M. Buster, M. De Wit, *Winteropvang in Amsterdam 2014/2015*. Amsterdam: GGD 2015, p. 17: 65 % van de bezoekers van de winteropvang 2014/15 beschikt niet over een inkomen; 6 % van de bezoekers leeft van de verkoop van de straatkrant..

Ondeugdelijke motivering

Een dakloze man geeft nauwkeurig aan wanneer hij waar verblijft. Handhavers van de gemeente treffen de man tweemaal niet aan tijdens de locatiebezoeken. Zijn aanvraag om bijstand wordt daarom geweigerd. Hij komt op het spreekuur van Bureau straatjurist waar hij te horen krijgt dat het zin heeft om in bezwaar te gaan. Het lijkt erop dat de handhavers te weinig onderzoek hebben gedaan en geen rekening hebben gehouden met de opgegeven tijdstippen. De zaak wordt een jaar na dato gewonnen in hoger beroep.

Niet naar de geest maar naar de letter van de wet

Een verwarde, dakloze man zwerft door Amsterdam. Zijn uitkering is ingetrokken. De man slaapt meestal in het Beatrixpark. Bij het zevendagenformulier krijgt de cliënt een kaartje, waarop hij moet aangeven waar hij precies slaapt. Alleen de naam van het park is onvoldoende. De man krijgt dit niet voor elkaar, vanwege zijn onvermogen om abstract te denken. Handhaving kan de man niet vinden in het park en de aanvraag om bijstand wordt afgewezen: 'Het is niet de bedoeling dat wij hem in het Beatrixpark gaan zoeken.' De grond van die afwijzing is schending van de inlichtingenplicht. Terwijl de man niet in staat was om te begrijpen wat er van hem werd verlangd. Na bezwaar is een half jaar later de uitkering met terugwerkende kracht toegekend.

De wetgever heeft, zoals af te leiden valt uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de regeling, voor ogen gehad dat voor personen die een zwervend bestaan leiden, het verstrekken van uitputtende informatie omtrent de verblijfplaats illusoir is. In afwijking van de hoofdregel wordt dan ook voor het bestaan van het recht op uitkering zelfs niet bepalend geacht in welke gemeente de adresloze verblijft, maar kan volstaan worden met de vaststelling dat de adresloze zich bevindt in de regio waarin een centrumgemeente is gevestigd (*Kamerstukken II 1997/98, 25 697, nr. 6, p. 6*).

Dit praktijkgegeven dat mensen zonder vaste verblijfsplaats niet altijd te traceren zijn, is nog altijd actueel en zou bij de besluitvorming zwaarder moeten wegen. Volgens Bureau straatjurist ligt de focus bij het aanvragen van bijstand door daklozen te veel op handhaving en fraudebestrijding en te weinig op ondersteuning.

Aanbeveling: Wanneer evident is dat iemand dakloos is, zou op grond van de hardheidsclausule van artikel 16 Participatiewet de rol van handhaving teruggedrongen kunnen worden, want alleen met een inkomen kunnen daklozen de draad van het leven weer oppakken.

Logica

Een dakloze man raakt zijn baan kwijt. Hij gaat naar de gemeente voor bijstand en geeft op waar hij 's nachts verblijft. Hij mag bij vrienden tijdelijk op de bank slapen, totdat hij weer iets anders gevonden heeft. Volgens WPI moet hij zich op dat adres inschrijven. Het recht op bijstand kan pas daarna worden vastgesteld. De man heeft echter schulden en de vrienden vrezen de deurwaarder. Als Handhaving komt controleren, is de maat vol. De man verliest zijn slaapadres en is aangewezen op de winteropvang. De aanmelding daar levert hem meteen een uitkering op. In de winteropvang zijn de echte daklozen, aldus een medewerker van WPI.

Tijdens de aanvraag

Bij het toekennen van bijstand geldt een beslistermijn van maximaal acht weken. Het lijkt erop dat die maximale beslistermijn standaard wordt gehanteerd bij het toekennen van bijstand aan daklozen. Dat is een lange periode. De wettelijke verplichting om ambtshalve vier weken na de aanvraag als de beslissing uitblijft, een voorschot toe te kennen (artikel 52 Participatiewet) wordt niet altijd nageleefd. De gemeente geeft desgevraagd daarvoor (mondeling) diverse redenen: het recht op uitkering is niet vast te stellen; de nieuwe Participatiewet sluit een voorschot uit; de dakloze komt verder in de problemen wanneer het voorschot onterecht is toegekend of een dakloze kan eten in de inloophuizen en heeft geen vaste lasten. Miskend wordt dat bijstand een allerlaatste voorziening is. Bovendien hebben daklozen wel vaste lasten. Neem alleen de zorgverzekering: wie meer dan zes maanden zijn premie niet heeft kunnen betalen, komt in de wanbetalersregeling terecht. Dat betekent een met 30 % verhoogde premie, die rechtstreeks op het loon of uitkering wordt ingehouden, totdat de schuld aan de zorgverzekeraar is terugbetaald.

Aanbeveling: Bureau straatjurist pleit ervoor dat vier weken na de aanvraag ambtshalve een voorschot wordt toegekend en dat ambtenaren meer bevoegdheden krijgen om op grond van de broodnoodregeling een voorschot toe te kennen.

Hersteltermijn

Veel dak- en thuislozen hebben geen geldig identiteitsbewijs. Het verkrijgen van een paspoort of identiteitsbewijs voor iemand die niet is geregistreerd in de Basisregistratie personen duurt ongeveer acht weken. Mensen die zich zonder geldige legitimatie bij het daklozenloket melden voor bijstand krijgen een hersteltermijn van 10 werkdagen, dat wil zeggen zij moeten binnen 10 dagen een geldig legitimatiebewijs kunnen overleggen. In de brief die een van onze cliënten kreeg, werd niet gewezen op de mogelijkheid van verlenging. Dit zal leiden tot een afwijzing van de aanvraag voor bijstand.

Op 21 oktober 2008 oordeelde de Centrale Raad van Beroep als volgt (ECLI:NL:CRVB:2008:BG1395): ‘De lengte van de hersteltermijn dient zodanig te zijn dat een aanvrager in beginsel in staat kan worden geacht alle gevraagde gegevens en bescheiden voor de afloop van de hersteltermijn aan het bestuursorgaan aan te leveren. Uit een oogpunt van actieve en adequate informatieverstrekking verdient het aanbeveling om een aanvrager te wijzen op de mogelijkheid voor afloop van de hersteltermijn om verlenging van die termijn te vragen ingeval bepaalde gegevens niet (meer) in het bezit van de aanvrager zijn en medewerking van derde personen of instanties nodig is om (kopieën van) gevraagde gegevens en bescheiden te verkrijgen.’

De afdeling Beleid WPI heeft naar aanleiding van een klacht Bureau straatjurist laten weten dat medio 2016 het beleid wordt aangepast. Dan hoeven mensen zonder geldig legitimatiebewijs en zonder inschrijving in de Basisregistratie personen niet meer naar Den Haag om een nieuw legitimatiebewijs aan te vragen. Zij kunnen dan binnen de gemeente Amsterdam geholpen worden. Bij het Stadsloket van stadsdeel Centrum kunnen zij dan kosteloos een voorlopig legitimatiebewijs krijgen. Met dit bewijs kunnen zij een aanvraag indienen bij het Daklozenloket en eventueel een tijdelijk postadres. Hiermee kan er een nieuw legitimatiebewijs worden aangevraagd en tegelijk hiermee ook de Stadspas en hoeven de leges voor het legitimatiebewijs niet te worden betaald.

Burgers van de Europese Unie

Unieburgers die een uitkering aanvragen, worden vaak ten onrechte naar de IND gestuurd. In de praktijk zien we ook dat WPI Unie-burgers soms ten onrechte een uitkering weigert en in strijd met de rechtspraak uitsluitend op de code in de Basisregistratie personen afgaat. Deze praktijk is onjuist, want een Unieburger is altijd rechtmatig in Nederland, tenzij de IND heeft besloten dat zijn verblijf onrechtmatig is. We berichtten hier al over in ons jaarverslag van 2013. EU-onderdanen die langer dan 5 jaren rechtmatig in Nederland zijn, hebben recht op bijstand op gelijke voet als Nederlanders. Een beroep op bijstand kan dan geen gevolgen meer hebben voor het verblijfsrecht.⁵

⁵ CRvB 18 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3853. Zie ook *Spuut elf* 32 (2015) 2, p. 8-9.

Hoogte van de uitkering

Vergeten wordt dat een daklozenuitkering te laag is om ook nog eens schulden af te lossen. Daklozen krijgen een lagere uitkering dan dakhebbenden. De uitkering wordt bij alleenstaanden gekort met maar liefst 20%, uitgaande van de hogere bijstandsnorm voor een gezin. De korting bedraagt dan € 275,04 (2015). Een alleenstaande dakloze ontvangt het normbedrag voor een alleenstaande minus datzelfde kortingsbedrag dat voor gezinnen geldt. Dat is weliswaar in overeenstemming met Beleidsregels Participatiewet, IOAW en IOAZ, maar is onrechtvaardig. Bij een alleenstaande dakloze wordt op die manier elke maand € 83,37(2015) te veel ingehouden in verband met het ontbreken van woonlasten. Bureau straatjurist pleit ervoor dat de 20% korting wordt berekend over de toepasselijke basisnorm voor alleenstaanden.

Deze en andere knelpunten zijn op 26 mei 2015 besproken met wethouder Vliegthart tijdens een door de Daklozenvakbond en de MDHG belegde bijeenkomst met daklozen en belangenorganisaties. Deze bijeenkomsten krijgen een vervolg in 2016.

4 Briefadres en paspoort

Briefadres

Terwijl de overheid steeds meer digitaal met haar burgers communiceert, zijn burgers verplicht zich op een fysiek adres in te schrijven. De wet bepaalt dat alle burgers zich moeten inschrijven in de Basisregistratie personen. Tegenover de digitale overheid staat geen digitale burger. Voor mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats is er het briefadres. Wie een daklozenuitkering heeft, krijgt een briefadres van de gemeente. In Amsterdam mogen alleen HVO-Querido en de Daklozenvakbond onder strenge voorwaarden (waaronder het vereiste van regiobinding) briefadressen voor mensen zonder bijstand uitgeven. Uitgesloten zijn vaak mensen met een baan, met een UWV-uitkering of zij die her en der bij vrienden en familie slapen. Wie niet terecht kan bij bovengenoemde organisaties, is aangewezen op de bereidwilligheid van anderen. Die bereidwilligheid is steeds verder te zoeken door wantrouwen jegens de overheid, wetgeving en de belastingtoeslagen, ook al heeft een briefadres daar geen invloed op. Anderen slaan een slaatje uit de positie waarin daklozen verkeren, en verschaffen een brief- of woonadres tegen forse bedragen. Bureau straatjurist heeft sinds 2013 en ook weer in 2015 in alle toonaarden gevraagd om een oplossing voor dit probleem, maar tot dusver zonder resultaat.

Wie niet in staat is om een briefadres te regelen, komt in een onmogelijke positie terecht. Allerlei voorzieningen, uitkeringen (ook die van het UWV), toeslagen en ingaande volgend jaar de zorgverzekering blijven buiten bereik.⁶

Identiteitsbewijs

Daklozen zonder briefadres kunnen nauwelijks een identiteitsbewijs aanschaffen. Door onduidelijkheid bij de overheidsloketten (o.m. de Schipholbalie van de gemeente Haarlemmermeer, die is aangewezen om mensen zonder vaste woon- en verblijfplaats een paspoort te verschaffen, maar dat niet doet en naar Den Haag of Amsterdam verwijst), worden zij van het kastje-naar-de-muur gestuurd. Het loket in Den Haag lijkt de beste optie, maar dat brengt kosten met zich mee. Naast reiskosten is de aanschaf van een paspoort voor daklozen duurder. Dit terwijl de gemeente Amsterdam nu gratis paspoorten verstrekt aan arme Amsterdammers. Ander nadeel is dat ook dat het veel langer (8 weken) duurt voordat het paspoort kan worden afgehaald.

Aanbeveling: Bureau straatjurist pleit voor een ruimere toekenning van briefadressen door de gemeente. Wanneer daklozen er niet in slagen om een briefadres in hun eigen netwerk te regelen, dan zou de gemeente hierin moeten faciliteren. Op die manier biedt de gemeente daklozen de kans hun leven weer op de rails te krijgen.

5 Armoede: schulden en beslagvrije voet

Dakloosheid is ultieme armoede. Hierboven kwam aan de orde dat voorzieningen vaak slecht toegankelijk zijn. Dat geldt zelfs voor de stadspas, toch het instrument bij armoedebestrijding.

Een stadspas krijg je niet zomaar

Een dakloze man met een inkomen uit een kleine baan, vraagt een stadspas 2015/2016 aan. Hij ontvangt een gestandaardiseerde brief waarin de gemeente vraagt om aanvullende gegevens over het peiljaar 2014(!): 'een ondertekende verklaring waarin u aangeeft hoe u hiermee [met het lage inkomen] uw vaste lasten heeft kunnen betalen zoals huur, energie, ziektekosten, etc. Ook indien u een lening heeft afgesloten, schulden heeft gemaakt of financieel bent onderhouden, dient u dit te vermelden in deze verklaring'. Wanneer de afdeling Armoedebestrijding wordt gebeld over zoveel buitenproportionaliteit, toont de gemeente-

⁶ Artikel 4a (nieuw) Zorgverzekeringswet, treedt binnenkort in werking. Het is nog onduidelijk hoe de uitzonderingen geïnterpreteerd zullen worden. Gezien onze huidige ervaringen met het verzekeren van mensen zonder briefadres verwacht Bureau straatjurist geen coulance van de zorgverzekeraars.

ambtenaar zich laconiek: 'Dan vraagt meneer toch geen stadspas aan.'

Veel van onze cliënten hebben schulden. Met een laag inkomen is het moeilijk om geen schulden te maken en wie eenmaal schulden heeft, heeft te weinig aflossingscapaciteit om weer schuldenvrij te raken. Daklozen krijgen immers een lagere uitkering dan dakhebbenden.

Beslagvrije voet niet gerespecteerd

Bij het incasseren van schulden geldt een beslagvrije voet ter hoogte van ongeveer 90 % van het sociale minimuminkomen. Dat is het wettelijk vastgelegde minimum dat een deurwaarder niet mag incasseren. De reden van deze bepaling is dat mensen altijd recht moeten houden op genoeg geld om te kunnen leven. Bureau straatjurist heeft in 2015 geconstateerd dat de regeling vaak onjuist wordt uitgevoerd waar het gaat om een daklozenuitkering en kostendelersnorm. De daklozenuitkering bedraagt 687 euro, maar de volledige bijstandsuitkering voor een alleenstaande bedraagt 962 euro. Volgens de artikel 475d Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering moet de beslagvrije voet worden berekend uitgaande van 90 % van de volledige bijstandsnorm en niet van 90 % van de daklozennorm. We hopen en verwachten dat de beslagvrije voet in al deze situaties voortaan correct wordt toegepast en zo nodig direct wordt gecorrigeerd, zonder dat mensen steeds zelf aan de bel moeten trekken.

Schuldhulp

Onze cliënten komen om diverse redenen veelal niet in aanmerking voor schuldhelpverlening en blijven met hun schulden zitten. Ze hebben geen aflossingscapaciteit, maar blijven wel achtervolgd door incassobureaus, de belastingdienst, de zorgverzekeraars en het CJIB. Te weinig wordt rekening gehouden met het feit dat schulden en het ontbreken van een perspectief mensen ziek kunnen maken.

Gijzeling (gevangenzetting louter om betaling af te dwingen en niet als vervangende straf) bij onbetaalde Mulder-boetes of strafbeschikkingen kan voor nieuwe gevallen voorkomen worden, omdat sinds kort een betalingsregeling mogelijk is. Dat is goed nieuws. Het goede nieuws geldt niet voor de oude gevallen waarbij de rechter de gijzeling eerder al heeft toegestaan of de betrokkene niet naar de rechtszitting is geweest. Nog steeds worden mensen vastgezet vanwege hun onmogelijkheid om hun boetes te betalen. Daarvoor is de gevangenis niet bedoeld.

6 Zorgverzekering

Te veel cliënten krijgen niet de medische, psychiatrische zorg en tandheelkundige die ze nodig hebben. Veel dakloze mensen gaan niet naar een arts omdat ze zich niet verzekerd hebben wegens gebrek aan inkomsten.⁷ Zij die wel verzekerd zijn, aarzelen vanwege het eigen risico. Naar de tandarts gaan is vanwege de kosten bijna uitgesloten: je moet of een aanvullende verzekering afsluiten of de rekening zelf betalen. Beide opties zijn vaak buiten het bereik van de daklozen.

De Zorgverzekeringswet zorgt voor veel problemen. Een premie-achterstand is snel opgelopen, vooral voor mensen die geen inkomen hebben. Na een half jaar achterstand krijgt men het stempel 'wanbetaler' en moet men een met 30 % verhoogde bestuursrechtelijke premie betalen. Hierdoor belanden mensen nog verder in een fuik van schulden. Wie eenmaal in de wanbetalersregeling zit, komt er bijna niet meer uit. Incassobureaus tonen nauwelijks begrip en gaan soms al voor een klein bedrag over tot dagvaarding, waarna de proceskosten er ook nog eens bij komen.

Een grote groep daklozen zonder briefadres kan zich niet verzekeren, omdat de verzekeraar, bijvoorbeeld Zilverenkruis, de aanvraag voorbijgaand aan de wettelijke acceptatieplicht weigert in behandeling te nemen. Dit wordt nog erger nu het nieuwe artikel 4a Zorgverzekeringswet per 1 januari 2016 in werking is getreden.⁸ Gezien de ervaring verwacht Bureau straatjurist dat de verzekeraars niet mild zullen zijn om de uitzonderingsbepalingen toe te passen.

7 Uitvoeringspraktijk

'De aanpak van armoede vraagt maatwerk. Amsterdammers vormen een diverse groep en oplossingen kunnen dan ook per persoon verschillen'. Dat staat in het Aanvalsplan armoede van de gemeente Amsterdam dat in 2015 werd gelanceerd. In de uitvoeringspraktijk is dat beleid nog niet zichtbaar, terwijl dak- en thuislozen die nu nog overal buiten vallen, veel baat bij maatwerk kunnen hebben. Je moet volhouden om je recht te krijgen: het bestuur voldoet vaak niet aan de doorzendplicht, je wordt van het kastje naar de muur gestuurd, brieven komen niet

⁷ D. Jenner, M. Buster, M. De Wit, *Winteropvang in Amsterdam 2014/2015*. Amsterdam: GGD 2015, p. 17: 65 % van de bezoekers van de winteropvang 2014/15 beschikt niet over een zorgverzekering.

⁸ De zorgverzekeraar sluit de verzekering niet zolang het verstrekte adres van de persoon of personen, bedoeld in het eerste lid, niet in de basisregistratie personen voorkomt of afwijkt van het adres waaronder deze persoon of personen in die administratie als ingezetene staat of staan ingeschreven. Als het niet-kunen inschrijven niet verwijtbaar is, dient de verzekeraar een uitzondering te maken.

aan (zelfs soms niet als de brief is afgegeven met ontvangstbevestiging), voor de zoveelste maal bellen omdat je niet teruggebeld wordt.

Als de burger een fout maakt, wordt hij geconfronteerd met buitenbehandelingstelling van de aanvraag of met forse boetes. De overheid heeft machtsmiddelen die zij zelfs zonder tussenkomst van de rechter kan inzetten. Als een uitvoerder een fout maakt, wordt deze zelden automatisch hersteld en moet de burger juridische actie ondernemen. In het sociale verkeer is het gebruikelijk om na een fout om excuus te maken; wij hebben nog nooit meegemaakt dat het bestuur na een vergissing of fout excuses maakte.

Tot slot

De conclusie is dat dak- en thuislozen door de focus op handhaving onder de armoedegrens zakken. Dakloosheid is vooral een armoedeprobleem. Hiervoor is te weinig aandacht. Bureau straatjurist ziet mensen die zonder geld en zonder enige vorm van zorg op straat moeten zien te overleven. Het op straat moeten leven leidt nog steeds tot boetes (140 euro) wegens het verbod om buiten te slapen. Enkele voorbeelden van strafbeschikkingen op grond van buitenslapen hebben we op zijn verzoek naar de burgemeester gestuurd.

Ambtenaren en hulpverleners verschuilen zich soms achter regels. De Participatiewet bevat niet zonder reden een hardheidsclausule in artikel 16. Waarom wordt deze zelden toegepast?

Rodaan al-Galidi in dagblad Trouw (22 januari 2016): 'Tijdens hun werk kennen Nederlanders geen genade. Als je stoer doet, breken ze je af. Regels zijn regels. [...] De ambtenaar kan de deur openmaken met de regels en de deur dicht doen met de regels.'

Wij willen bewerkstelligen dat deuren open gaan en open blijven. Dat is de gedachte achter ons nieuwe logo. Als laatste, samenvattende aanbeveling stellen we het op prijs als er voor dak- en thuislozen bij de gemeente Amsterdam een goed bereikbare troubleshooter kwam die in schrijnende situaties snel en pragmatisch kan interveniëren bij alle afdelingen van de gemeente Amsterdam en gesloten deuren kan openen.

Amsterdam, 29 januari 2016

Bureau straatjurist



Dit is het jaarverslag 2015 van Bureau straatjurist (onderdeel van st. BADT)

Tekst: mr. Caroline de Groot en drs. Jenny Boer

Bijdragen: mr. Renata Rotscheid

Bureau straatjurist

Nieuwe Herengracht 18

1018 DP AMSTERDAM

M 06 10633431/0610195597

E c.degroot@diaconie.org

www.straatjurist.nl