

Vergaderjaar 2016–2017

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 87

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2016

Zoals toegezegd tijdens het AO maatschappelijk opvang (Kamerstuk 29 325, nr. 81) op 30 november jl., informeer ik u met deze brief over een tweetal zaken rondom de maatschappelijke opvang. Ten eerste stuur ik u de rapportage «Cijfers maatschappelijke opvang 2015» van de Federatie Opvang¹. Ten tweede ontvangt u van mij een overzicht van maatregelen die het Ministerie van VWS heeft genomen naar aanleiding van signalen dat gemeenten en bijbehorende opvanginstellingen het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid niet goed zouden hanteren.

Cijfers maatschappelijke opvang 2015

In de maatschappelijk opvang wordt hulp geboden aan mensen die onderdak en/of zorg en begeleiding nodig hebben. De gemeenten en maatschappelijke opvanginstellingen zijn verantwoordelijk voor de opvang van deze kwetsbare doelgroep. Eén van de randvoorwaarden om deze verantwoordelijkheid goed in te kunnen vullen, is het hebben van inzicht. Hoeveel mensen hebben behoefte aan verschillende vormen van maatschappelijk opvang? Wat is het aanbod? Sluit dit op elkaar aan? Hierbij moet ook aandacht zijn voor speciale groepen, zoals zwerfjongeren en alleenstaande moeders met kinderen.

De beste manier om hier op landelijk niveau een beter beeld van te krijgen, is via de gegevens die aanbieders bijhouden. Daarom heb ik de Federatie Opvang gevraagd – in samenwerking met het Trimbos instituut – in kaart te brengen hoe vaak er in 2015 gebruik is gemaakt van de maatschappelijk opvang. De door de Federatie Opvang aangeleverde rapportage treft u als bijlage bij deze brief aan. De Federatie Opvang maakt in haar rapportage onderscheid naar het aantal cliënten dat gebruik heeft gemaakt van opvang per leeftijdscategorie en geslacht, de problematiek waar deze mensen mee te maken hebben, de omvang van de

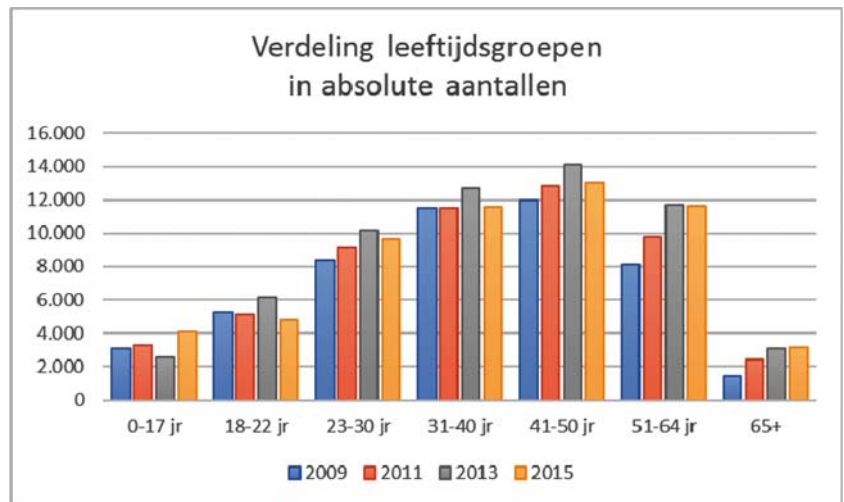
¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

capaciteit in de nacht- en crisisopvang en de (gemiddelde) verblijfsduur van cliënten².

Bevindingen Federatie Opvang

Aantal cliënten in de maatschappelijke opvang

In 2015 hebben ruim 58.000 mensen een beroep gedaan op de maatschappelijk opvang. In 2013 waren dat er ruim 60.000. Het aantal kinderen tot en met 17 jaar in de maatschappelijke opvang is gestegen van ruim 2.500 in 2013 tot meer dan 4.000 in 2015. Ook bij de vrouwen is een stijging zichtbaar van bijna 16.000 in 2013 tot ruim 17.500 in 2015. Ongeveer 15.000 personen vanaf 51 jaar hebben in 2015 gebruik gemaakt van de maatschappelijk opvang. De jarenlange stijging bij de groep van 51 jaar en ouder lijkt nu tot stilstand te zijn gekomen. Er is een daling zichtbaar in het aantal jongeren tussen de 18 en 22 jaar dat gebruik heeft gemaakt van de maatschappelijke opvang, van ruim 6.000 in 2013 naar minder dan 5.000 in 2015.



Grafiek 1: verdeling leeftijdsgroepen in absolute aantallen

Zorg- en ondersteuningsvraag

De instellingen registreren met welke problemen mensen te maken hebben. Daaruit blijkt dat het grootste deel van de mensen kampt met problemen rondom huisvesting, financiën, de dagelijkse activiteiten en het dagelijks functioneren.

Opvangcapaciteit

Het aanbod beschikbare plaatsen voor de nachtopvang is in 2015 toegenomen tot ruim 1.750 (waaronder ruim 350 plaatsen voor de winterperiode). Ook het aantal plaatsen in de crisisopvang is toegenomen tot bijna 1.200 plaatsen. De daadwerkelijke bezettingsgraad kon niet in beeld worden gebracht. Daardoor is ook niet duidelijk of vraag en aanbod op dit moment op elkaar aansluiten.

² Zie voor een toelichting op de definities van voorzieningssoorten de bijlage van het rapport.

Verblijfsduur

Na een daling van de gemiddelde verblijfsduur in het begeleid wonen in 2013 is in 2015 weer een stijging zichtbaar tot ruim 400 dagen. Het aantal instellingen dat hierover informatie heeft gegeven, is wel sterk afgenomen wat de resultaten kan beïnvloeden. Het was voor de Federatie Opvang niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te geven van de verblijfsduur in de crisisopvang, waardoor onduidelijk is of de eerdere daling zich verder heeft doorgezet.

Vervolg

De uitkomst van de rapportage noodzaakt tot vervolgacties. De toename van het aantal vrouwen en kinderen (tot en met 17 jaar) dat gebruik maakt van de maatschappelijk opvang is zorgelijk. Daarom heb ik met de Federatie Opvang de volgende acties afgesproken:

- De Federatie Opvang gaat op basis van de beschikbare informatie de toename nader duiden. Zij brengt daarbij in kaart in welke plaatsen en bij welke instellingen de toename zich voordoet;
- Op basis van die uitkomsten informeer ik samen met de Federatie Opvang de betreffende gemeenten en instellingen, zodat de betreffende gemeenten actie kunnen nemen;
- De Federatie Opvang zorgt voor periodieke rapportages die relevant zijn voor zowel de instellingen als de Federatie Opvang zelf.
- Van gemeenten verwacht ik dat zij investeren in (het verbeteren van) hun informatievoorziening, om op basis van feitelijke gegevens in hun regio adequate opvang te kunnen realiseren (passende kwantiteit en kwaliteit);
- Met diverse partijen ga ik na hoe de hulp en ondersteuning van kinderen en jongeren in de maatschappelijk opvang verder kan worden verbeterd. Moeders en kinderen verblijven overigens niet in de nachtopvang. Bij een crisissituatie wordt naar een passende plek gezocht;
- Tot slot investeer ik samen met de betrokken partijen in preventie en vroegsignalering. Dit gebeurt onder ander via de uitwerking en implementatie van het advies van de commissie Dannenberg en de aanpak rond personen met verward gedrag.

Omdat het onderzoek van de Federatie geen zicht geeft op de buitenslapers start ik hiervoor een apart onderzoek in samenwerking met de GGD Amsterdam en de centrumgemeenten. Dit onderzoek start begin 2017.

Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang

Uitgangspunt van de maatschappelijke opvang is dat ingezetenen van Nederland die maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd opgevangen moeten kunnen worden. Deze «landelijke toegankelijkheid» is geborgd in artikel 1.2.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). De gedachte achter deze wettelijke bepaling is dat het voor mensen in nood niet moet uitmaken bij welke gemeente zij aankloppen; in alle gevallen moet de veilige opvang worden geborgd. De aangesproken gemeente regelt waar nodig een opvangplaats (in de eigen gemeente of bij een andere gemeente).

Signalen vanuit de praktijk

Vanuit de praktijk zijn er de afgelopen jaren diverse signalen gekomen dat het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid niet in elke regio onverkort wordt gehanteerd. Om die reden heeft het Trimbos-instituut hier

in opdracht van het Ministerie van VWS meerdere malen onderzoek naar gedaan. Uit de gezamenlijke reactie van de VNG, de Federatie Opvang en de wethouders van de centrumgemeenten op het herhalingsonderzoek uit 2015 bleek welke concrete punten ter verbetering zij zien, maar niet op welke wijze deze punten worden omgezet tot acties die leiden tot het op lokaal niveau voldoen aan de uitgangspunten. Dit vormde voor mij aanleiding om in het kader van interbestuurlijk toezicht informatie op te vragen bij de centrumgemeenten.

Uitvraag bij centrumgemeenten

In maart 2016 heb ik de betrokken wethouders van de 43 centrumgemeenten per brief geïnformeerd over de uitkomsten van het herhalingsonderzoek van het Trimbos-instituut en heb ik hen gevraagd mij te voorzien van antwoorden op een drietal vragen over de wijze waarop de landelijke toegankelijkheid in hun centrumgemeente is georganiseerd. Ik heb de betreffende wethouders gevraagd om na te gaan of, en zo ja op welke wijze:

1. De wettelijke systeemeis van landelijke toegang is doorvertaald in de verordeningen van de gemeente;
2. De juiste afspraken zijn gemaakt met de (opvang)instelling dan wel de organisaties die de toegang organiseert teneinde te borgen dat er geen personen die opvang nodig hebben meer zonder opvang komen te zitten op grond van het niet voldoen aan het criterium regiobinding;
3. Indien van toepassing, welke verbeterstappen worden ondernomen.

In september had ik van alle centrumgemeenten een reactie ontvangen. Daar waar de beantwoording onvoldoende inzicht gaf, dan wel omdat er vragen rezen over de adequate vertaling van landelijke toegankelijkheid in het lokale beleid heb ik nadere informatie opgevraagd bij ongeveer de helft van de centrumgemeenten.

Reacties van centrumgemeenten

Alle centrumgemeenten hebben aangegeven dat landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang het uitgangspunt is van hun toegangsbeleid. Ongeveer een kwart van de centrumgemeenten hebben de landelijke toegankelijkheid formeel doorvertaald in de plaatselijke verordeningen. Ruim een derde van de centrumgemeenten heeft het opgenomen in beleidsregels.

De centrumgemeenten geven allen aan dat zij periodiek gesprekken hebben met de maatschappelijke opvanginstellingen. Dat varieert van dagelijks tot één keer per kwartaal. Een deel van de centrumgemeenten zet landelijke toegankelijkheid daarbij structureel op de agenda. Andere centrumgemeenten doen dit niet. Zij monitoren via klachten en/of hebben met de betreffende opvanginstellingen afgesproken hier over door te praten indien er zich problemen voordoen. Op die manier wordt gereageerd op eventuele incidenten. Dit is in 2016 echter nauwelijks voorgekomen (in tegenstelling tot het jaar daarvoor); over het algemeen wordt overdracht van een cliënt van de ene naar de andere regio zonder problemen door de opvanginstellingen geregeld, aldus deze reacties. Diverse centrumgemeenten hebben verbeterplannen opgesteld. Deze zien vooral toe op preventie en/of vroegsignalering, uitbreiding van de capaciteit en de doorstroom in de maatschappelijke opvang. Uiteraard ondersteun ik dergelijke initiatieven van harte. Ze laten zien dat ook gemeenten vinden dat de maatschappelijke opvang echt een crisisvoorziening moet zijn.

Op basis van de informatie die centrumgemeenten zelf hebben gegeven, kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid in ieder geval bij (nood)opvang wordt gehanteerd. Wanneer het gaat om opvang voor een langere periode, wordt per cliënt beoordeeld op welke plek in het land hij of zij het beste kan herstellen. Als dat in de regio is waar de cliënt zich heeft gemeld, dan wordt er een (behandel)plan opgesteld. In de andere gevallen wordt er volgens de centrumgemeenten gezorgd voor een warme overdracht. Een beperkt deel van de centrumgemeenten geeft aan dat andere centrumgemeenten niet altijd even goed meewerken aan een warme overdracht.

In die gevallen roep ik hen op gebruik te maken van de geschillencommissie die in de loop van 2017 zal worden geïnstalleerd en bindende uitspraken kan doen in geschillen tussen gemeenten.

Vervolgacties

Op basis van de informatie die de centrumgemeenten mij hebben verstrekt, kan voorzichtig worden geconcludeerd dat bij de (nood)opvang het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid wordt gehanteerd. Tegelijkertijd heb ik onder andere van de Federatie Opvang signalen – van incidenten – ontvangen die aangeven dat het in de praktijk nog niet altijd goed verloopt. Deze signalen zijn voor mij aanleiding om in een aantal centrumgemeenten extra onderzoek uit te voeren. Het Trimbos-instituut onderzoekt daarom, in aanvulling op een herhalingsonderzoek met mystery guests, de werkwijze van deze centrumgemeenten. In deze centrumgemeenten zullen extra mystery guests langsgaan, zodat met meer zekerheid kan worden vastgesteld of het om incidenten, of een meer structurele tekortkoming gaat. Op het moment dat uit voornoemde onderzoeken blijkt dat gemeenten hun wettelijke plicht om landelijk toegankelijke opvang te garanderen op structurele basis niet nakomen en de gemeenteraad haar horizontale verantwoordelijkheid in deze niet neemt, zal ik gemeenten daarop aanspreken door het instrumentarium dat mij ter beschikking staat in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

Over de uitkomsten van bovengenoemde trajecten zal ik uw Kamer informeren. Ook zal ik alle centrumgemeenten informeren over de uitkomst van genoemde onderzoeken.

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