

Vergaderjaar 2017–2018

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

Meedoen aan de samenleving; voor sommige mensen is dit een enorme opgave. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mensen die beschermd wonen of gebruik maken van de maatschappelijke opvang. In deze brief beschrijf ik mijn ambitie op dit terrein. Vervolgens ga ik – conform mijn toezegging tijdens de begrotingsbehandeling van VWS (Handelingen II 2017/18, nr. 35, Begroting VWS 2018) – in op de stand van zaken van de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg en de maatregelen om meer zicht te krijgen op daklozen, zwerfjongeren en de mensen die beschermd wonen.

Kernpunten van deze brief

In alle regio's wordt op dit moment gewerkt aan de implementatie van het advies van de commissie Dannenberg. De komende jaren zal deze implementatie verder worden voorgezet. Samen met betrokken partijen werk ik op dit moment aan een breed gedragen «meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang» waarin we de gezamenlijke opgaven voor de komende periode verwoorden.

Onderdeel van de visie van de commissie Dannenberg is de ontwikkeling en implementatie van een nieuw verdeelmodel. Samen met gemeenten heb ik geconcludeerd dat implementatie van dit model per 1 januari 2020 niet wenselijk en realistisch is in verband met de onzekerheden (en daarmee financiële risico's) die gemeenten ervaren rond de toegang tot de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen met een psychische stoornis die blijvend zorg nodig hebben. Implementatie van het verdeelmodel zal wel zo spoedig mogelijk daarna plaats moeten vinden. Ik maak hiervoor een nieuwe planning.

Ik vind het belangrijk te komen tot structurele monitoring van (het aantal) daklozen en mensen in beschermd wonen. Hierover ben ik met CBS en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten in gesprek en start ik in 2018 pilots. Uit onderzoek van de Federatie Opvang naar het gebruik van

de maatschappelijke opvang in 2016¹ blijkt dat het aantal hulpvragers in 2016 tenminste 60.000 bedroeg en daarmee ongeveer gelijk is gebleven aan voorgaande jaren.

In 2017 is (mystery guest) onderzoek uitgevoerd naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Daaruit blijkt dat ongeveer de helft (51%) van de mystery guests (tijdelijk) toegelaten werd tot de opvang en 49% niet. Daarmee is de toegang nauwelijks verbeterd ten opzichte van 2015. Tijdens bestuurlijk overleg met gemeenten en de Federatie Opvang heb ik geconcludeerd dat deze uitkomst buitengewoon zorgelijk en onwenselijk is en dat verbetering absoluut noodzakelijk is. Hiervoor ondernemen gemeenten en ik actie.

Van beschermd wonen naar een beschermd thuis

Uitspraak van een cliënt op de ziekenboeg van een opvanginstelling:

«Ik heb geen zin meer om rond te zwerven, op straat of in de nachtopvang te slapen. Ik wil werken, ik wil opbouwen. Misschien ooit een eigen sportschool beginnen.»

Een eigen huis, schuldenvrij zijn en in alle rust weer een nieuw leven kunnen opbouwen. Het zijn veel gehoorde behoeften van cliënten in de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De commissie Dannenberg adviseert gemeenten en andere betrokken partijen toe te werken naar de sociale inclusie van deze doelgroep. Dit houdt in dat zij zoveel mogelijk in «gewone» woningen en wijken, in hun eigen sociale omgeving, begeleid en ondersteund moeten worden, gericht op herstel en zelfredzaamheid. Het verblijf in een instelling moet worden beperkt tot de mensen voor wie dat echt noodzakelijk is.

Elke gemeente is inmiddels bezig met de uitvoering van het advies van de commissie Dannenberg. Zoals ik verderop in deze brief nader toelicht, hebben gemeenten en andere partijen op lokaal of regionaal niveau wel behoefte krachten beter te bundelen en (op een aantal kernthema's) te versnellen en innovatie te realiseren. Ik onderschrijf deze behoefte. Ik vind het belangrijk hierin samen met hen op te trekken en te bevorderen dat iedereen zijn of haar verantwoordelijkheid kan nemen. Dat is waar ik mij deze kabinetsperiode hard voor ga maken. Ik werk aan een breed gedragen «meerjarenagenda beschermd wonen en maatschappelijke opvang» waarin we de gezamenlijke opgaven voor de komende periode verwoorden. Daarmee geef ik uitvoering aan het Regeerakkoord(bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34 waarin staat dat er een voorstel komt voor de organisatie en financiering van beschermd wonen op basis van het rapport van de commissie Dannenberg.

Een aantal onderwerpen zal in ieder geval een plek krijgen in deze agenda. Eén daarvan is wonen. Mensen moeten zo snel mogelijk weer op zichzelf kunnen wonen als de begeleiding en ondersteuning niet meer in de maatschappelijke opvang of in beschermd wonen plaats hoeft te vinden. Het gesprek hierover en het maken van afspraken moet vooral op lokaal niveau plaatsvinden: tussen gemeenten, woningcorporaties en zorginstellingen. Deze gesprekken en afspraken wil ik stimuleren en faciliteren. Met dit doel ondersteunen de Minister van BZK en ik sinds 2015 het kennis- en experimentenprogramma Langer Thuis en het bijbehorende ondersteuningsprogramma Langer Thuis, dat wordt uitgevoerd door Platform 31. Conform de motie van het lid Ronnes² en de motie van de leden Dik-Faber en Voortman³ wordt met de initiatiefnemers van het programma Weer Thuis! gezien of en zo ja, op welke wijze het Rijk dit actieprogramma kan

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 453, nr. 444

³ Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 33

ondersteunen. De knelpunten die tijdens het opstellen van de meerjarenagenda op het terrein van wonen naar voren komen, kunnen input zijn voor de gesprekken die de Minister van BZK met verschillende partijen voert in het kader van de woonagenda.

Een ander onderwerp dat een plek zal krijgen in de meerjarenagenda is de betere samenhang van begeleiding en ondersteuning vanuit het gemeentelijk domein en de begeleiding en behandeling uit andere domeinen, zoals de zorgverzekeringswet en de jeugdwet. Hiervoor heb ik reeds 2 miljoen euro beschikbaar gesteld, zoals ik u heb gemeld in mijn brief⁴ van 24 november 2017 over personen met verward gedrag.

Voor de zomer 2018 zal ik uw Kamer informeren over de invulling van de meerjarenagenda en de wijze waarop ik de beschikbare middelen uit het Regeerakkoord ga inzetten ter ondersteuning van de maatregelen. Hierbij heb ik oog voor de samenhang met andere trajecten die de cliënten in beschermd wonen en de maatschappelijke opvang raken, zoals het Hoofdlijnenakkoord GGZ.

Stand van zaken implementatie advies commissie Dannenberg

Regionale stand van zaken

Met gemeenten zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de realisatie van de visie zoals beschreven in het advies van de commissie Dannenberg. Als onderdeel daarvan maken gemeenten in 2017 in hun regio een plan over hoe zij de ondersteuning aan de cliënten van beschermd wonen en maatschappelijke opvang de komende jaren vormgeven.

Om zicht te krijgen op de beweging op regionaal niveau hebben de VNG, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) en VWS hier in de zomer van 2017 onderzoek naar laten verrichten. Dit onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd⁵. Alle regio's werken aan of hebben volgens de onderzoekers een plan waarin zij aangeven hoe zij de ondersteuning aan de cliënten van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang vormgeven. De vorm en intensiteit waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling van beschermd wonen en maatschappelijke opvang verschilt tussen de regio's. Het tempo is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de keuzes in de lokale situatie, de historie van samenwerking (of het ontbreken daarvan) en de grootte van de aanbieders.

Gemeenten onderkennen dat er een flink aantal ontwikkelthema's is. Deze liggen onder andere op het terrein van preventie en vroegsignalering, inkomen en schulden, wonen, het realiseren van samenhangende zorg en ondersteuning en inzet op participatie. Gemeenten zoeken elkaar en samenwerkingspartners op die werken aan hetzelfde vraagstuk om de krachten te bundelen zodat ze op een aantal kernthema's kunnen versnellen. Voor sommige cruciale opgaven willen ze elkaar intensiever (bovenregionaal) gaan opzoeken om innovatie te realiseren en sommige – meer landelijke thema's – gezamenlijk te agenderen. Deze punten neem ik mee bij het opstellen van een gezamenlijke meerjarenagenda.

Nieuw verdeelmodel

Een belangrijk traject in het realiseren van de toekomstvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang is de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel. Tijdens het bestuurlijk overleg van VWS, BZK en de VNG van 22 juni 2016 zijn de uitgangspunten voor het nieuwe verdeelmodel vastgesteld. Deze wijken op verschillende onderdelen af van de huidige verdeling:

⁴ Kamerstuk 25 424, nr. 377

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Objectief in plaats van een historisch (verdeling op basis van vraag naar ondersteuning in plaats van historische verdeling van het aanbod);
- Verdeling over alle gemeenten in plaats van alleen de centrumgemeenten;
- Geïntegreerd model beschermd wonen, maatschappelijke opvang en nieuwe (begeleidings)taken Wmo 2015.

Door de middelen te verdelen over alle gemeenten kunnen gemeenten beter invulling geven aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van beschermd wonen en maatschappelijke opvang en kan meer synergie bereikt worden met «reguliere» vormen van ondersteuning vanuit de Wmo 2015 en andere vormen van gemeentelijke ondersteuning.

Het beoogde tijdpad voor inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel was 1 januari 2020. Tijdens bestuurlijk overleg tussen VWS, BZK en gemeenten op 6 december jl. hebben gemeenten aangegeven dat zij meer tijd willen nemen voor de ontwikkeling en implementatie van een nieuw verdeelmodel. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de onzekerheden (en daarmee financiële risico's) die gemeenten ervaren rond de toegang tot de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen met een psychische stoornis die blijvend zorg nodig hebben en de wens om niet tweemaal een grote wijziging door te voeren. Daarom is tijdens het bestuurlijk overleg op 6 december jl. de conclusie getrokken dat implementatie van het verdeelmodel per 1 januari 2020 niet realistisch en niet wenselijk is.

Gemeenten hebben mij verzekerd dat de beoogde inhoudelijke vernieuwing van het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang onverminderd door kan gaan, ondanks dat met uitstel van het verdeelmodel niet op korte termijn kan worden voorzien in de financiële randvoorwaarden. Centrumgemeenten maken met de andere gemeenten in de regio afspraken over het bieden van de beste ondersteuning aan cliënten en de verdeling van middelen die hier bij hoort. Ik blijf parallel hieraan met gemeenten in gesprek over de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel, omdat zo spoedig mogelijke implementatie van het nieuwe verdeelmodel gewenst is. In dit kader zal tevens een onderzoek naar de externe instroom vanuit (forensische) klinieken en jeugdhulpinstellingen worden gestart om het inzicht hierin te vergroten.

Volgen van de voortgang

Het is belangrijk dat de partijen op lokaal en regionaal niveau de komende tijd op daadkrachtige wijze doorgaan met de verdere implementatie van het advies van de commissie Dannenberg. Ik vind het belangrijk deze ontwikkelingen goed te volgen. Om die reden zal ik in het najaar van 2018 opnieuw de regionale stand van zaken in kaart brengen, inclusief cliëntervaringen. Ik zal aanbieders, centrumgemeenten en regiogemeenten bij het onderzoek betrekken.

Doelgroepen beter in beeld

Zoals in het Regeerakkoord staat (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), breng ik enkele specifieke doelgroepen beter in beeld: daklozen en zwerfjongeren, maar ook de cliënten die gebruik maken van beschermd wonen. Dit sluit aan bij de moties van de leden Volp en Berckmoes-Duindam⁶, de motie van het lid Bergkamp⁷ en de motie van het lid Leijten⁸ waarin de regering wordt verzocht meer zicht te creëren op bepaalde doelgroepen.

⁶ Kamerstuk 29 325, nr. 84

⁷ Kamerstuk 29 325, nr. 85

⁸ Kamerstuk 29 325, nr. 82

Structurele monitoring

Ik vind het van belang tot structurele monitoring te komen die in de eerste plaats ten dienste staat van gemeenten en gemeenteraden. Gegevens moeten inzicht bieden in de prestaties van de eigen gemeente, ook in relatie tot andere gemeenten en landelijke trends. De afgelopen maanden heeft hierover overleg plaatsgevonden met VNG, diverse gemeenten, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING, onderdeel van de VNG), de Federatie Opvang, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de GGD Amsterdam. De conclusie van gemeenten is dat structurele monitoring via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) moet gaan verlopen. Dit vergt een zorgvuldige aanpak. Daarom start ik hiervoor pilots in tenminste drie centrumgemeenten: Amsterdam, Arnhem en Vlissingen. In de zomer van 2018 beslis ik samen met gemeenten of al toe kan worden gewerkt naar een landelijke uitvraag. Indien hierover een positief besluit wordt genomen, kan de informatie van gemeenten in de loop van 2019 landelijk beschikbaar worden gemaakt.

De mensen die geen gebruik wensen te maken van deze voorzieningen zijn lastiger in beeld te brengen. In opdracht van VWS heeft het CBS de afgelopen jaren een schatting gedaan van het aantal daklozen in Nederland, waaronder zwerfjongeren. Ik ga met CBS bekijken hoe dit de komende jaren kan worden voortgezet en of het mogelijk en wenselijk is deze monitoring verder te verbeteren.

Gebruik van de maatschappelijke opvang

Om ook dit jaar al een beeld te krijgen van het gebruik van de maatschappelijke opvang heb ik de Federatie Opvang gevraagd hier onderzoek naar te doen. De rapportage «Cijfers maatschappelijke opvang 2016» van de Federatie Opvang is als bijlage aan deze brief toegevoegd⁹.

Uit de rapportage blijkt dat het aantal hulpvragers ongeveer gelijk is aan voorgaande jaren. In 2016 hebben tenminste 60.000 mensen een beroep gedaan op de maatschappelijke opvang ten opzichte van circa 58.000 in 2015. Wat verder opvalt, is dat het aantal plaatsen in de nachtopvang de laatste jaren geleidelijk is gegroeid van 1.610 in 2009 naar circa 1.900 in 2016.

Mede naar aanleiding van de eerder genoemde motie van het lid Bergkamp (Kamerstuk 29 325, nr. 85) en de motie van de leden Volp en Berckmoes-Duindam (Kamerstuk 29 325, nr. 84) is op verzoek van VWS in de rapportage «Cijfers maatschappelijke opvang 2016» expliciet aandacht besteed aan gezinnen en jongeren in de maatschappelijke opvang. De Federatie Opvang heeft hiervoor een aparte uitvraag gedaan bij 40 van haar leden (instellingen voor maatschappelijke opvang). Een deel van de instellingen heeft op de uitvraag gereageerd. In totaal zijn 769 gezinnen in 16 opvanginstellingen geholpen en 590 jongeren in 17 opvanginstellingen.

Het was voor de Federatie Opvang niet mogelijk in hun rapportage zicht te geven op het aantal gezinnen en jongeren dat in 2016 passende hulp heeft ontvangen op een speciaal voor de doelgroep ingerichte plek. Naar verwachting zal de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein hier op termijn inzicht in geven.

Toegang tot de maatschappelijke opvang

Het uitgangspunt is dat ingezetenen van Nederland die maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd opgevangen moeten kunnen worden. Deze «landelijke toegankelijkheid» is geborgd in artikel 1.2.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015).

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In opdracht van VWS heeft Trimbos in 2017 opnieuw onderzoek verricht naar de mate waarin mystery guests worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, in navolging op de onderzoeken uit 2013 en 2015. Het onderzoek van Trimbos is als bijlage bij deze brief toegevoegd¹⁰.

Uit het onderzoek blijkt dat de toegang tot de maatschappelijke opvang nauwelijks is verbeterd ten opzichte van 2015. In 2017 werd ongeveer de helft (51%) van de mystery guests (tijdelijk) toegelaten tot de opvang, 49% niet. In 2015 werd 45% (tijdelijk) toegelaten en 55% niet. De signalen dat bepaalde gemeenten het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid niet consequent hanteren, worden deels bevestigd.

De bevindingen van de mystery guests maken duidelijk dat ook in 2017 nog niet overal wordt gewerkt naar de letter en de geest van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De uitkomsten van dit onderzoek heb ik tijdens bestuurlijk overleg op 6 december jl. met gemeenten en de Federatie Opvang besproken. We hebben gezamenlijk geconcludeerd dat de uitkomst van het mystery guest onderzoek zorgelijk is en dat verbetering absoluut noodzakelijk is. Ik ben van oordeel dat we voortvarend moeten werken aan verbeteringen. Gemeenten en opvanginstellingen moeten hun wettelijke plicht ten aanzien van de maatschappelijke opvang beter gaan invullen. Dit betekent dat aan alle hulpvragers opvang moet worden geboden en dat moet worden gezorgd voor een «warme overdracht» naar een andere gemeente indien iemand beter geholpen kan worden in een andere gemeente. Bestuurders van gemeenten moeten duidelijke kaders scheppen die aansluiten bij de wet. Medewerkers van de gemeentelijke toegang- en opvangloketten moeten optimaal geïnformeerd en gefaciliteerd worden om handelingsverlegenheid te voorkomen. Ik heb tijdens het bestuurlijk overleg afgesproken nog voor de kerst aan het college van B&W van alle 388 gemeenten en directeuren van opvanginstellingen een brief te sturen van VWS en VNG in overleg met BZK en de Federatie Opvang over landelijke toegang tot de maatschappelijke opvang. De brief zal worden voorzien van een factsheet met afspraken over landelijke toegankelijkheid (zie bijlage)¹¹.

Met de VNG heb ik afgesproken dat uiterlijk 1 maart 2018 een commissie is ingesteld die zo nodig advies kan geven bij geschillen tussen gemeenten over de plaats van opvang/verblijf van een hulpvrager. Federatie Opvang heeft daarbij ook aandacht gevraagd voor een goede onafhankelijke cliëntondersteuning. De gemeenten waar 2 van de 2 mystery guests de toegang tot de opvang werd geweigerd vraag ik een schriftelijke toelichting te geven op de uitkomsten van dit onderzoek. Aan de gemeenten waar 4, 5 of 6 van de 5 of 6 mystery guests de toegang werd geweigerd vraag ik hetzelfde, waarna ik met ze in gesprek ga over de aangeleverde informatie.

Omdat ik het van belang vind te zien of de beoogde verbetering het komende jaar wordt doorgevoerd, zal ik in 2018 opnieuw onderzoek laten uitvoeren naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.

Tot slot

Het is goed en noodzakelijk dat zo veel partijen bezig zijn met een betere praktijk voor de mensen in beschermd wonen en de maatschappelijke opvang via de uitvoering van het advies van de commissie Dannenberg. Het tempo kan nog wel omhoog en ook de toegang van met name de maatschappelijke opvang moet beter. Met een gezamenlijke meerjare-nagenda zullen we de energie die er zeker is de komende periode meer richting geven. Dit is nodig om te voorkomen dat mensen tussen wal en

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

schip vallen. Zo kunnen we gezamenlijk zorgen voor merkbaar betere ondersteuning en begeleiding van deze doelgroep. Voor een beschermd thuis.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis