

M. Tuynman, C. Muusse, M. Planije

 Trimbos
instituut

Netherlands Institute of Mental Health and Addiction

Opvang landelijk toegankelijk?

Onderzoek naar regiobinding en landelijke
toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang



M. Tuynman, C. Muusse, M. Planije

Opvang landelijk toegankelijk?

Onderzoek naar regiobinding en landelijke
toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang

Trimbos-instituut, Utrecht, 2013

 **Trimbos
instituut**
Netherlands Institute of
Mental Health and Addiction

Colofon

Opdrachtgever
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectleiding
M. Tuynman

Projectuitvoering
M. Tuynman
C. Muusse
M. Planije

Met dank aan de begeleidingscommissie
E. de Ruiter, A. van Briemen, V. Bal, H. Ritsema (Ministerie van VWS)
R. Beers (Federatie Opvang)
I. Kloppenburg (Vereniging Nederlandse Gemeenten)
R. Kips (Juridisch Lekenspreekuur Dak- en Thuislozen Nijmegen)
E. Paardekooper Overman (Werkplaats maatschappelijke opvang -LOC)

Productiebegeleiding
Kathy Oskam

Omslagontwerp
Canon Nederland N.V.

Productie
Canon Nederland N.V.

Beeld
www.istockphoto.com
Personen afgebeeld op de omslag van deze uitgave zijn modellen en hebben geen relatie tot het onderwerp van deze uitgave of ieder onderwerp binnen het onderzoeksdomein van het Trimbos-instituut.

ISBN: 978-90-5253-746-7

Deze uitgave is te bestellen via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer AF1239

Trimbos-instituut
Da Costakade 45
Postbus 725
3500 AS Utrecht
T: 030-297 11 00
F: 030-297 11 11

© 2013, Trimbos-instituut, Utrecht.
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van het Trimbos-instituut.

Inhoud

Voorwoord	5
1 Samenvatting en conclusies	7
1.1 Samenvatting	7
1.2 Conclusies en aanbevelingen	13
2 Inleiding	23
2.1 Aanleiding en doelstelling	23
2.2 Regiobinding in kort bestek	23
2.3 Onderzoek	25
2.4 Leeswijzer	31
3 Gemeentelijke beleidsregels	33
3.1 Gemeentelijke beleidsregels	33
3.2 Afspraken met opvanginstellingen	34
3.3 Bepalen van de toegang tot de maatschappelijke opvang	35
3.4 Samenvattend	37
4 Aanmelding en onderzoek	39
4.1 Aanmeldingen en toelatingscriteria	39
4.2 Onderzoek naar regiobinding van aanvragers	41
4.3 Samenvattend	48
5 Toegang tot de opvang	51
5.1 Regiobinding en toegang	51
5.2 Registraties	54
5.3 Tijdelijke opvang	58
5.4 Samenvattend	60
6 Overdracht van cliënten	61
6.1 Afspraken over overdracht	61
6.2 Overdracht	62
6.3 Samenvattend	67
7 Informatievoorziening en bejegening	69
7.1 Informatievoorziening	69
7.2 Beschikking en bezwaar	71
7.3 Bejegening	73
7.4 Samenvattend	74

8	Briefadressen en uitkeringen	75
8.1	Verstrekken van briefadressen	75
8.2	WWB-uitkeringen voor dakloze mensen	76
8.3	Samenvattend	77
Bijlage 1:	Beschrijving van deelonderzoek met mystery guests	79
Bijlage 2:	Overzicht van respons op enquêtes en aanmeldingen door mystery guests	85
Bijlage 3:	Aanvullende interviews met cliëntenbelangen-organisaties	89
Bijlage 4:	Model- beleidsregels uit de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang	91
Literatuur		97

Voorwoord

Regiobinding in relatie tot de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang klinkt misschien als een abstracte beleidsmatige kwestie, maar de uitwerking ervan in de praktijk kan grote gevolgen hebben voor een kwetsbare groep mensen. Wat dit onderzoek bijzonder maakt, is vooral dat mensen uit de doelgroep zelf in de praktijk hebben geobserveerd hoe het criterium regiobinding wordt uitgevoerd.

Mystery guest onderzoek is wel gebruikelijk in het marktonderzoek, maar komt in het beleidsonderzoek niet veel voor. Marktonderzoeksbureaus zetten gewoonlijk daartoe opgeleide professionele onderzoeksmedewerkers in, terwijl we in dit onderzoek samenwerkten met mensen met ervaring met dakloosheid zonder onderzoekersopleiding. Het was in wetenschappelijk en projectmatig opzicht een uitdaging om dit onderzoek in korte tijd tot een bevredigend einde te brengen, maar het is een waardevol onderzoeksinstrument gebleken. Het idee om mensen uit de doelgroep zelf in te zetten om onderzoek te doen naar de *praktijk* van het toepassen van het regiobindingscriterium kwam van medewerkers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dat getuigt van creativiteit en lef.

Onze dank gaat uit naar de begeleidingscommissie voor hun betrokkenheid en kritische commentaar. Ook bedanken we iedereen die meewerkte aan de totstandkoming van het onderzoek: -de geïnterviewde cliëntvertegenwoordigers; -Elly Burgering van Straatconsulaat Den Haag, die zeer behulpzaam was bij het werven van *mystery guests*; -de gemeentelijk beleidsmedewerkers die dit jaar - in drukke tijden van ombuigingen en stelselwijzigingen- tegelijkertijd meewerkten aan het regiobindingsonderzoek en de onderzoeken voor de Monitor Stedelijk Kompas danwel de Monitor Plan van Aanpak; - medewerkers van opvanginstellingen die meewerkten aan de enquête of *mystery guests* te woord stonden, dank voor uw medewerking en begrip; -Mirjam Goedjaar van De Tussenvoorziening die adviseerde bij de onderzoeksopzet en de training. Niet in de laatste plaats bedanken we de *mystery guests* voor hun inzet, zonder wie een belangrijk deel van dit onderzoek niet mogelijk was.

1 Samenvatting en conclusies

Uitgangspunt van de maatschappelijke opvang is dat mensen die in Nederland wonen en maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd in Nederland opgevangen moeten kunnen worden. Dit uitgangspunt wordt ook wel *landelijke toegankelijkheid* van de maatschappelijke opvang genoemd. Gemeenten stellen voorwaarden aan de toegang tot de maatschappelijke opvang, waaronder meestal de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Dat wordt het principe van *regiobinding* genoemd.

In 2011 hebben gemeenten met elkaar afspraken gemaakt over hoe zij omgaan met regiobinding met behoud van landelijke toegankelijkheid. Deze afspraken legden zij vast in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* (VNG, 2011. Zie Bijlage 4). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontving echter signalen dat de maatschappelijke opvang in de praktijk niet voor alle rechthebbenden landelijk toegankelijk is. Het ministerie gaf daarom het Trimbos-instituut opdracht om onderzoek te doen naar het beleid en de praktijk van regiobinding. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.

Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid vindt zijn wettelijke basis in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, art. 20:6): 'De door gemeenten ingevolge het eerste en tweede lid bekostigde voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont'.

1.1 Samenvatting

Methoden

Het onderzoek bestond uit twee vragenlijsten, deskresearch naar registraties, en *mystery guest* onderzoek, aangevuld met telefonische interviews. Van de 43 centrumgemeenten beantwoordden er 42 een vragenlijst over het beleid met betrekking tot regiobinding. Van de 49 grootste nachtopvangvoorzieningen en Centrale Toegangen in iedere centrumgemeente beantwoordden er 44 een vragenlijst. Van de achttien centrumgemeenten die aangaven registraties bij te houden over aanmeldingen en afwijzingen, hadden er elf bruikbare cijfers.

Het *mystery guest* onderzoek bestond eruit dat mensen met ervaring met dakloosheid zich in opdracht van het Trimbos-instituut aanmeldden bij de maatschappelijke opvang in andere steden en de reacties noteerden op een checklist. Zij meldden zich aan als dakloze Nederlandse burger met OGGz-problematiek en binding met een andere regio dan waar zij zich aanmeldden. Na het aanmeldgesprek onthulden zij zich als onderzoeksmedewerkers: zij hebben niet voor het onderzoek in de nachtopvang overnacht. Uiteindelijk zijn er 51 aanmeldingen verricht in 42 centrumgemeenten, waarvan 28 aan de deur, 14 telefonisch bij de maatschappelijke opvang en 9 telefonisch bij crisisopvangvoorzieningen.

Beperkingen van dit onderzoek

Het was niet wenselijk dat mystery guests voor het onderzoek overnachtten in de opvang. Bepaalde aspecten van de uitvoering van de Handreiking landelijke toegankelijkheid kosten echter tijd: een gedegen onderzoek naar de bindingsregio, het verstrekken van een beschikking al snel enkele dagen, en warme overdracht kan pas echt plaatsvinden als er plek is in de gemeente waar het traject gestart wordt –wat soms weken kan duren. Daarom hebben we op deze aspecten en met betrekking tot het aanvragen en verstrekken van briefadressen en bijstandsuitkeringen een minder goed beeld kunnen krijgen van de *praktijk* van bepaalde aspecten van landelijke toegankelijkheid en meer van het *beleid*. Deze beperking van de onderzoeksmethode moet in het achterhoofd gehouden worden, ook al bieden de ervaringen van mystery guests op deze aspecten wel degelijk aanknopingspunten voor beleid en praktijk.

Het onderzoek was specifiek gericht op de toepassing van het criterium regiobinding. Daardoor gaan we in dit rapport niet of slechts zijdelings in op de problemen van dakloze mensen zonder OGGz-problematiek of van niet-rechthebbenden, zoals mensen die illegaal in Nederland verblijven of mensen uit Midden en Oost Europa met onvoldoende arbeidsverleden in Nederland.

Hebben gemeenten beleidsregels vastgesteld ten aanzien van regiobinding, en hebben zij daarover afspraken gemaakt met opvanginstellingen?

- Veel centrumgemeenten, 26 (62%) hebben nog geen beleidsregels vastgesteld over regiobinding en de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang: in zestien centrumgemeenten (38%) zijn de beleidsregels wel vastgesteld.
- Over het algemeen volgen deze beleidsregels de model-beleidsregels in de Handreiking, maar er zijn ook gemeenten die delen hebben aangepast. Drie centrumgemeenten omschrijven alleen de eigen centrumgemeente (en dus niet de omliggende regiogemeenten) als regio waarmee de aanvrager binding moet hebben.
- Opvanginstellingen geven vaker dan gemeenten aan dat schriftelijk is afgesproken dat aanmelders van buiten de regio niet moeten worden toegelaten tot de opvang. Tegelijkertijd zijn zij minder vaak dan gemeenten van mening dat ze capaciteit dienen te leveren om bij nieuwe cliënten te onderzoeken in welke gemeente opvang plaats kan vinden.

Wie bepaalt in de praktijk de toegang tot de opvang?

- Er lijkt binnen de opvangsector veel draagvlak voor het principe van regiobinding, mede door de druk op de capaciteit in de opvang.
- In de praktijk zijn het vaak de opvangmedewerkers die de toegang tot de opvang bepalen. Telefoongesprekken en het mystery guest onderzoek leveren aanwijzingen op dat niet alle medewerkers van de opvanginstellingen voldoende bekend zijn met de gemaakte afspraken over regiobinding en toegankelijkheid van de opvang.

Welke toelatingscriteria worden gehanteerd?

Behalve dat aanmelders dak- of thuisloos moeten zijn, zijn andere veelgenoemde toelatingscriteria (door 80% of meer van de opvanginstellingen): -minstens achttien jaar; –zich houden aan de huisregels, en -regiobinding. Het behoren tot de OGGz-doelgroep wordt in de helft van de opvanginstellingen als toelatingscriterium gehanteerd.

Dit zijn toelatingscriteria die verdedigbaar zijn op grond van de Wet maatschappelijke opvang (Wmo). Regiobinding is een geldig criterium zolang de landelijke toegankelijkheid van de opvang gewaarborgd blijft. Het OGGz-criterium kan een uitwerking zijn van de omschrijving van de doelgroep voor maatschappelijke opvang in de Wmo (art 1, lid 1c): 'personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.'

Mogen dakloze mensen zich overal aanmelden?

Er zijn gemeenten die aangeven dat aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet behandeld worden. Niet alle dakloze mensen kunnen zich overal aanmelden voor maatschappelijke opvang.

Hoe bepalen gemeenten en opvanginstellingen waar cliënten het beste opgevangen kunnen worden?

- Het criterium 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' is voor centrumgemeenten en opvanginstellingen de belangrijkste graadmeter voor het beoordelen van de meeste geschikte plaats van opvang. Het criterium 'regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is' wordt nauwelijks als doorslaggevend argument gehanteerd.
- Vergeleken met de opvanginstellingen zeggen centrumgemeenten meer criteria standaard mee te wegen bij het bepalen waar een cliënt het beste terecht kan voor opvang. Mogelijk openbaart zich hier het verschil tussen beleid en praktijk. Andere mogelijke verklaringen zijn dat opvanginstellingen zich niet houden aan de gemaakte afspraken of dat het opvangpersoneel onvoldoende kennis heeft van de gemaakte afspraken.
- De helft van de opvanginstellingen geeft aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen.
- In de praktijk blijkt dat opvangmedewerkers aanmelders in ongeveer gelijke mate vragen naar hun identiteit, binding met de regio, en zorgbehoefte. Bij aanmelding aan de balie en bij aanmelding bij centrale toegangen wordt er uitgebreider onderzoek gedaan naar de zorgbehoefte van de aanmelder dan bij telefonische aanmeldingen en aanmeldingen bij de nachtopvang. De nachtopvang gaat uit van een laagdrempelig model waarin het hoofddoel is om met een minimum aan vragen tegemoet te komen aan basisbehoeften (bed, bad, brood), terwijl de centrale toegang hogere drempels opwerpt, de zorgvraag uitgebreid verduidelijkt, en is gericht op het bieden van integrale trajecten gericht op herstel.

In hoeverre speelt regiobinding een rol bij het al dan niet toelaten tot de maatschappelijke opvang?

- Registratiesystemen van gemeenten en opvanginstellingen over aanmeldingen en afwijzingen zijn niet dekkend en slecht onderling vergelijkbaar. Daarom is op basis van registraties niet goed cijfermatig te onderbouwen in hoeverre regiobinding een rol speelt bij het toelatingsbeleid in de maatschappelijke opvang. Op basis van geregistreerde cijfers van twaalf centrumgemeenten lijkt regiobinding een rol te hebben gespeeld bij gemiddeld drie op de tien afwijzingen voor toegang tot de opvang.
- Wanneer mensen zonder binding met de regio zich aanmelden bij de opvang, hebben zij een grote kans om vanwege het ontbreken van regiobinding afgewezen te worden of alleen tijdelijke opvang te krijgen: deze reden speelde een rol bij 77% van de aanmeldingen waar de mystery guest geen of slechts tijdelijke opvang kreeg. Een andere belangrijke reden was dat er geen plek was (30% van de afgewezen of tijdelijk opgevangen mystery guests).
- Ongeveer een op de tien opvanginstellingen en gemeenten zegt dat zij mensen zonder binding met de regio en voor wie overdracht niet mogelijk is, niet toelaten tot de maatschappelijke opvang in de regio. Ongeveer de helft van de opvanginstellingen en gemeenten zegt hen wel –al dan niet tijdelijk– toe te laten. In de rest van de gemeenten en opvanginstellingen weet men het niet of wordt er gepoogd andere hulp te bieden, zoals bemoeizorg, repatriëring, of een uitkering. De vraagstelling betrof rechthebbende dakloze mensen, die dus opvang zouden moeten krijgen. De *Handreiking* is niet expliciet in wat de te volgen gedragslijn is voor deze personen.

Bieden gemeenten tijdelijke opvang aan aanvragers totdat de cliënt overgedragen kan worden aan de gemeente van opvang?

- Ongeveer zeven op de tien centrumgemeenten en opvanginstellingen geeft aan dat ze rechthebbende aanvragers voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen (en die dus al of niet overgedragen hoeven te worden) in ieder geval tijdelijk opvangen.
- Dit komt niet overeen met de resultaten uit het mystery guest onderzoek: bij 30% van de aanmeldingen waar het ontbreken van regiobinding de enige reden is om de aanmelder niet toe te laten, werd ook daadwerkelijk tijdelijke opvang aangeboden. Van alle 51 aanmeldingen kreeg 8% toegang tot de maatschappelijke opvang en werd er een traject opgestart, en werd 20% tijdelijk (1 tot 3 nachten) opgevangen. De rest, 73%, werd niet toegelaten.
- Er zijn aanwijzingen dat mondige aanmelders eerder tijdelijke opvang kunnen krijgen dan minder mondige.

Hoe vaak vindt er 'warme overdracht' plaats van cliënten door de gemeente van aanmelding aan de gemeente van opvang?

- De huidige registraties geven onvoldoende beeld van hoe vaak dit in de praktijk gebeurt. Een indicatie is dat tussen de 40- 50% van de gemeenten en instellingen

aangeeft dat – als de situatie zich voordoet - er 'altijd' of 'vaak' afspraken worden gemaakt over de instelling die de cliënt opneemt, de overdracht van persoonlijke gegevens en de datum van overdracht. Ongeveer 10% zegt hier nooit afspraken over te maken. Ongeveer een kwart van de gemeenten weet niet hoe vaak er afspraken worden gemaakt over warme overdracht.

- Uit het onderzoek met mystery guests komt een ander beeld naar voren: slechts zeven keer (15%) van alle bezoeken werd er contact met een andere instelling opgenomen om een overdracht tot stand te brengen. Opvallend is dat er bij afwijzing veel vaker gegevens worden verstrekt van een andere instelling, zodat de mystery guest hier zelf heen kan reizen, wat geen 'warme overdracht' genoemd kan worden. Onder warme overdracht wordt in de *Handreiking* verstaan dat er contact wordt opgenomen met de ontvangende instelling en dat er afspraken worden gemaakt over de overdracht van cliëntgegevens, de datum van overdracht en wijze van vervoer.
- Ook worden mystery guests naar een andere (nabij gelegen) centrumgemeente verwezen, waar ook geen binding mee is, omdat ze daar meer kans zouden maken op een plek in de opvang.

Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor 'warme overdracht' van cliënten?

Bevorderende factoren voor een goed verloop van warme overdracht van cliënten zijn: goede afspraken die ook worden nageleefd, en goed onderling contact tussen medewerkers uit verschillende gemeenten en instellingen. Gemeenten waren uitgebreider en gevarieerder in het benoemen van belemmerende factoren om overdracht vorm te geven. Deze hebben te maken met:

- *Ontbreken van (contact)gegevens*. Niet alle gemeenten beschikken over een (up tot date) lijst van contactpersonen, bovendien is het niet altijd gemakkelijk de juiste persoon te bereiken. Uit het mystery guest onderzoek blijkt dat ook aan de deur medewerkers soms niet over de juiste informatie beschikken om iemand door te verwijzen.
- *Capaciteit*: Als een opvang vol zit is het moeilijker iemand geplaatst te krijgen in een andere gemeente. Een gebrek aan capaciteit werd bij mystery guests bij 30% van de afwijzingen als één van de redenen genoemd waarom geen opvang werd verleend.
- *Gebrek aan eenduidig beleid*: tussen gemeenten zijn verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd. De ene gemeente gaat er heel strikt mee om en kijkt alleen naar inschrijvingsduur in de GBA, de andere neemt meer de persoonlijke situatie van de cliënt in ogenschouw. Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. Soms dreigen cliënten hierdoor tussen het wal en schip te vallen. Zoals hiervoor gezegd, worden cliënten zonder binding met de regio en voor wie ook geen overdracht mogelijk is, in de helft van gemeenten opgevangen, en in de andere helft wordt er gezocht naar andere oplossingen of moet de aanmelder zelf een plek vinden om te overnachten.

- *Financiële en institutionele prikkels*: wanneer een gemeente een dakloze persoon toelaat, kan deze ook de verantwoordelijkheid krijgen om de kosten te dragen voor de WWB-uitkering. Dit maakt het voor die gemeente onaantrekkelijk om de overdracht te accepteren van daklozen die zich in een andere gemeente aanmelden en daar zijn toegelaten.
- *'Moeilijke' cliënten*: iets vergelijkbaars geldt voor moeilijk plaatsbare cliënten: opvanginstellingen proberen om 'onhandelbare' cliënten over te dragen naar andere instellingen, waar ze echter ook niet welkom zijn. In dit onderzoek is niet uitgezocht hoe vaak dit voorkomt.
- *Warme overdracht is niet gebruikelijk*: zoals hiervoor gezegd maken opvanginstellingen en gemeenten niet standaard afspraken over warme overdracht.

In hoeverre wijzen gemeenten en opvanginstellingen cliënten op hun rechten en plichten?

- Vrijwel alle centrumgemeenten zijn van mening dat het de taak is van de opvang om cliënten *mondeling* te informeren over hun rechten en plichten. Dit beeld wordt bevestigd door de opvanginstellingen: een ruime meerderheid (81%) vertrekt mondelinge informatie aan cliënten. Mystery guests kregen vaak mondelinge informatie, schriftelijke informatie leek weinig beschikbaar.
- Gemeenten zien voor zichzelf ook een taak weggelegd als het gaat om het verstrekken van informatie over rechten en plichten voor cliënten. De helft van de centrumgemeenten beschikt over schriftelijke informatie.
- Cliënten mogen zich volgens de Handreiking laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. In principe is het de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt om voor zo iemand te zorgen. Volgens gemeenten komt het nauwelijks voor dat cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.

Kunnen cliënten bezwaar maken tegen het besluit om (al dan) niet toegelaten te worden tot de opvang?

Uit jurisprudentie blijkt dat het besluit om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang moet worden opgevat als een beschikking. Aanvragers zouden op grond van de Algemene wet bestuursrecht een gemotiveerd schriftelijk bewijs van dat besluit moeten krijgen en gewezen moeten worden op de mogelijkheid om daar bezwaar tegen te maken.

- Er worden niet vaak schriftelijke bewijzen van toelating of afwijzingen verstrekt. Volgens tien gemeenten (24%) en negen opvanginstellingen (21%) krijgen cliënten altijd een schriftelijk bewijs bij afwijzing.
- De mystery guests kregen maar zelden een schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing: bij twee van de 28 aanmeldingen aan de deur werd zo'n bewijs verstrekt.
- Minder dan de helft van de centrumgemeenten beschikt over een bezwaarprocedure voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang.

Kunnen dakloze mensen een briefadres krijgen, en onder welke voorwaarden?

Mensen zonder woonadres kunnen een briefadres krijgen op grond van de wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Dit staat op zich los van de Wmo, maar is van belang voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan dakloze personen, zoals we hierna toelichten.

- Vrijwel alle centrumgemeenten stellen briefadressen beschikbaar aan mensen die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Voor daklozen zonder regiobinding wordt niet zonder meer een briefadres beschikbaar gesteld: een kwart van de gemeenten verstrekt voor deze doelgroep wel een briefadres, zes op de tien gemeenten niet.
- Regiobinding is voor de meeste centrumgemeenten een voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres.

Welke verwijzingsmogelijkheden gebruiken gemeenten voor mensen die zich niet kunnen inschrijven?

- Centrumgemeenten verwijzen afgewezen aanvragers voor briefadressen slechts zelden door naar de bezwaar- en toetsingscommissie WWB

Wat is de relatie tussen regiobinding voor de maatschappelijke opvang, het verstrekken van postadressen en het verstrekken van uitkeringen op grond van de WWB?

- Personen met een postadres in een gemeente kunnen een uitkering aanvragen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Personen zonder postadres kunnen dit slechts in zes op de tien centrumgemeenten.
- De meeste gemeenten (35) houden bij het verstrekken van een WWB-uitkering rekening met de herkomstregio van de aanvrager. Bij ruim de helft van hen geschiedt de toetsing op regiobinding ten behoeve van de WWB-uitkering onafhankelijk van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang, en bij een derde is toelating tot de opvang en het verstrekken van een uitkering aan elkaar gekoppeld.

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Concluderend kunnen we stellen 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 door te handelen in de geest van de *Handreiking Landelijke Toegankelijkheid*, maar dat er ook nog werk te verrichten is. Er is wat landelijke toegankelijkheid betreft een 'vierslag' waar te nemen in de vertaling van beleid naar praktijk: ten eerste maakten gemeenten in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afspraken over landelijke toegankelijkheid, die hun weerslag vonden in de model-beleidsregels in de *Handreiking*. Als alle centrumgemeenten en opvanginstellingen deze model-beleidsregels zouden naleven naar de letter én de geest van de handreiking, zou de landelijke toegankelijkheid –op een klein hiaat na, dat we in §1.2.1 bespreken–gewaarborgd zijn.

De tweede stap is de vertaling van de model-beleidsregels naar lokaal beleid. Niet alle gemeenten hebben de model-beleidsregels geheel overgenomen of delen aangepast. De derde stap is dat het lokale beleid wordt uitgewerkt in processen. Dat gebeurt niet altijd, zo hebben bijvoorbeeld niet alle gemeenten een bezwaarprocedure voor afgewezen aanvragers. Daarnaast worden processen ook afgesproken met opvanginstellingen: uit het onderzoek blijkt dat een deel van de opvanginstellingen die afspraken 'strenger' interpreteert dan gemeenten en daarom eerder geneigd zullen zijn om aanvragers van buiten de regio niet toe te laten. De laatste en vierde slag is de vertaling van de afspraken naar de wijze waarop uitvoerend medewerkers omgaan met de aanvragers. We kwamen tegen dat uitvoerend medewerkers weer anders handelden dan het beleid van hun instelling of gemeente.

Het netto resultaat van deze vierslag is dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in de huidige praktijk niet voor alle rechthebbende dakloze aanvragers gewaarborgd is. Voor het waargenomen verschil tussen de Handreiking en de praktijk zijn zeven groepen van deels onderling samenhangende oorzaken aan te wijzen:

1. de richtlijnen in de Handreiking kunnen op een enkel punt explicieter;
2. onderdelen van de Handreiking worden te beperkt opgevat;
3. onderdelen van de Handreiking worden niet geïmplementeerd;
4. er zijn verschillen tussen beleid op papier en de uitvoering ervan in de praktijk;
5. er is druk op de maatschappelijke opvang;
6. het begrip 'regiobinding' dekt verschillende redenen om een cliënt liever in een andere gemeente te willen laten opvangen;
7. er kunnen op uitvoerend -, beleids- en systeemverantwoordelijkheidsniveau meer terugkoppelingsmechanismen ingebouwd worden om knelpunten te signaleren en aan te pakken.

We zullen deze verklaringen nu puntsgewijs toelichten en, waar mogelijk, voorzien van een aanbeveling.

1.2.1 Explicietere richtlijnen

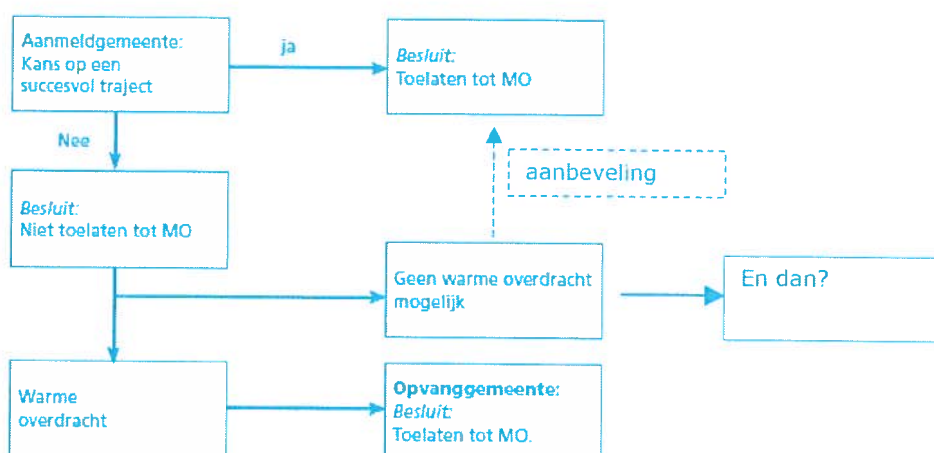
In de Handreiking (VNG, 2011: 6, zie bijlage 4) staat een stroomschema opgesteld, waarin 'is aangegeven welk besluit de gemeente neemt waar een cliënt zich aanmeldt en welke gemeente het besluit tot toelating neemt. In de praktijk besluit de gemeente waar een cliënt zich aanmeldt ook over toelating in die gemeente.' Volgens dit stroomschema maakt de aanmeldgemeente een inschatting of de aanmelder in die gemeente een kans maakt op een succesvol traject. Wanneer die inschatting negatief is, probeert ze de cliënt middels warme overdracht door te geleiden naar de opvanggemeente. Deze moet dan besluiten de cliënt toe te laten tot de maatschappelijke opvang.

De Handreiking voorziet er echter niet in wat er moet gebeuren met cliënten die geen binding hebben met de regio van aanmelding, maar voor wie ook geen warme overdracht mogelijk is. In het schema hebben we dit hiaat zichtbaar gemaakt met het blokje "En dan?" (fig. 1.1). Dit is geen hypothetisch probleem. Er zijn rechthebbende dakloze mensen die

met geen enkele gemeente echt duidelijke binding hebben, bijvoorbeeld doordat ze vaak verhuizen, bij verschillende kennissen logeren, nergens ingeschreven staan in een GBA, of uit het buitenland komen. Uit het onderzoek blijkt dat deze mensen in ongeveer de helft van de gemeenten wordt toegelaten, meestal tijdelijk, dat wil zeggen zonder dat er een trajectplan wordt gemaakt.

Impliciet kan worden aangenomen dat de aanmeldgemeente dan alsnog besluit om de cliënt toe te laten tot de maatschappelijke opvang. We bevelen aan om dit ook expliciet in het stroomschema op te nemen, in figuur 1.1 gevisualiseerd door de gestippelde pijl en het blokje "aanbeveling".

Figuur 1.1 Stroomschema Handreiking landelijke toegankelijkheid



Bron: VNG, 2011: 6, bewerking Trimbos-instituut

1.2.2 Te beperkte interpretatie van de Handreiking

Uit het onderzoek en casuïstiek blijkt duidelijk dat veel gemeenten bij het besluit om een aanvrager al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang niet zozeer kijken naar de gemeente waar de aanvrager de grootste kans heeft op een succesvol traject, maar uitsluitend naar inschrijvingsduur in de GBA. Mensen die minder dan twee van de afgelopen drie jaar in de aanmeldgemeente ingeschreven hebben gestaan, wordt dan de toegang geweigerd en mensen die nergens twee jaar ingeschreven hebben gestaan, kunnen nergens terecht. De Handreiking is veel genuanceerder en het GBA-criterium wordt daarin genoemd als maar één van de criteria die kunnen helpen bij het bepalen van de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is, naast bijvoorbeeld de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk, of redenen om de cliënt uit zijn oude netwerk weg te halen.

Eén van de oorzaken voor de absolute dominantie van het criterium 'inschrijvingsduur in de GBA', is dat dit een objectief criterium is dat met een beperkte administratieve toets is vast te stellen. Over de gemeente waar de kans op een succesvol traject het

grootst is, valt te twisten: daarover kunnen gemeenten het onderling niet over eens zijn, laat staan de aanmelder en de beoordelaar. Ook zijn er gemeenten die grote aantallen aanmeldingen moeten verwerken en simpelweg de capaciteit niet hebben om voor iedere aanmelder een uitgebreid onderzoek te doen naar de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is.

Er is behoefte aan een beoordelingsinstrument dat meer dan nu het geval is de focus verlegt naar het bepalen waar de kans op een succesvol traject het grootst is. Een dergelijk instrument zou in overleg met gemeenten en opvanginstellingen ontwikkeld moeten worden. Dit zal niet alle meningsverschillen tussen gemeenten onderling en tussen beoordelaars en aanmelders oplossen, maar wel de discussies meer richten op de kwestie waar het om zou moeten gaan.

1.2.3 Onvoldoende implementatie van de Handreiking

Versillende punten uit de Handreiking worden slechts door een minderheid van opvanginstellingen en gemeenten geïmplementeerd:

- er zijn gemeenten die geen beleidsregels hebben vastgesteld of die afwijken van de model-beleidsregels;
- in veel gemeenten is er geen sprake van een onderzoek naar de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is;
- cliënten worden vaak helemaal niet of niet 'warm' overgedragen;
- er worden weinig beschikkingen verstrekt.

Beleidsregels

Het verdient aanbeveling dat iedere centrumgemeente beleidsregels vaststelt rondom regiobinding en de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Het vaststellen van deze regels borgt inspraak en horizontale verantwoording van het beleid door betrokken organisaties en volksvertegenwoordiging. Vastgestelde regels maken het voor uitvoerende organisaties en aanmelders duidelijker wat men kan verwachten en wat de rechten en beperkingen zijn.

De model-beleidsregels in de *Handreiking* zijn richtlijnen: in principe staat het de gemeente vrij om ervan af te wijken. Daardoor komt het voor dat een gemeente regiobinding interpreteert als dat de aanvrager minstens vijf jaar ingeschreven moet staan in de gemeente, of uitsluitend de eigen centrumgemeente als regio definieert. We bevelen aan dat gemeenten die willen afwijken van de model-beleidsregels de VNG om advies vragen. De VNG kan dan aangeven in hoeverre de lokale beleidsregels al dan niet in strijd zijn met de landelijke toegankelijkheid en het advies melden aan het ministerie. Dit zou passen in het kader van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

Onderzoek naar bindingsregio

De helft van de opvanginstellingen geeft aan dat het mogelijk is om de regiobinding van de cliënt goed vast te stellen, en twee op de tien instellingen vindt dat niet. Daarvoor zijn verschillende oorzaken. Ten eerste hebben opvanginstellingen en centrale toegangen

zoals gezegd niet altijd voldoende capaciteit om voor iedere aanmelder een uitgebreid onderzoek te kunnen doen.

Ten tweede is er geen eenduidig en eenvoudig criterium om vast te stellen in welke gemeente de kans op een succesvol traject het grootst is. Op zich was dat ook niet de gedachte achter de *Handreiking*: het idee is dat het bepalen van de opvanggemeente maatwerk zou zijn, op de persoon toegesneden. In de praktijk maakt dit het echter lastig om tot een eenduidig oordeel te komen over de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is.

Een derde oorzaak ligt in het feit dat nachtopvangvoorzieningen zijn bedoeld als laagdrempelige voorzieningen voor basale opvang, waar men tot voor kort nauwelijks vragen stelde of registreerde. Het ligt niet voor de hand om van deze voorzieningen te vragen bij aanmelding een uitgebreid onderzoek te doen naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject.

Een aanbeveling zou zijn dat nachtopvangvoorzieningen rechthebbende cliënten in principe tijdelijk opvangen, en de toets op regiobinding naderhand laten doen door een *backoffice*, bijvoorbeeld de Centrale Toegang of een doorstroomvoorziening. In sommige steden gebeurt dit al zo. Waar de druk op de opvang groot is, zou bij het tijdelijk verlenen van opvang in principe de ernst van de situatie leidend moeten zijn boven regiobinding. Ook zou een beoordelingsinstrument en zorgvuldiger procesbewaking, zoals in §1.2.4 hierna uitgelegd, nachtopvangmedewerkers kunnen helpen bij een zorgvuldige uitvoering van het regiobindingsbeleid.

Een vierde oorzaak ligt in het feit dat gemeenten het belangrijk vinden dat regiobinding *aantoonbaar is*. Wanneer inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie of contact met zorginstellingen geen uitsluitel kunnen geven, ligt de bewijslast vaak bij de dakloze persoon zelf, die bijvoorbeeld met bankafschriften of bekeuringen moet laten zien waar hij de afgelopen jaren verbleven heeft. Dakloze mensen kunnen hiervoor niet altijd de benodigde documenten overleggen.

Tot slot zijn er ook groepen mensen zonder duidelijke binding met een regio, bijvoorbeeld doordat ze wel rechthebbend zijn, maar uit het buitenland komen, zich een tijd lang niet hebben ingeschreven in een GBA, of een zwervend bestaan hebben geleid.

Warme overdracht en beschikkingen

Er zijn verschillende oorzaken voor de laatste drie punten (-geen onderzoek naar de gemeente waar de kans op succesvol traject het grootst is, -geen warme overdracht, -geen beschikkingen) die in de volgende secties aan de orde zullen komen. Ook de oplossingsrichtingen zijn niet eenvoudig en zullen samen met de gemeenten, opvanginstellingen en cliëntvertegenwoordigers geformuleerd moeten worden. De opsomming van belemmerende en bevorderende factoren bij warme overdracht geeft alvast een aantal handvatten om warme overdracht te bevorderen.

Wel zien we dat centrale toegangen meer in de geest van de *Handreiking* handelen dan nachtopvangvoorzieningen: zij doen uitgebreider onderzoek en waren de enigen die beschikkingen verstrekten aan de *mystery guests*. Mogelijk is het hiervoor genoemde

model met een laagdrempelige nachtopvang voor de eerste opvang met daarachter een centrale toegang een oplossingsrichting. Deze centrale toegang zou dan het onderzoek kunnen verrichten naar waar de kans op een succesvol traject het grootst is en een advies kunnen uitbrengen over de beschikking. Gemeenten die het ontbreekt aan budget en de capaciteit voor zo'n centrale toegang, zouden misschien capaciteit kunnen inhuren bij een goed functionerende centrale toegang van een andere regio.

Een ander goed voorbeeld is een G4-gemeente die voor cliënten zonder binding met die stad actief contact opneemt met de opvanginstelling in de gemeente van binding om concrete afspraken te maken over wanneer iemand daar terecht kan. Lukt het in de gemeente van binding niet direct om iemand een plek aan te bieden, dan kan de cliënt ter overbrugging gebruik maken van de nachtopvang in die stad.

Deze stad heeft een bindingscommissie in het leven geroepen, die kijkt naar de kansrijkheid van het traject in de stad en wordt voorgezeten door de GGD. Verder hebben in de bindingscommissie zitting een arts, een sociaal verpleegkundige, de beleidsadviseur vreemdelingenzaken en een administratief medewerker, die voorafgaand aan het overleg van de bindingscommissie zoveel mogelijk relevante informatie opvraagt om tot een goede afweging te kunnen komen. In de bindingscommissie worden die casussen besproken waar door de administratief medewerker geconstateerd wordt dat er geen sprake is van regiobinding én de casussen waar voor niet-rechthebbenden op grond van medische schrijnendheid een verzoek ingediend is voor tijdelijke toelating tot de nachtopvang.

1.2.4 Verschillen tussen beleid en praktijk

Opvanginstellingen blijken vaak een andere perceptie te hebben van de gemaakte afspraken dan gemeenten. Ook kwamen we regelmatig tegen dat de baliemedewerker van de opvangvoorziening anders handelde dan het beleid van die opvanginstelling of de gemeente. Zo konden mystery guests zich in sommige voorzieningen niet aanmelden, werd er geen onderzoek gedaan, werd hen geen eerste opvang aangeboden in afwachting van een bindingsbesluit, of kregen ze geen schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing, hoewel het beleid van de desbetreffende gemeente of opvanginstelling daar wel in voorzag.

Cliëntvertegenwoordigers menen dat deze medewerkers niet altijd weten wat het beleid van de opvanginstelling en de gemeente inhoudt, of dat ze wel de grote lijnen weten, maar te weinig handvaten hebben om ze goed in de praktijk te kunnen brengen. Ook mystery guests kregen deze indruk. Opvangmedewerkers die aan de deur of aan de telefoon tegen een dakloos persoon van buiten de regio zeggen dat hij terug moet naar zijn eigen regio, ervaren dat bijvoorbeeld niet alsof zij een besluit nemen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zij vinden het vervelend voor de desbetreffende aanmelder, maar hij was gewoon aan het verkeerde adres.

Scholing en regelmatig herinstrueren van medewerkers op de werkvloer is daarom van belang. Opvanginstellingen en gemeenten zouden een eenvoudig instrument als een checklist of een stroomschema kunnen ontwikkelen voor medewerkers op de werkvloer die hen kan ondersteunen bij het uitvoeren van het beleid.

1.2.5 Druk op de opvang

In veel regio's geeft men aan dat er een tekort aan plaatsen is in de maatschappelijke opvang, dat de instroom toeneemt en de uitstroom hapert (Tuynman, Planije, Hulsbosch en Place, 2013). Een tekort aan capaciteit in de opvang dwingt tot het maken van keuzes. Maatschappelijke opvang en trajecten gericht op herstel kosten gemeenten geld en het is dan ook niet vreemd dat gemeenteraden en -besturen ervoor kiezen om de opvang in eerste instantie te bestemmen voor de 'eigen' burgers. Ook op het uitvoerend niveau zien opvangmedewerkers soms bij wijze van spreken de rijen voor de nachtopvang staan dringen om binnen te mogen overnachten. In zulke gevallen is het ook niet verwonderlijk dat opvangmedewerkers op uitvoerend niveau zich soms gedwongen voelen om mensen van buiten de regio te weigeren en hen zonder onderzoek of overdracht weg te sturen.

Er is echter slecht zicht op de vraag naar maatschappelijke opvang. Die vraag wordt bovendien lokaal vertekend doordat opvanginstellingen aanvragers van buiten de regio doorsturen naar andere gemeenten waar zij ook geen binding mee hebben, maar waar men niet zo moeilijk doet over regiobinding. Het argument dat er capaciteitstekort is, zou in die gemeenten niet alleen een reden moeten zijn om aanmelders te weigeren, maar ook om in te zetten op preventie, door- en uitstroom, goede afspraken te maken met andere regio's over overdracht, en desnoods de opvang uit te breiden.

1.2.6 Regiobinding als afwijzingscriterium

In bepaalde gevallen lijkt het regiobindingscriterium gebruikt te worden als argument om aanmelders niet toe te laten tot de opvang, waar andere criteria een rol spelen.

Regiobinding en recht op Wmo-ondersteuning

Er is soms onduidelijkheid over het begrip 'rechthebbend'. In sommige publicaties wordt er wel op gewezen dakloze mensen uit Midden- en Oost-Europa sinds invoering van het regiobindingscriterium op straat moeten slapen¹. Het zal hier in de praktijk vaak gaan om dakloze personen die niet op grond van de Wmo recht hebben op maatschappelijke ondersteuning. Zij zouden dus niet afgewezen moeten worden op grond van het ontbreken van regiobinding, maar op grond van hun verblijfsstatus.

Sommige (grote) gemeenten bedoelen met rechthebbend in feite 'rechthebbend én binding hebbend met deze regio,' waarmee de boodschap wordt gecommuniceerd dat mensen zonder regiobinding niet rechthebbend zijn. Regiobinding en rechthebbendheid zijn echter twee verschillende zaken. Mensen kunnen recht hebben op maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo (artikel 8) en het Besluit maatschappelijke ondersteuning (artikel 1a). Belangrijke aspecten in deze artikelen zijn een legale verblijfsstatus, niet uitgesloten zijn van maatschappelijke ondersteuning en noodzaak tot opvang doordat men zich niet op eigen kracht kan handhaven in de samenleving. Dakloze mensen zonder binding met de regio kunnen dus wel degelijk rechthebbend zijn.

¹ Zie bv. <http://www.nrcnext.nl/blog/2011/12/27/eigen-daklozen-eerst/>, of de krantenknipsels in Van der Lans et al, 2012:31.

Regiobinding en WWB-uitkeringen

Regiobinding wordt soms een argument om een cliënt niet toe te laten tot de opvang vanwege de kosten die gepaard gaan aan het toelaten van een cliënt tot de opvang. Op macroniveau is aannemelijk gemaakt dat investeringen in de maatschappelijke opvang meer maatschappelijke baten opleveren dan de opvang kost (Cebeon, 2011), maar op het niveau van de gemeentebegroting kan toelating toch vooral kosten met zich meebrengen. Een deel van deze kosten heeft te maken met het verstrekken van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (WWB). Onenigheid over de gemeente die de WWB-uitkering moet betalen wordt door gemeenten meermaals genoemd als belemmerende factor voor overdracht van cliënten.

Theoretisch lijkt het bevorderend voor de samenhang en integraliteit van de hulpverlening wanneer toetsing op regiobinding voor de WWB en toelating tot de maatschappelijke opvang aan elkaar gekoppeld zijn. Op dit moment wordt het criterium regiobinding echter anders uitgevoerd dan bedoeld, en is het mogelijk in de praktijk voor de cliënt beter wanneer deze onafhankelijk van elkaar geschieden.

Regiobinding en moeilijk plaatsbare cliënten

Tot slot wordt door gemeenten, opvanginstellingen en cliëntvertegenwoordigers genoemd dat 'onplaatsbare' cliënten die zich niet aan huisregels houden en veel overlast veroorzaken, nergens welkom zijn. Het ontbreken van regiobinding wordt bij deze groep dan aangevoerd als reden om hen te weigeren. Vaak hebben deze mensen gespecialiseerde hulpverlening nodig, bijvoorbeeld hulpverlening gericht op mensen met multiproblematiek en lichte verstandelijke beperkingen in prikkelarme omgevingen.

Dit probleem is al langer bekend (bv Rijk en vier grote steden, 2011: 24) en oplossingsrichtingen zijn niet eenvoudig. Opvanginstellingen moeten deze mensen snel kunnen doorverwijzen, in plaats van hen de deur te wijzen. Het kan reden zijn om te bekijken of indicatiestelling en doorverwijzing in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Zorgverzekeringswet voor deze categorieën adequaat functioneert en of er voldoende zorgcapaciteit is voor cliënten vanuit Justitie.

1.2.7 Meer terugkoppelingsmechanismen

Zoals de uitvoering van regiobinding en landelijke toegankelijkheid nu georganiseerd is, ligt er erg veel discretionaire bevoegdheid bij de uitvoerend medewerker aan de balie, bijna zonder toetsing en tegenmacht. Daardoor loopt een kwetsbare, vaak niet zo mondige groep, het risico onderworpen te zijn aan willekeur. Dit komt in de praktijk ook voor: mystery guests met hetzelfde profiel en dezelfde hulpvraag werden bij dezelfde opvangvoorziening op verschillende manieren behandeld, afhankelijk van de medewerker die hen te woord stond.

Er zijn verschillende manieren om deze toetsing en tegenmacht te organiseren, zowel bij ontwerp, uitvoering en verantwoording van het beleid. Wat het ontwerp van het beleid betreft zouden centrumgemeenten in ieder geval beleidsregels moeten vaststellen. *Cliëntvertegenwoordigers of belangenbehartigers kunnen een rol spelen bij*

het maken van afspraken over regiobinding en toegankelijkheid. Zij kunnen ook een signalerings- en informatiefunctie vervullen bij uitvoering van het beleid.

Bij de uitvoering van dat beleid zou er standaard bij elke aanmelding een vertrouwenspersoon moeten worden aangeboden. Ook zou er beter gelet kunnen worden op het actief en op verschillende momenten informeren van aanmelders. Hier kunnen cliëntvertegenwoordigers een rol bij spelen. Een gemeente kiest er bijvoorbeeld voor altijd de contactgegevens van een aanwezige straatadvocaat te verstrekken mocht iemand het niet eens zijn met een beslissing rond regiobinding.

Er wordt maar zelden een schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing verstrekt. De aanmeldingsprocedure is vaak informeel: een aantal mystery guests meldde zich aan, kregen een paar vragen door de opvangmedewerker, en werden vervolgens weer weggestuurd naar de regio van herkomst zonder verdere ondersteuning of een schriftelijk bewijs. Uit telefonische interviews met gemeenten bleek dat gemeenten en opvanginstellingen soms ook liever geen schriftelijk bewijs geven. Mogelijk doen zij dat om te voorkomen dat cliënten bezwaar maken tegen het besluit. Wellicht kunnen de ervaringen van gemeenten die wel standaard beschikkingen verstrekken, helpen een reëel beeld te geven van de daaraan gepaarde administratieve lasten. Slechts de helft van de gemeenten heeft een bezwaarprocedure voor cliënten die het oneens zijn met het toelatingsbesluit. Het is belangrijk dat gemeenten hier formeel werk van maken, en het uitwerken in processen en afspraken met opvanginstellingen en uitvoerend medewerkers. Dakloze mensen zijn echter niet de meest mondige burgers. Daarom moet hen wel actief de weg worden gewezen naar de bezwaarmogelijkheid.

Opvallend waren de –in vergelijking met opvanginstellingen– relatief hoge percentages gemeenten die ‘weet niet’ antwoordden op enquêtevragen die betrekking hadden op warme overdracht en het beschikbaar zijn van schriftelijke informatie voor cliënten. Dit zijn inderdaad zaken waar opvanginstellingen meer zicht op hebben dan gemeenten, maar het zou voor gemeenten toch wenselijk moeten zijn om zich beter te laten informeren wanneer ze zaken uitbesteden. Het gaat immers om ondersteuning van een kwetsbare doelgroep die onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt.

Mogelijk biedt het registreren en openbaren van aantallen aanmeldingen en afwijzingen en de reden daarvan –hoe informeel ook– een aangrijpingspunt voor toetsing en tegenmacht. Een aantal keer merkten gemeentelijk beleidsmedewerkers op dat ze bezocht waren door mystery guests, maar daarvan niet op de hoogte waren gesteld door de opvanginstelling. Het registreren en openbaar maken van deze cijfers kan helpen bij horizontale verantwoording. Het is het overwegen waard om ze een rol te laten spelen bij verticale verantwoording: een onderwerp als landelijke toegankelijkheid bij decentraal beleid is bij uitstek domein van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doelstelling

In de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) is vastgelegd dat de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk is. Artikel 20, lid 6 van de Wmo luidt als volgt: *'de door gemeenten ingevolgd het eerste en tweede lid bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont'*². Het uitgangspunt van 'landelijke toegankelijkheid' is door gemeenten uitgewerkt in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang*. Het ministerie van VWS heeft het Trimbos-instituut gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar regiobinding en de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.

Aanleiding tot dit onderzoek was dat het ministerie van VWS van verschillende kanten –vooral van cliëntenvertegenwoordigers– signalen kreeg dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in de praktijk niet voor alle dakloze personen gewaarborgd is. Daarnaast waren er signalen dat centrumgemeenten ook het recht op een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) koppelen aan regiobinding, waardoor dakloze personen zonder regiobinding geen uitkering kunnen krijgen. Casuïstiek op cliëntniveau ontbreekt grotendeels. Doel van het onderzoek was om een feitelijke onderbouwing te geven aan de signalen en een advies op te leveren over hoe de landelijke toegankelijkheid eventueel beter gewaarborgd kan worden.

2.2 Regiobinding in kort bestek

In 2006 startte het Plan van aanpak Maatschappelijke opvang in de vier grote steden (G4). De hoofddoelstelling van dit plan is om alle dak- en thuisloze mensen in de G4 te voorzien van inkomen, van structurele vormen van woonvoorzieningen passend bij de betrokken individuen en van niet-vrijblijvende zorgvoorzieningen. Centraal in het plan staat een persoonsgerichte aanpak. Deze persoonsgerichte aanpak krijgt vorm doordat voor iedere persoon uit de doelgroep een trajectplan wordt opgesteld, waarin

2 Er is discussie over hoe dit principe moet worden gehanteerd: moet de maatschappelijke toegang overal toegankelijk zijn, of ergens in Nederland toegankelijk zijn? In dit rapport hanteren wij (in overeenstemming met de handreiking) het uitgangspunt dat het principe van landelijke toegankelijkheid inhoudt dat een aanvraag voor maatschappelijke opvang door iemand die behoort tot de doelgroep overal serieus in behandeling moet worden genomen, maar een opvangtraject ook elders kan plaats vinden. In de Handreiking staat dit als volgt beschreven: 'Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, is afgesproken dat iedereen uit de doelgroep zich in elke gemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. De centrumgemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze gemeente gaat de maatschappelijke opvang verzorgen.'

de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. In 2008 hebben de overige 39 centrumgemeenten het Plan van aanpak doorvertaald naar een stedelijk of regionaal kompas (VNG, 2011).

De 43 centrumgemeenten ontvangen van het Rijk financiële middelen voor de Wmo-prestatievelden maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid. Sinds 2009 zijn deze middelen gebaseerd op objectieve criteria (onder ander aantal inwoners en aantal personen dat behoort tot een sociaal zwakke groep). Omdat de centrumgemeenten fors investeren in de aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen, zijn verschillende van hen ertoe over gegaan de maatschappelijke opvang niet langer open te stellen voor iedereen die daar een beroep op doet, maar de voorwaarde te stellen dat iemand binding met de regio moet hebben (de eis van regiobinding).

Het stellen van de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, brengt het risico met zich mee dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in het gedrang komt, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen raken. Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is neergelegd in artikel 20, zesde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierin wordt bepaald dat de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont (VNG, 2011).

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te waarborgen, is de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* opgesteld. Deze handreiking bevat model-beleidsregels die de centrumgemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) kan hanteren bij het bepalen van de plaats waar een dak- en thuisloze het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. De model-beleidsregels zijn gebaseerd op de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten in februari 2010 met elkaar hebben gemaakt. Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, is afgesproken dat iedereen uit de doelgroep zich in elke gemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. De centrumgemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze gemeente gaat de maatschappelijke opvang en het aansluitende traject (zorg, wonen, dagbesteding en inkomen) verzorgen.

Het is aanvankelijk overwogen om deze afspraken vast te leggen in een gedragscode die door iedere centrumgemeente zou moeten worden vastgesteld. De afstemming hierover was echter niet gemakkelijk. Daarom koos de VNG er voor om de afspraken aan de centrumgemeenten aan te bieden in de vorm van een handreiking met model-beleidsregels (VNG, 2011).

Geschiedenis van regiobinding

Het principe van regiobinding en de discussies daarover kennen een lange geschiedenis. In de middeleeuwen werden guur ogende marskramers en bedelaars aan de stadspoorten geweerd. 'In de negentiende eeuw sprak men van 'domicilie van onderstand': in 1818 bepaalde de wetgever dat de kosten van de bijstand voor rekening van de domiciliegemeente kwamen (...). Het gevolg was dat gedurende de hele negentiende eeuw kerkelijke en burgerlijke armenbesturen met elkaar in de clinch lagen over wie wat moest betalen.' (Van der Lans et al, 2012: 29). De Armenwet van 1912 poogde hierin verandering te brengen. In de memorie van toelichting werd betoogd dat 'grote gemeenten meermalen schadelijke gevolgen [ondervinden], doordat kleine gemeenten haar zieken of hulpbehoevenden trachten af te schuiven' (ibidem: 30). Ook deze wet leidde tot gesteggel tussen gemeenten over de kosten van de bijstand.

De discussie over wie verantwoordelijk was voor de kosten van de opvang en zorg voor armen verdween met de Algemene Bijstandswet van 1965. Gemeenten voerden de wet uit, maar het Rijk betaalde. Na de decentralisatie van de maatschappelijke opvang, begonnen in de jaren negentig van de vorige eeuw, keerde de discussie terug (ibidem: 30).

2.3 Onderzoek

2.3.1 Vraag-, en doelstellingen van het onderzoek

Naar aanleiding van de signalen zoals geschetst in §2.1, wilde het ministerie van VWS antwoord op de volgende vragen:

Regiobinding, formele vragen

- 1a) In hoeverre wijken de verordeningen af van de handreiking van de VNG?
- 1b) Is de eis van regiobinding schriftelijk overeengekomen met de opvanginstellingen of op een andere manier? Hoe luidt die eis en wat zijn de gevolgen als deze niet worden nagekomen door de instellingen?

Regiobinding, praktische vragen

2. Wordt de verordening in de praktijk gevolgd?
 - 2a) Hoe werkt warme overdracht in de praktijk?
 - 2b) Hoe wordt de voorkeur van de cliënt meegewogen?
 - 2c) Worden er beschikkingen gegeven? Zo nee, waarom niet?
 - 2d) Wie voert de warme overdracht uit?
3. Waar moet iemand zich in de praktijk aanmelden als hij dakloos is en een beroep wil doen op voorzieningen? Afhankelijk van deze plek waar men zich moet melden, moet worden nagegaan wat de respons is wanneer iemand van buiten de regio zich meldt.

- 3a) Hoe vaak komt het voor dat mensen met opvangbehoefte worden weggestuurd bij het aanmeldpunt, zonder 'warme overdracht'?
 - 3b) Is dit een landelijk beeld of sterk lokaal gekleurd?
 - 3c) Waarom worden zij niet 'warm overgedragen'?
 - 3d) Is er bij gebruik van beschikkingen ook vaker sprake van 'warme overdracht'?
 - 3e) Schrijven alle gemeenten cliënten in bij de GBA na ontvangst via warme overdracht?
- 4. Wordt geregistreerd om welke reden mensen niet tot de maatschappelijke opvang worden toegelaten en/of geen daklozenuitkering krijgen?
 - 4a) Zo ja: wat komt daaruit?
- 5. In hoeverre is er een probleem tussen gemeenten onderling? (denk aan: gemeente A wil doorverwijzen, maar gemeente B wil niet ontvangen).

Uitkeringen

- 6a) Wordt er bij de verstrekking van WWB-uitkering rekening gehouden met de regio waar iemand vandaan komt?
- 6b) Hoe verhoudt dat zich tot de toepassing van regiobinding voor het bieden van opvang?
- 6c) In hoeverre stellen gemeenten dakloze mensen in de gelegenheid zich in te schrijven in de GBA?
- 6d) Stellen zij daarvoor postadressen beschikbaar (bijvoorbeeld adressen hulpverleningsinstellingen of sociale dienst)?
- 6e) Welke eisen stellen gemeenten aan die inschrijving?
- 6f) Welke verwijzingsmogelijkheden gebruiken gemeenten voor mensen die zich niet kunnen inschrijven?

Doelstellingen

Door beantwoording van de onderzoeksvragen beoogden we vijf doelen te bereiken:

1. Inzicht bieden in de formele uitwerking van de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang in beleid, verordeningen en schriftelijke overeenkomsten van centrumgemeenten;
2. Inzicht verschaffen in de praktische uitwerking van de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang voor rechthebbende daklozen van buiten de regio.
3. Inzicht verschaffen in hoe gemeenten omgaan met het verstrekken van uitkeringen op grond van de WWB in relatie tot regiobinding;
4. Advies uitbrengen aan het ministerie over de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang;
5. Voorlichting aan centrumgemeenten over hoe om te gaan met regiobinding, het verstrekken van beschikkingen, warme overdracht en mogelijkheden van bezwaar bij de toetsingscommissie WWB.

We beperken ons daarbij tot daklozen met recht op ondersteuning op grond van de Wmo, omdat het principe van landelijke toegankelijkheid voor deze groep geldt.

2.3.2 Onderzoeksactiviteiten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen ondernamen we in het voorjaar van 2013 de volgende onderzoeksactiviteiten:

- *Enquête centrumgemeenten*

Alle 43 centrumgemeenten werden benaderd met een schriftelijke vragenlijst over regiobinding in de maatschappelijke opvang. De vragenlijst werd per e-mail en per post gericht aan de beleidsmedewerker met maatschappelijke opvang in zijn of haar portefeuille. Vragen die werden gesteld gingen over over beleidsregels, de praktijk van aanmelding en toelating, de overdracht van cliënten, rechten en plichten van cliënten van de opvang, het verstrekken van briefadressen en WWB uitkeringen en de aanwezigheid van registraties. Op één gemeente na retourneerden alle centrumgemeenten een ingevulde vragenlijst: de respons was dus 98%.

- *Netquestionnaire maatschappelijke opvang*

Om een beeld te krijgen van de praktijk met betrekking tot regiobinding en landelijke toegankelijkheid binnen de opvang, zijn opvanginstellingen en Centrale Toegangen tot de maatschappelijke opvang benaderd met een netquestionnaire (schriftelijke enquête via internet). In elke centrumgemeente benaderden we de grootste nachtopvangvoorziening en als er in de gemeente een centrale toegang was, vroegen we ook de centrale toegang in die gemeente om medewerking aan de enquête. Centrale toegangen van de vier grote steden zijn niet benaderd: uit de Monitor Plan van Aanpak (Tuynman en Planije, 2013) weten we dat het standpunt van de gemeente en van de centrale toegang in deze steden hetzelfde is. Het steekproefkader bestond aldus uit 49 organisaties: 39 (nacht)opvanginstellingen en 10 centrale toegangen. De netquestionnaire werd met een persoonlijke login gericht aan de locatiemanager of teamleider van de voorziening. Daarvan hebben 44 organisaties de netquestionnaire ingevuld (90%). Van de 39 benaderde (nacht)opvanginstellingen reageerden er 34 (87%), de respons van de tien benaderde Centrale Toegangen was 100%.

De netquestionnaire bevatte vragen over de aanmeldingsprocedure, informatievoorziening aan cliënten, het toetsen van regiobinding, de overdracht van cliënten, WWB uitkeringen en de aanwezigheid van registraties. Een deel van de vragen kwam overeen met de enquête onder de centrumgemeenten. Daarmee biedt de netquestionnaire een meer op de dagelijkse praktijk geënt perspectief, als aanvulling en 'dubbelcheck' op het gemeentelijk perspectief. Een overzicht van de respons op beide enquêtes is te vinden in bijlage 2.

- *Praktijkonderzoek door middel van mystery guests*

Met de inzet van *mystery guests* hebben we getracht zicht te krijgen op de praktijk van *aanmelding en toelating* in de maatschappelijke opvang. Daarvoor zijn mensen die zelf ervaring hebben (gehad) met dakloos zijn, ingezet als 'mystery guest' om zich in die hoedanigheid te melden bij de maatschappelijke opvang en en crisisopvang in de centrumgemeenten.

De 'mystery guests' die zich bij een nachtopvang aanmeldden waren allen mannen, met in grote lijnen hetzelfde verhaal: zij hadden OGGz-problematiek, waren afkomstig uit een stad uit een andere provincie, en hadden goede redenen om zich niet in hun stad van herkomst aan te melden. In principe dienden zij zich aan de deur danwel aan de balie aan te melden, tenzij aanmelding uitsluitend telefonisch mogelijk was. Het was niet de bedoeling dat zij ook daadwerkelijk een bed zouden bezetten: wanneer alle door het Trimbos-instituut gevraagde informatie verzameld was, zouden zij zich bekend maken als 'mystery guest' die in opdracht van het Trimbos-instituut onderzoek verricht. Mystery guests kregen een training en een vergoeding per afgelegd bezoek.

Negen aanmeldingen werden gedaan door een vrouw die in het verleden zelf ook enige tijd dakloos was geweest. Zij meldde zich telefonisch aan bij crisisopvanginstellingen. In principe was haar aanmeldingsverhaal gelijk aan dat van de mannelijke mystery guests, met dit verschil dat ze thuisloos was, kinderen had en bij een vriend verbleef waar ze zich –ook omwille van de kinderen– niet veilig voelde en ook niet terug kon naar haar regio van herkomst.

Door de aanhoudende winterkoude was lange tijd de winterkouderegeling³ van kracht. Hierdoor konden de aanmeldingen pas veel later plaatsvinden dan gepland. Ook is het project- en planmatig werken met mystery guests lastig gebleken, zoals hierna wordt uitgelegd. Om deze twee redenen zijn er uiteindelijk minder opvanginstellingen bezocht dan gepland en moesten meer aanmeldingen dan gepland telefonisch gedaan worden. In totaal hebben er 51 'fake' aanmeldingen door mystery guests plaatsgevonden, waarvan 28 aan de deur en 23 telefonisch (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Wijze van aanmelding door mystery guests

Hoe heb je je aangemeld?	%	(n)
Bij de deur/ aan de balie	55	(28)
Telefonisch: crisisopvang	18	(9)
Telefonisch: enige mogelijkheid	12	(6)
Telefonisch: planning	16	(8)

³ Gedurende de winterkouderegeling wordt de opvangcapaciteit van de maatschappelijke opvang aangepast aan de vraag en eventuele barrières voor gebruik van de opvang komen te vervallen. Zo is alle nachtopvang gratis en er wordt geen maximum gesteld aan het aantal nachten dat van een voorziening gebruik gemaakt mag worden. Bovendien vervalt de restrictie van een geldige verblijfsstatus en binding met de regio (G4 USER, 2011).

Met uitzondering van drie centrumgemeenten, hebben de mystery guests zich in iedere centrumgemeente ten minste een maal aangemeld bij de nachtopvang, Centrale Toegang of crisisopvang. Hiermee hebben we een indruk gekregen van het proces van aanmelden in de praktijk: een beeld van de manier waarop er bij een eerste aanmelding gehandeld wordt, het beleid dat wordt gehanteerd, de bejegening, welke informatie wordt gegeven en welke informatie beschikbaar is.

In bijlage 1 wordt de opzet en uitvoering van het mystery guest onderzoek uitgebreid beschreven, in bijlage 2 is terug te vinden welke opvanginstellingen zijn bezocht en in welke gemeenten.

Ervaringen van één van de mystery guests

Hoe kijken de mystery guests terug op de bezoeken? We hebben een mystery guest gevraagd naar zijn ervaringen: hij vertelt dat hij meestal aardig werd opgevangen, maar dat de opvang wel vaak vol was. De meest positieve ervaring was in een van de vier grote steden, daar werd echt de tijd genomen zodat hij zijn verhaal kon doen. Soms was het voor hem als mystery guest ook zoeken hoe zich op te stellen *'Je wilt geen plek op de wachtlijst bezet houden, maar wel informatie krijgen. Ik voelde me soms ook wel schuldig als iemand er zoveel tijd instak, maar meestal werd ik goed te woord gestaan'*.

Bij het werken als mystery guest was zijn eigen ervaring met dak- en thuisloosheid van belang: *'Doordat ik zelf in de nachtopvang zit kan ik me goed laagdrempelig opstellen, weet ik hoe het gaat. Dat mensen er soms een beetje sjofel uitzien of ruiken, maar dat het ook gewoon mensen zijn. Je moest vaak wachten met een groepje voor de deur, of in de rij voor eten, dan moet je wel aansluiting vinden. Dat had ik niet gedurfd als ik daar geen ervaring mee had gehad. Maar omdat ik in de nachtopvang zit, ken ik de taal en de gewoontes'*. Vooral in het begin was het belangrijk dat hij mobiel kon bellen als hij vragen had. Na een aantal bezoeken wist hij wel wat de Trimbos medewerker zou zeggen, maar in het begin was het voor hem belangrijk even te kunnen overleggen over hoe en wat.

Zelf heeft hij ook dingen geleerd van het project, praktische dingen: hij weet waar hij terecht kan voor een slaapplek en hij weet veel beter hoe alles werkt in de nachtopvang. Door het project heeft hij ook op persoonlijk vlak dingen geleerd: hij is mondiger geworden. *'Als je mondig bent krijg je veel meer voor elkaar, ik heb geleerd om door te vragen. Als je doorvraagt kom je verder. Ik nam dan even een bakje thee en dronk dat rustig op en ging dan weer terug om te vragen: 'hoe gaat het nou verder, hoe zit dat en dat nou?'. Door even rust te nemen kan je bedenken om wat te vragen. Ik merkte tijdens de bezoeken dat dat werkte'*.

Beperkingen inzet van mystery guests

Het ministerie van VWS sprak de wens uit om voor de uitwerking van dit deelonderzoek een aantal ervaringsdeskundige 'mystery guests' in te zetten om te bekijken hoe een en ander in de praktijk in zijn werk gaat. We hebben onderzocht wat de mogelijkheden waren om met behulp van mystery guests na te gaan hoe de overdracht van cliënten en het verstrekken van uitkeringen in de praktijk verloopt. Om verschillende beperkingen en praktische bezwaren bleek het niet haalbaar om deze methode te hanteren voor het observeren van de praktijk van warme overdracht en het aanvragen van uitkeringen. Deze beperkingen betreffen het volgende:

- Een voorlopig toelatings- of bindingsbesluit kan binnen drie werkdagen genomen worden, maar het kan enkele weken duren voordat een definitieve beschikking verstrekt wordt. Gedurende die tijd worden mensen voor wie de procedure nog loopt opgevangen in de nachtopvang. Pas daarna worden ze (al dan niet 'warm') overgedragen aan de gemeente van herkomst. Het is niet haalbaar om veldwerkers (de 'mystery guests') te vragen om zo lang in de nachtopvang te verblijven.
- Het was niet ethisch om mystery guests voor het onderzoek bedden te laten bezetten die bedoeld zijn voor mensen die het echt nodig hebben.
- Mede om deze, maar ook om juridische redenen, lieten we mystery guests ook geen aanvragen doen voor WWB-uitkeringen en/of postadressen.
- Een strakke planning werkt niet bij dit type onderzoek. Sommige mystery guests waren consciëntieus en toegewijd, maar een aantal mystery guests bleek bij nader inzien de gemaakte afspraken niet te kunnen of willen nakomen. Vooral deze personen meden contact met de onderzoekers; soms waren ze ook om andere redenen nauwelijks te bereiken. Daardoor wisten de onderzoekers niet altijd hoeveel en welke aanmeldingen er gedaan waren, nog verricht zouden worden, of opnieuw ingepland moesten worden.

Telefonische interviews

Om meer zicht te krijgen op de praktijk van regiobinding in de verschillende centrum-gemeenten zijn er telefonische interviews verricht met cliëntenbelangenorganisaties en straatadvocaten⁴. De gedachte hierbij was dat deze organisaties vanuit de praktijk zicht hebben op welke thema's er spelen rond regiobinding in verschillende gemeenten. Er zijn interviews afgenomen met acht organisaties: vier binnen de G4 en vier van daarbuiten. In bijlage 3 is een lijst te vinden van de organisaties en respondenten. In de telefonische interviews kwamen de volgende onderwerpen aan de orde: algemene ervaringen met regiobinding, wijze waarop (warme) overdracht vorm krijgt, bejegening en informatievoorziening, toepassing van de criteria voor regiobinding, gevolgen van regiobinding voor specifieke groepen en suggesties voor verbetering (landelijk en regionaal). Ook is gevraagd of er casuïstiek beschikbaar was over mensen die problemen hebben ervaren met de regelgeving rond regiobinding en die door te sturen aan het ministerie van VWS en een geanonimiseerde versie op te sturen naar de onderzoekers.

⁴ Een 'Straatadvocaat' is een vertrouwenspersoon en belangenbehartiger voor mensen die dakloos zijn of dat dreigen te worden.

In aanvulling op de enquêtes vroegen de onderzoekers medewerkers van gemeenten en opvanginstellingen een enkele keer telefonisch om toelichting.

Deskresearch naar registraties van afwijzingen

Om een beeld te krijgen van hoe vaak het voorkomt dat mensen bij de opvang worden geweigerd vanwege het ontbreken van regiobinding, is in de enquête onder centrumgemeenten gevraagd of zij beschikken over registraties over aantallen mensen die niet zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Van de 43 centrumgemeenten gaven er achttien aan dat zij beschikken over registraties met betrekking tot redenen voor afwijzingen tot de maatschappelijke opvang. Aan hen zijn gegevens opgevraagd over het totaal aantal mensen dat zich aanmeldt bij de maatschappelijke opvang, het aantal mensen dat niet wordt toegelaten en het aantal mensen dat niet wordt toegelaten wegens het ontbreken van regiobinding. Van de achttien gemeenten reageerden er vijftien op het verzoek.

Literatuur/documentenstudie

Voor meer achtergrondinformatie raadpleegden we de (beperkt beschikbare) secundaire literatuur over (de uitwerking en de gevolgen van) regiobinding in Nederland. Daarvoor bekeken we onder meer beleidsdocumenten van het ministerie van VWS en centrumgemeenten, Kamerstukken, en documentatie van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Ook bekeken we websites van opvanginstellingen, om een indruk te krijgen van hun toelatingsbeleid.

2.4 Leeswijzer

- We beginnen (hoofdstuk 3) door in te gaan op de vragen of en in hoeverre de centrumgemeenten beleidsregels hebben opgesteld aangaande regiobinding en welke afspraken er zijn gemaakt met de instellingen voor maatschappelijke opvang. Ook gaan we in op de vraag wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt.
- In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe mensen zich moeten aanmelden bij de opvang en welke toelatingscriteria de instellingen hanteren. Ook wordt beschreven hoe gemeenten en opvanginstellingen onderzoeken waar een aanmelder het beste kan worden opgevangen.
- In hoofdstuk 5 komt aan bod om welke redenen een aanvrager wel of niet toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang en in welke mate regiobinding hierbij een rol speelt. Ook beschrijven we of en hoe de tijdelijke opvang vervolgens in praktijk vorm krijgt.
- Het onderwerp van hoofdstuk 6 is in hoeverre gemeenten en opvanginstellingen cliënten 'warm overdragen' aan de gemeente van opvang en hoe deze warme overdracht verloopt.
- Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag in hoeverre dakloze mensen die zich aanmelden bij de opvang geïnformeerd worden over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating.

- In het laatste hoofdstuk (8) gaan we in op de vraag in hoeverre centrumgemeenten briefadressen beschikbaar stellen en de voorwaarden die ze daaraan stellen, en op de rol van regiobinding bij het verstrekken van WWB-uitkeringen door centrumgemeenten.

Doorlopend door de tekst zijn kaders opgenomen met daarin observaties en signalen vanuit het perspectief van de cliëntenbelangenorganisaties en straatadvocaten. Nog een opmerking over de terminologie. In de tekst wordt gesproken over 'de opvanginstelling(en)'. Met name daar waar er gerapporteerd wordt over de resultaten uit de netquestionnaire, doelen we met 'de opvanginstelling(en)' op de opvanginstellingen en de Centrale Toegang.

3 Gemeentelijke beleidsregels

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, stelt de Handreiking Landelijke Toegankelijkheid dat iedereen uit de doelgroep zich in elke centrumgemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. De gemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze gemeente gaat de maatschappelijke opvang verzorgen (VNG, 2011).

In dit hoofdstuk bekijken we of en in hoeverre de centrumgemeenten beleidsregels hebben opgesteld aangaande regiobinding en welke afspraken er zijn gemaakt met de instellingen voor maatschappelijke opvang. Ook gaan we in op de vraag wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt.

3.1 Gemeentelijke beleidsregels

Van de 42 responderende gemeenten zijn er zestien (38%) die beleidsregels hebben vastgesteld over de wijze waarop wordt beoordeeld in welke gemeente of regio iemand het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. Alle centrumgemeenten zijn bekend met de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* van de VNG, zo blijkt uit de enquête: 37 van de 41 centrumgemeenten hebben de handreiking gelezen, de overige vier hebben er van gehoord. In de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* staan een aantal 'model-beleidsregels' beschreven die de centrumgemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) kan hanteren bij het bepalen van de plaats waar een dak- en thuisloze persoon het beste maatschappelijke opvang kan krijgen.

Aan de 37 centrumgemeenten die de handreiking hebben gelezen, is gevraagd of en in hoeverre zij bij het opstellen van beleidsregels gebruik hebben gemaakt van de model-beleidsregels van de VNG. Van de 35 responderende gemeenten gaven er elf aan dat zij de VNG model-beleidsregels ongewijzigd hebben overgenomen in de lokale beleidsregels. Negen gemeenten hebben delen van de model-beleidsregels overgenomen en andere delen aangepast, bij veertien gemeenten zijn de beleidsregels (nog) niet vastgesteld.

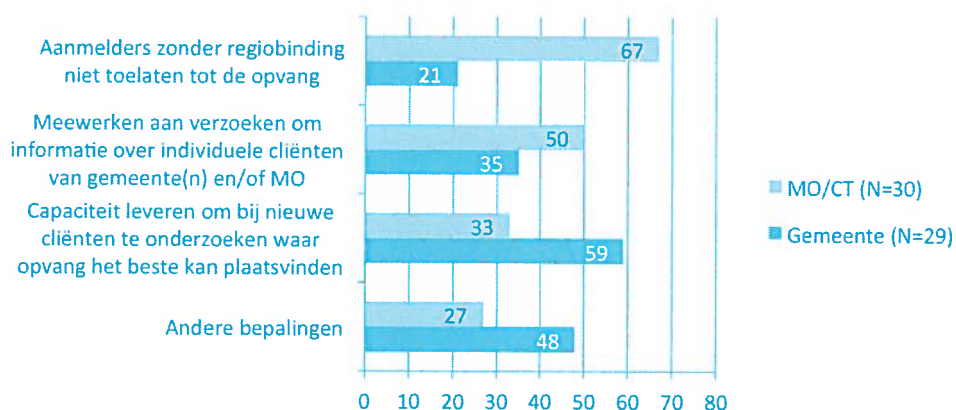
We hebben gemeenten gevraagd wat zij precies verstaan onder 'de regio' als het gaat om regiobinding. Een ruime meerderheid (83%) rekent de centrumgemeente inclusief omliggende regiogemeenten in het verzorgingsgebied tot de regio. Er zijn drie gemeenten die een nauwere afbakening hanteren: zij rekenen alleen de centrumgemeente tot de regio. Vier centrumgemeenten gebruiken een ruimere omschrijving van de regio: de drie noordelijke centrumgemeenten hebben afgesproken dat de provincies Groningen,

Friesland en Drenthe als één regio worden beschouwd. Eén gemeente verstaat onder de regio de provincie waar de centrumgemeente toe behoort

3.2 Afspraken met opvanginstellingen

Volgens zeven op de tien centrumgemeenten (71%) en opvanginstellingen (70%) zijn er schriftelijke afspraken gemaakt (tussen gemeente en opvang) met daarin opgenomen bepalingen omtrent regiobinding (bijvoorbeeld aan de hand van subsidiebeschikkingen). Figuur 3.1 laat zien wat deze bepalingen inhouden.

Figuur 3.1 Schriftelijk vastgelegde bepalingen omtrent regiobinding



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT⁵.

Opvallend is dat volgens tweederde (67%) van de 30 opvanginstellingen schriftelijk is vastgesteld dat aanmelders zonder binding met de regio niet toegelaten mogen worden tot de opvang terwijl dit slechts volgens 21% van de 29 gemeenten het geval is. Ook springt in het oog dat bijna tweederde (59%) van de gemeenten aangeeft dat er schriftelijke afspraken bestaan over het leveren van capaciteit (tijd en/of mankracht) om bij nieuwe cliënten te onderzoeken in welke gemeente de opvang het beste kan plaatsvinden, terwijl maar een derde (33%) van de opvanginstellingen dit ook aangeeft. Deze verschillen lijken te wijzen op een gebrek aan kennis over de inhoud van de afspraken.

Volgens veertien van de 29 (48%) gemeenten zijn er ook nog andere bepalingen vastgelegd. Hierbij gaat het er meestal om dat in de subsidiebeschikking voorwaarden zijn opgenomen, bijvoorbeeld dat er voor wordt zorg gedragen dat iemand van buiten de regio zo snel mogelijk wordt doorgeleid naar de regio van herkomst.

⁵ Er is een enquête afgenomen onder centrumgemeenten en een internetenquête onder opvanginstellingen (MO) en Centrale Toegangen (CT). Zie §2.3.2.

Uit de enquête blijkt dat tweederde (64%) van de centrumgemeenten actief controleert of de schriftelijke afspraken omtrent regiobinding worden nageleefd. In vijftien gemeenten worden alle meldingen bij de gemeente gemeld, in drie gemeenten vindt controle steekproefsgewijs plaats, de overige negen gemeenten controleren op andere wijzen. Bijvoorbeeld door verslaglegging in de jaarrapportages van de opvanginstellingen. De overige vijftien centrumgemeenten controleren niet actief of alleen naar aanleiding van klachten of incidenten.

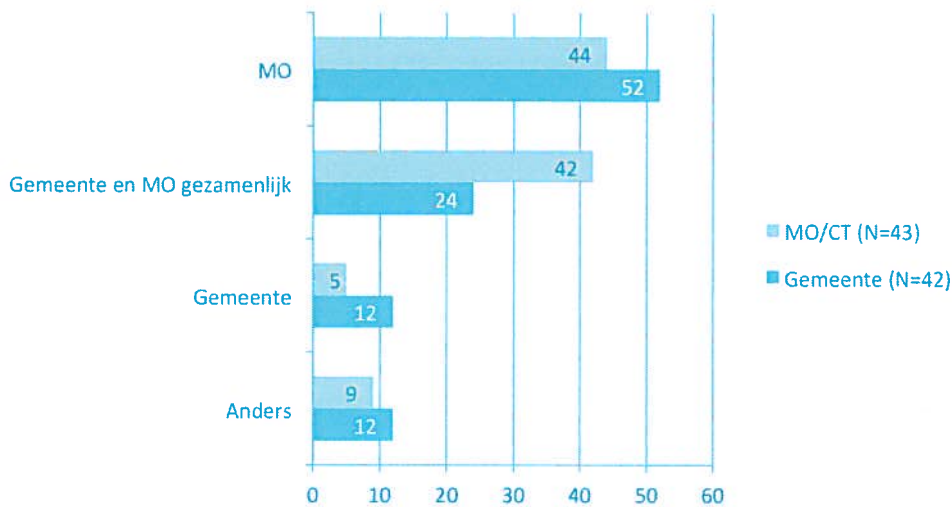
In een aantal centrumgemeenten zijn ook cliënten of belangenbehartigingsorganisaties betrokken bij het overleg over de afspraken die zijn gemaakt over de manier waarop regiobinding wordt toegepast. Dit tot tevredenheid van de betrokken organisaties. Door vanaf het begin betrokken te zijn en regelmatig overleg kunnen ze een signaalfunctie hebben, mochten er problemen spelen op dit gebied. Ook zijn afspraken over informatievoorziening mogelijk: een gemeente kiest er bijvoorbeeld voor altijd de contactgegevens van een aanwezige straatadvocaat te verstrekken mocht iemand het niet eens zijn met een beslissing rond regiobinding.

3.3 Bepalen van de toegang tot de maatschappelijke opvang

Figuur 3.2 laat zien dat de toegang tot de maatschappelijke opvang volgens de helft (52%) van de gemeenten en 44% van de opvanginstellingen bepaald wordt door de opvang zelf. Een kwart (24%) van de gemeenten en 42% van de opvanginstellingen is van mening dat gemeente en opvang gezamenlijk de toegang bepalen.

Er zijn gemeenten die aangeven dat zij de besluitvorming hebben gedelegeerd aan de directie van een opvanginstelling. In uitzonderlijke gevallen neemt de opvanginstelling contact op met de gemeente om overleg te voeren. Het beslissingsrecht ligt bij de gemeente.

Figuur 3.2 Wie bepaalt in de praktijk de toegang tot de opvang



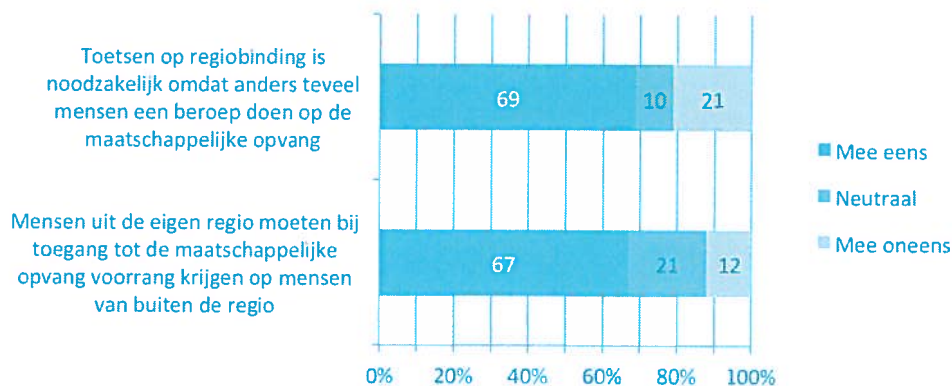
Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

De meerderheid van de centrumgemeenten meent dat de beslissing om iemand al dan niet toe te laten tot de opvang in de praktijk ter plekke wordt genomen door de opvang-medewerker. Zes op de tien (59%) gemeenten is het hiermee eens, 15% neutraal, en 27% is het oneens met de stelling.

Wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt is van belang, omdat uit figuur 3.1 al bleek dat gemeenten en opvanginstellingen al regelmatig van mening verschillen over het soort gemaakte afspraken op beleidsniveau. Op uitvoerend niveau zijn die verschillen zo mogelijk nog groter. Dit beeld wordt bevestigd door enkele telefoongesprekken van de onderzoekers met medewerkers van centrale toegangen, die stelden dat mensen van buiten de regio zich niet in hun regio konden aanmelden, in tegenspraak met het beleid van de desbetreffende gemeenten. Ook de mystery guests gaven regelmatig aan dat de (balie)medewerkers van de opvang niet of maar ten dele op de hoogte leken van de regels rondom regiobinding.

Aan de opvanginstellingen is gevraagd in hoeverre ze het eens zijn met enkele uitspraken over (het toetsen op) regiobinding. Figuur 3.3 laat zien dat ruim tweederde van de opvanginstellingen (69%) van mening is dat toetsen op regiobinding noodzakelijk is omdat anders teveel mensen een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Ook is de meerderheid (67%) het eens met de stelling dat mensen uit de eigen regio voorrang moeten krijgen bij toegang tot de maatschappelijke opvang. Daarmee lijkt er in de praktijk van de opvang veel draagvlak voor het principe van regiobinding. Dit lijkt mede samen te hangen met de druk op de opvang: door een tekort aan capaciteit, kan niet iedereen worden toegelaten. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt, waarbij men er eerder voor kiest om mensen uit de eigen regio op te vangen.

Figuur 3.3 Noodzaak regiobinding voor toegang MO/CT (N=42)



Bron: Netquestionnaire MO/CT.

3.4 Samenvattend

- Er zijn 26 centrumgemeenten die aangeven dat ze (nog) geen beleidsregels vastgesteld hebben over regiobinding en de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.
- Gewoonlijk wordt 'de regio' opgevat als het verzorgingsgebied waarvoor de centrumgemeente verantwoordelijk is, er zijn ook gemeenten die het regiobindingsbeleid voor een ruimere regio hanteren, maar er zijn er ook drie die alleen de eigen centrumgemeente als regio omschrijven.
- Opvanginstellingen geven vaker dan gemeenten aan dat schriftelijk is afgesproken dat aanmelders van buiten de regio niet moeten worden toegelaten tot de opvang. Tegelijkertijd zijn zij minder vaak dan gemeenten van mening dat ze capaciteit dienen te leveren om bij nieuwe cliënten te onderzoeken in welke gemeente opvang plaats kan vinden.
- Er lijkt binnen de opvangsector veel draagvlak voor het principe van regiobinding, mede door het tekort aan capaciteit in de opvang.
- In de praktijk zijn het vaak de opvangmedewerkers die de toegang tot de opvang bepalen. Telefoongesprekken en het mystery guest onderzoek leveren aanwijzingen op dat niet alle medewerkers van de opvanginstellingen voldoende bekend zijn met de gemaakte afspraken over regiobinding en toegankelijkheid van de opvang.
- Cliëntvertegenwoordigers of belangenbehartigers kunnen een rol spelen bij het maken van afspraken over regiobinding en toegankelijkheid. Zij kunnen ook een signalerings- en informatiefunctie vervullen bij uitvoering van het beleid.

4 Aanmelding en onderzoek

In de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* staan de volgende model-beleidsregels voor het proces van aanmelding en onderzoek beschreven:

- De gemeente zorgt er voor dat iedere dak- en thuisloze zich kan aanmelden voor maatschappelijke opvang.
- Na de aanmelding wordt zo spoedig mogelijk een onderzoek uitgevoerd om te bepalen in welke centrumgemeente de maatschappelijke opvang van de cliënt het beste kan plaatsvinden. Dat is de centrumgemeente of regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is.
- Om vast te stellen waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, worden twee beoordelingscriteria genoemd: 1) de gemeente/regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is; en 2) de voorkeur van de cliënt: gegronde redenen om tegemoet te komen aan de wens van de cliënt om in een bepaalde gemeente/regio te worden opgevangen.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe mensen zich moeten aanmelden bij de opvang en welke toelatingscriteria de instellingen hanteren (§4.1). In §4.2 wordt beschreven hoe gemeenten en opvanginstellingen onderzoeken waar een aanmelder het beste kan worden opgevangen.

4.1 Aanmeldingen en toelatingscriteria

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt in artikel 1, lid c, de volgende omschrijving gegeven van de (doelgroep van de) maatschappelijke opvang: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meer problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Artikel 20, lid 6 van de Wmo bepaalt dat de door gemeenten bekostigde voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont.

Aan de opvanginstellingen is gevraagd op welke wijze mensen zich kunnen aanmelden bij de maatschappelijke opvang. Er konden meerdere antwoordmogelijkheden worden aangekruist. Bij de meeste instellingen kan men zich telefonisch (86%) of aan de deur (82%) melden. Er zijn negentien (43%) opvanginstellingen die aangeven dat aanmeldingen ook via de Centrale Toegang kunnen verlopen. Bij achttien instellingen (41%) kunnen cliënten zich ook via internet/e-mail aanmelden. Aanmeldingen kunnen ook gedaan worden door derden, zoals verwijzende instanties.

Voor toelating tot de maatschappelijke opvang kunnen verschillende toelatingscriteria worden gehanteerd. Behalve dat aanmelders dak- of thuisloos moeten zijn,

zijn een minimumleeftijd, zich houden aan huisregels en regiobinding veelgenoemde toelatingscriteria (80% of meer). Het behoren tot de OGGz-doelgroep wordt in de helft van de opvanginstellingen als toelatingscriterium gehanteerd, zie tabel 4.1.

Tabel 4.1 Gehanteerde toelatingscriteria tot de maatschappelijke opvang, in procenten van opvanginstellingen die het criterium hanteren

criterium	%
Dak- of thuisloos zijn	93%
Minimumleeftijd 18 jaar	82%
Zich houden aan de huisregels	82%
Aantoonbare regiobinding	80%
In bezit zijn van een geldig legitimatiebewijs (of bewijs van aangifte in geval van diefstal of verlies)	66%
Behoren tot de OGGz -doelgroep en zich zonder opvang of zorg maatschappelijk onvoldoende kunnen handhaven	52%
Burgerservicenummer	46%
In bezit zijn van een zorgverzekeringsspas	11%
Anders	25%

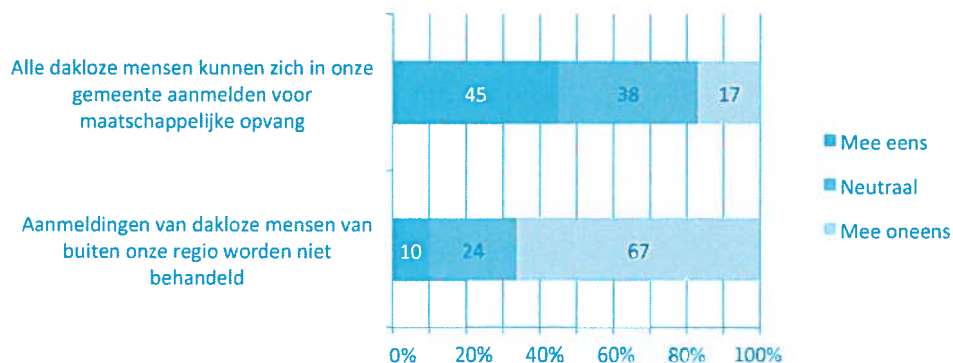
Bron: Netquestionnaire MO/CT.

Een op de vier opvanginstellingen noemt andere toelatingscriteria, dit zijn bijvoorbeeld: niet onder invloed zijn van alcohol en/of drugs, geen acute zware psychiatrische problematiek en geen agressief gedrag. Bij veel instellingen behoren dergelijke bepalingen tot de huisregels.

De opvanginstellingen hanteren toelatingseisen die verdedigbaar zijn op grond van de Wmo. Overigens biedt de tekst van de Wmo ruimte voor eigen interpretatie, bijvoorbeeld als het gaat om de zinsnede '*niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving*'. Er zijn opvanginstellingen en gemeenten die hiermee het hanteren van het OGGz-criterium verdedigen. Het criterium van aantoonbare regiobinding wordt door 35 opvanginstellingen (80%) gehanteerd. Er zou nader onderzocht kunnen worden wat de respondenten bedoelden met het bezit van een zorgverzekeringsspas als toelatingscriterium: het niet bezitten ervan zou reden moeten zijn om de cliënt te verzekeren, niet om hem of haar de toegang tot de opvang te ontfemen.

In de enquête onder centrumgemeenten is gevraagd in hoeverre men het eens is met twee uitspraken over aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Uitspraken over aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang (N=42)



Bron: Enquête centrumgemeenten.

Volgens figuur 4.1 is tweederde van de gemeenten van mening dat ook aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio in behandeling worden genomen. Een kwart van de gemeenten is neutraal. Er zijn 19 gemeenten (45%) die aangeven dat alle dakloze mensen zich in de gemeente kunnen aanmelden voor maatschappelijke opvang, 16 gemeenten (38%) is neutraal. Ongeveer een op de tien centrumgemeenten geeft aan dat aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet behandeld worden. Ook is 17% van de centrumgemeenten van mening dat niet alle dakloze mensen zich kunnen aanmelden voor maatschappelijke opvang.

In het mystery guest onderzoek kwam het enkele malen voor men zich feitelijk *niet* kon aanmelden: op de vraag naar plaats van herkomst werd direct duidelijk gemaakt dat opvang niet mogelijk was omdat de aanmelder geen binding had met de regio. Dit is niet conform de model-beleidsregels uit de Handreiking van de VNG, waarin gesteld wordt dat iedere dakloze persoon zich moet kunnen aanmelden bij de opvang.

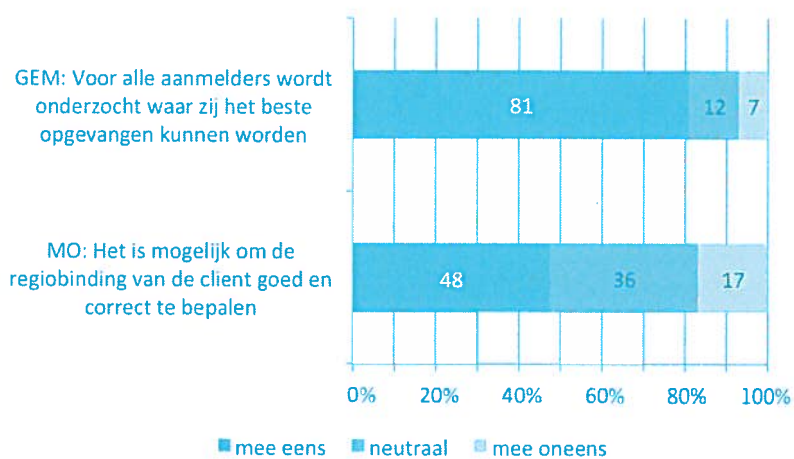
4.2 Onderzoek naar regiobinding van aanvragers

Na aanmelding zou er –conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid– een onderzoek dienen plaats te vinden waar de aanmelder het beste opgevangen zou kunnen worden. In de meeste gemeenten (81%) is dat het geval, maar er zijn ook drie gemeenten (7%) die aangeven dat niet voor alle aanmelders onderzocht wordt waar zij het beste opgevangen kunnen worden. Dit wordt gedragen door sommige opvanginstellingen, zoals blijkt uit een telefonisch interview met een opvanginstelling: *‘Mensen van buiten? Nee, die loodsen we zo snel mogelijk de provincie uit’*.

Dit onderzoek is niet altijd eenvoudig uitvoerbaar: volgens minder dan de helft van de opvanginstellingen (48%) is het mogelijk om voor cliënten de regiobinding goed en correct te bepalen (zie figuur 4.2). In §5.1 (fig. 5.2) gaan we nader in op de vraag wat er gebeurt met dakloze mensen die geen binding met de regio hebben

en voor wie overdracht naar een andere gemeente ook niet mogelijk is. Er zijn vele oorzaken het moeilijk maken om de gemeente van binding te bepalen, waaronder het feit dat er dakloze mensen zijn die nergens echt binding mee hebben, dat er discussie mogelijk is over de beste gemeente van opvang, dat binding niet altijd aantoonbaar is, en de mankracht die het kost om een degelijk onderzoek te verrichten (zie ook de vijf oorzaken die we aandroegen in de conclusies en aanbevelingen §1.2.3).

Figuur 4.2 Uitspraken over onderzoek naar regiobinding bij aanmelders, volgens gemeenten (n=42) en opvanginstellingen/ centrale toegangen (n=42), in procenten.



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Het leidende principe waarmee zou moeten worden vastgesteld waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, is de gemeente/regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is. Om dit te kunnen bepalen, moet volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* gekeken worden naar een aantal feiten en omstandigheden. Zowel aan gemeenten als aan de opvanginstellingen is gevraagd op basis van welke criteria zij bepalen in welke gemeente een cliënt het beste voor opvang terecht kan. Ook is gevraagd hoe zwaar deze criteria doorgaans wegen. Tabel 4.2 geeft een overzicht.

Tabel 4.2 Criteria op basis waarvan beoordeeld wordt in welke gemeente een cliënt het beste voor opvang terecht kan en weging van deze criteria.^a

	Gemeenten (N=39-41)		MO/CT (N=38-43)	
	Doorslag-gevend	Standaard	Doorslag-gevend	Standaard
Hoofdverblijf 3 jaar voorafgaand aan aanmelding	49	44	42	37
Cliënt heeft als ex-gedetineerde nazorg in de gemeente	10	56	10	64
Aanwezigheid positief sociaal netwerk	7	73	10	41
Geboorteplaats	8	40	8	33
Bekendheid bij zorg-, of opvanginstelling	7	64	5	47
Redenen om cliënt uit oude sociale netwerk te halen	8	60	2	36
Kans dat cliënt traject in regio succesvol afrondt	7	62	2	44
Bekendheid bij de politie	-	30	5	16
Voorkeur cliënt voor opvang in bepaalde gemeente/regio	-	30	2	23

a antwoordmogelijkheden waren: doorslaggevend (noodzakelijke voorwaarde of zeer zwaarwegend argument); standaard (standaard in onderzoek meegenomen als een van de argumenten); -alleen bij bezwaar (wordt niet standaard meegenomen, maar weegt wel mee in bezwaarprocedures); -geen rol; -niet bekend/ n.v.t.

Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Opvallend is dat zowel gemeenten als opvanginstellingen 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' het vaakst als doorslaggevend argument hanteren. Daarnaast valt op dat de criteria 'regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is' en 'voorkeur van de cliënt' nauwelijks als doorslaggevend argument worden gehanteerd. Uit tabel 4.2 is op te maken dat centrumgemeenten meer criteria *standaard* hanteren dan de opvanginstellingen. Mogelijk openbaart zich hier het verschil in beleid en praktijk: met andere woorden, in volgens de gemaakte afspraken zouden genoemde criteria moeten worden meegewogen maar in de praktijk is dit niet altijd het geval.

Elf gemeenten hanteren bij de beoordeling van de meeste geschikte regio voor opvang ook nog andere criteria. Genoemd worden onder meer: de duur sinds het verlaten van de herkomstgemeente, inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie en beoordeling of er al dan niet sprake is van een ernstige crisissituatie.

Om te kunnen bepalen in welke gemeente/regio de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is, kunnen een aantal feiten relatief eenvoudig worden nagegaan (geboorteplaats, inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, geregistreerd zijn bij

zorginstellingen). Lastiger is het om de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk te bepalen of te achterhalen wat gegronde redenen zijn om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen. Wellicht verklaart dit ook waarom deze criteria relatief weinig worden gehanteerd (zie tabel 4.2).

We hebben opvanginstellingen gevraagd op welke wijze zij dit nagaan. Er waren meerdere antwoorden mogelijk. Om te bepalen of een cliënt een positief sociaal netwerk heeft in een gemeente, wordt door 84% van de opvanginstellingen een persoonlijk (face-to-face) gesprek gevoerd door de beoordelaar met de cliënt zelf. Door 70% van de opvanginstellingen worden hulpverleners waarmee de cliënt bekend is geraadpleegd (door persoonlijk, telefonisch of e-mail contact). Een kwart (26%) van de opvanginstellingen geeft aan dat zij administratief toetsen, bijvoorbeeld door het raadplegen van dossiers of informatie uit registraties. De meeste opvanginstellingen toetsen de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk op twee manieren (gemiddeld 1,8), maar 14% beoordeelt dit niet, of weet het niet.

Ook voor het achterhalen van redenen om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen, zijn dit de meest gebruikte werkwijzen: raadplegen hulpverleners 84%, persoonlijk gesprek 74%, administratieve toets 21%.

Bij het toetsen van de regiobinding zijn verschillende organisaties betrokken, zo bleek uit de netquestionnaire onder opvanginstellingen. De gemeentelijke dienst Werk en Inkomen/SoZaWe wordt het vaakst genoemd (70%), gevolgd door andere opvanginstellingen (63%) en de Centrale Toegang (42%). De gemeentelijke dienst Wonen, Welzijn/Maatschappelijke Ondersteuning wordt door een derde (33%) van de opvanginstellingen genoemd.

Perspectief van cliëntenbelangenorganisaties

In de interviews met cliëntenbelangenorganisaties en straatadvocaten (zie §2.3.2) werden een aantal kritische opmerkingen geplaatst bij de procedures die gemeenten hanteren om vast te stellen waar een aanvrager wordt opgevangen:

- Het is de indruk van de geïnterviewden dat de criteria bij het toelaten van iemand tot de opvang soms door elkaar lopen. In eerste instantie wordt iemand bijvoorbeeld afgewezen omdat de persoon geen 'OGGz-problematiek' zou hebben. Wanneer dit wordt aangevochten, wordt dezelfde persoon alsnog afgewezen maar dan wegens het ontbreken van regiobinding.
- De geïnterviewden geven aan dat er gemeenten zijn waar de aanvrager zelf moet zorgen voor bewijslast dat hij recht heeft op opvang, bijvoorbeeld door aan te tonen dat er veel pintransacties zijn gedaan in de regio. Het leggen van de bewijslast bij de aanvrager (een 'nee-tenzij' principe), sluit volgens de respondenten niet aan bij de kwetsbare positie waarin mensen vaak verkeren en de problemen waar ze mee kampen. *'Daklozen lopen meestal niet met dossiers met bankafschriften onder de arm'*, aldus een van de respondenten. Vooral mensen met OGGz-problematiek lopen hier tegen aan. Zij weten vaak niet waar ze recht op hebben, laten zich snel afschepen en durven niet door te vragen, aldus de geïnterviewden.
- Naar mening van de geïnterviewden wordt het vaststellen van regiobinding teveel formeel en procedureel uitgevoerd, zonder de specifieke omstandigheden en de dagelijkse situatie van mensen voldoende in acht te nemen.
- De cliëntenorganisaties spreken van een zekere 'sleetsheid' in het toepassen van de procedures rondom toelating en regiobinding: medewerkers zijn niet altijd precies op de hoogte van de gemaakte afspraken over de te hanteren criteria en grijpen daarom terug op 'harde' eisen zoals registratie in de gemeentelijke basisadministratie. Volgens hen zouden de medewerkers aan de toegangspoorten van de opvang regelmatig geïnstrueerd moeten worden.

Bevindingen mystery guest onderzoek

Volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* moet na een aanmelding zo spoedig onderzocht moeten worden in welke centrumgemeente de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is: de opvang zou dan in die gemeente plaats moeten vinden. Een eerste indicatie van de mate waarin opvanginstellingen een dergelijk onderzoek in de praktijk verrichten, is welke en hoeveel vragen bij aanmelding worden gesteld (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Eerste inventarisatie bij aanmelding, naar aanmeldingswijze, in procenten van aanmeldingen

	Balie (N=28)	Telefonisch (N=23)	Totaal(N=51)
Naam en geboortedatum	54	70	61
Reden van aanmelding in deze gemeente	57	13	37
Gemeente van herkomst/ verblijf	25	52	37
ID-bewijs	61	4	35
Reden van aanmelding bij MO	46	13	31
Adres/ woonplaats	32	26	29
Psychiatrie/ verslaving	39	9	25
BSN	18	9	14
Eigen bijdrage	11	–	6
Niets	4	4	4
Zorgverzekeringspas	7	–	4
Verwachte duur van verblijf	7	–	4
Andere zaken	25	13	20

Bron: *Mystery guest* onderzoek

a kolommen tellen op tot meer dan 100%, omdat er naar meerdere zaken gevraagd kon worden.

Van de door opvangmedewerkers gestelde vragen hadden er 36% te maken met het vaststellen van de identiteit van de aanmelders (naam, geboortedatum, ID-bewijs en BSN), 36% met regiobinding (adres, gemeente van herkomst, reden van aanmelding in deze gemeente), en 26% met een eerste inventarisatie van de zorgbehoefte (reden van aanmelding bij de MO, psychiatrie/ verslaving, of men eigen bijdrage kan betalen, verwachte duur van het verblijf, zorgverzekeringspas, uitgebreide intake)⁶.

Tien maal (20% van de aanmeldingen) gaven de mystery guests aan dat er naar andere zaken gevraagd werd. In vier van deze gevallen nam de medewerker de aanmelder een uitgebreide intake en probleeminventarisatie af en werd er al gezocht naar een eerste aanzet voor een traject gericht op herstel. Andere gevraagde zaken betroffen de hoogte van de schulden, of de aanvrager hulp nodig had met de kinderen (bij de crisisopvang), en of de aanvrager bekenden of familie had in de stad van aanmelding.

Gemiddeld vroegen opvangmedewerkers naar 3,6 van de twaalf in de checklist genoemde zaken (zie tabel 4.2). Zoals te verwachten valt, krijgen dakloze mensen die zich in persoon aanmelden bij de deur of de balie een uitgebreider gesprek dan wanneer ze zich telefonische aanmelden: gemiddeld vragen opvangmedewerkers hen dan naar 4,4 zaken, tegen 2,8 bij een telefonische aanmelding⁷. In gemeenten waar de toegang

6 Bij het berekenen van deze percentages is de categorie 'anders namelijk...' als één vraag gesteld, terwijl vier van deze categorie een uitgebreide intake en dus een heleboel vragen betroffen.

7 T-toets; $p < 0,05$

tot de opvang vooral wordt bepaald door de gemeente vroegen medewerkers naar ongeveer even veel zaken als in gemeenten waar vooral de opvanginstelling de toegang bepaalt⁸. Het mystery guest onderzoek levert wel aanwijzingen op dat gemeenten waar de toegang tot de maatschappelijke opvang verloopt via een centraal loket (de Centrale Toegang) bij de aanmelding vaker een uitgebreidere screening doen dan gemeenten waar de aanmelding direct bij de nachtopvang geschiedt: bij drie van de zeven aanmeldingen bij de Centrale Toegang werd de mystery guest een uitgebreide intake en zorgvraagverduidelijking afgenomen, terwijl dat slechts één maal voorkwam bij de 21 fysiek bezochte nachtopvangvoorzieningen⁹. Aanmelding bij de centrale toegangen moeten ook persoonlijk geschieden, terwijl bij sommige nachtopvangen alleen telefonische aanmelding mogelijk is.

Hier openbaart zich ook een paradigmaverschil: nachtopvangvoorzieningen gaan gewoonlijk uit van een laagdrempelig model, waar dakloze mensen met een minimum aan vragen en registraties terecht kunnen voor basisbehoeften (bed, bad, brood). Waar de opvang uitgaat van een model met centrale toegang, worden hogere drempels opgeworpen, vindt een uitgebreide zorgvraagverduidelijking plaats, en worden persoonsgerichte trajecten gericht op herstel in gang gezet.

Door het laagdrempelige karakter van de nachtopvang ligt het niet voor de hand om van deze voorzieningen te vragen bij aanmelding een uitgebreid onderzoek te doen naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject. Hierbij signaleren we wel het risico dat niet alle aanvragers de ondersteuning krijgen waar ze behoefte en recht op hebben. Ook moet bedacht worden dat de mystery guests zich meteen na het aanmeldgesprek onthulden als mystery guests: we weten niet of zij een uitgebreider vraaggesprek zouden hebben gekregen als ze enkele nachten in de opvang zouden hebben verbleven.

De observaties van de mystery guests gaven de volgende indruk van de gang van zaken rondom de registratie van aanmeldingen. Voor zover de mystery guests konden waarnemen, werd meer dan de helft van de aanmeldingen (54%) geregistreerd: in de meeste gevallen ging het om een beperkte registratie (bijvoorbeeld datum en naam), bij vier aanmeldingen werd een uitgebreide intake gedaan, bijvoorbeeld met behulp van een Aanmeldings- en Diagnoseformulier. Bij een op de vijf aanmeldingen wisten de mystery guests niet of de aanmelding al dan niet geregistreerd werd, en bij een kwart van de aanmeldingen werd niet zichtbaar geregistreerd. Er waren geen noemenswaardige verschillen tussen crisis- en nachtopvangvoorzieningen of telefonische of fysieke aanmeldingen.

8 Op basis van de antwoorden van opvanginstellingen en gemeenten stelden we voor elke gemeente vast wie daar vooral de toegang tot de maatschappelijke opvang bepaalt: vooral de opvanginstelling, of vooral de gemeente. Daarbij hanteerden we de volgende vuistregels: als er 'gezamenlijk' werd geantwoord vatten we dat op als 'de gemeente'. Bij 'anders' bepaalden we aan de hand van de toelichtingen of dit de gemeente of de opvanginstelling was. Centrale Toegangen vatten we op als de gemeente. Wanneer opvangmedewerkers en gemeente het met elkaar oneens waren volgden we de mening van de opvangmedewerkers, omdat zij het dichtst bij de praktijk staan. Wanneer in een gemeente maar één vragenlijst beantwoord was, volgden we die vragenlijst.

9 $\chi^2 = 10,8$; $p < 0,05$

Een deel van de aanmeldingen van mensen van buiten de regio wordt dus niet geregistreerd. Dit beeld wordt bevestigd door gemeenten zelf: een aantal van de aanmeldingen van mystery guests was niet door de opvanginstelling aan de gemeente doorgegeven. Ook geïnterviewde belangenbehartigings- of cliëntorganisaties stellen dat mensen die zich voor ondersteuning bij hen melden en zijn afgewezen op grond van gebrek aan regiobinding vaak niet terug te vinden zijn in de registraties.

Bij drie op de tien aanmeldingen (31%) hadden de mystery guests de indruk dat bij het besluit om toegelaten of afgewezen te worden tot de opvang in de aanmeldgemeente, rekening werd gehouden met hun voorkeur voor opvang in die regio. Dat een gemeente of opvanginstelling 'rekening houdt met de voorkeur van de aanmelder' betekent overigens niet dat aanmelders in die gemeente of opvanginstelling (al dan niet tijdelijk) werden opgevangen. Opvanginstellingen die geen rekening hielden met de voorkeur van de aanmelder, zochten vaak ook wel naar oplossingen voor de mystery guests om hen ergens te kunnen laten overnachten. Wel is het zo dat opvanginstellingen en gemeenten die naar de indruk van de mystery guests géén rekening hielden met hun voorkeur, vaker –ook naar indruk van de mystery guests– een beperkte opvatting van regiobinding hanteren en daar heel strikt mee omgaan.

Of gemeenten en opvanginstellingen rekening houden met de voorkeur van de aanmelder lijkt ook te maken te hebben met de mondigheid van de aanmelder: twee maal wilde de medewerker voor de mystery guest wel een uitzondering op de regel maken en hem een korte periode laten overnachten na aandringen van de mystery guest. Niet iedere dakloze persoon die zich aanmeldt is echter zo mondig. De meest kwetsbare personen zullen zich waarschijnlijk eerder weg laten sturen zonder dat er adequaat onderzoek is gedaan en zonder een beschikking gekregen te hebben, terwijl dit wellicht de een groep is die opvang het hardst nodig heeft. Als deze groep geen ondersteuning krijgt is er het risico dat de problematiek verder verergert.

4.3 Samenvattend

- De opvanginstellingen hanteren toelatingseisen die te verdedigen zijn op grond van de Wmo. Het criterium van aantoonbare regiobinding wordt door 80% van de opvanginstellingen gehanteerd. De helft beschouwt OGGz-problematiek als een toelatingcriterium. Dit zou opgevat kunnen worden als een uitwerking van de in de wet genoemde doelgroep van maatschappelijke opvang van dakloze mensen die zich niet zelfstandig kunnen handhaven. Enkele opvanginstellingen noemden het bezit van een zorgverzekeringspas als toelatingcriterium. Dit zou nader onderzocht kunnen worden: het niet bezitten ervan zou redenen moeten zijn om de cliënt te verzekeren, niet om hem of haar de toegang tot de opvang te ontfangen.
- De landelijke toegankelijkheid van de opvang lijkt niet gewaarborgd. Er zijn gemeenten die aangeven dat aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet

behandeld worden. Niet alle dakloze mensen kunnen zich altijd aanmelden voor maatschappelijke opvang.

- Het criterium 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' is voor centrumgemeenten en opvanginstellingen de belangrijkste graadmeter voor het beoordelen van de meeste geschikte plaats van opvang. De criteria 'regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is' en 'voorkeur van de cliënt' worden nauwelijks als doorslaggevend argument gehanteerd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat deze criteria minder gemakkelijk zijn vast te stellen.
- Vergeleken met de opvanginstellingen zeggen centrumgemeenten meer criteria standaard mee te wegen bij het bepalen waar een cliënt het beste terecht kan voor opvang. Mogelijk openbaart zich hier het verschil tussen beleid en praktijk. Andere mogelijke verklaringen zijn dat opvanginstellingen zich niet houden aan de gemaakte afspraken of dat het opvangpersoneel onvoldoende kennis heeft van de gemaakte afspraken.
- De helft van de opvanginstellingen geeft aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen.
- In de praktijk blijkt dat opvangmedewerkers aanmelders in ongeveer gelijke mate vragen naar hun identiteit, binding met de regio, en zorgbehoefte. Bij aanmelding aan de balie en bij aanmelding bij centrale toegangen wordt er uitgebreider onderzoek gedaan naar de zorgbehoefte van de aanmelder dan bij telefonische aanmeldingen en aanmeldingen bij de nachtopvang. De nachtopvang is vaak opgezet volgens het model van een laagdrempelige voorziening die in basisbehoeften voorziet: een uitgebreide intake past niet goed in dat model. Er moet wel gewaarborgd worden dat ook bij deze aanmeldingen zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject.
- De observaties van de mystery guests geven de indruk dat niet alle aanmeldingen geregistreerd worden.
- Er zijn aanwijzingen dat juist de meest kwetsbare groep dak- en thuislozen minder makkelijk tijdelijke opvang krijgt dan de meer mondige aanmelders.

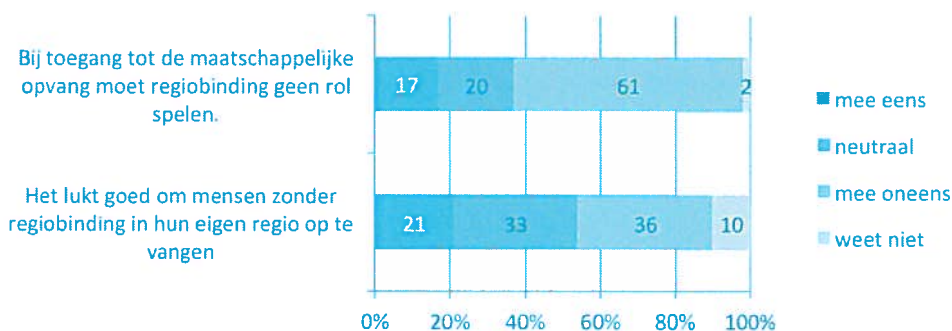
5 Toegang tot de opvang

Na aanmelding en onderzoek wordt bepaald of een aanvrager toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang. Zolang de aanvrager in afwachting is van een definitieve beslissing, kan de gemeente zo nodig tijdelijke opvang en ondersteuning bieden, zo staat beschreven in de *Handreiking Landelijke toegang*. In dit hoofdstuk beschrijven we om welke redenen een aanvrager wel of niet toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang en in welke mate regiobinding hierbij een rol speelt. Ook beschrijven we of en hoe de tijdelijke opvang vervolgens in praktijk vorm krijgt.

5.1 Regiobinding en toegang

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, speelt regiobinding een rol bij het vaststellen of een aanvrager recht heeft tot de maatschappelijke opvang. Dit beleid heeft draagvlak onder de opvanginstellingen die zijn ondervraagd. Van de instellingen was 61% het oneens met de stelling dat bij toegang tot de maatschappelijke opvang regiobinding geen rol moet spelen. Van de opvanginstellingen was 17% het wel eens met de stelling en 20% was neutraal. Zoals uit figuur 5.1 blijkt, lukt het niet altijd goed om mensen zonder regiobinding in de gemeente van aanmelding, in hun eigen regio op te vangen. Dat vindt althans een derde (36%) van de instellingen, 21% is van mening dat dit wel goed lukt, een derde is neutraal.

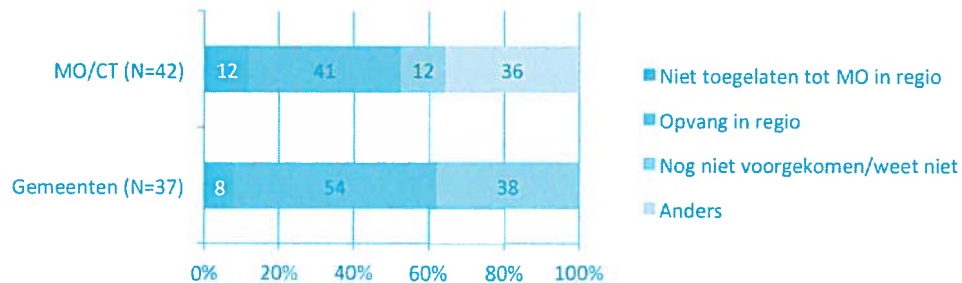
Figuur 5.1 Stellingen over regiobinding (MO/CT, N=41-42)



Bron: Netquestionnaire MO/CT.

Figuur 5.2 laat zien of en in hoeverre centrumgemeenten en opvanginstellingen zorg en ondersteuning bieden voor rechthebbende aanmelders die geen regiobinding hebben maar voor wie overdracht naar een andere gemeente ook niet mogelijk is. Voor deze groep is in de handreiking geen duidelijk beleid geformuleerd.

Figuur 5.2 Aanbod indien aanvrager geen binding heeft met de regio van aanmelding en er ook geen overdracht mogelijk is



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Ongeveer een op de tien opvanginstellingen en gemeenten zegt dat zij mensen zonder binding met de regio en voor wie overdracht niet mogelijk is, niet toelaten tot de maatschappelijke opvang in de regio. Een van deze gemeenten geeft aan dat zij – na enkele nachten noodopvang- niets faciliteren, behoudens ondersteuning bij terugverwijzing naar eigen regio. Volgens 41% van de opvanginstellingen en 54% van de gemeenten worden mensen zonder regiobinding uiteindelijk toch opgevangen. Het betreft dan vaak wel opvang van tijdelijke aard waarbij de nodige inspanningen worden verricht om de cliënt elders te kunnen onderbrengen. Een opvanginstelling geeft aan dat ze soms de gemeente verzoeken om toch een postadres en een daklozenuitkering toe te kennen aan een persoon die niet overgedragen kan worden. Soms wordt via bemoeizorg ondersteuning geboden, bijvoorbeeld door een plan voor repatriëring te maken. Een andere strategie die wordt toegepast is om de cliënt opvang te bieden als tijdelijke passant en gedurende die periode te zoeken naar alternatieve opvangmogelijkheden.

Bevindingen mystery guest onderzoek

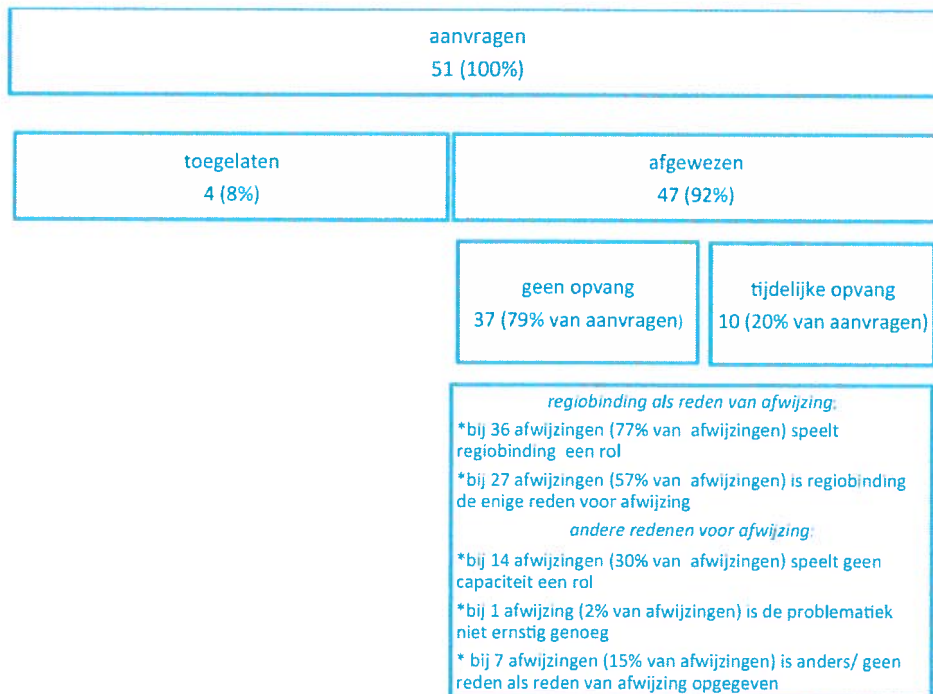
Bij 47 aanmeldingen (92%) krijgt de mystery guest na aanmelding bij de opvang geen toegang tot de opvangvoorziening: bij 37 van de 51 aanmeldingen (73% van de gevallen) werd de aanmelder afgewezen, en tienmaal (20%) kreeg de aanmelder alleen tijdelijke opvang, bijvoorbeeld voor 1 nacht, of 3 nachten¹⁰. Vier maal werd de aanmelder (8% van de aanmeldingen) wel toegelaten en zou een traject opgestart worden. Zie figuur 5.3.

Het grote aantal afwijzingen of slechts tijdelijke opvang is op zich niet verwonderlijk, omdat de mystery guests zich allemaal aanmeldden met een verhaal dat ze geen binding hebben met de regio van aanmelding en ook geen heel duidelijke factoren noemden waardoor ze aan de plaats van melding gebonden zijn (slechts een verhaal over een vriend waar ze konden slapen)¹¹. Wel noemden de mystery guests allen een goede reden niet meer in de eigen regio te willen zijn.

¹⁰ Tijdelijke opvang betekent niet altijd dat er ook onderzoek wordt opgestart over de meest kansrijke gemeente voor het opstarten van een traject: mystery guests werd ook verteld dat ze na 1 of 3 nachten weer terug moesten naar de plek van binding.

¹¹ Voor een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek met mystery guest zie Hoofdstuk 2 en bijlage 1.

Figuur 5.3: Toelating, tijdelijke opvang of afwijzing tot opvang van mystery guests, en reden van afwijzing



Bron: Mystery guest onderzoek

Bij 77% van deze afwijzingen (36 keer), gaat het om het ontbreken van regiobinding. Daarnaast is 14 keer onvoldoende opvangcapaciteit één van de redenen voor afwijzing. Opvallend is dat mystery guests een aantal keren rapporteerden dat een gebrek aan capaciteit de reden van afwijzing is, maar dat regiobinding ook een rol speelde. Bijvoorbeeld: *'het zat vol, maar ik maakte volgens medewerker sowieso geen kans op opvang omdat ik niet uit [de plek van aanmelding] kwam.'* Ook meldden mystery guests dat de beschikbare plekken die er wel waren, werden gereserveerd voor mensen uit de regio. Bij de crisisopvang wordt de mystery guest twee keer afgewezen omdat het vol zit. Ook is ze twee keer, ondanks dat dit is toegezegd, niet meer teruggebeld na de eerste aanmelding.

Signalen cliëntenbelangenorganisaties: doelgroepen

In de interviews met belangenbehartigers en cliëntorganisaties is gevraagd of er in hun regio bepaalde doelgroepen specifiek tegen de grenzen van regiobinding aanlopen. Hierbij werden de volgende groepen genoemd:

- Jongeren: deze leiden vaak een zwervend bestaan van de ene regio naar de andere, verblijven dan bijvoorbeeld bij vrienden op de bank. Hierdoor staan ze niet ingeschreven in een GBA en krijgen daardoor eerder een afwijzing wegens gebrek aan regiobinding op het moment dat ze de stap maken om hulp te vragen.
- Vrouwen die op de vlucht zijn voor huiselijk geweld, maar geen aangifte durven doen. Ze komen dan niet in aanmerking voor een blijf van mijn lijf huis en moeten een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Bij afwijzing tot de maatschappelijke opvang wegens een gebrek aan binding, moeten ze toch terug naar regio van binding, maar kunnen of durven dit niet. Deze groep krijgt dan geen toegang tot opvang. Ook vrouwen met kinderen komen op deze manier in de problemen volgens de respondenten.
- Mensen die zijn uitgeschreven uit het GBA met 'bestemming onbekend'. Deze mensen leiden een zwervend bestaan of wonen bijvoorbeeld op een camping. Een van de respondenten noemt een voorbeeld van iemand die uit huis is gezet en al maanden op een camping elders woont, maar zich daar niet kan inschrijven in het GBA. De kinderen gaan in deze gemeente naar school, maar dit gezin krijgt geen toegang tot opvang wegens het ontbreken van regiobinding.
- De zogenaamde groep 'nieuwe daklozen' die door schulden, werkloosheid en hypotheeklast dakloos is geworden. Deze groep voldoet vaak niet aan het zogenoemde OGGz-criterium¹², maar lukt het in praktijk niet altijd zelfstandig problemen op te lossen en loopt tegen bureaucratische drempels aan. Het aanvragen van een uitkering via internet lukt bijvoorbeeld niet zonder postadres.

5.2 Registraties

Van de 43 centrumgemeenten beschikken er achttien over registraties met betrekking tot redenen voor afwijzingen tot de maatschappelijke opvang. Aan hen zijn de volgende gegevens opgevraagd:

- het totaal aantal mensen dat zich aanmeldt bij de maatschappelijke opvang
- het aantal mensen dat niet wordt toegelaten
- het aantal mensen dat niet wordt toegelaten wegens het ontbreken van regiobinding

¹² OGGz: Openbare Geestelijke Gezondheidszorg. Volgens de Wmo is de opvang bestemd voor mensen die zich iet zelfstandig kunnen handhaven. In de praktijk wordt dit vaak geïnterpreteerd als het aanwezig zijn van problemen op meerdere leefgebieden, waar een psychische of psychiatrische aandoening of verslaving er één van moet zijn. Dit wordt vaak het OGGz-criterium genoemd.

Zestien gemeenten (89%) reageerden op het verzoek. Twaalf daarvan konden de juiste cijfers te overhandigen (voor alle drie de items). Een eerste conclusie is dat het lastig is voor de centrumgemeenten om de gevraagde gegevens uit de beschikbare (registratie) systemen te extraheren. Onduidelijk is of dit te maken heeft met onvolkomenheden in de wijze van registreren, of dat de systemen dermate ingewikkeld in elkaar zitten dat slechts specialisten weten hoe ze de juiste informatie te pakken moeten krijgen. Mogelijk spelen beide factoren een rol. Blijkbaar is de registratie in veel gemeenten er nog niet op ingesteld om een volledig beeld te krijgen van de instroom in de MO en wat er aan de 'voordeur' precies gebeurt. Een positieve noot is dat het in de meeste gevallen cijfers uit tellingen (d.w.z: registratiesystemen) gaat. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van schattingen.

De registraties over afwijzing om regiobinding zijn in ieder geval niet dekkend. Wanneer een afwijzing op grond van regiobinding geregistreerd wordt, is er vaak ook een beschikking geweest en heeft de aanvrager gewoonlijk de kans gehad om bezwaar te maken tegen het bindingsbesluit. Zoals we later (in §7.2) zullen zien, komt het in praktijk vrij weinig voor dat er beschikkingen worden afgegeven.

Voor een enkele gemeente waren de cijfers nieuw: in het jaarverslag van de instelling werd dan bijvoorbeeld gewag gemaakt van nul afwijzingen op grond van regiobinding, maar uit de cijfers die aan het Trimbos-instituut werden geleverd bleek dat dan wel degelijk voorgekomen te zijn. Het verschil zat hem in het feit dat het jaarverslag aantallen afgegeven beschikkingen vermeldde, en de voor het onderzoek geleverde cijfers de aantallen informele aanmeldingen. *Dat gemeentelijk beleidsmedewerkers een aantal keren opmerkten dat hun gemeente wel bezocht bleek te zijn door mystery guests, maar dat ze daarvan niet op de hoogte waren gesteld door de opvanginstelling, geeft ook een indicatie dat het beeld van beleidsambtenaren niet altijd volledig is.*

De cijfers die de gemeenten aanleverden kennen veel 'ruis,' die vergelijking tussen steden en het berekenen van totaalcijfers lastig maken. Cijfers zijn bijvoorbeeld niet altijd vergelijkbaar tussen gemeenten; soms wordt op jaarbasis gerapporteerd, soms op kwartaalbasis. Het gebeurt ook dat gegevens worden aangeleverd vanuit één opvangorganisatie, waarmee dus nooit een volledig instroombeeld kan worden gecreëerd.

Ook worden aanmeldingen anders geregistreerd: in een relatief kleine centrumgemeente met een groot landelijk verzorgingsgebied (gemeente 'J' in tabel 3.5) is het totaal aantal aanmeldingen bijvoorbeeld hoger dan in twee van de vier grootste steden samen ('A' en 'C'). Gezien de bevolkingsaantallen en de aanwezigheid van grootstedelijke problematiek van deze regio's moet aangenomen worden dat de aantallen niet verschillen in maatschappelijke uitval weerspiegelen, maar verschillen in wijze van registreren.

Een ander punt is de prioritering in afwijsredenen. Naast het ontbreken van regiobinding is het niet voldoen aan de OGGz -doelgroep criteria vaak een ander afwijspunt. Het is niet zeldzaam dat mensen tot beide 'groepen' behoren; dus zowel geen regiobinding hebben als niet voldoen aan de criteria voor de OGGz -doelgroep. Wat moet in dergelijke gevallen als afwijsreden worden geregistreerd? Ligt de prioriteit bij de OGGz criteria?

Of is het vooral regiobinding waar naar gekeken wordt? Of is het registratiesysteem zo ingericht dat dit als aparte afwijscategorie wordt gezien? In de huidige rapportage is ervoor gekozen om alle afwijzingen op grond van het ontbreken van regiobinding mee te nemen in de cijfers.

Een andere kanttekening is het moment van invoering van regiobinding. In sommige gemeenten is dit een vrij recente aangelegenheid. Registratiecijfers over afwijzing op grond van het ontbreken van regiobinding zijn – op dit moment - soms eenvoudigweg niet leverbaar omdat er (nog) niets te melden valt. Dit maakt een vergelijking tussen de verschillende gemeenten lastig.

In een van de gemeenten werd ook beschermd wonen in de cijfers betrokken. De vraag rijst echter of dit nog onder de maatschappelijke opvang valt. Een ander punt van aandacht is de doelgroep: het is niet altijd duidelijk of in de cijfers bijvoorbeeld ook zwerfjongeren worden meegenomen.

Met al deze kanttekeningen erbij staan de aantallen van de twaalf gemeenten die wel alle cijfers konden leveren in tabel 5.2. Deze gemeenten verzorgen samen de maatschappelijke opvang voor regio's met 4,6 miljoen inwoners. Gemiddeld verwerkten zij 3 aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners (laagste waarde: 2, hoogste 5). Van alle aanmeldingen in deze gemeenten kreeg gemiddeld de helft (52%) geen toegang tot de maatschappelijke opvang; 15% kreeg geen toegang vanwege het ontbreken van regiobinding. Van alle mensen die niet werden toegelaten tot de opvang werd 28% (mede) op grond van het ontbreken van regiobinding de toegang tot de maatschappelijke opvang ontzegd.

De grote spreiding in het aandeel afwijzingen op het aantal aanmeldingen valt op: van zeven procent (in gemeente 'H') tot 87 procent (in gemeente 'L'). Het ontbreken van regiobinding is in ieder geval regelmatig een reden voor afwijzing, en is voor vier van de elf gemeenten een substantieel deel van de totale groep afwijzingen (variërend van 47% tot 86%). In gemeente 'E' worden relatief weinig aanmeldingen afgewezen op grond van (het ontbreken van) regiobinding, maar dit komt mede omdat regiobinding pas als toelatingscriterium is ingevoerd in het vierde kwartaal van 2012. Ook in gemeente 'J' komt afwijzing op grond van regiobinding relatief weinig voor. Hier heeft het lage percentage echter te maken met de grote aantallen aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang in de provincie en de grote aantallen die geweigerd moeten worden op andere gronden.

Tabel 5.2 Aanmeldingen bij de MO, afwijzingen en afwijzingen in verband met (het ontbreken van) regiobinding^{1, 2, 3}

Gemeente	G4/ G39 ⁴	Jaar	Aanmeldingen	Afwijzingen				
				Totaal afwijzingen		Afwijzingen om regiobinding		
				n	% van aantal aanmeldingen	n	% van aantal aanmeldingen	% van totaal aantal afwijzingen
A	G4	2012	1575	1169	74	550	35	47
B	G4	2012	2258	1036	46	198	22	48
C ⁵	G4	2012	570	269	47	98	17	36
D	G39	2012	880	631	72	152	17	24
E	G39	2012	175		?	4	2	?
F	G39	2012	736	274	37	92	13	34
G ⁶	G39	2012	172	44	26	12	7	27
H	G39	2012	1359	92	7	79	6	86
I ⁷	G39	2011	694	212	31	83	12	39
J	G39	2012	3144	2237	71	57	2	3
K	G39	2012	1084	301	28	249 (s)	23	83
L	G39	2012	505	440	87	62 (s)	12	14

1. (s)=Schatting. Alle gegevens die niet direct uit de geleverde informatie konden worden betrokken en die via een alternatieve – door de onderzoekers bedachte – procedure alsnog zijn gevonden, zijn als schatting aangemerkt.

2. Als voor meerdere jaren cijfers werden aangeboden, dan is voor het meest recente jaar gekozen. De voorkeur ging hierbij uit naar cijfers over een volledig jaar.

3. Als aantallen of percentages cliënten van buiten de regio worden vermeld, maar er zijn geen specifieke afwijzingscijfers wat betreft regiobinding, dan wordt er van uitgegaan dat alle cliënten van buiten de regio niet worden toegelaten.

4. G4: een van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht. G39: een van de overige 39 centrumgemeenten.

5. Betreft aanmeldingen van mensen die zich voor het eerst melden bij de nachtopvangvoorzieningen. Aanmeldingen bij de Centrale Toegang en mensen die zich niet voor het eerst aanmeldden zijn niet meegeteld.

6. Afwijzingen betreft aantallen die niet tot de maatschappelijke opvang zijn toegelaten, inclusief mensen die na de screening uit beeld zijn verdwenen.

7. Aanmeldingen en afwijzingen van zwerfjongeren bij zwerfjongerenopvang plus van volwassen daklozen bij een instelling die 24-uursopvang en begeleid wonen biedt.

Bron: Registraties van gemeenten

Van drie van de vier gemeenten die andersoortige kwantitatieve gegevens aanleverden over aanmeldingen, afwijzingen en regiobinding kan het volgende gezegd worden:

- In gemeente 'M' werden van de 164 aanmeldingen van buiten de regio of met herkomst onbekend 39% binnen een dag afgesloten, wat meestal inhoudt dat ze afgewezen zijn; en 54% binnen vijf dagen. Buitenregionalen kunnen een aantal dagen in gemeente 'M' verblijven in afwachting van een besluit. Zij kunnen dan toegang gekregen hebben, overgedragen zijn aan een andere gemeente, of niet toegelaten zijn tot de opvang. De overige zeven procent verbleef langer in de opvang.
- De centrumgemeenten 'N' en 'O' hebben een gemeenschappelijke Centrale Toegang. Daar kwam vijftien procent van de aanmelders bij van buiten de regio of had een onbekende herkomst. Er waren in 2011 494 aanmeldingen en in totaal 429 dak- en thuislozen die gebruik hebben gemaakt van de maatschappelijke opvang. Van alle aanmeldingen in deze twee regio's maakte dus 13% geen gebruik van de maatschappelijke opvang.

Samenvattend kan worden gezegd dat op dit moment de cijfers omtrent instroom, afwijzing en regiobinding ontoereikend zijn om er eenduidige conclusies uit te kunnen trekken. Zelfs als gemeenten precies de data aanleverden waar om werd gevraagd, is niet duidelijk hoe deze data zijn verzameld en of het echt 100% overeenkomt met de beoogde cijfers. Wel valt op dat afwijzing op grond van het ontbreken van regiobinding ook in de registraties geen zeldzame aangelegenheid is.

5.3 Tijdelijke opvang

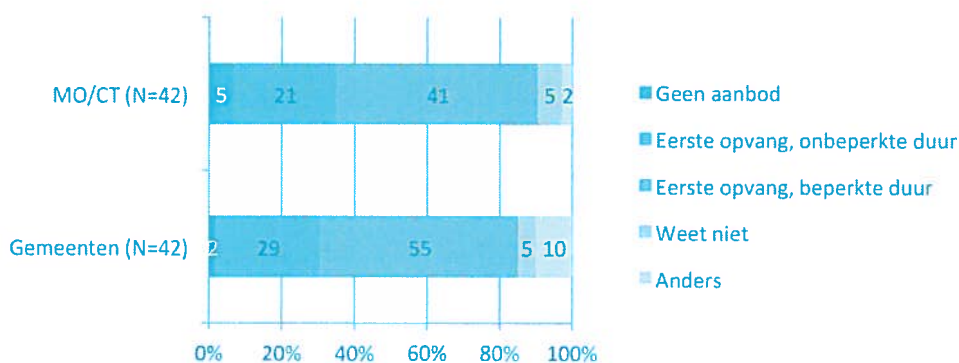
We hebben zowel centrumgemeenten als opvanginstellingen gevraagd of en in hoeverre cliënten voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen, gebruik kunnen maken van het zorg- en ondersteuningsaanbod van de maatschappelijke opvang. Dit is één van de uitgangspunten in de handreiking en een belangrijke eerste stap om vorm te geven aan de zogenaamde 'warme overdracht'. Tijdelijke opvang hoeft geen warme overdracht te zijn¹², maar door het bieden van tijdelijke opvang worden er wel omstandigheden geschapen die een goede overdracht faciliteren: tijd voor nader onderzoek en tijd om afspraken te maken met een andere opvanginstelling om de overdracht vorm te geven. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op het vormgeven van deze overdracht.

Blijkens figuur 5.4 zijn er nauwelijks gemeenten of opvanginstellingen die geen enkel aanbod hebben voor cliënten die in afwachting zijn van een toelatingsbesluit. Volgens tweederde (62%) van de opvanginstellingen en 70% van de centrumgemeenten, wordt er in ieder geval tijdelijke opvang geboden. Meestal is dat opvang met een beperkte

¹² Mystery guests kregen bijvoorbeeld ook te horen dat ze na 1 nacht sowieso terug moesten naar de gemeente van binding.

duur (volgens 41% van de opvanginstellingen en 55% van de gemeenten). Er zijn ook opvanginstellingen (21%) en gemeenten (29%) die tijdelijke opvang bieden zonder tijdslimiet.

Figuur 5.4 Zorg- en ondersteuningsaanbod in afwachting van toelatingsbesluit



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Van negen van de zeventien centrumgemeenten die aangeven dat er beperkte eerste opvang wordt geboden is de duur van de opvang bekend: gemiddeld mogen cliënten drie nachten in de opvang verblijven in afwachting van het besluit. Bij zestien instellingen die beperkte noodopvang bieden is de gemiddelde duur 4,5 nacht.

Tweederde van de opvanginstellingen vindt dat bij het besluit om tijdelijke opvang te bieden regiobinding geen rol hoort te spelen. Van de opvanginstellingen was 63% het eens met de stelling 'In de maatschappelijke opvang mag regiobinding geen voorwaarde zijn voor het bieden van eerste noodopvang/tijdelijk dak boven het hoofd', 20% was het niet met de stelling eens of oneens, 15% was het er mee oneens en 2% wist het niet (netquestionnaire MO/CT, n=42).

Bevindingen mystery guest onderzoek

Zoals te zien is in figuur 5.3 (in §5.1 hiervoor) krijgt de mystery guest bij 47 aanmeldingen (92%) na aanmelding bij de opvang geen toegang tot de opvangvoorziening. Bij tien van deze afwijzingen kreeg de aanmelder wel een aanbod voor tijdelijke opvang, bijvoorbeeld voor een nacht of drie nachten. Om te weten of de handreiking wordt gevolgd is het van belang te weten hoe vaak iemand die wordt afgewezen wegens het ontbreken van regiobinding, zo'n tijdelijke opvang krijgt aangeboden. Uit het mystery guest onderzoek blijkt dat bij 27 van de afgewezen aanvragen het ontbreken van regiobinding de enige reden is om geen toegang te krijgen tot de opvang¹³. Dit is de groep waarbij – de handreiking volgend- het aanbieden van tijdelijke opvang passend zou zijn. Dit gebeurt daadwerkelijk in acht gevallen (30%)¹⁴. Bij één voorziening die

13 Andere redenen voor afwijzing kunnen bijvoorbeeld zijn dat de opvang vol zat.

14 Er wordt 2 keer tijdelijke opvang aangeboden aan een mystery guest die om meer dan 1 reden of andere redenen werd afgewezen.

geen plek vrij had voor tijdelijke opvang, wordt aangeboden gebruik te maken van een slaapzak. Bij de aanmeldingen voor de crisisopvang werd geen enkele keer tijdelijk onderdak aangeboden¹⁵.

5.4 Samenvattend

- Regiobinding is één van de factoren die een rol speelt bij het besluit iemand toe te laten tot de maatschappelijke opvang. Op basis van geregistreerde cijfers van elf centrumgemeenten lijkt regiobinding gemiddeld bij drie op de tien afwijzingen voor toegang tot de opvang een rol gespeeld te hebben, maar de registraties zijn niet dekkend en slecht vergelijkbaar.
- Wanneer mensen zonder binding met de regio zich aanmelden bij de opvang, hebben zij een grote kans om vanwege het ontbreken van regiobinding afgewezen te worden of alleen tijdelijke opvang te krijgen: deze reden speelde een rol bij 77% van de aanmeldingen waar de mystery guest geen of slechts tijdelijke opvang kreeg.
- Ongeveer zeven op de tien centrumgemeenten en opvanginstellingen geeft aan dat ze rechthebbende aanvragers voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen in ieder geval tijdelijk opvangen.
- Dit komt niet overeen met de resultaten uit het mystery guest onderzoek: slechts bij 8 van de 27 aanmeldingen waar het ontbreken van regiobinding de enige reden is om de aanmelder niet toe te laten, werd ook daadwerkelijk tijdelijke opvang aangeboden. Van alle 51 aanmeldingen kreeg 8% toegang tot de maatschappelijke opvang en werd er een traject opgestart, en werd 20% tijdelijk (1 tot 3 nachten) opgevangen. De rest, 73%, werd niet toegelaten.

¹⁵ Dit kan er mee te maken hebben dat deze aanmeldingen telefonisch plaatsvonden. In totaal wordt bij de telefonische aanmeldingen drie van de 23 keer een tijdelijke plek aangeboden, tegen zeven maal bij de 28 meldingen aan de balie (n.s.).

6 Overdracht van cliënten

Voor het organiseren van een overdracht van een aanvrager naar een andere centrumgemeente wordt in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* als model beschreven dat de gemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) contact opneemt met de andere centrumgemeente. Bij deze zogenoemde 'warme overdracht', zouden afspraken gemaakt moeten worden over: de datum van overdracht, de instelling die de cliënt opneemt, de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding en de overdracht van de persoonlijke gegevens. Als de cliënt niet in een andere centrumgemeente tot de maatschappelijke opvang wordt toegelaten, zou hij (indien capaciteit beschikbaar is) toegelaten moeten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente ('vangnetregeling'). Dit hoofdstuk beschrijft hoe de overdracht van cliënten in de praktijk verloopt.

6.1 Afspraken over overdracht

Volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* houdt de VNG een actuele lijst bij van contactpersonen binnen elke centrumgemeente, die kunnen worden benaderd als cliënten moeten worden overgedragen. Ambtenaren van de centrumgemeenten zouden moeten beschikken over de meest recente versie van deze lijst. Uit onze enquête blijkt dat volgens 70% van de centrumgemeenten de naam van de contactpersoon ook bekend is bij de VNG. Enkele gemeenten merken op dat de lijst niet up to date is.

Indien blijkt dat een cliënt het beste in een andere centrumgemeente opgevangen kan worden, dan kunnen gemeenten en opvanginstellingen afspraken maken over de overdracht van de cliënt. Tabel 6.1 laat zien dat het voor opvanginstellingen en gemeenten niet de standaardroutine is om afspraken te maken, dit wordt per individuele cliënt bekeken. Gegevens over hoe vaak het voorkomt dat cliënten worden overgedragen ontbreken (zie ook §5.2).

Tabel 6.1 Afspraken bij overdracht van cliënten, in % (Gemeente, N=39; MO/CT, N=40-42).

Hoe vaak worden afspraken gemaakt over....		Altijd/vaak	Soms	Nooit	Weet niet
de instelling die de cliënt opneemt	Gem.	41	26	8	26
	MO/CT	48	43	5	5
overdracht van persoonlijke gegevens	Gem.	41	18	13	28
	MO/CT	46	39	5	10
de datum van overdracht	Gem.	41	18	10	31
	MO/CT	45	40	10	5
de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding	Gem.	21	28	18	33
	MO/CT	10	58	24	7

Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Van de gemeenten geeft ruim een kwart aan dat zij niet weten of bij overdracht van cliënten de genoemde afspraken gemaakt worden. Mogelijk zien zij dit als taak van de opvang: veel gemeenten hebben de overdracht van cliënten gedelegeerd aan de opvang. Zorgaanbieders regelen dit dan onderling met elkaar, in zwaarwegende kwesties is daarbij soms gemeentelijke afstemming nodig.

Perspectief van cliëntenbelangenorganisaties: belang van warme overdracht

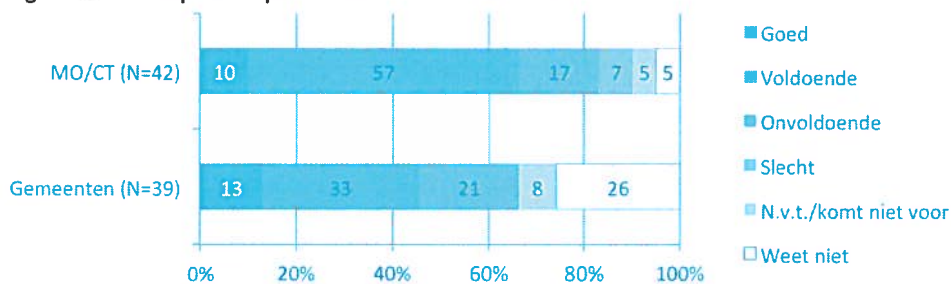
In de gesprekken met vertegenwoordigers van cliënten en belangenbehartigingsorganisaties wordt benadrukt dat de manier waarop de 'warme overdracht' vorm krijgt heel belangrijk is. Veel mensen die zich melden bij de maatschappelijke opvang bevinden zich in een kwetsbare positie en hebben negatieve ervaringen met hulpverleningsinstanties. De drempel om (opnieuw) te vragen om hulp is soms hoog. Als een hulpvraag dan direct bij aanmelding wordt afgewezen op het ontbreken van regiobinding zonder goede overdracht en uitleg over het hoe en waarom, verdwijnen mensen soms weer uit beeld en is er het risico dat de problematiek kan verergeren.

6.2 Overdracht

Volgens tweederde van de opvanginstellingen verloopt het maken van afspraken over de overdracht van cliënten met andere gemeenten/opvanginstellingen voldoende tot goed (figuur 6.1). Iets minder dan de helft (46%) van de gemeenten is dezelfde mening toegedaan. Ongeveer een kwart van de opvanginstellingen (24%) en gemeenten (21%) vindt dat het maken van afspraken over de overdracht onvoldoende/slecht verloopt. Een kwart (26%) van de centrumgemeenten geeft aan niet te weten hoe de

afspraken rondom cliënten overdracht verlopen. Mogelijk is dit te verklaren doordat (zoals vermeld in §6.1) deze gemeenten de overdracht van cliënten hebben gedelegeerd aan de opvanginstelling.

Figuur 6.1 Verloop van afspraken over overdracht van cliënten



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Aan de centrumgemeenten en opvanginstellingen is gevraagd om een toelichting te geven bij het verloop van de afspraken over overdracht van cliënten.

De meeste opvanginstellingen (67%) en de helft van de gemeenten (46%) vinden dat de overdracht van cliënten *goed of voldoende* verloopt. Zij wijzen daarbij vooral op de gemaakte afspraken tussen bestuurders en uitvoerend werkers, zowel binnen als buiten de eigen gemeente. Belangrijk daarbij is dat de gemaakte afspraken ook worden nageleefd. Ook wordt gewezen op de goede onderlinge contacten, de zogenoemde 'korte lijntjes'. Er zijn gemeenten waar op regelmatige basis afstemmingsoverleg plaatsvindt tussen de maatschappelijke opvang en de centrumgemeente.

Een minderheid van drie op de tien centrumgemeenten (29%) en een kwart van de opvanginstellingen (24%) geeft aan dat de overdracht *onvoldoende of slecht* verloopt. Zij zijn uitgebreider en minder unaniem in de oorzaken daarvoor. De belemmerende factoren om overdracht vorm te geven hebben te maken met:

- *Ontbreken van (contact)gegevens*. Verschillende respondenten wijzen erop dat de lijst van contactpersonen bij de gemeenten, zoals vermeld in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* (zie §6.1), niet altijd up to date is. Bovendien is het niet altijd gemakkelijk de juiste persoon te bereiken.
- *Capaciteit*: veel opvangplaatsen zitten vol. Dit bemoeilijkt de overdracht van cliënten: *'... Er is vaak niet direct plaats, waardoor cliënt langer hier moet verblijven, of er ontstaan discussies over het protocol. De overdracht naar een aantal regio's is eenvoudig, gezien hun capaciteit. Doorverwijzen naar andere regio's is soms complex gezien de beperkte opvang mogelijkheden'*. Het komt ook voor dat cliënten niet snel genoeg overgedragen kunnen worden door lange wachtlijsten, met als consequentie dat ze weer uit beeld raken.
- *Gebrek aan eenduidig beleid*: tussen gemeenten zijn verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd. De ene gemeente gaat er heel strikt mee om en

kijkt alleen naar inschrijvingsduur in de GBA, de andere neemt meer de persoonlijke situatie van de cliënt in ogenschouw. Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. Ook komt het voor dat een cliënt wordt terugverwezen naar de gemeente van herkomst, maar deze daar niet wordt opgenomen. Soms dreigen cliënten hierdoor tussen wal en schip te vallen.

- *Financiële en institutionele prikkels:* Een belemmerende factor bij de overdracht van cliënten is de vraag welke gemeente de WWB-uitkering (door)betaalt. Zoals we zullen zien in hoofdstuk 8, zijn er veel gemeenten die alleen een WWB-uitkering verstrekken aan dakloze mensen die toegelaten zijn tot de opvang in hun gemeente. Het accepteren van een dakloze uit een andere regio is daarmee een financieel risico voor de gemeente. Volgens de respondenten zijn er (te) veel verschillen in hoe gemeenten hiermee omgaan. *'Voor de daklozenuitkeringen is er soms nog verschil van mening met omliggende centrumgemeenten en met hen willen we sluitende afspraken gaan maken, zodat we makkelijker op een lijn komen.'*
- *'Moeilijk plaatsbare' cliënten:* De overdracht kan moeizaam verlopen bij cliënten die een *historisch spoor van overlast* met zich mee dragen. *'De ervaring leert dat er dat er heel wat geprobeerd wordt om 'onhandelbare' klanten elders te plaatsen.'*
- *Warme overdracht is niet gebruikelijk:* ongeveer een op de tien opvanginstellingen zegt nooit afspraken te maken over overdracht, minder dan de helft doet dit vaak of altijd. Zoals verwoord door een van de respondenten: ... *'niet alle centrumgemeenten willen een afspraak maken voor daadwerkelijke terugplaatsing maar, zo wordt dan gezegd: zet hem of haar maar op de trein en dan zien we de gast vanzelf.'*

In tabel 6.2 wordt beschreven welke omstandigheden belemmerend of juist bevorderend werken bij het overdragen van cliënten aan een andere centrumgemeente of opvanginstelling. Over het algemeen zijn de centrumgemeenten en opvanginstellingen het meest positief over de medewerking van opvanginstellingen binnen de eigen gemeente. Zowel de gemeenten als de opvanginstellingen ervaren de meeste belemmering bij de medewerking van andere gemeenten. Vermoedelijk hangt dit samen met de hierboven genoemde knelpunten. Opmerkelijk is verder dat 24% van de opvanginstellingen vindt dat de ambtelijke capaciteit in hun eigen gemeente belemmerend werkt bij het overdragen van cliënten. Tot slot valt op dat 30% van de gemeenten de toegankelijkheid van cliëntgegevens en registraties eerder als bevorderende factor ervaren, terwijl de 32% van de opvanginstellingen dit eerder als belemmerend ervaren.

Tabel 6.2 Bevorderende en belemmerende factoren bij overdracht van cliënten, in % (Gemeenten, N=40; MO/CT, N=38).

	Eerder bevorderend		Eerder belemmerend	
	Gemeenten	MO/CT	Gemeenten	MO/CT
Ambtelijke capaciteit (tijd, mankracht) in eigen gemeente	13	8	5	24
Medewerking opvanginstellingen in eigen gemeente	60	43	10	8
Medewerking opvanginstellingen in andere gemeenten	18	13	15	18
Medewerking andere gemeenten	15	3	28	37
Toegankelijkheid van cliëntgegevens en registraties	30	13	15	32

Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Bevindingen mystery guest onderzoek: warme overdracht

Door de opzet van het onderzoek kunnen de mystery guests niet altijd testen hoe de warme overdracht vorm krijgt. Een beslissing over regiobinding kan immers een paar dagen duren en volgens de Handreiking moet de aanvrager indien mogelijk dan tijdelijk worden opgevangen. De mystery guests meldden zich alleen aan en onthulden zich meteen na afloop van het aanmeldgesprek als mystery guest¹⁶. Wel kregen de mystery guests bij 10 van de 51 aanmeldingen tijdelijke opvang aangeboden. Dit is geen garantie voor een warme overdracht, maar tijdelijke opvang is een belangrijke eerste stap om een warme overdracht te faciliteren, omdat er dan tijd ontstaat voor een meer uitgebreid onderzoek en juiste overdracht naar de gemeente van binding. Zoals gezegd gingen onze mystery guests nooit op dit aanbod in, om niet onnodig opvangplekken bezet te houden.

Ondanks deze beperking geven de resultaten van het onderzoek met mystery guests wel een goede indicatie van de inspanningen die wel of niet worden verricht om warme overdracht vorm te geven en de informatie die hierover wordt verstrekt aan aanvragers. De mystery guests zijn tijdens de training ook geïnstrueerd om op dit onderwerp door te vragen (bijvoorbeeld: 'als er morgen weer geen plek is, wat gebeurt er dan?').

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, wordt het grootste gedeelte van de aanmeldingen van mystery guests afgewezen (92%). Een groot gedeelte van die afwijzingen is onder meer op het ontbreken van regiobinding (77%, zie §5.1). Worden er bij deze afwijzingen dan vervolgens pogingen gedaan om de mystery guests op een 'warme manier' over te dragen naar de centrumgemeente van herkomst? Allereerst is de mystery guest gevraagd om te rapporteren of hen na afwijzing een alternatief werd geboden. Bij 30 van 46 aanmeldingen¹⁷ (65%) werd de mystery guest na afwijzing tot opvang op enige manier doorverwezen, zonder verdere ondersteuning. De plek waarnaar werd

¹⁶ Voor een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek met mystery guest zie Hoofdstuk 2 en bijlage 1.

¹⁷ Vijf 'missings'.

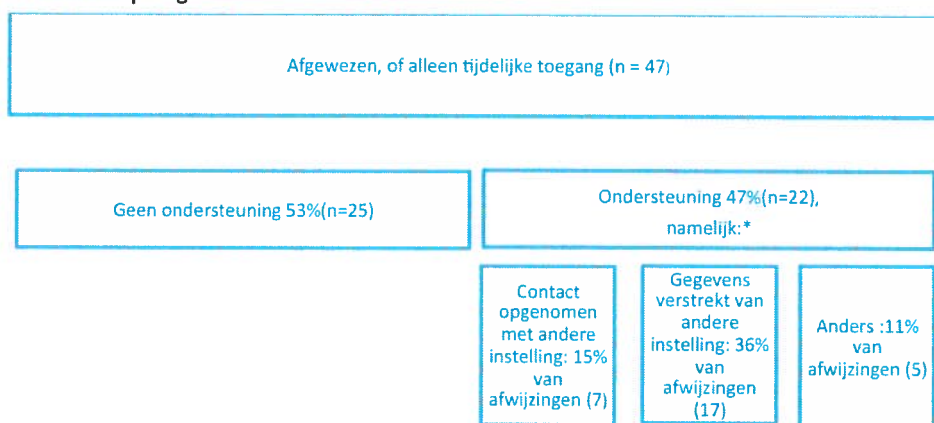
doorverwezen verschilde: 14 van de 30 keer kreeg de mystery guest dan te horen dat hij terug moest naar zijn eigen regio. Een aantal mystery guests werd doorverwezen naar een andere opvangvoorziening in dezelfde stad en soms wordt daar ook contact mee gelegd. Ook werd doorverwezen naar de politie, de gemeente, maatschappelijk werk of gespecialiseerde hulp bij verslaving.

Twee bezoeken aan eenzelfde stad geven een indicatie dat de manier van doorverwijzen niet altijd duidelijk beleid is, maar kan verschillen per medewerker. Een voorbeeld hiervan zijn twee bezoeken van de mystery guests aan een middelgrote gemeente: voor de eerste mystery guest wordt na afwijzing een opvangplek geregeld bij een andere instelling in die stad, de andere mystery guest wordt teruggestuurd naar de regio van herkomst zonder verdere ondersteuning.

Opvallend is ook dat mystery guests vier keer werden verwezen naar een andere (nabij gelegen) centrumgemeente waar de betreffende mystery guest ook geen binding mee heeft. Zij kregen dan te horen dat deze stad groter is en meer opvang heeft, of dat ze denken dat in die stad regiobinding minder strikt wordt gehanteerd. Deze manier van doorverwijzen is nadrukkelijk *niet* in overeenstemming met de handreiking.

De mystery guests hebben niet alleen gerapporteerd of ze worden doorverwezen, maar ook of ze feitelijke ondersteuning krijgen aangeboden bij het vinden van een andere plek, bijvoorbeeld door contact op te nemen met een andere instelling voor opvang. Van de 47 bezoeken waarbij de mystery guest geen toegang krijgt tot de opvang, krijgt de mystery guest 25 keer ook geen ondersteuning aangeboden bij het vinden van een andere plek (53%). Bij 22 mystery guest bezoeken gebeurt dit wel (47%). In figuur 6.2 is te zien hoe de ondersteuning er in die gevallen uitzag:

Figuur 6.2: De geboden ondersteuning aan mystery guests, bij afwijzing tot de maatschappelijke opvang.



*(meerdere antwoorden mogelijk)

Bron: Mystery guest onderzoek

Van de 47 afgewezen aanvragen werd dus in totaal zeven keer (15%) contact opgenomen met een andere instelling om -conform de handreiking- de overdracht van een cliënt vorm te geven. Opgemerkt dient wel te worden dat de mystery guest vaak niet het hele traject van aanmelding konden doorlopen door de beperkingen van deze onderzoeksmethode: ze bleven bijvoorbeeld nooit overnachten, terwijl dit een belangrijke eerste stap kan zijn in het vormgeven van een warme overdracht (zie hoofdstuk 2).

Bij de bezoeken van mystery guests is het drie keer voorgekomen dat een medewerker wel een serieuze poging deed om informatie van een andere instelling (bijvoorbeeld in de regio van binding) te verstrekken, maar dat de medewerker niet over deze informatie beschikte¹⁸. De medewerker was dan bereidwillig goede ondersteuning te bieden, maar het ontbrak hem of haar aan de gegevens dit ook daadwerkelijk te doen. In de handreiking is vastgesteld dat de contactpersonen bij centrumgemeenten over een lijst van contactpersonen beschikt om te zorgen voor een goede overdracht, maar blijkbaar is er ook aan de deur van instellingen behoefte aan meer goede (contact)informatie over de instellingen waar naar doorverwezen kan worden. Buiten kantooruren is de gemeente immers niet meer te benaderen om deze gegevens te achterhalen. Als er dan geen tijdelijke opvang wordt geboden, is ook een goede overdracht naar een andere gemeente niet mogelijk.

Bij vier van de 47 afwijzingen is de mystery guest geld aangeboden om de terugreis naar de plek van regio te maken. Eén keer wordt er een brief afgegeven voor de conducteur met de mededeling dat de mystery guest op weg is naar opvang en niet beschikt over geld, één keer krijgt de mystery guest te horen dat ze in de trein toch nooit controleren op het betreffende traject.

Er is weinig verschil tussen telefonische aanmeldingen en aanmeldingen aan de deur wat betreft de manier waarop warme overdracht vorm krijgt. Er was ook geen significant verschil in de manier waarop mystery guests worden ondersteund bij het vinden van een andere plek tussen de aanmeldingen bij een centrale intake, of aan de deur van de instelling voor maatschappelijke opvang.

6.3 Samenvattend

Als een aanvrager geen toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang moet deze volgens de handreiking worden overgedragen aan een andere centrumgemeente. De huidige registraties geven onvoldoende beeld van hoe vaak dit in de praktijk gebeurt. Een indicatie is dat tussen de 40- 50% van de gemeenten en instellingen aangeeft dat er 'altijd' of 'vaak' afspraken worden gemaakt over de instelling die de cliënt opneemt, de overdracht van persoonlijke gegevens en de datum van overdracht. Ongeveer 10% zegt hier nooit afspraken over te maken.

Uit het onderzoek met mystery guests komt een ander beeld naar voren: slechts

18 Deze zijn opgenomen in categorie 'anders'

zeven keer (15%) van alle bezoeken werd er contact met een andere instelling opgenomen om een overdracht tot stand te brengen. Opvallend is dat er bij afwijzing veel vaker gegevens worden verstrekt van een andere instelling, zodat de mystery guest hier zelf heen kan reizen. Dit is niet de manier van overdragen zoals beschreven in de handreiking. Wel werd aan 10 mystery guests bij afwijzing een tijdelijke overnachting aangeboden: een belangrijke eerste stap om een warme overdracht te faciliteren. Ook worden mystery guests in 65% van de aanmeldingen op enige manier doorverwezen, zonder dat daarbij ondersteuning wordt geboden: meestal gaat het hierbij om terug verwijzen naar de eigen regio, maar ook naar de politie, maatschappelijk werk of de verslavingszorg. Ook worden mystery guests naar een andere (nabij gelegen) centrum-gemeente verwezen, waar ook geen binding mee is. Ook dit is niet in overeenstemming met de uitgangspunten die in de handreiking staan.

- Als het niet lukt om een overdracht vorm te geven heeft dit te maken met: *Ontbreken van (contact)gegevens*. Niet alle gemeenten beschikken over een (up tot date) lijst van contactpersonen. Uit het mystery guest onderzoek blijkt dat ook aan de deur medewerkers soms niet over de juiste informatie beschikken om iemand door te verwijzen.
- *Capaciteit*: Als een opvang vol zit is het moeilijker iemand geplaatst te krijgen in een andere gemeente. Een gebrek aan capaciteit werd bij mystery guests bij 30 % van de afwijzingen als één van de redenen genoemd waarom geen opvang werd verleend.
- *Gebrek aan eenduidig beleid*: tussen gemeenten zijn verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd.. Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. en de kosten te dragen krijgen voor de WWB-uitkering. Dit maakt het voor die gemeente onaantrekkelijk om de overdracht te accepteren van daklozen die zich in een andere gemeente aanmeldde en daar zijn toegelaten.
- *Moeilijk plaatsbare cliënten*: Uit de enquête komen signalen naar voren dat opvanginstellingen proberen om moeilijk plaatsbare cliënten over te dragen naar andere instellingen, waar ze echter ook niet welkom zijn.
- *Warme overdracht is niet gebruikelijk*: ongeveer een op de tien opvanginstellingen zegt nooit afspraken te maken over overdracht, minder dan de helft doet dit vaak of altijd. Ook uit het mystery guest onderzoek bleek dat de helft van de aanmelders geen ondersteuning kreeg en dat er voor een kleine minderheid (15%) contact werd opgenomen met een andere instelling.

7 Informatievoorziening en bejegening

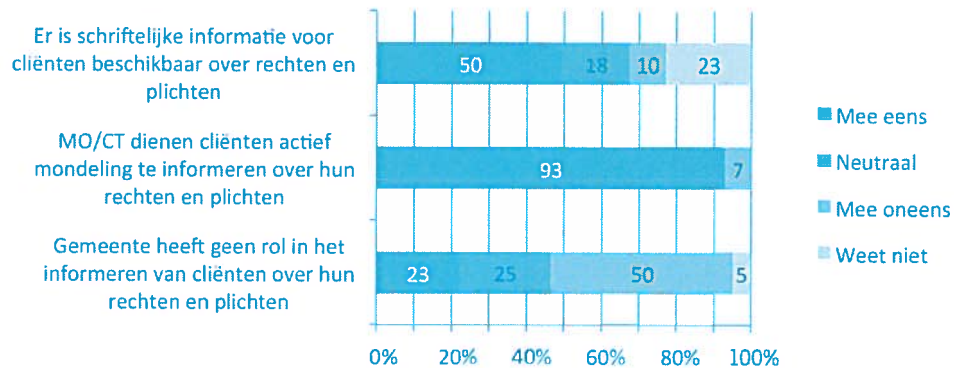
Cliënten mogen zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, aldus de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*. Ook staat in de handreiking vermeld dat de gemeente zorg draagt voor goede en voldoende voorlichting over de rechten en plichten, zowel mondeling als schriftelijk. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre dakloze mensen die zich aanmelden bij de opvang geïnformeerd worden over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating.

7.1 Informatievoorziening

Hoewel cliënten zich mogen laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, komt dit maar weinig voor. Uit de enquête blijkt dat het volgens 25 gemeenten (60%) (bijna) nooit voorkomt dat een cliënt zich laat bijstaan door een vertrouwenspersoon tijdens een onderzoek of bezwaarprocedure met betrekking tot regiobinding. Een derde van de gemeenten weet niet of cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Volgens twee gemeenten laten cliënten zich soms bijstaan door een vertrouwenspersoon, volgens één gemeente is dat meestal het geval.

Gemeenten is gevraagd te reageren op een aantal stellingen betreffende het informeren van cliënten over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating tot de maatschappelijke opvang. Uit figuur 7.1 blijkt dat de helft van de centrumgemeenten van mening is dat er voor cliënten schriftelijke informatie over rechten en plichten beschikbaar is. Vrijwel alle (93%) gemeenten vinden dat opvanginstellingen/de centrale toegang cliënten actief mondeling moeten informeren over hun rechten en plichten. De helft van de gemeenten is het niet eens met de stelling dat ze geen rol hebben in het informeren van cliënten.

Figuur 7.1 Informatie van cliënten over rechten en plichten (Gemeenten, N=40).



Bron: Enquête centrumgemeenten.

Volgens 35 van de 43 opvanginstellingen (81%) worden cliënten altijd *mondeling* geïnformeerd over hun rechten en plichten. Er zijn zes instellingen die soms mondelinge informatie geven, bijvoorbeeld wanneer de cliënt erom vraagt of in bijzondere situaties (bijvoorbeeld: geen regiobinding, minderjarig).

Cliënten worden ook *schriftelijk* geïnformeerd over hun rechten en plichten. Volgens 57% van de opvanginstellingen wordt dit actief gedaan, bijvoorbeeld door het verstrekken van folders of beschikkingen. Er zijn achttien instellingen (41%) die aangeven dat er schriftelijk informatiemateriaal beschikbaar is, goed zichtbaar voor bezoekers (bijvoorbeeld in een folderrek bij de aanmeldbalie/receptie). Bij vijf instellingen (11%) worden cliënten niet schriftelijk geïnformeerd.

Bevindingen mystery guest onderzoek: informatievoorziening

De meeste mystery guests kregen bij aanmelding informatie over de rechten en plichten in de opvang, zoals de gehanteerde huisregels, het toepassen van regiobinding en de geboden zorg en ondersteuning. Slechts bij vier aanmeldingen werd er geen informatie verstrekt (8%). De mystery guests krijgen bij zeven op de tien van de aanmeldingen op één manier informatie over het gehanteerde beleid, en bij twee op de tien aanmeldingen op twee verschillende manieren¹⁹.

Het merendeel van de mystery guests krijgt bij aanmelding mondeling een toelichting over het gehanteerde beleid rond de toegang tot de maatschappelijke opvang (63%). Bij een derde van de aanmeldingen (33%) wordt de informatie pas gegeven als daar expliciet naar wordt gevraagd.

Schriftelijk materiaal is weinig voor handen. Bij acht van de 28 aanmeldingen aan de deur werd er schriftelijke informatie verstrekt. Bij twee aanmeldingen merkten de mystery guests op dat er informatiemateriaal aanwezig was in een folderrek. De aard van het schriftelijke materiaal is erg verschillend: soms gaat het om een kopie met de

¹⁹ Mystery guests konden op de checklist vier vakjes aankruisen: mondeling zonder er om te hoeven vragen; mondeling over onderwerpen waar ik naar vroeg; schriftelijk materiaal aangereikt; schriftelijk materiaal beschikbaar, bijvoorbeeld op balie of in folderrek.

huisregels, bij andere gemeenten ontvangt de aanmelder een uitgebreid folderpakket met informatie over de cliëntenraad, de klachtenregeling en het privacybeleid.

Perspectief cliëntenbelangenorganisaties: informatievoorziening

In de interviews met vertegenwoordigers van cliënten en belangenbehartigingsorganisaties worden twee punten genoemd rond de informatievoorziening over regiobinding:

- **Kwaliteit van informatievoorziening:** medewerkers zijn soms niet goed op de hoogte van het juridisch kader van regiobinding en de inhoud van de afspraken die zijn gemaakt. Regelmatig herinstrueren van medewerkers die de afweging maken is van belang. Volgens een van de respondenten gaat de informatieverstrekking vaak niet verder dan de opmerking 'jij hoort hier niet'.
- **Manier van verstrekken van informatie:** in de ogen van cliëntvertegenwoordigers zou proactiever en in verschillende fasen tijdens een traject informatie geboden moeten worden, dus niet alleen bij de intake. Tijdens een intake zijn aanvragers vaak overvallen en emotioneel en krijgen daardoor niet alle informatie binnen. Daarom moet ook op andere momenten in een traject een aanvrager worden gewezen op zijn rechten.

7.2 Beschikking en bezwaar

In alle gevallen waarin wordt besloten om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang is de gemeente verplicht om een beschikking te geven aan de cliënt, aldus de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*.

Beschikking

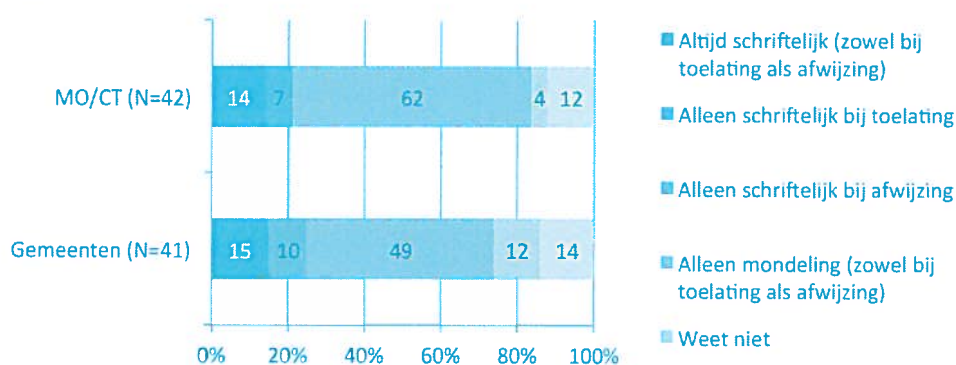
De beslissing om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb (een beschikking). Dit blijkt uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 april 2010 (LJN: BM09560).

Een beschikking moet berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Bij het motiveren van een besluit om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente kan worden volstaan met een (korte) verwijzing naar de toegepaste beleidsregels. In de beschikking moet duidelijk worden aangegeven dat de beslissing om iemand toe te laten tot de maatschappelijke opvang niet het recht geeft op een plaats in de maatschappelijke opvang. Dat is afhankelijk van de vraag of er een passende plek beschikbaar is.

Bron: Handreiking Landelijke toegankelijkheid (VNG, 2011)

We hebben centrumgemeenten en opvanginstellingen gevraagd of cliënten een schriftelijk bewijs (afschrift of beschikking) krijgen bij het toelatingsbesluit (afwijzing of toelating). Figuur 7.2 laat zien dat het toelatingsbesluit alleen mondeling wordt toegelicht volgens tweederde van de opvang (62%) en de helft van de gemeenten (49%). Volgens zes opvanginstellingen (14%) wordt altijd een schriftelijke bewijs afgegeven, drie instellingen (7%) zeggen dat dit alleen gebeurt als de cliënt wordt toegelaten. Zes gemeenten (15%) geven aan dat cliënten altijd een schriftelijk bewijs krijgen, volgens vier gemeenten (10%) gebeurt dit alleen bij afwijzing.

Figuur 7.2 Schriftelijk bewijs van toelatingsbesluit



Bronnen: Enquête centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT.

Er zijn negentien centrumgemeenten (48%) die aangeven dat ze een procedure hebben vastgesteld voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen (al dan) niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang. Cliënten kunnen een bezwaar maken bij een daartoe aangestelde commissie (bij de gemeente of opvanginstelling).

Bevindingen mystery guest onderzoek

Twee maal, dus bij 4% van de aanmeldingen, kregen de mystery guests een beschikking over hun aanmelding. Eenmaal werd een beschikking afgegeven voor een mystery guest die werd toegelaten, en eenmaal voor een mystery guest die werd afgewezen omdat hij geen binding met de regio had. Beide malen ging het om een aanmelding aan de deur bij een Centrale Toegang.

De mystery guests kregen meestal geen schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing, noch een toezegging dat deze zou volgen: dit was het geval bij 24 van de 28 aanmeldingen aan de deur (86%)²⁰. Twee maal kregen de mystery guests te horen dat een schriftelijk bewijs van afwijzing eventueel later zou kunnen volgen (4% van alle 51 aanmeldingen), het ging hierbij eenmaal om een aanmelding aan de deur en eenmaal bij een telefonische aanmelding.

²⁰ Bij 46 van alle 51 aanmeldingen (90%), dus ook de telefonische, kregen de mystery guests geen schriftelijke informatie, noch toezegging dat deze zou volgen.

Zowel uit het mystery guest onderzoek als uit de registraties (§5.2) en enquêtes komt naar voren dat bij afwijzing tot de maatschappelijke opvang maar weinig beschikkingen worden afgegeven. Dit wordt bevestigd door een gemeenteamttenaar die in een telefonisch interview verklaart dat zij met de opvanginstellingen heeft afgesproken om mensen van buiten de regio die zich bij de maatschappelijke opvang melden, zoveel mogelijk 'in onderling overleg' met de aanmelder *'erop te wijzen dat ze beter opvang kunnen zoeken in hun eigen gemeente. We hebben [met de instelling] afgesproken om ze zoveel mogelijk zonder beschikking af te wijzen. [De opvanginstelling] moet dat dan wel aan ons melden.'* Dit beeld wordt ook onderschreven door belangenbehartigingsorganisaties die de indruk hebben dat het beleid is om geen beschikkingen af te geven. Een straatadvocaat uit de G4 zegt nog nooit een beschikking te hebben gezien, *'het niet afgeven van beschikkingen is ongeschreven beleid'* volgens een andere straatadvocaat.

7.3 Bejegening

De mystery guests geven aan dat zij bij het overgrote deel van de aanmeldingen vriendelijk te woord worden gestaan. Bij 36 van de 51 aanmeldingen wordt door de mystery guest vermeld dat de ontvangst vriendelijk, aardig of hartelijk was. Hierbij wordt wel zeven keer een bezwaar toegevoegd, bijvoorbeeld dat het wel vriendelijk was, maar er geen ondersteuning werd geboden, er geen informatie werd gegeven of de informatie onduidelijk was. Bijvoorbeeld: *Men was aardig, maar ik moest overal op doorvragen. De hoofdmededeling was steeds weer: 'we zitten vol'!*

Zoals ook in hoofdstuk 6 is beschreven wordt er bij de mystery guests in de meeste gevallen bij een afwijzing geen vorm gegeven aan een warme overdracht naar een andere centrumgemeente. Dit geeft de mystery guest vaak het gevoel er alleen voor te staan *'Ze zeiden dat er weinig(niets) voor me gedaan kon worden, omdat ik uit Amsterdam kwam. Ik moest mijn heil in Amsterdam zoeken. Punt!*

De mystery guests rapporteren vijf keer expliciet niet vriendelijk te zijn ontvangen. Eén keer werd de mystery guest letterlijk niet binnengelaten en door een hek te woord gestaan. Bij de mystery guest die zich meldde bij de crisisopvang is het twee keer voorgekomen dat er werd toegezegd dat ze zou worden teruggebeld, maar dat dit vervolgens niet gebeurde. *'De bejegening was onvriendelijk en gehaast, men kon niet vertellen hoe laat ik zou worden terug gebeld, ik moest maar wachten en voelde me in de kou gezet'*. Eén keer werd een mystery guest aangezien voor een bekende cliënt uit die stad. Hij werd vanaf het begin onheus bejegend en moet erg lang wachten. Op het moment dat duidelijk wordt dat de mystery guest geen regiobinding heeft werd de medewerker heel kort af.

Mystery guests rapporteerden een aantal keren dat medewerkers zich overvallen voelen en boos reageren op het moment dat de mystery guest zichzelf onthulde. Er is in die gevallen door de medewerker van het Trimbos- instituut geprobeerd contact te leggen om het onderzoek toe te lichten. Ook kregen de medewerkers per brief de

contactgegevens van het Trimbos-instituut voor verdere vragen. Zo is bij telefonische aanmeldingen regelmatig de afmeldbrief per mail nagestuurd. Maar mystery guests rapporteren ook dat medewerkers opgelucht zijn, omdat ze zelf ook moeilijk vinden om iemand geen hulp te kunnen bieden op het ontbreken van regiobinding. *“Ze wilde me helpen tot ze hoorde dat ik uit Rotterdam kwam. Daarna switchte ze om en mocht ze me niet meer helpen wegens een gebrek aan regiobinding. Ze was blij dat ik geen echt probleem had nadat ik me bekend maakte als mystery guest.*

7.4 Samenvattend

- Het komt nauwelijks voor dat cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.
- Vrijwel alle centrumgemeenten zijn van mening dat het de taak is van de opvang om cliënten mondeling te informeren over hun rechten en plichten. Dit beeld wordt bevestigd door de opvanginstellingen: een ruime meerderheid (81%) vertrekt mondelinge informatie aan cliënten. Mystery guests kregen vaak mondelinge informatie, schriftelijke informatie leek weinig beschikbaar.
- Gemeenten zien voor zichzelf ook een taak weggelegd als het gaat om het verstrekken van informatie over rechten en plichten voor cliënten. De helft van de centrumgemeenten beschikt over schriftelijke informatie.
- Er worden niet vaak schriftelijke bewijzen van toelating of afwijzingen verstrekt. Volgens tien gemeenten (24%) en negen opvanginstellingen (21%) krijgen cliënten altijd een schriftelijk bewijs bij afwijzing. De mystery guests kregen maar zelden een schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing: bij twee van de 28 aanmeldingen aan de deur werd zo'n bewijs verstrekt.
- Minder dan de helft van de centrumgemeenten beschikt over een bezwaarprocedure voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang.

8 Briefadressen en uitkeringen

Het ministerie van VWS kreeg signalen dat centrumgemeenten de verstrekking van uitkeringen aan daklozen die niet uit de regio komen, als belastend ervaren. Voor het verkrijgen van een uitkering is registratie in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) een voorwaarde. Cliënten van de maatschappelijke opvang staan niet altijd ingeschreven in het GBA: dan moet registratie nog plaatsvinden. Dit is soms een knelpunt.

In dit hoofdstuk maken we daarom inzichtelijk hoe centrumgemeenten omgaan met de verstrekking van uitkeringen in relatie tot de regiobinding. In §8.1 beschrijven we of en in hoeverre gemeenten briefadressen beschikbaar stellen en welke voorwaarden daaraan worden gesteld. Vervolgens wordt in §8.2 ingegaan op de vraag welke rol regiobinding speelt bij het verstrekken van Wet Werk en Bijstand (WWB)uitkeringen door centrumgemeenten en welke ondersteuning dakloze mensen krijgen bij het aanvragen van een uitkering.

8.1 Verstrekken van briefadressen

Gemeenten kunnen aan personen zonder adres (zwerfende daklozen) een briefadres verstrekken zodat zij kunnen worden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie en een uitkering kunnen ontvangen. Soms doet de gemeente dit zelf (bijvoorbeeld via Sociale Zaken/ Dienst Werk en Inkomen) en soms via een derde partij (maatschappelijke opvanginstelling, UWV).

Uit de enquête komt naar voren dat vrijwel alle centrumgemeenten (98%) briefadressen beschikbaar stellen aan zwerfende dakloze mensen die tot de maatschappelijke opvang in de gemeente zijn toegelaten. Voor zwerfende daklozen met OGGz -problematiek, maar zonder regiobinding wordt niet zonder meer een briefadres beschikbaar gesteld: een kwart (24%) van de gemeenten verstrekt voor deze doelgroep wel een briefadres, 59% van de gemeenten niet. Voor de meeste van de gemeenten is regiobinding een voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres.

Op grond van de Wet GBA (art. 70) moet een persoon die in aanmerking wil komen voor een briefadres voldoen aan de volgende voorwaarden: geen woonadres hebben; minstens 4 maanden per jaar in Nederland verblijven; schriftelijk motiveren waarom hij een postadres wil; toestemming hebben van de instantie die het briefadres ter beschikking stelt; een kopie van het legitimatiebewijs aan de toestemmingsgever overleggen. Verder moet ook de instantie die het briefadres ter beschikking stelt aan voorwaarden voldoen, zoals het doorgeven van post en het verstrekken van informatie over de briefadresnemer.

Zeven centrumgemeenten stellen daarnaast geen andere eisen aan de beschikbaarstelling van briefadressen. De overige gemeenten stellen eisen, zoals: verblijf in de

gemeente (50%); toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang in de regio (45%); het accepteren van hulpverlening (31%) of medewerking aan trajecten gericht op participatie of arbeid (29%). Aanvullende eisen bestaan bijvoorbeeld uit een verplicht verblijf in de nachtopvang of het aantoonbaar verrichten van inspanningen om weer over eigen woonruimte te beschikken.

Dakloze mensen aan wie geen briefadres wordt verstrekt, worden volgens eenderde van de gemeenten (31%) doorverwezen naar andere organisaties (zoals sociaal raadslieden, de (gemeentelijke) ombudsman, cliëntenbelangenbehartigers). Ook worden deze mensen doorverwezen naar een andere gemeente, volgens 29% van de centrumgemeenten, terwijl elf centrumgemeenten (26%) van mening zijn dat het vinden van een adres de eigen verantwoordelijkheid van deze cliënten is. Bij zes gemeenten (14%), worden deze mensen verwezen naar de bezwaar- en toetsingscommissie Wet Werk en Bijstand.

8.2 WWB-uitkeringen voor dakloze mensen

In de enquête onder centrumgemeenten is een aantal vragen opgenomen over het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan 'rechthebbenden'. Bedoeld worden personen die voldoen aan de criteria voor recht op bijstand (zoals rechtmatig verblijf in Nederland, minstens 18 jaar, niet in detentie, en laag inkomen en vermogen) en die meewerken aan door de gemeente opgelegde verplichtingen. In de Wet Werk en Bijstand worden zwerfende daklozen aangeduid als mensen zonder adres. Iemand heeft een adres als hij of zij een verblijfplaats heeft (waarbij auto, caravan, boot, vrienden of een opvanginstelling ook meetellen) waar hij of zij minstens tweederde van de tijd zal overnachten en waar post bezorgd kan worden. Ook hier worden weer rechthebbende zwerfende daklozen bedoeld. Tabel 8.1 laat zien welke personen bij de gemeenten een uitkering kunnen *aanvragen* op grond van de WWB.

Tabel 8.1. Aanvragen WWB-uitkering, in % (Gemeenten, N=41-42).

Kunnen de volgende personen in uw gemeente een uitkering aanvragen op grond van de Wet Werk en Bijstand?	Ja	Nee	Weet niet
Personen zonder vaste verblijfplaats, met postadres in uw gemeente	98		2
Personen zonder adres (zwerfende daklozen)	56	39	5
Personen die in uw gemeente verblijven, met postadres in <i>andere</i> gemeente <i>binnen</i> uw regio/ verzorgingsgebied	32	56	12
Personen die in uw gemeente verblijven, met postadres <i>buiten</i> uw regio/ verzorgingsgebied	15	76	10

Bron: Enquête centrumgemeenten.

Uit de enquête blijkt verder dat de meerderheid van de centrumgemeenten (83%) bij het *verstrekken* van een WWB-uitkering aan zwervende daklozen rekening houdt met de regio van herkomst. Regiobinding (of bij enkele gemeenten: de gemeente van verblijf) is dan voorwaarde om een uitkering te krijgen. Volgens zeven gemeenten wordt aan zwervend dakloze mensen een WWB-uitkering verstrekt, ongeacht of er sprake is van regiobinding.

Van de 35 centrumgemeenten die aangeven dat zij bij het verstrekken van een WWB-uitkering rekening houden met de herkomstregio van de aanvrager, geeft 57% aan dat de toetsing op regiobinding ten behoeve van de WWB-uitkering onafhankelijk geschiedt van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang. Elf van de 35 centrumgemeenten (31%) stellen als voorwaarde dat cliënten toegelaten moeten zijn tot de maatschappelijke opvang voor zij aanspraak kunnen maken op een WWB-uitkering.

Volgens 18% van de centrumgemeenten worden bij de overdracht van cliënten altijd/vaak afspraken gemaakt over het verstrekken van de WWB uitkering. Volgens een kwart (24%) van de gemeenten gebeurt dit nooit, 16% zegt dat het soms gebeurt. Bijna de helft (42%) van de gemeenten weet niet of er bij overdracht van cliënten afspraken gemaakt worden over de WWB uitkering.

8.3 Samenvattend

- Vrijwel alle centrumgemeenten stellen briefadressen beschikbaar aan mensen die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Voor daklozen zonder regiobinding wordt niet zonder meer een briefadres beschikbaar gesteld: een kwart van de gemeenten verstrekt voor deze doelgroep wel een briefadres, 59% van de gemeenten niet..
- Regiobinding is voor de meeste centrumgemeenten een voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres. Voor bijna de helft van de centrumgemeenten zijn verblijf in de gemeente en/of toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang ook voorwaarden voor het verstrekken van briefadressen.
- Personen met een postadres in een gemeente kunnen een WWB-uitkering aanvragen, maar personen zonder postadres kunnen dit slechts in zes op de tien centrumgemeenten.
- Bij gemeenten die bij het verstrekken van een WWB-uitkering rekening houden met de herkomstregio van de aanvrager, geschiedt bij ruim de helft de toetsing op regiobinding ten behoeve van de WWB-uitkering onafhankelijk van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang, en bij een derde is toelating tot de MO en het verstrekken van een WWB-uitkering aan elkaar gekoppeld.
- Centrumgemeenten verwijzen afgewezen aanvragers voor briefadressen slechts zelden door naar de bezwaar- en toetsingscommissie WWB.

Bijlage 1: Beschrijving van deelonderzoek met mystery guests

In dit onderzoek hebben we met behulp van 'mystery guests' geprobeerd om zoveel mogelijk zicht te krijgen op de *feitelijke* situatie (in contrast met de situatie op papier) van het toepassen van regiobinding in de maatschappelijke opvang. Mensen die zelf ervaring hebben (gehad) met dak- en thuisloosheid hebben zich als mystery guest aangemeld bij de maatschappelijke opvang en crisisopvang in de centrumgemeenten.

Werving en selectie mystery guests

De werving van mensen die als mystery guest de maatschappelijke opvang bezoeken, is via verschillende kanalen verlopen. Het werven is in eerste instantie gebeurd via de ervaringsdeskundige die verbonden was aan het onderzoek. Toen dit niet genoeg aanmeldingen opleverde is ook geworven via verschillende cliëntenbelangenorganisaties binnen de maatschappelijke opvang en via twee opvangvoorzieningen in zelfbeheer (NUNN en JES). Met deze opvangvoorzieningen waren de onderzoekers reeds bekend en was al kennis opgedaan met het inzetten van ervaringsdeskundigen ten behoeve van onderzoek. Voor deelname aan de training is met alle mystery guests een telefonische intake afgenomen, waarin de volgende punten werden besproken:

1. Uitleg onderzoek.
2. Eisen die aan de mystery guest worden gesteld:
 - Man;
 - Nederlands paspoort;
 - 23 jaar of ouder;
 - Persoonlijk ervaring gehad hebben met dakloosheid;
 - Bereidheid deel te nemen aan een training van een dagdeel in Utrecht, voorafgaand aan het veldwerk.
 - Bereid zijn om zich voor te doen als mystery guest in de maatschappelijke opvang in verschillende gemeenten.
 - Bereid zijn om van elk bezoek schriftelijk verslag te doen aan de hand van een vragenlijst.
 - Bereidheid om te werken met legitimatiebewijs.
 - Beschikbaar half maart- eind april.
3. Uitleg over vergoedingen²¹.
4. Iedere mystery guest is bij de telefonische intake gevraagd om goed te overwegen

21 €100 per bezoek inclusief reis- en onkosten. Met iedere mystery guest werd een vrijwilligerscontract opgesteld. Of het deelnemen aan het onderzoek voor iemand wel of niet mogelijk is, is de verantwoordelijkheid van de mystery guest zelf. Uiteindelijk hebben hierdoor drie mogelijke kandidaten niet aan het onderzoek deelgenomen. Om tegemoet te komen in de reiskosten kreeg elke deelnemer een voorschot van €100.

in hoeverre het fictieve aanmelden bij de nachtopvang belastend zou kunnen zijn: dit kan immers een confronterende ervaring zijn.

Opzet van mystery guest bezoeken

Alle mystery guests kregen voorafgaand aan de training een 'standaard scenario' toegestuurd: het verhaal dat verteld zou worden na aanmelding bij de nachtopvang. Om de eenheid te bevorderen en om uiteindelijke uitkomsten vergelijkbaar te laten zijn, bevatte dit verhaal in ieder geval de volgende elementen:

- De mystery guest vertelt binding te hebben met een plaats in een andere provincie dan waar hij zich aanmeldt.
- De mystery guest vertelt zich niet op eigen kracht te kunnen handhaven, door hetzij een verslaving, hetzij een psychiatrische aandoening of beide (het zogenoemde OGGz-criterium);
- Een reden waarom de mystery guest zich juist in deze gemeente aanmeldt (bijvoorbeeld een verre vriend waar hij een paar nachten mocht slapen);
- De mystery guest heeft geen geld of OV-chipkaart;
- De mystery guest moet enige kennis hebben van de gemeente/regio van aanmelding (bijvoorbeeld de naam van een wijk, een winkelcentrum, een plek waar hij de afgelopen nacht geslapen heeft, enzovoorts);
- De mystery guest meldt zich aan met een legitimatiebewijs en een naam van een zorgverzekeraar (polisnummer onbekend).

De mystery guests werden geïnstrueerd om bij iedere aanmelding in ieder geval de bovengenoemde elementen te gebruiken. Dit om zoveel mogelijk te voorkomen dat de toegang geweigerd zou worden op andere gronden dan de eis van regiobinding. Iedere mystery guest kon in zijn verhaal nuanceverschillen aanbrengen om het zo beter te laten aansluiten op de eigen ervaringen.

Crisisopvang

De aanmeldingen bij de crisisopvang werden uitsluitend telefonisch gedaan door een vrouwelijke mystery guest: zij meldde zich aan met het verhaal te verblijven bij een vriend in de stad van aanmelding. In haar 'verhaal' vertelt ze zich niet langer veilig te voelen bij deze vriend, maar ook niet terug te kunnen naar de regio van binding. Ook in haar verhaal voldoet ze aan de OGGz criteria (psychiatrie en verslaving) en vraagt ze opvang voor haar en haar twee minderjarige kinderen die nog niet de leerplichtige leeftijd hadden.

Training

Tijdens de groepstraining zijn zes mystery guests getraind, allen mannen met eigen ervaring in de maatschappelijke opvang, waarvan een aantal ook nu nog in de maatschappelijke opvang verbleven en bijvoorbeeld actief waren in een cliëntenraad of een belangenbehartigers organisatie. Daarnaast zijn nog een aantal mensen individueel

geïnstueerd. Uiteindelijk zijn er negen mensen als mystery guest getraind, waarvan zes mensen actief als mystery guest bezoeken aan opvanginstellingen hebben afgelegd.

De training werd gegeven door de ervaringsdeskundige die verbonden was aan het onderzoek, door een teamleider werkzaam in een nachtopvangvoorziening en door de Trimbos-medewerker die als contactpersoon fungeert voor dit deelonderzoek. De training bestond uit de volgende onderdelen:

- een toelichting op de aanleiding en het doel van het onderzoek,
- het doornemen van het materiaal (de checklist die moest worden ingevuld, afmeldbrief en bewijs van deelname)
- oefenen van het scenario dat mystery guests zouden gaan vertellen aan de hand van een rollenspel. Dit besloeg het grootste gedeelte van de training en hierbij werd de ervaring van de medewerker uit de nachtopvang ingezet. Elke mystery guest kreeg de gelegenheid zijn verhaal te oefenen en mee te kijken naar anderen en ontving na afloop feedback van de andere aanwezigen.

Het verloop van de training gaf ook aanleiding de instructie voor mystery guests nog iets aan te passen. Zo is er een lijst van 'handige zinnen' opgesteld, die je als mystery guest kan gebruiken bij wendingen in het gesprek, zodat de mystery guest zoveel mogelijk informatie kon verzamelen. Bijvoorbeeld: Als het antwoord niet duidelijk is en de mystery guest bijvoorbeeld wel één nacht mag blijven: 'wat gebeurt er dan nu verder na die nacht?'

Na afloop van de training ontving elke mystery guest het benodigde materiaal (checklists, retourenveloppen, enz.) en de contactgegevens van de te bezoeken opvangvoorzieningen of centrale toegangen. De contactgegevens zijn via internet achterhaald, met uitzondering van de gegevens voor de crisisopvang, deze zijn aangeleverd door de Federatie opvang.

De training werd door zowel de onderzoekers als de deelnemende mystery guest als waardevol ervaren. Opvallend was dat veel van de aanwezigen zelf ervaring of problemen hebben/ gehad met regiobinding: vooral twee mystery guest die vanuit detentie dakloos waren geworden. Zij wilden ook om veiligheidsredenen in een andere gemeente dan de gemeente van hun delict een bestaan op bouwen, maar kregen daarvoor naar eigen zeggen niet de kans door de regiobinding. Dit leek voor veel aanwezigen een extra motivatie zich in te zetten voor het onderzoek.

Afgesproken is om na afloop van het onderzoek een terugkomdag te organiseren om ervaringen uit te wisselen en de onderzoeksresultaten terug te koppelen. Onder de mystery guests was daar veel belangstelling voor.

Afleggen van mystery guest bezoeken

Het was de bedoeling om, alvorens te beginnen met het daadwerkelijke mystery guest onderzoek, enkele proefaanmeldingen te laten uitvoeren om zo nog eventuele verbeteringen te kunnen doorvoeren. Helaas werkten de weergoden niet mee.

Door de aanhoudende winterkoude in het begin van 2013, was in de maatschappelijke opvang langdurig de winterkouderegeling van kracht²². Hierdoor kon het mystery guest onderzoek pas op 8 april starten. Met het oog op de planning is er toen voor gekozen om de proefaanmeldingen te schrappen en meteen alle mystery guests op pad te sturen.

De mystery guests waren geïnstrueerd om zich te melden bij de opvang of centrale toegang en vervolgens de intake of kennismaking te doorlopen. Op het moment van afwijzing of toelating, moesten zij zich onthullen als mystery guest en de ware reden van het bezoek toelichten. De mystery guests beschikten daarvoor ook over een afmeldbrief, waarin een toelichting op het onderzoek wordt gegeven. De opvangmedewerker werd gevraagd een bewijs van deelname te tekenen.

Gedurende de looptijd van het onderzoek onderhielden de mystery guests minstens een keer per week contact met de vaste contactpersoon van het Trimbos-instituut. Zij was mobiel bereikbaar, ook buiten kantooruren en in het weekeinde. Met een aantal mystery guests is veelvuldig contact onderhouden over hun ervaringen en overleg over hoe te handelen in bepaalde situaties. Zij voerden de bezoeken en verslaglegging daarvan vol toewijding uit en zij zijn na de eerste bezoeken ook vaker op pad gestuurd. Andere mystery guests verdwenen om verschillende redenen (vertrek naar het buitenland, ziekte) uit beeld, ondanks herhaalde contactpogingen via telefoon, email en sms. Voor enkele mystery guests bleek het intensieve werk van in korte tijd door het hele land opvanginstellingen bezoeken soms moeilijker te combineren met andere werkzaamheden dan aanvankelijk gedacht. Het vooruitzicht om opvanginstellingen te moeten bezoeken was voor enkele mystery guests te confronterend, zij zagen om deze reden af van verdere medewerking aan het onderzoek.

Aantal bezochte opvanginstellingen en verslaglegging

In totaal zijn door mystery guests 51 aanmeldingen gedaan, waarvan negen in de crisisopvang. In bijlage 2 is terug te vinden welke opvanginstellingen zijn bezocht en in welke gemeente. Ook is opgenomen of deze bezoeken aan de deur, of telefonisch hebben plaatsgevonden.

Het streven was om elke gemeente twee keer te bezoeken, en alle aanmeldingen aan de deur te laten plaatsvinden, tenzij uitsluitend telefonische aanmelding mogelijk was. Dit streven is niet gehaald doordat de winterkouderegelingen veel langer doorliepen dan verwacht. Daarnaast verdwenen een aantal mystery guests gedurende de looptijd van het onderzoek uit beeld. Daardoor was lange tijd niet duidelijk of ze wel of niet informatie hadden verzameld of nog van plan waren om dat te doen. In de laatste week van de dataverzameling is een aantal van de gemeenten die zij zouden bezoeken nog telefonisch door een andere mystery guest benaderd, om toch een zo compleet mogelijk beeld te krijgen.

De mystery guests hebben verslag gelegd van hun bezoeken via gestructureerde

22 Gedurende de winterkouderegeling wordt de opvangcapaciteit van de maatschappelijke opvang aangepast aan de vraag en eventuele barrières voor gebruik van de opvang komen te vervallen. Zo is alle nachtopvang gratis en er wordt geen maximum gesteld aan het aantal nachten dat van een voorziening gebruik gemaakt mag worden. Bovendien vervalt de restrictie van een geldige verblijfsstatus en binding met de regio (G4 USER, 2011).

checklists. De checklist bood ook ruimte om te vermelden hoe de bejegening was en voor aanvullende informatie. Bij onduidelijkheden is er bij de mystery guests navraag gedaan over het verloop van het bezoek. Ook is op basis van de checklists bijgestuurd, als de indruk bestond dat het verhaal van mystery guests teveel afweek van het standaard scenario zoals in de training geoefend. Een aantal mystery guests had nauw contact met de onderzoeker van het Trimbos-instituut over hoe te handelen in bepaalde situaties, bijvoorbeeld als er gewacht moest worden op antwoord, als er werd doorverwezen of als mystery guests op een wachtlijst werden gezet. De insteek is hierbij altijd geweest dat het niet de bedoeling was dat door het onderzoek mensen met een daadwerkelijke hulpvraag niet konden worden geholpen. Mystery guests hebben dus nooit daadwerkelijk in de opvang overnacht en langer dan een paar uur een plek ingenomen op een eventuele wachtlijst.

Voor- en nadelen van deze methode, leerpunten

Met het inzetten van mystery guests is getracht zicht te krijgen op de feitelijke toepassing van het principe van regiobinding in de maatschappelijke opvang. Door een aantal vooraf aangegeven beperkingen (zie §2.3.2) is dit ten dele mogelijk gebleken. Om zowel ethische als praktische redenen was het niet mogelijk mystery guests te laten overnachten in de nachtopvang. Omdat in veel steden pas na een aantal dagen de definitieve beslissing wordt genomen over de toelating tot de maatschappelijke opvang, kregen we door het inzetten van mystery guests vooral zicht op de bejegening en informatievoorziening, en niet altijd tot de definitieve beslissing rond regiobinding. Ook het onderzoeken van het wel of niet afgeven van beschikkingen was hierdoor maar beperkt mogelijk: als dit gebeurt, is dit vaak ook op een later moment. Ondanks deze beperkingen heeft het inzetten van mystery guests het volgende opgeleverd: een beeld van de manier waarop er bij een eerste aanmelding gehandeld wordt en het gehanteerde toelatingsbeleid, welke informatie wordt verstrekt en welke informatie beschikbaar is.

Een belangrijke geleerde les is dat de mystery guest methode (met ervaringsdeskundige (ex)dakloze mensen die niet geschoold zijn als onderzoeker) op gespannen voet staat met het uitvoeren van een onderzoek met een beperkte looptijd. Niet zozeer omdat (zoals weleens wordt gezegd) deze doelgroep 'moeilijk te bereiken is', want er was vanaf het begin veel enthousiasme en ook toewijding voor het werken aan dit onderzoek. Wel omdat de mystery guest opzet vraagt om veel creativiteit en vooral om veel tijd. Tijd om nog eens bij elkaar te komen, tijd om contact te zoeken (wat soms een paar weken niet mogelijk blijkt, omdat iemand een telefoon is kwijtgeraakt), extra tijd om niet nagekomen afspraken alsnog te kunnen uitvoeren en tijd om nieuwe mystery guests te werven omdat in de praktijk bleek dat een aantal mystery guests voortijdig afhaakten.

Bijlage 2: Overzicht van respons op enquêtes en aanmeldingen door mystery guests

In onderstaande tabel betekent 'respons' in de twee kolommen

- 1: respons (werkte mee aan de enquête)
- 0: nonrespons (werkte niet mee).
- -: geen respondent (niet benaderd voor enquête)

De drie kolommen met 'MG' beschrijven het aantal aanmeldingen door mystery guests bij de desbetreffende instelling.

Leesvoorbeeld eerste rij: de gemeente Alkmaar werkte mee aan de gemeente-enquête, dno Doen Alkmaar beantwoordde de vragenlijst ook. Deze instelling werd één maal door een mystery guest aan de balie bezocht, en één maal telefonisch bij de crisisopvang.

Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisis-opvang (tel)
Alkmaar	1	dno Doen Alkmaar	1	1	0	1
Almelo	1	CIMOT Almelo	1	0	0	0
„	„	Humanitas Onderdak nacht-opvang - Almelo	1	0	1	0
Almere	1	Centrale Toegang Flevoland-Almere	1	1	0	0
„	„	Leger des Heils Flevoland - Almere	1	0	0	0
Amersfoort	1	Kwintes	1	0	1	0
Amsterdam	1	Centrale toegang	-	2	0	0
Apeldoorn	1	Omnizorg Apeldoorn	1	0	1	0
Arnhem	1	Centrale Toegang/ VGGM Arnhem	1	0	0	0
„	„	Iriszorg - Arnhem	1	0	1	1
Assen	1	Kommarin - Assen	1	0	0	0
Bergen op Zoom	1	Novadic-Kentron Bergen op Zoom	1	1	0	0
Breda	1	Centraal Onthaal Breda	1	0	0	0

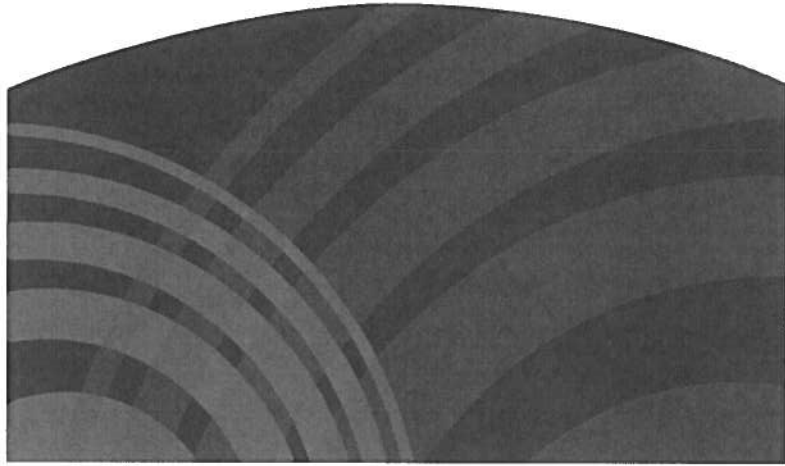
Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisis-opvang (tel)
„		SMO Breda	1	1	0	1
Delft	1	Perspektief Delft	1	1	0	0
Den Bosch	1	MO Den Bosch, 't Inloop-schip	1	1	0	0
Den Haag	1	Centraal Coördinatie Punt MO	-	1	0	1
Den Helder	1	dno Doen Den Helder	1	1	0	0
Deventer	1	Iriszorg Deventer	1	1	0	0
Doetinchem	1	Iriszorg Doetinchem	1	0	0	0
Dordrecht	1	Centrale Toegang ZHZ Dordrecht	1	0	0	0
„	„	Leger des Heils CWZW Nachtopvang - Slaaphuis Dordrecht	1	0	1	0
Ede	1	Centrale Toegang/ VGMM Ede	1	0	0	0
„	„	Leger des Heils Sociaal Pension Valleiregio - Ede	1	0	0	0
„	„	Johanniter Opvanghuis	-	0	1	0
Eindhoven	1	Centraal Coördinatiepunt Eindhoven	1	0	1	0
Emmen	1	Leger des Heils Opvang-centrum De Breehof - Emmen	1	0	1	0
Enschede	1	CIMOT Enschede	1	0	0	0
„	„	Leger des Heils CWZW Overijssel Enschede	1	1	0	0
Gouda	1	Leger des Heils - Nachtopvang Het Kompas	0	1	0	0
Groningen	1	A-Huis Groningen	1	0	1	0
Haarlem	1	Brede Centrale Toegang Kennemerland	1	0	0	0
„	„	Leger des Heils - Van de Straat Haarlem	1	1	0	0
Heerlen	1	Leger des Heils - Nachtopvang de Klomp	0	1	0	1
Helmond	1	SMO Helmond - Passantenverblijf	1	0	0	1
Hilversum	0	De Cocon - Hilversum	1	1	0	0
Hoorn	1	dno Doen Hoorn	1	1	0	0
Leeuwarden	1	Zienn - De Terp	0	1	0	1

Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisis-opvang (tel)
Leiden	1	De Binnenvest - Leiden	1	0	1	1
Maastricht	1	Leger des Heils – Slaaphuis de Fronten	0	0	1	0
Nijmegen	1	NuNN -Nijmegen	1	2	0	0
Oss	1	SMO Verdihuis - Passanten-verblijf Oss	1	1	0	0
Purmerend	1	SAO Purmerend	1	0	1	0
Rotterdam	1	Centraal Onthaal	-	1	0	0
Spijkenisse	1	Leger des Heils - De Boeg Spijkenisse	1	2	0	0
Tilburg	1	SMO Traverse Tilburg	1	1	0	0
Utrecht	1	Brede Centrale Toegang	-	2	0	0
Venlo	1	MOVEOO - Nachtopvang Venlo	1	0	1	0
Vlaardingen	1	Stichting Onder Een Dak - Vlaardingen	1	0	1	0
Vlissingen	1	Emergis - Het Witte Huis Vlissingen	1	0	0	1
Zaanstad	1	Leger des Heils - MO Zaandam	1	1	0	0
Zwolle	1	Centrale Toegang GGD IJsselland - Zwolle	1	0	0	0
..	..	Leger des Heils - Nel-Banninkhuis	1	0	0	0

Bijlage 3: Aanvullende interviews met cliëntenbelangen-organisaties

Organisatie	Regio
De Achterkant	Utrecht
De Achterban	Den Haag
Zorgbelang Zuid-Holland/ straatadvocaten	Rotterdam
Juridisch Steunpunt Dak- en Thuislozen	Amsterdam
Straatadvocaten Gouda	Gouda
Annahuis, Diaconaal Centrum	Breda
Straatadvocaat Amersfoort	Amersfoort
Juridisch Lekenspreekuur Dak- en Thuislozen	Nijmegen

Bijlage 4: Model- beleidsregels uit de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang



1. Inleiding

Aanleiding en doel van de handreiking

Op 7 februari 2006 is het Plan van aanpak Maatschappelijke opvang van de G4 en het Rijk aan de Tweede Kamer aangeboden. De hoofddoelstelling van dit plan is om alle huidige en toekomstige dak- en thuislozen in de vier grote steden te voorzien van inkomen, van structurele vormen van woonvoorzieningen passend bij de betrokken individuen en van niet-vrijblijvende zorgvoorzieningen. Centraal in het plan staat een persoonsgerichte aanpak. Deze persoonsgerichte aanpak krijgt vorm doordat voor iedere persoon uit de doelgroep een trajectplan wordt opgesteld, waarin de persoonlijke doelen zijn opgenomen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding. Het Ministerie van VWS en de VNG hebben de overige 39 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang ondersteund bij de doorvertaling van het Plan van aanpak naar een stedelijk of regionaal kompas. De centrumgemeenten leggen in het stedelijk of regionaal kompas vast dat ze binnen een periode van zeven jaar alle mensen in hun verzorgingsgebied die dak- of thuisloos zijn maatschappelijke opvang bieden.

Vanaf 2009 zijn de financiële middelen die de centrumgemeenten ontvangen van het Rijk voor maatschappelijke opvang gebaseerd op objectieve criteria (onder ander aantal inwoners en aantal personen dat behoort tot een sociaal zwakke groep). Daarnaast investeren de centrumgemeenten ook met eigen middelen fors in de aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen. Verschillende gemeenten zijn er om deze reden toe over gegaan het principe van regiobinding toe te passen. Het stellen van de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, brengt het risico met zich mee dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in het gedrang komt, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen raken. Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is neergelegd in artikel 20, zesde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierin wordt bepaald dat de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont.

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te waarborgen, is deze handreiking opgesteld. Deze handreiking bevat model-beleidsregels die de centrumgemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) kan hanteren bij het bepalen van de plaats waar een dak- en thuisloze het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. De model-beleidsregels *Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* zijn gebaseerd op de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten op 3 februari 2010 met elkaar hebben gemaakt. Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, is afgesproken dat iedereen uit de doelgroep zich in elke gemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. De centrumgemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze gemeente gaat de maatschappelijke opvang verzorgen.

Het was aanvankelijk de bedoeling om deze afspraken vast te leggen in een gedragscode die door iedere centrumgemeente zou moeten worden vastgesteld. De wethouders maatschappelijke opvang hebben er voor gekozen de afspraken in de vorm van een handreiking met model-beleidsregels aan de centrumgemeenten aan te bieden. Dit zou meer recht doen aan de diversiteit in de praktische aanpak in de centrumgemeenten. De VNG beveelt de centrumgemeenten aan om deze model-beleidsregels over te nemen en ze dus als eigen beleidsregels vast te stellen. Het is in ieder geval van belang dat elke centrumgemeente beleid formuleert ten aanzien van de wijze waarop ze beoordeelt waar iemand het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, waarbij zij rekening houdt met de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang hierover met elkaar hebben gemaakt. De VNG zal de komende jaren de ervaringen van de centrumgemeenten met deze werkwijze monitoren.

De uitgangspunten van de model-beleidsregels

In het overleg van 3 februari 2010 hebben de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten afgesproken dat alle centrumgemeenten met een positieve instelling gaan werken met het uitgangspunt van regiobinding. Cliënten mogen hierdoor niet tussen wal en schip vallen. De centrumgemeente in de regio waarmee de cliënt de meeste (sociale) binding heeft, is verantwoordelijk voor het aanbieden van maatschappelijke opvang. Uitgangspunt daarbij is dat gekozen wordt voor de regio waar de cliënt een positief netwerk heeft, en dus de beste kans van slagen aanwezig is. Om te bepalen in welke centrumgemeente/regio een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, worden onder andere de volgende criteria gebruikt:

- De woonplaats van familie of andere personen waarmee betrokkene een positieve sociale relatie onderhoudt.
- Inschrijving in de GBA.
- De plaats waar aantoonbare bekendheid is bij de hulpverlening en/of politie.
- De plaats waar de cliënt eerder gebruik heeft gemaakt van voorzieningen in de maatschappelijke opvang.
- De plaats van geboorte.

Aard van de beoordeling

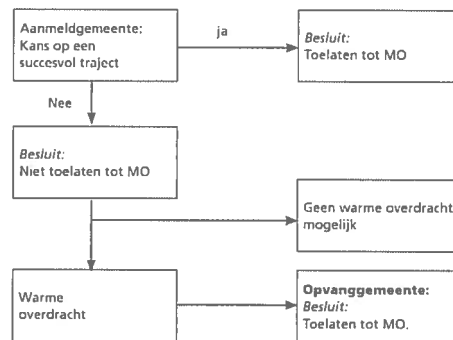
De beoordeling in welke regio een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, moet worden onderscheiden van de toetsing of een iemand die zich aanmeldt in aanmerking komt voor maatschappelijke opvang. Bij die toetsing gaat het om de vraag of de betreffende persoon behoort tot de doelgroep van maatschappelijke opvang: iemand die de thuissituatie heeft verlaten en zich op eigen kracht niet kan handhaven in de samenleving.

Lijst van contactpersonen

De VNG houdt een actuele lijst bij van contactpersonen binnen elke centrumgemeente die kunnen worden benaderd als cliënten moeten worden overgedragen. De ambtenaren van de centrumgemeenten beschikken over de meest recente versie van deze lijst.

Stroomschema

In het stroomschema is aangegeven welk besluit de gemeente neemt waar een cliënt zich aanmeldt en welke gemeente het besluit tot toelating neemt. In de praktijk besluit de gemeente waar een cliënt zich aanmeldt ook over toelating in die gemeente.





2. Model-beleidsregels Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang

Aanmelding en onderzoek

1. De gemeente zorgt er voor dat iedere dak- en thuisloze zich kan aanmelden voor maatschappelijke opvang.
2. Na de aanmelding wordt zo spoedig mogelijk een onderzoek uitgevoerd om te bepalen in welke centrumgemeente de maatschappelijke opvang van de cliënt het beste kan plaatsvinden. Dat is de centrumgemeente of regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is.
3. Om vast te stellen waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, gelden de volgende beoordelingscriteria:
 - a. De gemeente/regio waar de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is. Om dit te kunnen bepalen, wordt gekeken naar de volgende feiten en omstandigheden:
 - de cliënt heeft gedurende drie jaar voorafgaand aan het moment van aanmelding minimaal twee jaar aantoonbaar zijn of haar hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio gehad. Dit moet blijken uit inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie of het bekend en geregistreerd zijn bij zorginstellingen;
 - de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk (familie en vrienden);
 - bekendheid bij de zorginstellingen of MO-instellingen;
 - bekendheid bij de politie;
 - geboorteplaats;
 - redenen om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen.
 - b. De voorkeur van de cliënt: gegronde redenen om tegemoet te komen aan de wens van de cliënt om in een bepaalde gemeente/regio te worden opgevangen.

Overdracht van cliënten

4. Als uit het onderzoek volgt dat de maatschappelijke opvang het beste in een andere centrumgemeente kan plaatsvinden, neemt de gemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) contact op met die andere centrumgemeente voor het organiseren van een (warme) overdracht van de cliënt. Gedurende de periode dat de cliënt in afwachting is van overdracht, kan de gemeente zo nodig onderdak en ondersteuning bieden.
5. Bij de overdracht van een cliënt worden afspraken gemaakt over: de datum van overdracht, de instelling die de cliënt opneemt, de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding en de overdracht van de persoonlijke gegevens.

Vangnetregeling

6. Als de cliënt niet in een andere centrumgemeente tot de maatschappelijke opvang wordt toegelaten, wordt hij (indien capaciteit beschikbaar is) toegelaten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente.

Vertrouwenspersoon

7. De cliënt mag zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. De gemeente draagt zorg voor goede en voldoende voorlichting over de rechten en plichten, zowel mondeling als schriftelijk.

Evaluatie

8. De handreiking wordt in 2013 geëvalueerd. In verband hiermee registreert de gemeente de volgende gegevens: aantal aangemelde cliënten, aantal cliënten zonder binding die tijdelijk opvang wordt geboden, datum van aanmelding, datum overdracht, naar welke centrumgemeente is overgedragen en naar welke instelling en op grond van welke argumenten en of de overdracht goed is verlopen.

Literatuur

- Cebeon, i.s.m. RegioPlan (2011). *Kosten en baten Maatschappelijke opvang: bouwstenen voor effectieve inzet van publieke middelen*. Amsterdam: Centrum Beleidsadviserend Onderzoek B.V., Regioplan Beleidsonderzoek.
- G4-USER (2012). *Feitelijk dakloos in de G4*. GGD Amsterdam: Marcel Buster, Mariëtte Hensen, Matty de Wit & Natalie Runtuwene, GGD Rotterdam-Rijnmond: Eva Mandos & Staf van Zeele, GGD Den Haag: Renske Gilissen, GG&GD Utrecht: Regien Vleems & Addi van Bergen.
- Rijk en vier grote steden (2011). *Plan van aanpak dak- en thuislozen (maatschappelijke opvang) 2e fase*. Bijlage bij Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer over het plan van aanpak maatschappelijke opvang 2^e fase en kostenbatenanalyse maatschappelijke opvang. Kamerstukken II (2010/2011), 29325, nr. 54.
- Tuynman, M. Planije, M., Hulsbosch, L., Place, C. (2013). *Monitor Stedelijk Kompas 2012. Plan van aanpak maatschappelijke opvang in 39 centrumgemeenten*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Tuynman, M. Planije, M. (2013). *Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang: Rapportage 2012: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Van der Lans, J., Bakker, C.T., Jumelet, J., Opbroek, H., Timmerman, B., Wiegerinck, S., Blok, G., Van der Linde, M., Räkens, M. (2012). *Canon Maatschappelijk Werk*. Amsterdam: Vereniging Canon Sociaal Werk.
- VNG (2011). *Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



In veel gemeenten is maatschappelijke opvang in principe alleen bestemd voor de 'eigen' dakloze burgers. Dakloze mensen die van elders komen, moeten worden opgevangen in hun eigen regio. Dit wordt het principe van regiobinding genoemd. Een wettelijk vastgelegd uitgangspunt is echter dat mensen die in Nederland wonen en maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd in Nederland opgevangen moeten kunnen worden. De vraag is daarom in hoeverre de opvang landelijk toegankelijk is als gemeenten het regiobindingsprincipe hanteren en hoe vaak het voorkomt dat dakloze mensen niet opgevangen worden omdat ze geen duidelijke binding met een regio hebben.

Wat een abstracte beleidsmatige kwestie lijkt, kan in de praktijk grote gevolgen hebben voor een kwetsbare groep mensen. In dit rapport geven gemeenten en opvanginstellingen door middel van vragenlijsten en geregistreerde cijfers inzicht in het beleid rondom regiobinding. Ook is onderzocht hoe de praktijk spoort met beleid. Voor dit onderzoek hebben zich mensen uit de doelgroep zelf aangemeld bij de opvang en geobserveerd hoe het criterium regiobinding in de praktijk wordt uitgevoerd.