

Opvang voor iedereen

Dak- en thuisloos in Amsterdamse context

Inhoudsopgave

I.	Inleiding	
1.1	Probleemstelling en opzet	2
1.2	Actualiteit	2
1.3	Dakloos tijdens de pandemie	3
II.	Zelfredzaamheid is relatief	
2.1	Het zelfredzaamheidscriterium	4
2.2	Zelfredzaam en dakloos	4
2.2.1	Eigen oplossingen faciliteren	6
2.2.2	Kostendelersnorm	8
2.2.3	Tijdelijke woonoplossingen	9
2.2.4	Adresregistratie	10
2.2.5	Urgentie	12
2.2.6	Hulp bij huisvesting buiten de regio	13
2.2.7	Schulden	14
2.3	Bezuinigingen noodopvang gezinnen	14
III.	Wel recht, maar geen plek	
3.1	Beperkte doorstroom	15
3.2	Van wachtlijst naar wachtlijst	16
3.3	Geen perspectief	16
IV.	Procedurele Rechtvaardigheid	
4.1	Beschikking of niet?	16
4.2	Procedure bij wijziging wachtlijst/ voorziening	17
4.3	Onduidelijkheid over verloop en eigenaarschap	18
V.	Reflectie rol ombudsman	18
VI.	Conclusie	18
VII.	Bijlage I: Aanbevelingen	20

I. Inleiding

De ombudsman ziet, hoort en spreekt dagelijks mensen die hulp nodig hebben om zich te kunnen handhaven in de samenleving. In de verhalen van deze mensen valt op dat de grootste belemmering om hun leven weer op de rit te krijgen wordt gevormd door de woningnood in Amsterdam en omstreken, in combinatie met de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan de verplichtingen die voortvloeien uit de relevante wet- en regelgeving.

1.1. Probleemstelling en opzet

Dakloosheid¹ is in eerste instantie een woonprobleem, maar hangt altijd samen met meerdere andere leef- en daarmee beleidsgebieden. Zowel oorzaken als oplossingen lopen dwars door (beleids)kokers heen. Dakloosheid is dan ook geen Amsterdams probleem. De rijksoverheid, woningcorporaties en zorginstellingen: allemaal hebben zij een rol bij de preventie en aanpak van dakloosheid. Om problemen binnen dit systeem het hoofd te bieden zijn er de laatste jaren steeds meer regels toegevoegd. Zo werd het sociale vangnet voor deze kwetsbare mensen zodanig ingewikkeld, dat zij er nog maar moeilijk voor in aanmerking komen. Professionals die willen helpen hebben vaak onvoldoende overzicht over het hele systeem. Bovendien speelt de angst voor fraude en aanzuigende werking een rol. Zo is een fout makkelijk gemaakt en komen de meeste kwetsbare mensen nog dieper in de problemen. De gefragmenteerde verantwoordelijkheden en daarmee kennis lijken in de weg te staan van het adequaat in kaart brengen van het probleem en de mogelijke oplossingen.

Deze rapportage maakt inzichtelijk welke moeilijkheden Amsterdammers ervaren bij het vinden van passende oplossingen op het moment dat zij geen (t)huis hebben. Zoveel mensen, zoveel verhalen. En evenzoveel hulpvragen. De overeenkomst tussen alle mensen in deze rapportage is dat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hadden op het moment dat zij de ombudsman benaderden.

Daar waar de ombudsman er in de regel voor kiest tussentijds te rapporteren aan elk gemeentelijk organisatieonderdeel afzonderlijk, is er in dit geval bewust voor gekozen een overkoepelend verhaal te maken. Juist omdat mensen zonder woning hulp vragen aan verschillende diensten van de gemeente. Daarmee dreigde de rapportage echter overweldigend en onoverzichtelijk te worden. Er is daarom bewust gekozen voor een beknopte weergave van die zaken die de ombudsman het afgelopen jaar zijn opgevallen.

1.2. Actualiteit

Amsterdam telt op dit moment circa 4000 geregistreerde daklozen, een verdubbeling ten opzichte van tien jaar geleden. Nu het landelijk aantal dak- en thuislozen op 40.000 ligt, leert een snelle rekensom dat het Amsterdams gemiddelde twee keer zo hoog is als het landelijk gemiddelde. Daar komt bij dat dat aantal daklozen als gevolg van de sociale en economische uitvloeiselen van de coronapandemie, naar verwachting nog verder zal stijgen. Dat is zorgelijk, omdat mensen die in aanmerking komen voor Maatschappelijke Opvang (MO) vóór het uitbreken van de pandemie al gemiddeld tweeënhalf jaar moesten wachten voordat zij konden instromen in een passend traject. En slechts een fractie van het totaal aantal daklozen komt in aanmerking voor MO. Het overgrote deel moet zelf een oplossing vinden. Ook de opvangvoorzieningen voor mensen die niet in aanmerking komen voor MO -zoals de Passantenhotels- kennen lange wachtlijsten. De

¹ De ombudsman hanteert in dit rapport de ruime definitie van dakloosheid zoals omschreven door FEANTSA. FEANTSA, 'European typology of homelessness and housing exclusion', Brussel: FEANTSA 2005.

Amsterdamse ombudsman heeft daarom gezamenlijk met de Nationale en lokale ombudsvoorzieningen in december 2019 een brief gestuurd aan minister president Rutte, om de urgentie van dit probleem benadrukken en het Rijk te vragen regie te pakken bij de aanpak van dakloosheid².

In april 2020 kwam de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving met een advies waarin gepleit wordt voor een fundamentele ommekeer: minder opvang en meer woningen. Op basis van dit advies presenteerde Minister Blokhuis in juni zijn plannen voor het terugdringen van dakloosheid. Zo zullen er onder meer 10.000 woonplekken gerealiseerd worden.³

Tegelijkertijd is het van groot belang dat de gemeente er alles aan doet om opvang en begeleiding van daklozen zo goed mogelijk te organiseren. Zij is inmiddels begonnen met de Taskforce BW/MO om verbeteringen aan te brengen in de keten. Naar aanleiding van de plannen van Minister Blokhuis komt de gemeente eind 2020 bovendien met een Masterplan Dakloosheid: een lange termijnplan voor de aanpak van dak- en thuisloosheid. Volgens de gemeente zal meer dan voorheen een integrale aanpak van het probleem van dak- en thuisloosheid centraal staan waarbij de afdelingen zorg, wonen en inkomen meer samen zullen werken.⁴

De ombudsman is blij met de eerste aanzet. In deze rapportage komt onder meer naar voren dat het probleem van dakloosheid nog te weinig op een integrale manier benaderd wordt. Hij hoopt met deze rapportage dan ook een bijdrage te leveren aan de koerswijziging van de gemeente Amsterdam op dit gebied.

1.3. Dakloos tijdens de pandemie

Op het moment dat de COVID-19 pandemie Amsterdam bereikte heeft de gemeente noodopvang ingericht voor mensen zonder eigen huis. De reguliere nachtopvang werd gecompartmenteerd om verspreiding van het virus te voorkomen, de capaciteit werd fors uitgebreid met bedden in sporthallen, bestaande locaties werden uitgedund door bewoners onder te brengen in hostels, er werden isolatiebedden ingericht en zowel de toegangseisen als de maximale verblijfsduur voor de opvang werden versoepeld.

In tegenstelling tot een aantal andere steden koos Amsterdam op advies van de GGD daarbij niet voor opvang die 24 uur per dag open was, maar voor nachtopvang. Wel bleef een aantal inloophuizen overdag geopend.

Volgens de richtlijn van het ministerie van VWS is de gemeente per 1 juni begonnen met een stapsgewijze afbouw van de noodopvang, nadat het landelijk advies was gewijzigd van 'blijf thuis' naar 'vermijd drukte'.

Vanaf 1 juni worden in de opvang alleen nog personen toegelaten die vallen onder de Wmo. Dat betekent dat er geen noodopvangplekken meer zijn voor nieuwe niet-rechthebbenden: EU-burgers zonder recht op verblijf, ongedocumenteerden (mensen zonder verblijfspapieren) en Nederlanders zonder binding met Amsterdam kunnen geen gebruik meer maken van de opvang. Vanaf 1 juni wordt er bij de niet-rechthebbenden die al verblijven in de noodopvang gekeken naar mogelijk perspectief. In de richtlijn staat dat de opvang tot 1 juli open blijft. In overleg met het

² <https://www.ombudsmanmetropool.nl/Nieuws-Publicaties/article/1259/Oproep-alle-ombudsmannen-aan-minister-president-Rutte-er-is-n%C3%BA-actie-nodig-van-Rijk-in-huisvestings-en-daklozenproblematiek>

³ <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/herstel-begint-met-een-huis---dakloosheid-voorkomen-en-verminderen>

⁴ Brief aan de gemeenteraad, Simone Kukenheim, 12 juni 2020, Plan van Aanpak Dakloosheid Amsterdam: inzet Blokhuismiddelen.

ministerie van VWS is besloten de afbouw in Amsterdam te verlengen tot uiterlijk 1 augustus voor mensen die meewerken aan perspectief.

Voor personen die vallen onder de Wmo en die binding hebben met Amsterdam wordt de noodopvang voorsnog voortgezet. Nieuwe mensen uit deze groep krijgen ook na 1 juni toegang tot de opvang.

De ombudsman heeft in het voorjaar/zomer van 2020 meermalen een ronde door de stad gemaakt, om opvanglocaties en inloophuizen te bezoeken en van zowel daklozen als hulpverleners te horen hoe de situatie voor hen was. De mensen die hij sprak waren grotendeels tevreden, de hulpverleners waren blij met de goede samenwerking tussen betrokken instanties, en de daklozen waren gerustgesteld door de versoepelde toegangseisen.

De rijen bij de inloophuizen deden vermoeden dat de vraag voor dagopvang groter was dan het aanbod, maar hierover heeft de ombudsman verder geen concrete klachten ontvangen.

Wel heeft de ombudsman zijn zorgen geuit over het feit dat een groot deel van de mensen die nu nog wordt opgevangen na verdere afschaling van de noodopvang waarschijnlijk gewoon weer op straat zal belanden. Dit is met name schrijnend nu het ernaar uitziet dat ook de Winteropvang dit jaar niet meer opengaat voor deze groep.

Daarnaast is opvallend dat slechts 75 van de ruim 500 mensen met een MO-beschikking die wacht op een passend traject, op dit moment gebruik maakt van de opvang. Het is de vraag of de circa 425 personen die kennelijk elders slapen voldoende in beeld zijn en de hulp krijgen die zij nodig hebben.

II. Zelfredzaamheid is relatief

2.1. Het zelfredzaamheidscriterium

Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) stelt de gemeente onderdak en begeleiding beschikbaar voor mensen die de thuissituatie hebben verlaten en die zich niet op eigen kracht of met behulp van hun sociale netwerk in de samenleving kunnen handhaven. De wetgever stelt in de Memorie van Toelichting dat er sprake moet zijn van multiproblematiek om in aanmerking te komen voor hulp vanuit de Wmo.⁵

De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen dit criterium restrictief te interpreteren: zo stelt ze dat zeer beperkte zelfredzaamheid in hoofdzaak de leefgebieden psychiatrie en verslaving betreft. Deze strikte interpretatie van zelfredzaamheid lijkt te zijn ingegeven door de schaarse opvangcapaciteit en het gebrek aan woonruimte. In de hierna beschreven praktijk is hierdoor het recht op Maatschappelijke Opvang zoals het in de WMO is bedoeld uitgehold, want alleen voorbehouden aan de zwaarste gevallen.

2.2. Zelfredzaam en dakloos

De ombudsman ziet een toename van mensen die eerder door de gemeente als 'zelfredzaam' zijn gekwalificeerd, maar die door de omstandigheden waarin ze verkeren niet meer in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. Het niet hebben van een veilige, eigen plek en gebrek aan perspectief daarop heeft nou eenmaal invloed op zowel de fysieke als de mentale gesteldheid van deze Amsterdammers. Zij ontwikkelen dus problemen op meerdere leefgebieden, maar krijgen niet de hulp die zij nodig hebben vanuit de Wmo. De ombudsman en hulpverleners merken dat de groep die als 'economisch dakloos' of 'zelfredzaam' bestempeld wordt alleen maar groeit.

⁵ Memorie van Toelichting, Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015, *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33841, nr 3.

In de praktijk zien deze Amsterdammers zelf hun dakloosheid inderdaad als het grootste probleem. Maar zij zijn niet zomaar dakloos geworden, meestal is wel degelijk sprake van multiproblematiek: gebrek aan inkomen, schulden, psychische en/of medische problemen, geen adresregistratie, relationele problemen, trauma's, etc. Deze elementen komen steeds terug in de verhalen die de ombudsman hoort. De RVS stelt dat mensen die dakloos zijn per definitie niet meer zelfredzaam zijn, de bestaanszekerheid van deze mensen is zodanig onder druk komen te staan dat er hulp nodig is. Wanneer gemeenten pas hulp verlenen als er echt een zorgvraag bestaat, is het vaak al te laat en moeten er veel zwaardere instrumenten ingezet worden. Het is aan te bevelen juist in een vroeger stadium hulp te bieden, voordat de maatschappelijke kosten te hoog oplopen.⁶ De ombudsman ziet in de praktijk dat mensen na jaren zo zijn afgegleden dat ze alsnog als 'beperkt zelfredzaam' gekwalificeerd worden en dus alsnog Wmo-hulp krijgen. Die dan inmiddels vele malen complexer en duurder is geworden dan de simpele hulp die ten tijde van de eerste aanmelding het verschil had kunnen maken.

Doordat de GGD vasthoudt aan een restrictief zelfredzaamheidscriterium bij het opvangen van daklozen, vallen veel mensen die in schrijnende situaties verkeren tussen wal en schip. WPI vult dit gat door – buiten haar taak om- in schrijnende situaties soms te betalen voor hotels. Hetzelfde gebeurt soms in de periode waarin deze mensen moeten wachten op een intake voor de toegang tot de MO.⁷

De gemeente lijkt niet in staat om het idee van maatwerk waarop de WMO 2015 gestoeld is, voor alle daklozen in de praktijk te brengen. De belangrijkste oorzaak daarvan lijkt dat vaak in de eerste plaats een (alternatieve) woonoplossing nodig is. Om daar oplossingen voor te verzinnen is out-of-the-box-denken van alle betrokkenen nodig, niet alleen van de verantwoordelijken voor de Wmo. Om dat denkproces op gang te helpen worden voorbeelden van problemen waar dak- en thuislozen tegenaan lopen in de hierop volgende paragrafen besproken.

⁶ Advies Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Herstel begin met een huis, Dakloosheid voorkomen en verminderen, 20 april 2020, blz. 44.

⁷ Het kan tot 7 maanden duren voordat iemand na een screening een intake krijgt bij de GGD om te bepalen of hij geschikt is voor een MO traject.

Een jonge vrouw is al geruime tijd bij de ombudsman bekend en was eerst thuis- en nu dakloos. De vrouw heeft psychische problemen die zich in toenemende mate manifesteren en die worden getriggerd door gebrek aan stabiliteit. Ze is eerder gescreend maar werd toen te zelfredzaam bevonden. Volgens haar behandelaars is haar toestand inmiddels -mede door haar dakloosheid- zodanig verslechterd dat zij klinische behandeling nodig heeft met uitstroom naar een vaste plek. De vrouw is meerdere keren kortdurend opgenomen geweest, maar komt daarna steeds weer op straat terecht. In het nachtopvangoverleg is geopperd dat ze nu voor MO wel in aanmerking zou moeten komen, maar de vraag is of daar plek is voor iemand met haar problematiek en bovendien is de wachttijd voor een intake inmiddels 5 maanden. Ondertussen hebben verschillende instanties alle mogelijke middelen aangewend om te voorkomen dat de vrouw op straat komt. Omdat alle mogelijke potjes inmiddels zijn aangesproken en uitgeput is dit nu niet meer te voorkomen. De winteropvang is met haar problematiek geen optie. Iedereen die betrokken is bij de zaak maakt zich veel zorgen over de jonge vrouw. Ze is de dupe van de overspannen woningmarkt en de daarmee gepaard gaande verstopping van opvangvoorzieningen. De betrokken hulpverleners zitten met hun handen in het haar en vragen de ombudsman om hulp. De ombudsman constateert dat niemand de regie lijkt te hebben, waardoor op veel verschillende fronten geprobeerd wordt de vrouw te helpen, maar overzicht en perspectief op een duurzame oplossing ontbreken. Hij legt de zaak voor aan het Doorbraakteam van de gemeente, in de hoop dat dat een casusregisseur aan kan wijzen. Helaas krijgt hij terug dat de gemeente geen rol voor zich ziet weggelegd, omdat de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de vrouw zou liggen bij uitvoerende instanties. Omdat de vrouw in de tussentijd op straat belandt besluit de ombudsman zelf in te grijpen, om te voorkomen dat haar situatie verder escaleert. Hij faciliteert een plek waar ze kan overbruggen tot ze terecht kan in een van de Passantenhotels. Vanuit het Passantenhotel kan gestart worden met behandeling, en kan de vrouw werken aan haar herstel. Omdat hij kritisch is over de rol van de gemeente in deze zaak organiseert de ombudsman tevens een evaluatiegesprek. Helaas heeft dit door de Coronamaatregelen nog niet plaats kunnen vinden.

De vrouw is ondertussen toch uit beeld geraakt en is gestopt met haar behandelingen. Ze is tijdens de periode waarin zij dakloos was, benaderd door een kerkgenootschap. Die hebben haar onder hun hoede genomen. Ze heeft elk contact met haar familie en hulpverleners verbroken.

2.2.1. Eigen oplossingen faciliteren

Het aantal opvangplekken (zoals de passantenhotels of nachtopvang) voor de zogenaamd 'zelfredzame' mensen zonder MO-indicatie is zeer beperkt. Veel als 'zelfredzaam' gekwalificeerde daklozen slapen daardoor op straat of 'hoppen' van bank naar bank in een vaak kwetsbaar netwerk. Waar misbruik en uitbuiting op de loer liggen.

Bij de mensen die de ombudsman spreekt is de mogelijkheid tot opvang in het eigen netwerk beperkt. Dat blijkt overigens ook uit wetenschappelijk onderzoek⁸. Als er al een netwerk bestaat is dat niet zelden overbelast en zelf vaak ook hulpbehoevend.

Bovendien betekent het bieden van een slaapplek niet alleen een aanslag op de thuissituatie, maar vaak ook een terugval in inkomen voor degene die de opvang verleent.

De ombudsman hoort regelmatig -van zowel daklozen zelf als van hun hulpverleners- dat ze tegen de grenzen van het systeem aanlopen. Zo worden mensen die dakloze vrienden of familie in hun netwerk opvangen door de overheid 'gestraft' met een onmiddellijke korting op uitkeringen en

⁸ Hensen & De Wit 2014, p. 20.

toeslagen. Het opvangen van mensen met problemen in hun eigen netwerk wordt zo door de overheid zeer onaantrekkelijk gemaakt. In samenhang met het gebrek aan woonruimte is dit onaanvaardbaar.

Hetzelfde geldt voor mensen die tijdelijke woonoplossingen vinden in hostels, hotelkamers of door middel van tijdelijke huurconstructies. Hoewel veel daklozen proberen zelf een oplossing te zoeken, worden zij daarin nog te weinig door de gemeente begeleid en belanden ze vaak alsnog in de opvang of op straat door de bureaucratische barrières waar ze op stuiten. Constructies zoals 'Onder de Pannen' worden te weinig actief gepromoot of gefaciliteerd door de gemeente.⁹ Bestaande samenwoonsituaties kunnen veel vaker dan nu het geval is worden 'gelegaliseerd' door zo'n constructie aan te bieden. Ook op het gebied van de woonkostentoeslag of de gemeenschappelijke huishouding kan veel meer maatwerk worden toegepast om dakloosheid te voorkomen of te doorbreken.

Een Italiaanse vrouw met Nederlandse verblijfsvergunning woont al bijna 20 jaar in Nederland. Haar zoon van 16 heeft de Nederlandse nationaliteit. Ze is zelfstandig ondernemster en is tegelijk bezig met het afronden van haar masterdiploma, als ze te horen krijgt dat ze haar tijdelijke huurwoning uit moet. Ook ziet ze haar inkomen dalen doordat een van haar vaste opdrachtgevers haar niet betaalt. De ombudsman overtuigt haar een uitkering aan te vragen, maar door de stress en de wisseling van adressen is haar financiële administratie een puinhoop, wat een aanvraag gecompliceerd maakt. Daarbij komt nog dat haar briefadres- en uitkeringsaanvraag maandenlang blijven liggen bij de gemeente. Ze hopt intussen van bank naar bank en haar zoon dreigt in de criminaliteit te belanden. Het inkomen van de vrouw droogt helemaal op. In een wanhopige poging niet met haar zoon op straat te belanden vindt de vrouw uiteindelijk een veel te duur appartement. Ze kan de eerste maanden huur betalen met de uitkering die ze met terugwerkende kracht na interventie van de ombudsman ontvangt. Dat duurt echter niet lang. Een tijdelijke woonkostentoeslag wordt door de gemeente geweigerd omdat de vrouw de woning gehuurd heeft terwijl ze al wist dat ze die niet lang kon betalen. Bovendien wil de gemeente geen huisjesmelkers faciliteren. Wrang is dat zowel de financiële nood situatie als de omstandigheid dat de vrouw tijdelijk wel geld had om de te dure woning te huren, voorkomen had kunnen worden als het uitkeringstraject naar behoren was verlopen.

Als een dakloze wél iets kan huren, gaat er vaak veel tijd overheen voordat de gemeente overgaat tot het aanpassen van de bijstandsnorm en/of het toekennen van bijzondere bijstand voor de eerste huur en/of borg. Zo kan het zijn dat een woning of een kamer enkele weken tot maanden leegstaat voordat een dakloze erin kan of wordt deze uiteindelijk aan een ander verhuurd. De ombudsman hoort regelmatig dat het aanvragen van bijzondere bijstand, of (tijdelijke) verhoging van de uitkering zelfs de meest doorgewinterde hulpverlener onevenredig veel tijd en energie kost. En wat te denken van een Amsterdamse dakloze die een kamer vindt in Aalsmeer, vlak bij

⁹ Onder de pannen' is er voor de groep nieuwe daklozen: niet verslaafd of leidend aan psychiatrische aandoeningen, maar zonder goed sociaal netwerk dat hen opvangt. 'Onder de pannen' brengt deze mensen tijdelijk onder bij personen die een kamer beschikbaar hebben en bereid zijn een stadsgenoot hulp te bieden. Degene die onder dak gebracht wordt, betaalt hiervoor huur en een onkostenvergoeding. Zo worden huurders niet gekort op toeslagen of uitkeringen.

zijn werk, maar daarbij niet geholpen wordt omdat hij dan geen inwoner van Amsterdam meer zou zijn -waardoor zijn MO-beschikking zou komen te vervallen.

Een jonge vrouw heeft ernstige hartklachten en leidt aan zware depressies. Ze heeft jarenlang mantelzorg verleend voor haar oma, bij wie ze al 13 jaar in huis woont. De oma steunde haar kleindochter op haar beurt op mentaal gebied. Op enig moment vertrekt oma naar een verpleegtehuis. De vrouw blijft achter. Enkele maanden later komt de woningbouwcorporatie erachter dat de jonge vrouw nog in de woning woont en oma de huur niet heeft opgezegd. De corporatie dreigt met ontruiming en bestempelt dit als fraudezaak. De vrouw wordt naar de daklozenopvang verwezen. De ombudsman verneemt dat de vrouw en haar oma acht jaar eerder medehuuderschap hebben aangevraagd, maar dat die procedure niet goed verlopen is en dit daarom afgewezen is. De ombudsman en het Doorbraakteam van de gemeente worden ingezet om te voorkomen dat de vrouw ontruimd wordt. Volgens haar huisarts zal verblijf in een opvang catastrofaal voor haar zijn. De vrouw zou bovendien een negatieve huurdersverklaring krijgen waardoor ze heel moeilijk aan een woning zal kunnen komen. Al die tijd zal de vrouw afhankelijk zijn van nachtopvang. De ombudsman en de gemeente zijn van mening dat het in ieders belang is dat de vrouw alsnog in de woning kan blijven. De corporatie blijft echter dwarsliggen. De gemeente probeert nu via een omweg alsnog te zorgen dat de vrouw een soortgelijke sociale huurwoning kan betrekken.

2.2.2. Kostendelersnorm

De kostendelersnorm, belegd in de Participatiewet, zorgt ervoor dat een uitkeringsgerechtigde die zijn medeburger onderdak wil verschaffen gekort wordt op zijn inkomen.¹⁰ Dat is voor veel mensen reden om geen daklozen uit hun netwerk op te vangen. Tegelijkertijd zorgt de norm er in sommige gevallen voor dat mensen dakloos raken. Dat gebeurt als jongeren 21 jaar worden en ook worden meegerekend als kostendeler, terwijl zij geen eigen inkomen hebben.

Volgens artikel 18 lid 1 van de Participatiewet kan de gemeente besluiten maatwerk toe te passen en de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten. In dit artikel is opgenomen dat het College de bijstand dient af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsgerechtigde. Volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan het College besluiten de kostendelersnorm niet toe te passen als er sprake is van tijdelijk verblijf, bijvoorbeeld als het gaat om dakloosheid of een andere crisissituatie.¹¹

Het behoort tot de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de gemeente om al dan niet in specifieke situaties een uitzondering te maken en de kostendelersnorm niet van toepassing te verklaren. Het ministerie stelt dat het aan de uitvoering is om op basis van concrete feiten en omstandigheden van het individuele geval vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf. Zo kan in bepaalde gevallen voorkomen worden dat iemand dakloos wordt en kan er in de tussentijd gewerkt worden aan een duurzame oplossing. Daarnaast kunnen mensen opgevangen worden die anders op straat zouden belanden, omdat zo bijvoorbeeld de tijd dat mensen wachten op instroom in de MO overbruggd kan worden. De ombudsman constateert dat de gemeente nog te weinig gebruikmaakt van deze bevoegdheid.

¹⁰ Wanneer er meerdere mensen in dezelfde woning wonen en een bijstandsuitkering ontvangen, krijgen zij per persoon een lager bedrag uitgekeerd. De gedachte hierachter is dat zij kunnen delen in de kosten.

¹¹ De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015). *Verzamelbrief gemeenten 2015* - 2. p.24 Kostendelersnorm

2.2.3. Tijdelijke woonoplossingen

Maar er is meer nodig om ook onderdak te kunnen bieden aan de dak- en thuislozen die niet in hun netwerk terecht kunnen. Lange termijn oplossingen als de bouw van sociale en middenklasse huurwoningen vergen een lange adem. In de tussentijd is dringend actie nodig: de (nacht) opvang en de Passantenhotels zitten vol en er is nauwelijks doorstroom. De ombudsman is blij dat het aantal 24-uurs plekken wordt uitgebreid in 2020. Dit gaat echter ten koste van de Winteropvang. De ombudsman maakt zich grote zorgen over zij die geen plek kunnen vinden en nu ook in de wintermaanden de straat op moeten. Met de gemeente is de ombudsman van mening dat verblijf in de opvang niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan herstel. Wel is een vaste plek noodzakelijk voor dat herstel. De RVS pleit voor het afbouwen van de opvang en opbouwen van een schil van tijdelijke woningen of woonunits. De Raad noemt hier drie woonvormen: Kleine, tijdelijke woningen; woonruimten die ontstaan door het delen van woningen of woningaanpassingen en eigen woonoplossingen van burgers.¹²

Zo zouden de strikte regels voor woningaanpassingen en het creëren van woningen losgelaten moeten worden, zolang het gaat om tijdelijke woningen. Daarnaast zou – zoals in de vorige paragrafen beschreven – het delen van woningen makkelijker gemaakt moeten worden. Naast het ondersteunen bij het inkomen, doelen we hier ook op het toestaan van wonen in vakantiehuisjes, loodsden, woonschepen of andersoortige woonunits.

De gemeente heeft samen met de Regenbooggroep – met name de afgelopen maanden – geëxperimenteerd met hotels die ten tijde van onderbezetting beschikbaar worden gesteld voor dak- en thuislozen. Dit gaat vaak om economisch daklozen. De kamers worden aangeboden tegen een lager tarief, zodat deze betaalbaar zijn voor deze groep mensen. Het is wel noodzakelijk dat indien er sprake is van een uitkering, normen snel aangepast worden. De ombudsman hoort van hulpverleners en de mensen die er verblijven, goede verhalen over deze vorm van opvang. Bovendien zijn er tijdens de coronacrisis een aantal hoteleigenaren zeer welwillend om hun hotels beschikbaar te stellen. Wel vragen zij daarvoor hulp van de gemeente om dit in goede banen te leiden.

Een man en vrouw wonen uit nood op hun bootje in Amsterdam Noord. Ze kunnen zich daar niet inschrijven. Het bootje heeft geen adres en permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan. Ze vragen een briefadres aan om hun zorgverzekering te behouden, maar dat wordt in eerste instantie afgewezen omdat ze in juridische zin op het bootje wonen en zich daar dus zouden moeten inschrijven. Op het moment dat ze dat doen staat het stadsdeel echter op de stoep om handhavend op te treden. Na interventie van de ombudsman wordt alsnog een briefadres toegekend.

De gemeente Amsterdam heeft in eerste instantie te kennen gegeven kritisch te zijn op het idee van flexibel wonen, omdat het geen structurele oplossing biedt. De ombudsman begrijpt de zorg van de gemeente, maar acht – evenals de RVS – de nood zo hoog dat actie nu geboden is. Tijdelijke oplossingen geven lucht en zorgen ervoor dat er ademruimte komt en mensen niet verder afglijden. Er kan gewerkt worden aan herstel, terwijl de overheid investeert in langere termijn oplossingen die de doorstroom bevorderen.

¹² Advies Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Herstel begin met een huis, Dakloosheid voorkomen en verminderen, 20 april 2020, blz. 44.

2.2.4. Adresregistratie

Een ander aspect waarmee veel daklozen te maken krijgen is de weg naar het verkrijgen van een briefadres. Zonder adres kan een dakloze niet opnieuw beginnen: niet werken of een uitkering aanvragen, geen zorgverzekering afsluiten, zijn of haar schulden niet regelen en geen woning zoeken.

Multidisciplinair team

De situatie rondom het verkrijgen van een briefadres is de laatste jaren in Amsterdam aanzienlijk verbeterd. Het is voor dak- en thuislozen een stuk makkelijker om zich te registreren.¹³ Met de komst van het Sociaal Loket en het Multidisciplinair Team (MDT) worden veel meer mensen geholpen en de ombudsman ziet dat er maatwerk wordt geleverd. Ook het beleid zelf biedt die ruimte met een expliciet artikel dat ziet op schrijnende situaties en maatwerk. De gemeente kijkt goed naar wat er wel kan en hanteert een minder strikte definitie van het 'woonbegrip'. Hierdoor worden ook veel mensen geholpen die tijdelijk ergens inwonen, maar zich daar niet mogen inschrijven. Een briefadres voorkomt dan dat mensen echt op straat terechtkomen. De ombudsman is erg blij met deze ontwikkelingen. Op casuïstiek die door de hulpverlening en de ombudsman worden aangedragen wordt bovendien bijna zonder uitzondering positief beslist. Amsterdam is daarmee vooruitstrevend. Toch zijn er nog een aantal punten in dit proces waar verbeteringen te halen zijn. Dit gaat met name om de uitvoering en de manier waarop het aanvraagproces ingericht is.

Een echtpaar woont al dertig jaar in een woning op een bedrijventerrein in Amsterdam. Vanwege de herbestemming van het terrein moeten ze hun huurwoning uit. Na de definitieve uitspraak van de rechter moeten ze hun woning op stel en sprong verlaten. Een verdrietige gebeurtenis want het de vrouw heeft werk in Amsterdam en een bescheiden inkomen, de man komt rond van een AOW. Het is bijna onmogelijk om iets te vinden in hun geboortestad. Ze kunnen gelukkig tijdelijk terecht in een vakantiewoning in Drenthe, terwijl de vrouw heen- en weer reist naar Amsterdam. Ze kunnen zich daar echter niet inschrijven, omdat de gemeente daar dan zou handhaven op bewoning van het vakantiepark. Een briefadres in Amsterdam krijgen ze in eerste instantie ook niet omdat ze juridisch gezien op het vakantiepark wonen. De ombudsman vraagt de gemeente om een uitzondering te maken. Dat gebeurt. Het echtpaar krijgt een briefadres en daarmee kan deze flexibele woonoplossing voortduren.

Waar vraag ik een briefadres aan?

Zo bestaat er geen centraal punt waar de burger een briefadres kan aanvragen. Het is afhankelijk van zijn of haar situatie waar een dakloze terecht kan en dit leidt niet zelden tot 'van het kastje naar de muur situaties'. De aanbieders hanteren daarbij verschillende voorwaarden. Hoewel het Sociaal Loket en het MDT een meer coördinerende functie hebben gekregen, is het nog steeds mogelijk om een briefadres aan te vragen bij de afzonderlijke instanties. De ombudsman krijgt van hulpverleners regelmatig de vraag waar zij een briefadres moeten aanvragen. Het systeem is

¹³ De ombudsman is verheugd dat de gemeenteraad in juni 2020 een motie heeft aangenomen waarin staat dat het voor economisch daklozen makkelijker moet worden een briefadres te verkrijgen. Indien zij geen toestemming krijgen bij iemand uit hun netwerk, kunnen zij in de toekomst direct een briefadres aanvragen bij een nog te treffen voorziening.

ingewikkeld en de informatieverstrekking vanuit de gemeente kan beter. Een groot deel van de briefadressen wordt nu schriftelijk aangevraagd en behandeld.

De behandelzeiten van deze aanvragen zijn nog steeds te lang, ondanks het feit dat de gemeente haar best doet om deze te verkorten.¹⁴ Bovenal komt bij het schriftelijk afdoen van de aanvragen vaak niet alle informatie op tafel. Het is dan ook de vraag of daar voldoende maatwerk (of hulp) geleverd kan worden. Met name omdat lang niet alle aanvragen bij het MDT terechtkomen. Daarnaast zijn er nog hulpverleners (en burgers) niet op de hoogte van het bestaan van het MDT.

Een jongeman heeft hoge schulden en komt net uit detentie. Hij logeert her en der en krijgt een Wajong uitkering via het UWV. Zijn bewindvoerder heeft al bij verschillende loketten geprobeerd een briefadres aan te vragen. Zonder succes: de jongen verblijft niet in de opvang, heeft geen uitkering bij WPI en niemand van zijn vriendenkring durft het aan om als briefadresgever te fungeren. Zijn uitkering dreigt te worden stopgezet en de jongen dreigt opnieuw in een neerwaartse spiraal te raken. Na interventie door de ombudsman wordt de jongen op een briefadres bij HVO Querido geregistreerd. Daar wordt zijn briefadres echter elke drie maanden weer stopgezet. Zo zou hij niet voldoende doen om aan een woning te komen en er ontstaat miscommunicatie over het ophalen van de post. De bewindvoerder maakt zich zorgen over het feit dat het adres elke drie maanden gestopt wordt en het haar vervolgens veel moeite kost het weer te verlengen. Deze jongen moet in beeld blijven voordat hij weer in de problemen komt.

Aanvullende voorwaarden

Ook bij de afzonderlijke instanties waar briefadressen aangevraagd kunnen worden zijn er verbeterpunten te behalen. Zo moeten mensen die naast het ontbreken van een adres, ook zonder inkomen zitten aan een strengere eis (binnen de Participatiewet) voldoen dan de reguliere briefadresaanvrager. Burgers die wél een inkomen hebben en niemand in hun netwerk bereid vinden als briefadreshouder te fungeren, kunnen bij HVO Querido of De Daklozenvakbond een briefadres aanvragen. De -door de gemeente aangewezen- briefadresverstrekkers hanteren echter ook aanvullende voorwaarden die sterk samenhangen met de regels die de gemeente hanteert vanuit de uitvoering van de WMO. Dit zijn echter vereisten die wettelijk gezien niet aan aanvragers van een briefadres gesteld mogen worden en waar burgers soms niet aan kunnen voldoen. Zo moet de dakloze toegang hebben tot de opvang en binding hebben met Amsterdam. Maar velen hebben juist geen toegang tot de opvang of kiezen er bewust voor hier geen gebruik van te maken, en komen juist omdat zij een eigen oplossing gevonden hebben, ook niet in aanmerking voor een briefadres. Zonder briefadres raken zij van de regen in de drup. Ook het ontbreken van regiobinding wordt bij de aanvraag nog regelmatig tegengeworpen. Dit om aanzuigende werking op het Amsterdamse zorgsysteem te voorkomen. Vooruitlopend op een aanspraak op een WMO voorziening. Een begrijpelijke angst, maar hier moet terughoudend mee omgegaan worden, met name als er nergens binding bestaat, de burger de binding niet kan aantonen (door bijvoorbeeld een langere periode van dakloosheid) of als een andere gemeente niet genegen is de aanvraag toe te kennen omdat de aanvrager in Amsterdam verblijft (dan is dat namelijk de aangewezen plek om een briefadres aan te vragen). Juist omdat deze angst bestaat, pleit dit ook voor een integrale blik bij de aanvraag: doet iemand eigenlijk een beroep op een WMO voorziening? Moet iemand in dat kader dan warm worden overgedragen naar een andere gemeente? heeft iemand op andere gebieden hulp nodig? Moet er actie worden ondernomen in het kader van preventie? Nu dit nog te weinig gebeurt, is het sec afwijzen op grond van het

¹⁴ Officieel staat hier 5 weken voor, maar deze termijn wordt niet zelden overschreden.

ontbreken van binding, niet te verdedigen. Hoewel dit vereiste door het MDT in overleg met de aanbieders terzijde geschoven kan worden, gaat ook het hanteren van regiobinding in tegen de wet Brp. Voor aanvragen die niet bij het MDT terechtkomen betekent dit niet zelden een afwijzing. Het is dan aan de hulpverlener of burger toch door te zetten. Tot slot hanteren de aanbieders soms een tijdslimiet voor een briefadres. Hoewel het begrijpelijk is dat het recht op het briefadres na een bepaalde tijd opnieuw onderzocht wordt, is dat niet hetzelfde als het beëindigen van een briefadres na drie of zes maanden. Zolang een burger dakloos is, heeft hij wettelijk gezien immers recht op een briefadres en mag hij die in elke gemeente aanvragen.

Een horecaondernemer gaat failliet en heeft hoge schulden. Hij en zijn vrouw raken hun woning kwijt en slapen vervolgens bij verschillende vrienden en kennissen, zonder dat die weten dat ze dakloos zijn. Nergens kunnen ze vast blijven. Ze proberen op verschillende manieren een briefadres aan te vragen. Omdat de man als kok werkt, lukt dat niet bij WPI. Omdat ze niet buiten slapen en ook geen gebruik maken van de opvang, wordt hun aanvraag bij HVO Querido en de Daklozenverbond afgewezen. Ten einde raad benadert hun schuldhelpverlener de ombudsman: zonder adres kan er immers niet gewerkt worden aan het aflossen van de schulden en is de weg naar een woning nog lang. De ombudsman legt de casus voor aan het Multidisciplinair Team van de gemeente. Via deze weg krijgt het echtpaar uiteindelijk een briefadres en kan er gewerkt worden aan herstel.

Een integrale aanvraag

Door de aanvraagprocedure als intake in te richten en niet als papieren proces, kan integraal gekeken worden wat nodig is. De ombudsman pleit al geruime tijd het proactief bieden van hulp en begeleiding voor mensen die een briefadres aanvragen. Een aanvraag voor een briefadres komt in het overgrote deel van de gevallen van iemand die dak- en of thuisloos is. Dakloosheid komt zelden alleen. Een briefadres kan daarmee een signaal zijn dat iemand ook op andere gebieden hulp nodig heeft. De ombudsman beschouwt het als een gemiste kans dat de gemeente er nog onvoldoende in slaagt om de aanvraag voor een briefadres te koppelen aan hulp op andere leefgebieden als huisvesting schuldhelpverlening, inkomen en zorg, zodat erger voorkomen wordt (evenals wellicht een beroep op een dure WMO voorziening in een later stadium). Dat komt omdat een groot deel van de aanvragen nog steeds schriftelijk afgehandeld wordt, maar ook omdat niet bij alle aanbieders standaard hulp wordt aangeboden.¹⁵

Tot slot geldt dat de behandeling van de aanvragen voor een briefadres bijna altijd een kwestie van maatwerk is. Wellicht is in bepaalde gevallen een briefadres niet in het voordeel van de burger en kan er beter gekozen worden voor een 'Onder de Pannen' constructie of een verlaging van de kostendelersnorm. Ook daarvoor is een integrale blik noodzakelijk. De ombudsman blijft er om deze reden dan ook voor pleiten dit centraal te beleggen bij de Sociale Loketten. Slechts een klein aantal briefadresaanvragen kan schriftelijk of digitaal afgehandeld worden. Dit gaat bijvoorbeeld om mensen die tijdelijk in het buitenland verblijven of als overbrugging n een verhuizing.

2.2.5. Urgentie

Niet alleen de wachttijden voor de registratie op een briefadres zijn te lang. Als een burger uiteindelijk op een briefadres geregistreerd staat en hij wil een aanvraag doen voor een woonurgentie, dan duurt het vervolgens ook nog maanden voordat hij op intake kan komen.

¹⁵ De ombudsman is dan ook blij met een aantal lokale of particuliere initiatieven die recent in het leven geroepen zijn. Zoals het Buddysysteem van de Regenbooggroep: Vrijwilligers laten een dakloze op hun adres een briefadres houden en maken één keer per week de binnengekomen post open.

Daarna volgt nog de behandeling van de aanvraag zelf, waar ook weer geruime tijd overheen gaat. Als er een afwijzing volgt, komt het vervolgens geregeld voor dat de beslissing op bezwaar al bij aanvang van de beslistermijn verdaagd wordt. Al die tijd weten mensen niet waar ze aan toe zijn.

Ook bij de urgentieaanvraag worden soms eisen gesteld waar soepeler mee kan worden omgegaan. Zo wordt aan mensen die dakloos dreigen te worden na de verkoop van een woning, gevraagd om een definitief koopcontract in plaats van een voorlopig koopcontract. Dit terwijl elk koopcontract in principe definitief is. Hetzelfde geldt voor de huurwoning die na de relatiebreuk naar een van de bewoners gaat. Ook als de rechter in een kort geding al heeft besloten dat de woning naar een van de bewoners gaat, eist Wonen toch nog een uitspraak in een bodemprocedure. Dit terwijl deze uitspraak nog maanden op zich kan laten wachten en een kortgeding rechter hier al op vooruitloopt.. In de tussentijd is er geen perspectief.

Het bovenstaande gold tot voor kort ook voor de gezinnen in de Noodopvang. Zij zaten vaak maanden te wachten op de behandeling van een urgentieaanvraag. Zonder duidelijkheid hierover werd er ook geen werk gemaakt van het zoeken buiten de regio. Sinds begin 2020 is Wonen begonnen met een verkorte procedure voor deze groep, zodat er snel duidelijkheid komt en gezinnen – om deze reden- niet onnodig lang in de opvang zitten.

2.2.6. Hulp bij huisvesting buiten de regio

Het valt de ombudsman op dat er weinig gebeurt met daklozen die openstaan voor huisvesting buiten de regio. Hoewel hier binnen de hulpverlening nu meer aandacht voor is en er succesvolle lokale initiatieven lopen, ziet de ombudsman nog niet dat dit op grote schaal gefaciliteerd wordt vanuit de gemeente.¹⁶

Hij herkent zich niet in het beeld dat geschetst wordt van daklozen die koste wat het kost in Amsterdam willen blijven. Het probleem is vaak wel dat men op enigerlei wijze verbonden is met de stad. De meeste mensen kampen zoals gezegd met problemen op diverse leefgebieden, waardoor verhuizen naar een andere gemeente ingewikkeld kan zijn. Hulpverleners en wijkteams zouden beter gefaciliteerd moeten worden om vestiging buiten de regio en een warme overdracht naar een nieuwe gemeente te begeleiden

Vanuit zowel de gemeente als de hulpverlening hoort de ombudsman met enige regelmaat dat huisvesting buiten de regio niet mogelijk blijkt, omdat er ook daar wachtlijsten zijn voor sociale huurwoningen, of omdat andere gemeenten niet graag bereid zouden zijn mensen die ondersteuning behoeven over te nemen. Dat zijn echter belemmeringen die beter te overzien zijn dan de woningnood in Amsterdam, waardoor de ombudsman van mening is dat Amsterdam in dat soort gevallen actiever zou moeten zoeken naar creatieve oplossingen.

Een moeder benadert de ombudsman omdat ze niet goed weet hoe ze verder moet. De vrouw is drie jaar geleden via een Blijf-traject vanuit het zuiden van het land zwanger binnengekomen in de noodopvang in Amsterdam. Haar zoontje van twee en half is geboren in de opvang. De jonge vrouw wacht al meer dan twee jaar op uitstroom naar een eigen woning met ambulante ondersteuning, maar niemand kan haar uitsluitsel geven over de termijn waarop ze zou kunnen verhuizen. Hoewel de vrouw haar hulpverleners zeer dankbaar is voor hun begeleiding en ze alle begrip heeft voor het feit dat ook zij afhankelijk zijn van het overvolle systeem, begint ze zich zorgen te maken over het vervolg. Ze wil graag haar eigen leven opbouwen, en hoopt een vaste verblijfplek te hebben voordat haar zoontje aan zijn eerste schooldag begint. De wachttijden voor uitstroom waren voor de komst van Covid19 al lang, maar zijn door de huidige onzekere omstandigheden alleen maar verder opgelopen. Omdat onduidelijk is hoe die omstandigheden zich op korte termijn zullen ontwikkelen kan niemand met zekerheid zeggen wanneer de vrouw aan de beurt zal zijn. De vrouw komt oorspronkelijk niet uit Amsterdam en laat weten geen enkel bezwaar te hebben tegen

¹⁶ Zowel om men

vestiging buiten de regio. Boven alles wil ze graag een eigen plek, waar ze met haar zoontje een nieuwe leven op kan bouwen. De ombudsman verzoekt de gemeente daarom de mogelijkheden daartoe te verkennen en de vrouw te ondersteunen bij eventuele vestiging buiten Amsterdam.

2.2.7. Schulden

De ombudsman ziet dat dakloosheid in veel gevallen samengaat met het hebben van schulden. Het hebben van schulden is zowel een oorzaak voor het ontstaan als voor het voortbestaan van dakloosheid. De RVS noemt hier terecht de positie van de overheid als schuldenaar:

'De kern van het tegengaan van sociale uitsluiting is het bieden van een flexibel vangnet voor mensen die (tijdelijk) in een kwetsbare situatie belanden door problemen met werken, inkomen, wonen en/of gezondheid. De maatregelen die mensen juist dan in hun bestaanszekerheid moeten ondersteunen zijn nu te complex ingericht. De toeslagensystematiek is daar een voorbeeld van, met veel problematische schulden als gevolg.'¹⁷

Hoewel dit aantal de laatste jaren gedaald is, worden er ook in Amsterdam nog steeds mensen ontruimd vanwege huurschulden die het gevolg zijn van het bovenstaande.¹⁸ In praktijk staan de schulden die aanleiding waren voor ontruiming vervolgens ook nieuwe huisvesting in de weg. Dat geldt zowel voor opvang in het netwerk (angst voor deurwaarders), als voor het huren van een woning of het aanvragen van urgentie. Zonder inkomen en adres is het vervolgens onmogelijk om een schuldenregeling te treffen.¹⁹ Hoewel er via het Team Maatwerk en Ontwikkeling meer maatwerk mogelijk is, gebeurt het nog te vaak dat een dakloze met schulden in de eerstelijns niet de hulp krijgt die hij of zij nodig heeft. Zodoende blijven deze mensen vaker verstoken van een uitkering of briefadres, waarna zij van de radar verdwijnen. In de tussentijd lopen de schulden op en als deze mensen bovendien zijn de problemen vaak niet te overzien. De RVS pleit er in haar advies voor om in principe niet en alleen als uiterste consequentie te ontruimen.

2.3. Bezuinigingen noodopvang gezinnen

Onder andere door de huidige toepassing van de kostendelersnorm en de moeilijkheden die mensen ervaren bij het aanvragen van een briefadres, wordt het mensen bijna onmogelijk gemaakt in hun netwerk opvang te vinden. Voor gezinnen met kinderen zou noodopvang beschikbaar moeten zijn, maar alleen als er echt geen enkele andere oplossing is. De ombudsman

¹⁷ Advies Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, Herstel begin met een huis, Dakloosheid voorkomen en verminderen, 20 april 2020, blz. 24

¹⁸ Gelukkig zijn dit er door initiatieven als Vroeg erop Af en Erop af veel minder dan voorheen. In deze aanpak worden werken grote schuldeisers en gemeenten samen op het gebied van vroegsignalering van mensen met schulden om hen vervolgens een passend traject aan te bieden. Hiermee is het aantal uithuiszettingen drastisch gedaald.

¹⁹ In de beleidsregels van de gemeente is nu vastgelegd dat als een burger schulden heeft, het voor hem makkelijker is om geregistreerd te worden op een briefadres. Dit om het voor deze groep mogelijk te maken deel te nemen aan een schuldhulpverleningstraject.

ontvangt daarover regelmatig klachten. In dat verband maakt de ombudsman zich ook grote zorgen over aangekondigde inperking van het aantal plekken in de noodopvang voor gezinnen. Dit in samenhang met de plannen van de gemeente om strikter vast te houden aan de maximale verblijfsduur in de noodopvang voor gezinnen van drie maanden. De ombudsman begrijpt dat een plek in de noodopvang niet ideaal is voor kinderen. De gemeente moet dan echter wel voor alternatieven zorgen. Alternatieven die in overeenstemming zijn met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), dat onder meer voorschrijft dat kinderen bij hun ouders moeten kunnen opgroeien. Wat in de praktijk wil zeggen dat kinderen onderbrengen bij opa/oma of oom/tante en ouders de straat op sturen gewoon niet mag.

III. Wel recht, maar geen plek

Veel van de klachten die de ombudsman ontvangt van mensen zonder (t)huis hebben betrekking op het feit dat er wél een MO-beschikking wordt afgegeven, maar dat er geen plaats is in een passend traject. Eerder werd genoemd dat deze MO beschikkingen vanwege het tekort aan opvangplaatsen zijn voorbehouden aan de 'zwaarste gevallen'. Het knelt dan ook des te meer dat aan deze groep mét beschikking vervolgens geen onderdak, maar ook geen (passende) zorg verleend wordt.

3.1. Beperkte doorstroom

Door de woningnood (en dus beperkte mogelijkheid tot uit-/doorstroom) enerzijds en de toename van het aantal mensen met een MO-beschikking anderzijds bestaan er lange wachtlijsten voor de verschillende trajecten. Zo duurt het gemiddeld 7 maanden voordat iemand op intake kan komen en vervolgens gemiddeld 2 jaar voordat iemand daadwerkelijk kan instromen in een passend traject. In die twee en half jaar gebeurt er van alles: mensen met een verslavingsverleden kunnen een terugval krijgen, mensen die wachten op psychische hulp kunnen suïcidaal worden of overlast veroorzaken, schulden lopen op, relaties gaan kapot, het netwerk waarin iemand tijdelijk onderdak heeft raakt overbelast, etc. Kortom: mensen glijden verder af en hun zorgvragen worden nog complexer.

Door de coronacrisis werden deze daklozen tijdelijk wel opgevangen in sporthallen. Omdat niet iedereen in beeld was en is, geldt dat niet voor alle MO beschikten die op de wachtlijst staan. De ombudsman acht het zorgelijk dat een deel van hen uit beeld verdwenen is. Wel is hij blij dat de opvang voor MO-gerechtigden niet is afgebouwd maar ook na de *lockdown* voortduurt.

Er kwam een man bij de ombudsman die moeite had de moed erin te houden, hij wachtte al anderhalf jaar op instroom in een traject en er was nog geen zicht op wanneer dat zou lukken. Het gebrek aan perspectief drukte zwaar op het gemoed van de man, die aangaf afwisselend depressief en boos en agressief te zijn. Omdat de man bang was zichzelf en of anderen wat aan te doen belandde hij meermalen in de Crisisopvang.

De man gaf aan het belangrijk te vinden zelf zijn geld te verdienen en had een aanbod gekregen voor een baantje op de bloemenveiling in Aalsmeer. De man hoopte op een kamer in Aalsmeer, om zo vervoerskosten te besparen, maar ook omdat het vinden van een betaalbare kamer in Amsterdam met mogelijkheid om in te schrijven vrijwel onmogelijk is, en omdat de drukte in de stad zijn PTSS triggerde. Toen de ombudsman de gemeente vroeg naar mogelijkheden om de man met dit plan te helpen, bleek dat het recht op een plek in een MO-traject vervalt met een woonplek buiten Amsterdam.

De man liet zich niet uit het veld slaan en vond uiteindelijk zelf een tijdelijke woning in Amsterdam. Om daarvoor in aanmerking te komen moest hij een borg en een maand huur vooruit betalen. Omdat dit niet ging van zijn daklozenuitkering heeft hij daarvoor Bijzondere Bijstand aangevraagd. De behandelend ambtenaar was op het moment van de aanvraag niet aanwezig en was pas een paar dagen later in de gelegenheid de aanvraag te laten beoordelen. De huisbaas had echter haast en wilde direct geld zien.

Omdat de man bang was dat de woning aan zijn neus voorbij zou gaan leende hij geld in zijn netwerk. Hetzelfde kwetsbare en overbelaste netwerk waar hij al anderhalf jaar een beroep op deed voor overnachtingen en andere hulp. Toen zijn aanvraag eindelijk beoordeeld kon worden werd deze afgewezen, het beleid schrijft tenslotte voor dat Bijzondere Bijstand niet wordt verleend met terugwerkende kracht.

3.2. Van wachtlijst naar wachtlijst

Het komt regelmatig voor dat indicaties niet meer passend zijn op het moment dat iemand uiteindelijk bovenaan de wachtlijst staat. Mensen die in eerste instantie op de wachtlijst staan voor een omklapwoning - en met de juiste ondersteuning op den duur weer volledig zelfstandig zullen kunnen wonen- horen na jaren dat dat geen haalbaar doel meer is doordat hun situatie is verergerd. Vervolgens worden deze mensen op de volgende wachtlijst gezet. Of iemand dan weer onderaan de wachtlijst begint en wie daarover precies gaat, is vaak onduidelijk. Amsterdammers worden zo rondgepompt in het systeem zonder dat ze zelf iets kunnen doen om grip te krijgen op hun situatie. De ombudsman ontvangt steeds meer klachten over de lengte van en het gebrek aan transparantie van deze wachtlijsten. Ook de zorg die mensen in de tussentijd ontvangen is vaak minimaal en bij lange na niet voldoende om te kunnen voorkomen dat situaties verergeren of escaleren.

3.3. Gebrek aan perspectief

De impact van het niet hebben van perspectief is enorm. Mensen spreken van uitzichtloosheid, een leven *on hold*, het gevoel dat hun leven er niet toe doet, drijfzand. Een onwenselijk neveneffect is dat mensen die voor het weer op de rit krijgen van hun leven afhankelijk zullen zijn van hulpverlening, een diep wantrouwen ontwikkelen jegens diezelfde hulpverlening. En dat is ondanks de enorme inzet en betrokkenheid van veel hulpverleners niet onbegrijpelijk. In de praktijk wordt zichtbaar dat met het oplopen van de wachttijden de hulpverlening het steeds lastiger vindt om duidelijkheid te geven over de vooruitzichten - als die er al zijn. De ombudsman spreekt met enige regelmaat hulpverleners die aangeven het gevoel te hebben vast te zitten in een systeem dat er niet in slaagt mensen die dat hard nodig hebben goed te helpen.

IV. Procedurele rechtvaardigheid

Naast klachten over de wijze waarop de gemeente inhoudelijk uitvoering geeft aan de verplichtingen die voortkomen uit de Wmo, ontvangt de ombudsman ook klachten over de wijze waarop gemeentelijke procedures zijn ingericht. Deze klachten hebben betrekking op zowel de procedurele rechtvaardigheid als op de rechtsbescherming van de burger.

4.1. Beschikking of niet?

Zo is vaak niet duidelijk of een beslissing ten aanzien van opvang en de gang van zaken tijdens de wachtperiode in juridische zin als een besluit is aan te merken, waartegen bezwaar en beroep open staan. Een toekenning van een maatwerkvoorziening (een MO-beschikking) is een besluit, en beëindiging van het recht op diezelfde voorziening is dat ook. Maar er worden heel veel andere beslissingen genomen. Als de dakloze het met zo'n andere beslissing niet eens is, is niet duidelijk wat hij/zij kan doen. Zo ontvangt de ombudsman klachten over voorwaarden die worden gesteld aan het toekennen van MO-maatwerk, zonder dat deze te herleiden zijn in een voor bezwaar en beroep openstaand stuk. Het komt regelmatig voor dat de gemeente of de opvangvoorziening zich beroepen op harde voorwaarden die gesteld zou zijn, waarvan de persoon in kwestie zegt zich niet bewust te zijn. Het probleem is dat deze al dan niet duidelijke voorwaarden pas aan het licht

lijken te komen als iemand van een wachtlijst wordt verwijderd en op een andere wachtlijst wordt geplaatst, vaak voor een voorziening waar hij/zij het niet mee eens is. Soms is het niet voldoen aan die voorwaarden zelfs reden om de maatwerkvoorziening te beëindigen. Het verdient daarom de aanbeveling om dergelijke voorwaarden bij toelating tot de maatschappelijke opvang duidelijk vast te leggen en daarbij aan te geven wat de gevolgen zijn als de persoon in kwestie zich niet aan die voorwaarden zou houden. Daarmee maken deze voorwaarden deel uit van de voor bezwaar en beroep vatbare beslissing om een MO-traject op grond van de Wmo toe te kennen, en is voor de burger duidelijk welke weg gevolgd kan worden als hij of zij zich niet kan vinden in deze voorwaarden.

Als er later in het traject nog aanvullende voorwaarden worden gesteld, dienen deze eveneens vastgelegd te worden in en voor bezwaar en beroep vatbare beslissing.

De ombudsman is zich ervan bewust dat naast voorwaarden waarvan de voortzetting van de maatwerkvoorziening afhankelijk is gesteld, vaak nog sprake is van 'huisregels' van de voorziening waarvan gebruik wordt gemaakt. Als deze huisregels worden overschreden en daarop een sanctie volgt, kan daarover worden geklaagd bij de klachtencommissie van het Platform Opvanginstellingen Amsterdam (POA). Een dergelijke sanctie kan naar het oordeel van de ombudsman niet bestaan uit het beëindigen van de opvang. Daarmee wordt immers de maatwerkvoorziening op grond van de Wmo beëindigd en daarvoor is een voor bezwaar/beroep vatbare beslissing nodig. Bovendien betekent beëindiging van een vorm van opvang niet dat geen maatwerkvoorziening meer nodig of mogelijk zou zijn.

4.2. Procedure bij wijziging wachtlijst/ voorziening

Zoals eerder in deze rapportage is omschreven komt het voor dat de voorziening waar een burger recht op heeft in de loop der tijd wordt gewijzigd, bijvoorbeeld omdat de hulpvraag in de periode van wachten is veranderd.

De vraag is of een dergelijke wijziging binnen de toegekende Wmo-maatwerkvoorziening altijd een besluit is waartegen bezwaar en beroep mogelijk zou moeten zijn. Van de zijde van de gemeente is eerder opgemerkt dat het nog maar de vraag is welke wijzigingen wel of niet als besluit gezien kunnen worden, aangezien er een veelvoud van clusters en subclusters aan Wmo-zorg bestaan, die bovendien regelmatig aangepast worden. De inhoud van een voorziening kan daardoor veelvuldig wijzigen. De rechtspraak is verdeeld over de vraag of bezwaar/beroep tegen zo'n wijziging mogelijk zou moeten kunnen zijn. Als bij iedere wijziging een bezwaar/beroepsmogelijkheid zou bestaan, zou dat volgens de gemeente leiden tot een stortvloed aan procedures, waarmee veel geld en mankracht gemoeid zou zijn. Geld dat en mankracht die beter besteed kan worden aan de maatwerkvoorzieningen zelf en het wegwerken van de wachtlijsten.

De ombudsman constateert nog een bijkomend probleem: wijzigingen in de inhoud van de maatwerkvoorziening worden soms bepaald door de gemeente/GGD, maar vaak ook door de aanbieder van de voorziening, zoals HVO-Querido of het Leger des Heils. Zelfs als het een voorziening is waarvoor de burger op de wachtlijst staat, worden de aard van die voorziening en de regels waaraan de burger zich dient te houden tijdens de wachtlijst vaak vastgesteld door de aanbieder. En, zoals hierboven reeds aangegeven, als de burger zich niet houdt aan de huisregels van die aanbieder leidt dat soms tot beëindiging van de opvang en daarmee van de Wmo-maatwerkvoorziening. Zonder dat daar een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing aan ten grondslag ligt. De ombudsman acht dit onacceptabel.

Dit brengt de ombudsman tot de aanbeveling dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- Enerzijds beslissingen om een Wmo-maatwerkvoorziening toe te kennen (al dan niet onder voorwaarden) of deze te beëindigen. Dit behoort een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing te zijn en dat dient in de (schriftelijke) beslissing te zijn aangegeven;
- Anderzijds beslissingen waarin de aard van de toegekende Wmo-maatwerkvoorziening tussentijds wordt aangepast in verband met gewijzigde omstandigheden bij de burger. Daarbij gaat het veelal niet om een juridische rechtmatigheidstoets, maar om een doelmatigheidstoets, met welke voorziening wordt de burger het best geholpen?

Voor deze laatste categorie dient heroverweging van zo'n wijzigingsbeslissing mogelijk te zijn, zonder dat dat leidt tot juridische procedures. Maar het moet wel gaan om een echte heroverweging, waarbij de cliënt kan worden bijgestaan door een onafhankelijke cliëntondersteuner of mogelijk zelfs door een advocaat. Een dergelijke mogelijkheid tot heroverweging bestaat nu niet

4.3. Onduidelijkheid over verloop en eigenaarschap

Een aanvraag voor een MO-traject, begint met een screening door de GGD. Dit is een relatief kort gesprek waarin de GGD probeert een eerste indruk te krijgen en waarbij wordt bepaald of iemand mogelijk hulp nodig heeft. Als dat het geval is volgt een intake, waarbij wordt beoordeeld welke hulp nodig is. Die intake leidt tot het al dan niet verstrekken van een MO-indicatie en daarmee een Wmo-maatwerkbeschikking.

De screening kan soms op korte termijn plaatsvinden. Als men door de screening komt is de wachtlijst voor de intake gemiddeld 5 tot 6 maanden. In die tussenliggende periode bestaat geen recht op hulp of opvang. Dit systeem blijkt niet alleen voor de mensen die de screening hebben aangevraagd, maar ook voor diegenen die aan de zijde van de gemeente klachten en bezwaren van burgers hierover behandelen, in hoge mate onduidelijk.

V. Reflectie rol ombudsman

De ombudsman merkt dat er in het contact met de gemeente soms sprake is van rolverwarring, wanneer hij klachten behandelt die betrekking hebben op dakloosheid. Uit het voorgaande blijkt hoe groot, urgent en complex de problematiek is, en ook dat het systeem er ondanks de tomeloze inzet van hulpverleners, ambtenaren en andere betrokkenen lang niet altijd in slaagt mensen goed en snel te helpen.

De wanhoop van dakloze mensen die zich tot de ombudsman wenden is vaak groot, niet zelden is er sprake van een lange voorgeschiedenis waarbij veel verschillende instanties betrokken zijn geweest.

Dat maakt dat de ombudsman soms direct in de oplossing schiet, waar het eigenlijk zijn taak is de gemeente te helpen die oplossing zelf te vinden. Dit verstoort de relatie en wekt soms wroeging bij de gemeente. De ombudsman is zich hiervan bewust en doet dit nooit zonder kritisch intern beraad. Zolang het beleid echter maakt dat er mensen niet goed geholpen worden zal hij deze keuze blijven maken wanneer de casuïstiek daarom vraagt.

VI. Conclusie

Een structurele oplossing voor dakloosheid ligt niet binnen handbereik. Zoals in de inleiding terugkomt en als een rode draad door het stuk heenloopt is de problematiek complex. Het loopt dwars door diverse bestuurslagen, overheden en beleidsgebieden heen. Oplossingen, oorzaken en gevolgen moeten ook in dat licht gezien worden. Een echt integrale aanpak is nodig, zonder dat

actoren naar elkaar wijzen en het probleem vervolgens blijft bestaan. Daarvoor is een herbezinning van het huidige systeem noodzakelijk. Op weg naar een systeem waarin overheden, zorginstellingen en corporaties samen verantwoordelijk hebben en nemen, en waarin individuele budgetten ondergeschikt zijn.

Om recht te doen aan de complexiteit van de daklozenproblematiek adviseert de ombudsman met inachtneming van die integrale blik, een tweesporenbeleid: enerzijds kan het huidige beleid met een aantal concrete aanpassingen verbeterd worden, waardoor zowel het systeem als de mensen die erin vastlopen ontlast worden. In de bijlage van deze rapportage is een aantal aanbevelingen ter verbetering van het huidige systeem opgenomen.

Anderzijds verdient het de aanbeveling om meer ruimte te bieden aan onconventionele oplossingen en te denken over oplossingen buiten het huidige systeem van opvang.

De wijze waarop het huidige systeem van opvang is georganiseerd doet geen recht aan de mensen die er een beroep op doen - ondanks de enorme inzet en betrokkenheid van velen. In de optiek van de ombudsman hanteert de gemeente een te restrictief zelfredzaamheids criterium, met een te strikt gecategoriseerd hulpaanbod en te veel mensen die buiten de boot vallen als gevolg. Om met de RVS te spreken: iemand zonder dak boven zijn hoofd is per definitie niet zelfredzaam. Dat betekent dat de burger in beeld moet zijn en hulp moet krijgen, in welke vorm dan ook.

Het is niet acceptabel dat een MO-beschikking stelt dat iemand recht heeft op levensbrede zorg, maar dat hij of zij op de uitvoering daarvan gemiddeld meer dan twee jaar moet wachten. De ombudsman stelt zich daarom op het standpunt dat als de gemeente middels het afgeven van een Wmo-maatwerkbeschikking heeft bepaald dat een burger die hulp daadwerkelijk nodig heeft, de gemeente gedurende de wachttijd toch tenminste dient te zorgen dat een burger veilig kan wachten. Met een dak boven zijn/haar hoofd.

Wat boven alles opvalt, is dat er -ondanks de al eerdergenoemde tomeloze inzet van professionals- veel wordt gesproken over wat er niet kan, waardoor het nog te vaak niet goed lukt om integraal te kijken naar wat nodig is en te zoeken naar onconventionele oplossingen. Onconventionele oplossingen en maatwerk kunnen voorkomen dat situaties verder escaleren, dat zorgvragen complexer worden en dat de kosten om iemand te helpen verder oplopen. Daarvoor is wel lef nodig. Lef om out of the box te denken, lef om tegen nationale regelingen in te gaan (in overeenstemming met de doelstelling van de wet), en lef om met elkaar te besluiten dat het anders moet.

Bijlage I

Aanbevelingen ter verbetering van het huidige systeem

- ▶ Maak het mogelijk een spoedaanvraag te doen voor het verhogen van de bijstandsnorm en/ of bijzondere bijstand. Daarbij kan het behulpzaam zijn als er voor hulpverleners een verkort aanvraagtraject wordt ingericht.
- ▶ Maak het opvangen van daklozen aantrekkelijk door bijvoorbeeld het actief aanbieden van een 'Onder de Pannen' constructie of het verstrekken van premies.
- ▶ Investeer als gemeente in een flexibele woonvoorraad om burgers ademruimte te geven. Denk hiervoor out-of-the-box.
- ▶ Kijk juist tijdens de coronaperiode op welke wijze hotels kunnen worden ingezet bij het opvangen van daklozen. Trek daar lessen uit.
- ▶ Breid het aantal (tijdelijke) opvangplekken voor mensen die geen of weinig zorg hebben uit om te voorkomen dat mensen door hun dakloosheid ook hun grip op andere leefgebieden verliezen.
- ▶ Maak beter en vaker gebruik van de bevoegdheid om in individuele of (in overleg met het Rijk) categorale gevallen de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten en informeer Amsterdammers actief over de mogelijkheid om hier een beroep op te doen, bijvoorbeeld als er een particulier briefadres wordt aangevraagd.
- ▶ Centraliseer het verstrekken van briefadressen zodat aanvragers niet van het kastje naar de muur gestuurd worden.
- ▶ Informeer hulpverlenende instanties beter over de wijze waarop zij een briefadres kunnen vragen voor een cliënt.
- ▶ Zorg voor een sluitend systeem van briefadresaanvragers: niemand mag buiten de boot vallen door het hanteren van buitenwettelijke voorwaarden.
- ▶ Bied proactief hulp (en ga fraude tegen) aan mensen die een briefadres aanvragen door het hanteren van een integrale aanvraagprocedure, bijvoorbeeld door te kijken of iemand een kandidaat zou kunnen zijn voor Onder de Pannen of door het loslaten van de kostendelersnorm. Kijk of er schulden zijn en of iemand zorg nodig heeft. Slechts een fractie van de aanvragen (mensen die tijdelijk naar het buitenland vertrekken of ter overbrugging na een verhuizing) kan echt zonder zo'n intake, schriftelijk worden opgepakt.
- ▶ Zet in op een permanente en uitgebreidere functie van de uitstroommakelaar.

- ▶ Maak afspraken met de ontvangende gemeente, over het overnemen van een eventuele uitkering en andere ondersteuning als iemand zich buiten de regio vestigt. Maak het aantrekkelijk voor de ontvangende regio door bijvoorbeeld de uitkering in de eerste maanden zelf door te betalen.
- ▶ Denk verder dan sociale huurwoningen alleen: als de wachttijd daarop te overbruggen is met bijvoorbeeld het huren van een vrijesectorwoning voor een jaar loont dat de moeite. De kosten voor jaar vrije sectorhuur vallen in het niet bij de kosten die de gemeente maakt voor opvang.
- ▶ Zorg ervoor dat mensen die op een wachtlijst staan voor toegang tot een MO-voorziening op de hoogte gehouden worden over het verloop van hun traject. Doe aan verwachtingsmanagement.
- ▶ Zorg ervoor dat mensen die wachten op een intake ook al toegang hebben tot hulp en faciliteer waar noodzakelijk tijdelijk onderdak.
- ▶ Leg voorwaarden voor de toegang en continuering van een MO-traject vast in een voor bezwaar vatbare beslissing.
- ▶ Zorg dat er sprake is van een mogelijkheid tot heroverweging ingeval van een doelmatigheidstoets bij gewijzigde omstandigheden burger.