

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Dakloze zoekt brug

Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

18 mei 2010
RAI051282

Samenvatting

Een man is dakloos geworden en vraagt een bijstandsuitkering aan. Hij moet over een periode van vijf dagen voorafgaand aan de Dienst Werk en Inkomen (DWI) meedelen waar hij de nachten verblijft. Aangezien hij 's ochtends nog niet weet onder welke brug hij die avond slaapt, kan hij niet aan die eis voldoen. Daarop wijst de dienst de aanvraag af, met als motivering dat de man weigert mee te werken aan een onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie.

DWI houdt tegenover de Gemeentelijke Ombudsman vast aan het standpunt dat een dakloze zijn verblijfplaats gedurende vijf werkdagen moet opgeven. Argument is dat de dienst moet kunnen vaststellen of de aanvrager in Amsterdam verblijft.

De Gemeentelijke Ombudsman vindt de vijfdageneis buitenproportioneel. Daarom acht hij het evenredigheidsvereiste geschonden. Bovendien blijkt de vijfdageneis een interne afspraak binnen de dienst te zijn, die niet op wet- of regelgeving is gebaseerd. De afspraak heeft wel rechtsgevolgen, omdat het niet voldoen aan de eis kan leiden tot afwijzing van de aanvraag. De Gemeentelijke Ombudsman overweegt dat aan een interne afspraak geen rechtsgevolgen voor de burger mogen worden verbonden.

Hij ziet aanleiding om twee aanbevelingen aan het rapport te verbinden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder van Werk en Inkomen te bevorderen dat

1. de interne afspraak dat daklozen standaard tevoren over een periode van vijf dagen hun nachtverblijf moeten opgeven, wordt ingetrokken;
2. de werkvoorschriften en de folder voor wat betreft de termijn voor adrescontrole met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 13 oktober 2009 op het spreekuur ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen, Bijzondere Doelgroepen.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker woont in Amsterdam; hij wordt half augustus 2009 dakloos. Diezelfde week vraagt hij een bijstandsuitkering aan. Voor de beoordeling van zijn aanvraag wil de Dienst Werk en Inkomen (DWI) de plek bezoeken waar verzoeker 's nachts verblijft. Verzoeker moet daarvoor toestemming verlenen door ondertekening van het formulier 'Afspraakbevestiging locatiebezoek'. Het formulier vermeldt de volgende tekst:

Gedurende de periode van vijf werkdagen na dagtekening van deze bevestiging zal klant tot 11.00 uur op bovenstaande locatie aanwezig zijn ter controle van zijn verblijfssituatie.

Er zijn geen omstandigheden waardoor klant niet kan voldoen aan deze afspraak.

Aangezien verzoeker 's ochtends nog niet weet onder welke brug of in welke portiek hij die avond de nacht doorbrengt, kan hij niet voldoen aan de eis om zijn verblijf voor de komende vijf nachten op te geven. Het formulier ondertekent hij daarom niet. Daarop wijst de dienst de aanvraag af, met als motivering dat verzoeker weigert mee te werken aan een onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie.

Verzoeker wendt zich daarop tot de Gemeentelijke Ombudsman.

nader onderzoek

In diverse informatiebronnen zijn de volgende teksten opgenomen:

beleidsvoorschriften – onderdeel 4.8.1.1

Bij de intake wordt aan de klant het zogenaamde 10 dagen formulier meegegeven. Daarop dient hij aan te geven waar hij de afgelopen 10 dagen heeft geslapen. Als de klant tot de doelgroep van Bijzondere Doelgroepen behoort en hij recht heeft op bijstand, dan ontstaat dat recht vanaf de intakedatum.

folder Dak- en thuislozen – september 2009

p. 4: Hoe controleert DWI of ik dakloos ben?

Als u bij ons een uitkering aanvraagt, dan geven wij u een 7-dagenformulier mee. Daarop vult u 7 dagen lang in waar u hebt geslapen. U levert dat formulier weer bij ons in. Soms vragen wij informatie op bij de Amsterdamse nachtopvang voor daklozen. Ook gaan we langs op de plaatsen waar u zegt dat u slaapt. Dat noemen wij een locatiebezoek.

p. 11: Maakt DWI een afspraak met mij?

Nee, wij maken geen afspraak met u voor een locatiebezoek. Wij verwachten dat u 5 werkdagen tot 11.00 uur aanwezig bent op de locatie die u hebt opgegeven. Op een van die dagen komen wij langs. De 5 dagen gaan in nadat u het aanvraagformulier en andere papieren hebt ingeleverd.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de verplichting voor een dakloze vijf dagen van tevoren zijn overnachtingsadressen te melden.

reactie van de Dienst Werk en Inkomen

De dienst deelt de ombudsman onder meer het volgende mee.

Het opgeven van de verblijfplaats gedurende vijf werkdagen

Het locatiebezoek is bedoeld om de verblijfssituatie van de klant te controleren; daarmee is het onderdeel van de inlichtingenplicht¹. Het is gewenst om de klant op één plek te bezoeken; vandaar de vraag om de overnachtingsplaats vijf dagen tevoren op te geven. Wanneer de klant niet één overnachtingsplaats kan opgeven, kan de afdeling Handhaving ook meerdere plaatsen bezoeken. De klant moet wel altijd één of meer adressen opgeven om het bezoek mogelijk te maken.

De reden is dat DWI moet kunnen vaststellen of de klant in de gemeente Amsterdam verblijft². Als de klant een zwervend bestaan leidt en geen enkele locatie voor het locatiebezoek kan opgeven, kan niet worden vastgesteld of hij in Amsterdam verblijft. Dan kan ook het recht op bijstand niet worden vastgesteld. De ervaring leert dat daklozen vaak vaste plekken hebben waar zij verblijven.

DWI verwijst naar paragraaf 4.8.2 (specifiek beleid bijzondere doelgroepen)³, waarin dit is opgenomen.

¹ Art. 17. *Inlichtingenplicht*

-1. De belanghebbende doet aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het college kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.

-2. De belanghebbende is verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

² Art. 40. *Woonplaats en adresgegevens*

-1. Het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek I van het Burgerlijk Wetboek. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bijstand aan een belanghebbende zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wordt verleend door het college van een bij die maatregel aan te wijzen gemeente.

-2. Het college verbindt aan de verlening van bijstand aan een belanghebbende zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens de verplichting dat hij aangifte doet van een door hen ter beschikking gesteld briefadres als bedoeld in artikel 1 van die wet.

³ *Locatie- of huisbezoek*

Een locatie- of huisbezoek is een verificatiemogelijkheid, ook bij klanten met een adresprobleem. De klant mag dit bezoek niet weigeren. Als de klant het bezoek weigert, moet je de klant direct op de consequentie wijzen. Als er concrete aanwijzingen zijn voor twijfel over de woon- of leefsituatie van de klant zal het niet meewerken aan het huisbezoek leiden tot afwijzing/intrekking van de (aanvraag voor) bijstand.

Als tijdens een onderzoek de woon- of verblijfsituatie onduidelijk is, kun je toch van een noodzakelijk locatie- of huisbezoek afzien. Bijvoorbeeld bij een serieuze dreiging, als een zieke of zwakke klant bij een huisbezoek met uitzetting wordt bedreigd door de hoofdbewoner. Het individuele belang van de klant gaat dan voor. Ga hier zorgvuldig mee om. Tijdens het locatie- of huisbezoek moeten ook signalen worden opgepakt van verwaarlozing, armoede, overlast enz.. Meldt een klant bv. aan bij Meldpunt Zorg en Overlast en informeer de klant hierover. Maak ook gebruik van de Maatschappelijke Steunpunten in de stad om voor de klant zo goed mogelijke hulp te bieden.

Omtrent het moment van het locatie- of huisbezoek is het handig om hierover eveneens overleg te voeren met het controleteam van Handhaving. Bij gereede twijfel over de situatie van de klant, laat je het bezoek zo snel mogelijk, en binnen de aanvraagprocedure, uitvoeren. Bij een meer duidelijke situatie kan het bezoek ook na de aanvraag worden uitgevoerd.

Verzoeker heeft locatiebezoek geweigerd. Daarom werd zijn aanvraag afgewezen.

De verplichting om tot 11.00 uur op het opgegeven adres te blijven

Op een vraag van de ombudsman naar de eis dat de klant tot 11.00 uur op het opgegeven adres verblijft, antwoordt de dienst dat dit afhankelijk is van de situatie. Het is een interne afspraak die is gemaakt toen de eerste locatiebezoeken uitgevoerd gingen worden.

Wanneer de klant dakloos is en buiten (of bijvoorbeeld in een auto, park, box, garage, caravan of boot) slaapt, wordt er rekening gehouden met het feit dat zij vroeg (moeten) vertrekken van de opgegeven locaties. Een klant kan dit aan de klantmanager doorgeven. De klantmanager moet dit dan op de afspraakbevestiging locatiebezoek zetten, zodat de afdeling Handhaving hiermee rekening kan houden. Dit betekent dat de medewerkers van deze afdeling vaak vroeg op pad gaan om opgegeven locaties te bezoeken.

Als een klant thuisloos is, maar wel op diverse adressen kan verblijven, geldt in de regel dat de handhavingsmedewerkers de klant tot 11.00 uur kunnen bezoeken, tenzij de klant vroeg weg moet van een adres. Ook hier geldt dat hij dit aan de klantmanager moet meedelen, die dat weer op de afspraakbevestiging moet vermelden.

De mogelijkheid waarop de ombudsman in zijn informatieverzoek wees [om de klant te laten bellen zodat de medewerkers gelijk kunnen langsgaan] is aan verzoeker niet geboden omdat hij in het geheel geen adres(sen) wilde opgeven. Zo'n afspraak is ook niet gewenst, omdat op die manier niet kan worden gecontroleerd en vastgesteld waar de klant heeft geslapen.

Verhouding tot het 10 dagenformulier

Het 10 dagenformulier is bedoeld om te kunnen vaststellen of iemand dak- en thuisloos is. Is dit het geval, dan behoort de klant tot de Bijzondere Doelgroepen en zal er ook een locatiebezoek plaatsvinden. Als de klant niet dak- en thuisloos is, valt de klant onder één van de Marktplaatsen en zal Bijzondere Doelgroepen de klant daar naartoe verwijzen. De klant is dan beoordeeld als niet thuisloos en behoort ook anderszins niet tot Bijzondere Doelgroepen.

In de nieuwe folder 'Dak- en thuislozen' wordt niet meer over 10 dagen maar over 7 dagen gesproken.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de dienst gestuurd om een nadere reactie mogelijk te maken. De dienst bericht dat het verslag geen aanleiding geeft voor een nadere reactie. Verzoeker heeft niet gereageerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁵. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het evenredigheidsvereiste.

Overwegingen

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Uit dit vereiste vloeit voort dat de gevolgen van een beslissing niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Een bestuursorgaan dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen.

In deze zaak is de vraag aan de orde of het in het algemeen aanvaardbaar is om daklozen te verplichten tevoren hun overnachtingsplaats voor vijf dagen op te geven en in het bijzonder in de situatie van klager.

De gemeente motiveert deze verplichting door te wijzen op de noodzaak van het afleggen van locatiebezoek: "Als de klant een zwervend bestaan leidt en geen enkele locatie voor het locatiebezoek kan opgeven, kan niet worden vastgesteld of hij in Amsterdam verblijft." Deze redenering miskent in zijn algemeenheid de bijzondere positie van daklozen die per definitie een zwervend bestaan leiden. Dit wil niet zeggen dat controlemaatregelen uitgesloten zijn, maar een formele verplichting om vijf dagen tevoren het adres op te geven kan echter lang niet van elke dakloze worden verlangd.

Zoals gebleken is, sanctioneert DWI het niet nakomen van de verplichting door de aanvraag af te wijzen. Deze uitkomst doet de vraag rijzen naar de grondslag van het opleggen van een dergelijke verplichting. Uit de reactie van DWI blijkt dat de eis om tot 11.00 uur op de overnachtingsplaats te blijven slechts een interne afspraak betreft. De conclusie moet luiden dat deze interne afspraak als een verplichting wordt opgelegd. Aan die verplichting worden bovendien rechtsgevolgen verbonden, ook al is de gestelde eis niet op regelgeving gebaseerd.

Voorzover DWI deze baseert op de algemene inlichtingenplicht van aanvragers van een uitkering overspant de dienst hiermee de reikwijdte van wat redelijkerwijs verlangd kan worden. Inherent aan dakloosheid is nu eenmaal dat het niet mogelijk is – in ieder geval niet voor elke dakloze – om een dergelijke weekplanning te maken. Ook gaat de generieke verplichting voorbij aan de wettelijke mogelijkheid ingevolge artikel 40 Wet werk en bijstand om ook zonder vaste verblijfplaats voor een uitkering in aanmerking te komen. Bij het opleggen van zo'n verplichting om te kunnen controleren is dan ook maatwerk geboden.

In deze situatie gaat het dan om de vraag of DWI terecht van de verzoeker in dit rapport heeft kunnen eisen dat hij voor de komende vijf dagen zijn verblijfplaats zou opgeven. Doel daarvan was het (onverwacht) afleggen van een locatiebezoek om verzoekers verblijf in Amsterdam te kunnen vaststellen.

Uit het onderzoek blijkt dat DWI ondanks verzoekers uitleg over zijn situatie bleef vasthouden aan de eis om tevoren zijn verblijfplaats op te geven.

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Het is de ombudsman net als DWI bekend dat langduriger daklozen vaak vaste plekken hebben. Verzoeker was echter nog maar net dakloos geworden en had daarom nog geen vaste plek(ken). Dat was dan ook precies de reden dat hij nog niet wist waar hij 's nachts zou verblijven. DWI is daaraan zonder meer voorbijgegaan en gaat daarbij ten onrechte zelfs nog een stap verder door te stellen dat verzoeker weigert om zijn verblijfplaatsen op te geven. Het gevolg daarvan, de afwijzing van de aanvraag, kan bovendien veel verstrekkender gevolgen hebben. Immers, hoe eerder iemand geholpen wordt, des te eerder zal het mogelijk zijn om aan de neerwaartse spiraal van dakloosheid → geen uitkering → dakloosheid etc. te ontkomen.

Uit niets blijkt dat DWI verzoekers persoonlijke situatie en zijn onvermogen om tevoren door te geven waar hij zou verblijven, bij zijn overwegingen heeft betrokken of heeft gekeken naar andere mogelijkheden om verzoekers verblijfplaats vast te stellen. Aangezien individualisering één van de grondbeginselen van de Wet werk en bijstand is, mag van DWI worden verwacht dat er maatwerk wordt geleverd. Verzoekers situatie was een sprekend voorbeeld van bijzondere omstandigheden die zich daarvoor leenden, bijvoorbeeld door concrete afspraken met verzoeker te maken hoe de dienst zich kan vergewissen waar verzoeker 's nachts zou verblijven. Door vast te blijven houden aan het tevoren opgeven van verblijfplaatsen in plaats van maatwerk te leveren, heeft de dienst in strijd met het evenredigheidsvereiste gehandeld.

Ten slotte brengt de ombudsman onder de aandacht dat in de werkvoorschriften nog wordt gesproken over 10 dagen, waar dit in de folder al is aangepast (7 dagen). Dit kan bij medewerkers en klanten tot de nodige verwarring leiden. Beide zaken zijn aanleiding een aanbeveling van structurele aard aan het rapport te verbinden.

Oordeel

De onderzochte gedraging is onbehoorlijk.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder van Werk en Inkomen te bevorderen dat

1. de interne afspraak dat daklozen standaard tevoren over een periode van vijf dagen hun nachtverblijf moeten opgeven, wordt ingetrokken;
2. de werkvoorschriften en de folder voor wat betreft de termijn voor adrescontrole met elkaar in overeenstemming worden gebracht.