

Vergaderjaar 2004–2005

29 325

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Maatschappelijke opvang

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2005

Aanleiding

Op 17 maart jl. (29 325, nr. 4) heb ik bij de bespreking van het kabinetsstandpunt op het IBO-rapport «De maatschappelijke opvang verstopt»¹ informatie toegezegd over de voortgang van het interdepartementale beleid. Deze brief stuur ik daarom mede namens de ministers van BZK, Justitie en VROM en de staatssecretaris van SZW.

Deze brief spitst zich toe op de volgende doelstellingen uit het kabinetsbeleid voor de maatschappelijke opvang:

- Meer doorstroom in de maatschappelijke opvang, waardoor opvangvoorzieningen weer kunnen functioneren als voorzieningen voor tijdelijke opvang.
- Een verbetering in de aanpak van verloedering en overlast zodat overlastgevende zorgmijders eerder en beter geholpen worden waardoor tegelijkertijd de maatschappelijke overlast die zij veroorzaken afneemt.
- Een betere informatievoorziening in de maatschappelijke opvang wat moet leiden tot een betrouwbaar inzicht in de problematiek en meer effectiviteit van de sector.

Ik beperk mij in de brief tot ontwikkelingen die zich na het uitbrengen van de Voortgangsrapportage in december 2004 hebben voorgedaan.

Met het nastreven van bovengenoemde doelstellingen wil het kabinet bereiken dat niemand tegen zijn wil op straat verblijft. Dat vraagt niet alleen toegankelijke opvangvoorzieningen voor mensen die geen dak boven hun hoofd hebben. Er is meer nodig omdat deze mensen meestal met meer problemen kampen. Het gaat dan om woon- en zorgvoorzieningen die deze mensen in staat stellen na hun verblijf in een opvangvoorziening binnen hun mogelijkheden volwaardig aan de samenleving deel te nemen. Dit vraagt een samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn en op aanpalende terreinen. Met het onlangs ingediende voorstel voor de Wet maatschappe-

¹ Kamerstukken II, 29 325, nrs. 1–3.

lijke ondersteuning (Wmo) beoogt het kabinet de positie van de gemeente te versterken.

Meer doorstroom in de maatschappelijke opvang

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beleid voor de maatschappelijke opvang. Dat blijft zo in de Wmo, waarin de maatschappelijke opvang als apart prestatieveld is opgenomen. Natuurlijk hangt dit wel af van de parlementaire behandeling van de wet door de Tweede en Eerste Kamer. Gegeven de gemeentelijke verantwoordelijkheid is medewerking van gemeenten voorwaardelijk om de kabinetsdoelstelling te realiseren dat mensen niet langer in opvanginstellingen verblijven dan nodig is. Dat gemeenten deze doelstelling onderschrijven blijkt uit de afspraken die het kabinet gemaakt heeft met de grote steden om de gemiddelde verblijfsduur in de opvang te verlagen in de periode 2005–2010 (GSB III). Zo zet Alkmaar in op een verlaging met 34%, Maastricht op 25%, Haarlem en Utrecht op 20%, Heerlen op 10%, Helmond, Leiden en Leeuwarden op 5%. Amersfoort wil het verblijf in een sociaal pension met een jaar verminderen naar een gemiddelde verblijfsduur van 2,5 jaar. Eindhoven streeft voor de 24-uurs-opvang van een verblijf van 2,4 jaar naar 1,5. Voor een volledig beeld verwijs ik u naar de recente brief over het Grotestedenbeleid 2005–2009 van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.¹ Om bovenstaande ambities te realiseren zijn lokale inspanningen nodig. Aan de hand van de «woonladder» wordt hieronder beschreven op welke wijze het kabinet daarvoor de voorwaarden verbetert. Deze woonladder laat zien dat het om een veelheid van woon(zorg-)vormen gaat die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de leefomstandigheden van daklozen en tegelijkertijd aan het verminderen van de overlast. De onderstaande beschrijving spitst zich toe op de onderste treden van de woonladder, de klassieke opvangvoorzieningen en vormen van begeleid wonen.

Onderste treden van de woonladder: geïntensiveerde inzet

Het onderwerp woonoverlast is een breed maatschappelijk probleem. Het kabinet wil de overlast veroorzaakt door huurders met asociaal woongedrag, daklozen, drugsverslaafden of andere mensen met sociale of maatschappelijke problemen aanpakken. Er zijn meer initiatieven nodig gericht op de onderste trede van de «woonladder van Verdaas», ook wel het gat tussen de straat en het rijtjeshuis. Doel van de intensivering op dit terrein is tweeledig: terugdringen van overlast om de leefbaarheid in wijken veilig te stellen, en voorkomen dat mensen tussen de wal en het schip (dreigen te) vallen.

Uit de praktijk blijkt dat de realisatie van specifieke woonvoorzieningen al mogelijk is. De gerealiseerde initiatieven zijn echter niet talrijk. Inzicht is nodig in eventuele belemmeringen hiervoor. De minister van VROM heeft de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) gevraagd te onderzoeken of en zo ja welke belemmeringen er zijn bij de realisatie van woonvoorzieningen in het laagste segment van de woningmarkt. De motie over suboptimaal bouwen² wordt hiermee opgepakt, evenals de toezegging van de minister van VROM aan de Kamer om te bezien of (extra) eisen dienen te worden gesteld aan het inpassen van bijzondere voorzieningen, zoals een sociaal pension, in de woonomgeving. De SEV zal in kaart brengen wat er nu al mogelijk is en welke belemmeringen zich in de praktijk voordoen, zoals mogelijke belemmeringen op het terrein van de bouwregelgeving, ruimtelijke aspecten, regels rond vestiging- en bestemmingsplannen. Daarbij beziet de SEV ook de ervaringen met projecten van de afgelopen vijf jaar in binnen- en buitenland. De resultaten worden na het zomerreces verwacht.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 30 128, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 XI, nr. 62, Veenendaal/Verdaas c.s.

Het is niet alleen van groot belang om overlast tijdig te onderkennen en aan te pakken, maar ook om situaties van (dreigende) dakloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Gemeenten en betrokken organisaties (politie, corporaties en welzijnsinstellingen) moeten gezamenlijk optrekken om deze problematiek aan te pakken. In dit kader heeft VROM de SEV opdracht gegeven in een aantal gemeenten de bestaande situatie in kaart brengen, en te bezien of en op welke wijze de aanpak al dan niet van de grond komt. Dit betreft huisuitzettingen, aanpak van ernstige burenoverlast, opvang van buitenslapers, bepaling van de omvang en samenstelling van de doelgroep en het ontbrekende aanbod. Naar verwachting is de rapportage van dit verkennend diepte onderzoek in december 2005 gereed.

Voor de aanpak van de problematiek zijn meerdere partijen nodig, die met elkaar aan de slag gaan. Gemeenten hebben de taak afspraken te maken met onder meer welzijnsinstellingen, politie en corporaties. Het is nu zaak hieruit het maximale rendement te halen. De minister van VROM zal de G-30 op korte termijn dringend verzoeken sluitende prestatieafspraken met corporaties te maken over voldoende woonvoorzieningen aan de onderkant van de woningmarkt. Accountmanagers van VROM stimuleren de lokale partijen tot deze afspraken te komen en monitoren of dat gebeurt en wat de resultaten ervan zijn.

De woningcorporaties hebben op basis van het Besluit Beheer Sociale Huursector de verantwoordelijkheid om kwetsbare groepen te huisvesten. Het recente initiatief van een groep woningcorporaties, vertegenwoordigd in Het Netwerk, die gezamenlijk de daklozenproblematiek aanpakken, met een garantie op onderdak, juich ik zeer toe.

Passantenverblijven voor dak- en thuislozen

Dit zijn de klassieke voorzieningen voor tijdelijke opvang waarvan geconstateerd is dat daar sprake is van een verstopping. Hierop richt zich het door mij gesubsidieerde project «Geef opvang de ruimte» (samenwerkingsproject van Federatie Opvang, Aedes en SEV). Dat liet in het eerste jaar al een aantal veelbelovende initiatieven zien (zie onderstaand kader). Ik zal daarom de komende twee jaar de subsidiëring hiervan voortzetten.

Resultaten pilotgemeenten eerste jaar Geef opvang de ruimte

Breda heeft drie tussenvoorzieningen gerealiseerd: opvang en begeleiding van tienermoeders met een capaciteit van acht eenheden en een verblijfsduur van 2 tot 3 jaar; creëren van kleinschalige vormen van begeleid wonen in combinatie met studentenhuisvesting en een nieuw sociaal pension voor mensen die al langdurig in de opvang verblijven. Zwolle bereidt de oprichting van een woon(zorg)hotel voor. Leeuwarden heeft met corporaties afgesproken dat jaarlijks één op de duizend woningen voor de halve huurprijs ter beschikking wordt gesteld voor het bevorderen van de doorstroom uit de opvang. Eindhoven werkt samen met corporaties en opvanginstellingen aan de realisering van een woonhotel.

Uit het voorgaande blijkt dat corporaties willen bijdragen aan de huisvesting van daklozen. Het onlangs namens de branche door Aedes ingestelde «Meldpunt daklozen» onderstreept dat nog eens. Bij dit meldpunt kunnen huisvestingsproblemen kenbaar gemaakt worden. De melding wordt in behandeling genomen en direct doorgegeven aan een van de participerende woningcorporaties.

De meeste cliënten van de maatschappelijke opvang hebben een vorm van begeleiding nodig als tussenstap naar meer zelfstandig wonen. Wanneer corporaties betrokken zijn bij de realisatie van woonvoorzieningen voor deze groep mensen stellen zij niet ten onrechte de voorwaarde van begeleiding. Die begeleiding kan al naar gelang de aard van de problematiek verschillende vormen aannemen. De modernisering van de AWBZ heeft ertoe bijgedragen dat wanneer het gaat om cliënten met zware psychische en verslavingsproblemen de noodzakelijke zorg en begeleiding beter toegankelijk is geworden. Hierdoor heeft een substantiële uitbreiding van het aantal plaatsen begeleid wonen in de maatschappelijke opvang plaatsgevonden. Daarnaast is het aantal RIBW-plaatsen toegenomen. Ook het aantal meerzorgplaatsen (verpleeghuiszorg) in de maatschappelijke opvang is toegenomen tot nu 600 bedden. Deze ontwikkeling werpt zijn vruchten af. Ik heb het daarom belangrijk gevonden de aan het begin van dit jaar gerezene knelpunten in de AWBZ-financiering van geïndiceerde zorg voor cliënten in de maatschappelijke opvang op te lossen.¹ In 2005 hebben instellingen daardoor voor ongeveer € 70 mln. productieafspraken kunnen maken met zorgkantoren. Hierdoor is een duidelijke kwaliteitsverbetering in de hulpverlening aan cliënten in de maatschappelijke opvang mogelijk. In een aantal gemeenten heeft men prioriteit gegeven aan het bevorderen van «casemanagement». Amsterdam en Rotterdam hebben medewerkers aangesteld om de doorstroom naar zelfstandig wonen of een zorgvoorziening te bevorderen. Den Haag, Utrecht en Rotterdam ontwikkelen een Centrale Toegang tot de maatschappelijke opvang. Die moet ertoe bijdragen dat vanaf het begin de aanpak erop gericht is dat het verblijf in een opvanginstelling zo kort mogelijk als nodig is, duurt. Dat gaat gepaard met een minder vrijblijvende aanpak dan in het verleden. Dat past in de beleidslijn die het kabinet in het Plan van aanpak Verloedering en overlast heeft uitgestippeld (zie verder hieronder).

Reïntegratie ex-gedetineerden

De minister van Justitie heeft met de G4, G27 en de VNG overeenstemming bereikt over de verdeling van de verantwoordelijkheden bij de maatschappelijke reïntegratie van ex-gedetineerden: Justitie is eerstverantwoordelijk voor reïntegratie binnen het justitieel kader (tijdens de preventieve hechtenis en de intra- en extramurale tenuitvoerlegging van een sanctie). Buiten het justitieel kader zijn gemeenten en zorginstellingen verantwoordelijk. Justitie draagt wel zorg voor een naadloze overdracht naar gemeenten. Om de gemeenten hierin zoveel mogelijk te faciliteren heeft Justitie een éénloket-functie van de rijksoverheid ingericht voor de aan nazorg en veiligheid gerelateerde onderwerpen. Bovendien staat het gemeenten vrij om diensten in te kopen bij de reclasseringsorganisaties. De middelen uit het IBO (oplopend tot € 3 miljoen in 2007) heeft Justitie toegevoegd aan het budget bij de Dienst Justitiële Inrichtingen om Medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening MMD) aan te stellen in alle gevangenissen en huizen van bewaring. Inmiddels zijn 78 fte ingevuld op het totaal van 106 fte. Bovendien zet de minister van Justitie € 5 miljoen (afkomstig uit een amendement op de justitiebegroting 2005) in om het aantal MMD'ers en hun taken verder uit te breiden. Concreet houdt dit in:

- In principe een screening van iedere gedetineerde op de primaire leefgebieden: huisvesting, zorg en inkomen.
- Waar mogelijk en gewenst toeleiding naar de vervolgvoorzieningen, waar dat kan in samenwerking met de gemeenten.
- Voor in principe iedere gedetineerde vindt een overdracht naar de gemeente van terugkeer plaats.
- Gemeenten worden daarmee tijdig voor ontslag uit detentie, geïnfor-

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 26 631 en 29 325, nr. 130.

meer over de ontslagdatum van de gedetineerde en over welke reïntegratieactiviteiten tijdens de detentie hebben plaatsgevonden.

Daarnaast trekt de minister van Justitie in 2005 € 1 miljoen uit voor nazorg van ex-gedetineerden waarmee zij gemeenten faciliteert en ondersteunt bij de inrichting van zogenaamde gemeentelijke coördinatiepunten Nazorg (8 pilots waaronder G4).

Een specifiek vraagstuk vormt de opvang van ex-gedetineerden die na kortdurende detentie (minder dan 6 maanden) een beroep op de opvang doen. Het wegvallen van inkomen tijdens de detentieperiode zorgt ervoor dat gedetineerden hun huisvesting niet kunnen aanhouden. Dit probleem is ook aangekaart door de G4 in het kader van de Doorzettingsmacht. Het kabinet heeft in zijn reactie op de brief van de G4 aangegeven het probleem te onderkennen en een faciliterende rol op zich te nemen met als doel te komen tot een werkbare oplossing. Een ambtelijke verkenning van de ministeries van SZW en Justitie heeft twee oplossingsrichtingen opgeleverd, namelijk kredietverstrekking door gemeentelijke kredietbanken ten behoeve van de doorbetaling van de vaste lasten tijdens detentie en het zogenaamde «huisbewaarderschap» (iemand anders komt voor de duur van de detentie wonen in de door de gedetineerde achtergelaten woning). Deze oplossingsrichtingen worden op korte termijn met de G4 besproken.

Een verbetering in de aanpak van verloedering en overlast

In het Plan van aanpak Verloedering en Overlast heeft het kabinet aangegeven dat door een minder vrijblijvende aanpak overlastgevendende zorgmijders eerder en beter geholpen moeten worden, waardoor tegelijkertijd de maatschappelijke overlast die zij veroorzaken afneemt.¹ Het bovenstaande beleid, dat erop gericht is dat niemand tegen zijn wil op straat verblijft, draagt daaraan bij.

In hetzelfde plan is ook geconstateerd dat voor een effectieve aanpak het ook nodig is dat de regierol van gemeenten versterkt wordt. Daartoe heb ik de overheveling van AWBZ-middelen, die nu ingezet worden voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ), naar gemeenten aangekondigd. De OGGZ is onderdeel van de Wmo. Op grond van een quick scan naar AWBZ-activiteiten op het terrein van de OGGZ en het overleg hierover met partijen heb ik besloten om de financiering van de volgende activiteiten naar de gemeenten over te hevelen: alle AWBZ-activiteiten die ten dienste staan van de toeleidingsfunctie naar de zorg, te weten het signaleren, opsporen, contact leggen én contact houden (bijvoorbeeld door middel van spreekuren), het toeleiden zelf én de ongevraagde nazorg (volgen van cliënten om terugval te voorkomen). Op basis van de hierboven genoemde omschrijving zal ik de omvang van de over te hevelen AWBZ-middelen vaststellen. Deze middelen zullen samen met de middelen van de AFBZ-subsidieregeling (€ 6.5 mln.) en de middelen voor de collectieve preventie van (ernstige) psychosociale problemen uit de CTG/ZAio-beleidsregel «loon en materiële kosten» worden toegewezen aan de centrumgemeenten. Verdeelsleutel, aansluiting met de specifieke doeluitkering maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en een mogelijke overgangperiode worden op dit moment uitgewerkt. Invoeringsdatum zal dezelfde zijn als voor de gehele Wmo, te weten 1 juli 2006. Voor een verdere toelichting hierop verwijs ik u naar mijn brief van 7 juni jl.²

Zodra voldoende duidelijkheid is bereikt over deze overheveling wil ik met de GGZ-sector afspraken maken over hun ambities om zorgmijders in behandeling te krijgen. De GGZ-sector heeft toegezegd om in 2009 alle

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 325, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2004–2005, 29 325, nr. 5.

zorgmijders in beeld te hebben en de helft daarvan in behandeling. Met de sector wil ik afspreken wat daarvan al in 2007 is gerealiseerd.

Versterking van de gemeentelijke regie is ook één van de doelen van de drie Wmo-ontwikkelpilots (waaronder in ieder geval Amsterdam en Leeuwarden) op het terrein van de maatschappelijke opvang.

De toepassing van de Wet Bopz kan sterk verbeterd worden. De minister van VWS subsidieert de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie om een beslisschema dwangopname Bopz op te stellen voor eenduidige interpretatie van criteria voor dwangopname (mede over gevaar en verslaving). Ook heeft de minister een voorontwerp van wet over verruiming van de dwangbehandeling voorgelegd aan het veld. Op grond van de reacties op het voorontwerp dient de minister een definitief wetsvoorstel in.

Een betere informatievoorziening in de maatschappelijke opvang

Om te komen tot een betrouwbaar inzicht in de problematiek en meer effectiviteit van de sector heb ik langs twee hoofdlijnen beleid uitgestippeld.

In de eerste plaats is voor een beter inzicht in de problematiek een landelijk betrouwbare registratie van cliëntgegevens in de maatschappelijke opvang nodig. Om het proces dat de sector was begonnen een duw in de rug te geven stel ik samen met de meest betrokken partijen een plan op dat ertoe moet leiden dat de in 2006 verzamelde gegevens voldoende betrouwbaar zijn om gefundeerde beleidsconclusies te trekken. Ook heb ik middelen beschikbaar gesteld om de instellingen op ICT-gebied beter toe te rusten.

Om te komen tot meer kennis over de effectiviteit van de sector wordt de komende jaren het Kennisprogramma maatschappelijke opvang en vrouwenopvang uitgevoerd. Dat programma is in mijn opdracht opgesteld door het Trimbos-instituut (in combinatie met de leerstoel maatschappelijke opvang van de Universiteit van Nijmegen). Voor de uitvoering van dat programma is de komende drie jaar een bedrag oplopend tot € 500 000,- in 2007 beschikbaar. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Samen met de VNG en de Federatie Opvang zal ik de speerpunten voor de komende jaren bepalen. Met de middelen voor dit jaar heb ik op verzoek van de VNG een onderzoek gefinancierd om te komen tot een eenduidige kostprijsystematiek voor de maatschappelijke opvang. Daarnaast heb ik het Kwaliteitsprogramma Ketenzorg Daklozen gesubsidieerd. Dat programma is een samenwerkingsverband van GGD Nederland, Federatie Opvang, NIZW en het Ketennetwerk. Uitvoering van dat programma moet bijdragen aan verspreiding en «verduurzaming» van de kennis en inzichten die op veel plaatsen in het land zijn opgedaan. De overdracht van kennis naar het veld wordt de taak van het nieuw op te richten Kenniscentrum Maatschappelijke Inzet.

Resumé

Zoals gezegd heeft het beleid voor de maatschappelijke opvang brede steun. Dat is gegeven de breedte van de problematiek en dus de veelheid aan actoren ook een voorwaarde voor het welslagen ervan. Ook de sector verwacht dat het beleid voor 85% van de cliënten in de maatschappelijke opvang zijn vruchten kan afwerpen. Maar die verwachting gaat gepaard met de constatering dat een deel immuun voor dat beleid zal blijven. Naar zeggen van de sector heeft dat ook te maken met een combinatie van een veelvoud aan problemen en bureaucratische belemmeringen om te komen tot op maat gesneden oplossingen. Dit thema zal een prominente plaats innemen tijdens een bestuurlijke conferentie die in september

plaatsvindt tussen een kabinetsdelegatie en de wethouders van de G4 over de maatschappelijke opvang. Het centrale onderwerp van de conferentie is om met de steden te bespreken op welke wijze het huidige rijksbeleid hen kansen biedt om ook voor deze groep een meer samenhangend en dus effectiever beleid te voeren. Graag willen wij in overleg met de steden bezien hoe wij – waar nodig – de voorwaarden voor dat beleid kunnen optimaliseren. In de eerstvolgende reguliere voortgangsrapportage (december 2005) zullen wij hierover rapporteren.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp