Mensenrechten op straat

Dakloosheid als juridisch probleem

Dakloosheid is de meest vergaande vorm van armoede. Een deel van de groep dak- en thuislozen raakt nog verder uitgesloten, omdat gemeenten drempels opwerpen die de toegang tot het sociale vangnet belemmeren. Gemeenten doen er goed aan sociale grondrechten als kompas te gebruiken.

DOOR Jochem Westert

Joseph (een gefingeerde naam) is een verwarde, dakloze man uit Amsterdam. Wie in die stad en in zijn situatie een bijstandsaanvraag indient, moet bewijzen dat hij dakloos is. Van de gemeente moet Joseph precies opgeven waar hij iedere nacht slaapt. Hij geeft aan in het Beatrixpark te slapen. Vanwege zijn onvermogen om abstract te denken, slaagt hij er niet in om op de plattegrond aan te kruisen van hoe laat tot hoe laat op welke plek in het park hij zich 's nachts bevindt. Daar komt bij dat Joseph soms ook rondloopt om zichzelf warm te houden. Wanneer de handhavers van de sociale dienst Joseph niet aantreffen, wordt zijn aanvraag terstond, en met een summiere verwijzing naar het verzaken van de inlichtingenplicht, afgewezen. Zonder enige vorm van inkomen moet hij zien te overleven.[1] Het verhaal van Joseph staat niet op zichzelf. Een deel van de groep dak- en thuislozen valt door de mazen van ons laatste vangnet. Alhoewel gemeenten zich inspannen om dakloosheid te bestrijden, werpen ze ook juridische drempels op om daklozen te weren uit de opvang, zoals het regionale bindingsvereiste en het zelfredzaamheidsvereiste. Juist voor de mensen voor wie ze bij uitstek bedoeld zijn, blijken sociale grondrechten hierdoor nauwelijks te gelden. Om de rechtspositie van daklozen te verbeteren is het noodzakelijk dat politici en beleidsmakers zich laten leiden door harde-kern-verplichtingen die voortvloeien uit sociale grondrechten, waaronder het recht op sociale bijstand en het recht op opvang.

Harde-kern-verplichtingen

Sociale grondrechten vereisen dat de overheid zich actiever opstelt naar mate mensen minder goed voor zichzelf kunnen zorgen.[2] In discussies over beleidsvoornemens krijgen sociale grondrechten weinig aandacht. Rechters vinden deze vaag en onbepaald, waardoor ze de invulling daarvan overlaten aan de wetgever. Politici en beleidsmakers beschouwen sociale grondrechten als een 'ver-van-mijn-bed-show'.

Wat behelst het recht op sociale bijstand en het (aanverwante) recht op onderdak in de kern? En wat betekent dit voor de lokale praktijk? In dit verband beperk ik mij tot het Europees Sociaal Handvest (ESH).[3] Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) geeft invulling aan en ziet toe op de naleving van ESH.[4] Het ECSR beschouwt het recht op sociale bijstand van mensen in nood als een individueel recht, dat bij een onafhankelijke instantie kan worden afgedwongen (effectief rechtsmiddel). Van belang is dan ook dat wetgeving objectieve criteria bevat om te bepalen of sprake is van een behoefte aan bijstand en het niveau daarvan. Bij de toegang tot het sociale bijstandsstelsel verdienen kwetsbare groepen speciale bescherming. Overheden moeten de impact van hun beleid op deze groepen nauwgezet volgen.

Het recht op opvang (onderdeel van het recht op huisvesting) brengt mee dat overheden zowel lange als kort termijn maatregelen dienen te nemen om dakloosheid te bestrijden. Gemeenten moeten al het nodige in het werk stellen om deze verplichtingen na te komen, zeker in tijden waarin mensen die bescherming het hardst nodig hebben. Het gebrek aan woningen, opvangcapaciteit en de economische situatie vormen geen excuus om het recht op onderdak te versoberen. Integendeel.

Het recht op opvang is niet beperkt tot kwetsbare groepen, maar is van toepassing op alle mensen die zich met betrekking tot hun menselijke waardigheid in een precaire situatie bevinden. Wanneer mensen op straat komen te leven heeft dat immers ernstige gevolgen: ziekte, onderkoeling, vervuiling en andere vormen van lijden.

Regiobinding

Als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor de armenzorg. Hierdoor rijst de vraag welke gemeente opdraait voor de kosten van de allerarmsten. Veel gemeenten hanteren de voorwaarde dat een dakloze binding moet hebben met de regio. Het criterium lijkt vanzelfsprekend: daklozen worden opgevangen in de omgeving waar de kans op een succesvol opvangtraject het

Belangenvereniging Druggebruikers MDHG

Sociale grondrechten vereisen dat de overheid zich actiever opstelt naarmate mensen minder goed voor zichzelf kunnen zorgen.

grootst is. Maar vaak fungeert regiobinding niet zozeer als toewijzingscriterium, maar eerder als uitsluitingscriterium. Daklozen moeten bijvoorbeeld aantonen dat zij een aaneengesloten periode in de betreffende regio hebben verbleven. Dat blijkt ondoenlijk voor veel daklozen. Een deel van de groep dak- en thuislozen raakt hierdoor tussen wal en schip. In 2014 oordeelde het ECSR dat de Nederlandse staat vanwege deze afschuifpraktijken in strijd handelt met het Europees Sociaal Handvest.[5] Sindsdien lijkt de toegang tot de opvang iets beter gewaarborgd, alhoewel de praktijk in veel steden hardnekkig is.[6]

Het vereiste van regiobinding duikt ook op als voorwaarde bij de inschrijving in de Basisregistratie personen. Burgers zijn verplicht zich te registreren bij de gemeente. Bepalend voor de registratie is het woonadres, terwijl aan mensen zonder eigen woning een briefadres kan worden verstrekt. Niet alleen stelt de registratie de overheid in staat om haar burgers te bereiken, maar ook is deze voorwaardelijk om aanspraak te kunnen maken op de meest elementaire voorzieningen, zoals een uitkering, woonruimte, schuldhulpverlening en zorgverzekering. De Nationale Ombudsman rapporteerde onlangs dat een deel van de dakloze burgers die zich willen inschrijven in de basisregistratie van het kastje naar de muur worden gestuurd.[7] De situatie roept spanning op met Hannah Arends notie van the right to have rights: zonder briefadres worden ook andere fundamentele rechten illusoir.

Zelfredzaam

De decentralisaties geven uitdrukking aan een zoektocht naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, maatschappelijke verbanden en individu. Daklozen krijgen vaak te horen dat ze hun problemen binnen het eigen netwerk, al dan niet met behulp van particuliere initiatieven, moeten oplossen.[8] Deze eis vertaalt zich juridisch in het zelfredzaamheidscriterium: om toegelaten te worden tot de opvang moet er naast dakloosheid sprake zijn van psychische of verslavingsproblematiek. Oftewel, wie vanwege een gebrek aan zelfredzaamheid dakloos wordt, wordt gevraagd zichzelf te redden. Illustratief is het verhaal van Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, Arre Zuurmond, over zijn ervaring met Piotr, die hij undercover vergezelde in de zoektocht naar een opvangplek: 'Piotr heeft een opvang op het oog, maar hij past niet in de doelgroep. Hij is niet psychotisch genoeg. Hij heeft af en toe een epilepsieaanval, maar niet vaak en zwaar genoeg.'[9] Vanuit het perspectief van mensenrechten is het zelfredzaamheidsvereiste problematisch: het feit dat het recht op opvang van toepassing is op alle mensen die in een precaire situatie zitten, brengt mee dat alle dak- en thuislozen, dus ook degenen die als 'zelfredzaam' worden aangemerkt, een (afdwingbaar) recht hebben op opvang. Het gaat hier om basisrechten die niet afhankelijk mogen zijn van de ambtenaar aan het loket of de gemeente waarin de dakloze verblijft.

Handhaving

Hoogleraar Socialezekerheidsrecht Gijsbert Vonk heeft erop gewezen dat bij positief overheidshandelen (voorzieningen en uitkeringen) het recht verstek laat gaan, terwijl bij negatief overheidshandelen (verplichtingen en handhaving) het recht juist 'tot op de tanden bewapend is'.[10] Deze observatie werpt een licht, of een schaduw, op de rechtspositie van dak- en thuislozen. Zo leidt de nadruk op het voorkomen van fraude ertoe dat daklozen problemen ondervinden bij het aanvragen van een bijstandsuitkering. Denk maar aan het inleidende verhaal van Joseph. Wie stelt dat hij dakloos is, zal dat moeten aantonen. Wie in de vroege ochtend door de handhavers niet wordt aangetroffen op de opgegeven plek, riskeert dat zijn aanvraag wordt afgewezen. Zo volgt bijvoorbeeld uit een evaluatierapport in Amsterdam dat naar schatting ongeveer zestig procent van de daklozen direct bij het daklozenloket wordt weggestuurd, terwijl nog eens zo'n zestig procent tijdens de aanvraagprocedure wordt afgewezen.[11] Een deel van de dak- en thuislozen raakt verstrikt in de bureaucratie. Het recht op sociale bijstand vereist dat speciale aandacht wordt geschonken aan de toegang tot het stelsel voor mensen in de marge van de samenleving. Overheden zouden de gevolgen van het strenge handhavingsbeleid ten aanzien van daklozen dan ook kritisch onder de loep moeten nemen. Paradoxaler wijze worden dak- en thuislozen die onderdak vragen bij familie of kennissen in hun zoektocht belemmerd. Het eigen netwerk wil vaak (tijdelijk) helpen, maar ervaart de controlebezoeken van handhavingsteams als ingrijpend. Deze situatie is er met de komst van de kostendelersnorm in 2015 niet op vooruitgegaan.[12] Als de bewoner namelijk een uitkering ontvangt, kan het

bieden van (tijdelijk) onderdak resulteren in een korting op de uitkering. De gastheer of gastvrouw zal zich dus wel tweemaal bedenken voordat hij of zij iemand onderdak aanbiedt. Een spanning met het ideaal van de participatiesamenleving komt hier aan de oppervlakte. Ten slotte ontvangen daklozen regelmatig boetes voor aan dakloosheid gerelateerde delicten, bijvoorbeeld voor (al dan niet noodgedwongen) buitenslapen, muziek maken op straat of 'het bezitten van een geopend blikje bier'. Enigszins tragikomisch is de volgende aanmoediging van een Rotterdamse brigadier aan zijn collega's: 'Wij zijn handhavers. Ik raad collega's aan bij overlast altijd een bekeuring te geven. Slapen op straat. Wildplassen. Schrijf waar je kunt.'[13] Wanneer daklozen de boetes niet kunnen betalen, dreigen ze zelfs in vervangende hechtenis te komen. Vanzelfsprekend dient overlast te worden bestreden, maar laten we niet vervallen in onze aloude reflex om dak- en thuisloosheid eenzijdig te adresseren als een openbare orde probleem; een hardnekkige 'olievlek' die uit het straatbeeld verwijderd moet worden. Dergelijk beleid draagt niet bij aan de verheffing van dak- en thuislozen, maar eerder aan hun (verdere) marginalisering.

Vintageverschijnsel

Het lijkt wel alsof er niets nieuws onder de zon is. De lokale verantwoordelijkheid voor de armenzorg vormt een stimulans voor een beleidspraktijk die is gericht op het weren van armen uit de gemeenschap. Reeds in het Vroegmoderne Europa – de armenzorg was nog een aangelegenheid van plaatselijke welgestelden – sloten steden hun poorten om landlopers uit nabij gelegen gemeenschappen te weren. Het was aantrekkelijk om op de armenzorg te bezuinigen, zodat armen hun voorspoed zouden beproeven in plaatsen die (voorlopig nog) als ruimhartiger bekend stonden. Ook toen in de 19e en 20e eeuw de Armenzorg in toenemende mate voorwerp werd van overheidsbemoeienis, bestond onophoudelijk discussie over de vraag welke gemeente er verantwoordelijk was voor de opvang van armen. Lokale overheden trokken alles uit de kast om landlopers uit de gemeente te verbannen. In de literatuur lezen we bijvoorbeeld over het verlagen van de bijstand, het verbieden van de uitoefening van een beroep of de inschrijving in het bevolkingsregister.[14] De komst van een (afdwingbaar) recht op sociale bijstand van overheidswege en de invoering van een landelijk dekkingsstelsel zijn belangrijke voorwaarden voor een 'stabiel bijstandsevenwicht'.
Een uitgangspunt van de decentralisaties is om de zorg toe te snijden op de lokale situatie en op het individu. Dat gebeurt enerzijds om betere zorg te verlenen en anderzijds om te bezuinigen op de sociale zekerheid. Om deze doelstellingen te bereiken worden rechtsaanspraken juist weer verzwakt en lokale overheden financieel verantwoordelijk gemaakt voor de zorg. Daklozen betalen hiervoor echter een forse prijs. Immers, het kan voor gemeenten lonen om de zorg voor de allerarmsten te versoberen of gelden in te zetten voor aantrekkelijkere doelen.[15] Daklozen zullen hun toevlucht zoeken tot meer vrijgevige gemeenten, die op hun beurt welhaast genoodzaakt zijn de zorg ook aan restricties te onderwerpen. Als gevolg van deze dynamiek staat een minimumniveau dat voorwaardelijk is voor decent menselijk bestaan onder druk.
Een voorbeeld illustreert het dilemma waarvoor gemeenten staan. In 2013 overleed in Enschede een dakloze man bij de brandtrap buiten de opvanginstelling aan de gevolgen van onderkoeling. Hij was wegens een huurschuld uit zijn woning gezet, maar in de opvang was geen plek beschikbaar. Naar aanleiding van het noodlottige incident besloot de gemeente om extra laagdrempelige opvang in het leven te roepen bovenop het reguliere aanbod. De royalere opstelling werd na enkele maanden alweer teruggedraaid als gevolg van 'oneigenlijk gebruik': het zorgde voor de komst van daklozen uit andere delen van het land.[16]

Waardigheid

Het voorgaande wijst erop dat gemeenten gebaat zijn bij (een redelijke mate van) uniformiteit. Dit vereist dat op centraal niveau – een samenspel van het Rijk en de gemeenten – bindende afspraken worden gemaakt over de beschikbaarheid, toegankelijkheid en het niveau van daklozenvoorzieningen- en uitkeringen. Het adagium 'centraal wat moet, decentraal wat kan' impliceert dat het Rijk niet kan volstaan met een toeschouwersrol: het moet randvoorwaarden en minimumeisen stellen. Bij de totstandkoming van deze afspraken dienen sociale grondrechten als kompas te dienen. Dat betekent bijvoorbeeld dat iedereen in nood, gedurende het hele jaar, recht heeft op basale opvang en in staat moet zijn om dat recht te claimen. Het Rijk dient voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om gemeenten in staat te stellen hun verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te nemen. Want ook dakloze burgers zoals Joseph en Piotr, hebben recht op een plek om te kunnen leven in vrede, veiligheid en waardigheid. ■

Jochem Westert is beleidsadviseur sociaal domein bij Interwerk en bestuurslid van Stichting Belangenbehartiging Amsterdamse Dak- en Thuislozen (BADT). Met dank aan Jenny Boer, coördinator bij Bureau straatjurist, voor haar commentaar bij de tekst.

Noten

1 Bureau straatjurist, jaarverslag 2015
2 G.J. Vonk, Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten, Tijdschrift voor constitutioneel recht, 2016(3); Recht op sociale zekerheid (SDU 2008).
3 Zie tevens artikel 20 lid 3 Gw en artikel 11 IVESCR.
4 Uitgebreider: J.J. Westert, Eigen daklozen eerst (Scriptie RuG 2014), p. 42 e.v.
5 ECSR 10 November 2014, Complaint nr. 86/2012.
6 Landelijke toegang opnieuw bekeken (Trimbos 2015).
7 'Een mens leeft, een systeem niet' (Nationale Ombudsman 2016).
8 Dakloze personen zonder OGGz-problematiek en hun ondersteuning (Trimbos 2015).
9 Welkom in het systeem… Jaarbeschouwing (Ombudsman Metropoolregio Amsterdam 2015).
10 G.J. Vonk, 'Kwetsbare verzorgingsstaat', Nederlands Juristenblad (2015) 913.
11 N. van der Berg, 'Belangenbehartiging als kerntaak', Gemeente Amsterdam 2015, p. 5.
12 Y. Bommeljé, Explosieve toename daklozen, Sociaal Bestek 15/06.
13 Nieuwbericht van 15 december 2016, www.politie.nl
14 F.M.J. Jansen, 'Afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten', in J.G. Ramaker en J. de Bruijn, Prea-adviezen over het ontwerp: afwenteling van kosten van armenzorg op andere gemeenten, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1936.
15 Zie ook Vonk 2015.
16 Daklozen komen naar Enschede', Tubantia 27 januari 2014.