

Jaarverslag 2016

Bureau straatjurist

Ter inleiding: Mensenrechten op straat

De positie van daklozen in Amsterdam is in 2016 verbeterd. Het niet hebben van een geldig legitimatiebewijs is geen reden meer om mensen weg te sturen bij het daklozenloket. En de winteropvang was een feit; van november tot april is er in Amsterdam een laagdrempelige opvang, los van de vraag of het nu wel of niet vriest. Ook heeft de Amsterdamse gemeenteraad nieuwe plannen over de opvang van daklozen vastgelegd in het Koersbesluit. Er komt meer nadruk op preventie, maatwerk en uitstroom. Goed nieuws dus.

Maar we zijn er nog niet. Er zijn twee grote knelpunten. Allereerst zijn er te weinig opvangplekken voor daklozen. Daarom is er een strenge selectie aan de poort die maakt dat zelfredzaam geachte daklozen en daklozen zonder regiobinding worden uitgesloten. Met andere woorden: het recht op opvang van eenieder wordt niet erkend. Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft in dit kader gezaghebbende uitspraken gedaan, in het bijzonder in de zaak FEANTSA versus The Netherlands in 2014.¹ Het Comité oordeelde dat iedereen die in nood verkeert, recht heeft op hulp en wel zolang de noodsituatie voortduurt. Het Comité is van oordeel dat de toegang tot basale voorzieningen zoals (onder meer) een veilige plek om te slapen noodzakelijk is voor ieder mens om te bestaan. Mensen die buiten moeten slapen lopen immers het risico op onherstelbare schade aan hun leven; de menselijke waardigheid is in het geding. Het recht op opvang mag volgens het Comité dan ook niet worden beperkt tot kwetsbare groepen, maar is van toepassing op eenieder die zich in een precare positie met betrekking tot zijn menselijke waardigheid bevindt.

¹ ESCR 10 november 2014, klacht 86/2012, FEANTSA v. the Netherlands. In deze uitspraak oordeelde het Europees Comité voor de sociale rechten (ECSR) als volgt. Allereerst zijn de toegangseisen zoals die in Nederland, zowel in het beleid als in de praktijk, worden gehanteerd in strijd met het Europees Sociaal Handvest (herzien). In de tweede plaats zijn er onvoldoende bindende richtlijnen m.b.t. de toegang tot de opvang. In de praktijk leidt dit tot een onvoldoende toegankelijke maatschappelijke opvang. Ten slotte is er onvoldoende opvangcapaciteit beschikbaar voor alle groepen van daklozen. <

Ondanks deze gezaghebbende uitspraken zijn dakloze mensen die zich volgens de gemeente zelf kunnen redden of die geen regiobinding hebben in de Amsterdamse uitvoeringspraktijk uitgesloten van structurele hulp. Zij kunnen weliswaar terecht bij de winteropvang, de nachtopvang en de zogeheten passantenhotels voor zover deze niet vol zitten, maar dat zijn tijdelijke oplossingen. Bovendien is de rechtsaanspraak niet verankerd in het gemeentelijke beleid. Vanzelfsprekend is het goed dat overheden samenwerken met maatschappelijke organisaties die opvang en hulp verstrekken, maar de gemeente blijft verantwoordelijk voor de (toegang tot de) maatschappelijke opvang. De Wmo-verordening kent geen bepaling die de toegang tot algemene (opvang)voorzieningen zoals het passantenhotel of de winteropvang garandeert. Evenmin krijgen daklozen die zich melden voor het passantenhotel een beschikking, waarmee zij de toelatingsbeslissing kunnen laten toetsen bij de rechter. Deze situatie staat op gespannen voet met één van de kernvereisten van de sociale rechtsstaat: de onderworpenheid van de overheid aan het recht (*rule of law*).

Voor de winteropvang geldt dat er bij sluiting op 1 april 2017 weer een grote groep op straat moet zien te overleven. Het zijn mensen die tot de doelgroep van Bureau straatjurist behoren: de dak- en thuislozen die tussen wal en schip vallen. Onze cliënten zijn gebaat bij een laagdrempelige opvang en niet alleen in de winter.

Dit jaarverslag geeft de signalen en werkzaamheden van Bureau straatjurist in 2016 weer. Veel van de hierboven genoemde knelpunten zijn uitgebreid besproken op de studiemiddag 'Mensenrechten op straat' die op 26 januari 2017 was georganiseerd ter ere van het vijfjarig bestaan van Bureau Straatjurist. Honderd betrokkenen bij het Amsterdamse daklozenbeleid en experts als prof. dr. Gijsbert Vonk (hoogleraar socialezekerheidsrecht te Groningen), Rina Beers (senior beleidsmedewerker Federatie Opvang en Executive Committee Member FEANTSA) en de Gemeentelijke Kinderombudsman metropool Amsterdam bespraken deze knelpunten en zochten naar oplossingen.

Leeswijzer

Dit jaarverslag is als volgt opgebouwd:

1. Bureau straatjurist: feiten en cijfers
 2. Toegang tot de maatschappelijke opvang
 3. Aanvragen van bijstand
 4. Bemachtigen van een briefadres
 5. Schulden en boetes
- Tot slot

1 Bureau straatjurist: feiten 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, 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.

Amsterdamse dak- en thuislozen kunnen bij Bureau straatjurist terecht voor 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 (samen met de Daklozenvakbond en de Belangenvereniging voor druggebruikers MDHG) en werkt aanvullend op de reguliere dienst- en hulpverlening. Bureau straatjurist houdt elke woensdagmiddag spreekuur en is daarnaast telefonisch en per mail bereikbaar. In het verslagjaar deden 525 mensen een beroep op Bureau straatjurist, even veel als vorig jaar. Daarmee lijkt een eind gekomen te zijn aan de groei van het aantal cliënten. De meesten (427) kregen juridisch advies of werden begeleid doorverwezen naar een advocaat of maatschappelijk werk. Aan 98 mensen heeft Bureau straatjurist zelf verdere juridische bijstand verleend. Dat gebeurt bijvoorbeeld in zaken waarvoor geen gefinancierde rechtsbijstand mogelijk is, bij spoedgevallen of in schrijnende situaties.

Verslagjaar	Aantal cliënten eenmalig advies/ gerichte doorverwijzing	Aantal cliënten uitgebreide rechtshulp	Aantal cliënten totaal	Toename ten opzichte van het vorig jaar
2012	80	109	189	n.v.t.
2013	185	91	276	45%
2014	287	103	390	41%
2015	433	92	525	35%
2016	427	98	525	0%

De top-3 van vragen en problemen die aan Bureau straatjurist in 2016 zijn voorgelegd, liggen op het terrein van maatschappelijke opvang (daklozenopvang), recht op bijstand met de bijbehorende problemen met het briefadres, en schulden en boetes. Over het algemeen geldt dat cliënten kampen met meervoudige problemen. Wie na een periode van dakloosheid zijn leven weer op de rails wil zetten, ontmoet veel moedeloosmakende hobbels, raakt verstrikt in tegenstrijdige adviezen, wordt van loket naar loket gestuurd, zonder dat een oplossing ook maar in zicht komt. We zeggen het nog maar eens: een troubleshooter die dit soort kafkaëske situaties kan doorbreken zou een welkome aanvulling zijn op de gemeentelijke dienstverlening. Bureau straatjurist richt zich niet alleen op individuele belangenbehartiging, maar werkt in het kader van de collectieve belangenbehartiging mee aan publiciteit, geeft lezingen en neemt deel aan overleggen en bijeenkomsten. Er is een samenwerking met andere organisaties in Amsterdam, waaronder De Daklozenvakbond en de Belangenvereniging voor drugsgebruikers MDHG, het zogeheten Straatvangnet. Daarnaast werkt Bureau straatjurist samen met organisaties als HVO-Querido, het Leger des Heils, de diverse gemeentelijke instellingen, het maatschappelijk werk, het financieel spreekuur van de sociale kruidenier, de klachtencommissie WPI, de Ombudsman metropool Amsterdam, de Kinderombudsman metropool Amsterdam en gespecialiseerde advocaten.

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 2016 zijn ongeveer 36.000 pagina's bezocht, een gemiddelde van 3.000 per maand. Het meest bekeken zijn de pagina's over het briefadres, boetes en opvang.

Bureau straatjurist heeft in het verslagjaar tweemaal in interview gegeven:

- Sara Woods & Annet Vogelaar, 'Met GHB niet welkom. Opvangvoorzieningen weigeren GHB-gebruikers', *Mainline* 2016/4, p. 18-20.
- Hannelous Pen, 'Aantal dakloze gezinnen in Amsterdam neemt toe', *Parool* van 19 maart 2016 (Jenny Boer).

Bureau straatjurist ontvangt subsidie van de gemeente Amsterdam. Daarnaast heeft Bureau straatjurist in 2016 schenkingen ontvangen van particulieren. Deze bijdragen maken het werk van Bureau straatjurist mogelijk.

In 2016 waren aan Bureau straatjurist drie parttime krachten (Jenny Boer, Caroline de Groot en Jochem Westert) en zeven vrijwilligers verbonden. De breiclub voor daklozen te Hilversum voorziet onze cliënten van zelfgebreide warme kleding. Het bestuur bestond eind december 2016 uit Eddy Linthorst (voorzitter), Arend Driessen (penningmeester) en Marieke van Doorninck (lid).

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

2 Toegang tot de maatschappelijke opvang

Een kwart van onze cliënten ervaart problemen met de toegang tot de maatschappelijke opvang. Daklozen die dat reeds geruime tijd zijn en er niet in slagen om onderdak te vinden, zijn volgens de maatstaven van de gemeente (nog steeds) zelfredzaam, terwijl wij vooral teleurgang zien. Het leven op straat en geen veilige verblijfsplek hebben, is geestelijk en lichamelijk zwaar. Onvrijwillig op straat slapen is in strijd met de menselijke waardigheid en met sociale grondrechten (zie de inleiding). Toch slaapt een deel van onze cliënten buiten. We signaleren de volgende knelpunten die om een structurele oplossing vragen:

a. Wegsturen bij de screeningsbalie, ook wel zonder schriftelijke beslissing

Een ruime meerderheid van de daklozen die zich bij de centrale toegang, de screeningsbalie meldt voor opvang, wordt niet geholpen. Dit gegeven is niet nieuw. De weggestuurde mensen 'verdwijnen', want er is nauwelijks opvang voor hen in laagdrempelige locaties als het Stoelenproject, de Haven (alleen mensen zonder inkomen) of bij de Volksbond op de Scheurleerweg (daar is een wachttijd van langer dan een maand).

Als een cliënt onterecht is weggestuurd, vragen we eerst de GGD om uitleg. Soms kunnen we toch iemand in de opvang plaatsen door gebruik te maken van ons netwerk. Als dat niet lukt en de cliënt is niet zelfredzaam, dan nemen we contact op met een in de Wmo 2015 gespecialiseerde advocaat, zie hierna.

b. Afdwingen via de rechter

In 2016 hebben we een aantal malen juridische spoedprocedures in gang gezet om een plek in de maatschappelijke opvang af te dwingen of om 24-uursopvang af te dwingen als nachtopvang niet toereikend was. Het ging steeds om mensen die niet zelfredzaam waren, omdat ze bijvoorbeeld aan een ernstige ziekte leden en zorg nodig hadden, maar door de gemeente toch als zelfredzaam werden aangemerkt. De gang naar de rechter zou in situaties die overduidelijk zijn, niet nodig moeten zijn. Opmerkelijk is dat de zorgbehoefte dakloze man of vrouw in een aantal situaties enkele dagen voor de rechtszitting toch een plaats in de opvang werd aangeboden, als gevolg waarvan een rechterlijk oordeel over zijn of haar situatie uitblijft omdat er dan geen procesbelang meer is. Dat is jammer omdat zo rechtsvorming wordt bemoeilijkt.

c. Dakloze gezinnen krijgen niet de zorg die nodig is.

Op basis van een interview met Bureau straatjurist in het Parool op 19 maart 2016 zijn raadvragen gesteld over de opvang van dakloze gezinnen in hotels.² Als gevolg hiervan heeft HVO-Querido De Walborg geopend. De gemeente heeft het beleid om dakloze kinderen en hun ouders onderdak aan te bieden, omdat dakloosheid geen reden mag zijn om een kind in een pleeggezin te plaatsen.³ Dat juichen wij toe. Door een tekort aan opvangplekken wonen echter nog steeds kinderen met hun ouders langdurig in hotels, waarbij er geen sprake is van een normaal gezinsleven. Koken is vaak niet mogelijk en er is geen enkele privacy. Dat is niet in het belang van de kinderen.⁴

d. Schorsing

Soms komen mensen op het spreekuur die geschorst zijn, d.w.z. de toegang tot de opvanginstelling is ontzegd. De redenen voor een schorsing en de gevolgde procedure zijn soms allerminst helder. Soms krijgt de betrokkene een brief, maar een dergelijke ingrijpende beslissing wordt ook wel mondeling gecommuniceerd. De redenen van de schorsing verschillen per instelling, variërend van agressie tot een slechte hulpverleningsrelatie. Wij vragen ons af of onbeleefdheid ook onder verbale agressie wordt geschaard. Een van onze cliënten kreeg te maken met een verstoorde hulpverleningsrelatie. Door de schorsing ging het steeds slechter met hem. Hij heeft met succes een klacht ingediend met de klachtencommissie POA. De uitspraak liet echter zeer lang op zich wachten.

Bureau straatjurist pleit voor een duidelijk protocol voor alle instellingen voor opvang en beschermd wonen dat inzicht geeft in de redenen voor een schorsing en in de te volgen procedure. Bij de commissie POA (platform opvanginstellingen Amsterdam) zou een spoedprocedure mogelijk moeten worden, teneinde duidelijkheid te krijgen over al dan niet geldige redenen voor schorsing en de te volgen procedure. Door een spoedprocedure in te

² <http://www.parool.nl/amsterdam/aantal-dakloze-gezinnen-in-amsterdam-neemt-toe~a4265904/>

³ 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' als de ouder een goede opvoeder is. Zie ook ons vorige jaarverslag.

⁴ 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.

stellen kan wellicht worden voorkomen dat de ten onrechte geschorste dakloze onnodig weer op straat moet leven en daardoor achteruitgaat.

3 Aanvragen van bijstand

Veel van onze cliënten hebben geen enkele vorm van inkomen. Bij het aanvragen van bijstand ontmoeten ze veel hobbels. Veel mensen die een daklozenuitkering willen aanvragen worden weggestuurd. Dit is al vermeld in het evaluatierapport van Nina van der Berg 'Belangenbehartiging als kerntaak':⁵ ongeveer 60% wordt aan de screeningsbalie van de Jan van Galenstraat afgewezen; vervolgens wordt nog zo'n 60% van de aanvragen voor een daklozenuitkering afgewezen. De redenen van deze afwijzingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Opvallend en zorgelijk is dat mensen die zich voor een daklozenuitkering melden niet altijd een schriftelijke beslissing krijgen waartegen ze bezwaar kunnen maken (beschikking met een rechtsmiddelenclausule). Andere struikelblokken zijn de inlichtingenplicht waaronder veel geschaard kan worden, het moeizame bewijs van de woonplaats en het wegsturen bij het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs. Ook duurt de aanvraagprocedure van een daklozenuitkering, soms maanden, terwijl een voorschot niet altijd ambtshalve wordt toegekend. Dit terwijl bijstand het laatste vangnet is.

De volgende problemen kwamen in 2016 regelmatig voorbij:

a. Inlichtingenplicht als mensen niet weten waar ze de komende nacht slapen

Het eerste structurele probleem betreft een buitenbehandelingstelling van de bijstandsaanvraag in verband met vermeende schending van de inlichtingenplicht. Veel cliënten willen wel zeggen waar zij de komende nacht slapen, maar weten het niet. Niet willen en niet kunnen worden ten onrechte niet van elkaar onderscheiden. De mensen die niet weten waar ze de komende nacht doorbrengen krijgen dan een buitenbehandelingsstelling zonder een bezwaarclausule. Deze werkwijze is conform artikel 4.7.4 Beleidsvoorschriften Werk, Participatie & Inkomen (hierna: beleidsvoorschriften). Dat zien wij graag anders. Beter is het om in een dergelijke situatie het zevendagenformulier mee te geven. Daarbij behoort dan ook besproken te worden hoe iemand onverwachte wijzigingen na kantooruren kan doorgeven.⁶

Tijdens de aanvraagprocedure houden we zo nodig nauw contact met de ambtenaar die de aanvraag behandelt. Als er geen voortgang is, dan nemen we contact op met de klachtencommissie van WPI.

⁵ Nina van der Berg, *Belangenbehartiging als kerntaak*, Gemeente Amsterdam 2015, p. 5, noot 14.

⁶ Rb. Amsterdam 29 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:6492.

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2013:6492>

b. Adresprobleem of dakloos?

Veel zwervende daklozen slapen steeds enkele dagen of enkele weken bij een gastheer/gastvrouw. Dat betekent echter niet dat zij daar wonen. Dat wordt meestal niet toegestaan door de gastheer of gastvrouw, omdat dit meestal nadelen financiële consequenties heeft. Mensen met een dergelijk adresprobleem die zich melden bij het daklozenloket, worden verwezen naar het stadsloket, met het doel om zich daar eerst in te schrijven. In de brief die cliënten daarbij meekrijgen staat geen rechtsmiddelenclausule (verwijzing hoe te handelen om een bezwaarprocedure te starten). Anders dan in artikel 4.7.4 Beleidsvoorschriften wordt gesteld wordt de aanvraag in een dergelijke situatie niet in behandeling genomen. Artikel 4.7.4. Beleidsvoorschriften: 'Het ontbreken van een inschrijving is geen grond voor afwijzing of buitenbehandelingstelling als de oorzaak van het niet ingeschreven staan niet aan de klant te wijten is. De gemeente mag bijstand verlenen als duidelijk is wat de hoofdverblijfplaats van de aanvrager is. Ook als de aanvrager daar niet is ingeschreven.'

In artikel 1.1. sub o Wet basisregistratie personen (BRP) wordt woonadres als volgt omschreven:

1° het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

2° het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.'

Voor de uitleg van het begrip woonplaats in artikel 40 Participatiewet is het woord 'woonstede' uit artikel 1:10 Burgerlijk Wetboek relevant. Voor het aanmerken van een plaats als woonstede is een zekere bestendigheid vereist.⁷ Deze uitleg van het woonplaatsbegrip verhoudt zich slecht met de Beleidsvoorschriften Werk Participatie en Inkomen en met de uitvoeringspraktijk. Het kwalificeren van een adres als woonadres vergt immers een zekere bestendigheid.⁸ Zou de uitvoeringspraktijk niet op de hierop afgestemd kunnen worden? Wij hebben om uitleg gevraagd, maar wachten nog op antwoord.

⁷ Vgl. Hof Den Haag 1 juni 1942, NJ 1942, 726.

⁸ Zie ook P. Vlaardingenbroek, *Het hedendaagse personen – en familierecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 50-52.

c. Handhaving tijdens de aanvraagprocedure

Een veelvoorkomend probleem op het spreekuur is als volgt: de dakloze wordt niet op zijn opgegeven verblijfplaats aangetroffen en Handhaving probeert diegene niet te bereiken door te bellen. Dat wordt niet gedaan omdat diegene dan de kans krijgt 'om snel zijn warme bed uit te gaan en naar het park te lopen', aldus een medewerker van WPI.

Hierboven kwam aan de orde dat dakloze mensen ook na kantooruren wijzigingen in de verblijfplaats moeten kunnen doorgeven (noot 6).

d. Wegsturen als mensen geen identiteitsbewijs hebben

De procedure voor mensen zonder geldig identiteitsbewijs is geregeld in art 4.7.3 Beleidsvoorschriften Werk, participatie en Inkomen. Daarin staat dat mensen niet weggestuurd mogen worden van het daklozenloket wanneer zij geen geldig legitimatiebewijs hebben. Maar toch komt het nog voor – ook in 2017 – terwijl de regeling al een tijdje geldt. Een vrouw werd van het daklozenloket naar de IND gestuurd, van de IND naar het Stadsloket en van het Stadsloket naar de Schipholbalie (die geen daklozen helpt) voor een nieuw identiteitsbewijs, zonder ook maar een stap verder te komen. De cliënte: 'Als alle instanties het niet weten, hoe kan ik het dan weten?'

e. Beslistermijn & voorschot

Het lijkt erop dat de wettelijke maximale beslistermijn voor bijstand als een minimale termijn wordt gezien. Dat betekent voor onze cliënten (te) lang wachten op geld. Een voorschot wordt zelden ambtshalve gegeven, hoewel de wet de gemeente hiertoe verplicht.⁹ Wij zouden graag zien dat een uitkeringsaanvraag voortvarend behandeld wordt en blijven hiervoor aandacht vragen bij de behandelend ambtenaar.

f. Niet attenderen op een zorgverzekering

Het komt regelmatig voor dat daklozen onverzekerd zijn en geen toegang tot zorg hebben. De reden is vaak dat het zonder (brief)adres niet mogelijk is een zorgverzekering af te sluiten. We hebben gemerkt dat bij het aanvragen van bijstand mensen niet wordt gewezen op het bestaan van het collectieve contract dat de gemeente met zorgverzekeraar Zilveren kruis heeft afgesloten. Dat is een gemiste kans. Daklozen blijven zo onverzekerd en kunnen verder in de problemen komen wanneer zij zorgkosten maken. Het zou goed zijn als WPI al hun klanten actief op deze mogelijkheid wijst, ook omdat in de collectieve zorgverzekering het eigen risico is meeverzekerd.

⁹ Artikel 52 Participatiewet.

4 Bemachtigen van een briefadres

De essentie van de Basisregistratie Personen is dat burgers bereikbaar zijn voor de overheid. Wie geen woonadres heeft, moet een briefadres aanvragen. Wanneer dat niet gebeurt, volgt een boete. Een briefadres wordt merkwaardig genoeg niet altijd gefaciliteerd door de overheid. Onze cliënten moeten voor een briefadres een beroep doen op hun eigen netwerk. Wanneer dat netwerk er niet is of niet bereid is om een briefadres te verstrekken, vanwege mogelijke nadelige gevolgen en deurwaarders of gemeenteambtenaren die langskomen, zijn er weinig mogelijkheden in Amsterdam. Zowel de Daklozenbond als HVO-Querido zijn bij het verstrekken van briefadressen aan strenge regels gebonden. Voor mensen die ook bij deze instanties niet terecht kunnen, is er niets. Dus wel verplichtingen met hoge boetes, maar geen rechten. De overheid gaat digitaal, maar er is geen digitale burger. Waarom eigenlijk niet?

Een paar situaties die in 2016 aan Bureau straatjurist zijn voorgelegd, ter illustratie:

- a. Een dakloze vrouw krijgt een brief van de gemeente. Als zij zich niet binnen een bepaalde tijd heeft ingeschreven in de BRP dan krijgt zij een boete. Zij kan her en der slapen, maar heeft geen vaste plek. Niemand in haar netwerk wil haar een briefadres verschaffen. De gemeente is niet bereid haar te helpen. De afdeling BRP zegt: 'U wilt dit toch niet op het bordje van de overheid leggen?'
- b. Een dakloze man van tegen de 70, ligt in het ziekenhuis. Hij heeft een zorgverzekering nodig, maar zonder briefadres lukt dat niet. De man is niet mobiel en kan zelf niets regelen, laat staan zich aan een loket melden. De gemeente is niet bereid hem te helpen. De afdeling BRP: 'Het is niet zo dat de gemeente naar de burger gaat, de burger moet naar de gemeente toekomen.'
- c. Een dakloze man, in de war, wordt in het ziekenhuis opgenomen. Hij is onverzekerd. Voor een zorgverzekering is een briefadres nodig. De gemeente wil niet helpen: 'Het ziekenhuis zet hem toch niet op straat'. Over het hoofd wordt gezien dat deze man niet de juiste zorg krijgt in een algemeen ziekenhuis; hij moet naar een psychiatrische instelling die hem alleen opneemt als hij zich verzekert.
- d. Een dakloze man krijgt na enig soebatten een briefadres bij HVO-Querido. Hij heeft werk en slaapt in kraakpanden. Iedere ochtend tussen 11 en 12 uur moet hij bellen naar het passantenhotel om te vragen of er plek is. Hij moet vragen met wie hij heeft gesproken en die

naam opschrijven. HVO-Querido controleert die registratie. Er is nooit plek, iedereen weet dat, maar toch moet hij bellen. Volgens HVO-Querido is dat 'om aan te tonen dat hij daadwerkelijk onderdak zoekt'. Er ontstaan problemen op zijn werk, omdat zijn werkgever het niet goed vindt dat hij elke ochtend bezig is met het nummer van het passantenhotel te bereiken en niet met zijn werk.

De problemen met het briefadres zijn er al lang. Minister Schippers van VWS heeft 29 september 2016 gemeenten gemaand om hun verantwoordelijkheid te nemen en hun inwoners een briefadres te verschaffen, wanneer zij geen woonadres hebben. Zij wijst in het bijzonder op de dak- en thuislozen als kwetsbare groep: 'Juist deze mensen hebben laagdrempelige medische basiszorg nodig die zij in de praktijk alleen krijgen na inschrijving in de BRP. Zonder zorgverzekering krijgen deze personen niet de zorg die zij nodig hebben. Dat vergroot de kans op bijvoorbeeld ernstige lichamelijke en/of psychiatrische aandoeningen. Zonder inschrijving in de BRP komen zij in de praktijk ook niet in aanmerking voor een plek op de wachtlijst voor een woning, waardoor zij gedwongen dakloos blijven. Een inschrijving op een briefadres is daarom voor deze groep noodzakelijk.'¹⁰ We hopen dat de gemeente Amsterdam gehoor geeft aan deze oproep. Dat moet ook wel op grond van de Circulaire registreren briefadres in BRP d.d 18 oktober 2016 (kenmerk 2016-0000656211).¹¹

Met de invoering van een subsidieregeling voor daklozen die onverzekerd in het ziekenhuis terecht komen, is een briefadres hopelijk binnen bereik gekomen. Die regeling, ingegaan op 1 maart 2017, voorziet behalve in het vergoeden van gemaakte zorgkosten, ook in een melding van de geleverde zorg aan de GGD. Door de melding aan de GGD komt de onverzekerde persoon in beeld. Dan kan een zorgverzekering worden afgesloten en kan een hulpverleningstraject opgestart worden. Daarbij hoort ook het faciliteren van een briefadres.¹²

¹⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 25 424, nr. 330, p. 6.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2016/11/24/circulaire-brp-en-briefadres>

¹² Artikel 3 lid 5 Subsidieregeling medisch noodzakelijke zorg aan Onverzekerden, Stcrt. 2017, 10332, en de toelichting op dit artikel.

< <https://www.straatjurist.nl/wp-content/uploads/2013/10/2017-subsidieregeling-medisch-noodzakelijke-zorg-aan-onverzekerden.pdf> >

5 Schulden en boetes

Schulden en boetes zijn verantwoordelijk voor de uitzichtloosheid van veel cliënten. De uitkering is te laag voor een fatsoenlijk bestaan, laat staan voor het aflossen van schulden. Schulphulp is ontoereikend, de beslagvrije voet wordt vaak niet gerespecteerd en de boetes maken dat de schuldenlast iemand verder het moeras in trekt.

a.Schuldhulp

Bijna alle cliënten van Bureau straatjurist dragen een schuldenlast met zich mee. Schuldhulp, de manier om na drie jaar sanering schuldenvrij te zijn, is voor hen niet toegankelijk om diverse redenen. De eerste belemmering is het ontbreken van een briefadres, een vereiste om een beroep te kunnen doen op een voorziening. Een tweede reden is dat een daklozenuitkering te laag is om aflossingscapaciteit te hebben (666,89 euro in 2017). De uitkering voor daklozen wordt gekort met maar liefst 20% (280,60 euro), uitgaande van de hogere bijstandsnorm voor gehuwden (1403,98 euro in 2017). Dat is weliswaar in overeenstemming met Beleidsregels Participatiewet, IOAW en IOAZ, maar rechtvaardig is het niet. Wij pleiten voor een andere systematiek, waarbij de 20% korting wordt berekend over de toepasselijke basisnorm voor alleenstaanden: 20 % van 982,79 euro is 196,55 euro. Dit scheelt 84 euro per maand, een bedrag waarmee schulden afgelost kunnen worden.

	Toepasselijke norm voor de berekening van de korting	Korting van 20 % op de toepasselijke norm
Beleidsregels	Gezinsnorm > 21 jaar 1403,98 euro	280,60 euro
Voorstel Bureau straatjurist	Alleenstaande > 21 jaar 982,79 euro	196,55 euro

Tabel: korting 20 % wegens het ontbreken van woonkosten (cijfers eerste helft van 2017)

Een derde reden waardoor een schone lei onbereikbaar is, zijn de 'eigenschuld-schulden': de boetes. Wie veel op straat is, loopt nu eenmaal een grotere kans beboet te worden dan dakhebbenden.

Ten slotte wordt onvoldoende onderkend dat mensen van schulden ziek worden. Hierdoor laten velen de moed zaken en wenden zich af van elke vorm van hulpverlening. Oplopende schulden maken het op den duur onmogelijk om een huis te betrekken (op grond van een negatieve verhuurdersverklaring), werk te vinden of anderszins het leven weer op orde te

krijgen. In het kader van de armoedebestrijding moet meer aandacht komen voor dit soort uitzichtloze situaties.

b. Beslagvrije voet

Een daklozenuitkering is lager dan de beslagvrije voet (het bedrag dat minimaal nodig is voor levensonderhoud en waarop een schuldeiser geen aanspraak kan maken).¹³ Bureau straatjurist heeft ook in 2016 bij diverse gremia aandacht gevraagd voor een correcte berekening van de beslagvrije voet. Die werd en wordt door de gemeente namelijk te laag berekend bij mensen met een verlaagde uitkering. Ook hield de gemeente bij sommige cliënten in strijd met een norm van een arrest van de Hoge Raad ten onrechte het vakantiegeld in.¹⁴ De betrokkene moet hierover ieder jaar opnieuw aan de bel trekken. Velen doen dit niet, omdat ervan uit wordt gegaan dat de gemeente de regels correct toepast, maar dat is dus niet altijd het geval.

c. Boetes

Boetes zijn een molensteen om de nek van daklozen. Het gaat om boetes waar dakhebbenden niet of weinig mee geconfronteerd worden, zoals een boete voor doelloos rondhangen, een boete voor buitenslapen en een boete voor het bij zich hebben van een aangebroken fles of blikje met alcoholhoudende drank. Boetes die er niet om liegen en die voor daklozen niet op te brengen zijn. Onbetaalde boetes vermenigvuldigen zich in snel tempo. Het kan er zelfs toe leiden dat de betrokkene in vervangende hechtenis komt. Zo komen niet-criminele, onschuldige mensen in de gevangenis terecht.

De meeste mensen komen pas met een boete op het spreekuur als er aanmaningen komen. Dat is jammer, want dan is de kans om naar de rechter te gaan voorbij. Anders dan politie en handhavers hebben rechters en ook officieren van justitie wel begrip voor de situatie van een dakloze man of vrouw. Indien het feit is bewezen, pleiten wij dan ook altijd voor schuld zonder straf, en veelal met succes.

¹³ Zie voor rekenhulp: <https://www.kbvg.nl/beslagvrijevoet>

¹⁴ HR 31-102014, ECLI:NL:HR:2014:3068.

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2014:3068> >

Tot slot

Bijna 2000 Amsterdamse dak- en thuislozen hebben de afgelopen vijf jaar een beroep op Bureau straatjurist gedaan. Samen met vrijwilligers onderzoeken we welke rechten dak- en thuislozen hebben en hoe zij die geldend kunnen maken. Maar in essentie gaat het om menselijke waardigheid. Onze cliënten ervaren de gang naar het daklozenloket of naar de winteropvang, als vernederend.

Als het ontvangen van een uitkering wordt omgeven met administratieve procedures die in gaan tegen ons hedendaags begrip van menselijke waardigheid, beantwoordt het systeem niet aan zijn doel. De gemeente kent deze signalen en brengt verbeteringen aan bij het daklozenloket. Dat geldt voor de ruimtelijke privacy alsook de sfeer van wantrouwen waarmee daklozen te vaak tegemoet worden getreden. Denk ook aan de vernederende fouillering bij de ingang van de winteropvang. Waarom krijgen mensen in de nachtopvang geen afsluitbare kast, zodat zij niet de hele dag met al hun bezittingen hoeven rond te lopen? Ook dat is vernederend.

Een dakloze verkeert in een noodsituatie en heeft hulp nodig in plaats van achterdocht. Bureau straatjurist pleit dan ook als het gaat om dienstverlening aan dak- en thuislozen voor een mensenrechtenbenadering op grond waarvan ieder mens recht heeft op een dak boven zijn hoofd, een inkomen voor de noodzakelijke levensbehoeften, medische zorg, bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald: mensenrechten zijn gestoeld op de inherente menselijke waardigheid. Voor kwetsbare mensen zoals daklozen moeten de allerhoogste eisen worden gesteld aan de bejegening en deze mag nooit vernederend zijn.¹⁵

Amsterdam, 31 maart 2017

Tekst: mr. Jochem Westert, mr. Caroline de Groot en drs. Jenny Boer
Bureau straatjurist
Nieuwe Herengracht 18
1018 DP AMSTERDAM
M 06 10633431/0610195597
E c.degroot@straatjurist.nl

¹⁵ Uitgebreider I. Bierfijn & J.C.J. Dute, 'Mensenrechten in verpleeghuizen', *NJCM-Bulletin* 2017, 1, p. 27-46.