

Vergaderjaar 1998–1999

25 682

Maatschappelijke opvang

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 1998

Hierbij treft u, conform de toezegging, een overzicht aan van de financiële middelen en huidige beleidsinstrumenten die worden ingezet voor de maatschappelijke opvang, waarvan de dak- en thuislozenproblematiek onderdeel is.

De maatschappelijke opvang vangt kwetsbare mensen op die door een combinatie van problemen (gedwongen) de thuissituatie hebben verlaten of dreigen te verlaten en (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Tot deze doelgroep behoren onder meer dak- en thuislozen, mishandelde vrouwen en mensen in een psychosociale crisis. In de nota «op maat tot samenspel» (TK 1997–1998, 25 682, nr. 1) staan het rijksbeleid en de beleidsinstrumenten op het terrein van de maatschappelijke opvang verwoord. De inhoudelijke doelstelling van het beleid is te komen tot effectief en samenhangend aanbod van opvangvoorzieningen en -activiteiten zodat kwetsbare mensen goed worden opgevangen en terug worden geleid naar een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan. Hiervoor is een samenhangend steunaanbod nodig dat bestaat uit de onderdelen preventie, asiel, handhaving en herstel. Voor een effectief beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang is een gezamenlijke inspanning van het rijk, centrumgemeenten en maatschappelijke organisaties nodig. De zogenoemde centrumgemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid. De taak van de rijksoverheid is om de centrumgemeenten in staat te stellen die verantwoordelijkheid daadwerkelijk gestalte te geven. Hiervoor worden diverse beleidsinstrumenten ingezet te weten wetgeving, financiële middelen (specifieke uitkeringen en de subsidieregeling «begeleiding in maatschappelijke opvang»), informatiebeleid, ondersteuning van de regierol van gemeenten, ondersteuning van de sector en onderzoek. Op deze onderwerpen wordt hieronder ingegaan.

Wetgeving

Het uitvoerend beleid inzake de maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang) is, onder de Welzijnswet, de verantwoordelijkheid van gemeenten. Deze wet stelt een aantal eisen. Zo dient de landelijke toegankelijkheid van voorzieningen voor maatschappelijke opvang te worden gewaarborgd. Verder zijn centrumgemeenten gehouden te overleggen met omringende gemeenten over de inzet van de middelen voor de maatschappelijke opvang. Gemeenten, die een uitkering ontvangen voor de maatschappelijke opvang en financiële middelen verstrekken aan één of meer instelling(en), dragen er zorg voor dat de instellingen geregistreerde gegevens verstrekken aan een nog door de Minister aan te wijzen instelling. In een ministeriële regeling zal worden vastgelegd welke gegevens zullen worden gevraagd. Daarna zal een instelling worden aangewezen die wordt belast met de verzameling van deze gegevens. De centrumgemeenten zijn verder verantwoordelijk voor het stimuleren van en toezicht houden op de kwaliteit van de instellingen voor maatschappelijke opvang.

Momenteel biedt de Welzijnswet niet de mogelijkheid om gemeenten te verplichten inhoudelijke informatie over het gemeentelijk beleid te verstrekken aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Om de landelijke functie vorm te geven, is deze informatie wel gewenst. Er is een wetswijziging in voorbereiding om het verkrijgen van beleidsinformatie van gemeenten wettelijk te verankeren. Daarnaast is de Wet Klachtrecht van toepassing op de instellingen voor maatschappelijke opvang.

Specifieke uitkeringen

De rijksmiddelen voor de maatschappelijke opvang zijn sinds 1994 gedecentraliseerd. Middels specifieke uitkeringen op basis van de Welzijnswet ontvangen centrumgemeenten een rijksbijdrage voor de maatschappelijke opvang. Hiermee stimuleert en faciliteert het rijk gemeenten in de uitoefening van een hun bij wet opgedragen taak. Er zijn twee uitkeringen op het gebied van de maatschappelijke opvang, namelijk de specifieke uitkering maatschappelijke opvang, exclusief vrouwenopvang en de specifieke uitkering vrouwenopvang. De uitkering maatschappelijke opvang is bestemd voor activiteiten op het gebied van de maatschappelijke opvang bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door één of meerdere problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De uitkering vrouwenopvang is bestemd voor activiteiten op het terrein van vrouwenopvang, bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die, al dan niet gedwongen, de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard of geweld.

Voor 1998 ligt in een ministeriële regeling vast welke centrumgemeenten middelen ontvangen voor welke taak. Met ingang van 1999 wordt dit bij Algemene Maatregel van Bestuur geregeld (zie bijlage). Op dit moment zijn er 48 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en 38 centrumgemeenten voor vrouwenopvang. De aangewezen gemeenten, die in aanmerking komen voor een specifieke uitkering zullen voor 1999 gelijk blijven aan 1998. Naast de specifieke uitkeringen steken veel centrumgemeenten ook eigen gemeentelijke middelen in de maatschappelijke opvang.

In 1998 zijn aanvullende middelen door het kabinet ter beschikking gesteld.

Ten eerste is f 8,9 miljoen ter compensatie van de gevolgen van de Arbeidstijdenwet (ATW) in de maatschappelijke opvang beschikbaar gesteld. De middelen zijn verdeeld – op advies van de Federatie Opvang en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) – op basis van het principe dat de gelden bij die centrumgemeenten terecht komen waar de gevolgen van de ATW het meest worden gevoeld. Instellingen met slaapdiensten is het hoogste bedrag per capaciteitsplaats toegekend omdat zij het meest worden getroffen door de ATW. Bij de verdeling van deze gelden is gebruik gemaakt van door de centrumgemeenten gecontroleerde overzichten van soort instelling en aantal capaciteitsplaatsen. De extra middelen zijn verwerkt in de specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Ten tweede is f 15 miljoen extra toegevoegd aan de specifieke uitkering vrouwenopvang te behoeve van capaciteitsuitbreiding. Bij de inzet van deze aanvullende middelen is gezorgd voor een gespreide verdeling van de middelen over het land gebaseerd op objectieve gronden waarbij rekening is gehouden met het bedrag dat gemeenten reeds ontvangen voor de vrouwenopvang. Bij de toekenning van de middelen aan gemeenten is erop aangedrongen om de extra middelen aan te wenden voor het creëren van zogeheten lichte functies zoals plaatsen in Blijf van m'n lijfhuizen, begeleid wonen en het bevorderen van doorstroom. In de brieven van 6 en 20 maart 1998 bent u geïnformeerd over de inzet van deze extra middelen. Hieronder treft u een financieel overzicht van de specifieke uitkeringen (inclusief de extra middelen) aan.

Specifieke uitkeringen (structureel)	1998
specifieke uitkering maatschappelijke opvang	138,3 mln
specifieke uitkering vrouwenopvang	71,3 mln
totaal	209,6 mln

Adviesaanvraag

De middelen voor de maatschappelijke opvang zijn op basis van historische gronden verdeeld. Aan de Raad voor de financiële verhoudingen is daarom advies gevraagd over een meer gewogen en objectievere verdeling van de middelen voor de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang. Omdat voor het aanvankelijk door de Raad uitgebracht advies geen draagvlak is en er een aantal inhoudelijke overwegingen zijn om het advies niet in die vorm over te nemen, zijn er aanvullende vragen aan de Raad voorgelegd. Er is de Raad gevraagd om uit te gaan van de bestaande WZV regio indeling en het aantal centrumgemeenten voor vrouwenopvang niet gelijk te stellen aan het aantal centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang. Verder is verzocht aandacht te schenken aan de specifieke problematiek van de grote steden en om een fasering voor de invoering van het verdeelmodel aan te geven. Het aanvullend advies van de Raad verwacht ik nog dit jaar. Daarna volgt de standpuntbepaling op het advies. Eventuele aanpassingen in de verdeling van de middelen zullen niet vóór het jaar 2000 gestalte krijgen.

Subsidieregeling «begeleiding in maatschappelijke opvang»

Voor de begeleiding van GGZ-geïndiceerde cliënten in de maatschappelijke opvang bestaat een subsidieregeling, die wordt uitgevoerd door de Ziekenfondsraad. Instellingen kunnen subsidie aanvragen per plaats. Er

wordt per plaats een vast bedrag op jaarbasis toegekend. Voor een plaats voor een volwassene is een bedrag van f 10 250,- beschikbaar. Voor een plaats voor een jongere – in een instelling die zich speciaal op jongeren richt – wordt een bedrag van f 12 300,- toegekend.

Aan het budget van f 12,4 miljoen voor de subsidieregeling is met ingang van 1998 structureel f 10 miljoen extra toegevoegd. Het aantal plaatsen voor begeleiding van GGZ-geïndiceerden wordt hiermee uitgebreid met ongeveer 950 plaatsen. Bij de verdeling van de aanvullende middelen is gesteld dat instellingen regelmatig contacten moeten onderhouden met ggz-hulpaanbieders en dat de aanvraag van instellingen de goedkeuring moet hebben van de centrumgemeente voor maatschappelijke opvang in de regio, waarin de instelling gevestigd is. Deze aanvullende voorwaarden staan in mijn brief aan de Ziekenfondsraad over de inzet van deze extra middelen. Op 12 mei 1998 is een afschrift van deze brief naar u gestuurd.

subsieregeling begeleiding in en door instellingen voor maatschappelijke opvang (structureel)	1998
«zorg-op-maat» middelen ziekenfondsraad	22,4 mln

Informatiebeleid

Om bijvoorbeeld trends te kunnen signaleren en inzicht te krijgen in de effecten van het beleid hebben zowel het Rijk als gemeenten en instellingen behoefte aan actuele en correcte informatie over de doelgroep, de voorzieningen en het gemeentelijk beleid. Ook de Kamer heeft aangehouden op een goede informatievoorziening.

Om in deze informatiebehoefte te kunnen voorzien, is een landelijk informatiesysteem in ontwikkeling. De landelijke monitor maatschappelijke opvang wordt uitgewerkt in nauwe samenwerking met de VNG en de Federatie Opvang. Deze monitor zal informatie bevatten over vraagzijde (doelgroep), aanbodzijde (instellingen) en het gemeentelijk beleid. De Federatie Opvang is bezig met een uitwerking van het onderdeel aanbodzijde van de monitor. Samen met de VNG en de betrokken gemeenten wordt momenteel bekeken welke aspecten van het gemeentelijk beleid zullen worden gemonitord. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de gewenste informatie over doelgroep. Op basis van deze uitwerkingen zal de monitoring verder worden opgebouwd. Het zal tevens informatie bevatten die gebruikt kan worden voor de evaluatie van de specifieke uitkeringen in 2001. Er wordt ook bekeken of kan worden aangesloten bij andere monitoringssystemen. Zodra duidelijk is hoe de monitoring concreet zal worden vormgegeven, zal een landelijke monitoring-instituut worden aangewezen die de landelijke monitor maatschappelijke opvang gaat uitvoeren. In een dergelijk instituut zullen alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. Verder wordt momenteel gewerkt aan de vormgeving van een gemeenschappelijk functioneel ontwerp (GFO) om de informatiebehoefte en de begripsdefinities in kaart te brengen. Het GFO wordt uitgevoerd door SGBO. Voorts loopt er een onderzoek naar kostprijzen in de maatschappelijke opvang om zo te komen tot de ontwikkeling van normbedragen.

Regierol gemeenten

Centrumgemeenten hebben de regierol in de maatschappelijke opvang en worden geacht een integrale aanpak van het beleid vorm te geven. Hiervoor zullen zij onder meer relaties moeten leggen tussen de verschillende beleidsterreinen zoals volkhuysvesting, geestelijke gezondheidszorg en welzijnsbeleid. Ik verwacht van centrumgemeenten dat zij zorgdragen voor een adequaat en gedifferentieerd aanbod van voorzieningen toegesneden op de behoeften van de cliënt van de maatschappelijke

opvang. Verder zullen zij in een regionaal beleidsplan de inzet van de verschillende betrokken partijen ten aanzien van de onderdelen preventie, asiel, handhaving en herstel moeten aangeven, afgezet tegen de regionale problematiek van de gehele kwetsbare groep waar de opvang zich op richt.

De rijksoverheid ontplooit verschillende activiteiten zodat centrumgemeenten in staat zijn de regierol zo goed mogelijk vorm te geven en een integrale aanpak van het beleid wordt gestimuleerd. In algemene zin gaat het – op landelijk niveau – om het signaleren van ontwikkelingen en knelpunten, het stimuleren van samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden en het op de agenda krijgen van actuele onderwerpen. Hieronder wordt een aantal voorbeelden opgesomd.

Op landelijk niveau betreft het bijvoorbeeld activiteiten om de samenwerking tussen de geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang verder te verbeteren. Dit is nodig omdat een aanzienlijk deel van de cliënten van de maatschappelijke opvang te kampen heeft met een psychiatrische stoornis. Daarom zal ook de Beleidsvisie Geestelijke Gezondheidszorg ingaan op deze groep en de rol van de gemeenten hierbij. In het licht van deze beleidsvisie wordt op dit moment bekeken hoe een landelijk overleg voor de versterking van de afstemming tussen de geestelijke gezondheidszorg en de gemeentelijke voorzieningen en taken (inclusief de maatschappelijke opvang) op bestuurlijk niveau het beste kan worden vormgegeven.

Verder wordt in het landelijke overlegorgaan «Task-force MO-GGZ» – waarin vertegenwoordigers van de Federatie Opvang, de VNG, de Ziekenfondsraad, Zorgverzekeraars Nederland en GGZ-Nederland participeren – de raakvlakken tussen de sectoren geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang besproken. Daarnaast vindt op ad-hoc basis afstemming met verschillende partijen plaats. Een actueel voorbeeld is de huursubsidiewet. De gevolgen van deze wet kunnen van invloed zijn op het gemeentelijk beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang. In de circulaire over de huursubsidiewet wordt aangegeven dat projecten voor dak- en thuislozen in onzelfstandige woonruimten die onderdeel uitmaken van begeleid-wonenprojecten niet (meer) in aanmerking komen voor huursubsidie. Dit probleem is bij het ministerie van VROM aangekaart en bekeken zal worden hoe eventuele problemen kunnen worden opgelost.

Een ander thema is zwerfjongeren. Alleen door een integrale aanpak in een vroegtijdig stadium kan voorkomen worden dat de jongeren definitief de toekomstige cliënten van de maatschappelijke opvang worden. Er is aan de Kamer toegezegd dat er binnenkort gestart zal worden met een onderzoek naar zwerfjongeren.

Naast allerlei activiteiten op landelijk niveau krijgen de individuele centrumgemeenten, in vorm van een tweetal door VWS gefinancierde projecten, ook concrete ondersteuning bij het vormgeven van hun regierol op het gebied van de maatschappelijke opvang. Een extern bureau zal tot maart 2000 zes gemeenten ondersteunen om in samenspraak met regiogemeenten, zorgaanbieders, aanpalende sectoren, zorgverzekeraars en consumentenorganisaties een door alle betrokkenen gedragen regionaal beleidsplan maatschappelijke opvang te formuleren. Daarnaast vindt ondersteuning plaats middels een extra medewerker bij de VNG, die concrete vragen van gemeenten zal beantwoorden en informatie en advies zal geven op het gebied van de maatschappelijke opvang.

Tot slot zijn er nog twee actuele ontwikkelingen die de regierol van centrumgemeenten – in financiële zin – zouden kunnen versterken. De grotere centrumgemeenten hebben – in het kader van het grote stedenbeleid – de mogelijkheid om extra aandacht te geven aan de maatschappelijke opvang. Daarnaast kunnen de extra middelen die beschikbaar komen in het kader van het accres Gemeentefonds centrumgemeenten ook financiële ruimte bieden voor de maatschappelijke opvang.

Ondersteuning sector

Ik streef ernaar om twee maal per jaar te overleggen met het werkveld over actuele onderwerpen en eventuele knelpunten in het zogeheten Gestructureerd Overleg Maatschappelijke Opvang (GOMO). Verder financiert VWS de Federatie Opvang voor projecten ter ondersteuning van het werkveld. Hierbij valt te denken aan projecten gericht op kwaliteitsontwikkeling, innovatie van het zorgaanbod en informatiebeleid. Daarnaast ontvangt de Landelijke Vereniging voor Thuislozen jaarlijks een subsidie om onder meer – vanuit het perspectief van de dak- en thuislozen – informatie te geven over verschillende thema's zoals preventie, huisvesting, cliëntparticipatie en kwaliteitsbeleid. Hiermee worden het werkveld en de cliënten in staat gesteld om – zowel landelijk als regionaal/ lokaal – een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke opvangbeleid.

Onderzoek

Verschillende onderzoeks- en werkontwikkelingsinstituten, zoals het NIZW, het SCP en het Trimbos-instituut besteden binnen de bestaande programma's aandacht aan de maatschappelijke opvang. Bijvoorbeeld is de financiële positie van dak- en thuislozen onderdeel van de armoedemonitor van het SCP. Verder besteedt het Trimbosinstituut in verschillende projecten aandacht aan de (potentiële) cliënten van de maatschappelijke opvang bijvoorbeeld in het onderzoek naar de groep «verkommerden en verloederden». De informatie uit deze onderzoeken kan – zo nodig – worden gebruikt het (rijks- en gemeentelijk) beleid op het gebied van de maatschappelijke opvang bij te stellen.

Tot slot

Ik hoop dat ik de Kamer met dit overzicht van financiële middelen en huidige beleidsinstrumenten voldoende heb geïnformeerd. Zoals eerder is toegezegd, zal dit overzicht met ingang van 1999 jaarlijks in het JOZ worden opgenomen. Uiteraard zal ik de Kamer informeren als er trends zichtbaar worden vanuit de monitoring. Dit verwacht ik echter niet op korte termijn.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers