

Vergaderjaar 2012–2013

**29 325**

## **Maatschappelijke Opvang**

**Nr. 64**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2013

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg maatschappelijke opvang en zwerfjongeren op 20 maart jl. (Kamerstuk 29 325, nr. 63) informeer ik u in deze brief over de voortgang van het beleid ten aanzien van maatschappelijke opvang en zwerfjongeren.

In deze brief schets ik kort de bevindingen uit de monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang Rijk-G4, de monitor stedelijk kompas en het aanvullende onderzoek wat het Trimbos instituut dit jaar op mijn verzoek heeft gedaan naar regiobinding in de maatschappelijke opvang en mijn reactie hierop. Alle drie de rapporten zend ik u als bijlage mee bij deze brief. Tevens is toegevoegd de tussenrapportage van het CODA G4 onderzoek<sup>1</sup>. Tot slot informeer ik u over een aantal specifieke onderwerpen met betrekking tot maatschappelijke opvang.

#### **1. Uitkomsten monitoren**

In de vier grote steden meldden zich in 2012 in totaal ruim 3.500 mensen bij de maatschappelijke opvang, bijna even veel als in 2011. Het aantal rechthebbende mensen met regiobinding dat op een gemiddelde nacht buiten sliep, daalde in de vier steden licht van naar schatting 80 in 2010/'11 naar 70 in 2011/'12. Het aantal nieuwe mensen met een trajectplan neemt af, omdat steden scherper toezien op wie zij een individueel trajectplan aanbieden en wie ze ondersteunen met lichtere vormen van hulp. Opvallend is dat men door wijzigingen in registratie-(systemen) het zicht op het aantal uitgestroomde cliënten met een «stabiele mix» van een geregeld inkomen, stabiele huisvesting en stabiel contact met de hulpverlening bereikt hebben, is verloren.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In de monitor stedelijk kompas zijn de resultaten van de overige 39 centrumgemeenten opgenomen. Daaruit blijkt dat het aantal gemeenten dat focust op preventie en het voorkómen van dakloosheid en op het bevorderen van de door- en uitstroom wederom is toegenomen. De aandacht van gemeenten voor zwerfjongeren stijgt. Hoewel de cijfers met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden, lijkt ook in de centrumgemeenten zich een dalende trend voor te doen wat betreft het aantal feitelijk daklozen. Het percentage gemeenten dat Housing First voorzieningen heeft gerealiseerd of in ontwikkeling heeft is gestegen.

Ik ben gematigd positief over de effecten van het beleid op de daling van het geschatte aantal daklozen en over de ontwikkeling dat kritisch gekeken wordt naar wie een individueel traject nodig heeft en wie met lichtere ondersteuning af kan. Ik maak me er wel zorgen over dat de uitstroom kleiner lijkt te zijn dan de instroom.

#### *Kwaliteit monitoring*

Ik vind het belangrijk de effecten van het beleid te kunnen monitoren. Met de informatie die de steden dit jaar konden aanleveren is het zicht op de resultaten verslechterd ten opzichte van voorgaande jaren. Hoewel opgemerkt moet worden dat vanuit de G4 de meest gedetailleerde informatie wordt aangeleverd om de effecten van het beleid te kunnen monitoren, is ook hier een verbeteringslag nodig. Ik ben met het Trimbos en de G4 in gesprek om de kwaliteit van de informatie over 2013 en 2014 te verbeteren. De steden hebben aangegeven zich hiervoor te willen inzetten en de gesignaleerde knelpunten op te pakken. Zo heeft Utrecht al een projectplan opgesteld om een inhaalslag te kunnen maken en de benodigde gegevens over 2013 en 2014 te kunnen leveren. Dit punt speelt breder dan alleen in de G4. Ik wil dan ook leren van deze ervaringen en de lessen meenemen bij het vormgeven van het monitoren van beleid in de nieuwe Wmo. Daarbij zal ik ook aandacht besteden aan zaken als kosteneffectiviteit en verblijfsduur.

#### *Zwerfjongeren*

Ik ben blij om te zien dat steeds meer gemeenten aandacht hebben voor de problematiek van zwerfjongeren. Een mogelijke verklaring hiervoor is het ondersteuningsprogramma «1 stap vooruit» waarmee ik centrumgemeenten heb gestimuleerd zich verder in te zetten voor zwerfjongeren en (creatieve) oplossingen te zoeken. In totaal namen 26 centrumgemeenten deel aan het ondersteuningsprogramma. De stappen die gezet worden zijn divers. Voorbeelden zijn het concreet vormgeven van buddieschap bij de opvang in Assen en in Oss werkt men aan het uitwerken van een nieuwe integrale werkwijze gebaseerd op één persoonlijke begeleider en één persoonlijk plan voor elke jongere. De gezette stappen en de resultaten van de deelnemende gemeenten worden onder andere gedeeld via [www.1stapvooruit.nl](http://www.1stapvooruit.nl). Het programma loopt tot eind 2013. Naar aanleiding van de gezette stappen en resultaten zal ik met gemeenten in gesprek gaan om te kijken of er behoefte is aan verdere ondersteuning voor het wegnemen van knelpunten.

Tijdens het algemeen overleg maatschappelijke opvang van 20 maart jl. vroeg uw Kamer aandacht voor de inkomenspositie van zwerfjongeren. Naar aanleiding daarvan attendeert de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeenten per brief op de mogelijkheden van aanvullende inkomensondersteuning (maatwerk), die de WWB biedt voor jongeren van 18, 19 of 20 jaar. Ik bereid gemeenten goed voor op de invoering van de eigen bijdragen door middel van een ondersteuningsprogramma. Daarin zal ik ook aandacht besteden aan het feit dat

gemeenten de mogelijkheid hebben om voor zwerfjongeren een uitzondering te maken op het heffen van eigen bijdragen, gezien de inkomenspositie van deze jongeren. Hetzelfde geldt voor de hardheidsclausule.

### *Gezinnen in de opvang*

De monitor stedelijke kompassen besteedt dit jaar extra aandacht aan gezinnen in de opvang. De meeste centrumgemeenten signaleren dat het aantal gezinnen met kinderen in de opvang de laatste jaren is toegenomen. Gemiddeld genomen gaat het per jaar om 25 gezinnen per centrumgemeente. Volgens de meeste centrumgemeenten is er bij de overgrote meerderheid van deze gezinnen sprake van multiproblematiek en schulden / huurachterstand. Ook het hebben van onvoldoende basisvaardigheden en een grote afstand tot de arbeidsmarkt speelt vaak een rol. Dit beeld wordt bevestigd door de inventarisatie die de Federatie Opvang op mijn verzoek heeft gedaan. Het lijkt er op dat de meeste van de 39 centrumgemeenten (nog) onvoldoende voorzieningen hebben gerealiseerd specifiek voor gezinnen met kinderen. Wel geeft 79% van de centrumgemeenten aan dat de ondersteuning die gezinnen krijgen, wel passend is. Ik vind dat laatste overigens het belangrijkste. Een passende ondersteuning voor gezinnen, door middel van bijvoorbeeld goed preventiebeleid en afspraken met corporaties over «omklapwoningen» of tweedekansbeleid, is zinvoller dan fors investeren in speciale opvangvoorzieningen voor gezinnen.

Gezien deze resultaten vind ik het des te belangrijker goed in te zetten op het waar mogelijk voorkomen dat iemand een beroep moet doen op de maatschappelijke opvang. Ook voor gezinnen waarvoor het zo ver dreigt te komen is (terugval)preventie een belangrijk middel. De preventiemogelijkheden liggen zowel op mijn beleidsterrein als op dat van de Minister voor WenR en de Staatssecretaris van SZW. Er wordt al sterk op ingezet. Hieronder noem ik enkele voorbeelden. Daarnaast vinden gesprekken plaats over eventuele mogelijkheden om de preventie verder te versterken.

Samen met de Minister van WenR ben ik partner in het meerjarige landelijke project Achter de Voordeur-aanpak / Multiprobleemgezinnen. Momenteel zijn ongeveer zestig gemeenten actief in het netwerk, waaronder de G4. Centraal binnen «Achter de voordeur» staat het uitgangspunt van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur, zoals verwoord in het Regeerakkoord. Woningcorporaties zijn daar vaak ook bij betrokken. Een van de opbrengsten van het project is dat door effectieve hulpverlening voorkomen kan worden dat een beroep moet worden gedaan op de maatschappelijke opvang. Zo blijkt uit Maatschappelijk Kosten Baten Analyses van de aanpak dat het aantal huisuitzettingen flink kan dalen. In Leeuwarden bijvoorbeeld wordt gesproken van een daling van 40%, waarvan 20% als gevolg van de inzet van het frontlijnteam daar. Ook draagt het project bij aan het eerder signaleren van en sneller optreden bij problemen waardoor escalatie wordt voorkomen.

Voorts ben ik via ZonMW medefinancier van een onderzoek naar voorspellers van huisuitzetting wegens huurachterstand. Dit onderzoek, uitgevoerd door UMC St. Radboud in samenwerking met onder andere de Academische werkplaats OGGZ-G4 (USER-G4), de Academische werkplaats Opvang & OGGZ, gemeenten en woningcorporaties, moet antwoord geven op de vraag wat voorspellers en risicofactoren bij huisuitzetting zijn. Op basis van deze kennis kunnen handreikingen worden gemaakt om huisuitzettingen eerder te signaleren en gericht in te grijpen. Momenteel worden in het kader van dat onderzoek data verzameld, waarna in 2014 de rapportage zal worden afgerond.

Ook het voorkomen van schulden en schuldhulpverlening is een belangrijk middel om te voorkomen dat men op straat komt te staan. Tijdens het genoemde algemeen overleg heb ik met uw Kamer gesproken over de aanpak van schuldhulpverlening en het verspreiden van goede voorbeelden onder gemeenten. Er gebeurt op dit gebied al heel veel.

Gemeenten zijn bij de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (2012) ondersteund door het programma «Op weg naar effectieve schuldhulp», een samenwerking tussen het Ministerie van SZW, Divosa, MOgroep, Nibud, NVVK, VNG en Wijzer in Geldzaken. Dit programma hielp gemeenten en hun partners bij het ontwikkelen, uitvoeren en bijstellen van beleid. Alle producten die binnen het ondersteuningsprogramma zijn ontwikkeld, zijn te vinden op de website [www.effectieveschuldhulp.nl](http://www.effectieveschuldhulp.nl). In dit verband zijn onder andere interessant:

- de handreiking «perspectieven op schuldhulpverlening» dat een overzicht biedt van voorbeelden, adviezen en tips die gemeenten kunnen inspireren tot een efficiëntere werkwijze,
- het onderzoek «schuldhulpverlening in de keten», dat een kwalitatieve beschrijving geeft van de mogelijke rol van ketenpartners (zoals sociale dienst, dienst maatschappelijke ondersteuning, onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijf, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders).

Tevens heeft Divosa landelijke- en regionale bijeenkomsten georganiseerd en regionale accountmanagers ingezet om samen met 30 centrumgemeenten kennis en ervaring te delen en ontwikkelen. Het tweejarige programma is afgerond.

Ook nu de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking is getreden, hebben de betrokken partijen besloten het ondersteuningsprogramma in een lichtere vorm voort te zetten. De Staatssecretaris van SZW zet zich, als verantwoordelijk bewindspersoon, in om deze partijen zo goed mogelijk in staat te stellen om hun werk zo goed mogelijk te doen. Zij zal u daar deze zomer over informeren.

Tijdens het genoemde algemeen overleg heb ik in reactie op een vraag van het lid Keijzer (CDA) toegezegd uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn voor gedwongen budgetbeheer. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening maakt gemeenten verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. Het laat de vaststelling en uitvoering van het lokale beleid over aan gemeenten en kenmerkt zich door het vrijwillige karakter. Dit omvat het veel in de schuldhulpverlening ingezette instrument van budgetbeheer. Met budgetbeheer komt er rust in de financiële situatie en kunnen nieuwe schulden en overige problemen zoals huisuitzetting worden voorkomen. Daarom kan ook in de situatie waarin nog geen schuldregeling mogelijk is de schuldhulpverlening er voor kiezen om de financiële situatie van de schuldenaar te beheersen. Budgetbeheer komt in beginsel op vrijwillige basis tot stand. Dit is anders als de gemeente budgetbeheer als voorwaarde verbindt aan de schuldhulpverlening of in het kader van de Wet werk en bijstand aan de bijstandsuitkering.

Er zijn mensen die als gevolg van een lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat zijn ten volle hun vermogensrechtelijke belangen zelf behoorlijk waar te nemen. Dit uit zich vaak in het feit dat zij problematische schulden hebben. In die gevallen kan aan de kantonrechter beschermingsbewind worden verzocht. De rechter zal op basis van de beschikbare informatie beoordelen of iemand al dan niet in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen en of beschermingsbewind geboden is.

Zoals ik eerder meldde in mijn brief van januari van dit jaar (Kamerstuk 29 325, nr. 61) wordt in opdracht van mijn Ministerie een langdurig en grootschalig onderzoek uitgevoerd waarin ruim 500 daklozen zeker 2,5 jaar worden gevolgd. De eerste resultaten deden vermoeden dat het profiel van de daklozen de afgelopen jaren waarschijnlijk is veranderd en ook dat de deelnemers over het algemeen kwetsbaar zijn. Uit de tweede tussenrapportage wordt duidelijk dat er uiteindelijk vijf profielen van daklozen te onderscheiden zijn die verschillen op een aantal kenmerken, waaronder middelengebruik, psychische en lichamelijke klachten en (vermoeden van) licht verstandelijke beperking. Opvallend is dat bij 29,5 procent van de deelnemers sprake is van een (vermoeden van) een licht verstandelijke beperking. Deze kennis zou in de toekomst kunnen helpen bij het schatten van de zorgbehoefte bij de voordeur van de maatschappelijke opvang. Uit de tweede meting van het cohort onderzoek wordt tevens duidelijk dat 6 maanden voor veel deelnemers te kort zijn om tot een stabiele woonsituatie en een verlaging van de schulden te komen. Er is een kleine verbetering zichtbaar in de subjectieve kwaliteit van leven.

Ik vind het positief dat er meer kennis beschikbaar is die in de toekomst zou kunnen helpen bij het schatten van de zorgbehoefte bij de voordeur van de maatschappelijke opvang. Het feit dat er relatief veel daklozen zijn met een vermoeden van een licht verstandelijke beperking wordt nu bevestigd, maar was al eerderesignaleerd. In dat licht heb ik eerder het project (On)Beperkte Opvang van MEE Nederland en Federatie Opvang medegefinancierd, waarbinnen zij hebben onderzocht hoe cliënten met een (vermoedelijke) licht verstandelijke beperking binnen de opvang tijdig kunnen worden herkend en goed kunnen worden ondersteund door middel van samenwerking en kennisdeling. De resultaten van dit project waren positief. Er is een handreiking opgesteld voor de samenwerking tussen organisaties voor maatschappelijke opvang en MEE bij de herkenning en ondersteuning van mensen met een licht verstandelijke beperking. Deze is beschikbaar op de websites van zowel Federatie Opvang en MEE.

## **2. Landelijke toegankelijkheid van de opvang**

Ik heb het Trimbos instituut verzocht een apart onderzoek te doen naar regiobinding en landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. De onderzoekers concluderen dat het principe van regiobinding kan rekenen op veel draagvlak, dat er goede voorbeelden zijn van gemeenten en opvanginstellingen die serieus werk maken van landelijke toegankelijkheid, maar dat er ook nog werk te verrichten is. Uit de resultaten blijkt dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in de huidige praktijk niet voor alle rechthebbende dakloze aanvragers gewaarborgd is. In de vertaling van beleid naar praktijk zijn op verschillende niveaus verbeterlagen te maken, bijvoorbeeld het vastleggen van beleid en bezwaarprocedures, het expliciet afspraken maken hierover tussen gemeenten en opvanginstellingen en het instrueren van medewerkers hierover.

Ik ben geschrokken van de resultaten van dit onderzoek. Gemeenten voldoen in de praktijk blijkbaar niet aan hun wettelijke plicht om de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk te laten zijn. Ik besef dat het gezien de druk op de maatschappelijke opvang en de weerbarstige praktijk lastig kan zijn iedere rechthebbende direct van een passende plek te voorzien. Desondanks dienen gemeenten er zorg voor te dragen dat rechthebbenden toegang krijgen tot de maatschappelijke opvang, ook als zij geen binding hebben met een bepaalde regio. In de Handreiking

Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang hebben gemeenten een werkwijze vastgelegd om regiobinding te hanteren, zonder geweld te doen aan de wettelijke eis van landelijke toegankelijkheid. De centrumgemeenten hebben in 2010 aangegeven positief te staan tegenover de uitgangspunten uit de handreiking, maar deze niet met elkaar te willen vaststellen als gedragscode.

Op basis van het onderzoek concludeer ik nu dat het werken met een handreiking te vrijblijvend is. Ik heb de VNG en de wethouders van de centrumgemeenten daarom nu duidelijk gemaakt dat ik er vanuit ga dat zij de bevindingen van het rapport ter harte nemen en ook gezamenlijk expliciet maken dat zij zich inzetten voor verbetering. Ten aanzien van dat laatste verwacht ik dat de wethouders van de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang hun eerder uitgesproken intenties bekrachtigen door de gemaakte afspraken in de handreiking op te nemen in een convenant.

In een reactie hebben de VNG en Federatie Opvang laten weten dat er commitment is om te komen tot een goed werkende praktijk, waar burgers die dat nodig hebben op een verantwoorde manier een plek in de maatschappelijke opvang krijgen. Ik zal hen waar nodig ondersteuning bieden bij de verduidelijking van de handreiking en de ontwikkeling van een instrument dat een goede inschatting helpt maken van waar een traject voor een cliënt de meeste kans van slagen heeft. Ook zal ik zo nodig een handreiking ten behoeve de opvanginstellingen mogelijk maken. Tevens zal ik opvanginstellingen en gemeenten aansporen met elkaar in gesprek te gaan om de afspraken rondom regiobinding te verhelderen.

Volgend jaar zal ik dit onderzoek laten herhalen om te zien of de beoogde verbetering van de landelijke toegankelijkheid dan inderdaad is opgetreden.

### **3. Overige onderwerpen**

#### *Alternatief aanbod niet-rechthebbenden*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning met betrekking tot eigen bijdragen in de maatschappelijke opvang op 28 maart jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 68, item 10, blz. 27–46) heb ik met uw Kamer ook gesproken over de werkzaamheden van stichting Barka, de Poolse welzijnsorganisatie die zich richt op het re-integreren en teruggeleiden van voornamelijk Poolse dakloze verslaafden. Barka bereikt daarmee een groep niet-rechthebbenden die geen toegang heeft tot de maatschappelijke opvang. Aanvullend op hun werkzaamheden in de G4, zal het bereik van stichting Barka voor komend jaar worden uitgebreid met twee mobiele teams. Hiermee kunnen zij in meer gemeenten hun werk doen en kunnen gemeenten niet-rechthebbenden die zij geen toegang tot de maatschappelijke opvang verlenen, een alternatief aanbod doen. Ik bezie de mogelijkheid een extra component aan dit project toe te voegen, om te kunnen leren van de successen en deze lessen te verspreiden onder gemeenten, zodat de aanpak ook toegepast kan worden op mensen met een andere nationaliteit.

#### *Experimenteren met een ontkokerde werkwijze:*

Gemeenten en andere betrokken partijen zijn aan de slag met de voorbereiding op de decentralisaties. Het Transitiebureau Wmo van het Ministerie van VWS en de VNG ondersteunt partijen bij deze voorbereiding en bij de aanpak waarin zij samen de ondersteuning voor burgers

beter en slimmer willen organiseren. Partijen als gemeenten, aanbieders, cliëntorganisaties en verzekeraars hebben elkaar daarin nodig. Want met een goede samenwerking kunnen er betere, op maat gesneden en integrale ondersteuningsarrangementen ontstaan. Vanuit het Transitiebureau Wmo wordt deze zogenaamde coalitieaanpak ondersteund door de keuze om niet slechts bij enkele gemeenten pilots of experimenten te draaien, maar te faciliteren dat alle gemeenten kunnen «inoefenen» om zich voor te bereiden op hun nieuwe verantwoordelijkheden. Door middel van een landelijk netwerk aan ogen en oren bij gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties voor de transitie worden voorbeelden gevolgd en verspreid en wordt nagegaan of belemmeringen daarin kunnen worden weggenomen. In het transitieplan dat ik maak zal hier tevens aandacht voor zijn.

#### *Verdeelmodel en specifieke opvang*

In de vorige voortgangsbrief, zoals hierboven genoemd, heb ik u reeds geïnformeerd over mijn voornemen de «grensstrook» te beëindigen. Ik streef ernaar dit per 2015 te doen. Concreet betekent dit dat het resterende bedrag op de grensstrook, zo'n € 12 miljoen, dan wordt toegevoegd aan het objectieve deel van het verdeelmodel en wordt verdeeld over alle 43 centrumgemeenten. Tot dat moment zet ik mij er voor in om de omvang van de grensstrook nog verder terug te brengen. Het beëindigen van de grensstrook wil ik in de tijd laten samenvallen met de eerder toegezegde evaluatie van het verdeelmodel. Mijn inzet is daarbij om te komen tot een volledig objectief verdeelmodel. Door uw Kamer is in dit kader aandacht gevraagd voor de opvang van stichting De Hoop in Dordrecht. Op de consequenties van de evaluatie van het verdeelmodel voor De Hoop kom ik na de zomer terug, wanneer ik ook duidelijkheid geef over «specifieke groepen» in het kader van de decentralisaties.

Tijdens het genoemde algemeen overleg zijn ook vragen gesteld over de tiernmoederopvang van Siriz in Gouda. De VNG heeft samen met de Federatie Opvang een onderzoeksbureau in kaart laten brengen welke soort opvang (binnen de vrouwenopvang) op het niveau van de centrumgemeenten kan worden georganiseerd en welke soorten opvang door gemeenten beter op een grotere schaal, bovenregionaal of nationaal, kunnen worden georganiseerd. Het streven is erop gericht dat de wethouders van de centrumgemeenten in september 2013 tot besluitvorming komen over de opvang van specifieke groepen en over hoe de opvang van specifieke groepen het best kan worden gefinancierd. Ik zal u daarover later dit najaar informeren.

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