

Aan de Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
van de Tweede Kamer der Staten Generaal  
T.a.v. mevrouw H. Post  
griffier  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Datum  
7 juni 2018

Contactpersoon  
Rina Beers

Onderwerp;  
AO Maatschappelijke Opvang 13 juni 2018

Bijlage(n)

Doorkiesnummer  
033-4615029

Ons kenmerk  
214034/2018

Aan de leden van de Vaste commissie voor VWS,

Op 13 juni a.s. spreekt uw Commissie met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over maatschappelijke opvang en beschermd wonen (Wmo 2015). De Federatie Opvang, RIBW Alliantie en GGZ Nederland maken graag van deze gelegenheid gebruik om een aantal zaken met u te delen. Het betreft de uitvoering van het advies van de commissie Dannenberg, het ontwikkelen van een nieuw verdeelmodel, de toegang tot opvang en beschermd wonen, de monitoring, de uitvoering van de Wmo2015 en de conclusies van de Gemeentelijke Rekenkamers in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

### **Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen (Opvang en BW)**

Vrijwel alle organisaties voor opvang, bieden ook beschermd wonen. RIBW organisaties bieden begeleiding en ondersteuning aan mensen met langdurige psychiatrische problemen, zowel in beschermende woonvormen als ambulant. Een substantieel deel van de RIBW organisaties biedt ook opvang aan dakloze alleenstaanden of gezinnen. Deze organisaties vormen een continuüm van hulp, zorg, huisvesting en dienstverlening zowel voor mensen met ernstige sociaaleconomische problemen, als voor mensen met psychische aandoeningen, verslaving of een licht verstandelijke beperking of een combinatie daarvan. Jaarlijks ondersteunen onze leden circa 80.000 mensen bij hun herstel en participatie in de samenleving. Opvang en BW vormen een keten van ondersteuning, zorg en voorzieningen die in elkaars verlengde liggen. De Wmo2015 biedt het kader daarvoor.

### **Advies van Commissie Dannenberg en Meerjarenagenda BW en Opvang**

Staatssecretaris Blokhuis heeft het initiatief genomen het advies van de commissie Dannenberg over de toekomst van BW en Opvang<sup>1</sup>, uit te werken in een meerjarenagenda. Wij vinden dat initiatief positief en waarderen de manier waarop alle relevante partijen bij de ontwikkeling daarvan zijn betrokken door het ministerie. De meerjarenagenda bevat ambities op acht thema's, (1. Cliëntondersteuning, ervaringsdeskundigheid en betrokkenheid omgeving 2. Lokale, regionale en landelijke samenwerking 3. Wonen 4. Vroegsignalering en schulden 5. Participatie, werk en inkomen 6. Toegang 7. Kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning 8. Continuïteit van zorg en ondersteuning).

<sup>1</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen/publicaties/van-beschermd-wonen-naar-een-beschermd-thuis-rapport-cie-dannenberg>

Het zijn ambities die departement-overschrijdend zijn geformuleerd. De meerjarenagenda overlapt ten dele de beleidsagenda's van andere departementen, zoals die van Binnenlandse Zaken en Wonen (nationale woonagenda, systematiek verdeelmodellen, Basisregistratie Personen), Sociale Zaken (werk, inkomen en participatie, schuldhulpverlening), Justitie en Veiligheid (continuïteit van zorg, verminderen recidive) en Financiën (wijziging huurtoeslag, incassobeleid Belastingdienst). Kabinetsbrede beleidsafspraken zijn nodig om de doelstellingen van de meerjarenagenda in de uitvoering te realiseren.

*De vraag is hoe staatssecretaris Blokhuis ervoor gaat zorgen dat de noodzakelijke interdepartementale samenwerking tot stand komt en leidt tot concrete afspraken?*

### **Van papier naar uitvoering?**

Het ministerie van VWS kan als stelselverantwoordelijke in onze ogen - samen met andere ministeries - de regionale doorzettingsmacht in het sociaal domein entameren en organiseren. Deze verantwoordelijkheid is een ingewikkelde discussie in een decentraal stelsel met landelijke stelselverantwoordelijkheid. Toch denken wij dat het primair een zaak is van en tussen overheden om hier met maatschappelijke partners op een goede manier afspraken over te maken. Monitoring alleen is niet voldoende of krachtig genoeg. In ons eigen recente onderzoek van december 2017 naar de stand van zaken van de regionale beleidsplannen beschermd wonen en maatschappelijk opvang, kregen wij met veel moeite toegang tot 19 van de 46 plannen. Deze gaven ons toch het zorgelijke beeld dat regionale plannen erg verschillen en weinig concreet zijn. De benodigde randvoorwaarden uit het rapport van commissie Dannenberg - de belangrijke, door ons omarmde toekomstvisie op het beschermd wonen - bleken wel benoemd, maar nauwelijks concreet uitgewerkt in uitvoeringsmaatregelen. Het organiseren van samenwerking staat centraal, maar hoe van papier naar concrete uitvoeringsmaatregelen in praktijk te komen? Zodat verandering ook tastbaar wordt en partners iets concreets hebben om elkaar aan te houden en de mensen om wie het gaat ook in de praktijk merken dat er stappen worden gezet? Transparantie, elkaar informeren en waar nodig ook beslissingen forceren moet daarom geborgd worden in het interbestuurlijk stelsel.

*Gaat de staatssecretaris het voortouw nemen in het entameren en organiseren van interbestuurlijke escalatiemogelijkheden in het sociaal domein? Wat gaat hij doen als gemeenten achterblijven in de ontwikkeling en uitvoering van plannen?*

### **Verdeelmodel BW en Opvang – doordecentralisatie naar 380 gemeenten**

De staatssecretaris en de VNG hebben in hun bestuurlijk overleg van 24 mei 2018 gesproken over het moment van invoeren van een nieuw verdeelmodel voor de 2 miljard euro die beschikbaar is in de Wmo2015 voor Opvang en BW. Dat nieuwe verdeelmodel gaat uit van verdeling van de middelen naar alle 380 gemeenten, in plaats van de 43 centrumgemeenten. De VNG en de staatssecretaris hebben aangekondigd dit op 1 januari 2021 te willen invoeren, tenzij uit nieuwe inzichten blijkt dat dit onverantwoord is.

De commissie Dannenberg heeft hierover geadviseerd: "Voor deze herijking van het Wmo verdeelmodel is nodig dat er jaarlijks systematisch gegevens worden verzameld over de populatie die gebruik maakt van beschermde woonplekken. Hiermee kan bepaald worden op welke kenmerken het verdeelmodel Wmo moet worden aangepast om de middelen voor beschermde woonplekken adequaat te verdelen. Tot die gegevens beschikbaar zijn kan geen deugdelijk nieuw objectief verdeelmodel voor Wmo inclusief beschermde woonplekken worden vastgesteld."

Tot op heden is systematisch jaarlijks gegevens verzamelen achterwege gebleven. Sterker nog, veel gemeenten beschikken niet over accurate gegevens over het aantal mensen met een indicatie Beschermd Wonen en het aantal mensen dat een beroep doet op Opvang.

Ook is er geen sprake van systematische gegevensverzameling over de kenmerken van betreffende populaties. De gemeentelijke Rekenkamers van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag hebben uw commissie hierover ook recentelijk geïnformeerd<sup>2</sup>.

*Wilt u de staatssecretaris vragen om het advies uit te voeren van de commissie Dannenberg, om jaarlijks systematisch gegevens te verzamelen, alvorens een besluit te nemen over de invoering van een nieuw verdeelmodel?*

### **Alle gemeenten kunnen nu al kwetsbare burgers ondersteunen**

In de praktijk blijkt dat gemeenten veel (meer) tijd nodig hebben om de decentralisatie van AWBZ zorg voor mensen met een langdurige psychische aandoening om te zetten in passend beleid. Op dit moment weten we minder over deze groep dan ten tijde van de AWBZ, doordat landelijke indicatiegegevens van het CIZ niet meer beschikbaar zijn. Gemeenten kunnen nog niet sturen op basis van data en gemeenteraden kunnen hun controlerende taak dus ook moeilijk uitvoeren. Het lijkt ons daarom op voorhand onverantwoord om BW en Opvang verder te decentraliseren naar 380 gemeenten in 2021. Nu we zien dat de 43 grootste gemeenten in Nederland, bijna vier jaar na de decentralisatie, worstelen met de vormgeving van beleid op deze doelgroepen, is door-decentralisatie over twee jaar naar alle gemeenten onverstandig en niet verantwoord.

Alle 380 gemeenten kunnen nu al ondersteuning en begeleiding bieden aan deze groepen. Als zij dat effectief doen, zal het beroep op Opvang en BW afnemen: mensen zullen eerder preventief worden ondersteund (voorkomen schulden en huisuitzetting) en een plek krijgen in de samenleving (participatie en werk). Die mogelijkheden hebben alle gemeenten nu al in het Sociaal Domein.

*Wilt u de staatssecretaris vragen wat hij gaat doen om te zorgen dat alle 380 gemeenten zich inzetten om passende ondersteuning en hulp in het sociaal domein te bieden aan mensen met verslaving, psychische aandoeningen of een licht verstandelijke beperking, alsmede aan mensen die dreigen hun huis te verliezen door schulden en armoede?*

### **Toegang tot gemeentelijke voorzieningen voor dakloze mensen**

De Rekenkamers uit de G4 concluderen dat de toegang niet goed is geregeld en dat dit leidt tot uitsluiting van mensen. Zij schrijven: *“Daklozen moeten voldoen aan toegangscriteria om toegelaten te kunnen worden tot de maatschappelijke opvang. De praktijk bij de toegang tot maatschappelijke opvang varieert per stad. Zo worden daklozen in sommige steden niet toegelaten wanneer ze ‘bankslapen’ (bij vrienden of familie tijdelijk onderdak vinden), wanneer een identiteitsbewijs ontbreekt of wanneer er geen binding is met de betreffende regio. Daklozen worden geweigerd omdat ze te zware problemen hebben voor de opvang (ggz, agressie). Anderen worden juist geweigerd, omdat ze bij afwezigheid van geestelijke gezondheidsproblemen als zelfredzaam worden gezien. Deze aanpak van selectie werkt drempelverhogend en zorgt ervoor dat deze mensen niet in aanmerking komen voor opvang. Weigering van opvang kan er bovendien toe leiden dat deze mensen geen andere passende ondersteuning krijgen aangeboden. Vaak worden zij doorverwezen naar andere loketten of instellingen en raken uit het zicht van de gemeente. Gemeenten voldoen hiermee niet aan de Wmo, waarin is vastgelegd dat iedereen die zich bij de gemeente meldt een onderzoek krijgt naar de hulpvraag en in het verlengde daarvan een aanbod ontvangt voor een passende vorm van ondersteuning.”*

Signalen uit de praktijk in het hele land leren ons dat het voor dakloze mensen heel moeilijk is om de juiste hulp te krijgen. Een briefadres (BRP), schuldhulp (wet Gsv), daklozenuitkering (Participatiewet), begeleiding (Wmo), Opvang (Wmo) zijn voorzieningen die specifiek wettelijk zijn geregeld voor dakloze mensen. De uitkomsten van het ‘mystery guest’onderzoek door het Trimbos Instituut zijn beschamend.

---

<sup>2</sup> <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer-utrecht/publicaties/publicaties-2017-2020/#c350946>

Ruim 10 jaar na het invoeren van de eerste Wmo, waarin de landelijke toegang wettelijk is geborgd, wordt bijna de helft van de dakloze mensen weggestuurd door gemeenten bij gebrek aan regiobinding. Dit is de vijfde achtereenvolgende staatssecretaris die constateert dat een flink aantal gemeenten de Wmo op dit punt niet uitvoert.

*Gaat de staatssecretaris ervoor zorgen dat aan het einde van zijn bewindsperiode alle 43 centrumgemeenten de Wmo2015 uitvoeren en de landelijke toegang is gegarandeerd?*

Het is opvallend dat de procedure voor het aanvragen van een Wmo voorziening juist bij dakloze mensen (met de meest complexe problemen) vaak niet wordt uitgevoerd. Het proces van Melding, Aanvraag, Onderzoek en Beschikking in de Wmo2015 wordt vaak niet gevolgd, zo zegt ook de Nationale Ombudsman. Daarmee ontnemt de gemeente zich de kans om systematisch gegevens over deze groep te verzamelen en wordt de dakloze burger rechtsbescherming onthouden.

*Wilt u de staatssecretaris vragen om in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid erop toe te zien dat de Wmo2015 wordt uitgevoerd conform de bedoeling van de wetgever? Wilt u hem ook vragen hoe hij dat gaat doen? Wil hij de minister van BzK vragen erop toe te zien dat de uitvoering van de BRP conform de wet gebeurt? Wil hij de staatssecretaris van SZW vragen erop toe te zien dat de uitvoering van regelingen voor dakloze mensen in de Participatiewet conform de wet gebeurt? En zo nodig actie te ondernemen naar gemeenten die dit achterwege laten?*

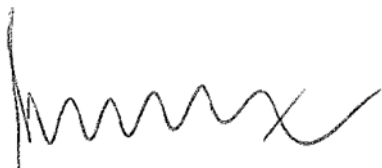
### **Monitoring**

Het is van groot belang dat er goed zicht komt op de mensen die een beroep doen op BW en Opvang. Op dit moment zijn geen concrete plannen bekend om dit systematisch aan te pakken. De in de voortgangsrapportage Beschermd Wonen en Opvang genoemde voornemens om structureel te gaan monitoren vinden we positief. We zien echter ook dat de uitvoering hiervan nog stukt.

*Wilt u de staatssecretaris vragen naar de planning van concrete uitvoeringsactiviteiten ten aanzien van de monitoring?*

Voor vragen over deze brief kunt u contact opnemen met Rina Beers, senior beleidsadviseur, 06-13846484 of met Marieke Ruinaard, bestuurssecretaris a.i., 06-45484488.

Met vriendelijke groet,



A.P.B.M. van Tuijn  
voorzitter RIBW Alliantie



drs. J.P. Laurier  
voorzitter Federatie Opvang



mevrouw drs. V.J.W.C. Esman-Peeters  
directeur GGZ Nederland