



# Rapport

**Datum: 20 januari 2011**

**Rapportnummer: 2011/017**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat zijn klantmanager bij de gemeente Haarlem zijn signalen over zijn psychische problemen niet heeft herkend door:

zich hierover niet te laten adviseren;

door verzoeker niet onder te brengen bij de afdeling bijzondere doelgroepen.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

Verzoeker, de heer K. is in 1996 als politiek vluchteling uit Afghanistan naar Nederland gekomen. Zijn vrouw en drie kinderen verblijven in Pakistan. Tot en met 2002 heeft de heer K. gewerkt. Daarna heeft hij een uitkering ontvangen van het Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen. Sinds december 2003 ontvangt de heer K. van de gemeente Haarlem een bijstandsuitkering. Hij heeft een formulier ondertekend, waarin staat dat hij akkoord gaat met een bemiddelingsplan gericht op het aanvaarden van een volledige baan.

In december 2006 heeft de gemeente de heer K. aangemeld bij Work First Paswerk (hierna: Paswerk). Zijn trajectbegeleider bij Paswerk rapporteerde aan de gemeente dat de heer K. last van zijn rug had en dat hij daardoor niet in staat was te werken. De heer K. was een aardig persoon, zag er netjes uit en zijn Nederlands was redelijk te verstaan, maar hij kwam niet gemotiveerd over. Hij probeerde verschillende argumenten te vinden om niet te werken, aldus Paswerk. In verband met de rugklachten werd de heer K. opgeroepen door de bedrijfsarts en daarna voor een gesprek met zijn trajectbegeleider. In januari 2007 bleek dat de heer K. zonder afmelding op beide afspraken niet was verschenen. Paswerk was van mening dat de heer K. reële (niet vastgestelde) rugklachten had en dat hij niet gemotiveerd was om te werken.

In maart 2007 heeft de gemeente hem opnieuw aangemeld bij Paswerk. De heer K. is toen zonder afmelding niet verschenen voor een intakegesprek bij Paswerk. Daarvoor heeft de gemeente hem een maatregel opgelegd bestaande uit een verlaging van de uitkering voor de duur van twee maanden met 50%.

Op 26 november 2007 rapporteerde de trajectbegeleider van Paswerk aan de gemeente dat tijdens het gesprek met de heer K. hij meteen begon over rugklachten en hoofdpijn. Hij vertelde met een lachend gezicht hoe moeilijk hij het ermee had dat zijn vrouw en kinderen in Pakistan woonden. Toen de trajectbegeleider hem confronteerde met het feit dat de ernst van zijn verhaal niet klopte met zijn expressie, praatte hij hierover heen. Nadat zij het gesprek had beëindigd met de mededeling dat hij niet gemotiveerd was te werken en dat

de gemeente mogelijk een maatregel kon opleggen, bedankte de heer K. haar vriendelijk. Paswerk maakte voor hem geen afspraak voor de bedrijfsarts, omdat hij op de eerdere afspraak niet was verschenen en omdat Paswerk vond dat hij niet gemotiveerd was om te werken.

Naar aanleiding van zijn terugmelding bij Paswerk nodigde de gemeente de heer K. uit voor een gesprek op 12 december 2007. Dit belde hij af met de mededeling dat hij last had van zijn rug en dat hij hierdoor niet kon komen. Tijdens een gesprek met zijn klantmanager op 18 december 2007 bleef de heer K. er op hameren dat hij last van zijn rug had. Hij kon geen bewijs overleggen waar dit uit bleek. Toen zijn klantmanager hem vroeg of hij onder behandeling stond van een huisarts of specialist, antwoordde hij dat hij de afgelopen drie jaar niet naar de huisarts was geweest. Op de vraag hoe het dan kan dat hij een afspraak voor een diagnosegesprek had afgezegd, omdat hij naar de huisarts moest gaan, gaf hij geen antwoord. De klantmanager gaf de heer K. nog een kans om zich toch weer aan te melden bij Paswerk, maar hij weigerde om daar te gaan werken in verband met rugklachten. Zij maakte hem duidelijk dat Paswerk een geschikte werkgever is waar rekening wordt gehouden met lichamelijke klachten. Nadat zij tegen hem had gezegd dat als maatregel hij zes maanden geen bijstand zou ontvangen, zei de heer K. dat hij dat helemaal niet erg vond. Hij zou dan zwart gaan werken en zijn woning onderverhuren. Hij vond het geen probleem om geen uitkering meer te ontvangen. Vanachter een raam zag zij dat de heer K. weg reed op zijn fiets, terwijl hij eerder had gezegd dat hij met de bus was gekomen, aldus de klantmanager. Bij besluit van 21 december 2007 legde de gemeente een maatregel op door de bijstandsuitkering met 100% te verlagen voor de duur van zes maanden. Tegen dit besluit heeft de advocaat van de heer K. een bezwaarschrift ingediend.

Op verzoek van de advocaat van de heer K. heeft een psychiater van Heliomare op 11 maart 2008 een psychiatrisch onderzoek ingesteld. Zij rapporteerde als volgt.

"Psychiatrisch onderzoek en verdere observaties

Betrokkene is netjes gekleed en komt geïntoxiceerd en gedrogeerd binnen en ruikt bij aankomst naar verschaalde drank. Hij heeft een muts op en houdt tijdens het gesprek zijn jas aan, evenals zijn begeleider dit doet.

Tijdens het gesprek maakt hij geen oogcontact, kijkt voortdurend naar de grond dan wel weg van zijn gesprekspartner, soms ook waar het zijn vriend betreft.

Betrokkene vertelt heel weinig uit zichzelf en zijn antwoorden zijn kort en nauwelijks verstaanbaar, zijn metgezel schiet diverse keren te hulp door te verduidelijken wat betrokkene wil zeggen. Hij zegt bij diverse vragen dat het geen zin heeft om het hierover te hebben en dat niemand iets voor hem wil doen; ook wanneer hem verteld wordt dat men hem wil helpen, zegt hij dat dit niet zo is.

Bij het verlaten van de gespreksruimte vraagt hij een hand van zijn vriend om hem vast te houden, en loopt vervolgens op een kinderlijke manier samen met hem door de gang en de trap af, waar bij de ander voor hem moet lopen op de trap, zoals je een klein kind of een oudje de trap af begeleid.

Betrokkene loopt wel in een recht spoor, maar struikelt op de trap en weet niet hoe hij eraf moet komen. Ook snapt hij niet hoe hij de auto in moet komen en gaat eerst op zijn knieën op de autostoel zitten, voordat hij gaat zitten.

Het bewustzijn is omneveld, de oriëntatie in tijd, plaats en persoon intact. Er zijn geen wanen of hallucinaties waargenomen. De stemming is moeilijk te beoordelen, maar imponeert aan de sombere kant. Het affect is vlak.

Hij overziet de consequenties niet van wat er met hem aan het gebeuren is en is in feite ontoerekeningsvatbaar. Ziektebesef of ziekte-inzicht ontbreekt.

#### Conclusies en advies

Op basis van dit onderzoek zijn geen duidelijke conclusies te trekken betreffende de psychiatrische problematiek van betrokkene.

Het gedrag van betrokkene - de weinige communicatie heeft een bittere passief agressieve ondertoon - maakt anderen machteloos en roept irritatie en boosheid op. Ook omdat het duidelijk is dat betrokkene steeds verder de goot in raakt en hij daar geen oplossing voor of hulp in wil. Ook zijn wat ontwijkend lachen, dat hij gebruikt om geen antwoord te hoeven geven als hem iets gevraagd wordt, zet de gesprekspartner op het verkeerde been. Zijn gedrag is hierin zo bizar dat hij het gevoel oproept een loopje met je te nemen, terwijl het gaat om zijn onmacht zich in het leven te handhaven.

Het probleem dat hij presenteert heeft daarin ook een functie: zijn gemis aan kinderen en vrouw geeft hem een reden zich zo leeg en verloren te voelen.

Ook zijn oplossing voor zijn huidige benarde situatie (uitkering opgeschort, stijgende huurschuld) is niet realistisch: "ik ga weg naar een ander land, lopend".

Ofschoon betrokkene ruikt naar verschaalde drank en zegt de nacht de hele nacht doorgedronken te hebben, spreekt hij niet met dubbele tong en de vorm van zijn taalgebruik is coherent. De inhoud ervan blijft onduidelijk op een paar thema's na:

als zijn kinderen overkomen, zijn de problemen voorbij;

niemand wil of kan hem helpen;

hij redt zich wel;

als hij een keer helder is (geen drank en drugs) kan hij alles in één dag regelen.

Wel kan gesteld worden dat er diverse aanwijzingen zijn voor psychiatrische problematiek en dat nader onderzoek hiernaar gewenst is. Gezien de resultaten van dit gesprek zou dit onderzoek met een tolk zowel anamnestic als heteroanamnestic en inclusief huisbezoek dienen te worden uitgevoerd. Ook zou ik een lichamelijk onderzoek en bloedonderzoek willen adviseren.

Eventuele beslissingen zouden gezien de huidige conditie van betrokkene mijns inziens uitgesteld moeten worden tot de uitkomsten hiervan bekend zijn."

Op verzoek van de gemeente heeft een psycholoog van Aob Compaz op 10 april 2008 een arbeidsongeschiktheidsonderzoek ingesteld. Deze rapporteerde als volgt.

## "GEGEVENS ONDERZOEK

### 1. SAMENVATTING PSYCHOLOGISCH ONDERZOEK

Indruk:

Betrokkene neemt in plaats van bij de wachtruimte op de grond voor de werkruimte plaats. Cliënt ziet er matig verzorgd uit en ruikt naar alcohol. Hij maakt geen oogcontact en het is moeilijk het gesprek gaande te houden. Hoewel cliënt onder invloed lijkt te zijn van alcohol, kan hij nog redelijk goed verwoorden wat hij denkt en voelt.

(...)

Omschrijving klachten inclusief vitale kenmerken:

Cliënt is somber en drinkt zijn zorgen weg. Hij drinkt elke dag en naar eigen zeggen grote hoeveelheden. Het wietgebruik is moeilijk in te schatten, cliënt zegt het maar af en toe te gebruiken. In een eerder rapport van Heliomare is echter te lezen dat cliënt veel hasj rookt. Betrokkene zegt dat hij slecht slaapt en eet als gevolg van het alcohol gebruik. Ook klaagt hij over hevige pijnen in zijn hele lichaam. Cliënt zou hiervoor naar een specialist geweest zijn. Deze heeft echter geen fysieke mankementen gevonden.

Cliënt erkent zijn alcohol- en hasjgebruik, maar ziet hier echter weinig problemen in. Er is met andere woorden weinig ziekte-inzicht.

(...)

### 5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Cliënt is een 38 jarige man, die vastgelopen is in zijn leven. Hij is somber omdat hij zijn gezin mist en het idee heeft te weinig kansen te hebben gekregen op de arbeidsmarkt.

Cliënt is alcohol gaan drinken en rookt tevens wiet. Advies is cliënt allereerst te verwijzen naar een behandelaar die samen met hem de verslaving aanpakt. Mijns inziens zou een opname veel voor cliënt kunnen betekenen. Zonder deze interventie is het starten van een activeringstraject niet mogelijk.

Cliënt graag over 12 maanden herkeuren om te beoordelen of de belastbaarheid van cliënt is toegenomen."

Naar aanleiding van de rapporten vond een gesprek plaats met de heer K., zijn advocaat en zijn klantmanager in het kader van de heroverweging naar aanleiding van het bezwaarschrift. Daarnaast gevraagd zei de heer K. dat hij geen hulp heeft gezocht, noch bij zijn huisarts noch bij een specialist. Hij had ook niet gesolliciteerd. Zijn advocaat zei dat hij bezig was geweest met 'survival' om zich in leven te kunnen houden. Hij kon geen antwoord geven op de vraag hoe zijn dagbesteding eruit zag. Zijn advocaat gaf aan dat hij niet in staat was om voor zich zelf op te kunnen komen. Het viel de klantmanager op dat zij bij de gesprekken die zij met de heer K. had gevoerd nooit opgemerkt heeft, dan wel door hem zelf was aangegeven dat er sprake was van alcohol- of drugsproblematiek. Bij navraag bij Vluchtelingenwerk (de heer K. had ruim drie jaar maatschappelijke ondersteuning gehad van Vluchtelingenwerk tot mei 2007) en bij collega's van de receptie sociale dienst en schuldhulpverlening werd deze bevinding bevestigd. Het was volgens haar dan ook opmerkelijk dat de heer K. zowel bij Heliomare als bij Aob Compaz zich aangeschoten voor het onderzoek had gemeld. Het feit dat de heer K. de weg naar een advocaat had weten te vinden en dat hij zich had gemeld bij schuldhulpverlening, gaf volgens haar aan dat hij beschikte over enige realiteitszin. Hij wist de wegen te bewandelen om tot een oplossing van zijn problemen te komen. Concluderend kon worden gesteld dat het niet duidelijk kon worden beoordeeld in hoeverre hem een en ander was toe te rekenen. Aan de ene kant deden sommige gedragingen van hem vermoeden dat hij met zijn gedrag probeerde te manipuleren, aan de andere kant waren er aanwijzingen voor psychiatrische problematiek. Nader psychiatrisch onderzoek zou dit moeten uitwijzen.

Op grond van bovenstaande gegevens werd bij beschikking op bezwaar van 15 juli 2008 besloten om de opgelegde maatregel per 1 april 2008 te beëindigen, de maatregel over de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 maart 2008 in stand te laten en de heer K. de verplichting op te leggen zich nader psychiatrisch te laten onderzoeken. Tegen deze beschikking op bezwaar stelde de advocaat van de heer K. beroep in. Op 10 maart 2009 vernietigde de rechtbank Haarlem de beschikking op bezwaar.

Bij besluit van 14 mei 2008 trok de gemeente de bijstandsuitkering van de heer K. in met ingang van 9 januari 2008 wegens een te hoog vermogen. Bij beschikking op bezwaar 18 juli 2008 verstrekke de gemeente hem weer bijstand met ingang van 1 februari 2008 als aanvulling op zijn loon uit werkzaamheden bij een grillroom.

Visie van (de advocaat van) de heer K.

De advocaat voert aan dat de gemeente niet naar haar cliënt heeft geluisterd, geen onderzoek heeft gedaan naar zijn medische beperkingen en ervan uitgaat dat hij dingen zegt die niet kloppen. Wat de advocaat meteen opviel, toen de heer K. haar bezocht, was zijn afwijkende gedrag en gezichtsuitdrukking. Hij bleef steeds glimlachen ook al sprak hij over zeer zware onderwerpen, zoals de oorlog in zijn land. Hij vertelde dat hij zeer vaak hoofdpijn had en in zijn eentje zat te drinken in zijn kamer. Haar cliënt was nog steeds niet aangemeld bij de afdeling bijzondere doelgroepen. Zij had hiertoe geen expliciet verzoek gedaan. Uit de onderzoeken bleek dat haar cliënt helemaal geen hulp kreeg, omdat zijn psychische problemen nog nooit eerder onderzocht waren. Ook bleek dat haar cliënt zich moeilijk kan uiten en een zeer beperkt sociaal netwerk heeft. Volgens de psychiater kan hij de consequenties van zijn acties niet overzien en heeft hij een zeer lage Global Assessment of Functioning (GAF) score, inhoudend dat hij onvoldoende in staat is om zelfstandig te functioneren in de maatschappij. Van cliënten met een psychiatrisch beeld kan volgens haar niet verwacht worden dat zij zelf aantonen dat zij psychiatrische problemen hebben. Het is inherent aan de problematiek dat deze door de persoon zelf niet wordt (h)erkend. Het enige dat deze persoon kan doen, is zeggen dat hij hulp nodig heeft en dat er iets mis is. Dat heeft de heer K. gedaan. Het is vervolgens aan de gemeente om dit signaal op te pikken en een onderzoek te starten door een deskundige. Een klantmanager is immers geen medisch deskundige en deze kan dan ook niet zelfstandig besluiten dat de heer K. gezond was en helemaal geen arts nodig had. Toch heeft de betreffende klantmanager dit gedaan. De gemeente leek niet op de hoogte te zijn van haar hulpverlenende taak. Toch heeft zij deze taak op grond van de Wet werk en bijstand. Verder is dienstbaarheid ook een belangrijke behoorlijkheidsnorm.

Bovendien vloeit deze taak voort uit mensenrechtennormen, zoals vastgelegd in het Europees Sociaal Handvest, het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, de UN Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities en de UN Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental care. Zij verzoekt de Nationale ombudsman de gemeente de aanbeveling te doen haar personeel te scholen in het herkennen van hulpvragen van hun klanten en een interne instructie op te stellen dat klanten bij twijfel van psychische problematiek worden aangemeld bij de afdeling bijzondere doelgroepen.

#### Visie van de gemeente

De gemeente voert aan dat het bij medische klachten aan de bijstandsgerechtigde is om aan te tonen dat er sprake is van serieuze klachten die zodanig zijn dat op grond van medische beperkingen re-integratie of sociale activering niet mogelijk is. De bijstandsgerechtigde toont in de regel aan dat de klachten serieus zijn door te verwijzen naar behandelingen c.q. gesprekken bij de huisarts en/of medisch specialist. Dit is bij de heer K. niet gebeurd. Wel heeft er in 2004 een diagnose plaatsgevonden door een extern bureau, waarbij de heer K. zelf had aangegeven dat hij wilde werken. Voor de klantmanager was er objectief geen aanleiding om de klant niet te verwijzen naar Paswerk.

Naar aanleiding van de laatste terugmelding door Paswerk was de heer K. drie keer uitgenodigd door de bedrijfsarts. De heer K. is drie keer zonder bericht van verhindering niet verschenen op de afspraak. De gemeente heeft uitnodigingen aan de heer K. voor de bedrijfsarts niet kunnen vinden in het dossier van de heer K. bij Paswerk. Aan de keer K. was niet te zien dat er psychisch iets mee was. De gemeente heeft hem een aantal malen laten oproepen door bedrijfsarts. Als hij dan niet gaat, voert het volgens de gemeente te ver om dan een psychische stoornis aan te nemen, die vervolgens dient te leiden tot en andere handelwijze van de gemeente. Er was bij de gemeente geen verzoek bekend om plaatsing van de heer K. bij afdeling bijzondere doelgroepen. De gemeente heeft het beleid dat een cliënt gegevens dient te leveren over bijvoorbeeld een (huis)arts en/of medicijngebruik ter onderbouwing dat gestelde arbeidsongeschiktheid reëel is. De gemeente wil niet dat alleen op het (al te lichtvaardig) stellen van arbeidsongeschiktheid er een arbeidsongeschiktheidskeuring dient te volgen. Het gedrag van de heer K. was niet kenbaar als psychisch afwijkend, dat zou moeten leiden tot een actieve handelwijze van de gemeente. De gemeente heeft niet kunnen vaststellen dat de klantmanager niet naar de heer K. heeft geluisterd en dat zij ervan uit gaat dat de heer K. dingen zegt, die niet kloppen. De gemeente betreurde dat de heer K. dit gevoel had. De klantmanager en haar leidinggevende waren hierover geïnformeerd.

## **II. Beoordeling**

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat overheids instanties bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit betekent dat van een overheidsinstantie mag worden verwacht dat zij zich voorafgaand aan het nemen van beslissingen op de hoogte stelt van alle relevante feiten en omstandigheden en daarnaar dus actief en zorgvuldig onderzoek verricht.

Ten aanzien van het zich niet laten adviseren

De heer K. heeft herhaaldelijk aangegeven dat hij rug- en hoofdpijnklachten had. De gemeente/Paswerk heeft daarop slechts eenmaal adequaat gereageerd door hem in december 2006 te laten oproepen voor een bezoek aan bedrijfsarts. Volgens de gemeente is de heer K. driemaal opgeroepen om te verschijnen bij de bedrijfsarts. De gemeente heeft de drie oproepen niet kunnen produceren. Gelet daarop en op het feit dat in de voor handen zijnde rapportages van de gemeente en Paswerk niet wordt gerept over drie, maar over één oproep, houdt de Nationale ombudsman het er op dat de heer K. slechts eenmaal is opgeroepen.

Waar het in deze zaak echter met name om gaat is de psychisch gesteldheid van de heer K. De betrokken medewerkers van Paswerk en de gemeente rapporteerden over zijn gedrag. Daaruit blijkt dat zij kennis hebben genomen van zijn merkwaardige en tegenstrijdige verklaringen. Verder was de door de psycholoog en psychiater geconstateerde stoornis van dien aard dat deze voor de betrokken medewerksters



onmiskkenbaar moest zijn geweest. Gelet daarop hadden zij zich moeten realiseren dat aan het gedrag van de heer K. mogelijk een psychiatrische problematiek ten grondslag lag. Voordat de medewerkers verplichtingen zouden opleggen met betrekking tot de re-integratie van de heer K., zoals het bepalen van een re-integratietraject of zoals in dit geval het opleggen van een maatregel - hadden zij over de gebleken psychiatrische problematiek advies moeten inwinnen bij deskundigen. Als gevolg van de psychische stoornis ontbrak het de heer K. aan ziektebesef of ziekte-inzicht. De gemeente kon daarom niet volstaan met het standpunt dat het initiatief daarvoor lag bij hem zelf. In zoverre heeft de gemeente niet voldaan aan het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking.

De onderzochte gedraging is ten aanzien van het zich niet laten adviseren niet behoorlijk.

Ten aanzien van het niet onder brengen bij de afdeling bijzondere doelgroepen

De psychische stoornis en de alcohol- en drugsverslaving van de heer K. zijn indicaties van de doelgroepen van de afdeling bijzondere doelgroepen (zie Achtergrond). De indicaties op zich zijn echter niet voldoende voor plaatsing bij de afdeling bijzondere doelgroepen. De problemen dienen namelijk te leiden tot een dermate slecht maatschappelijk functioneren, dat de begeleiding door de afdeling bijzondere doelgroepen is aangewezen. De heer K. was - in de woorden van de gemeente - een aardig persoon, die netjes was gekleed. Verder is niet gebleken dat hij als gevolg van zijn stoornis en verslavingen problemen had met bijvoorbeeld het behouden van zijn woning en bijstandsuitkering. Ook werkte hij bij een grillroom. Al met al functioneerde de heer K. ondanks zijn beperkingen dus niet onredelijk. Zoals al vermeld had de psychische stoornis voor de gemeente redenen te zijn om medisch advies in te winnen. De gevolgen van de stoornis waren echter niet van dien aard dat de gemeente de heer K. uit eigen beweging had dienen te plaatsen bij de afdeling bijzondere doelgroepen.

De onderzochte gedraging is behoorlijk ten aanzien van het niet onder brengen van de heer K. bij de afdeling bijzondere doelgroepen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van gemeente Haarlem is:

gegrond ten aanzien van het zich niet te laten adviseren vanwege schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerking;

niet gegrond ten aanzien van het niet onder brengen van de heer K. bij de afdeling bijzondere doelgroepen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verslagen van Paswerk van 12 december 2006 en 26 november 2007

Rapportage van de klantmanager van 21 december 2007 en 28 april 2008

Rapportages van Heliomare en Aob Compaz van 11 maart en 21 april 2008

Uitspraken de rechtbank Haarlem van 7 april 2008 en 10 maart 2009

Klachtafdoeningsbrief van de gemeente van 4 augustus 2008

Brieven van de advocaat van de heer K. aan de Nationale ombudsman van 26 september en 18 november 2008 en 2 juli 2010

Verslag van een telefoongesprek op 12 en 27 januari 2010 van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman met de toenmalige advocaat van de heer K.

Brief van de Nationale ombudsman aan de gemeente van 15 februari 2010

E-mails van de gemeente aan Bureau Nationale ombudsman van 23 maart en 6 september 2010

Verslag van een gesprek op 12 juli 2010 van een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman met de klachtencoördinator en het hoofd van het bureau Rechtsbescherming van de gemeente

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Rapport Nationale ombudsman 2009/164 van 13 augustus 2009

"12. Op 26 juni 2009 verklaarde het hoofd Bureau bijzondere doelgroepen (hierna: het bureau) telefonisch tegenover een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende:

Het bureau had als doelgroepen: dak-, thuis- adreslozen, personen met een psychische stoornis, verslaafden, recente ex-delinquenten, vrouwen van blijf-van-mijn-lijf-huizen, bewoners van AWBZ-instellingen, bewoners van Leger des Heils en van bepaalde sociale pensions.

De bijstandsaanvraag gebeurde bij CWI, die de doelgroep direct doorstuurde naar het bureau. Ook waren er verwijzingen via ketenpartners: zoals het RIAGG, het algemeen

maatschappelijk werk, de GGD en de politie. Het bureau had de gehele dag inloopspreekuur. De gemeente ging vooral uit wat een bijstandsaanvrager aanbood aan informatie. Het bureau had meer aandacht voor de totale hulpvraag. Bij het bureau konden terecht de niet-kunners, niet de niet-willers. Het ging om de intrinsieke motivatie van de personen. Het was beter, als zij zelf dingen deden; niet dat zij steeds aan de hand werden genomen. Daarom werden de wel-kunners, zoals verzoeker die veel ervaring had met bijstandsverlening doorverwezen naar bijvoorbeeld Kontext. Mensen met veel problemen waren namelijk niet direct niet-kunners. Voorkomen moest worden dat het bureau een dumpplek werd voor bewerkelijke personen. Na een bepaalde periode werden zij overgedragen aan het reguliere bijstandsverleningsproces. (...)"