



Rapport

Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn.

Datum: 16 mei 2014

Rapportnummer 2014/050

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat hem niet duidelijk is welke rol de gemeente Apeldoorn heeft gespeeld bij de beslissing om aan hem - uiteindelijk - geen opstapwoning beschikbaar te stellen. Nadat de woning aan hem was aangeboden heeft een van de betrokken partijen - mogelijk op basis van door de gemeente verstrekte informatie - zich teruggetrokken.

Wat is er gebeurd?

Op 23 september 2013 klaagt verzoeker bij de Nationale ombudsman over de rol die de gemeente Apeldoorn heeft gespeeld bij de beslissing om aan hem uiteindelijk geen opstapwoning beschikbaar te stellen. Een opstapwoning is een constructie waarbij het huren van een woning, wordt gekoppeld aan strikte eisen aan begeleiding. Omdat de klacht nog niet door de gemeente zelf was behandeld, is deze ter behandeling doorgestuurd naar het college van burgemeester en wethouders.

Er vindt op 27 november 2013 een gesprek plaats, waarbij naast de Manager eenheid Jeugd, Zorg en Welzijn, ook de Voorzitter van het Sociaal Team en verzoekers begeleider aanwezig zijn. Verzoeker licht zijn klacht toe en merkt op dat hij moet rondkomen van een uitkering en noodgedwongen in een vakantiewoning in een andere gemeente verblijft. Naast hoge kosten aan huur loopt hij huurtoeslag mis, moet hij de opslag van zijn inboedel betalen en leeft hij van de voedselbank. Hij acht de gemeente Apeldoorn verantwoordelijk voor de situatie waar hij nu in zit.

In reactie op zijn vraag waarom hem geen woning is gegund, geeft de voorzitter van het Sociaal Team aan dat het een besluit van de woningcorporatie was om verzoeker geen woning beschikbaar te stellen. Tijdens het multidisciplinair overleg (hierna: MDO) bleek dat er geen passende begeleiding voor hem kon worden gevonden en dit is een cruciaal onderdeel. Tevens wordt opgemerkt dat verzoeker het recht heeft om te weten wat tijdens het MDO is besproken, maar dat hiervan geen notulen zijn gemaakt. Er zou zijn afgesproken dat zijn toenmalige begeleider verzoeker zou informeren. Verzoeker stelt dat dit niet is gebeurd.

Over de rol van de gemeente Apeldoorn wordt het volgende opgemerkt.

De gemeente zit de zogenaamde Sociale Teams voor. Ook participeert de gemeente in de Opstapcommissie, maar verder heeft zij geen directe rol in de woningtoewijzing. Voor de afhandeling van de klacht zal getracht worden afstemming te zoeken met de andere betrokken organisaties. Daarbij zal worden ingegaan op de vraag hoe een en ander in elkaar zit, wat ieders verantwoordelijkheden zijn en wat het perspectief voor verzoeker is.

Beslissing van de gemeente op de klacht

In de beslissing op de klacht wordt, in aansluiting op hetgeen tijdens het gesprek al aan de orde is gekomen, opgemerkt dat het voor de gemeente lastig is om de klacht af te wikkelen, aangezien de gemeente geen hoofdrol speelt in de gebeurtenissen waarover verzoeker heeft verteld. Ook is er geen sprake van een gemeentelijk besluit. Tegelijkertijd zou verzoeker tekort gedaan worden als de reactie beperkt zou blijven tot de gemeentelijke rol.

Aangegeven wordt dat de gemeente deel uitmaakt van een netwerk waarin organisaties samenwerken. Een deel van zijn klacht is juist dat verzoeker geen zicht heeft hoe gesprekken in dat netwerk precies verlopen en wie vervolgens verantwoordelijk is voor de communicatie met hem. Daarom is, om een beeld te vormen, afstemming gezocht met Woonkeus Stedendriehoek (namens de corporaties) en het Leger des Heils. Ook is contact gezocht met GGNet. Die organisatie bevestigde dat het dossier van verzoeker op zijn verzoek is vernietigd en dat het daarom de vragen in het kader van de klachtbehandeling niet kon beantwoorden.

Opgemerkt wordt dat voor het toewijzen van een opstapwoning, waarbij de verhuur gekoppeld is aan strikte eisen aan begeleiding, twee vragen positief moeten worden beantwoord: over het toewijzen van een woning én over de effectiviteit van de begeleiding. In het geval van verzoeker zijn twee zaken ongelukkig verlopen.

Allereerst was hij al geïnformeerd over de beschikbaarheid van een woning, terwijl de vraag over de begeleiding nog niet definitief was beantwoord. Daarnaast is de volgorde van belang. De juiste volgorde is dat éérst de vraag over de begeleiding wordt beantwoord, voordat het ter beschikking stellen van een woning aan de orde komt.

De communicatie met verzoeker is op dit punt verwarrend geweest. De klacht is op dit onderdeel gegrond en de werkwijze en communicatie zal op dit punt worden verbeterd. Echter, ook als in een andere volgorde was gewerkt zou dezelfde conclusie zijn getrokken. Verzoeker had de woning niet (toegezegd) gekregen.

In reactie op zijn klacht over de informatieverstrekking, wordt betreurd dat verzoeker kennelijk wisselende signalen heeft gekregen. Uit mails die namens

Woonkeus-Stedendriehoek zijn verstuurd kan worden opgemaakt dat hij wel een motivering heeft ontvangen. Ook is de inhoud van deze mails vooraf met andere organisaties afgestemd. Hoewel het begrijpelijk is dat het van zijn toenmalige begeleider ontvangen signaal voor verzoeker verwarrend is geweest, wordt geconstateerd dat hij is geïnformeerd over de motivering van de genomen beslissing. Dit deel van de klacht wordt ongegrond verklaard.

Wat betreft zijn klacht dat over verzoeker is gesproken in een multidisciplinair overleg zonder dat hij dat wist, wordt opgemerkt dat uit de gesprekken die naar aanleiding van de klachtbehandeling zijn gevoerd, is afgeleid dat afgesproken was dat verzoekers begeleider hem zou informeren over het feit dat bespreking zou plaatsvinden in dit MDO. Men heeft niet kunnen achterhalen of dit is gebeurd en, zo ja, hoe dit is verlopen. Over de klacht kan dan ook geen oordeel gegeven worden. Wel wordt de situatie betreurd en opgemerkt dat het jammer is dat dit kennelijk niet goed is verlopen. Als verzoeker zich had kunnen realiseren wat de strekking van dit MDO was, dan had hij zich ook kunnen realiseren dat de toewijzing van een woning nog niet rond was.

Klacht bij de Nationale ombudsman

Verzoeker kan zich niet vinden in deze reactie. Hij wil weten welke informatie beschikbaar is gekomen, waardoor de eerste aanbieding voor de opstapwoning uiteindelijk niet is nagekomen. Voor zover hij weet zou een partij zich terug getrokken hebben op basis van de informatie die toen is verstrekt. Hij is er van overtuigd dat er al een toezegging lag en dat die later - op basis van de verstrekte informatie - is teruggetrokken.

Klachtbehandeling door de Nationale Ombudsman

Voor gemeenten is geen rol weggelegd bij woningtoewijzing. Woningcorporaties wijzen sociale huurwoningen toe. Een woningcorporatie is echter geen overheidsinstantie, zodat tegen de beslissing om geen woning beschikbaar te stellen geen bezwaarschrift kan worden ingediend. Ook kan geen klacht op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden ingediend, omdat de woningcorporatie geen bestuursorgaan is. Beslissingen over het al dan niet toewijzen van een woning kunnen ook niet aan een gemeente worden toegerekend en klachten daarover kunnen niet bij de gemeente worden ingediend.

Dit laat onverlet dat gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning een taak hebben bij het huisvesten van dak- en thuislozen. In het kader van die taak, of daaraan nauw verwant, hebben gemeenten overleg of contact met corporaties en hulpverleningsinstanties om te voorkomen dat mensen 'tussen de wal en het schip' terecht komen. In de regel zijn dit informele overleggen en contacten. Mede in verband met de privacy van betrokken burgers zijn deze gesprekken vaak niet gereguleerd en wordt geen verslag vastgelegd van hetgeen is besproken.

In verband met de samenwerking tussen de verschillende 'ketenpartners' acht de Nationale ombudsman het van belang dat onderling afspraken gemaakt worden, of dat onderling bekend is, wie waarvoor verantwoordelijk is, wie waarin het voortouw neemt en hoe de eventuele overdracht tussen de betrokken organisaties is geregeld.

Bij de opening van het onderzoek, is het college van burgemeester en wethouders meegedeeld dat dit onderzoek betrekking heeft op de rol van de gemeente Apeldoorn bij het multidisciplinair overleg en bij de ketensamenwerking tussen de diverse, binnen de gemeente Apeldoorn (en eventueel andere gemeenten) werkzame organisaties, mede omdat uit de stukken kan worden opgemaakt dat bij de beslissing over de woningtoewijzing het advies van het MDO een rol heeft gespeeld.

Reactie van het college van burgemeester en wethouders

Namens het college van burgemeester en wethouders wordt benadrukt dat verzoeker in beginsel in aanmerking komt voor een huurwoning, maar dat de woningcorporatie bij verhuur tevens het risico neemt voor huurachterstand en overlast veroorzaakt door de huurder. Woningcorporaties verhuren woningen en de gemeente heeft daarin geen taak. Wel heeft de gemeente een taak bij de noodopvang en huisvesting van dak- en thuislozen. Verzoeker is echter geen dak- of thuisloze en bovendien regelt de gemeente Apeldoorn geen definitieve huisvesting voor dak- en thuislozen.

Over het MDO wordt opgemerkt dat er maandelijks overleg plaatsvindt van het zogeheten 'sociaal team'. Hierin zijn onder andere de gemeente en de woningcorporaties vertegenwoordigd. Deze bijeenkomsten hebben geen formele status, maar zijn bedoeld voor intercollegiaal overleg en intervisie. Binnen dit overleg voert de gemeente de 'regie'. Dit betekent niet dat de gemeente zeggenschap heeft, of besluiten kan nemen of afdwingen. Wel heeft de gemeente 'doorzettingsmacht'. Binnen de netwerkconstructie die met het 'sociaal team' samenhangt kan de gemeente andere partners aansporen tot het nemen van hun verantwoordelijkheid.

Het MDO is in dit geval bij elkaar geroepen om te bespreken hoe de huisvesting van verzoeker zo goed mogelijk georganiseerd kon worden. Hierbij waren vertegenwoordigd: de gemeente (procesregie), twee woningcorporaties, de behandelaar van GGnet en het Leger des Heils als potentieel woonbegeleider.

Op de door de Nationale ombudsman gestelde vragen over de informatieverstrekking en de toewijzing van de opstapwoning geeft het college aan dat de vragen terecht zijn, maar tegelijkertijd de beantwoording lastig is, omdat gevraagd wordt uitspraken te doen over het handelen van andere organisaties.

Met inachtneming van het vorenstaande wordt opgemerkt dat tot aan de behandeling door het MDO niet alle relevante informatie over verzoeker bekend was. Binnen het MDO

vervult de gemeente als voorzitter een procesrol. Ondanks de onvolledige informatie heeft de opstapcommissie haar werk naar eer en geweten gedaan. De commissie heeft tot doel mensen van een intramurale situatie te helpen naar een extramurale situatie. Verzoeker past echter niet in dit profiel. De gemeente zit in de commissie voor het thema 'tienermoeders': en brengt als trekker van dit thema soms casuïstiek in. Duidelijk is dat verzoeker ook hier los van staat.

Na de aanvankelijke conclusie hebben leden van de commissie uit betrokkenheid met verzoeker naar een oplossing gezocht. De gemeente was hier overigens niet bij betrokken en de overige leden beschikten - naar later bleek - nog steeds niet over alle noodzakelijke informatie. Uiteindelijk is een corporatie bereid gevonden verzoeker een woning aan te bieden. In het MDO werd echter pas duidelijk dat de begeleiding die verzoeker kon worden geboden onvoldoende is. Omdat verdergaande begeleiding niet mogelijk bleek, trok de corporatie zich terug.

Geconcludeerd wordt dat deze zaak mogelijk helemaal niet aan de orde was gekomen, als eerder volledige informatie beschikbaar zou zijn geweest. Na nadere overweging wordt tevens geconcludeerd dat de opstapcommissie na de aanvankelijke afwijzing nadrukkelijker de vraag aan de orde had kunnen stellen of er een nieuw initiatief had moeten komen. Naar verzoeker toe was het zoeken naar een oplossing als hulp bedoeld, maar uiteindelijk heeft dit geleid tot verwarring over de rol van de verschillende, betrokken partijen.

Aangegeven wordt dat de gemeente deel uitmaakt van een netwerk waarin organisaties samenwerken. Een deel van zijn klacht is juist dat verzoeker geen zicht heeft hoe gesprekken in dat netwerk precies verlopen en wie vervolgens verantwoordelijk is voor de communicatie naar hem toe. Daarom is, om een beeld te vormen, afstemming gezocht met Woonkeus Stedendriehoek (namens de corporaties) en het Leger des Heils. Ook is contact gezocht met GGNet. Die organisatie bevestigde dat het dossier van verzoeker op zijn verzoek is vernietigd en dat het daarom de vragen in het kader van de klachtbehandeling niet kon beantwoorden.

Nadere reactie van verzoeker

Naar aanleiding van de reactie van het college merkt verzoeker op dat hij het idee heeft dat de ombudsman niet alle informatie krijgt waar om is verzocht. Zo zou GGNet zich ten onrechte verschuilen achter de mededeling dat men door de vernietiging van het dossier geen informatie meer kan achterhalen, aangezien verzoeker dit dossier pas op 8 juli 2013 heeft laten vernietigen.

Ook verwijst hij naar eerder door hem aan de ombudsman overgelegde afschriften van e-mails. Hieruit blijkt dat er tijdens het MDO informatie is uitgewisseld. Tot op de dag van vandaag weet hij echter niet wat en door wie daar is uitgewisseld. Ook vindt hij het niet

aannemelijk dat deze bijeenkomst informeel is, dat de gemeente officieus geen partij zou zijn en men geen notulen, schrijven, registratiesysteem of dossier hanteert. Dat men geen plannen heeft om in de toekomst te notuleren, vindt hij niet alleen merkwaardig maar ook onwenselijk. Duidelijkheid is voor hem heel belangrijk.

Nader dossieronderzoek

Vanwege de verwijzing naar eerder door verzoeker aan de Nationale ombudsman toegestuurde stukken zijn deze opnieuw bekeken.

Hieruit blijkt onder andere dat de secretaris van de Geschillencommissie Woonruimteverdeling Stedendriehoek verzoeker op 19 februari 2013 meedeelt dat Woonkeus Stedendriehoek het bindend advies van de geschillencommissie overneemt en aan hem geen urgentie wordt verleend. Wel heeft de geschillencommissie de ongebruikelijke stap gezet om een dringend verzoek aan de Apeldoornse verhuurders te richten en verzoeker, om humanitaire redenen, een allerlaatste kans te bieden, zodat hij niet op straat komt te staan en kan laten zien dat hij dankzij begeleiding en therapie geleerd heeft en nog leert.

De geschillencommissie zoekt een oplossing alleen in Apeldoorn, omdat verzoeker hier nu goede begeleiding heeft gevonden. Dit is ook de reden geweest om tot het ongebruikelijke verzoek over te gaan. Als hij naar een andere plaats verhuist, zal de begeleiding overgedragen moeten worden met alle risico's van dien voor burens, verhuurder en verzoeker zelf. Als er binnen Apeldoorn niet op het verzoek wordt ingegaan, kan de Geschillencommissie helaas verder niets voor verzoeker doen. Ook als dit zou betekenen, hoe onwenselijk ook, dat hij eind maart 2013 op straat komt te staan.

Uit de stukken blijkt daarnaast dat een Sociaal-Psychiatrisch Verpleegkundige van GGNet verzoeker op 14 maart 2013 via de mail meedeelt dat woningcorporatie De Goede Woning vasthoudt aan de voorwaarde van een opstapconstructie om een woning beschikbaar te stellen. De Opstapcommissie wil de aanvraag opnieuw voor 5 april 2013 op de agenda zetten als er dan een partij is die de begeleiding vorm geeft. Het Leger des Heils zal worden benaderd met het verzoek de procedure hiervoor te starten.

Op 11 april 2013 bevestigt de directeur van Woonkeus Stedendriehoek dat De Goede Woning bereid is eenmalig via bijzondere bemiddeling een woning, als zogenaamde opstapwoning, aan te bieden. De woning wordt aan verzoeker in gebruik gegeven in combinatie met een woonbegeleidingsovereenkomst, waarbij de begeleiding wordt geleverd door een medewerker van het Leger des Heils. Verzoeker wordt gevraagd de Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundige bij GGNet te informeren, zodat die contact kan leggen met de begeleider van het Leger des Heils.

Op 15 april 2013 meldt ook de verpleegkundige van GGNet aan verzoeker dat hem is bevestigd dat er groen licht is voor het realiseren van de opstapconstructie. Twee dagen later meldt de verpleegkundige verzoeker dat er een afstemmingsoverleg met de woningbouwverenigingen, Leger des Heils en de gemeente wordt gepland voor de goede insteek voor de woonbegeleiding en dat er op 16 mei 2013 een intakegesprek gepland staat met het Leger des Heils. De dag voor dat gesprek meldt de verpleegkundige verzoeker dat het intakegesprek met het Leger des Heils niet doorgaat. De volgende dag, 16 mei 2013, meldt de verpleegkundige verzoeker dat hij van De Goede Woning het bericht heeft gekregen dat de toegezegde opstapwoning is teruggetrokken en is afgesproken dat de communicatie met verzoeker via de verpleegkundige verloopt.

De directeur van Woonkeus Stedendriehoek meldt verzoeker op 22 mei 2013 dat het contact met de toetsingscommissie Opstapwoningen is verlopen via een medewerkster van de gemeente Apeldoorn die op haar beurt met andere instanties heeft afgestemd. Van de gemeentelijke medewerker kwam de bevestiging dat deze instanties met de opstapconstructie, inclusief begeleiding instemden en dat op basis daarvan De Goede Woning instemde met het leveren van een woning. Het was de directeur niet bekend wat er verder tussen de instellingen is afgesproken en op welke gronden men later tot een herziening van standpunt is gekomen.

De volgende dag informeert de directeur verzoeker nader. Over de vraag waarom het eerder gedaan aanbod voor een opstapwoning uiteindelijk niet wordt uitgevoerd schrijft de directeur:

"Dat blijkt te maken te hebben met nadere uitwisseling van informatie over uw persoonlijkheid en gedrag.

Uiteindelijk kwamen de samenwerkende instellingen, dus niet alleen De Goede Woning, tot het inzicht dat in uw situatie niet zozeer feitelijke woonbegeleiding nodig is maar coaching door een psychiatrisch geschoold iemand die kennis heeft van stoornissen in het autistisch spectrum. Daarvoor is het Leger des Heils niet de meest aangewezen instelling en ligt begeleiding door bijvoorbeeld GGNet meer voor de hand."

Op 3 juli 2013 herbevestigt de directeur via de email dat De Goede Woning, op grond van nadere informatie verkregen van partners in het MDO-overleg, terug is gekomen op de aanvankelijke toezegging. Volgens de partners zit er aan de bedachte constructie een te groot risico van overlast voor omwonenden.

Uit de stukken valt tenslotte op te maken dat verzoeker GGNet op 2 juli 2013 laat weten niets meer met deze organisatie te maken te willen hebben en vraagt om vernietiging van zijn dossier. Op 20 juli 2013 dient hij bij de gemeente Apeldoorn een klacht in over miscommunicatie tussen de gemeente en GGNet, waardoor een situatie is ontstaan die het verkrijgen van woonruimte in Apeldoorn erg lastig maakt, waarna hij zich op 23

september 2013 tot de Nationale ombudsman wendt.

Beoordeling

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dit impliceert dat van gemeenten mag worden verwacht dat zij bij zaken waarbij samengewerkt wordt met andere (overheids-)instanties voor inwoners duidelijk is waar de gemeente wel of niet op aangesproken kan worden en hoe de gemeente die andere (overheids-) instanties aanspreekt op hun taken en verantwoordelijkheid.

Verzoeker is voor zijn huisvesting aangewezen op de toewijzing van een woning door een woningcorporatie. Men is bereid een woning aan verzoeker te verhuren, mits deze gepaste begeleiding van een zorginstelling ontvangt. De gemeente heeft geen taak of bevoegdheid bij de toewijzing van een woning, behoudens het afgeven van een urgentieverklaring.

In onderhavige casus is de toezegging van een woningcorporatie voor de verhuur van een woning ingetrokken, omdat de met de toezegging voor verhuur samenhangende noodzakelijke begeleiding niet afdoende zou zijn. Uiteraard is dit vervelend voor verzoeker, maar de vraag is in hoeverre dit de gemeente Apeldoorn valt toe te rekenen.

Verzoeker stelt dat er een aanbod van een woningcorporatie lag en zorginstanties hun medewerking hadden toegezegd. Vervolgens is tijdens het MDO, het zogeheten multidisciplinair overleg tussen gemeente, woningcorporaties en zorginstanties, informatie uitgewisseld waarna het aanbod is ingetrokken. Verzoeker maakt uit de betrokkenheid van de gemeente bij het MDO op, zo begrijpt de Nationale ombudsman, dat alleen door de gemeente verstrekte informatie voor de betrokken woningcorporatie aanleiding kan zijn geweest het aanbod in te trekken.

Uit de beschikbare informatie is het de Nationale ombudsman niet gebleken dat dit ook daadwerkelijk het geval is geweest. Alhoewel notulen of aantekeningen ontbreken, maakt de ombudsman uit de beschikbare informatie op dat er op het moment dat de bereidheid omtrent de verhuur van de woning werd gecommuniceerd onvoldoende adequate informatie beschikbaar was over de juiste of benodigde woonbegeleiding. En de beslissing om al dan niet een woning onder voorwaarden toe te staan is een verantwoordelijkheid van de verhuurder, waarbij de gemeente geen rol speelt.

Het feit dat de gemeente Apeldoorn formeel als voorzitter optreedt bij het maandelijks overleg van het zogeheten 'sociaal team' of multidisciplinair overleg, maakt dit niet anders. Niet gesteld kan worden dat de stem of mening van een gemeente daarbij doorslaggevend is of zou moeten zijn. Gemeenten, woningcorporaties en andere partijen nemen deel aan dergelijke intercollegiale overleggen op basis van gelijkwaardigheid. Indien een gemeente

als 'regievoerder' optreedt betekent dit, gelet op de gelijkwaardigheid van partijen, dat zij niet een zodanige zeggensmacht heeft dat zij besluiten kan nemen of kan afdwingen.

Dit laat onverlet dat het wenselijk is dat een van de partijen die aan een intercollegiaal overleg deelnemen andere partners kan aansporen tot het nemen van hun verantwoordelijkheid. Zoals de gemeente zelf erkent, is verzoeker te onrechte al geïnformeerd over de beschikbaarheid van een woning terwijl de vraag over de begeleiding nog niet definitief was beantwoord. De communicatie is op dit punt verwarrend geweest en de klacht is op dit onderdeel dan ook terecht gegrond verklaard.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de mededeling van de gemeente dat de werkwijze en communicatie op dit punt zal worden verbeterd.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman mag van de gemeente, als regievoerder binnen het MDO, worden verwacht dat zij – gelet op de belangen van haar inwoners - toeziet op een zorgvuldige procedure en zo nodig de partners aan het overleg aanspreekt op hun taak en verantwoordelijkheid. Vanuit die regierol heeft de gemeente tevens een specifieke zorg voor een juiste of adequate informatieverstrekking aan betrokken partijen en voor het vastleggen van overeengekomen acties. Nu de rol van de gemeente Apeldoorn binnen het MDO voor verzoeker onvoldoende duidelijk is geweest, is niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van transparantie.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de gemeente Apeldoorn, welke wordt aangemerkt als een klacht over het college van burgemeester en wethouders, is gegrond, wegens strijd met het vereiste van transparantie.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman