

Vergaderjaar 2015–2016

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 74

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2015

In het algemeen overleg maatschappelijke opvang van 17 december 2014 (Kamerstuk 29 325, nr. 72) heb ik uw Kamer een voortgangsrapportage maatschappelijke opvang toegezegd. Met deze brief informeer ik u over de voortgang op dit beleidsterrein en doe ik de gedane toezeggingen gestand.

Inleiding

De ontwikkelingen in de maatschappelijke opvang kunnen niet los gezien worden van de ontwikkelingen in het brede sociale domein. Zowel de opgave als de ruimte en middelen van de gemeente zijn met de decentralisaties vergroot. Een belangrijk doel van de decentralisaties is dat gemeenten levensbrede integrale ondersteuning kunnen bieden aan hen die dat nodig hebben. Dat geldt des te meer voor de doelgroep van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen; kwetsbare mensen die het op eigen kracht niet (dreigen) te redden.

Daarbij zijn er veel onderlinge afhankelijkheden. Met goede schuldhelpverlening kan worden voorkomen dat mensen uit huis worden gezet. Sociale wijkteams kunnen vroeger signaleren als het niet goed gaat met gezinnen. De decentralisatie van beschermd wonen zorgt ervoor dat centrumgemeenten steeds meer mogelijkheden hebben om op het gebied van huisvesting en begeleiding maatwerk te kunnen bieden.

Veel van de thema's waarop in deze voortgangsrapportage wordt ingegaan, hebben betrekking op het verbeteren van de aansluiting tussen verschillende vormen van ondersteuning binnen het sociaal domein en met die uit aanpalende terreinen. Deze komen aan de orde in het eerste deel van deze brief. De andere onderwerpen waarop wordt ingegaan, zoals toegang, kwaliteit en monitoring, zijn onderwerpen die actueel zijn voor alle vormen van wmo-ondersteuning. Deze komen aan de orde in het tweede deel van deze brief.

1. Doorontwikkeling in het sociale domein

Het is aan gemeenten om de (nieuwe) mogelijkheden tot het bieden van ondersteuning aan kwetsbare mensen te benutten en hiervoor beleid te ontwikkelen. Mijn rol daarbij is, daar waar nodig en altijd in samenspraak met gemeenten, deze vernieuwing aan te jagen en te stimuleren. De volgende acties zijn in gang gezet.

Omgekeerde uitvoeringstoets

Tijdens het AO van 17 december 2014 heb ik toegezegd te verkennen of er een zogenaamde doorbraakgroep zou kunnen worden gevormd die eventueel belemmerende wet- en regelgeving zou kunnen identificeren en aanpakken. Met input van de Stichting Zwerfjongeren Nederland en Federatie Opvang is gezamenlijk met het Ministerie van SZW een eerste verkenning gedaan waar wet- en regelgeving ervoor zorgt dat daklozen in de praktijk onnodig in de problemen komen. Deze eerste verkenning leverde het beeld op dat de knelpunten zich vooral manifesteren op decentraal niveau. Een verdergaande analyse zal in navolging van de Gemeentelijk ombudsman Amsterdam en de VNG, een «omgekeerde uitvoeringstoets» inhouden. Dit houdt in dat op basis van casussen, samen met gemeenten en andere partners, de kwaliteit van het beleid zal worden beoordeeld vanuit de uitvoering.

Verkend zal worden of het mogelijk is om bottom up onverwachte en ongewenste effecten van rijksregelgeving in kaart te brengen en te verhelpen zodat beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd worden. Het doel van dit project is het ontwikkelen van een praktische en effectieve uitvoeringstoets. In januari 2016 zal een eerste sessie van start gaan waarin de belangrijkste knelpunten geïnventariseerd zullen worden. In opvolgende sessies worden op basis van casuïstiek, de verschillen in lokaal beleid en mogelijke oplossingen besproken. Knelpunten die alleen nationaal opgelost kunnen worden, worden interdepartementaal opgepakt om een «doorbraak» te kunnen bewerkstelligen, danwel om vast te stellen dat een probleem vanwege legitieme redenen niet in de regelgeving kan worden opgelost.

Housing First

Ik zie het als mijn rol om te stimuleren dat door de wetenschap en de uitvoeringspraktijk innovatieve en effectieve concepten worden ontwikkeld voor de doelgroep van de maatschappelijke opvang. Op mijn verzoek heeft daarom Impuls – Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het Radboudumc in samenwerking met de Academische werkplaats Opvang & herstel en in overleg met Federatie Opvang, de VNG en Aedes een voorstel gedaan voor de praktische invulling van een stimuleringsprogramma Housing First.

Vernieuwend aan Housing First is dat mensen met multiproblematiek die (langdurig) dakloos zijn niet eerst worden opgevangen in een crisis- of woonvoorziening, maar zonder eisen vooraf zelfstandige woonruimte krijgen aangeboden. Daarnaast krijgen zij intensieve, integrale ondersteuning bij hun verdere herstel. De combinatie van directe toegang tot zelfstandige woonruimte en laagdrempelige, integrale hulp – langdurig aangeboden door een multidisciplinair team met eventueel ook ervaringsdeskundigen – lijkt het succes van Housing First te verklaren.

De resultaten in Nederland en in het buitenland zijn dermate veelbelovend dat ik graag de verdere ontwikkeling en verspreiding van het model ondersteun. Inmiddels heb ik een subsidie verstrekt voor een stimule-

ringsprogramma met een looptijd van twee jaar met twee hoofddoelen. Ten eerste de disseminatie, borging en aanscherping van Housing First. En ten tweede de evaluatie van de werkzaamheid en kosten en baten van Housing First door middel van een procesevaluatie bij Housing First praktijken.

De «kick-off» van het stimuleringsprogramma heeft op 5 november jl. plaatsgevonden tijdens een goed bezochte bijeenkomst met professionals en gemeenten. Eerder, op 7 juli werd een landelijke themadag Housing First gehouden, met ruim 150 deelnemers. Begin 2016 komt een informatieblad beschikbaar over Housing First met daarin een beschrijving van de werkzame elementen en (rand) voorwaarden voor succesvolle uitvoering. Het informatieblad omvat een checklist aan de hand waarvan betrokkenen kunnen nagaan of praktijken voldoen aan het Housing First model. Ook wordt een informatieblad over Housing First voor dak- en thuisloze jongeren uitgegeven. Op korte termijn start ook de werkgroep van woningcorporaties met het doel te onderzoeken wat de corporaties nodig hebben om woningen voor de doelgroep van Housing First beschikbaar te stellen en stabiele huisvesting van deze mensen te kunnen blijven ondersteunen.

Doorstroom uit de maatschappelijke opvang

Zelfstandige huisvesting is niet alleen in de context van Housing First een aandachtspunt, maar ook een belangrijke factor voor het weer zelfstandig participeren na een opvangtraject. In de motie Berckmoes¹ wordt de regering opgeroepen in gesprek te gaan met gemeenten en woningcorporaties over het verbeteren van de uitstroom uit de maatschappelijke opvang en de beschikbaarheid van voldoende betaalbare huurwoningen. Het is belangrijk dat een goede doorstroom mogelijk is vanuit opvang en beschermd wonen naar een zelfstandige woning. Aan deze motie wordt als volgt invulling gegeven.

Samenwerking op lokaal of regionaal niveau tussen gemeenten, woningcorporaties en zorgaanbieders is daarbij belangrijk. In de herziene Woningwet die in juli in werking is getreden is het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurderorganisaties van nog groter belang geworden dan in het verleden. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft prioriteiten benoemd en daarmee nadrukkelijk aangegeven waarop dat decentrale beleid zich prioritair zou moeten richten. Eén van deze prioriteiten is wonen en zorg, waar ook de uitstroom uit de opvang en beschermd wonen onder valt. Dat impliceert dat gemeenten in hun woonbeleid rekening zouden moeten houden met de vraagstukken op het terrein van wonen met zorg. Corporaties dienen in hun aanbod en in het maken van prestatieafspraken naar redelijkheid bij te dragen aan wat de gemeente in haar woonbeleid heeft vastgelegd.

Met de transitieagenda Langer zelfstandig wonen uit juli 2014² stimuleren de Minister voor Wonen en Rijksdienst en ikzelf de regionale samenwerking. Met praktische handvatten en aanpakken wil ik deze samenwerking ondersteunen. Naar aanleiding van de brief aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst van de Federatie Opvang, de RIBW alliantie en GGZ-Nederland van 24 september jl. en het bestuurlijk overleg in het kader van deze transitieagenda langer zelfstandig wonen van 17 november jl., bezie ik momenteel met deze partijen, de VNG en Aedes hoe nader onderzoek naar de doorstroom van mensen uit de maatschappelijke opvang en het beschermd wonen kan worden ingevuld. Op korte

¹ Kamerstuk 29 325, nr. 71.

² Kamerstuk 32 847, nr. 121.

termijn wordt daarnaast door Platform31 een verkenning gedaan naar de aanpak van het laten doorstromen van de GGZ-doelgroep in 10 gemeenten.

Signalen leger des Heils

Uw Kamer heeft mij gevraagd een reactie te geven op de zorgen van het Leger des Heils over verwarde personen op straat die mogelijk die een bedreiging voor zichzelf of anderen vormen. Naar aanleiding van een aantal incidenten in de maatschappelijke opvang heeft het Leger des Heils nader onderzoek gedaan naar de problematiek van de cliënten in twee locaties voor laagdrempelige nachtopvang.

Ik vind het positief dat het Leger des Heils het initiatief heeft genomen om op twee locaties te komen tot een goed kwantitatief en kwalitatief beeld. Uit deze inventarisaties komt naar voren dat veruit de meerderheid van de cliënten kampt met psychiatrische problematiek, (vermoedelijke) LVB-problematiek of een combinatie daarvan. 22% is naar aanleiding van geweldsdelicten het afgelopen jaar in aanraking geweest zijn met de politie en ongeveer een derde is het afgelopen jaar in aanraking geweest met de politie in verband met geweld. Voor een deel van de cliënten geldt dat hun zorgbehoeften niet worden geadresseerd. Ongeveer de helft van de cliënten is onverzekerd en heeft daarmee slechte toegang tot zorg.

Ook hier gaat het om aansluiting van ondersteuning en zorg uit verschillende domeinen. Ik vind het belangrijk dat deze personen niet alleen opvang krijgen maar ook de passende zorg en ondersteuning voor hun problematiek. Daarvoor is een goede triage en vervolgens toeleiding naar passende zorg nodig. De belangrijkste acties moeten in de lokale praktijk gestalte krijgen, onder regie van de gemeente. Ik vind het dan ook positief dat de gemeente Heerlen, waar een van de opvanglocaties uit het onderzoek is gelokaliseerd, aangeeft dat zij naar aanleiding van de onderzoeksresultaten een brede werkgroep heeft ingesteld om te bezien welke verbeteracties kunnen worden ondernomen. In deze werkgroepen nemen ook de zorgverzekeraar, huisartsen en GGZ-instelling deel.

Op landelijk niveau is op 3 september 2015 een aanjaagteam geïnstalleerd. Het aanjaagteam moet bevorderen dat alle gemeenten in de zomer van 2016 beschikken over een sluitende aanpak van zorg en ondersteuning voor verwarde personen die mogelijk een bedreiging voor zichzelf of anderen vormen. Op dit moment onderzoekt het aanjaagteam hoe gemeenten het brede vraagstuk van beoordeling en doorgeleiding hebben opgepakt. Dit onderzoek is eind 2015 gereed en geeft mede richting aan de vraag op welke onderwerpen met voorrang ingezet wordt.

Het Leger des Heils heeft als oplossingsrichting onder andere aangegeven dat het belangrijk is dat meer GGZ-expertise beschikbaar is op straat, in de laagdrempelige opvang zelf, of bij de toegang. Daarnaast wenst het Leger dat meer kennis van psychiatrie komt in de wijkteams. Het beschikbaar hebben van de juiste expertise om tijdig de problematiek en ondersteuningsbehoefte te signaleren is onderdeel van de verdere professionaliseringsslag in het toegangsproces van gemeenten. Daarbij dienen verantwoordelijkheden helder te zijn, gemeenten en opvanginstellingen zijn niet verantwoordelijk voor de behandeling van psychiatrische problematiek. Belangrijk is dus dat naar de hele keten wordt gekeken. Samenwerking met de verzekeraar, de wijkverpleging, de POH GGZ is nodig om van elkaar te leren en te bezien wat verbeterd kan worden voor de doelgroep met psychiatrische problematiek en LVB-problematiek.

De wijkteams spelen hierbij een belangrijke rol en worden lokaal vormgegeven en doorontwikkeld. Het VNG-ondersteuningsprogramma (2014 t/m medio 2015) heeft leerkringen, modellen en informatiekaarten ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het opzetten van de wijkteams. Ook is een wegwijzer opgesteld voor professionals die cliënten met psychische problemen toeleiden naar het juiste ondersteuningsaanbod binnen de Wmo. Deze Wegwijzer is beschikbaar als hulpmiddel om te bepalen of sprake is van psychische problematiek en zo ja welke vorm van ondersteuning dan de juiste is. Daarnaast geeft het zicht op noodzakelijke randvoorwaarden voor ambulante begeleiding. Tevens bundelen de kennisinstituten (Movisie, Nji, NCJ en Vilans) op verzoek van VNG en VWS hun kennis en krachten op het thema «werken in de wijk», om de ontwikkeling van wijkteams gericht te kunnen voeden met de juiste informatie en leerervaringen.

Kinderen in de maatschappelijke opvang

Zoals toegezegd stuur ik u ook het inventarisatierapport van het Trimbos-instituut³ over kinderen in de maatschappelijke opvang toe. Samen met de VNG en de Federatie Opvang ondertekende ik eerder de intentieverklaring Kind Centraal. Wij delen de ambitie dat er geen kinderen opgevangen zouden moeten worden op plekken waar dat niet passend is, dat kinderen ruimte moeten hebben om te kunnen ontspannen en dat zo snel mogelijk passende huisvesting beschikbaar zou moeten zijn. Omdat er geen helder beeld was van hoe wordt omgegaan met kinderen in de maatschappelijke opvang heb ik het Trimbos-instituut gevraagd om dit te inventariseren.

De belangrijkste conclusies die ik uit de inventarisatie haal zijn:

- In het rapport wordt gesignaleerd dat een integraal beleid op het gebied van jeugdhulp en opvang nog niet overal gangbare praktijk is. Voor een goede en vroegtijdige signalering en adressering van problematiek bij gezinnen en goed op elkaar afgestemde ondersteuning van ouders en kinderen is het belangrijk dat ook het jeugdhulp-perspectief wordt meegenomen bij de ondersteuning.
- Het komt voor dat kinderen langer dan nodig in de maatschappelijke opvangvoorzieningen verblijven door een gebrek aan doorstroommogelijkheden.
- Het lukt nog niet altijd om kinderen op te vangen op een passende plek.

Ik vind het belangrijk dat deze groep niet uit het oog verloren wordt bij het zoeken naar lokale oplossingen en afspraken over passende huisvesting voor ieder die dat nodig heeft. Ik heb in het bestuurslijk overleg met VNG en Federatie Opvang op 19 november j.l. dit besproken en zal de gemeenten hier scherp op blijven houden.

Tienermoeders

Ook het palet aan inzet voor tienermoeders loopt dwars door het sociaal domein en het domein van de publieke gezondheid. Zo is bijvoorbeeld seksuele weerbaarheid van jongeren onderdeel van de Aanvullende Seksuele Gezondheids- (ASG-)regeling, waarvoor GGD-en bijbehorende financiële middelen ontvangen, en landelijke ondersteuning wordt verleend door SoaAIDS NL, Rutgers en Fiom en wordt daarnaast een groot deel van de inzet door gemeenten en hulpinstellingen geleverd in het jeugddomein en een ander deel via de maatschappelijke ondersteuning.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Naast de verantwoordelijkheden op het gebied van voorlichting, (ambulante) hulpverlening en opvang bij lokale overheden, zijn specifieke verantwoordelijkheden belegd bij abortushulpverlening. Wanneer een onbedoeld en ongewenst zwangere vrouw (al dan niet tiener) voor hulp bij abortushulpverleners terecht komt, wordt door hen gewerkt volgens richtlijnen omtrent begeleiding bij de keuze om al dan niet de zwangerschap af te breken, en wordt voorlichting over anticonceptiegebruik gegeven om een nieuwe ongewenste zwangerschap te voorkomen. Gekeken wordt of de vrouw in vrijheid en goed geïnformeerd haar keuze heeft gemaakt en alternatieven worden besproken. Daarbij wordt gewerkt volgens specifieke door de beroepsgroep opgestelde richtlijnen. Op die wijze is voorzien in professionele begeleiding. Het is uiteraard aan de ongewenst zwangere vrouw zelf om te bepalen of ze gebruik maakt van de diensten van de abortushulpverlening, de huisarts of van diensten uit het maatschappelijke veld ingekocht door gemeenten, waarbij gespecialiseerde diensten, zoals bijvoorbeeld Fiom of Siriz de uitvoering kunnen doen.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de taken van gemeenten op het gebied van tienermoeders en ongewenste zwangerschappen financier ik een aantal landelijk werkende instituten voor het delen van kennis, best practices en deskundigheidsbevordering. Op basis van amendementen⁴ heb ik hieraan een impuls gegeven door de subsidie aan stichting Siriz te intensiveren naar in totaal € 1,5 mln. per jaar en voor FIOM een aanvullende subsidie te verlenen van € 0,5 mln. per jaar op de reeds bestaande subsidie van € 2,1 mln. Via het RIVM heb ik de overige middelen ter beschikking gesteld voor samenwerkende partijen voor € 0,5 mln. per jaar. Hiermee wordt de expertise op het bredere vlak van seksuele gezondheid verbonden aan het deelgebied van ongewenste zwangerschap.

Om na te gaan hoe deze middelen nog gericht ingezet kunnen worden heb ik JSO gevraagd de stand van zaken in Nederland in kaart te brengen van de preventie, voorlichting, begeleiding en opvang van onbedoeld zwangere tieners. Zoals aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling op 4 november jl. doe ik u bij deze brief ook het eindrapport «Voorlichting, hulp en opvang aan tienermoeders in beeld» toekomen⁵.

Het rapport van JSO beschrijft dat het aantal tienermoeders in Nederland daalt. In een periode van 10 jaar is het aantal tienermoeders drastisch afgenomen. In 2004 waren in Nederland nog ruim 4.700 tienermoeders. Dit aantal is gedaald naar 2.429 tienermoeders op 1 januari 2014 (CBS, 2014). Dit is een laag aantal binnen Europa. Alleen Denemarken en Zwitserland hebben lagere cijfers. Tevens nam ook het aantal abortussen onder tieners af van 4.387 in 2011 naar 3.181 in 2014.

Uit het rapport blijkt dat er veel dingen goed geregeld zijn in Nederland met betrekking tot tienermoeders. Er is een landelijk beschreven en overdraagbaar preventief aanbod. Er is landelijk genoeg aanbod in keuzebegeleiding bij onbedoelde zwangerschap en voor (aanstaande) tienermoeders is ambulante hulp beschikbaar, zowel op landelijk als op lokaal niveau. In de opvangvoorzieningen werkt men met beschreven methodes waarbij aandacht is voor belangrijke ondersteuningsthema's en op landelijk niveau is voldoende expertise beschikbaar om het veilig opgroeien van tienermoeders en hun kind te bevorderen. Uiteraard zijn er ook aandachtspunten. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op het beter

⁴ Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 17 van lid Van der Staaij en Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 71 van lid Voortman.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

verspreiden en delen van de kennis die er is, het leveren van integrale hulp op maat, het zichtbaarder maken van het aanbod dat er is, het meer evidence based werken en het kunnen inzetten van ervaringsdeskundigheid.

Uit het rapport blijkt dat geen conclusies getrokken kunnen worden over het bereik van de ambulante hulp en opvang, omdat hiervoor bij de bevroegde instellingen en koepelorganisaties onvoldoende gegevens bekend zijn. Wanneer onbedoeld zwangere tieners of tienermoeders hulp nodig hebben bij opgroei- en opvoedproblematiek of bij het zelfstandig kunnen participeren, kunnen zij terecht bij gemeenten op basis van de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning en jeugdhulp. Daarmee kunnen tienermoeders in alle gemeenten zich ergens melden met hun hulpbehoefte, waarna er gekeken wordt welk aanbod het beste aansluit bij de hulpvraag. Juist op lokaal niveau kan, samen met de jonge moeder, het best bezien worden wat het sociale netwerk kan bijdragen aan het welzijn van moeder en kind. Op lokaal niveau kunnen zaken zoals huisvesting, onderwijs en arbeid ook het meest integraal worden bekeken.

Naar aanleiding van het rapport heb ik de hierboven genoemde partijen gevraagd om een aantal punten op te pakken. Concreet gaat om het ontwikkelen van een kennisdossier, meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigen, het doorontwikkelen van methodieken, waar mogelijk het evidence based maken van richtlijnen en het delen van kennis via bijeenkomsten. De beweging van het bevorderen en beschikbaar stellen van de kennis in de lokale zorgstructuur, inclusief het opleiden en trainen van lokale professionals was al eerder ingezet en loopt nu door. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aandachtspunten uit het JSO rapport die aansluiten bij de rol en verantwoordelijkheid van het Rijk. Uiteraard blijft de voorlichting voor specifieke risicogroepen ook doorgaan, al dan niet in het bredere kader van seksuele gezondheid.

Ik zal dit rapport onder de aandacht brengen bij gemeenten. Daarnaast zal ik de VNG ook vragen de relevante punten uit het rapport te betrekken bij het kwaliteitskader maatschappelijke opvang.

Thema's binnen het systeem van de maatschappelijke opvang

Kwaliteitsaanpak

Zoals ik tijdens het AO van 17 december 2014 heb toegezegd heb ik de VNG gevraagd om samen met de Federatie Opvang, cliëntenvertegenwoordigers en andere relevante veldpartijen te komen tot een kwaliteitsaanpak voor de maatschappelijke opvang. Dit wordt door de VNG vormgegeven binnen het ondersteuningsprogramma opvang en beschermd wonen. In gezamenlijkheid met gemeenten, Federatie Opvang en andere stakeholders zijn de thema's geïnventariseerd die verder zullen worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om de volgende thema's: het centraal stellen van de cliënt, professionaliteit, passende en effectieve zorg, veiligheid, keten- en netwerk, organisatie en communicatie. Voor deze zeven thema's zullen eind december 2015 basisnormen beschreven zijn. De VNG en de Federatie Opvang zullen hier bekendheid aan geven bij gemeenten en opvanginstellingen. Daarop aansluitend zullen een aantal thema's verder uitgewerkt worden, bijvoorbeeld opvang waar kinderen bij betrokken zijn, opvang en ondersteuning van daklozen zonder OGGZ-problematiek eisen aan verblijfsruimten. De resultaten van het inventarisatierapport van het Trimbos-instituut over hoe wordt omgegaan met kinderen in de opvang zal daarbij worden meegenomen.

Monitoring

Gedurende het Plan van Aanpak maatschappelijke opvang Rijk-G4 heeft het Trimbos-instituut jaarlijks een monitor uitgebracht met de stand van zaken op het gebied van de aanpak dakloosheid in de vier grote steden. Later kwam hier ook de monitor stedelijke kompassen bij die rapporteerde over het beleid op het gebied van maatschappelijke opvang in de andere centrumgemeenten. Dit plan van aanpak liep af in 2014. Voor de komende periode zal de monitoring als volgt vorm krijgen. De Wmo 2015 gaat uit van horizontale verantwoording, waarbij het gemeentebestuur rapporteert over gewenste en behaalde resultaten en de criteria en indicatoren die hierbij gehanteerd worden. Daarnaast zijn in 2015 nadere afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG over de informatievoorziening in het sociaal domein. Deze wordt doorontwikkeld, waarbij deze stapsgewijs verder wordt geïntegreerd en aangescherpt en waar mogelijk vereenvoudigd. Inzet daarbij is dat wordt toegewerkt naar het laten samenvallen van de indicatorenset van de gemeenten en die van het Rijk. Wat betreft de Wmo zijn in 2015 afspraken gemaakt tussen VNG en VWS over het verzamelen van gegevens over de uitvoering van de Wmo 2015. Deze gegevens worden verzameld door gemeenten, waarna deze gebruikt worden om te voorzien in zowel de informatiebehoefte van gemeenten als van VWS. Opvang is één van de elementen in de gemeentelijke monitor sociaal domein. Deze monitor vormt wat betreft de Wmo 2015 input voor de overall rapportage sociaal domein, die in het voorjaar van 2016 aan de Kamer wordt gezonden door de Minister van BZK.

Landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.

Landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang vloeit voort uit de Wmo 2015. Gemeenten en instellingen moeten opvang bieden aan diegene die hiervoor in aanmerking komen en die zich tot hen wendt.

Ik was niet tevreden over de uitkomsten van een onderzoek uit 2013 van het Trimbos-instituut over de toegankelijkheid van maatschappelijke opvang. Ik heb daarom destijds de VNG, de wethouders van de centrumgemeenten en de Federatie Opvang gevraagd hun verantwoordelijkheid in deze te nemen en er gezamenlijk voor te zorgen dat de toegang tot de opvang zou verbeteren. Zij hebben daartoe verbeteracties ingezet, waaronder het afsluiten van een convenant door de centrumgemeenten, met afspraken over de toegang tot opvang en de overdracht naar andere gemeenten. Om vast te stellen of de uitvoeringspraktijk voldoet aan de Wmo 2015 heb ik dit jaar weer een mysteryguest onderzoek laten verrichten door Trimbos. Het onderzoeksrapport heb ik bijgevoegd⁶.

Het rapport laat een aantal positieve ontwikkelingen zien. Opvanginstellingen en gemeenten hanteren vaker dan in 2013 de regel dat aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio behandeld worden en tijdelijke opvang wordt aangeboden. Om te bepalen waar iemand het beste opgevangen kan worden kijken instellingen en gemeenten nu voornamelijk naar de regio waar de kans op een succesvolle afronding van een traject het grootst is, terwijl eerder bepalend was in welke gemeente iemand was ingeschreven. De mysteryguests die zich aanmeldden bij de opvang kregen vaker dan in 2013 (tijdelijke) opvang aangeboden.

Toch ben ik niet tevreden. Zo geeft nog steeds een kwart van de instellingen aan dat in schriftelijke bepalingen is vastgelegd dat aanmelders zonder binding met de regio geen eerste opvang behoren te krijgen. Nog

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

steeds 58% van de aanmeldingen door mysteryguests werd afgewezen, waarbij bij 36% daarvan het ontbreken van regiobinding de enige reden was voor de afwijzing. Bij slechts 4 van de 47 afwijzingen (9%) van mysteryguests, werd contact opgenomen met een andere instelling om een overdracht tot stand te brengen. Er werd vrijwel nooit een schriftelijk bewijs van afwijzing afgegeven.

Hoewel uit onderzoek van Trimbos blijkt dat de uitvoeringspraktijk is verbeterd, is het niet genoeg. Ik heb de VNG en de Federatie opvang in een bestuurlijk overleg om een reactie gevraagd. In een gezamenlijke reactie, die is opgesteld samen met de betrokken wethouders van de 43 centrumgemeenten hebben zij zeer recent mij het volgende laten weten.

«Het staat niet ter discussie dat landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang voortvloeit uit de Wmo 2015. Alle 43 centrumgemeenten hebben dan ook een convenant afgesloten om hier nadere invulling aan te geven. Blijkbaar is het convenant in de praktijk onvoldoende bekend of wordt het niet consistent toegepast. Op lokaal niveau moet sprake zijn van een duidelijke afstemming tussen gemeenten en opvanginstellingen. Dit bereikt men alleen door in gesprek te gaan. Er zijn voldoende aanknopingspunten om het gesprek aan te gaan en tot verbetering te komen. Daarbij wil men zich richten op versterking van de lokale praktijk. In ieder geval moet de warme overdracht tussen instellingen en gemeenten verbeterd worden en moet er in alle gevallen gewezen worden op het recht om een vertrouwenspersoon mee te nemen.»

Het is goed dat er een reactie ligt die in gezamenlijkheid is opgesteld door de Federatie Opvang, de VNG en de wethouders van de centrumgemeenten en men concrete punten van verbetering benoemt. Ik constateer echter dat uit de reactie weliswaar blijkt dat de uitgangspunten van de Wmo 2015 en de in het convenant vastgelegde nadere afspraken door een ieder worden onderschreven, maar dat nog niet blijkt hoe dit wordt omgezet in acties die leiden tot het op lokaal niveau voldoen aan deze uitgangspunten. Ik vind het belangrijk dat binnen gemeenten met alle betrokkenen daar waar nodig tot actie wordt overgegaan. Daarom zal ik de betrokken wethouders / colleges informeren over de uitkomsten van het onderzoek en daarin informeren naar de acties die lokaal zullen worden genomen. Ik zal dat stevig blijven volgen en u hierover blijven informeren.

CODA G4

In mijn brief van 6 juli 2015⁷ informeerde ik u over de eindrapportage van de langdurige cohortstudie onder daklozen in de vier grote steden. Ik heb toen aangegeven in deze voortgangsrapportage in te gaan op de eindresultaten.

Dit onderzoek is in mijn opdracht uitgevoerd door het IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving en Impuls, Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het Radboud-UMC. In deze studie zijn 513 deelnemers langdurig gevolgd. Deze personen waren allen toegelaten tot een persoonlijk trajectplan na aanmelding bij de maatschappelijke opvang in één van de G4 in 2011. Met 378 van deze personen is een laatste interview gehouden 2,5 jaar na instroom. De eindrapportage is gebaseerd op deze laatste meting en laat ook veranderingen zien welke verandering is opgetreden in de leefsituatie van de deelnemers.

⁷ Kamerstuk 29 325, nr. 73.

Het onderzoek levert veel praktische aanbevelingen voor gemeenten en opvanginstellingen op. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- Zorg op basis van de te onderscheiden 5 profielen van daklozen voor maatwerk. Uit de studie blijkt dat vooral jonge vrouwen het best geholpen zijn bij voornamelijk praktische hulp m.b.t. het vinden van stabiele huisvesting en ondersteuning bij de zorg voor kinderen. Voor bijvoorbeeld het profiel kwetsbaren met meervoudige ondersteuning is een integrale herstelondersteunende begeleiding nodig.
- Maak schuldhulpverlening toegankelijker en op maat voor daklozen. Uit de studie blijkt dat bij 80% van de daklozen de schuld na 2,5 jaar na instroom nog steeds onverminderd hoog is.
- Zorg bij uitstroom van in het bijzonder cliënten met een vermoedelijke licht verstandelijke beperking voor langdurige ondersteuning met budgetbeheer en hulp bij administratie.
- Neem het beleid zelfstandig wonen als vertrekpunt omdat dit aansluit bij de wens van dakloze mensen.
- Screen bij instroom op recente arrestaties en op psycho-somatische klachten, want deze zijn voorspellend voor stabiliteit in woonsituatie en kwaliteit van leven 2,5 jaar na instroom
- 53% van de deelnemers geeft aan langdurige ondersteuning te wensen, ook als ze stabiel gehuisvest zijn. Belangrijk daarin is ook hulp bij het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. Het gevoel verbonden te zijn met anderen is een belangrijke voorspeller voor ervaren kwaliteit van leven 2,5 jaar later.

Tevens hebben de onderzoekers de resultaten gedeeld met een breder publiek tijdens de landelijke studiedag beschermd wonen en opvang. De resultaten van het onderzoek zijn in oktober jl. besproken met de vier grote steden. Tijdens die besprekingen bleek dat er door gemeenten naar creatieve oplossingen wordt gezocht om meer zelfstandige woonruimtes te creëren voor deze mensen, zodat zij vanuit begeleid wonen kunnen doorstromen. Het realiseren van zinvolle dagbesteding blijft een aandachtspunt voor bijvoorbeeld beschut werk, maar werd door de aanwezigen wel als cruciaal gezien om te komen tot participatie in de maatschappij van in het bijzonder jongeren. Ik heb de VNG gevraagd de uitkomsten van het onderzoek te betrekken bij het ondersteuningsprogramma opvang en beschermd wonen, waaronder het verder uitwerken van het kwaliteitskader maatschappelijke opvang. De rapporten van de cohortstudie zijn online beschikbaar (www.codaG4.nl).

Verdeling middelen / Commissie-Dannenbergh

Tijdens het Algemeen Overleg decentralisatie Wmo-Wlz van 9 september jl. heb ik toegezegd om in overleg te treden met het Ministerie van BZK, de VNG, de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) en de Federatie Opvang, over het huidige verdeelmodel maatschappelijke opvang. Dit naar aanleiding van signalen dat het model niet meer passend zou zijn. Bij dit overleg zal ik het advies van de commissie Dannenbergh over de toekomst van beschermd wonen betrekken. Deze commissie heeft in opdracht van de VNG een rapport opgesteld met een gemeentelijke visie op beschermd wonen en daarbij ook aanbevelingen gedaan inzake de toekomstige gemeentelijke samenwerking en een objectieve verdeling van de middelen. De commissie signaleert dat analyses en keuzes in het toekomstbeeld van beschermd wonen vaak ook van toepassing zijn voor de maatschappelijke opvang en stelt dat er in de praktijk weinig onderscheid is tussen cliënten die gebruik maken van het huidige beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De commissie pleit er dan ook voor om haar aanbevelingen inzake de toekomstige verdeling beschermd wonen ook toe te passen op maatschappelijke opvang. Indien die lijn zou worden gevolgd, dan heeft dat gevolgen voor de toekomstige verdeling

van de middelen. Ik hecht eraan om tot een ordelijk proces te komen. Ik heb dan ook met de VNG afgesproken dat zij het kabinet op korte termijn met een brief het rapport van de commissie zal aanbieden en daarbij zo concreet mogelijk zal aangeven wat het standpunt van de VNG bij de verschillende onderdelen is. Op basis van die brief gaan de Minister van BZK en ondergetekende in overleg met de VNG, waarna het kabinet duidelijkheid zal geven over vervolgstappen (inclusief voorwaarden en tijdpad). Uiteraard zal ik daarover te zijner tijd afstemming zoeken met andere betrokken partijen (waarbij ik specifiek aandacht zal besteden aan de eventuele gevolgen voor de verdeling van de opvangmiddelen) en ook uw Kamer informeren.

Veilig werken in de zorg

De Minister van VWS heeft u in haar brief van 7 mei jl. geïnformeerd over extra middelen die beschikbaar kwamen voor dit jaar voor de ondersteuningsregeling Veilig Werken in de Zorg en de mogelijkheid voor de opvangsector om aan te sluiten bij deze regeling.⁸ Inmiddels heeft dit geleid tot 16 goedgekeurde aanvragen voor projecten bij opvanginstellingen gericht op verminderen van agressie. De Minister van VWS heeft besloten om het actieplan Veilig Werken in de Zorg met een jaar te verlengen. In 2016 zullen opvanginstellingen daarom ook gebruik kunnen maken van de ondersteuningsregeling

Tot slot

Met deze brief heb ik de laatste stand van zaken beschreven rond maatschappelijke opvang. Zoals in deze brief uitgebreid aan de orde is gekomen, is maatschappelijke opvang een onderdeel van en nauw verbonden met andere vormen van ondersteuning in het sociaal domein en de aanpalende domeinen. Ik zal mij komend jaar inzetten om deze verbinding zowel op lokaal als landelijk niveau te versterken. Dat doe ik onder andere door middel van de omgekeerde uitvoeringstoets en bijvoorbeeld het onder de aandacht blijven brengen bij gemeenten van het belang van verbinding tussen het jeugd domein en de maatschappelijke ondersteuning. Ik wil in 2016 verder verkennen hoe deze integraliteit in samenspraak met en aansluitend bij behoeften van gemeenten en opvanginstellingen nog meer bevorderd kan worden.

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

⁸ Kamerstuk 29 282, nr. 228.