

Vergaderjaar 2009–2010

**29 325**

**Maatschappelijke Opvang**

**Nr. 43**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2009

### **Inleiding**

Tijdens het Algemeen Overleg op 10 juni 2009 (Kamerstuk 29 325, nr. 42) heeft de Kamer uitvoerig gesproken over het nieuwe verdeelmodel dat Cebeon heeft opgesteld voor de maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid. Uit dit overleg heb ik geconcludeerd dat de Kamer instemt met invoering van het voorgestelde model omdat er, in tegenstelling tot eerdere voorstellen, sprake is van een (maatschappelijk) draagvlak voor het model. De Kamer heeft aangegeven dat het voorgestelde model het beste model tot nu toe is, maar ook de wens uitgesproken dat dat oordeel door de Raad van de financiële verhoudingen (Rfv) bevestigd wordt. In reactie daarop heb ik toegezegd aan de Raad advies te vragen. Op 18 augustus 2009 heeft de Raad mij geadviseerd om het model in te voeren. Het advies heb ik bijgevoegd.<sup>1</sup> Gegeven dit positieve advies ga ik ervan uit dat hiermee voldaan is aan de wens van de Kamer en dat het model per 1 januari 2010 ingevoerd kan worden. Via de septembercirculaire zijn de gemeenten geïnformeerd over de hoogte van de uitkering in 2010.

Hieronder ga ik nader in op het advies van de Raad. Bovendien ga ik in op de situatie van de regio's waar de herverdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid tot de grootste neerwaartse mutaties leidt. Daarbij betrek ik ook de moties die tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg (VAO) op 1 juli 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 102, blz. 8133–8137) over de nieuwe verdeelsleutel zijn ingediend. Ten slotte treft u hierbij informatie aan over de quick scan over Midden- en Oost-Europeanen in de maatschappelijke opvang en het vervolgonderzoek over dakloze gezinnen.

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

## **§ 1. Verdeelsleutel maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid**

*Raad voor de financiële verhoudingen adviseert het model in te voeren*

De Rfv heeft een afgewogen advies over de voorgestelde verdeelsleutel uitgebracht. De conclusie van de Raad is dat het model de toets der kritiek kan doorstaan. Er zijn enige kanttekeningen bij het model te plaatsen, maar de Raad acht de winstpunten zo groot dat het aanbeveelt het model nu in te voeren. Want het voorgestelde model doet veel beter recht aan de verschillen in objectieve kosten dan de huidige verdeling. Positief is de Rfv over de heldere afbakening van voorzieningen die in aanmerking komen voor bekostiging uit andere wettelijke financieringsbronnen. Ook waardeert de Raad het onderscheid in model in, zoals de Rfv het noemt, kostendrijvers voor preventie/nazorg en de feitelijke opvang. De Rfv constateert dat de herverdeeffecten van het model in belangrijke mate aansluiten bij de huidige verschillen in eigen bijdragen. Het model komt daarmee in voldoende mate tegemoet aan de huidige knelpunten. Het advies van de Raad om de ontwikkeling van de kosten de komende vier jaar goed te blijven volgen neem ik over. Of die ontwikkeling gevolgen heeft voor de verdeling zal worden gezien bij de herijking van het model in 2013. Daarbij betrek ik dan ook de kanttekeningen die de Raad plaatst bij het model. In het bijzonder betreft dat de verhouding tussen centrumgemeenten en regiogemeenten.

Het advies van de Raad om nog voor de inwerkingtreding van het model de verzorgingsgebieden van de centrumgemeenten te toetsen op consistentie neem ik niet over. Zoals de Raad zelf al schrijft, hebben in de afgelopen jaren al wijzigingen plaatsgevonden als centrumgemeente en regiogemeente mij daarom verzochten. Ik heb nu geen signalen dat er op dit punt thans sprake is van knelpunten.

*Nadere informatie nadeelgemeenten in Friesland, Gelderland en Zeeland*

Tijdens het VAO op 1 juli 2009 heb ik naar aanleiding van de motie-Joldersma over de gevolgen van de verdeelsleutel voor de regio's Friesland, Gelderland en Zeeland<sup>1</sup> toegezegd de Kamer uit te leggen waarom het model leidt tot deze gevolgen. Alvorens op de specifieke situatie van deze regio's in te gaan, wil ik benadrukken dat het doel van de herverdeling is om te komen tot een eerlijker verdeling van het bestaande budget van de specifieke uitkering. Want er zijn nu grote verschillen in de mate waarin centrumgemeenten de kosten voor maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid dekken met eigen middelen naast de specifieke uitkering.

Gemiddeld financieren de 43 centrumgemeenten uit eigen gemeentelijke middelen 38% van de totale kosten voor maatschappelijke opvang, Oggz en verslavingsbeleid. Een onvermijdelijk gevolg van een herverdeling is dat er gemeenten zijn die, als het model wordt ingevoerd, een lagere uitkering zullen krijgen. Dat valt in dit geval te rechtvaardigen als hierdoor vooral gemeenten, die de afgelopen jaren bovengemiddeld eigen middelen ingezet hebben, een hogere uitkering gaan krijgen. En omgekeerd, dat het te verdedigen valt dat gemeenten die naar verhouding minder bijdroegen een lagere uitkering gaan krijgen. Dat laatste is van toepassing op alle centrumgemeenten uit de regio's Friesland, Gelderland en Zeeland, zo blijkt uit onderstaande tabel waarin is opgenomen in welke mate de uitgaven gedekt worden door eigen gemeentelijke bijdragen en door de bijdrage uit de specifieke uitkering. Een aantal van deze centrumgemeenten zit beduidend onder het gemiddelde van 38%.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 39.

**Tabel 1. Huidige «verhouding gemeentelijke bijdrage en specifieke uitkering»**

Regio	centrumgemeente	% gemeente	% spec. uitkering
Landelijk		38	62
Friesland	Leeuwarden	15	85
Gelderland	Ede	04	96
	Apeldoorn	10	90
	Arnhem	28	72
	Nijmegen	28	72
	Doetinchem	28	72
Zeeland	Vlissingen	11	89

Daarbij komt dat – met uitzondering van Arnhem – voor deze gemeenten het verdeelmodel aansluit op hun uitgavenniveau. Dat wil zeggen dat als het beschikbare budget gelijk was aan de totale uitgaven (€ 458 mln.), deze gemeenten het bedrag zouden krijgen dat hun totale kosten dekt. Echter, omdat het beschikbare budget € 280 mln. is, wordt 60% gedekt. Bij Arnhem is echter sprake van een dekking van 50%. Dat valt te verklaren uit het feit dat in Arnhem de kosten van voorzieningen in vergelijking met andere gemeenten hoog zijn.

De toepassing van het model op het beschikbare budget leidt bij Leeuwarden tot een forse daling van de specifieke uitkering. Dat is vooral het gevolg van de herverdeling van de compensatiemiddelen die de centrumgemeenten hebben gekregen voor het schrappen van de grondslag psychosociaal in de AWBZ. Instellingen voor maatschappelijke opvang in Leeuwarden begeleiden op basis van deze grondslag naar verhouding veel meer cliënten dan elders. Omdat in 2009 deze middelen in afwachting van de nieuwe verdeelsleutel «historisch» verdeeld zijn, kreeg Leeuwarden € 4 mln. van de beschikbare € 36 mln. als compensatie. Gegeven de grote gevolgen voor Leeuwarden heb ik in overleg met de VNG besloten de gewenningsperiode voor Leeuwarden met twee jaar te verlengen.

Bovenstaande analyse van de effecten van de herverdeling geeft geen aanleiding om het verdelingsmodel aan te passen. Hoewel de Raad oog heeft voor de gevolgen voor een aantal gemeenten, beoordeelt de Rfv de richting van de herverdeeffecten als juist. Een verdere optimalisatie van de herverdeeffecten acht de Raad niet wenselijk.

Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat u over de gevolgen van het verdeelmodel voor deze regio's ook brieven heeft ontvangen van Leeuwarden, Ede, provincie Gelderland en IrisZorg (de belangrijkste aanbieder voor maatschappelijke opvang in de Gelderse centrumgemeenten). Deze brieven bevatten geen fundamentele kritiek op het model. Ook noemen de afzenders geen omissies in het model.

De bovengenoemde motie-Joldersma is aangehouden.<sup>1</sup> Deze motie verzoekt de regering een nadere analyse te maken van de situatie van de zwaarst getroffen regio's, te weten de centrumgemeenten in Friesland, Gelderland en Zeeland. Hierboven heb ik een uitleg gegeven van de uitkomsten van het model voor deze centrumgemeenten. Het feit dat deze gemeenten de komende jaren met een lagere uitkering worden geconfronteerd, is niet het gevolg van een omissie in het model. Ik zie daarom geen ratio om de uitkomsten voor deze gemeenten aan te passen. Want dat zou ten koste gaan van de uitkomsten van andere gemeenten die juist omdat het doel is te komen tot een eerlijker verdeling, in aanmerking komen voor een hogere uitkering. Daarom heb ik in het VAO ook de (aangehouden) motie-Sap en De Roos-Consemulder ontraden.<sup>2</sup> Dat laat onverlet dat ik de ontwikkelingen in de gemeenten die geconfronteerd worden met een lagere uitkering zeer goed zal blijven volgen. De aanbe-

<sup>1</sup> Handelingen 2008–2009, nr. 102, pag. 8136.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 41.

veling van de Rfv om de kostenontwikkeling scherp te blijven volgen, neem ik dan ook over.

De motie-Joldersma<sup>1</sup>, waarin de regering verzocht is om centrumgemeenten op korte termijn helderheid te verstrekken over de vraag of en in hoeverre er nog mogelijkheden zijn om de oorspronkelijke doelstelling en ambities in de stedelijke kompassen te realiseren, heb ik uitgevoerd. Ik heb alle centrumgemeenten hierover een brief gestuurd met het verzoek mij voor 1 september 2009 te laten weten of de ambities van het Stedelijk Kompas aangepast gaan c.q. moeten worden a.g.v. de nieuwe verdeelsleutel. Op basis van de binnengekomen reacties stel ik vast dat het merendeel van de gemeenten vast wil houden aan de doelstellingen en ambities van hun Stedelijk Kompas.

#### *Taskforce grensstrook*

In de brief over de invoering van de nieuwe verdeelsleutel heb ik aangegeven dat in de eerste vier jaar voorzieningen, waarvan Cebeon veronderstelt dat de financiering daarvan (op onderdelen) mogelijk thuishoort in een andere wettelijk kader, buiten de verdeelsleutel blijven.<sup>2</sup> Indien sprake is van financiering uit een ander wettelijk kader, kunnen de dan vrijgevallen middelen bijdragen aan een verdere zachte landing van het verdeelmodel. Tot die tijd staan deze voorzieningen op de zogeheten «grensstrook».

Ik heb voor de begeleiding hiervan een Taskforce ingesteld om ervoor te zorgen dat deze overheveling op basis van de bestaande regelgeving zo spoedig mogelijk kan plaatsvinden. Van deze Taskforce zullen in ieder geval naast VWS deel uit maken de VNG, de Federatie Opvang, het CIZ, ZN en een vertegenwoordiging van de cliëntenorganisaties. Binnenkort komt de Taskforce bijeen om spelregels voor de grensstrook vast te stellen. Dat gebeurt op basis van de informatie over de stand van zaken die ik de centrumgemeenten gevraagd heb mij voor 1 september 2009 te verstrekken.

Hiermee heb ik de motie-Wolbert<sup>3</sup> uitgevoerd, met dienverstande dat ik, zoals de motie vraagt, maximale druk op alle betrokkenen blijf uitoefenen om hun bijdrage aan dit proces te leveren. De Rfv spreekt in dit verband van een primaire verantwoordelijkheid van het Rijk om ervoor te zorgen dat voorzieningen die in aanmerking komen voor bekostiging uit een andere financieringsbron. Om misverstanden te voorkomen wijs ik er op dat de eerste verantwoordelijkheid om uit het juiste wettelijke kader gefinancierd te worden bij de instelling ligt. Mijn verantwoordelijkheid is ervoor te zorgen dat de voorwaarden aanwezig zijn om dit proces mogelijk te maken. Ik deel met de Rfv het belang daarvan.

Tot de spelregels die de Taskforce moet afspreken behoort ook het regelen van de situatie waarin het niet lukt voorzieningen op de grensstrook via een ander wettelijk kader te financieren. Wanneer er sprake is van een situatie waarin onverhoopt, dat wil zeggen niet verwijtbaar aan betrokken gemeente, een voorziening in de grensstrook niet via een ander wettelijk kader gefinancierd kan worden, zal die gemeente daar geen nadeel van ondervinden. De motie-Joldersma<sup>4</sup>, die vraagt om deze overhoopte situatie te regelen, heb ik hiermee uitgevoerd.

## **§ 2. Midden- en Oost-Europeanen in de maatschappelijke opvang**

Naar aanleiding van terugkerende signalen over het gebruik van opvangvoorzieningen door mensen uit Midden- en Oost-Europa heb ik daarnaar een quick scan laten uitvoeren in de 43 centrumgemeenten. De belangrijkste conclusies van deze quick scan zijn:

(1) In vier gemeenten maken enkele tientallen Midden- en Oost-Europe-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 37.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 34.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 40.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 38.

anen gebruik van de maatschappelijke opvang. Verder is in een aantal andere gemeenten sprake van incidentele opvang van Midden- en Oost-Europeanen.

- (2) De Midden- en Oost-Europeanen die opgevangen worden, maken meestal slechts kortdurend gebruik van de maatschappelijke opvang – en meer van de laagdrempelige dagopvang dan van de nachtopvang. In enkele gemeenten is (even) een grotere instroom zichtbaar, maar deze neemt af als strenger aan de deur wordt geselecteerd op criteria die bepalen of iemand tot de doelgroep van de maatschappelijke opvang behoort. In de meeste gemeenten was in 2008 geen toename ten opzichte van 2007 waarneembaar.
- (3) De Midden- en Oost-Europeanen die worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang kunnen voor het overgrote deel tot de doelgroep van de maatschappelijke opvang gerekend worden.
- (4) Dat het probleem van de Midden- en Oost-Europeanen in de maatschappelijke opvang in kwantitatief opzicht niet zo groot is als sommige krantenberichten melden, betekent niet dat er helemaal geen probleem is. Bij het bieden van opvang en zorg lopen hulpverleners en veldwerkers tegen een reeks van knelpunten aan, uiteenlopend van lastige en luidruchtige individuen, tot drempels bij repatriëring en het ontbreken van financiering voor passende zorg.
- (5) Deze quick scan toont aan dat een deel van de Midden- en Oost-Europeanen die zich melden bij de maatschappelijke opvang, niet worden toegelaten. Deze verblijven vervolgens elders.

Gegeven het aantal Midden- en Oost-Europeanen dat inmiddels in Nederland woont en het feit dat de economische crisis voor deze groep sneller kan leiden tot sociaal verval, zal ik met gemeenten de ontwikkelingen goed in de gaten houden. Van belang is dat gemeenten door een stringent toelatingsbeleid het gebruik beperken tot die mensen uit Midden- en Oost-Europa voor wie tijdelijke opvang bedoeld is en een ieder verantwoordelijkheid neemt op zijn of haar terrein.

### **§ 3. Dakloze gezinnen**

Naar aanleiding van berichtgeving in juni 2008 over dakloze gezinnen voor wie steeds vaker geen plaats zou zijn in opvanginstellingen, heb ik de Federatie Opvang verzocht dit uit te zoeken. In december 2008 heb ik van de Federatie een tussenrapportage ontvangen. De uitkomsten van de tussenrapportage gaven het kabinet nu geen aanleiding tot specifiek beleid, anders dan al gedaan wordt om huisuitzetting te voorkomen. Daarover heb ik verslag gedaan in de Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang.<sup>1</sup> Maar gegeven de voorzichtigheid waarmee de uitkomsten van de tussenrapportage bezien moeten worden, heb ik de Federatie Opvang in staat gesteld een verdiepend vervolg te geven aan dit onderzoek. Het doel daarvan was om op lokaal niveau in vier centrumgemeenten inzicht te verschaffen in het beleid, de registratie en de uitvoeringspraktijk van preventie en aanpak van dakloosheid van gezinnen. Inmiddels heeft de Federatie mij hierover gerapporteerd. De belangrijkste uitkomsten daarvan zijn dat in de vier centrumgemeenten weliswaar sprake is van dakloosheid bij gezinnen, maar dat de veronderstelling dat dit het gevolg is van huisuitzetting door woningcorporaties niet kan worden bevestigd. De redenen dat gezinnen zich aanmelden voor opvang liggen in hoofdzaak bij andere oorzaken zoals huiselijk geweld en thuisloosheid bij tienermoeders. In alle centrumgemeenten trachten ketenpartners via preventieve maatregelen het aantal huisuitzettingen te minimaliseren. Ik zie derhalve geen aanleiding voor maatregelen in aanvulling op het bestaande (lokale) beleid om huisuitzetting te voorkomen. Bovendien is het beleid voor de aanpak van huiselijk geweld en voor tienermoeders er ook op

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 29 325, nr. 33.

gericht dat er sprake is van adequate opvang zodat dakloosheid voorkomen wordt.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M. Bussemaker