

Vergaderjaar 2016–2017

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2017

Met deze brief informeer ik u over de ontwikkelingen rondom beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

De mensen die in de maatschappelijke opvang of een beschermd woonvoorziening verblijven behoren tot de meest kwetsbare personen in onze samenleving. Gemeenten, zorginstellingen, cliëntorganisaties, woningcorporaties, zorgverzekeraars, departementen en andere betrokken partijen werken samen om te zorgen voor een zo goed mogelijk vangnet voor deze doelgroep en het leveren van de noodzakelijke hulp en begeleiding, gericht op herstel en zelfredzaamheid. De problematiek van deze doelgroep is complex: eenvoudige standaardoplossing zijn voor deze doelgroep vaak niet voorhanden. Maatwerk is geboden. De afgelopen maanden zijn de nodige stappen gezet om tot een verdere verbetering van de aanpak te komen. De volgende onderwerpen worden in deze brief behandeld:

- De stand van zaken van de regioplannen en het verdeelmodel
- De schuldhulpverlening
- Kinderen in de opvang
- Monitoring van dakloosheid, de opvang en beschermd wonen
- Het manifest versterken regie en preventie bij personen met verward gedrag

Ontwikkelingen beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Tijdens het AO Maatschappelijke opvang op 30 november 2016 heb ik de toezegging gedaan uw Kamer via een voortgangsrapportage te informeren over diverse aspecten op het terrein van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Tijdens het AO GGZ/verwarde personen op 24 januari jl. heeft de Minister de toezegging gedaan uw Kamer voor de zomer te informeren over beschermd wonen. Deze toezeggingen doe ik in deze brief gestand.

Eind 2015 heeft de commissie Toekomst beschermd wonen¹ haar advies «Van beschermd wonen naar een beschermd thuis» uitgebracht. Zij geeft daarin ten eerste een visie op beschermd wonen, in relatie tot de maatschappelijke opvang en andere gemeentelijke taken. Ook benoemt zij uitgangspunten voor een nieuw verdeelmodel voor het budget voor beschermd wonen vanuit deze visie en doet zij een voorstel voor de gewenste samenwerking tussen gemeenten. Kern van de visie is de sociale inclusie van de doelgroep van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit houdt in dat deze mensen zoveel mogelijk in «gewone» woningen en wijken, in hun eigen sociale omgeving, begeleid en ondersteund moeten worden, gericht op herstel en zelfredzaamheid. Dit advies is inmiddels door alle betrokken partijen² omarmd en de implementatie is gaande.

Met gemeenten heb ik een aantal stappen afgesproken om deze visie op lokaal niveau te realiseren. Zo werken gemeenten in regionaal verband aan de inhoudelijke doorontwikkeling van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit wordt uitgewerkt in regionale plannen. Daarnaast wordt gewerkt aan de financiële randvoorwaarden door middel van de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel. Het gehele traject volg ik nauwlettend samen met gemeenten. Hieronder worden de verschillende stappen en voortgang toegelicht.

Regionale plannen

Gemeenten werken op dit moment in hun regio samen aan een plan over hoe zij de ondersteuning aan de cliënten van beschermd wonen en de opvang vorm gaan geven. Een integrale aanpak op alle probleemgebieden van de cliënt is daarbij het uitgangspunt. Gemeenten geven hierin aan hoe zij invulling geven aan een aantal inhoudelijke uitgangspunten, zoals het garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit, maar ook hoe zij zorgen voor het beperken van de instroom, het bestrijden van wachtlijsten en het bevorderen van de uitstroom naar een passende woonomgeving. Naast een inhoudelijke visie, gaan gemeenten in op de verdeling van verantwoordelijkheden en budget binnen de regio. Ook de wijze waarop de gemeenten in de regio met elkaar en andere partners samenwerken komt hierin aan bod. Ik heb met de VNG afgesproken dat de plannen van aanpak van gemeenten eind 2017 gereed en geaccordeerd zijn door alle gemeenteraden. Gemeenten kunnen voor het opstellen van de plannen gebruik maken van een door de VNG opgestelde handleiding³ en het aanbod uit het ondersteuningsprogramma van de VNG dat door VWS wordt gefinancierd. De plannen ontwikkelen gemeenten zoveel mogelijk samen met de partijen die nodig zijn om de implementatie te kunnen laten slagen. Denk bijvoorbeeld aan regionale/lokale cliëntorganisaties, aanbieders, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties. Daarnaast is inmiddels door vertegenwoordigers van cliënten, brancheorganisaties, gemeenten, zorgverzekeraars, woningcorporaties, zorgaanbieders en ministeries een landelijk netwerk voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang ingericht. Dit leernetwerk heeft tot doel goede voorbeelden en kennis uit te wisselen en elkaar waar wenselijk te kunnen ondersteunen. Hierbij zijn

¹ Deze commissie wordt ook wel de commissie Dannenberg genoemd.

² De VNG, de Federatie Opvang, de RIBW-alliantie, GGZ Nederland en Mind.

³ Het betreft de handleiding Regionaal plan van aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang: een taak voor alle gemeenten. <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen/publicaties/handreiking-voor-regionaal-plan-van-aanpak-bw-mo>.

de ervaringen uit de uitvoering leidend en dient het cliëntperspectief als uitgangspunt. Ook dit netwerk wordt ondersteund door VWS. Op deze wijze voer ik tevens de motie van het lid Bergkamp⁴ uit waarin de regering wordt verzocht zich blijvend in te spannen voor de verbetering van de positie en opvang van dak- en thuislozen. Dit maakt immers integraal onderdeel uit van de regioplannen van gemeenten.

Nieuw verdeelmodel

Een andere belangrijk traject in het realiseren van de toekomstvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang is de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel. Tijdens het bestuurlijk overleg van VWS, BZK en de VNG van 22 juni 2016 is afgesproken dat de middelen voor beschermd wonen over alle gemeenten zullen worden verdeeld (in plaats van via de centrumgemeenten) middels een objectief verdeelmodel. Gemeenten kunnen zo beter invulling geven aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van beschermd wonen en maatschappelijke opvang, en er kan meer synergie bereikt worden met «reguliere» vormen van ondersteuning vanuit de Wmo 2015 en andere vormen van gemeentelijke ondersteuning. Zo kan beter ingezet worden op preventie, vroegsignalering en vernieuwende vormen van opvang en beschermd wonen.

Invoering van het nieuwe objectieve verdeelmodel is vooralsnog gepland per 1 januari 2020. Er is gekozen voor deze datum zodat in de periode tot 2020 voldoende tijd is om te werken aan de inhoudelijke doorontwikkeling van het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang door gemeenten in regionaal verband.

Een werkgroep, bestaande uit afgevaardigden van het Ministerie van BZK, het Ministerie van VWS, de VNG, de Raad voor de financiële verhoudingen en – op voordracht van de VNG – enkele centrum- en regiogemeenten, werkt aan dit verdeelmodel. In het bestuurlijk overleg tussen VWS, BZK en VNG van 24 november 2016 is de taakopdracht van de werkgroep verbreed en is besloten dat wordt toegewerkt naar één geïntegreerd objectief verdeelmodel voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en nieuwe taken Wmo 2015⁵.

Er worden diverse onderzoeken uitgevoerd om tot een voorstel voor een nieuw objectief verdeelmodel te komen. Zo heeft een verkenning plaatsgevonden naar de specialistische landelijke instellingen voor beschermd wonen die er op dit moment in Nederland zijn. Daarnaast wordt onderzoek uitgevoerd naar het aantal mensen per gemeente dat potentieel instroomt in de Wet langdurige zorg (Wlz) indien de groep mensen met een psychische stoornis toegang krijgt tot de Wlz. Het externe bureau Cebeon doet op basis van alle inzichten een voorstel voor een nieuw objectief verdeelmodel, dat op verschillende onderdelen anders is dan de huidige verdeling:

- Objectief in plaats van een historisch (verdeling op basis van vraag naar ondersteuning i.p.v. historische verdeling van het aanbod);
- Verdeling over alle gemeenten i.p.v. alleen de centrumgemeenten;
- Geïntegreerd model beschermd wonen, maatschappelijke opvang en nieuwe taken Wmo 2015.

Het voorstel voor een nieuw objectieve verdeelmodel is naar verwachting dit najaar gereed. In dat geval kan voor 1 januari 2018 besloten worden of

⁴ Kamerstuk 29 325, nr. 86.

⁵ De nieuwe taken Wmo 2015 omvat de nieuwe taken van gemeenten voor begeleiding, dagbesteding en logeeropvang (i.c. het verdeelmodel voor begeleiding, onderdeel van de integratie-uitkering Sociaal domein). De Wmo-middelen voor huishoudelijke hulp, vervoer en hulpmiddelen (i.c. de integratie-uitkering Wmo) vallen hier buiten.

het ontwikkelde model passend is om de hierboven beschreven toekomstvisie te realiseren. Bij een positief besluit kan het verdeelmodel gepubliceerd worden in de meicirculaire van 2018, zodat gemeenten en regio's vroegtijdig zicht hebben op hun financiële mogelijkheden vanaf 2020 en het ingroeipad van het nieuwe model.

Zicht op de voortgang en bestuurlijk overleg

Vanuit het Rijk is de wens geuit meer zicht te krijgen op de beweging op lokaal niveau, in aansluiting op hetgeen de gemeenteraden doen naar hun wethouders. Het verkrijgen van inzicht is daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid van centrumgemeenten, regiogemeenten en het Rijk. Er zal een gezamenlijke opdracht voor een externe partij worden geformuleerd. Op deze manier ontstaat ook een landelijk beeld van de wijze waarop in regio's de uitgangspunten worden ingevuld en op welke onderwerpen grote uitdagingen worden verwacht. Verder heb ik regelmatig bestuurlijk overleg met gemeenten over de toekomst van beschermd wonen en maatschappelijke opvang om de voortgang te bespreken en bestuurlijke keuzes te maken in partnerschap met gemeenten.

Schuldhelpverlening

Tijdens het AO maatschappelijke opvang op 30 november jl. ben ik ingegaan op de schuldhelpverlening. Ik heb o.a. toegezegd na te gaan of op dit punt nog verdere stappen nodig zijn. Graag wijs ik u in dit kader op een tweetal brieven. De Staatssecretaris van SZW heeft u naar aanleiding van het verschijnen van het onderzoek van de Inspectie SZW naar de toegang tot de schuldhelpverlening in november 2016 geïnformeerd over de maatregelen die genomen worden de toegang te verbeteren⁶. Juist ook de kwetsbare groepen in de samenleving hebben baat bij deze verbetermaatregelen. Daarnaast heb ik u gezamenlijk met de Staatssecretaris van SZW in februari jl. geïnformeerd over bestaande mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk te bieden aan kwetsbare jongeren met schulden, en over vervolgstappen die genomen worden om de schuldhelpverlening aan deze groep te verbeteren⁷.

Kinderen in de opvang

Kinderen in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang moeten worden gezien als zelfstandige individuen en moeten de hulp krijgen die ze nodig hebben. Uw Kamer heeft deze noodzaak bevestigd. In de motie Bergkamp⁸ wordt de regering verzocht in overleg met de VNG te bekijken hoe meer speciale opvangplekken voor jongeren gerealiseerd kunnen worden en dit te monitoren. Met de motie van de leden Volp en Berckmoes-Duindam⁹ wordt de regering verzocht de omvang van vrouwen en kinderen in de maatschappelijke opvang te monitoren en daarover de Kamer te informeren. Daarnaast wordt de regering verzocht in gesprek te gaan met diverse organisaties om opvang van vrouwen en kinderen zoveel mogelijk te voorkomen en, indien zij toch in de opvang terecht komen, ervoor te zorgen dat de veiligheid gewaarborgd is en er voldoende opvang is. De motie Bergkamp¹⁰ verzoekt de regering aan gemeenten kenbaar te maken dat bij de opvang van vrouwen nadrukkelijk de positie van het kind gewaarborgd en verhelderd wordt, inclusief de

⁶ Kamerstuk 24 515, nr. 381.

⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 384.

⁸ Kamerstuk 29 325, nr. 85.

⁹ Kamerstuk 29 325, nr. 84.

¹⁰ Kamerstuk 29 538, nr. 236.

benodigde financiële ondersteuning, en de Kamer medio 2017 over de uitkomsten te informeren. De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft mij verzocht uw Kamer uiterlijk 22 juni te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van de laatstgenoemde motie van het lid Bergkamp¹¹.

De afgelopen jaren zijn ook al diverse maatregelen getroffen om de positie van kinderen in de opvang te verbeteren¹². Zo is de methodiek Veerkracht ontwikkeld en zijn extra middelen als kwaliteitsimpuls ter beschikking gesteld¹³. Tijdens het bestuurlijk overleg jeugd op 9 februari jl. is de afspraak gemaakt de aanpak van deze groep te intensiveren. De burgemeester van Leiden, dhr. Lenferink, heeft zich bereid getoond om aanjager te worden van dit traject. Aan de hand van een eenmalige inventarisatie van de Stichting Het Vergeten Kind begin 2017 hebben dhr. Lenferink en de VNG in overleg met VWS bepaald met welke gemeenten als eerste overleg wordt gevoerd en afspraken ter verbetering zullen worden gemaakt. De eerste gesprekken vinden in de komende periode plaats. Aan de hand van de uitkomsten van die gesprekken zullen vervolgacties worden bepaald.

Conform de toezegging in mijn brief van 21 december¹⁴ over de maatschappelijke opvang heb ik wethouders in de Wethoudersbrief Wmo 2015 d.d. 13 juni jl. geattendeerd op de uitkomsten van het onderzoek «Cijfers maatschappelijke opvang 2015» van de Federatie Opvang. In diezelfde brief heb ik bijzondere aandacht gevraagd voor de positie van kinderen in de opvang en de afspraken die hierover zijn gemaakt. Tevens heb ik de voornoemde moties benoemd en aangegeven dat ik deze graag samen met dhr. Lenferink en de gemeenten ter hand neem.

Samen met deze brief stuur ik u het rapport «Moeder en kind verlaten de vrouwenopvang. (Wie) Is dat een zorg?»¹⁵ van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (Utrecht, mei 2017). De samenwerkende inspecties hebben onderzoek gedaan naar de continuïteit van zorg en ondersteuning, en het borgen van veiligheid aan vrouwen en kinderen die de vrouwenopvang verlaten. Zij concluderen dat het belangrijk is dat er ook na vertrek zicht op moeder en kind blijft. Daarvoor doen zij een aantal belangrijke aanbevelingen. In een volgende rapportage over de aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties wordt nader ingegaan op dit rapport. Daarbij wordt ook het nog te verschijnen onderzoek van de Nationale ombudsman betrokken over knelpunten die vrouwen in de opvang in de praktijk ervaren.

Monitoring

De motie Leijten¹⁶ verzoekt de regering eenduidig in kaart te brengen hoeveel dak- en thuislozen er in Nederland zijn. In de bovengenoemde moties van de leden Bergkamp en de leden Volp en Berckmoes-Duindam wordt de regering verzocht een aantal zaken rondom vrouwen en kinderen in de opvang te monitoren. Er heeft overleg plaatsgevonden met de VNG, de Federatie Opvang, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam (GGD Amsterdam) over de wijze waarop het beste uitvoering gegeven kan

¹¹ Verzoek vaste commissie VWS van 9 juni 2017.

¹² Zie o.a. Kamerstuk 31 839, nr. 561.

¹³ Vanaf 2015 is structureel 10 miljoen euro extra als kwaliteitsimpuls ter beschikking gesteld aan de centrumgemeenten voor vrouwenopvang, waarbij onder meer is afgesproken dat er extra aandacht komt voor kinderen.

¹⁴ Kamerstuk 29 325, nr. 87.

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁶ Kamerstuk 29 325, nr. 82.

worden aan deze moties. De betrokken partijen zijn allen van mening dat (structurele) monitoring in de eerste plaats ten dienste moet staan van gemeenten. Zij moeten zicht kunnen krijgen op de prestaties van hun eigen gemeente en een vergelijking kunnen maken met andere gemeenten. De monitor moet inzichtelijk maken op welke punten binnen de eigen gemeente verbetering noodzakelijk is. Voorbeelden van indicatoren die naar voren zijn gekomen, zijn het aantal unieke personen dat jaarlijks in een instelling verblijft, het geslacht en de leeftijd van deze personen, de verblijfsduur en het aantal beschikbare en bezette plekken voor specifieke groepen, zoals vrouwen met kinderen. Op basis van de uitkomst van de eerste gesprekken en de uitgesproken behoeften wordt bekeken of aansluiting bij de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein mogelijk is. Parallel hieraan wordt gewerkt aan het nader definiëren van de te meten indicatoren. Eind 2017 moet duidelijk zijn via welke monitor de gegevens structureel inzichtelijk zullen worden gemaakt. Streven is om in de zomer van 2018 de eerste uitvraag bij gemeenten en/of zorginstellingen te doen. Om toch dit jaar al een beeld te krijgen van de stand van zaken zal ik de Federatie Opvang vragen eind 2017 een nieuwe rapportage «Cijfers maatschappelijke opvang» op te leveren. In de volgende voortgangsrapportage wordt u hierover nader geïnformeerd.

In aanvulling op de structurele monitoring voert het Trimbos-instituut op dit moment onderzoek uit naar de landelijke toegang in de maatschappelijke opvang met behulp van de inzet van mystery guests. Zoals aangegeven in mijn brief van 21 december 2016¹⁷ worden in een aantal centrumgemeenten extra mystery guests ingezet, zodat met meer zekerheid kan worden vastgesteld of er – in geval van weigering tot de toegang – sprake is van een incidentele of meer structurele tekortkoming. Dit onderzoek zal nog dit jaar worden afgerond.

In maart 2017 hebben Foundation Abbé Pierre en FEANTSA de «Second overview of housing exclusion in Europe» gepubliceerd. In haar motie¹⁸ vraagt het lid Bergkamp de regering in te gaan op de uitkomsten van dit onderzoek. Foundation Abbé Pierre en FEANTSA concluderen dat in de meerderheid van de landen sprake is van een stijging van het aantal daklozen en het aantal mensen dat hun huis verliest. In het onderzoek worden 28 landen uit de Europese Unie met elkaar vergeleken op de indicatoren «ernstige woonnood», «betalen meer dan 40% van het inkomen aan huisvesting», «overbezette huisvesting», «onmogelijkheid om het huis voldoende te verwarmen» en «betalingsachterstanden met betrekking tot woonlening of huur». Wat opvalt in Nederland is dat 15,4% van de bevolking meer dan 40% van het inkomen betaalt aan huisvesting. Dat is één van de hoogste percentages in Europa. Nederland heeft in vergelijking met de rest van Europa minder huishoudens die in overbezette huisvesting leven of die in ernstige woonnood verkeren. Ook zijn in Nederland relatief weinig arme huishoudens. Huishoudens die in armoede leven hebben 5 maal meer kans om door ernstige woonnood getroffen te worden (2.3%) dan niet-arme huishoudens (0.4%). Foundation Abbé Pierre en FEANTSA concluderen dat jongeren in Nederland in het bijzonder kwetsbaar zijn in vergelijking met de andere onderzochte landen. Het aantal dakloze jongeren is toegenomen. Daarnaast is de wachtduur voor sociale huurwoningen in Nederland hoog. Wanneer naar het totaalbeeld van factoren wordt gekeken, staat Nederland op de 7^e plek op de Europese ranglijst. Uiteraard is verdere verbetering mogelijk, wat de gemeenten samen met andere partijen moeten oppakken in de regioplannen in het kader van de toekomstvisie op beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Ik zal de VNG

¹⁷ Kamerstuk 29 325, nr. 87.

¹⁸ Kamerstuk 29 325, nr. 86.

attenderen op het rapport «Second overview of housing exclusion in Europe», zodat zij dit onder de aandacht kunnen brengen bij gemeenten.

Manifest versterken regie en preventie bij personen met verward gedrag

Op 23 januari jl. hebben de Federatie Opvang, het Leger des Heils en de GGD GHOR het «Manifest versterken regie en preventie bij aanpak problematiek personen met verward gedrag» gepresenteerd. Daarin doen zij de oproep te komen tot een drietal concrete acties voor een effectieve aanpak van het vraagstuk van personen met verward gedrag:

1. Regie aan de voorzijde van het vraagstuk versterken: de functie van OGGz expliciet in wet of AMvB verankeren, evenals het borgen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor coördinatie en (keten)regie tussen gemeentelijke instellingen en externe partners.
2. Versterken zichtbaarheid, bereikbaarheid en capaciteit van meldpunten Zorg en Overlast: meer capaciteit voor het signaleren en de inzet op (preventieve) acties.
3. Doorzettingsmacht organiseren tussen wonen, inkomen, zorg, veiligheid: een dienst of persoon aanwijzen die knopen doorhakt om escalatie en dakloosheid te voorkomen.

Tijdens het AO ggz/verwarde personen op 24 januari jl. heeft Minister Schippers toegezegd voor het zomerreces te reageren op dit manifest. In maart jl. heeft met de opstellers van het manifest een gesprek plaatsgevonden. Zij hebben de knelpunten en beoogde oplossing nader toegelicht. Uw Kamer heeft op 29 juni jl. een brief van Minister Schippers ontvangen (Kamerstuk 25 424, nr. 368) waarin zij ingaat op het advies van het Schakelteam personen met verward gedrag ten aanzien van de doorzettingsmacht en het landelijk dekkend netwerk van regionale/lokale advies- en meldpunten voor niet-acute gevallen, en de vervolgacties die worden ondernomen.

Tot slot

Zoals toegezegd, zal uw Kamer periodiek via een voortgangsrapportage over de ontwikkelingen op het terrein van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen worden geïnformeerd.

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