

# Iedereen is beschermd tegen de overheid. Behalve mensen die dakloos zijn

Tom Lash

20.04.26 Analyse 5-6 min



Illustratie door Cliff van Thillo (voor De Correspondent)

In Nederland kun je altijd bezwaar maken wanneer de overheid een besluit neemt waarmee je het niet eens bent. Maar wat als dat officiële besluit uitblijft? Dit gebeurt regelmatig bij misschien wel de kwetsbaarste groep die we hebben: dak- en thuislozen.

In theorie ben je in Nederland behoorlijk goed tegen de overheid beschermd. Wie het niet eens is met een beslissing – een vergunning die is afgewezen, een belastingaanslag die je betwist – heeft altijd de mogelijkheid om bezwaar te maken.

En wanneer je bezwaar is afgewezen, is er altijd nog een volgende stap: de bestuursrechter. Een rechter die speciaal bedoeld is voor burgers die in de clinch liggen met de overheid.

Daarvoor hoef je niet zo diep in de buidel te tasten als bij een normale rechtszaak. De kosten voor sommige zaken – bijvoorbeeld rondom uitkeringen of toeslagen – zijn zo'n 50 euro.

We vinden het in Nederland namelijk belangrijk dat je laagdrempelig kunt proberen je recht te halen tegenover de overheid.

In theorie.

Maar de overheid speelt niet altijd volgens haar eigen regels: soms weigert ze een beslissing te nemen. En waar moet je dan bezwaar tegen maken?

Dit gebeurt in Nederland op grote schaal, bij misschien wel de kwetsbaarste groep die we hebben: dak- en thuislozen.

## Een beslissing zonder echte beslissing

Het opvangen van mensen die dakloos zijn (maatschappelijke opvang) valt in Nederland onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dat is dezelfde wet waarmee je ook een tillift of huishoudelijke hulp vergoed kunt krijgen. Die opvang wordt gedaan door 44 'kerngemeenten': grotere plaatsen, die voor hun regio het centrale opvangpunt zijn.

Wanneer iemand zich als dakloze meldt bij de gemeente, wordt bijna altijd eerst gekeken naar hoe 'zelfredzaam' iemand is. Heeft iemand nog werk? Heeft iemand een drugsprobleem? Psychische klachten? Is er nog een netwerk waarop iemand zou kunnen terugvallen, vrienden, familie? Kortom: kan iemand zichzelf redden, of is er echt hulp vanuit de gemeente nodig?

Je kunt een hoop vraagtekens zetten bij deze toets op zelfredzaamheid. Zoals straatarts en collega-correspondent Michelle van Tongerloo in 2023 al schreef: ‘De eerste “zelfredzame dakloze” moet ik nog leren kennen.’ Wie zich aanmeldt voor de daklozenopvang, doet dat doorgaans pas wanneer er geen andere opties meer over zijn.

Maar naast de vraag of zo’n toets rechtvaardig is, gaat het proces erna vaak ook goed mis.

Wanneer iemand als te zelfredzaam wordt gezien (‘U kunt echt nog wel elders in uw netwerk opvang vinden’), stopt in veel gemeenten de procedure. De aanvraag wordt niet in behandeling genomen, en dus volgt er ook geen officieel besluit. En zonder zo’n besluit – een ‘Wmo-beschikking’ – heb je niks waartegen je bezwaar kunt maken.

Mensen die in deze situatie terecht komen, blijven dus hangen in een soort bestuursrechtelijk limbo – zonder besluit, zonder verdere stappen om te kunnen zetten, en het allerbelangrijkst: zonder bed.

## **Niet per ongeluk, maar op veel plekken beleid**

Dit is geen slordigheidje dat af en toe voorkomt. De Correspondent deed navraag bij alle 44 kerngemeenten over hoe hun procedure voor toegang tot de maatschappelijke opvang eruit ziet. Uit de antwoorden blijkt dat in 27 van de 44 gemeenten sprake is van een vorm van ‘beschikkingsvrij werken’. In deze gemeenten krijgen mensen die geweigerd worden bij de opvang omdat ze te zelfredzaam zouden zijn dus geen officieel besluit.

In sommige van deze gemeenten kunnen mensen alsnog een beschikking ontvangen wanneer ze *expliciet* aangeven dat ze bezwaar willen maken. Maar dan moet je maar net weten dat dat überhaupt kan: normaal gesproken is het nou juist de beschikking waarin staat dat je bezwaar kunt maken, op welke manier, en binnen welke termijn.

Zelf kunnen uitvogelen dat je bezwaar kunt maken is allesbehalve vanzelfsprekend, zeker niet voor de kwetsbare doelgroep die een beroep moet doen op opvang.

En soms is het helemaal niet duidelijk of je wel of geen officieel besluit hebt gekregen. In veel van de gemeenten waar zonder beschikkingen wordt gewerkt, wordt een eerste aanmelding niet gezien als een aanvraag voor een opvangplek, maar als een ‘adviesaanvraag’. Dat zorgt ervoor dat je aan het einde van de intake een ‘adviesbrief’ meekrijgt. Zo’n brief voelt misschien als een beschikking: een brief met het logootje van de gemeente waarin staat dat je beter elders hulp kunt zoeken. Maar strikt genomen is het dat niet.

## **Dit mag niet, zeggen zowel deskundigen als de minister**

‘Het niet sturen van een beschikking is vrijwel altijd in strijd met het stelsel van het algemeen bestuursrecht’, zegt Kees-Willem Bruggeman, raadsheer bij de Centrale Raad van Beroep en expert op het gebied van de Wmo.

Het algemeen bestuursrecht is er namelijk op ingericht om burgers te beschermen door besluiten van de overheid te toetsen. Maar dan moet de eerste stap, het nemen van een besluit, wel gezet zijn. ‘Wel kun je in beroep gaan tegen het uitblijven van een besluit. Maar dan heb je vaak toch een jurist nodig die je op die mogelijkheid wijst.’

Ook op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn ze niet blij met de manier van werken van deze gemeenten. Minister Mirjam Sterk (Langdurige Zorg, Jeugd en Sport, CDA), onder wie de Wmo valt, geeft in een reactie aan dat gemeenten bij een aanvraag altijd formeel een besluit moeten nemen, en ook verplicht zijn dat te onderbouwen.

‘Ik vind het belangrijk dat alle dakloze mensen een formele aanvraag kunnen doen, en de rechtsbescherming hebben om in bezwaar te gaan tegen een besluit van de gemeente. Ik hoop dan ook dat gemeenten rekening houden in hun besluitvorming met de kwetsbare groep mensen om wie dit gaat’, schrijft ze.

Het is niet de eerste keer dat gemeenten door het ministerie op hun vingers worden getikt aangaande het werken zonder beschikkingen. In 2024 onthulde *Investico* dat ook bij aanvragen voor jeugdhulp niet in alle gemeenten beschikkingen werden uitgedeeld. Het ministerie liet weten dat gemeenten hiermee in strijd met de wet handelden. Maar een jaar later is er nog maar weinig veranderd, zo bleek uit een vervolgonderzoek van *Investico*, in samenwerking met *Binnenlands Bestuur*.

## **Roeien met de riemen die het Rijk je gegeven heeft**

Toch is er ook nog een andere kant van het verhaal. De uitvoering van de Wmo is een ontzettend zware en dure taak

voor gemeenten. Er is namelijk geen maximumbedrag tot waaraan de gemeente hulp hoeft te bieden. Iedereen die zich meldt en recht heeft op ondersteuning, dient dat gewoon te krijgen.

Geen 'op is op'-beleid dus.

Maar vanuit de Rijksoverheid is het wel degelijk 'op is op'. Het geld dat gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Wmo ligt van tevoren al vast, en daar zullen ze het mee moeten doen. In de praktijk blijkt dit bedrag voor veel gemeenten veel te laag te zijn. En wat gemeenten tekortkomen, moeten ze zelf ergens vandaan zien te halen. Daarnaast hebben ze te kampen met grote personeelstekorten.

Gemeenten proberen daarom zo efficiënt mogelijk te werken, en soms 'creatieve oplossingen' te vinden om het werk behapbaar te houden. Om die reden kan men ervoor kiezen iemand mondeling of met een simpele adviesbrief af te wijzen. Dat kost nou eenmaal een stuk minder tijd dan een goed gemotiveerde en juridisch onderbouwde Wmo-beschikking opstellen. Want tijd is geld, en geld is er niet.

Het is ook de reden waarom er naar 'zelfredzaamheid' wordt gekeken. Niemand komt voor de lol naar het daklozenloket; zelfredzame daklozen bestaan eigenlijk niet. Maar wanneer gemeenten op de kosten moeten letten, proberen ze zich met name te focussen op de schrijnendste gevallen.

Efficiënt werken maakt soms meer kapot dan het oplevert. Procedures – met beschikkingen, bezwaartermijnen en juridische onderbouwingen – zijn meer dan alleen bureaucratisch geneuzel. Ze zijn de beschermlaag die we in ons systeem hebben ingebouwd, om te voorkomen dat burgers machteloos staan tegenover de overheid.

Daar mogen we als samenleving best wat tijd – en dus geld – voor overhebben.