

Vergaderjaar 2000–2001

25 682

Maatschappelijke opvang

27 410

**Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg
2001–2004**

27 400 XVI

**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en
de ontvangsten van het Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor
het jaar 2001**

Nr. 6

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN
SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2001

Hierbij treft u aan de eerste rapportage van de monitor maatschappelijke opvang inclusief vrouwenopvang (MMO) over het jaar 1999 die in mijn opdracht werd uitgevoerd door het Trimbos Instituut in samenwerking met het SGBO, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG.¹ Bijgevoegd treft u tevens aan het eindverslag van de quick-scan zwerfjongeren¹ conform de toezegging in het AO zwerfjongeren van 15 juni 2000 (26 816, nr. 26). Tijdens dit AO heeft u verzocht om deze problematiek met het werkveld te bespreken. Hieronder geef ik aan welke acties ik ga ondernemen op basis van de rapportage 1999 en het eindverslag quick scan zwerfjongeren. Hierbij wordt ook de motie van Van Gent cs (27 400 XVI, nr 37) betrokken. Tevens schets ik het vervolgtraject van de MMO. De bijlagen (2) bevatten inhoudelijke reacties op de bijgevoegde stukken. In bijlage 1 treft u mijn beknopte reactie aan op de belangrijkste uitkomsten van de rapportage 1999. Bijlage twee bevat een reactie op hoofdlijn op de uitkomsten van de quick scan en expertmeeting zwerfjongeren. In deze bijlage wordt – conform de toezegging tijdens bovengenoemd AO – ook ingegaan op de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg.

§ 1 Rapportage 1999

Met waardering heb ik kennis genomen van de inhoud van deze eerste rapportage van de MMO. Het is een gedegen beschrijving geworden van diverse aspecten van de maatschappelijke opvang op het terrein van de vraag, het aanbod en het gemeentelijke beleid.

De MMO heeft tot doel het periodiek en systematisch verwerven van inzicht in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, specifiek in de omvang en kenmerken van de (potentiële) cliënten van de opvang, het aanbod van voorzieningen en activiteiten en het gemeentelijk beleid. Dit

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dient een betrouwbaar beeld van de stand van zaken in de maatschappelijke opvang op te leveren waardoor trends kunnen worden gesignaleerd. De uitkomsten van de monitor worden gebruikt voor het evalueren en bijstellen van het beleid van de lokale overheid, de sector en de rijksoverheid.

De MMO verkeert in een stadium van ontwikkeling. Dit betekent dat deze eerste rapportage beperkt van opzet is en vooral bedoeld als startpunt voor de verdere uitbouw van de MMO. Het heeft nu nog voornamelijk de functie van het signaleren van lacunes in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van beleidsrelevante gegevens. De medewerking aan deze rapportage was op basis van vrijwilligheid. De respons van de sector en de centrumgemeenten was groot. Uit de rapportage blijkt dat nog veel beleidsrelevante informatie ontbreekt en dat het registratiesysteem van de sector voor verbetering vatbaar is. De gegevensverzameling heeft zich tot nu toe vooral beperkt tot het lokale en regionale niveau en er heeft nauwelijks gestandaardiseerde (landelijk vergelijkbare) informatieverzameling plaatsgevonden. In vergelijking met andere (gedecentraliseerde) beleidssectoren is de maatschappelijke opvang in dit opzicht overigens geen uitzondering. In het vervolgtraject voor de monitor worden acties ondernomen om het registratiesysteem te verbeteren, om de ontbrekende relevante (beleids)informatie te verzamelen en om de infrastructuur voor verzameling, analyse en presentatie van gegevens verder uit te bouwen. (zie verder 2).

Inhoud rapportage

Hoewel er dus nog lacunes zijn, bevat het rapport interessante uitkomsten en bevindingen. Op hoofdlijnen blijkt dat centrumgemeenten de integrale uitvoering en regie op het terrein van de maatschappelijke opvang serieus hebben opgepakt. Een aantal onderwerpen is nog wel onderbelicht gebleven zoals cliëntparticipatie en kwaliteitszorg. Verder maken centrumgemeenten zich zorgen over de toenemende complexiteit van de problematiek. Ook vinden zij de specifieke uitkeringen niet toereikend en zetten zij eigen gemeentelijke middelen in.

Er wordt een toename van het aantal voorzieningen, toenemende differentiatie in het aanbod, toenemende aandacht voor preventie en herstel gesignaleerd. Verder blijkt dat het percentage vrouwen en jongeren onder de 18 in de dak- en thuislozenopvang is toegenomen. Centrumgemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid op het terrein van de maatschappelijke opvang. Dit houdt onder meer in dat zij het aanbod van opvangvoorzieningen en – activiteiten aanpassen aan de lokale/regionale vraag en nieuwe ontwikkelingen. Op diverse manieren worden de centrumgemeenten en de koepelorganisatie van de instellingen, de Federatie Opvang door mij hierbij ondersteund (zie bijlage 1). Voor wat betreft de middelen voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang kan ik melden dat de specifieke uitkeringen in 2001 worden geëvalueerd. De Kamer zal begin 2002 de uitkomsten van deze evaluatie ontvangen. Ik zal de rapportage 1999 bespreken met VNG/centrumgemeenten en de Federatie Opvang en andere relevante veldpartijen zoals GGZ-Nederland en de Landelijke Vereniging Thuislozen. Op basis van deze bespreking zal worden bekeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Hierbij zullen de onderwerpen genoemd in de motie Van Gent c.s (te weten opvang oudere dak- en thuislozen, afstemming tussen gemeenten en zorginstellingen, uitbreiding capaciteit, werkdruk en arbeidsomstandigheden, huisvesting, integrale begeleiding dak- en thuislozen, dagbesteding, financiële positie opvanginstellingen) nadrukkelijk aan de orde worden gesteld. In bijlage 1 worden deze onderwerpen ook kort aangestipt. Voor de voorjaarsnota wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de bespreking van de rapportage met de veld-

partijen. Hierbij merk ik wel op dat voor een gedegen onderbouwing van voorstellen veelal nog nader onderzoek of uitwerking nodig zal zijn.

§ 2 vervolg MMO

De MMO moet in de toekomst uniform en landelijk bruikbaar gegevens opleveren waarmee een beeld ontstaat van de stand van zaken op het terrein van de maatschappelijke opvang zodat trends gesignaleerd kunnen worden op basis van nog nader vastgestelde kernindicatoren. De verzamelde gegevens voor de MMO moeten valide (meet men wat men beoogt te meten), betrouwbaar (geen systematische meetfouten) en actueel zijn. Bovendien moet voor het signaleren van trends de gegevensverzameling over een langere periode gegarandeerd worden (continuïteit). Verder moeten gegevens op een uniforme manier ter beschikking worden gesteld aan de monitorinstantie.

Registratiesysteem

Uit de rapportage 1999 blijkt dat op alle bovengenoemde aspecten (validiteit, betrouwbaarheid, continuïteit en uniformiteit) nog veel te verbeteren valt. Prioriteit heeft het verbeteren van het registratiesysteem van de instellingen. Het is de verantwoordelijkheid van instellingen en gemeenten zelf om bruikbare, eenduidige gegevens te registreren en beschikbaar te stellen voor de MMO. De Federatie Opvang is bezig met het opzetten van een nieuw registratiesysteem. Uit praktisch en financieel opzicht is het verstandig dat dit nieuwe registratiesysteem wordt afgestemd op de verdere ontwikkeling van de landelijk monitor. Vooral met het oog op het feit dat in 2001 bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd welke cliëntgegevens voor de MMO moeten worden aangeleverd. Ik heb op hoofdlijnen afspraken gemaakt met de Federatie Opvang en de VNG over de aansluiting tussen het nieuwe registratiesysteem en de MMO. De Federatie Opvang (in samenwerking met het Trimbos Instituut) is gevraagd dit in een projectvoorstel nader uit te werken en op korte termijn aan mij voor te leggen. Investerings in een nieuw registratiesysteem zijn in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de sector en de centrumgemeenten. Gezien het belang voor de MMO ben ik bereid om in 2001 hiervoor – op basis van een gedegen projectplan – maximaal f 700 000,- beschikbaar te stellen.

Producten MMO

Ik ben van plan om de opdracht inzake MMO aan het Trimbos Instituut en het SGBO te continueren. Hiervoor heb ik structureel f 400 000,- beschikbaar. De MMO zal bestaan uit een jaarlijkse (basis)rapportage met een beperkt aantal basisgegevens (op het terrein van vraag en aanbod) en tweejaarlijkse (meer kwalitatieve) thema-rapportages. Ontwikkelingen in het gemeentelijke beleid gaan niet zo snel dat jaarlijks een uitgebreid onderzoek naar gemeentelijk beleid – zoals nu is uitgevoerd voor de deelmonitor gemeentelijk beleid – nodig is. Mijn voorstel is om hiervoor een tweejaarlijkse cyclus te hanteren. Dit sluit goed aan bij het ritme dat tot nu toe is gehanteerd; te weten de centralisatiemonitoren in 1995 en in 1997 en de eerste rapportage (1999). In het kader van themarapportages is het uiteraard mogelijk om tussentijds bepaalde gemeentelijke thema's onder de loep te nemen.

Het is de bedoeling dat op basis van de rapportage in de toekomst factsheets en beknopte (thema)brochures worden gepubliceerd. Naast landelijke rapportages wil ik ook graag bekijken op welke wijze deze informatie optimaal benut kan worden voor het regionale beleid. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan regiorapporten waar landelijke informatie vergeleken

wordt met regionale gegevens of aan benchmarking. Het is onmogelijk om binnen korte tijd landelijk een compleet beeld te hebben van de vraag en het aanbod op het terrein van de maatschappelijke opvang. Daarom kan gedacht worden aan een aantal lokale peilstations. In een aantal steden verspreid over het land kan een verdiepend onderzoek plaatsvinden naar de regionale vraag en aanbod evenals regionale processen rond regie, afstemming en samenwerking. Ook kunnen daar ontwikkelingen over een aantal jaren worden gevolgd. Een aantal gemeenten (onder meer Breda) is bezig om een lokale monitor voor MO op te zetten. Bekeken zal worden op welke manier dit benut kan worden voor de MMO. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij lokale/regionale initiatieven rond gegevensverzameling. Omdat betrokken centrumgemeenten hun voordeel kunnen doen met deze regionale initiatieven zullen zij hieraan ook in financiële zin een bijdrage dienen te leveren.

Inhoud MMO

De rapportage 1999 kent – zoals gezegd – een beperkte opzet. Er worden in het rapport diverse suggesties voor verbreding, verbetering en nader onderzoek gedaan. Zoals een verbreding naar preventie en herstel, zowel in de deelmonitor gemeentelijk beleid als in de deelmonitor vraag en aanbod. De samenvoeging van de specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid betekent dat de in de toekomstige rapportages de ambulante verslavingszorg expliciet wordt meegenomen. Hierbij zal nadrukkelijk een relatie worden gelegd met de nationale drugmonitor. Op veel terreinen ontbreekt het nog aan beleidsrelevante informatie bijvoorbeeld over personeelsbeleid, zorgzwaarte, in-, door-, en uitstroombegroting, essentiële kenmerken van opvangvoorzieningen, methodiekbeschrijving en effectiviteitsaspecten. In het vervolgtraject zullen beslissingen moeten worden genomen over de kernindicatoren, de inhoud van de jaarlijkse rapportages, de beleidsrelevantie en de frequentie van het verzamelen van bepaalde gegevens, prioritering van de terreinen waar nader onderzoek naar gedaan dient te worden en de onderwerpen van de thema-rapportages. Belangrijke onderwerpen hierbij zijn in mijn ogen preventie, herstel, vraaggerichte opvang, relatie maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en GGZ, cliëntparticipatie en arbeidsomstandigheden.

Ten slotte: ik zal alle bovenstaande beslissingen nemen in overleg met betrokken partijen zoals VNG, Federatie Opvang, GGZ-Nederland en cliëntorganisaties en u hierover – bij de rapportage 2000 – berichten.

§ 3 Zwerfjongeren

Naar aanleiding van de bespreking van het onderzoek «het volgende station» (Korf e.a., 1999) tijdens het Algemeen Overleg van 15 juni 2000 is toegezegd dat de uitkomsten van dit onderzoek met hulpverleners, instellingen en belangenorganisaties zou worden besproken. Verder zou bekeken worden in hoeverre de MMO informatie zou opleveren over zwerfjongeren. De MMO concentreert zich vooral op volwassenen en besteedt geen specifiek aandacht aan zwerfjongeren. Om een beeld te krijgen van de problematiek van zwerfjongeren en het beleid van (centrum)gemeenten heeft SGBO in opdracht van VWS een quick scan uitgevoerd. Deze quick scan is gebruikt als discussiestuk voor de expertmeeting van 21 november 2000 met het werkveld, belangenorganisaties en gemeenten/VNG. De uitkomsten van de quick scan en de expertmeeting zijn verwerkt in het bijgevoegde eindverslag.

Voor een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van de quick scan en expertmeeting en mijn reactie daarop verwijs ik naar bijlage 2. De essentie van het eindverslag is dat een integrale aanpak van de problematiek van zwerfjongeren nodig is en dat uitgegaan moet worden van de vraag van de jongere zelf. De samenwerking en afstemming tussen betrokken instanties zoals jeugdzorg en maatschappelijke opvang kan verder worden verbeterd. In het land zijn hiervan goede voorbeelden. Verder spelen centrumgemeenten een belangrijke rol in de opvang van zwerfjongeren. Op basis van de uitkomsten van het eindverslag ben ik voornemens om in 2001 te inventariseren welke (beleidsmatige) ondersteuning centrumgemeenten nodig hebben om de gemeentelijke regierol rond zwerfjongeren goed op te pakken. Ook zal een inventarisatie worden gemaakt van effectieve, vraaggerichte (samenwerkings)projecten voor zwerfjongeren in Nederland met als doel het beschikbaar stellen van deze kennis voor centrumgemeenten en werkveld. Het thema zwerfjongeren zal onderdeel worden van de MMO. Over de uitkomsten van deze inspanningen wordt u bij de rapportage 2000 van de MMO geïnformeerd. Tot slot wordt in 2001 structureel f 15 miljoen extra toegevoegd aan de specifieke uitkeringen, onder meer bedoeld voor zwerfjongeren.

In bijlage 2 wordt ook aandacht besteed aan de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg. De hoofdlijn is dat voor een betere aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg het Kabinet vanaf 1999 extra middelen beschikbaar heeft gesteld. De extra middelen (f 16,9 miljoen in 1999 oplopend tot f 110 miljoen vanaf 2002) komen ook ten goede aan de hulpverlening voor zwerfjongeren. Verder hebben de bureaus jeugdzorg onder meer de taak om – door het (laten) bieden van effectieve hulpverlening – het beroep van (zwerf)jongeren op geïndiceerde zorg te beperken. Hiermee heeft de jeugdzorg – in mijn ogen – voldoende mogelijkheden voor een effectieve bijdrage aan het oplossen van de problematiek van zwerfjongeren.

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

Belangrijkste uitkomsten rapportage 1999 monitor maatschappelijke opvang inclusief reactie

De monitor maatschappelijke opvang bestaat uit drie deelmonitoren, te weten vraag, aanbod en gemeentelijk beleid. Hieronder ga ik in op de belangrijkste uitkomsten van deze deelmonitoren in.

Deelmonitor gemeentelijk beleid*Uitkomst rapportage*

De decentralisatie van het beleid voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang naar de 51 centrumgemeenten is volgens de rapportage goed op gang gekomen. Gemeenten hebben decentrale uitvoering en regie serieus opgepakt. Naast bestuurlijke kwesties, inhoudelijke ontwikkelingen en capaciteitsvragen, richtte men zich met name op afstemming van het beleid op specifieke doelgroepen. Bijna 80% van de centrumgemeenten heeft incidenteel of structureel overleg met andere lokale en regionale actoren zoals de verslavingszorg, woningcorporaties, de politie, zorgverzekeraars en de geestelijke gezondheidszorg. De knelpunten in de afstemming betreffen volgens de centrumgemeenten verschillende financieringsstromen, cultuurverschillen en de verschillende werkwijzen van de betrokken organisaties.

Reactie

Het bevorderen van samenwerking en afstemming tussen gemeenten, instellingen voor maatschappelijke opvang en zorginstellingen (met name de geestelijke gezondheidszorg) staat centraal in diverse projecten die de afgelopen tijd door mij zijn gesubsidieerd én in de subsidieregeling «begeleiding in de maatschappelijke opvang». De evaluatie van deze subsidieregeling is begin 2001 afgerond. Op dit moment wordt bekeken welke aanpassingen aan de subsidieregeling nodig zijn voor een optimale GGZ-zorg voor cliënten in de opvang. Verder vindt bijvoorbeeld op 25 januari 2001 een werkconferentie plaats over de samenwerking tussen de maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg. Tijdens deze bijeenkomst worden de resultaten gepresenteerd van een – door mij gesubsidieerd- onderzoek naar samenwerkingsvormen tussen instellingen voor maatschappelijke opvang en geestelijke gezondheidszorg.

Uitkomst rapportage

De contacten met de doelgroep zouden geïntensiveerd kunnen worden.

Reactie

In het land zijn diverse goede voorbeelden van het leggen van contact met de potentiële cliënten. Te noemen valt de straatadvocaat van het basisberaad in Rotterdam. Dergelijke voorbeelden en initiatieven kunnen meer uitgewisseld worden. De Landelijke Vereniging Thuislozen (LVT) ontvangt subsidie om cliëntparticipatie in de maatschappelijke opvang te ondersteunen en te bevorderen. Deze vereniging heeft een Landelijk Steunpunt Medezeggenschap en wil – met medefinanciering van centrumgemeenten – gaan werken met regiovertegenwoordigers.

Uitkomst

In de sector ging in 1999 f 315 miljoen gulden om. De rapportage meldt dat ondanks de groei van 23% sinds 1994 centrumgemeenten de financiële middelen niet toereikend vinden. Centrumgemeenten zetten naast de specifieke uitkeringen ook structureel eigen middelen in.

Reactie

Ik waardeer het feit dat veel centrumgemeenten ook in financiële zin de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang serieus nemen. Maatschappelijke opvang is een regionale verantwoordelijkheid. Dit betekent dat naast de betrokken centrumgemeente de desbetreffende regiogemeenten een verantwoordelijkheid hebben voor de maatschappelijke opvang, ook in financiële zin. In nog maar een zeer beperkt aantal regio's dragen regiogemeenten in financiële zin bij aan de maatschappelijke opvang. Met de uitvoering van het advies voor de Raad van de financiële verhoudingen is duidelijk voor welke regio een centrumgemeente verantwoordelijk is. Ik ga ervan uit dat centrumgemeenten afspraken maken over de (financiële) bijdrage van de regiogemeenten aan de maatschappelijke opvang. Voor wat betreft de rijksmiddelen is in 2000 f 35 miljoen extra beschikbaar gesteld (waarvan f 19,1 miljoen werd toegevoegd aan de specifieke uitkeringen). In 2001 wordt nog eens f 15 miljoen extra toegevoegd aan de specifieke uitkeringen, met name bedoeld voor versterking van de 24-uursopvang en zwerfjongeren. Deze extra investeringen helpen centrumgemeenten bij de uitvoering van het beleid. De specifieke uitkeringen zijn bedoeld om centrumgemeenten in staat stellen uitvoering te geven aan het opvangbeleid. Bij de evaluatie van de specifieke uitkeringen in 2001 zal vanzelfsprekend ook aan de orde komen in hoeverre deze doelstelling wordt bereikt. Begin 2002 krijgt de Kamer de uitkomsten van deze evaluatie toegestuurd.

Integrale aanpak

Uit de rapportage blijkt dat de laatste jaren diverse innovatieve projecten rond preventie, asiel en herstel tot ontwikkeling zijn gekomen. Projecten gericht op preventie zijn onder meer De Vliegende Hollander (dreigende uit huiszetting), meldpunten extreme overlast en meldpunten hygiënische probleemsituaties. Verder projecten met een outreachende aanpak (zogenoemde bemoeizorg) zoals signaleringsoverleggen of lokale zorgnetwerken en casemanagement- of zorgcoördinatieprojecten, die zich op het grensvlak begeven van verslavingszorg, verslavingsreclassering, GGZ en maatschappelijke opvang. In het aanbod is in de maatschappelijke opvang een breed spectrum van voorzieningen en dienstverlening ontstaan. Ook rond herstel worden steeds meer activiteiten ontplooid: Accent bij dit soort projecten ligt op activering en reïntegratie. Goede voorbeelden zijn de projecten «herstart» (voor dakloze ex-gedetineerden), «Perspectief op werk» en «projecten begeleid wonen». Dit zijn alle goede initiatieven die navolging verdienen. Dergelijke «good practices» worden reeds uitgewisseld maar dit zou meer gestructureerd kunnen gebeuren. Het ligt voor de hand dat de VNG hierin een belangrijke rol vervult. In het gesprek over de uitkomsten van de rapportage zal bekeken worden hoe dit georganiseerd kan worden.

Deelmonitor Vraag

Uitkomst rapportage

Centrumgemeenten geven aan op lokaal niveau redelijk zicht is op de omvang van de bereikte groep. Landelijk is over het aantal (potiënte) cliënten van de maatschappelijke opvang weinig met zekerheid te zeggen.

Reactie

Het is een hele moeilijke groep waardoor het lastig om landelijk een betrouwbaar inzicht te krijgen in de totale omvang van de vraag naar opvang. Middels het onderzoek «verkommerden en verloederen» wordt

getracht de achtergronden en aantallen van deze groep in beeld te krijgen. Dit onderzoek wordt in 2002 afgerond.

Uitkomst rapportage

De cliënten van de opvang hebben een grote maatschappelijk achterstand en hebben een beperkte toegang tot opleiding, arbeid en inkomen. De sector kent een heterogene populatie. De rapportage signaleert onder meer een toename van het aantal allochtonen (met name in de vrouwenopvang), van vrouwelijke dak- en thuislozen en meer jongeren van 18 jaar of jonger. Er zijn geen aanwijzingen voor vergrijzing gevonden.

Reactie

De problematiek van allochtonen is een belangrijke speerpunt van het rijksbeleid. Onlangs is het kabinetsstandpunt op het RVZ rapport interculturalisatie in de gezondheidszorg verschenen¹. Bij de implementatie hiervan zal ook aandacht worden besteed aan de maatschappelijke opvang. Hierbij merk ik op dat de vrouwenopvang reeds veel expertise in huis heeft op het terrein van multiculturele opvang en personeelsbeleid. De Federatie Opvang ontvangt subsidie voor deskundigheidsbevordering op dit terrein. Verder zal in stuurgroep «huiselijk geweld» dat onlangs is gestart onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en in goede samenwerking met mijn Ministerie ook speciaal aandacht worden besteed aan allochtonen.

Er is een toenemend aantal vrouwelijke zwervers. Het is primair de verantwoordelijkheid van centrumgemeenten om de opvang toe te snijden op de vraag van specifieke groepen. In het gesprek met centrumgemeenten/VNG en de Federatie Opvang over deze rapportage zal worden nagegaan of centrumgemeenten en instellingen – zonodig – een specifiek aanbod voor vrouwelijke daklozen beschikbaar hebben. Ook zal worden bekeken of aanvullende maatregelen of nader onderzoek nodig is. In bijlage 2 ga ik specifiek in op de problematiek van (zwerf-) jongeren.

Tot slot zijn er geen aanwijzingen voor vergrijzing gevonden. Dit laat onverlet dat ouderen in de maatschappelijke opvang recht hebben op goede zorg. Een aantal opvanginstellingen heeft hierover goede afspraken kunnen maken met verpleeghuizen. Uitgangspunt is dat cliënten van de opvang alle mogelijkheden van het zorgsysteem optimaal benutten bijvoorbeeld het aanvragen van pgb door AWBZ-geïndiceerde cliënten. Over dit onderwerp vindt in januari 2001 overleg plaats met de Federatie Opvang. Naar aanleiding van dit gesprek zal bekeken worden welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Deelmonitor Aanbod

Uitkomst rapportage

De rapportage laat zien dat de afgelopen jaren het aantal voorzieningen en het aantal opvangplaatsen zijn toegenomen. De voorzieningen zijn in 1999 onevenwichtig verspreid over Nederland.

Reactie

Het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft in 2000 een objectievere grondslag gegeven aan de verdeling van de specifieke uitkeringen over de centrumgemeenten. De verdeling is vooral gebaseerd op inwonersaantallen. Beter zou het zijn om inzet van de middelen te relateren aan de vraag naar opvang. Er zijn echter landelijk geen betrouwbare

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 401, nr. 6.

gegevens over de vraag beschikbaar. Deze gegevens zullen ook niet binnen afzienbare tijd beschikbaar komen.

Uitkomst rapportage

Het aanbod van voorzieningen en activiteiten wordt steeds gedifferentieerder. Bijvoorbeeld woonbegeleiding en dagbestedings- en sociale activeringsprojecten.

Reactie

Sociale activering is de afgelopen jaren één van speerpunten in het – door VWS gesubsidieerde – projectenplan van de Federatie Opvang. Op 1 februari 2001 wordt bijvoorbeeld op een landelijk symposium van de Federatie Opvang een handboek voor instellingen over sociale activering gepresenteerd.

Uitkomst rapportage

Er bestaat geen landelijk inzicht in essentiële kenmerken van opvangvoorzieningen, ook is geen informatie beschikbaar over de toegepaste methodieken in de opvang en de effectiviteit daarvan. Omdat in de laatste jaren de registratie onvolledig en niet eenduidig was, zijn er moeilijk algemene conclusies te trekken. De rapportage meldt dat de capaciteit in de opvang begin 1999 9 000 plaatsen was waarvan bijna 60% dak- en thuislozenopvang, 23% vrouwenopvang en 12% crisisopvang en 6% overige. In totaal werden in 1999 circa 20 000 opnamen gerealiseerd. Wat betreft de vrouwen- en crisisopvang wordt gemiddeld een vierde van de aanvragen niet gerealiseerd terwijl voor dak- en thuislozen voor eentiende deel geen opname plaatsvindt. Redenen hiervoor kunnen zijn: cliënt trekt zich terug, afwijzing wegens contra-indicatie, geen geheim adres beschikbaar of plaatsgebrek. Niet te achterhalen valt in hoeveel gevallen het gaat om plaatsgebrek en of deze mensen dan toch ergens anders een plaats vinden.

Reactie

In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de uitbreiding van de capaciteit. Omdat er geen inzicht is in de vraag naar opvang is lastig aan te geven hoeveel capaciteit landelijk nodig is. In de komende jaren zal vooral energie gestoken moeten worden in het voorkomen van instroom en het bevorderen van doorstroom. Gemeenten zullen vooral moeten investeren in het voorkomen dat mensen maatschappelijk gezien uitvallen én het zorgen dat mensen – zo mogelijk – weer actief deelnemen aan de maatschappij. Dit is in mijn ogen ook effectiever dan alleen het uitbreiden van de opvangcapaciteit. Uit de rapportage blijkt dat mensen de laatste jaren al gemakkelijker doorstromen. Belangrijk hierbij is dat geschikte woonruimte beschikbaar is en zijn niet aan hun lot worden overgelaten. Hiervoor is onder meer een sluitend reïntegratietraject nodig waaraan diverse betrokken partijen zoals woningcorporaties, opvang en welzijnswerk hun aandeel leveren. Belangrijk hierbij is dat deze mensen een individuele begeleider (in de motie Van Gent cliëntmentor genoemd) krijgen. Hiervan zijn in het land goede voorbeelden te vinden. Ik zal met de VNG en Federatie Opvang bespreken hoe een dergelijke werkwijze kan worden overgedragen aan andere instellingen.

Uitkomst rapportage

Uit de rapportage blijkt dat er zeer weinig gegevens beschikbaar zijn over het personeel in de maatschappelijke opvang. Er is bijvoorbeeld vrijwel

niets bekend over de werkdruk en arbeidsomstandigheden. Signalen uit het veld geven aan dat werkdruk hoog is en de arbeidsomstandigheden minder optimaal.

Reactie

Ik zal deze kwestie met de Federatie Opvang en VNG bespreken. Om goed inzicht te krijgen in de knelpunten en oplossingen zal een nader onderzoek naar de arbeidsomstandigheden nodig zijn. In overleg met de Federatie en VNG zal ik bekijken hoe dit het beste kan worden aangepakt.

Uitkomst

In de rapportage gaat niet specifiek in op de financiële positie van instellingen. Wel blijkt dat 80% van de centrumgemeenten financieren op basis van budgetbegroting en dat gemeenten 70% tot 100% van het totale budget besteden aan structurele financiering van instellingen.

Reactie

Vanwege een grote variatie in kostprijs per opvangplaats is in 1999 in opdracht van VWS samen met VNG en Federatie Opvang een project «bouwstenen naar normstelling in de opvang» gestart. De bedoeling van dit project was om aanknopingspunten voor kostprijzen in de opvang te vinden zodat zowel de centrumgemeenten als de instellingen hiervan gebruik kunnen maken bij de budgetbesprekingen. Dit project is stopgezet wegens het feit dat de betrokken opvanginstellingen niet meer wilden meewerken vanwege verschil van mening over de uitvoering van het project. De Federatie Opvang is zelf aan de slag gegaan en heeft onlangs hiervan een eerste proeve gepubliceerd. De Federatie verwacht het totale onderzoek in het voorjaar 2001 af te ronden. Om te komen tot bruikbare kostprijzen is de betrokkenheid van de financiers (centrumgemeenten) van cruciaal belang. Afsproken is dat de Federatie Opvang de resultaten van rekenmodel bespreekt met VNG en VWS.

Belangrijkste uitkomsten eindverslag quick scan zwerfjongeren inclusief reactie

Hieronder ga ik kort in op de uitkomsten van de expertmeeting en wordt conform de toezegging tijdens het AO zwerfjongeren van 15 juni 2000 ook specifiek aandacht besteed aan de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg.

Uitkomsten quick scan en expertmeeting

Over de omvang van de problematiek lopen – volgens het eindverslag – de meningen uiteen. Sommigen constateren een toename anderen menen dat alleen de problemen veel zichtbaarder zijn geworden. Er zijn geen registratiegegevens die deze uitspraken kunnen onderbouwen. De problematiek van zwerfjongeren is complex. De hulpverlening zou veel meer moeten uitgaan van de vraag van de jongere in plaats van het aanbod. Er is een op maat gesneden hulp- en begeleidingsaanbod nodig bestaand uit individuele trajectbegeleiding, specifieke voorzieningen voor zwerfjongeren, laagdrempelige opvang en uitstroomplekken. Goede samenwerking en afstemming tussen betrokken voorzieningen (zoals bureaus jeugdzorg, maatschappelijke opvang, onderwijs enzovoorts) is hierbij cruciaal. Bijvoorbeeld door het inrichten van platforms kan deze samenwerking goed van de grond komen. Gemeenten en provincies zijn primair verantwoordelijk voor de problematiek van zwerfjongeren. De suggestie is om de regierol heel duidelijk bij de centrumgemeenten voor de maatschappelijke opvang te leggen. De regierol moet op regionaal niveau worden ingekleurd. Er zijn vele goede voorbeelden van een integrale vraaggerichte aanpak van de problemen van zwerfjongeren. Van deze «good practices» kunnen beleidsmakers en hulpverleners veel leren. Ruim 80% van centrumgemeenten besteden op een of andere manier aandacht aan zwerfjongeren maar 22% heeft dit vastgelegd in een beleidsdocument. De mate van beleidsaandacht door centrumgemeenten varieert sterk. Binnen de centrumgemeenten is nog niet altijd afstemming en samenwerking met andere beleidssectoren (zoals bureaus jeugdzorg).

Reactie

Ik onderschrijf de conclusie dat voor zwerfjongeren een integrale vraaggerichte aanpak gewenst is. Hiervoor is een inzet nodig van verschillende partijen zoals maatschappelijke opvang, jeugdzorg en diverse gemeentelijke instanties. Ook ben ik het eens met de conclusie dat de aanpak toegesneden moet zijn op de lokale/regionale situatie. De deelnemers van de expertmeeting vinden dat de regierol voor (de opvang van) zwerfjongeren bij de centrumgemeenten gelegd moet worden. Op dit moment besteedt al een groot aantal centrumgemeenten aandacht aan zwerfjongeren onder meer door het financieren van sociale pensions voor zwerfjongeren. Gezien het feit dat het aantal jongeren in de opvang toeneemt, hebben centrumgemeenten op dit terrein ook een verantwoordelijkheid. Met ingang van 2001 wordt f 15 miljoen extra toegevoegd aan de specifieke uitkering (motie Van Gent) onder meer voor de opvang van zwerfjongeren. Zwerfjongeren horen mijns inziens eigenlijk niet thuis in de reguliere dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen. De maatschappelijke opvang dient als allerlaatste vangnet te fungeren. Uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat jongeren gaan zwerven of dat zij zo snel mogelijk hiermee stoppen. Preventie en herstel is de verantwoordelijkheid veel meer partijen en sectoren dan alleen de centrumgemeenten. In overleg met VNG zal worden bekeken welke ondersteuning nodig is om centrumgemeenten in staat te stellen de gemeentelijke regierol rond zwerfjongeren goed op te pakken. In 2001 zal een inventarisatie worden gemaakt van effectieve, vraaggerichte (samenwerkings)projecten voor zwerfjongeren in Nederland met het doel het beschikbaar stellen van deze

ennis voor centrumgemeenten en werkveld. Verder zal het thema zwerfzorg onderdeel worden van de MMO.

Aansluiting lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

Ter gelegenheid van de Meerjarenafspraken jeugdzorg 1999–2003 zijn door het kabinet vanaf 1999 extra middelen beschikbaar gesteld voor de jeugdzorg. Een betere aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en de jeugdzorg én de inzet van flexibele budgetten zijn twee van de hoofdpunten. De extra middelen lopen op van 16,9 mln in 1999 tot 130 mln vanaf 2002. De extra middelen in de jeugdzorg komen ook ten goede aan de hulpverlening voor zwerfjongeren. Zo wordt door de provincie Noord-Brabant een bijdrage geleverd aan de hulp-op-maat aan zwerfjongeren in de vorm van ambulante hulpverlening. Door de provincie Limburg wordt extra bijgedragen in de vorm van crisisopvangplaatsen. Maar ook elders in het land wordt vanuit de jeugdzorg een bijdrage geleverd. Zo wordt in de regio Amsterdam én in de provincie Drenthe gewerkt met een programmatische aanpak van de hulpvraag van zwerfjongeren.

Op basis van het Beleidskader Wet op de jeugdzorg en het debat dat daarover in de Tweede Kamer is gevoerd, wordt momenteel een voorstel voor de nieuwe Wet voorbereid. In het beleidskader wordt een ingrijpende stelselwijziging aangekondigd. Ingrijpend omdat de verantwoordelijkheden in de uitvoering van de jeugdzorg worden gewijzigd, onder meer door de introductie van vraagsturing in het stelsel en de toegangsfunctie van de bureaus jeugdzorg. Ingrijpend ook omdat de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden gaan wijzigen. De provincies en grootstedelijke regio's worden de regisseurs van de jeugdzorg. Zij zullen vanuit die rol «op overeenstemming gericht overleg» (OOGO) gaan voeren met gemeenten, zo staat in het beleidskader. Ook van de gemeenten, wier rol in de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg eveneens wordt versterkt, wordt een pro actieve opstelling verwacht. In het OOGO zullen gemeenten, waaronder de centrumgemeenten, met de provincies hun onderbouwde vraag inbrengen ten behoeve van de activiteiten van het Bureau Jeugdzorg (BJZ).

Functie bureaus jeugdzorg

Tijdens de behandeling van het Beleidskader Wet op de Jeugdzorg op 26 juni 2000 is door de Tweede Kamer de motie Örgü aangenomen (nr 16 (26 816)). In de motie werd verzocht om in de Wet op de jeugdzorg voor de bureaus jeugdzorg de mogelijkheid te creëren om lichte ambulante zorg aan de kinderen en hun opvoeders te bieden. Bij brief DJB/JHV-2135660, 5 december 2000, heeft de staatssecretaris van VWS, mede namens de minister van Justitie, de Kamer geïnformeerd op welke wijze de motie zal worden uitgevoerd. Zij geeft daarin aan dat het BJZ als poortwachter tot de geïndiceerde jeugdzorg drie taken heeft. Deze taken zijn algemeen geformuleerd en niet gekoppeld aan (specifieke) doelgroepen. Ze kunnen wel vertaald worden naar een doelgroep zoals zwerfjongeren. De eerste taak zou dan zijn dat de hulpvraag van een zwerfjongere samen met de jongere op onafhankelijke en objectieve wijze door het BJZ wordt verduidelijkt en wordt vertaald in een indicatie voor de gewenste zorg. Ten tweede ondersteunt en begeleidt de casemanager van het BJZ de (zwerf-) jongere tijdens het hulpverleningsproces. Ten derde heeft het BJZ de taak te voorkomen dat (zwerf)jongeren in de geïndiceerde jeugdzorg terechtkomen. Voor de laatstgenoemde taak zal het BJZ, binnen de huidige budgettaire kaders, activiteiten uitvoeren. Deze activiteiten zijn relatief beperkt in omvang omdat deze immers aanvullend zijn op de activiteiten van de bestaande voorliggende algemene voorzieningen in gemeenten.

Die gezamenlijke aanpak is bedoeld om te voorkomen dat (zwerf)jongeren een beroep moeten doen op geïndiceerde jeugdzorg.