

## **Jaarverslag 2013 van het Juridisch Steunpunt voor dak- en thuislozen**

*Met het Juridisch Steunpunt voor dak- en thuislozen maken de Protestantse Diaconie Amsterdam, BADT (Belangenbehartiging Amsterdamse dak- en thuislozen), De Regenbooggroep, HVO-Querido en JES (Je eigen stek) rechtshulp toegankelijker voor deze groep. De problemen van dak- en thuislozen in een stad als Amsterdam zijn omvangrijk en gecompliceerd, terwijl de dienstverlening van ambtenaren en hulpverleners niet altijd aansluit bij de leefwereld van dak- en thuislozen. Het Juridisch Steunpunt wil bijdragen aan een verbinding tussen deze domeinen. Het Juridisch Steunpunt voorziet duidelijk in een leemte, wat blijkt uit een toename van 45% van het aantal rechtshulpverzoeken in 2013 ten opzichte van 2012. In het verslagjaar deden 276 mensen een beroep op het Juridisch Steunpunt. Zij kregen advies of werden begeleid doorverwezen naar een advocaat uit het netwerk. Voor 91 mensen heeft het Juridisch Steunpunt zelf procedures gevoerd of juridische bijstand verleend. De meeste vragen en problemen lagen op het vlak van bijstand, het briefadres en opvang of huisvesting. Het Juridisch steunpunt houdt een keer per week, op woensdagmiddag, spreekuur. Daarnaast is het Juridisch Steunpunt telefonisch en per mail bereikbaar.*

*Met dit verslag geven we signalen uit de praktijk door. De Nederlandse overheid heeft de opdracht om sociale grondrechten te waarborgen. Dat zou moeten betekenen dat elk mens, wat zijn status ook is, ten minste recht heeft op gezonde voeding, onderdak en medische zorg. Deze elementaire zaken blijven voor daklozen en ongedocumenteerden vaak buiten bereik. Vaak blijkt dat cliënten van het Juridisch Steunpunt hun sociale rechten niet geldend kunnen maken, omdat zij niet kunnen bewijzen dat ze daar recht op hebben of omdat er onnodige drempels worden opgeworpen. Ook zijn veel cliënten terechtgekomen in een moeras van problemen door gebrek aan inkomen, schulden, oplopende incassokosten, dwangbevelen tot soms gijzeling aan toe. Vaak is het puzzle om een uitweg te vinden.*

*Hoewel de diverse instanties in Amsterdam hun best doen om dak- en thuislozen goed te bedienen, signaleert het Juridisch Steunpunt dat wet- en regelgeving strikt wordt toegepast, zonder te kijken naar de (penibele) situatie waarin iemand verkeert. Bij het wel of niet verstrekken van een briefadres wordt alleen gekeken naar de Amsterdamse beleidsregels en is er geen ruimte voor een individuele afweging. Of neem - op het niveau van de rijksoverheid - de mogelijkheid tot gijzelen: dat proces is dermate geautomatiseerd dat er geen mens meer aan te pas komt, maar het heeft wel tot gevolg dat iemand van zijn vrijheid kan worden beroofd.*

## 1 Algemeen

Er verdwalen nogal wat cliënten van het Juridisch Steunpunt in het woud van bureaucratische verplichtingen. Het is een opgave om te moeten bewijzen dat een bepaalde voorziening nodig is. Deze basisregel uit het bestuursrecht zorgt ervoor dat mensen niet altijd krijgen waar ze recht op hebben. Er zijn ook praktische problemen: onbegrijpelijke ambtelijke taal; bellen met beltegoed is duur, terwijl de wachttijden bij instanties lang kunnen zijn; geen mogelijkheid om een administratie bij te houden en te bewaren; taalproblemen; geen toegang tot het internet. Dat laatste wordt in onze gedigitaliseerde samenleving steeds problematischer voor mensen zonder computer.

De schuldenproblematiek onder dak- en thuislozen is groot. Een onbetaalde rekening van enkele tientallen euro's kan door bijkomende kosten en rente uitgroeien tot vele honderden euro's. Instanties houden niet altijd rekening met de zeer geringe bestedingscapaciteit van de cliënten. De incassopraktijken kunnen hardvochtig zijn en weinig oplossingsgericht; sommige incassobureaus en het Centraal justitieel incassobureau wensen niet over een betalingsregeling te onderhandelen en respecteren niet altijd de beslagvrije voet. Bedenk daarbij dat veel daklozen slechts een paar tientjes per maand leefgeld hebben.

Schuldhulpverleners hebben lange wachtlijsten. Na die wachtlijst moet de betrokkene vaak eerst een cursus van ongeveer drie maanden volgen, terwijl de schuldenproblematiek verder oploopt.

*Een man raakte zijn huis kwijt door ontruiming. Zijn schuldhulpverlener noch zijn maatschappelijk werkster kwam op het idee om hun client naar een huurrechtadvocaat door te verwijzen. Een ontruiming is een ingrijpende gebeurtenis. Mensen zijn na hun ontruiming niet alleen de inboedel kwijt, maar ook de familiefoto's, dierbaarheden en de administratie.<sup>1</sup>*

## 2 Briefadres

Een briefadres is nodig voor inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Zonder GBA-inschrijving kunnen mensen hun sociale rechten niet laten gelden. Ook voor het verkrijgen van een briefadres wordt het vereiste van regiobinding gehanteerd (alleen DWI hanteert bij toekenning van een briefadres niet het vereiste van regiobinding). Regiobinding wil zeggen dat iemand de laatste drie jaar twee jaar in Amsterdam moet hebben gewoond of verbleven. Voor EU-burgers worden nog meer drempels opgeworpen.

*Een Spaanse vrouw heeft enkele jaren in Nederland gewerkt en logeert met peuter en kleuter steeds op wisselende adressen, waar ze zich niet kan inschrijven in de GBA. Alle daartoe aangewezen instanties weigeren haar een briefadres te geven. Daardoor kan ze geen werkloosheidsuitkering aanvragen, terwijl ze daar recht op heeft.*

---

<sup>1</sup> De gegevens uit de voorbeelden zijn zodanig gewijzigd dat ze onherkenbaar zijn.

### 3 Wet werk en bijstand

Maar liefst 36 % van de Amsterdammers die gebruik maakten van de winterkoudeopvang heeft geen enkel inkomen (M. Buster et al., *Feitelijk dakloos in de G4*, Amsterdam: G4-User 2012, p. 40). Dit is buitengewoon zorgelijk. De - met stip - meest voorkomende vraag aan het Juridisch Steunpunt is: 'Heb ik recht op een daklozen- of bijstandsuitkering?' Het is geen uitzondering dat iemand een half jaar of nog veel langer zonder bijstand of andere inkomsten moet zien te overleven.

#### Unieburgers

Unieburgers (burgers uit de EU) die een aantal jaren (afhankelijk van de situatie) rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen recht hebben op bijstand. 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. In de praktijk blijkt dat DWI (Dienst werk en inkomen) Unie-burgers soms ten onrechte een uitkering weigert en in strijd met de rechtspraak uitsluitend op de GBA-code (waaraan zijn verblijfsstatus is af te lezen) afgaat, zonder te onderzoeken of die code juist is.

*Een man uit Frankrijk krijgt geen uitkering van DWI. Dankzij een verklaring van zijn arts en belastingaanslagen kan hij bewijzen dat hij vijf jaar in Nederland is en krijgt hij alsnog bijstand.*

#### Agis

In de uitvoering van de collectieve zorgverzekering die de gemeente Amsterdam met Agis heeft afgesloten voor inwoners met een laag inkomen, gaat veel mis. Een kwalijk punt is dat cliënten niet gehoord worden, wanneer ze merken als onverzekerd te boek te staan, terwijl ze wel premie betalen of wanneer ze tweemaal voor de zorgpremie worden aangeslagen. In de eerste situatie (ze zijn onverzekerd) durven ze niet naar de dokter of krijgen bij de apotheek hun medicijnen niet mee. Bovendien wordt hun zorgtoeslag op termijn teruggevorderd. In de tweede situatie (ze betalen dubbel; ruim € 300 van een bijstandsuitkering van ongeveer € 661 per maand) worden ze achtervolgd door incassobureaus en het CJIB. Wie zijn zorgpremie immers niet betaalt, krijgt te maken met de wanbetalersregeling op grond waarvan een stevige boete moet worden betaald (30 % van de premie). Ondanks meerdere verzoeken om uitleg en correctie bij zowel Agis als DWI is dit probleem nog niet uit de wereld, terwijl hun klanten zwaar worden gedupeerd.

*Een cliënt van DWI had door de jaren heen € 3000 dubbel betaald. Hij betaalde op grond van de wanbetalersregeling de verhoogde premie, terwijl DWI ook de normale zorgpremie inhield. Na veel heen-en-weergeschrijf werd dit door Agis erkend. De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen wilde de klacht alleen in behandeling nemen als de cliënt een lange lijst niet-relevante stukken instuurde, die hij als dakloze natuurlijk niet meer had. (Een dakloze heeft geen kast om ordners te bewaren.) Pas na de aankondiging van een dagvaarding door het Juridisch Steunpunt betaalde Agis het bedrag eindelijk terug.*

#### 4 In en uit de Maatschappelijke opvang (WMO)

##### Instroom

De toegang tot de maatschappelijke opvang is in Amsterdam zo strikt, dat de regeling voor opvang voor het merendeel van de cliënten van het steunpunt geen soelaas biedt. Voor toelating tot de opvang is onder meer vereist dat de betrokkene de laatste drie jaar minstens twee jaar aan Amsterdam was verbonden (regiobinding) en chronisch psychiatrisch ziek of verslaafd is (het zogeheten OGGz-criterium of zelfredzaamheidsvereiste). Niet alleen het criterium van regiobinding is een struikelblok, ook het OGGz-criterium.

Maar we zien ook positieve ontwikkelingen. Op initiatief van burgemeester Van der Laan ontwikkelt De Regenboog Groep een vernieuwend plan voor opvang van daklozen die als zelfredzaam gezien worden. De gemeente heeft het voornemen om per 1 januari 2014 op een aanvraag voor maatschappelijke opvang schriftelijke beslissingen uit te reiken, waarbij wordt vermeld hoe men bij een afwijzing in bezwaar kan gaan.

##### Uitstroom

Het is de bedoeling dat mensen op een gegeven moment de opvang verlaten, dat wil zeggen uitstromen naar een zelfstandige huurwoning op eigen naam of op naam van de begeleidende instelling (op grond van een woonbegeleidingsovereenkomst). Een vergadering onder voorzitterschap van de GGD, de zogeheten Veldtafel, beslist hierover. De criteria voor uitstroom zijn helder beschreven in het zogeheten procesboek UMO (Uitstroom maatschappelijke opvang). Het proces blijkt voor cliënten van het Juridisch Steunpunt echter allerm minst helder. De juridische basis is onduidelijk, het proces lijkt wel een juridische *black box*. De aanvraag voor uitstroom geschiedt door de hulpverlener (trajecthouder). Als de hulpverlener om wat voor reden dan ook hiertoe geen kans ziet of als de relatie van de cliënt met die hulpverlener slecht is, dan wacht de betrokkene onnodig lang op uitstroom. Cliënten zijn niet aanwezig bij de vergadering, worden niet gehoord en krijgen geen schriftelijke beslissing met informatie over wat te doen als men het er niet mee eens is. En als dan de beslissing is genomen, is er nog een drempel in de vorm van een wachtlijst waarvan men niet weet hoe lang die is. Met andere woorden, het besluitvormingsproces van de Veldtafel is niet transparant.

*Een vader woont met zijn gehandicapte dochtertje al drie jaar op één kamer in de opvang. Hij krijgt al driekwart jaar te horen dat hij bovenaan de wachtlijst staat voor een zelfstandige woning, totdat er een bericht komt dat het als gevolg van de crisis nog veel langer kan duren. Het Juridisch Steunpunt is over deze problematiek in gesprek met de gemeentelijke ombudsman, dr. Arre Zuurmond.*

## 5 Boetes

Wie op straat is, heeft meer kans op een boete dan een thuisblijver. Een stapeling van boetes leidt - gezien het doorgaans minimale inkomen van een dakloze - tot een onoverkomelijke schuldenlast. Helaas protesteren te weinig mensen bij de rechter tegen de boete. Dat is kansrijk en soms kan een boete worden omgezet in een minder belastende taakstraf.

De Mulderboete vroeg dit verslagjaar veel aandacht. Op grond van de Wet Mulder (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) mag de Officier van Justitie degene die de boete niet betaalt, gijzelen. Voor mensen met een minimuminkomen is dit een zeer onredelijke maatregel. De gijzeling vervangt de boete niet, maar is louter een dwangmiddel om de betrokkene tot betaling aan te zetten. Na de gijzeling zijn de boetes nog even hoog als daarvoor. In de praktijk blijkt dat het zinvol is om naar de rechtszitting te gaan. De rechter is over het algemeen gevoelig voor het argument dat met de gijzeling geen enkel doel wordt bereikt en de gijzeling op die manier te bezwaarlijk is.

De brieven van het Centraal justitieel incassobureau (CJIB) die uiteindelijk leiden tot gijzeling worden automatisch aangemaakt. Wanneer de betrokkene niet naar de rechtszitting gaat, dan kan hij op elk moment worden opgepakt om gevangen te worden genomen. De kantonrechter te Breda was op 16 juli 2012 zeer kritisch over deze werkwijze (vindplaats op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) ECLI:NL:RBBRE:2012:BX3146). Hij vraagt zich af waarom niemand naar de individuele omstandigheden kijkt. Te weinig mensen weten dat het altijd zin heeft om naar de rechtszitting te gaan.

*Een moeder met een puberdochter moest voor gijzeling de gevangenis in, omdat zij openstaande boetes heeft. Hoe moet haar dochter dit op school verklaren? De gijzeling zal niet het beoogde doel bereiken, namelijk aanzetten tot betalen. De moeder heeft tienduizenden euro's aan schulden en de schuldhulpverlener heeft het te druk om op tijd voor haar schulden regelingen te treffen. De rechter toonde begrip voor haar situatie en de gijzeling was van de baan.*

## 6 Relaties en publiciteit

Naast het uitvoeren van directe rechtshulp werken we aan het toegankelijker maken van rechtshulp voor daklozen. Het groeiende netwerk rond het Juridisch Steunpunt is daarvoor van groot belang. We kunnen nog noemen: de jaarlijkse uitnodiging van burgemeester Van der Laan voor een gedachtewisseling, het ontwerpen van de website door Johannes van den Akker en de jaarlijkse netwerkbijeenkomst met samenwerkingspartners van het Juridisch Steunpunt.

De stuurgroep denkt op constructieve wijze mee, zowel over de dagelijkse praktijk als over de toekomst van het steunpunt. Het werk van het steunpunt wordt mede mogelijk gemaakt dankzij de inzet van een aantal vrijwilligers: Mary van Alphen (spreekuur), Ilijah Ewo (spreekuur en begeleiding naar instanties), Slavko Lukic (begeleiding naar instanties) en Kees de Bouter (waarneming tijdens vakantie en tolken Spaans), Anna van Wagstaffe (vertalen Engels). Nieuwe vrijwilligers zijn Jenny Boer (redigeren van teksten en Zorgverzekeringswet- en incassokwesties), Uschi Postma (medisch advies), Jochem Westert (juridisch onderzoek) en Cezanne van de Ende.

Om onze cliënten beter te kunnen begeleiden bij hun contacten met reguliere instanties werken we aan een uitbreiding van de vrijwilligersgroep.

Tweemaal werkte het Juridisch Steunpunt aan een onderzoek mee:

- M. Tuynman, C. Muusse, M. Planije, *Opvang landelijk toegankelijk?*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013.

- Lars Heurs (et al.) Regioplan. Onderzoek in opdracht van de Europese Commissie ' Migration, destitution and homelessness' o.l.v. prof. Gijs Vonk. Onderzoek naar armoede en dak- en thuisloosheid in de verschillende groepen migranten in Europa. Het onderzoek is nog niet voltooid.

[http://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/lopende%20projecten/slug/migration\\_destitution\\_and\\_homelessness](http://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/lopende%20projecten/slug/migration_destitution_and_homelessness)

Het steunpunt kwam enkele malen in de publiciteit:

- *Zonder postadres besta je niet eens*. MUG, april 2013,

<http://www.mugweb.nl/archief/%E2%80%98zonder-postadres-besta-je-niet-eens%E2%80%99/> ,

- *Op bijstand moet je niet wachten*, Trouw op de opiniepagina 28 juni 2013,

- Kort interview over regiobinding in Trouw ( 4 september 2013),

- *One day only*, SER-magazine, november 2013,

- *Berichten uit de zelfkant* door Marino Camarasa , Interview samen met straatpastor Luc Tanja, Ophef 2013, nr.3/4, p. 42-44.

## **7 De toekomst**

De financiering van het Juridisch Steunpunt is door de betrokken organisaties tot eind 2014 gewaarborgd. Inmiddels blijkt het Steunpunt in een behoefte te voorzien en maken we samen met onze partners plannen voor de langere termijn. BADT (Belangenbehartiging Amsterdamse dak- en thuislozen) signaleert, evenals het Juridisch Steunpunt, een accentverschuiving van collectieve naar individuele belangenbehartiging. Juist het signaleren van knelpunten in de praktijk van de sociaal-juridische hulpverlening kan bijdragen aan een breder draagvlak voor de opvang en hulpverlening voor een kwetsbare groep Amsterdammers. We zijn dan ook in gesprek met BADT over de mogelijkheden tot een intensievere samenwerking. Daarnaast voeren we in 2014 in samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam een evaluatieonderzoek uit naar de toegankelijkheid van rechtshulp voor de doelgroep en hun waardering van de rechtshulp .

Amsterdam, 21 februari 2013

Juridisch Steunpunt voor dak- en thuislozen,  
Caroline de Groot, straatjurist en coördinator