

Vergaderjaar 2012–2013

**29 325**

## **Maatschappelijke Opvang**

**Nr. 61**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2013

Conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger en mede ter uitvoering van de motie-Bouwmeester c.s. (Kamerstukken II, 2011–2012, 29 325, nr. 59) informeer ik u in deze brief over de voortgang van het beleid ten aanzien van maatschappelijke opvang en zwerfjongeren. Allereerst schets ik mijn visie op dit dossier. Vervolgens ga ik in op de in 2011 behaalde resultaten in de steden en op de specifieke thema's dakloze gezinnen en zwerfjongeren. Tot slot besteed ik aandacht aan enkele randvoorwaarden (landelijke toegankelijkheid, financiën en kennis).

#### **Visie op maatschappelijke opvang**

In de afgelopen jaren zijn grote successen geboekt in de aanpak van dakloosheid. Vooral dankzij het plan van aanpak maatschappelijke opvang van het Rijk en de vier grote steden (G4) en de zogeheten Stedelijke Kompassen in de overige centrumgemeenten zijn forse stappen voorwaarts gezet: het aantal buitenslapers daalde, overlast nam af en – heel belangrijk – duizenden mensen werd weer perspectief geboden. Alleen al in de G4 hebben sinds de start van het plan van aanpak in 2006 ruim 9100 mensen een «stabiele mix» van huisvesting, inkomen en hulpverlening bereikt. De resultaten van deze aanpak zijn zichtbaar op straat en worden ook internationaal erkend. Zo concludeerde FEANTSA, de Europese federatie van opvanginstellingen, onlangs in haar monitorrapport over dakloosheid in Europa dat Nederland samen met Finland de enige lidstaat in de Europese Unie is waar dakloosheid in de afgelopen vijf jaar is afgenomen. Dit alles als gevolg van een duidelijke strategie<sup>1</sup>. Deze resultaten zijn verheugend, maar vormen geen reden om achterover te leunen. De behaalde successen staan namelijk onder druk als gevolg van bezuinigingen en de economische crisis. De uitdaging voor de komende jaren zal zijn om nog beter vorm te geven aan preventie en

<sup>1</sup> On the way home, FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe, november 2012.

mensen in staat te stellen samenredzaam te zijn. Een plek in de opvang dient hooguit een korte tussenstop te zijn, waarna weer volop participatie in de Nederlandse samenleving kan plaatsvinden. Dit vereist samenwerking van Rijk, gemeenten, aanbieders, woningcorporaties en cliënten. De ontwikkelingen in de maatschappelijke opvang kunnen daarbij niet los worden gezien van de overige ontwikkelingen binnen het sociale domein, zoals de ingezette extramuralisering van de zorg en de decentralisaties van delen van de AWBZ, de jeugdzorg en de sociale zekerheid (Participatiewet) naar gemeenten. Deze decentralisaties bieden de mogelijkheid om voor elke (potentiële) cliënt te komen tot maatwerk: een passend pakket van informele en formele hulp, ondersteuning, dagbesteding en zorg. De mogelijkheden van informele hulp dienen daarbij niet te worden onderschat. Uit een mede door mijn ministerie gefinancierd onderzoek naar eigen kracht in de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz)<sup>2</sup> blijkt dat, ook bij complexe OGGz-problematiek, eigen krachtconferenties in veel gevallen tot resultaat leiden. Dit vereist wel een mentaliteitsomslag voor hulpverleners, die de regie moeten loslaten en zich moeten voegen in een rol van adviseur.

De maatschappelijke opvang vormt in zekere zin overigens een goed voorbeeld bij deze decentralisaties: juist bij het plan van aanpak Rijk/G4 en de Stedelijke Kompassen zijn onder regie van gemeenten doorbraken gecreëerd en tussen een groot aantal partners samenwerkingsafspraken gemaakt. In de komende jaren komt het erop aan die resultaten vast te houden en de samenwerking waar nodig nog verder te verbeteren en te verbreden, zodat ook met teruglopende budgetten adequate zorg en ondersteuning mogelijk is.

Ik ben overtuigd van de mogelijkheden om de zorg en ondersteuning anders in te richten en wijs in dat verband ook op de positieve resultaten van «housing first»-projecten voor (voormalig) dakloze mensen. Zo bleek uit een evaluatie van «housing first» in Amsterdam onder meer dat 77% van de deelnemers aan het project na vijf jaar nog steeds stabiele huisvesting heeft, de zorg overwegend goedkoper is dan intramurale AWBZ-zorg en de bewoners zeer tevreden zijn<sup>3</sup>.

Mijn verantwoordelijkheid bij dit alles is ervoor te zorgen dat er een systeem is dat dusdanig functioneert dat gemeenten in staat worden gesteld hun taak op het gebied van maatschappelijke opvang waar te maken. Ik jaag aan, faciliteer waar nodig en zorg ervoor dat de randvoorwaarden (wettelijk en financieel) voor gemeenten op orde zijn. In het bijzonder geldt dat voor die onderdelen die de komende jaren naar gemeenten worden gedecentraliseerd.

## **Monitors 2011**

### *Monitor Plan van aanpak maatschappelijke opvang Rijk-G4*

In 2011 is de tweede fase van het plan van aanpak maatschappelijke opvang Rijk-G4 van start gegaan. Daarin staat het voorkómen van dakloosheid en het bevorderen van blijvend herstel na dakloosheid centraal. Afgesproken is om de effecten van het beleid te monitoren. In de monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang, die ik als bijlage meezend<sup>4</sup>, wordt gerapporteerd over de resultaten in 2011. Uit de monitor blijkt dat ruim 1800 volwassenen in 2011 een individueel trajectplan (gericht op een stabiele mix van huisvesting, inkomen en hulpverlening) kregen. Van het totaal aantal volwassenen dat sinds 2006 een individueel

<sup>2</sup> Eigen kracht-conferenties in de OGGz, dr. G.H. Schout

<sup>3</sup> Discus Amsterdam: Housing First, Evaluatie van de werkzaamheid, Onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg UMC St. Radboud Nijmegen, januari 2012

<sup>4</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

traject kreeg (14.300) bereikte 64% (tegenover 60% in de vorige monitor) uiteindelijk een «stabiele mix». Het bereiken van een stabiele mix leidt onder meer tot een halvering van de door de doelgroep veroorzaakte overlast en criminaliteit.

Dat aandacht voor preventie, de kern van de tweede fase, noodzakelijk is, blijkt uit het feit dat het totaal aantal meldingen in 2011 bij de maatschappelijke opvang van de G4 3600 bedroeg. Circa de helft van die groep kreeg geen individueel trajectplan aangeboden, aangezien dat voor hen niet doelmatig is en er bij hen geen sprake is van OGGz-problematiek. Zij worden indien nodig op een andere manier geholpen, bijvoorbeeld door het bieden van schuldhulpverlening. Opvallend is voorts dat het aantal huisuitzettingen in 2011 in enkele steden voor het eerst sinds 2006 weer toenam.

Naar aanleiding van de monitor 2011 heeft overleg plaatsgevonden met de G4. Daarbij hebben wij gezamenlijk geconstateerd dat de ingeslagen weg van de tweede fase, gericht op preventie en blijvend herstel, de juiste is. Afsproken is om het aantal huisuitzettingen en de gevolgen daarvan voor het aantal meldingen bij de maatschappelijke opvang nauwlettend in de gaten te houden.

De vier steden scherpen bovendien hun preventieaanpak nog verder aan. Zo zorgt Rotterdam ervoor, in overleg met de corporaties, dat de registratiediscipline in geval van huurachterstanden verder wordt verbeterd, terwijl de lokale zorgnetwerken nog alerter reageren op mensen waarmee de corporatie geen contact krijgt. In dat geval is er reden voor de zorgnetwerken om in actie te komen en bij de betreffende mensen na te gaan wat er aan de hand is, zodat zo nodig ondersteuning kan worden geboden. Een ander voorbeeld is dat de gemeente Den Haag de mogelijkheden beziet om ook particuliere eigenaren bij het project «voorkoming huisuitzetting» te laten aansluiten.

Zelf wil ik in overleg treden met de minister voor Wonen en Rijksdienst, de VNG en Aedes, de vereniging van woningcorporaties, om te bezien op welke wijze we kunnen voorkomen dat groepen mensen zonder OGGz-problematiek een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Ik wil de ontwikkelingen op het gebied van huisuitzettingen op de voet volgen en ook uw Kamer daarover snel informeren. Mijn streven is er dan ook op gericht om u de monitorgegevens over 2012, voorzien van mijn reactie, vóór de zomer 2013 te doen toekomen.

### *Monitor Stedelijke Kompassen*

De resultaten van de overige 39 centrumgemeenten zijn opgenomen in de monitor Stedelijk Kompas 2011 (eveneens als bijlage aan deze brief toegevoegd<sup>5</sup>). Stapsgewijs wordt deze monitor opgebouwd, zodat inzicht wordt verkregen in de ontwikkelingen bij de centrumgemeenten. Het beeld per gemeente is wisselend. De grote lijn is echter dat er steeds meer informatie beschikbaar komt en het gemeentelijk opvangbeleid verbetert, al worden er ook risico's geschetst (zoals lokale bezuinigingen). Uit de monitor blijkt dat de meeste gemeenten het gedachtegoed van de tweede fase van het plan van aanpak G4 delen: het aantal gemeenten dat het beleid richt op preventie is in 2011 sterk toegenomen. Vrijwel alle centrumgemeenten zetten in op het voorkómen van huisuitzettingen en boeken daarbij substantiële resultaten. Daarnaast is uitstroom uit de maatschappelijke opvang een prioriteit bij maar liefst 83% van de gemeenten. Zij zien daarbij knelpunten ten aanzien van het aantal beschikbare woningen voor voormalig dakloze mensen en de maatschappelijke participatie in de vorm van werk of opleiding.

<sup>5</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ik ben gematigd positief over deze ontwikkelingen. Ik ben blij met de vooruitgang die er in zeer veel gemeenten zichtbaar is: de aanpak met Stedelijke Kompassen heeft duidelijk vruchten afgeworpen. Tegelijkertijd constateer ik dat sommige gemeenten enigszins achterblijven en dat soms specifieke onderdelen van het beleid onderbelicht blijven. Ik ben voornemens deze monitor te bespreken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en hen daarbij te vragen op welke wijze ik, bijvoorbeeld via een gezamenlijk ondersteuningsprogramma, gemeenten kan helpen bij de uitvoering van het beleid en goede voorbeelden kan verspreiden. Ik doe dat overigens nu ook al, bijvoorbeeld door de organisatie van de jaarlijkse dag van de maatschappelijke opvang, waarbij gemeenteambtenaren en managers van opvanginstellingen bijeenkomen om kennis te nemen van recente wetenschappelijke inzichten en andere relevante ontwikkelingen. Deze vorm van ondersteuning wordt gewaardeerd en wil ik graag voortzetten.

### **Dakloze gezinnen**

Ik heb u toegezegd met centrumgemeenten in gesprek te gaan over gezinnen in de opvang. Een beperkte inventarisatie onder centrumgemeenten laat zien dat in vrijwel alle centrumgemeenten gezinnen met kinderen worden opgevangen. De wijze waarop verschilt per centrumgemeente. Er zijn centrumgemeenten met een uitgebreid aanbod, waaronder gezinskamers in de 24-uurs opvang, begeleid wonen en semiambulante opvang, waarbij gezinnen in een woning in de wijk verblijven en een tijdelijke huur-begeleidingsovereenkomst krijgen aangeboden. Andere gemeenten maken (alleen) gebruik van gezinsunits in de reguliere opvang. Ook zijn er centrumgemeenten zonder speciale plekken voor gezinnen. Vaak wordt dan wel gestreefd naar zo snel mogelijk doorstromen naar bijvoorbeeld een zogenaamde tweedefase woning. Daarnaast worden gezinnen soms tijdelijk ondergebracht in vakantiehuisjes of hostels. Overigens ontvang ik ook signalen dat gezinnen soms te gemakkelijk bij de maatschappelijke opvang worden aangemeld en geaccepteerd. Soms blijkt dat voorliggende voorzieningen niet goed functioneren en geen invulling geven aan hun preventieve rol. Om meer inzicht te krijgen in dit thema heb ik het Trimbos-instituut gevraagd om bij de Monitor Stedelijk Kompas 2012 aandacht te besteden aan gezinnen in de opvang. Daarnaast heb ik de Federatie Opvang gevraagd in kaart te brengen om wat voor soort gezinnen het gaat. De uitkomsten daarvan zal ik tevens benutten voor het hierboven aangekondigde overleg met de minister voor Wonen en Rijksdienst, de VNG en Aedes.

Bij de VNG zal ik nagaan in hoeverre er bij gemeenten behoefte bestaat aan eventuele ondersteuning op dit thema en daarbij ook attenderen op de mogelijkheid afspraken te maken met woningcorporaties over het inschakelen van de hulpverlening bij de eerste signalen van huurachterstand. Er zijn namelijk gemeenten die met corporaties afspreken dat hulp wordt ingeschakeld bij de eerste betalingsachterstand. Zo kan worden voorkomen dat de huurachterstand zodanig oploopt dat uithuisplaatsing volgt. Ook roep ik de gemeenten op casuïstiek van dakloze gezinnen zorgvuldig te analyseren om daar lessen uit te trekken over hun preventieve beleid en alle ketenpartners aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en die van de ouders. Ik ben er namelijk van overtuigd dat een aanzienlijk deel van de dakloosheid onder gezinnen voorkomen kan worden.

Uw Kamer heeft, onder meer met de aanvaarding van de motie-Wiegman-van Meppelen Scheppink c.s. (Kamerstukken II, 2011–2012, 29 325, nr. 58), meermaals aandacht gevraagd voor de positie van kinderen in de opvang. In deze motie werd gevraagd te bevorderen dat

(centrum)gemeenten concrete afspraken maken in hun beleidsplannen voor de decentralisatie van begeleiding en jeugdzorg, gericht op het voorzien in de specifieke zorgvraag van kinderen die met een ouder in de opvang verblijven en werd gevraagd in overleg te gaan om op korte termijn de grootste knelpunten op te lossen.

Voor mij staat buiten kijf dat kinderen niet in de opvang horen. Het kabinet zet daarom sterk in op preventie. De voorgenomen decentralisaties bieden gemeenten bij uitstek voor deze groep de kans om hulp en begeleiding (voor zowel volwassenen als kinderen) geïntegreerd vorm te geven en hun regie te versterken. Ik zal de gemeenten via de transitiebureaus wijzen op het belang van het maken van goede afspraken over de ondersteuning van kinderen in de opvang en te zijner tijd goede voorbeelden verspreiden. Daarmee zijn de voorwaarden aanwezig om de kans te verkleinen dat in de toekomst kinderen in de opvang belanden.

Toch is het helaas niet altijd te voorkomen dat kinderen in de opvang terechtkomen. Als dat dan toch gebeurt, is het van belang dat zij de juiste begeleiding krijgen. Kinderen in de opvang verdienen aparte aandacht. Ik financier daarom de ontwikkeling van een methodiek speciaal gericht op kinderen in de maatschappelijke opvang. In de afgelopen jaren is voor de vrouwenopvang de methodiek «Veerkracht» ontwikkeld om kinderen in de vrouwenopvang passende hulp te bieden. Ik heb de Federatie Opvang gevraagd deze methodiek voor de maatschappelijke opvang aan te passen en vervolgens te implementeren. Daarmee neem ik het grootste knelpunt, te weten het niet onderkennen dat kinderen in de opvang een eigenstandige hulpvraag hebben, weg.

Het is belangrijk dat ook kinderen van ouders met psychiatrische problemen (KOPP) en kinderen van verslaafde ouders (KVO) gepaste zorg en ondersteuning krijgen. Daarom is voor gemeenten de handreiking KOPP/KVO ontwikkeld. Doel van deze handreiking is om het KOPP/KVO-zorgaanbod toegankelijker voor gemeenten te maken en de inkoop ervan door gemeenten te faciliteren. De handreiking is inmiddels gereed en te downloaden op de site van de VNG en het Trimbos-instituut. De reden dat ik u in deze brief hierover informeer, is dat over dit onderwerp tijdens het algemeen overleg maatschappelijke opvang/vrouwenopvang/zwerfjongeren van 21 maart jl. vragen werden gesteld.

## **Zwerfjongeren**

Tijdens het genoemde algemeen overleg is uitvoerig gesproken over de positie van zwerfjongeren en de problemen waar zij tegenaan lopen. Daarbij ging het bijvoorbeeld over de aansluiting met onderwijs en de arbeidsmarkt en de gevolgen van een stapeling van maatregelen. Zoals toegezegd heeft mijn ambtsvoorganger vervolgens op 28 maart 2012 tijdens een bestuurlijk overleg over kwetsbare jongeren aandacht gevraagd voor de problemen van zwerfjongeren. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft u met een brief over jeugdwerkloosheid (Kamerstukken II, 2011–2012, 29 544, nr. 393) op 27 april 2012 geïnformeerd over de uitkomsten. Tijdens het overleg werd onderstreept dat de problemen waar kwetsbare jongeren (waaronder zwerfjongeren) mee te kampen hebben, het beste op regionaal niveau kunnen worden aangepakt. Met het actieplan Jeugdwerkloosheid is in de regionale samenwerking de afgelopen jaren al fors geïnvesteerd. Afgesproken is dat de VNG in vervolg hierop acht werkconferenties in de regio zal organiseren, waar verschillende partijen op het gebied van zorg, onderwijs en arbeidsmarkt samen aan de slag gaan om de gezamenlijke aanpak rond kwetsbare jongeren te bestendigen en verder te ontwikkelen. De regionale werkconferenties, die de komende maanden plaatsvinden, dienen als input voor een landelijke conferentie in het voorjaar van 2013. De

landelijke conferentie en de digitale toolkit zijn bedoeld om kennisdeling tussen de regio's te bevorderen.

Voorts stimuleer ik centrumgemeenten zich verder in te zetten voor zwerfjongeren en (creatieve) oplossingen te zoeken. Hiertoe benader ik centrumgemeenten actief met mijn ondersteuningsprogramma «Een stap vooruit». De ondersteuningstrajecten in de eerste 10 centrumgemeenten zijn inmiddels afgerond. De opbrengst van het programma is divers: zo focust Alkmaar op snelle terugleiding van jongeren naar de eigen sociale omgeving en zelfstandig wonen met begeleiding, en richt Breda zich bijvoorbeeld op het structureel borgen van betrokkenheid van de jongeren zelf. In alle gevallen zorgt het ondersteuningsprogramma ervoor dat het thema zwerfjongerenbeleid weer op de lokale agenda komt. Daarnaast krijgen zwerfjongeren – soms voor het eerst – een gezicht en wordt er naar hen geluisterd: cruciaal onderdeel van het ondersteuningsprogramma is namelijk een bijeenkomst (de zet-een-stap-dag) waar zowel gemeente (bestuurder en ambtenaren), hulpverleners, ketenpartners en de jongeren zelf aanwezig zijn. Ter illustratie kan de gemeente Doetinchem dienen:

*Impressie zet-een-stap-dag Doetinchem*

*«Op 24 september 2012 zat de raadszaal van Doetinchem bomvol, met ongeveer 30 jongeren en 20–30 vertegenwoordigers van jeugdhulp, ROC, woningcorporatie, opvanginstellingen, wijkagent, GGZ, verslavingszorg en diverse afdelingen van de gemeente. Met de jongeren is gesproken over drie onderwerpen die zij zelf hadden aangedragen: (a) betaalbare en passende huisvesting voor jongeren; (b) uitstroom naar werk/school; (c) laagdrempelige hulpverlening – vaste begeleider, geen wachtlijst, enzovoorts. In een levendige discussie is op deze punten aangegeven: hoe het nu is, wat we straks willen en wat daarvoor nodig is.*

*Aan het einde van de bijeenkomst hebben de jongeren gestemd en bleek de laagdrempelige hulpverlening het allerbelangrijkst. Dat wordt de Stap Vooruit in Doetinchem. De jongeren en gemeente gaan ook nadenken over hoe de jongeren in het vervolg goed betrokken kunnen worden bij het verbeteren van de hulp en opvang. Bron: [www.1stapvooruit.nl](http://www.1stapvooruit.nl)*

Op basis van de goede resultaten tot nu toe en de dynamiek die door het ondersteuningsprogramma wordt veroorzaakt, heb ik besloten om ook de andere centrumgemeenten een ondersteuningstraject aan te bieden. Gemeenten zijn enthousiast over dit aanbod en maken daar in zeer grote meerderheid gebruik van. Ik vertrouw erop dat medio 2013 in al de deelnemende centrumgemeenten minimaal één stap vooruit is gezet.

Tijdens het genoemde algemeen overleg is u voorts informatie toegezegd over de volgende onderwerpen:

- Wachtlijsten: uw Kamer heeft gevraagd om informatie over wachtlijsten in de opvang voor zwerfjongeren. Ik heb navraag gedaan bij zowel Stichting Zwerfjongeren Nederland als de Federatie Opvang. Zij beschikken echter niet over actuele gegevens over wachtlijsten in de maatschappelijke opvang. Voor wat betreft capaciteit zij verwezen naar het onderzoek Telling zwerfjongeren uit 2011<sup>6</sup>.
- Zoektijd bij aanvraag uitkering: om te voorkomen dat jongeren na afloop van jeugdzorg niet direct een uitkering kunnen ontvangen, vanwege de zoektijd van vier weken, is contact opgenomen met Jeugdzorg Nederland met het verzoek of jeugdzorgaanbieders

<sup>6</sup> [www.invoeringwmo.nl/onderwerpen/zwerfjongeren](http://www.invoeringwmo.nl/onderwerpen/zwerfjongeren)

- voortaan vier weken voor uitstroom bij de jeugdzorg al een uitkering voor de jongere willen aanvragen.
- Subsidiëring United Voices: de toezegging om United Voices (stimulerings- en ontmoetingspunt voor zwerfjongeren) te subsidiëren is inmiddels nader uitgewerkt. Ik financier een project van Stichting Zwerfjongeren Nederland om de zwerfjongerenparticipatie te bevorderen (2012–2014). De werkzaamheden van United Voices zijn onderdeel van dit project. Hiermee wil ik de betrokkenheid van jongeren zelf een impuls geven en ervoor zorgen dat hun stem ook op lokaal niveau wordt gehoord.
  - Nazorg na jeugdzorg: vereenvoudiging van regels en sturing op afspraken tussen provincies en gemeenten over nazorg voor jongeren die jeugdzorg verlaten vindt als volgt plaats. In het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg is opgenomen dat provincies met gemeenten sluitende afspraken moeten maken over de samenhang en afstemming van het beleid voor zwerfjongeren. Preventie, een goede overdracht en nazorg maken deel uit van die afspraken. Provincies zullen er op toezien dat de bureaus jeugdzorg voor zwerfjongeren, indien de aard van hun problematiek daarom vraagt, tot aan het 18<sup>e</sup> levensjaar een indicatie voor jeugdzorg afgeven die kan doorlopen tot het 23<sup>e</sup> levensjaar. Vereenvoudiging van regels vindt plaats wanneer de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar gemeenten.

## **Randvoorwaarden**

### *Toegang*

Een belangrijke verantwoordelijkheid van het Rijk ligt besloten in het toezien op de toegankelijkheid van gemeentelijke opvangvoorzieningen. In de Wet maatschappelijke ondersteuning (artikel 20, lid 6) is vastgelegd dat er een landelijke toegankelijkheid is van de maatschappelijke opvang. Dat betekent in beginsel dat wanneer iemand behoort tot de doelgroep, er door de gemeente plek moet worden geboden in de opvang, ook als iemand uit een andere regio afkomstig is. In veel gemeenten wordt tegenwoordig de eis van regiobinding gehanteerd: daarmee wordt de toegang tot de maatschappelijke opvang in beginsel voorbehouden aan mensen die binding hebben met de betreffende regio. Hiervoor zijn op zichzelf goede argumenten: het hanteren van regiobindingseisen voorkomt dat cliënten gemakkelijk stoppen met hun traject (en het in een andere regio gaan proberen) en bovendien is de kans op herstel groter als gebruik kan worden gemaakt van een sociaal netwerk (familie, kennissen). Ik wil echter voorkomen dat regiobindingseisen ertoe leiden dat cliënten tussen wal en schip raken. Wethouders van de centrumgemeenten hebben voor deze situaties nadere uitgangspunten geformuleerd: iemand die niet gebonden is aan de regio waarin hij zich meldt en niet in aanmerking komt voor opvang, wordt doorgestuurd naar de gemeente / regio waar hij die binding wel heeft. Wanneer dit niet meteen kan worden gerealiseerd, moet de centrumgemeente waar de cliënt zich heeft gemeld, in ieder geval zorgen voor eerste opvang (bed-bad-brood); daardoor is de landelijke toegankelijkheid gewaarborgd. De uitgangspunten zijn neergelegd in de «Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang».

Mij bereiken signalen dat deze handreiking niet overal wordt toegepast en dat er bij de gemeentelijke loketten en/of de instellingen regelmatig mensen met een legitieme vraag naar maatschappelijke opvang worden weggestuurd. Uw Kamer heeft daarover meermaals zorgen geuit. Ik heb bij verschillende partijen (waaronder cliëntvertegenwoordigers met wie vanuit mijn ministerie periodiek overleg wordt gevoerd) gevraagd naar casuïstiek, maar zij vinden het lastig aan te geven hoe vaak dit gebeurt en om welke redenen mensen worden weggestuurd. Daar waar het wel

duidelijk is dat er problemen bestaan, spreek ik gemeenten – met resultaat – daarop aan.

Ik wil duidelijkheid verkrijgen in hoeverre hier nu daadwerkelijk sprake is van een probleem. Ik heb daarom besloten een onderzoek te laten uitvoeren, zodat ik niet langer hoef af te gaan op signalen of geruchten. Het onderzoek is erop gericht in beeld te brengen wat er in de praktijk aan de hand is. De onderzoekers zullen in de eerste helft van 2013 nagaan wat zowel het beleid van als de feitelijke situatie in gemeenten is. Positief neveneffect daarvan is dat alle centrumgemeenten dan ook meteen weer gewezen worden op de geldende procedures, zoals de verplichting om bij een afwijzing voor maatschappelijke opvang een beschikking af te geven. Om de feitelijke situatie zo goed mogelijk in beeld te krijgen, heb ik de onderzoekers gevraagd bij het onderzoek gebruik te maken van de inzet en ervaringen van cliënten en hun vertegenwoordigers. In mijn volgende voortgangsbrief zal ik u op de hoogte stellen van de resultaten van het onderzoek en de eventuele consequenties daarvan.

#### *Verhouding voorgestelde wijziging art. 8 Wmo en Europees Sociaal Handvest*

Tijdens het genoemde algemeen overleg van 21 maart 2012 is door het lid Voortman (GroenLinks) een opmerking gemaakt over de beperking in de toegang tot de maatschappelijke opvang voor EU-burgers, die via een nota van wijziging (Kamerstukken II, 2011–2012, 32 439, nr. 9) in het wetsvoorstel eigen bijdrage voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is aangebracht. Deze wijziging van artikel 8 Wmo zou in strijd zijn met het Europees Sociaal Handvest (ESH). Het kabinet deelt deze stelling niet. De aan uw Kamer toegezegde schriftelijke reactie, waarin de opvatting van het kabinet wordt toegelicht, treft u aan als bijlage 1<sup>7</sup>.

#### *Collective complaint*

Op 4 juli 2012 heeft FEANTSA een «collective complaint» ingediend bij (het Europees Comité inzake Sociale Rechten van) de Raad van Europa. De klacht luidt dat Nederland een zestal artikelen van het ESH niet zou nakomen. Daarbij wordt specifiek ingezoomd op de toegang tot de opvang (regiobinding), de beschikbaarheid en kwaliteit van opvang en de doorstroming naar reguliere huisvesting. Inmiddels heeft Nederland een verweerschrift ingediend, waarin wordt gepleit voor niet-ontvankelijkheid voor delen van de klacht en voor het overige inhoudelijk verweer wordt geboden. Naar verwachting zal de procedure geruime tijd (wellicht een jaar) in beslag nemen.

#### *Financieel – «grensstrook»*

In eerdere brieven bent u geïnformeerd over de zogeheten «grensstrook» (onder andere Kamerstukken II, 2009–2010, 29 325, nr. 52) binnen het verdeelmodel van de decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid, OGGz. Het gaat daarbij om de «grens» tussen de Wmo en andere wettelijke kaders, zoals de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Kern van de grensstrook is dat daar de financiële middelen op staan van voorzieningen die mogelijk kunnen worden overgeheveld naar andere financiële kaders, zoals de AWBZ. Omdat bij daadwerkelijke overheveling van die voorzieningen (bijvoorbeeld door toelating van een instelling tot de AWBZ) de financiële middelen niet worden gekort op de decentralisatie-uitkering vindt bij overheveling per saldo een financiële intensivering plaats in de maatschappelijke opvang.

<sup>7</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In opdracht van de Taskforce Grensstrook is opnieuw een monitor uitgevoerd van de ontwikkelingen op de grensstrook. Daaruit wordt duidelijk dat in de periode 1 januari 2011 tot 1 maart 2012 opnieuw overhevelingen naar andere wettelijke kaders hebben plaatsgevonden. In die periode kon circa € 7,1 mln vrijvallen van de grensstrook. Daarmee komt het totaal aan overhevelingen en daadwerkelijke vrijval van de grensstrook op circa € 17,5 mln. Dit bedrag kan worden beschouwd als een forse financiële impuls vanuit het Rijk voor de maatschappelijke opvang. Op dit moment staat er nog voor circa € 12,9 mln aan voorzieningen op de grensstrook. Met de betreffende gemeenten en de Taskforce Grensstrook span ik mij ervoor in om ook dat laatste bedrag kleiner te krijgen en overheveling te realiseren. Mijn inschatting is echter dat dat, zeker ook gelet op de bredere ontwikkelingen in de langdurige zorg, slechts beperkt zal lukken. AWBZ-zorg wordt immers voor een deel gedecentraliseerd naar gemeenten en daarnaast worden (lichte) zorgzwaartepakketten de komende jaren geëxtramuraliseerd. Mogelijk zal moeten worden geconstateerd dat een deel van de voorzieningen op de grensstrook ofwel daar ten onrechte een plek had ofwel uiteindelijk niet zal kunnen worden overgeheveld.

Gelet hierop wil ik aankoersen op het beëindigen van de grensstrook. Ik ben er geen voorstander van om – in een wereld die sterk is veranderd en de komende jaren verder gaat veranderen – vast te blijven houden aan geormerkte bekostiging voor enkele specifieke gemeenten op basis van historie (wat door middel van de grensstrookmiddelen de facto plaatsvindt). Dat past niet in een decentralisatie-uitkering die via een objectief model wordt verdeeld en waarin gemeenten op vergelijkbare wijze in staat moeten worden gesteld om hun wettelijke opdracht te vervullen. Anderzijds wil ik zorgvuldigheid betrachten. De resterende grensstrookmiddelen zijn verdeeld over een relatief beperkt aantal centrumgemeenten. Ik wil voorkomen dat beëindiging van de grensstrook (en herverdeling van die middelen over alle 43 centrumgemeenten) ertoe zou leiden dat de continuïteit van voorzieningen en hun waarde voor cliënten in gevaar komen.

In goed overleg met de Taskforce Grensstrook, waarin ook de VNG en de Federatie Opvang zitting hebben, wil ik dan ook komen tot een voorstel tot beëindiging van de grensstrook. Ik leg daarbij nadrukkelijk de verbinding – ook voor wat betreft de timing – met de komende decentralisaties: in het licht van die operatie gaat het immers bij de grensstrook maar om relatief kleine bedragen.

Het voorstel tot beëindiging van de grensstrook wil ik betrekken bij de eerder toegezegde evaluatie van het verdeelmodel die ik thans voorbereid. Wat dat laatste betreft heb ik overigens geen signalen ontvangen dat er grote onevenwichtigheden in het model zitten. Deze evaluatie zal vermoedelijk dus met name bestaan uit het fijn slijpen van het model en het aanpassen van de niet-objectieve elementen daarin.

### *Kennis*

Ik vind het belangrijk dat er voldoende kennis aanwezig is over de oorzaken van dakloosheid en hoe mensen zich daaraan kunnen onttrekken. In opdracht van mijn ministerie wordt daarom een langdurig en grootschalig onderzoek uitgevoerd waarin ruim 500 daklozen zeker 2,5 jaar worden gevolgd. In mei 2012 zijn de resultaten van de eerste meting van de Cohortstudie naar daklozen in de vier grote steden (Coda-G4) gepubliceerd. Opvallend is dat veel deelnemers aan het cohort voor de eerste keer dakloos zijn en ook minder lang. Dit doet vermoeden dat het profiel van daklozen in de afgelopen jaren, mede onder invloed van het plan van aanpak maatschappelijke opvang, is veranderd. Daarmee is hun perspectief op herstel en maatschappelijke participatie in beginsel

gunstiger. Wat echter ook opvalt is dat de deelnemers over het algemeen kwetsbaar zijn (onder meer qua gezondheid, middelengebruik). Die combinatie maakt de vraag naar de effectiviteit van een persoonsgerichte aanpak des te relevanter. De resultaten van de Coda-G4 studie in de komende jaren zullen beleidsmakers en hulpverleners vermoedelijk nuttige informatie opleveren over de effecten van hun inspanningen.

### **Tot slot**

Alle betrokkenen bij de maatschappelijke opvang staan de komende jaren voor een majeure opgave. Het borgen van de behaalde successen en effectief inzetten van preventief beleid vraagt creativiteit en doorzettingsvermogen. Ik ben onder de indruk van de toewijding van professionals die zich inzetten voor deze doelgroep en van de veerkracht die (voormalig) dakloze mensen en hun omgeving vertonen. Met elkaar is er veel mogelijk! Ik spreek dan ook de hoop uit dat we in gezamenlijkheid kwetsbare mensen een volwaardige plek kunnen geven in onze samenleving.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M.J. van Rijn