

De opvang verstoort

IBO Maatschappelijke opvang

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003

Samenvatting

Opdracht Interdepartementaal Beleidsonderzoek

De voorzieningen in de keten van maatschappelijke opvang sluiten op dit moment niet goed op elkaar aan, waardoor de druk op de maatschappelijke opvang toeneemt. Dit was voor het kabinet aanleiding voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de maatschappelijke opvang. De opdracht aan de werkgroep was om te komen met voorstellen om de keten van maatschappelijke opvang effectiever en efficiënter te laten functioneren.

Doelstelling maatschappelijke opvang

Kerntaak van de maatschappelijke opvang (inclusief vrouwenopvang) is het bieden van tijdelijk verblijf gekoppeld aan zorgverlening en begeleiding en/of het wegnemen van crises. Cliënten in de maatschappelijke opvang hebben meestal een combinatie van psychische of psychiatrische problemen, relatieproblemen, lichamelijk of seksueel geweld, verslaving of financiële problemen. Het gaat niet alleen om dak- en thuislozen, maar ook om mishandelde vrouwen en hun kinderen.

Probleemstelling

Het kabinet wil voorkomen dat mensen uiteindelijk tussen wal en schip raken. Daarvoor is een samenhangend aanbod van maatschappelijke opvang nodig. 43 centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en ontvangen daartoe specifieke uitkeringen van het Rijk. Zij dragen niet alleen zorg voor een toereikend voorzieningenniveau. Ook moeten zij bewerkstelligen dat aanpalende voorzieningen en sectoren, waarover zij geen zeggenschap hebben hun verantwoordelijkheid nemen. Gemeenten slagen er onvoldoende in die rol te vervullen. Voor een sluitende keten van maatschappelijke opvang is de medewerking van instellingen als de geestelijke gezondheidszorg, jeugdhulpverlening, volkshuisvesting, gezondheidszorg, bijstandsverlening, reclassering en verslavingsbeleid noodzakelijk.

Stand van zaken

Betrouwbare uitspraken over de omvang van het aanbod en de vraag naar maatschappelijke opvang zijn momenteel niet mogelijk. In 2001 bestond het aanbod uit 12.295 residentiële plaatsen, verdeeld over de dak- en thuislozenopvang, crisisopvang en vrouwenopvang. De omvang van ambulante voorzieningen en aanbod in de particuliere sfeer is onbekend. Algemeen geaccepteerd is de schatting van 25.000 à 35.000 dak- en thuislozen, maar dit aantal is niet onderbouwd. Voor een uitspraak over de effectiviteit van de sector ontbreekt betrouwbare beleidsinformatie. Toch zijn er indicaties gevonden die, ondanks de groei in capaciteit, wijzen op een groeiend tekort aan opvangvoorzieningen, vooral aan laagdrempelige voorzieningen, vrouwenopvang en opvang zwerfjongeren. Bij deze voorzieningen neemt het aantal aanmeldingen toe, terwijl het aantal opnames daalt en de gemiddelde verblijfsduur langer wordt. Dit suggereert dat de maatschappelijke opvang verstopt is. Daardoor blijven mensen tegen hun wil op straat. Zij missen de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben. Die omstandigheid werkt overlastgevend en, soms, crimineel gedrag in de hand. Bovendien blijven vrouwen en kinderen in gewelddadige omstandigheden thuis, terwijl vaststaat dat huiselijk geweld de meest voorkomende geweldsvorm is in onze samenleving. Dit is niet wenselijk in een samenleving die ook in de privé-situatie veiligheid wil bieden.

Ontwikkelingen

Er zijn autonome ontwikkelingen in de omgeving van de maatschappelijke opvang van demografische, sociale, culturele en economische aard. Hierdoor zal op langere termijn het beroep op de maatschappelijke opvang blijven toenemen. De toenemende aandacht voor bestrijding van overlast, instroom uit Oost-Europese landen en een strenger asielbeleid zullen ook gevolgen hebben voor instroom in de maatschappelijke opvang. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen gaande die het beroep op de opvang naar verwachting verkleinen: de modernisering van de AWBZ en het scheiden van wonen en zorg verbeteren de zorgverlening en huisvestingsmogelijkheden ten behoeve van de doelgroep. Het uiteindelijke effect van de verschillende ontwikkelingen is echter onzeker.

Knelpunten

De opvang is verstopt, omdat voor een deel van de mensen de opvang feitelijk een permanente voorziening is geworden. Hulpverleners schatten dat dit de helft van de mensen in de maatschappelijke opvang betreft. Ook liggen er oorzaken in de omgeving van de maatschappelijke opvang die leiden tot verstopping. Zo belemmert het tekort aan beschikbare, goedkope woningen de mogelijkheden tot uitstroom. Bovendien worden de beschikbare woningen meestal niet aan mensen uit de maatschappelijke opvang toegewezen, om overlastgevend gedrag in de buurt te voorkomen, omdat zij concurreren met andere doelgroepen uit het woonbeleid of doordat onvoldoende begeleiding beschikbaar is. Huisuitzettingen door overlast of schulden verhogen de instroom. De moeizame toegankelijkheid van de zorgverlening speelt ook een rol. Zorginstellingen stellen contra-indicaties. Dat wil zeggen dat zij cliënten op basis van hun (multi)problematiek afwijzen voor behandeling. Een deel van de groep mijdt de zorg of is niet meer in staat zelf zijn zorgvraag te formuleren. De aansluiting tussen zorg- en werkvoorzieningen verloopt niet goed. Het proces van indicatiestelling voor de zorg, werk en inkomen zou dit gat moeten ondervangen door in de indicatiestelling de complexe multiproblematiek van deze groep mensen te betrekken. Nu is dit proces hier onvoldoende op ingericht. Voorts beïnvloedt de uitstroom uit de justitiële keten in toenemende mate de instroom in de maatschappelijke opvang, doordat na detentie niet altijd direct huisvesting of zorg beschikbaar is. Verder is geconstateerd dat de informatievoorziening tekort schiet. Noch over de benodigde capaciteit, noch over de effectiviteit van de maatschappelijke opvang kunnen nu betrouwbare uitspraken gedaan worden. Ten slotte is versterking van de rol als beleidsvoerder van de gemeenten nodig.

Voorstellen

Het bieden van onderdak, zorg en kans op maatschappelijk herstel zijn belangrijk vanuit het oogpunt van humaniteit én veiligheid. Het is daarom nodig dat de keten van de maatschappelijke opvang effectiever en efficiënter gaat functioneren. De voorstellen zijn daarop gericht. Om de verstopping aan te pakken is niet alleen capaciteitsuitbreiding en het creëren van permanente woonvoorzieningen nodig. Ook is het geboden de organisatie van de instroom en uitstroom te verbeteren.

De werkgroep doet voorstellen ter beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom. Een sterker preventiebeleid ten aanzien van huiselijk geweld door verbeterde signalering kan de instroom in de vrouwenopvang verminderen. De instroom kan voorts worden beperkt door verbetering van de voorbereiding op terugkeer in de samenleving na detentie. Het voorkomen van schuldaccumulatie zal de instroom ook verminderen. De uitstroom wordt bevorderd door het gericht inzetten van het gemeentelijke instrumentarium voor woonruimteverdeling en woningtoewijzing. Ook deskundigheidsbevordering van hulpverleners in de maatschappelijke opvang kan de uitstroom bevorderen, evenals afstemming van de indicatiestelling op verschillende terreinen als de AWBZ en WSW.

Ook kan een de casemanager worden ingezet om te zorgen voor een goede overdracht naar en afstemming met andere (gemeentelijke) voorzieningen.

Tot slot doet de werkgroep voorstellen tot aanpassing binnen het bestuurlijke stelsel. De voorstellen betreffen de informatievoorziening, kaderstelling met betrekking tot de doelgroep en reikwijdte van de maatschappelijke opvang, bundeling van financieringsstromen en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid op het terrein van werk en bijstand. Verbetering van de informatievoorziening is een noodzakelijke voorwaarde om tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod te komen en de problemen hieromtrent te kwantificeren. Daarnaast kan benchmarking tot verbeteringen leiden. Ten aanzien van het kabinetsvoornemen om te komen tot brede doeluitkeringen in het kader van het grote stedenbeleid, geeft de werkgroep het kabinet in overweging zich nader te bezinnen op de organisatie van de financieringsstromen en daarbij een keuze te maken uit een van de varianten voor de brededoeluitkering. Het navolgende schema geeft een totaal overzicht van de voorstellen van de werkgroep.

OVERZICHT VOORSTELLEN IBO MAATSCHAPPELIJKE OPVANG			
Nr.	Voorstel	Verantwoordelijke	Extra uitgaven
1.	Afbakening en monitoring doelgroep	VWS en VNG	
2.	Permanente voorzieningen scheppen voor cliënten maatschappelijke opvang die continue begeleiding nodig hebben	VWS	Financiering zorg cf. AWBZ aanspraken
3.	Capaciteitsuitbreiding vrouwenopvang, zwerfjongeren en 24-uurs-opvang	VWS	
4.	Verbeteren van de toegankelijkheid van de vrouwenopvang	VWS	Incidenteel € 1,5 mln., € 0,2 mln. structureel.
5.	Effecten modernisering AWBZ evalueren voor maatschappelijke opvang	VWS	Besparing nader te onderzoeken
6.	Preventie huiselijk geweld opnemen in lokale plannen OGGZ	VWS en VNG	
	Structurele financiering advies- en meldpunten huiselijk geweld	VWS en Justitie	€ 8 mln. structureel
7.	Landelijke afspraken om de overdracht van justitiële keten (gevangeniswezen, reclassering) naar de keten van maatschappelijke opvang te verbeteren.	Justitie en VNG	€ 6 mln. structureel t.b.v. extra inzet reclassering en € 5 mln. structurele financiering opvangvoorzieningen ex-gedetineerden
8.	Op basis van hardheidsclausule mogen gemeenten instellingen toestaan dat instellingen op humanitaire gronden uitgeprocedeerde asielzoekers opvangen.	Justitie en VNG	
9.	Instrumenten voor woonruimteverdeling en woningtoewijzing beter benutten	VNG (gemeenten) en VROM (corporaties)	
10.	Beleid om problematische schuldaccumulatie te voorkomen en schulden te saneren effectiever maken	SZW, Justitie en VNG	afhankelijk van uitkomsten onderzoek SZW
11.	Bevorderen van persoonsgebonden case-management gepositioneerd in de maatschappelijke opvang	VWS en VNG	€ 5 mln. structureel
12.	Ontwikkelen van kennisfunctie om leemte in informatievoorziening over effectiviteit maatschappelijke opvang weg te nemen	VWS	€ 5 mln. incidenteel t.b.v. ontwikkeling
13.	Ontwikkelen van een referentiekader maatschappelijke opvang en verbeteren van de registratie van vraag en aanbod	VWS	
14.	Versterken regierol gemeenten door gezamenlijk opdrachtgeverschap ten aanzien van de OGGZ, chronische GGZ en verslavingszorg en door verruiming van bevoegdheden op basis van de Bijstandswet (verplicht budgetbeheer en bijstand in natura)	VWS, SZW, VNG en ZN (zorgkantoren)	
15.	Keuze financieringswijze ter versterking van de gemeentelijke regierol	VWS, BZK	budgetneutraal

Inhoud

Samenvatting	1
1 Aanleiding en uitgangspunten	7
1.1 Aanleiding en taakopdracht	7
1.2 Uitgangspunten en afbakening	8
1.3 Onderzoeksaanpak en indeling rapport	8
2 Relevante ontwikkelingen	11
2.1 Demografische ontwikkelingen	11
2.2 Sociale, culturele- en economische ontwikkelingen	11
2.3 Invloed van aanpalend beleid	12
2.3.1 Overlast	12
2.3.2 Huiselijk geweld	13
2.3.3 Vrouwenhandel	13
2.3.4 Instroom van nieuwe groepen	14
2.4 Ontwikkelingen in de zorg	15
2.4.1 Scheiden van wonen en zorg	15
2.4.2 Modernisering AWBZ	15
3 Vraag en aanbod	17
3.1 Doelgroepen	17
3.2 Aanbod in de keten van maatschappelijke opvang	18
3.2.1 Preventie	18
3.2.2 Opvang en handhaving	19
3.2.3 Herstel	21
3.3 Omvang van de vraag	22
3.3.1 Bereikte groep en kenmerken	22
3.3.2 Omvang van de bereikte groep	23
3.3.3 Omvang niet bereikte groep	24
3.3.4 Ontwikkelingen in de vraag	24
4 Rijksbeleid	27
4.1 Beleidskader voor maatschappelijke opvang	27
4.2 Inrichting bestuurlijk stelsel maatschappelijke opvang	27
4.3 Financiering	29
4.4 Beleid, wet- en regelgeving in aanpalende sectoren	30
4.4.1 Geestelijke Gezondheidszorg	30
4.4.2 Volkshuisvesting	32
4.4.3 Bijstandsverlening	33
4.4.4 Indicatiestelling en aansluiting	34
4.4.5 Jeugdzorg en zwerfjongeren	35
4.4.6 Grote Stedenbeleid	35
4.4.7 Veiligheidsbeleid	36
4.4.8 Aanpak van huiselijk geweld	36
4.4.9 Justitieel beleid	37

5 Knelpuntenanalyse	39
5.1 Knelpunten in de maatschappelijke opvang	39
5.1.1 De benodigde capaciteit is niet vast te stellen	39
5.1.2 Maatschappelijke opvang raakt verstopt	40
5.1.3 Strenger voordeurbeleid	40
5.1.4 Interne organisatie en kwaliteit	41
5.1.5 Specifieke knelpunten vrouwenopvang	41
5.2 Knelpunten in aanpalende sectoren	43
5.2.1 Knelpunten huisvesting	43
5.2.2 Knelpunten in de zorgverlening	45
5.2.3 Knelpunten in relatie tot de justitiële keten	47
5.2.4 Knelpunten werk en inkomen	48
5.3 Knelpunten in het bestuurlijke stelsel	50
5.3.1 Ontbreken van beleidsinformatie bemoeilijkt landelijke functie	50
5.3.2 Regierol van de centrumgemeenten komt niet uit de verf	50
5.3.3 Financieringsstromen	52
5.4 Overlast en veiligheid	53
6 Voorstellen	55
6.1 Aanpak van de verstopping	55
6.2 Verbetering van de organisatie	57
6.3 Instroom en uitstroom	58
6.4 Informatievoorziening	60
6.5 Bestuurlijk stelsel	61
Literatuuropgave	65
Samenstelling werkgroep	69
Deelnemers hoorzitting Maatschappelijke opvang	71
Bijlage 1 Taakopdracht	73
Bijlage 2 Voorzieningen in de maatschappelijke opvang	75
Bijlage 3 Kenmerken bereikte cliëntgroepen	77
Bijlage 4 Verkenning van benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang	81
Bijlage 5 Overzicht Welzijnswet 1994	123

1 Aanleiding en uitgangspunten

1.1 Aanleiding en taakopdracht

Mensen komen terecht in de maatschappelijke opvang als gevolg van psychische of psychiatrische problemen, relatieproblemen, verslaving, (seksueel) geweld en financiële problemen. Het gaat om een divers samengestelde doelgroep, waartoe niet alleen dak- en thuislozen, maar ook mishandelde vrouwen en hun kinderen toe behoren. De maatschappelijke opvang vangt kwetsbare mensen op die door een combinatie van problemen (gedwongen) de huissituatie hebben verlaten of dreigen dat te doen en (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Het doel van de Rijksoverheid op het terrein van de maatschappelijke opvang is te voorkomen dat mensen tussen wal en schip belanden. Waar mogelijk dient de opvang ertoe bij te dragen dat iemand weer kan participeren in de samenleving. Daartoe hebben de afgelopen jaren overheden veel geïnvesteerd in de uitbreiding van de capaciteit van maatschappelijke opvang. Die is ook toegenomen, maar de druk op de opvang voorzieningen lijkt toch toe te nemen. De instroom stijgt, de uitstroom stagneert, de opvang verstopt. Daarnaast stelt de Rijksoverheid doelen op het terrein van overlast en veiligheid in de samenleving. De maatschappelijke opvang kan hierin een rol spelen. Een goed aansluitende keten van maatschappelijke opvang kan hier een bijdrage aan leveren. Verantwoordelijke is het ministerie van VWS, maar voor een complete analyse van de problematiek is tevens het beleid van de ministeries van VROM, Justitie, SZW, en BZK van belang. Zij voeren weliswaar geen specifiek beleid voor de doelgroep, maar hun beleid is mede van invloed op de in- en uitstroom van de maatschappelijke opvang.

De aansluiting tussen voorzieningen in de gehele keten van maatschappelijke opvang (preventie, opvang en handhaving, herstel) is niet altijd goed. Een goede aansluiting tussen de verschillende voorzieningen is juist van belang, omdat de problemen waarmee de doelgroep kampt zich over meerdere terreinen uitstrekken. Mensen die tussen de wal en het schip raken, blijven verstoken van de benodigde persoonlijke zorg en sommigen kunnen een gevaar vormen voor zichzelf of hun omgeving. Dit heeft geleid tot de onderstaande taakopdracht. De taakopdracht van het kabinet aan de werkgroep is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Welke maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening zijn noodzakelijk om te komen tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang?

De maatschappelijke opvang is een gedecentraliseerd beleidsterrein. De relatie tussen Rijk en gemeenten staat daarom centraal. De gemeenten dragen niet alleen de uitvoerende verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het afstemmen van het beleid van instellingen in aanpalende sectoren. Te denken valt aan welzijnsinstellingen, schuldhulpverlening, kredietbanken, reïntegratiebedrijven, indicatieorganen, zorginstellingen, verslavingszorg, woningcorporaties en GGD-en. De voorstellen van de werkgroep zijn gericht op vergroting van de effectiviteit en efficiency van de keten.

Onderwerp van onderzoek zijn de instrumenten die het Rijk bezit voor de verbetering van de organisatie in de maatschappelijke opvang door gemeenten en de samenwerking met en tussen instellingen. Over de wijze waarop gemeenten en instellingen inhoudelijk uitvoering geven aan hun beleid worden geen uitspraken gedaan.

1.2 Uitgangspunten en afbakening

De opdracht voor dit IBO is voorstellen ontwikkelen voor een meer effectieve en efficiënte werking van de keten voor maatschappelijke opvang. De keten werkt effectief wanneer er geen mensen tegen hun wil op straat verblijven en wanneer mensen die een beroep doen op de maatschappelijke opvang niet alleen opgevangen worden. Zij moeten ook de zorg en ondersteuning krijgen om weer zo zelfstandig mogelijk in de samenleving te functioneren. Tot een effectieve keten kan ook een permanente woonvoorziening behoren voor wie dat laatste niet (meer) mogelijk is. De keten werkt effectief wanneer vermijdbare instroom in de voorzieningen voor maatschappelijke opvang wordt voorkomen. En wanneer mensen niet langer dan nodig in de maatschappelijke opvang verblijven en daartoe toegerust terug kunnen keren in de samenleving. De keten werkt efficiënt als de beschikbare capaciteit goed wordt benut. Dat wil zeggen het aanbod aansluit bij de (zorg)behoefte van de doelgroep, maar ook dat activiteiten ten behoeve van herstel worden ingezet voor die groep voor wie herstel ook werkelijk mogelijk is.

Maatschappelijke opvang bestaat uit crisisopvang, vrouwenopvang en dak- en thuislozenzorg. Zie voor een uitgebreide omschrijving bijlage 2. Voor de verschillende vormen van opvang kunnen andere afwegingen voor de operationele inrichting aan de orde zijn. Waar nodig zal op onderdelen in dit rapport de scheiding in werksoorten inzichtelijk worden gemaakt. De keten van maatschappelijke opvang is het onderwerp van dit onderzoek. Waar nodig wijst de werkgroep op het feilen in aansluiting met andere ketens. Voorstellen over de inrichting van andere ketens blijven achterwege. Bij de uitwerking van de beleidsopties beschouwt de werkgroep de maatschappelijke opvang als een middel met een tweeledig doel. Het dient zowel het welzijn van het individu dat een beroep doet op opvang als de veiligheid van de samenleving. Deze balans geldt voor de werkgroep als uitgangspunt.

Ten aanzien van veiligheid en overlast in relatie tot bereikte en niet bereikte cliënten van de maatschappelijke opvang neemt de commissie het standpunt in dat reductie kan worden gerealiseerd indien sprake is van een goed sluitende keten. Dat verbetert de overdracht tussen voorzieningen, waardoor minder mensen op straat komen.

1.3 Onderzoeksaanpak en indeling rapport

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van departementale beleidsnota's, gesprekken met de betrokken departementen, onderzoeksrapporten en externe (praktijk) deskundigheid. Daarnaast zijn vertegenwoordigers uit relevante sectoren geraadpleegd over de bestuurlijke organisatie, samenwerking in de sector en met aanpalende sectoren, organisatie van het aanbod, verdeling van verantwoordelijkheden en knelpunten. Ook is een extern onderzoek uitgevoerd naar de (on)mogelijkheden om de benodigde capaciteit van de maatschappelijke opvang vast te stellen.

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van voor de maatschappelijke opvang relevante ontwikkelingen. Uitgangspunt is de vraag in hoeverre deze ontwikkelingen de vraag naar maatschappelijke opvang zullen beïnvloeden. De beschrijving van vraag en aanbod is het onderwerp van hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 is gewijd aan het Rijksbeleid. Aan de orde komt het doel dat de Rijksoverheid nastreeft met het beleid voor maatschappelijke opvang.

Dit strekt zich uit de meest betrokken beleidsvelden van de Rijksoverheid. Ook de wijze waarop het Rijk het bestuurlijke stelsel heeft ingericht komt aan bod. Op basis van deze hoofdstukken vindt in hoofdstuk 5 een analyse van de knelpunten plaats. Hoofdstuk 6 bevat voorstellen gericht op verbetering van de keten van maatschappelijke opvang.

2 Relevante ontwikkelingen

De maatschappelijke opvang staat onder invloed van allerlei ontwikkelingen, zoals demografische, sociale, economische en culturele ontwikkelingen. Binnen de samenleving vermindert de tolerantie. De overheid verwacht van de opvang ook dat het bijdraagt aan vermindering van overlast van (verslaafde) dak- en thuislozen. Ook wordt geweld in privé-situaties steeds minder getolereerd. Hoe de potentiële cliëntengroep van de maatschappelijke opvang zich zal ontwikkelen valt niet te voorspellen. Er zijn ontwikkelingen die kunnen leiden tot een stijging. Anderzijds zijn er ontwikkelingen die een daling kunnen bewerkstelligen. Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van externe ontwikkelingen op en veranderingen rondom de maatschappelijke opvang.

2.1 Demografische ontwikkelingen

De vergrijzing in Nederland zal van invloed zijn op (potentiële) cliënten in de maatschappelijke opvang. Hoewel gegevens hieromtrent ontbreken, kan worden verwacht dat met de Nederlandse bevolking ook dak- en thuislozen zullen 'vergrijzen'. De gemiddelde leeftijd in de opvangvoorzieningen is de laatste jaren toegenomen. In de dak- en thuislozenopvang was in 2001 meer dan de helft van de cliënten ouder dan veertig jaar. Eén op tien was 65 jaar of ouder. Door de vaak ongunstige leefomstandigheden treedt het proces van veroudering versnelt in, zeker als er ook sprake is van middelengebruik en verslaving. De zorgbehoefte bij deze groep is groot, vooral ook vanwege de gezondheidsklachten, door onder meer de lange termijneffecten van middelengebruik en verslaving. Deze ontwikkeling legt een extra druk op de opvangvoorzieningen.

Het aandeel van allochtonen in Nederland zal als gevolg van immigratie en geboorte verder stijgen. Daarom kan worden verwacht het aandeel van allochtonen in de maatschappelijke opvang eveneens verder zal toenemen. Op dit moment is meer dan de helft van de cliënten in de vrouwenopvang van allochtone afkomst. Het aandeel in de crisisopvang en de dak- en thuislozenopvang bedraagt ca. 30%¹.

2.2 Sociale, culturele- en economische ontwikkelingen

De moderne samenleving herbergt risico's voor maatschappelijke uitval. Te denken valt met name aan de individualisering, het hogere levenstempo, de druk op toenemende arbeidsproductiviteit en de afnemende bereidheid om mensen binnen de eigen kring op te vangen als risicofactoren voor maatschappelijke uitval².

De maatschappij is de afgelopen jaren kritischer over daklozen gaan denken. Vaker dan in het verleden typeren mensen daklozen als agressief, crimineel, profiteurs, illegaal en drugsverslaafd.

¹ RVZ-advies Interculturalisatie van de Gezondheidszorg (2000)

² Wolf, Een kwestie van uitburgering, 2002

De publieke mening over mensen met problemen is verhard en de motivatie om te helpen is afgenomen³. In dit licht is het niet verwonderlijk dat meer mensen aangeven er problemen mee te hebben als zich bij hen in de buurt een opvangcentrum voor daklozen vestigt. Dat laatste ondervinden gemeenten en instellingen in toenemende mate; het creëren van voorzieningen voor daklozen stuit in veel plaatsen, in eerste instantie, op verzet.

Een andere ontwikkeling is de multiculturalisering van Nederland. Gaandeweg zullen allochtone groepen inburgeren en beïnvloed raken door de individualiseringstrend en emancipatiebeweging. Dit betekent ook dat zij dan minder bereid zullen zijn om problemen in eigen kring op te vangen. Die tendensen tekenen zich al af in de crisis- en vrouwenopvang, waar sprake is van een sterke toename van allochtone cliënten.

Ondanks de economische groei en welvaartsstijging in de afgelopen jaren blijven er kwetsbare groepen met meervoudige problematiek die hun zelfredzaamheid dreigen te verliezen (laag inkomen, laag opgeleid, grote afstand tot de arbeidsmarkt, wonend in achterstandswijken). Zo is het bijvoorbeeld zorgelijk dat er een groot aantal huishoudens is met problematische schulden^{4, 5}. Van de 500.000 huishoudens met problematische schulden maakt een kwart gebruik van schuldhulpverlening. Een indicatie dat de schuldenproblematiek toeneemt, is het feit dat ten opzichte van 1998 de schuldenlast van natuurlijke personen met 30% is gestegen tot gemiddeld € 16.403 per persoon (CBS, 2003). Daarnaast is in 2002 het beroep op schuldhulpverlening gestegen ten opzichte van eerdere jaren. Het gaat om een toename van minimaal 20% en in sommige gemeenten zelfs 50%⁶. Overigens is van de achterliggende oorzaken van deze toename en de kenmerken van de huishoudens die het betreft geen landelijk beeld beschikbaar. Problematische schulden kunnen - als niet (tijdig) hulp wordt verleend - huisuitzettingen tot gevolg hebben en leiden tot dakloosheid. De huidige, slechte Nederlandse economische situatie zal waarschijnlijk leiden tot een verdere toename van problematische schuldaccumulatie. Daarvan afgeleid kan er sprake zijn van een toename in het beroep op de maatschappelijke opvang.

2.3 Invloed van aanpalend beleid

2.3.1 Overlast

Bij overlast is sprake van handelingen van anderen die als hinderlijk en onaanvaardbaar ervaren worden en waarbij sprake is van schending van privacy, inbreuk op woon- en leefgenot, maar ook visuele overlast. Daardoor voelen mensen zich soms bedreigd. Overlast heeft zowel een objectief en als een subjectief element. Wat de één wel als overlast ervaart, zal de ander niet als zodanig ervaren.

³ Mulder, Visser, Samson en Stichting Leger des Heils, *Geloof jij dat het beter wordt?*, Tweede onderzoek naar de beleving en ervaring van sociale issues in de Nederlandse maatschappij, NIPO Consult Amsterdam, 2002

⁴ Er is sprake van problematische schulden als een persoon of huishouden zelf, zonder professionele hulp, niet meer uit zijn financiële problemen kan raken.

⁵ Het laatste onderzoek naar de omvang van huishoudens met problematische schulden is uitgevoerd in 1997. Het rapport van IVA Tilburg "Problematische schulden: zicht op het onzichtbare"(januari 1998) wees uit dat er 500.000 huishoudens een risicovolle schuldensituatie hebben, waarvan 230.000 een extra risicovolle schuldensituatie.

⁶ Dit zijn voorlopige cijfers, afkomstig van de benchmark schuldhulpverlening die momenteel door de VNG i.s.m. het platform Integrale Schuldhulpverlening wordt uitgevoerd.

Overlast in het publieke domein wordt veelvuldig in verband gebracht met daklozen, mensen met psychische- en/of verslavingsproblemen. De opvang van overlastgegenden is met name een probleem wanneer zij, al dan niet via meldingen van derden, bij de politie terechtkomen, maar feitelijk niet in een cel thuishoren. In ruim één op de tien gevallen heeft de politie problemen met het inschakelen van de (zorg)hulpverlening. Met name in de contacten met crisisdiensten en in mindere mate met algemeen psychiatrisch ziekenhuizen doen zich problemen voor⁷. In een recent afgesloten convenant tussen GGZ Nederland en de politie wordt gesteld dat ook problemen kunnen ontstaan door het onvoldoende voorhanden hebben van opvangplaatsen binnen de hulpverlening. Dat geldt dan niet alleen binnen de GGZ, maar ook binnen de maatschappelijke opvang en verslavingszorg⁸. Het is denkbaar dat door de aandacht voor overlastbestrijding het accent in de maatschappelijke opvang meer op de asielfunctie komt te liggen dan de preventie- en herstelfunctie. Dat komt omdat het bieden van asiel sneller en directer tot vermindering van overlast leidt, dan het treffen van voorzieningen voor preventie of herstel.

2.3.2 Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer wordt gepleegd. Omdat slachtoffer en pleger deel uitmaken van elkaars leefomgeving is de kans op herhaling hoog. Behalve de slachtoffer/ pleger-relatie, speelt er nog een andere relatie mee, namelijk die van partner, ouder en kind, of die van huisvriend. Bij een groot aantal mishandelingen door partners zijn kinderen betrokken als getuige, dan wel dat ook zij mishandeld worden.

Huiselijk geweld komt voor in alle maatschappelijke milieus en binnen alle culturen. Vaststaat dat huiselijk geweld de meest voorkomende geweldsvorm in onze samenleving is. Bij geen enkele geweldsvorm vallen zo veel slachtoffers als bij huiselijk geweld⁹. Verwacht mag worden dat de toenemende (h)erkenning van huiselijk geweld zal leiden tot meer vraag naar vrouwenopvang. Dat geldt met name voor allochtone vrouwen of vrouwen met een allochtone partner die geweld niet langer accepteren en in eigen familiekring niet worden opgevangen.

2.3.3 Vrouwenhandel

Per 1 oktober 2000 is de wetwijziging in werking getreden waarbij het algemeen bordeelverbod is opgeheven. Aan deze wetwijziging zijn doelstellingen verbonden die indirect de vrouwenopvang raken: 'het beschermen van de positie van prostituees' en 'het verbeteren van de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie'. Een deel van de slachtoffers van vrouwenhandel maakt gebruik van de maatschappelijke opvang. Deze kwetsbare groep heeft steun als zij te kennen geven uit de prostitutie te willen stappen. Goede opvang is voor de meest kwetsbaren onder deze slachtoffers een eerste stap op weg naar een ander leven.

In Nederland is het delict mensenhandel gerelateerd aan prostitutie. Kort gezegd wordt onder mensenhandel verstaan het onder dwang brengen en houden van mensen in de prostitutie, het brengen en houden van minderjarigen in de prostitutie en het werven en meenemen van iemand om hem of haar in een ander land in de prostitutie te brengen,

⁷ Mensen zonder zorg, deel 2, Den Haag 2001

⁸ Convenant betreffende de samenwerking tussen GGZ Nederland en politie bij opvang, begeleiding en behandeling van mensen met psychische en/of verslavingsproblematiek die overtredingen begaan, overlast geven of aangeven hulpverlening nodig te hebben, 2003

⁹ Privé Geweld-Publieke Zaak, nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld, ministerie van Justitie, april 2002

ongeacht of dat vrijwillig of onvrijwillig gebeurt (Eerste rapport van de rapporteur Mensenhandel, 2002).

Over de omvang van de handel in mensen doen wereldwijd veel cijfers de ronde. Het verschil in cijfers kan worden verklaard door het verschil in definities en schattingsmethoden en het ontbreken van volledige registraties. Met deze kanttekening wordt geschat dat er in Europa jaarlijks omstreeks 175.000 tot 200.000 vrouwen worden verhandeld van Centraal- en Oost-Europa naar West-Europa, grotendeels ten behoeve van de seksindustrie. Naar schatting maken in Nederland ca. 160 vrouwen die slachtoffer zijn van de vrouwenhandel gebruik van de vrouwenopvang.

Asielzoekers en illegalen in Utrechtse straten

Een aanzienlijk deel van de driehonderd verslaafden was ooit asielzoeker, raakte verslaafd aan heroïne of cocaïne en verkoos de illegaliteit. Ruim zeventig aan harddrugs verslaafde asielzoekers en illegalen zwerven rond in de Utrechtse straten. Aankloppen bij gebruikruimten, woonhostels of andere hulporganisaties in de stad kan deze groep niet. Zonder verblijfstatus mogen gemeentelijke instanties immers geen hulp bieden. Bovendien is deze groep vaak onverzekerd tegen medische kosten. Zelfs het Steunpunt Illegalen zegt nee tegen verslaafden. Deze groep valt overal buiten de boot. Deze groep moet zich langs illegale wegen voorzien van een inkomen. Onmenselijk en overlastgevend, vindt de gemeente Utrecht. De landelijke politiek moet nu eens open staan voor de realiteit zegt wethouder Spekman. Doordat het Rijk het harddrugsbeleid niet aanpast en omdat het terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers faalt, verdwijnt een aantal van hen in de drugscene. Uitgeprocedeerde asielzoekers bestaan niet meer in Nederland. Ze zijn weg, want ze zijn het land uitgezet. Maar dat is niet waar. Een deel verdwijnt in de illegaliteit, duikt op in de stad en leidt daar een marginaal bestaan. Wethouder Spekman stelt voor een landelijk netwerk voor 'spijtoptanten' in te stellen. Hij wil uitgeprocedeerden die in de illegaliteit zijn beland en daar spijt van hebben, helpen naar hun land van herkomst terug te keren.

Bron: VNG magazine, 18 april 2003

2.3.4 Instroom van nieuwe groepen

Met het strengere Nederlandse asielbeleid en de toelating van nieuwe Oost-Europese landen tot de Europese Unie zal het aantal mensen dat de maatschappelijke opvang weet te vinden, toenemen. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben in Nederland niet langer rechten op Nederlandse voorzieningen. Ook niet op maatschappelijke opvang, omdat het een voortzetting betekent van de gerechtelijke asielopvang. Na afloop van hun asielprocedure zijn zij zelf verantwoordelijk voor de terugkeer naar hun land van herkomst. Van uitgeprocedeerde asielzoekers wordt verwacht dat zij vanaf het moment van afwijzing van de asielaanvraag door de Immigratie en Naturalisatiedienst en hangende het eventuele beroep hiertegen bij de rechtbank, een aanvang maken met de voorbereiding van de terugkeer. Ter afronding van de voorbereiding van het vrijwillige vertrek wordt betrokken asielzoekers een finale vertrektermijn gegund van 28 dagen.

Jaarlijks verlaten enkele duizenden asielzoekers de asielopvang met onbekende bestemming. Dit heeft effect op de toestroom tot de maatschappelijke opvang, doordat een deel van deze groep hun toevlucht zoekt tot de maatschappelijke opvang. Het ministerie van Justitie vermoedt dat enkele honderden gevallen zich melden bij de maatschappelijke opvang. Een strenger uitzettingsbeleid, waarbij de uitgeprocedeerde asielzoekers zelf volledig verantwoordelijk blijven voor de terugkeer, zal tot gevolg hebben dat er meer mensen op straat komen wat de toestroom tot de maatschappelijke opvang verder verhoogt. Daarnaast geldt voor deze groep dat zij niet verzekerd zijn voor ziektekosten. Medische kosten voor deze groep kunnen door de zorgverleners verhaald worden door een beroep te doen de regeling toegankelijkheid gezondheidszorg illegalen.

Vrijheid van verkeer van mensen en goederen binnen de Europese Unie maakt het mogelijk dat ook daklozen of anderszins gemarginaliseerden Nederland zonder veel problemen kunnen bereiken. Instellingen voor maatschappelijk opvang geven aan nu al te worden geconfronteerd met toename van een instroom uit Oost-Europese landen. Extra toestroom als gevolg van de toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Unie zal de druk op de opvangvoorzieningen verhogen.

2.4 Ontwikkelingen in de zorg

2.4.1 Scheiden van wonen en zorg

Het Rijk streeft ernaar dat de mogelijkheden om wonen en zorg gescheiden aan te bieden worden vergroot. Doel van het scheiden van wonen en zorg is de keuzevrijheid te bevorderen van mensen met een zorgbehoefte, die zelfstandig gaan (of blijven) wonen, met zorg/begeleiding op maat. Maatschappelijke opvanginstellingen bieden nu een totaalpakket van wonen en zorg aan. Verblijf wordt daarbij gekoppeld aan zorg en/of begeleiding. Voor mensen die vanuit de maatschappelijke opvang kunnen doorstromen naar een zelfstandig bestaan, maar die bij het zelfstandig wonen professionele zorg of begeleiding nodig hebben, biedt het scheiden van wonen en zorg (aparte huur- en zorg/begeleidingscontracten) meer vrijheid bij de keuze voor een op hun behoefte toegesneden zorg- c.q. begeleidingsaanbod.

De toegevoegde waarde is dat de financiële scheiding van wonen en zorg het faciliteren van de uitstroom vereenvoudigt¹⁰. Het gescheiden aanbieden van wonen en zorg is niet voor elke cliënt in de opvang even zinvol, omdat zij permanent op derden zijn aangewezen voor zowel huisvesting als zorg. Het gaat om mensen die niet (meer) in staat zijn een zelfstandig bestaan op te bouwen en voor wie de opvangvoorziening als eindvoorziening kan worden beschouwd.

2.4.2 Modernisering AWBZ

Op 1 april 2003 is formeel de modernisering van de AWBZ gestart. Kern van de wijziging is dat de instellingsgebonden, aanbodgerichte aanpak wordt vervangen door zeven functionele, meer vraaggerichte aanspraken: huishoudelijke verzorging, verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, behandeling en verblijf. Voor de eerste 5 functies kan per 1 april een beroep worden gedaan op een AWBZ-brede Persoonsgebonden regeling (PGB).

Voor zorg in natura blijft de bekostiging vooralsnog ongewijzigd. Wel wordt het voor zorgaanbieders mogelijk over de grenzen van de oude sectoren heen zorg aan te bieden en worden de mogelijkheden vergroot om toegelaten te worden als zorgaanbieder in de AWBZ, omdat instellingen per (deel)functie een toelating kunnen krijgen. Met name vanuit de hoek van de maatschappelijke opvang en welzijn wordt met belangstelling gekeken naar de mogelijkheid om door de AWBZ gefinancierde ondersteunende en activerende begeleiding te leveren, om beter te kunnen voorzien in de zorgbehoefte van hun cliënten¹¹. De komende tijd moet uitwijzen in hoeverre van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt.

¹⁰ Voor opvanginstellingen bestaat de mogelijkheid het eigen gebouw over te doen aan een woningcorporatie en deze voorziening vervolgens van die corporatie te huren. De corporatie is verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de voorziening; de instelling kan zich toelagen op de zorgverlening aan haar cliënten.

¹¹ Zie Zorgverzekeraars Nederland, Voorjaarsbrief Zorg, 8 april 2003.

3 Vraag en aanbod

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot vraag en aanbod in de sector van maatschappelijke opvang. Tabel 3.1 geeft op dit punt enkele kernindicatoren weer. Achtereenvolgens komen de doelgroep, het aanbod en de vraag naar maatschappelijke opvang aan de orde, als ook de problemen die een betrouwbaar inzicht in de omvang van de doelgroep belemmeren.

Tabel 3.1 Kernindicatoren Maatschappelijke opvang 1999 - 2001

	1999	2000	2001
Aanbod			
Capaciteit aanbod (bedden, plaatsen) * waarvan;	11.638	11.575	12.295
• vrouwenopvang	2.153	2.462	2.474
• crisisopvang	820	914	967
• daklozen opvang	4.502	5.142	5.768
• overig (o.a. begeleid wonen en woonbegeleiding)	4.163	3.057	3.086
Aantal voorzieningen * waarvan;	383	449	497
• vrouwenopvang	80	115	109
• crisisopvang	39	49	50
• daklozenopvang	147	180	206
• overig (o.a. begeleid wonen en woonbegeleiding)	117	115	132
Vraag			
Schatting omvang totale doelgroep			niet bekend
Bereikte groep		Aantal unieke personen	niet bekend
Niet bereikte groep			niet bekend
Overig			
Personeel (fte)	3.493	3.469	3.767
Totale uitgaven t.b.v. doelgroep (zie ook 4.3)			niet bekend

* Aantal en capaciteit voorzieningen betreft bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen. Van de niet bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen bestaat geen systematisch overzicht (Wolf e.a., 2000).

3.1 Doelgroepen

Essentieel om te kunnen komen tot een schatting van de vraag is vaststelling wie precies tot de doelgroep van de maatschappelijke opvang hoort. In het huidige Rijksbeleid wordt opvang van kwetsbare mensen die hun huissituatie hebben moeten verlaten tot de publieke taak gerekend. Echter met de toestroom van nieuwe groepen uit Oost-Europa, de Balkan, uitgeprocedeerde asielzoekers en ama's is de vraag gerechtvaardigd of de doelgroep van de maatschappelijke opvang thans voldoende is afgebakend.

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen bereikte en niet-bereikte doelgroepen. De bereikte groepen zijn te lokaliseren in door gemeenten gesubsidieerde, officieel erkende maatschappelijke opvangvoorzieningen in de publieke sfeer en of in opvangvoorzieningen die gefinancierd worden uit middelen van private organisaties, zoals het

Leger des Heils. Het gaat om zowel residentiele als ambulante opvang¹². De bereikte doelgroep hoeft niet per se overeen te komen met de beoogde doelgroep. Niet bereikte, potentiële doelgroepen zijn er vooral in de sferen van straat-, privé- en particuliere onderkomens¹³. Het kunnen ook mensen zijn die nog in publieke onderkomens of een eigen onderkomen verblijven, maar voor wie de deur van de maatschappelijke opvang in zicht is. Te denken valt onder andere aan mensen met meervoudige problemen, (straat)prostituees, drugsverslaafden, mensen die onder het bestaansminimum leven, verwickeld zijn in een huisuitzettingsprocedure, problematische schulden hebben, personen die weggaan uit instellingen, (kinder-) internaten, asielzoekerscentra, gevangenen of vrouwen die nog niet weten of en hoe zij hun gewelddadige thuissituatie moeten ontvluchten.

Steeds meer aanvaard in onderzoek is het onderscheid tussen feitelijk dakloze mensen, residentieel dakloze mensen en mensen met woonruimte die marginaal functioneren. Feitelijk daklozen zijn mensen die voor hun overnachting vooral zijn aangewezen op straat, op een kortdurend verblijf in laagdrempelige opvangvoorzieningen of tijdelijk bij familie, vrienden of kennissen onderkomen vinden. Residentieel daklozen zijn mensen die een min of meer permanente verblijfplaats hebben in woonvoorzieningen en pensions binnen en buiten de maatschappelijke opvang. Daarnaast zijn er mensen die een marginaal bestaan leiden, maar nog wel eigen woonruimte hebben (met woonbestemming en waarvoor huur of hypotheek wordt betaald), of die permanent inwonen bij familie en daar deel uitmaken van het huishouden.

3.2 Aanbod in de keten van maatschappelijke opvang

Het aanbod bestaat al lang niet meer uit uitsluitend residentiele voorzieningen met een aanbod van bed, bad en brood. Naast de residentiele voorzieningen heeft zich het afgelopen decennium een breed spectrum ontwikkeld van ambulante opvang en dienstverlening. Verder betekent maatschappelijke opvang niet alleen het opvangen van mensen die (gedwongen) de thuissituatie hebben verlaten of dreigen te verlaten en (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht in de samenleving te handhaven, maar ook het voorkomen dat het zover komt en het zorgdragen voor herstel ten behoeve van uitstroom. De aandacht voor preventie en herstel is toegenomen. Schema 3.1 in paragraaf 3.2.2 geeft hiervan een overzicht. Bij dit schema past de kanttekening dat het zuiver om een indicatie van aanbodvoorzieningen gaat en geen presentatie is van de keten. Verder betreft het niet alleen voorzieningen die tot de maatschappelijke opvang behoren, maar ook voorzieningen uit aanpalende sectoren. Bijlage 2 geeft een beschrijving van het voorzieningenaanbod.

3.2.1 Preventie

Op preventief vlak zijn door gemeenten, GGD-en, GGZ en verslavingszorginstellingen initiatieven ontwikkeld om te voorkomen dat mensen uiteindelijk van de maatschappelijke opvang gebruik moeten maken. Eerste aangrijpingspunten voor interventie zijn vaak signalen van overlast, een dreigende huisuitzetting of hygiënische probleemsituaties.

¹² Publieke onderkomens zijn te verdelen in onderkomens die behoren tot de maatschappelijke opvang en onderkomens die behoren tot andere sectoren. Tot de maatschappelijke opvang wordt dak- en thuislozenopvang, crisisopvang en vrouwenopvang gerekend. Tot de andere sectoren behoren de GGZ, verslavingszorg, jeugdzorg, gehandicaptenzorg en justitie.

¹³ Dit betreft onderkomens in de particuliere sfeer: door particulier initiatief gerunde opvang en dienstverlening, zoals logementen, goedkope hotels en pensions of charitatieve of religieuze opvang (o.a. Pauluskerk te Rotterdam).

Mogelijkheden voor gemeenten om instroom in de opvang te voorkomen zijn het inzetten van wijkgebonden signaleringsteams, het voorkomen van huisuitzettingen onder meer door afspraken met woningbouwcorporaties en nutsbedrijven, en het uitvoeren van tweede of laatste kans beleid. Bij dit laatste wordt vervangende woonruimte geregeld bij een (dreigende) uithuiszetting onder voorwaarde dat hulpverlening wordt aanvaard, waaronder vaak ook schuldhelpverlening en budgetbegeleiding.

In de vrouwenopvang zijn de laatste jaren preventieactiviteiten in opmars. Het betreft zowel het voorkomen van huiselijk geweld, het in een vroeg stadium doen stoppen als het voorkomen van herhaling. Zelden worden deze preventieactiviteiten door de vrouwenopvang alleen uitgevoerd. Er wordt samengewerkt met onder andere de GGD, GGZ, politie en het OM, veelal in het kader van lokale samenwerkingsverbanden Aanpak Huiselijk geweld.

Stedelijk Cliënten Overleg

In 2002 is in Rotterdam het Stedelijk Cliënten Overleg (SCO) van start gegaan. In dit overleg participeren het programmabureau voor veiligheid, GGD, GGZ, Verslavingzorg, Maatschappelijke opvang, dienstverlening, politie en het openbaar ministerie. Doel van het SCO is het verlenen van adequate hulp of het treffen van passende maatregelen wanneer complexe problematiek van mensen niet door afzonderlijke organisatie kan worden aangepakt. Vaak gaat het om een scala van sociale, psychische, somatische, justitiële en financiële problemen. Het SCO moet leiden tot een gezamenlijke aanpak van individuele personen, gericht op de verbetering van de gezondheid en welzijn en het terugdringen van overlast. Het SCO speelt een belangrijke rol in de aanpak van naar schatting 700 overlastgevendende verslaafden die zich in Rotterdam ophouden. Voor de groep mensen die zich zelf verwaarloost, overlast veroorzaakt, regelmatig contact heeft politie of justitie en of in een sociaal isolement leeft, is een groot aantal organisaties en cliëntenoverleggen actief. In de deze overleggen wordt per cliënt een gezamenlijk plan van aanpak geformuleerd en uitgevoerd. Daarnaast zijn er lokale zorgnetwerken geoperationaliseerd die problemen juist in een vroegtijdig stadium signaleren en oppakken. Het SCO verenigt de overleggen en zorgt voor afstemming met de zorgnetwerken, waardoor de individuele aanpak van problemen verbetert.

3.2.2 Opvang en handhaving

De maatschappelijke opvang bestaat uit dak- en thuislozenopvang, vrouwenopvang en crisisopvang. Kerntaak van de dak- en thuislozen opvang is het bieden van verblijf, variërend van één dag tot een permanent verblijf, gekoppeld aan zorgverlening en psychosociale begeleiding. Binnen de dak- en thuislozenopvang zijn er de 24-uurs-opvang, sociale pensions, meerzorgafdelingen (ziekenboegen), passantenverblijven en internaten, (ambulante) woonbegeleiding (als opstap naar zelfstandig wonen), dag- of nachtopvang en dienstencentra. Het doel van de drie laatste laagdrempelige vormen van opvang is het bieden van de meest elementaire hulp, om te voorkomen dat mensen die zwerven verder afglijden.

De vrouwenopvang kent vrouwenopvangcentra en blijf-van-m'n-lif-huizen die zich richten op mishandelde vrouwen en hun kinderen. Daarnaast bestaan er de FIOM-huizen die zich primair richten op opvang en hulp aan zwangere vrouwen en meisjes. Ook kent de vrouwenopvang voorzieningen voor begeleid wonen en woonbegeleiding. De kerntaak van de vrouwenopvang is het bieden van tijdelijk verblijf - variërend van 1 week tot circa 6 maanden, of langer als nodig - gekoppeld aan zorgverlening, psychosociale begeleiding en crisisinterventie aan vrouwen met of zonder kinderen. Bij langer durende opvang wordt voor schoolgaande kinderen een andere school geregeld. Specifieke programma's voor de start van traumaverwerking voor de opgenomen kinderen doen hun intrede.

De algemene crisisopvang heeft als kerntaak het bieden van onderdak en hulp aan mensen die als gevolg van een (psychosociale) crisissituatie dakloos zijn geworden. Doel is het wegnemen van de crisis en het op weg helpen naar een geschikte vervolgsituatie.

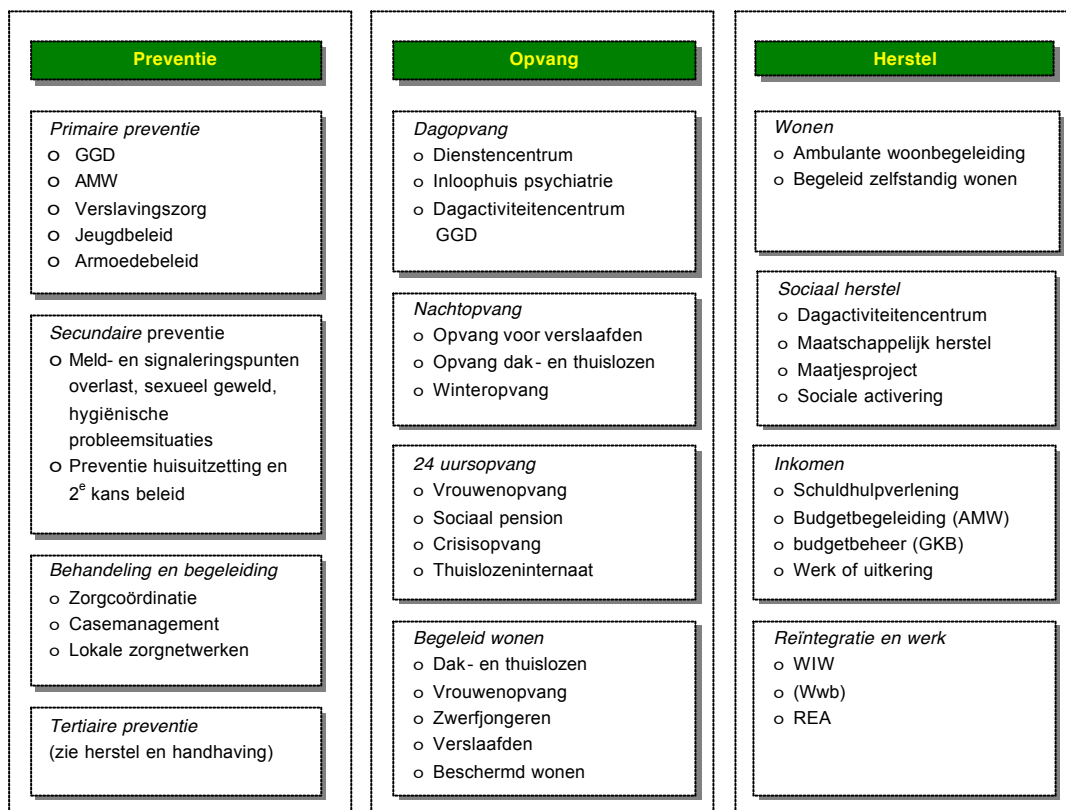
Hulpaanbod specifiek voor zwerfjongeren is te lokaliseren in de maatschappelijke opvang, de jeugdhulpverlening, maar ook, in mindere mate, in andere sectoren. Slechts een deel is specifiek gericht op zwerfjongeren, een deel wordt door instellingen geboden die primair een andere doelgroep hebben¹⁴. Onderzoek naar deze groep door de Algemene Rekenkamer liet overigens zien dat deze groep moeilijk in beeld te brengen is¹⁵. De informatie uit de systemen die zwerfjongeren moeten registreren, is onbetrouwbaar en niet actueel. Naast deze voorzieningen zijn er voor diverse groepen, als dakloze verslaafden, straatprostituees en chronisch psychiatrisch patiënten, inloop- of time out voorzieningen ontstaan. Mannen en vrouwen krijgen hier tijdelijk de gelegenheid om even op verhaal te komen van het leven op straat of de relatieproblemen thuis. Sterk in opkomst zijn gebruiksruidten waar verslaafden hun harddrugs kunnen gebruiken.

In 2001 waren er bij de Federatie Opvang 497 voorzieningen aangesloten voor vrouwen-, dak- en thuislozen en crisisopvang. Dit waren er 114 meer dan in 1999. De totale capaciteit in 2001 bedroeg 12.295 bedden en plaatsen. Er was met name een toename van capaciteit bij de dak- en thuislozenopvang. Ook nam de capaciteit van begeleid wonen en woonbegeleiding toe. In deze cijfers zijn overigens niet de instellingen meegenomen die niet zijn aangesloten bij de Federatie Opvang.

¹⁴ Hulpverlening aan zwerfjongeren, Planije e.a., Utrecht: Trimbos Instituut, 2003

¹⁵ Onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren, Algemene Rekenkamer 2002

Schema 3.1 Overzicht aanbod preventie, opvang en herstel



Bron: Gedeeltelijk ontleend aan Handreiking maatschappelijke opvang, VNG 2000

3.2.3 Herstel

Herstel betreft de activiteiten gericht op het laten uitstromen van mensen uit de maatschappelijke opvang, met de nadruk op herstel, activering en reïntegratie naar een zelfstandig bestaan. Ambulante woonbegeleiding of begeleid (zelfstandig) wonen zijn eerste stappen naar een zelfstandig bestaan. Woonbegeleiding kan zowel in het voor- als natraject plaatsvinden om te voorkomen dat iemand in een neerwaartse spiraal terecht komt. De ambulante woonbegeleiding kan door verschillende organisaties worden aangeboden zoals onder andere GGZ, maatschappelijk werk, maar ook de instelling voor maatschappelijke opvang. Voor vrouwen in de vrouwenopvang is vaak het vinden van alternatieve huisvesting aan de orde. Vanuit het oogpunt van veiligheid kan dit betekenen dat in een ander deel van het land een nieuw bestaan moet worden opgebouwd.

Een belangrijk kenmerk van een deel van de mensen in de opvang is dat zij de sociale vaardigheden en contacten missen om zich te redden in deze maatschappij. Voor hen zijn door instellingen voor maatschappelijke opvang, maar ook door GGZ-instellingen programma's ontwikkeld, gericht op het verbeteren van sociale vaardigheden. In dagactiviteitencentra kunnen mensen elkaar ontmoeten en een arbeidsritme ontwikkelen. Zogenaamde maatjesprojecten dragen bij aan het opdoen van sociale contacten. Om de sociale zelfredzaamheid verder te bevorderen en de kans op werk te vergroten kunnen gemeenten programma's voor sociale activering inzetten. Sociale activering is gericht op het doorbreken en voorkomen van een sociaal isolement door het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer. Dit kan een eerste stap richting werk en inkomen betekenen. Sociale activering kan onder andere gefinancierd worden uit zorg- en welzijnsmiddelen, de Wet Inschakeling Werkzoekenden of de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten.

Al tijdens de opvang kan schuldhulpverlening of budgetbegeleiding/budgetbeheer een belangrijk onderdeel vormen van de herstelfase. Bij inkomensrehabilitatie krijgt de cliënt de mogelijkheid om zijn financiële problemen op te lossen en tegelijkertijd zijn bestedingsgedrag te veranderen, zodat er geen nieuwe schulden ontstaan. Centrumgemeenten kunnen op grond van de Algemene bijstandswet (Abw) cliënten van de sociale dienst met een briefadres een bijstandsuitkering verstrekken. Daarbij is er ook de mogelijkheid voor gemeenten, op grond van de Abw, budgetbeheer toe te passen (zie ook 4.4.3). Ook komt het voor dat een instelling voor maatschappelijke opvang de uitkering beheert. Om daarnaast te voorkomen dat een cliënt bij terugkeer in de samenleving meteen weer wordt geconfronteerd met hardnekkige schuldeisers, kunnen problematische schulden worden gesaneerd. De gemeentelijke kredietbanken bieden daarvoor mogelijkheden. De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) biedt ook deze mogelijkheid, maar is de laatste noodgreep als het gemeentelijke traject geen kans van slagen heeft.

3.3 Omvang van de vraag

De omvang van de vraag naar maatschappelijke opvang is afhankelijk van de bereikte doelgroep en de niet bereikte, potentiële doelgroep.

3.3.1 Bereikte groep en kenmerken

Cliënten van de dak- en thuislozenopvang, de crisisopvang en de vrouwenopvang worden in dit onderzoek gerekend tot de bereikte groep. Het hierna geschetste profiel van deze bereikte groepen is gebaseerd op registratiegegevens die over deze mensen zijn verzameld bij de residentiele opvangvoorzieningen. Het betreft cliënten die in een kalenderjaar aanwezig waren in de maatschappelijke opvang en of in dat jaar nieuw werden opgenomen. Bijlage 3 bevat een beschrijving van de bereikte groep en hun kenmerken. De cijfers zijn verzameld in het kader van de Monitor Maatschappelijke Opvang, maar hiermee zijn zeker niet alle bereikte mensen in beeld (zie 3.3.2).

De bereikte groep vrouwen en kinderen in de vrouwenopvang vormt een zeer kwetsbare groep. Zij komen meestal uit situaties van (seksueel) geweld. De groep bestaat voor ruim de helft uit allochtone vrouwen, deels met een beperkte oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Zij spreken lang niet altijd voldoende Nederlands, hebben een lage opleiding en zijn veelal aangewezen op een uitkering als inkomensbron. Hulpverleners signaleren een toestroom van vrouwen met ernstiger en zwaardere problemen. Zij hebben de indruk dat het aanbod niet meer goed is toegesneden op de groep vrouwen die binnenkomt.

In de crisisopvang kwamen in de afgelopen jaren iets meer mannen dan vrouwen. Problemen met huisvesting, relatieproblemen en psychosociale problemen komen het meest voor. Een derde van de cliënten is van allochtone afkomst. Ook deze groep is over het algemeen laag opgeleid. Circa 30% heeft een uitkering en circa 25% heeft geen inkomstenbron.

In de dak- en thuislozenopvang is ruim 80% man en bijna 90% alleenstaand. De groep van allochtone afkomst steeg van 18% in 1999 tot 26% in 2001. Belangrijkste problemen van de groep dak- en thuislozen zijn huisvestingsproblemen, psychosociale problemen en materiele problemen, waaronder financiële problemen. Hun opleidingsniveau is laag. De belangrijkste bron van inkomsten is een uitkering, hoewel het percentage mensen met een uitkering daalde van 78% in 1999 tot 37% in 2001. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de geregistreerde problemen bij vertrek. Het gaat hierbij om een indruk van de medewerkers in de opvangvoorzieningen.

Tabel 3.2 problemen van aanwezige cliënten in de residentiele opvangvoorzieningen in 2000

	Vrouwenopvang	Crisisopvang	Dak- en thuislozen
Problemen met huisvesting	18%	52%	70%
Seksueel geweld	77%	23%	8%
Relatieproblemen	45%	49%	18%
Psychosociale problemen	26%	35%	24%
Psychische stoornissen	4%	9%	12%
Verslaving	6%	15%	26%
Materiele problemen, waaronder			
financiële problemen	10%	19%	12%
Verblijfstatus	5%	3%	4%

Bron: MMO Jaarbericht, Wolf e.a., 2003

Behalve verschillen tussen de bereikte doelgroepen, zijn er ook verschillen tussen de cliëntgroepen en de Nederlandse bevolking. Zo komt de ongeveer gelijke verhouding mannen en vrouwen alleen in de crisisopvang terug. Bij de vrouwenopvang zijn de vrouwen vanzelfsprekend oververtegenwoordigd (99%) en de dak- en thuislozen opvang wordt vooral bevolkt door mannen. Daarnaast is het percentage allochtonen in Nederland ca. 12%. In de vrouwenopvang, crisisopvang en dak- en thuislozenopvang gaat het in 2001 om respectievelijk 60%, 32% en 26%. In de vrouwenopvang en dak- en thuislozenopvang neemt dit aandeel toe, in de crisisopvang is het aandeel allochtonen redelijk stabiel. Voor wat betreft opleiding, afstand tot de arbeidsmarkt en inkomen scoren de mensen in de opvang ver onder het Nederlandse gemiddelde. Een toekomstperspectief voor de cliëntgroepen is daarmee een stuk minder rooskleurig dan voor de gemiddelde Nederlander.

3.3.2 Omvang van de bereikte groep

De omvang van de bereikte groep mensen is vanwege de volgende redenen niet te bepalen (zie ook bijlage 4).

- Er zijn geen gegevens over cliënten die gebruik maken van de niet bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen.
- Over cliënten die gebruik maken van ambulante hulpverlening en dag- en nachtopvang zijn geen landelijk representatieve gegevens bekend. Bij het Leger des Heils zijn deze gegevens overigens wel beschikbaar.
- Niet alle bij de Federatie Opvang aangesloten voorzieningen registreren met het registratiesysteem waarvan de gegevens voor het landelijk overzicht worden gebruikt en/of zij leveren hun gegevens aan.
- De registratiegegevens bevatten dubbeltellingen, omdat met het huidige registratiesysteem geen unieke personen kunnen worden geïdentificeerd. Het registratiesysteem van het Leger des Heils kan dit wel.

In 2001 waren er ruim 51.000 aanmeldingen bij voorzieningen die bij de Federatie Opvang zijn aangesloten en dat zijn er ongeveer 8.000 meer dan in 1999. Er lijkt sprake van een toename van de vraag naar opvang. Maar voorzichtigheid bij de vaststelling van trends is geboden omdat, zoals hiervoor aangegeven, er sprake is van dubbeltellingen en voor de sector niet representatieve cijfers. De toename houdt vermoedelijk verband met de groei van de capaciteit. Ondanks de capaciteitsuitbreiding daalde het aantal opnames. In 2001 waren er 11.818 opnames, ruim 500 minder dan in 1999. Dit komt waarschijnlijk door een toename van de gemiddelde verblijfsduur van cliënten.

3.3.3 Omvang niet bereikte groep

Een landelijke schatting van de omvang van de niet bereikte groep is niet te geven. Illustratief is tabel 3.3. (zie ook bijlage 4). Schattingen van groepen sociaal kwetsbare mensen lopen sterk uiteen. Mede debet hieraan zijn het gebruik van uiteenlopende definities en schattingsmethoden. Zelfs met een vrijwel gelijke definitie van bijvoorbeeld dak- en thuislozen (GGZ-Nederland en Leger des Heils) worden verschillende aantallen gevonden. Hierbij spelen ook de verschillen mee in aantallen en soort vindplaatsen die bij de schatting worden meegenomen. Overigens hebben de schattingen ook betrekking op andere periodes, de schatting van Veldkamp marktonderzoek dateert van eind jaren tachtig. Uit het overzicht blijkt ook dat onderzoeken zich voornamelijk hebben geconcentreerd op de omvang van de dak- en thuislozen. In de onderzoeken is niet altijd duidelijk of het om bereikte of niet bereikte groepen van de opvang gaat. Schattingen van mannen en vrouwen in crisis hebben nauwelijks aandacht gekregen. Het aantal zwervjongeren in Nederland schatte de Algemene Rekenkamer onlangs tussen de 2700 en 4700, maar ook dit is een zachte schatting. Onder zwervjongeren wordt over het algemeen verstaan jongeren die geen stabiele woon- of verblijfplaats hebben, of die verblijven in (kortdurende/langerdurende) opvang voor thuisloze jongeren en jonger zijn dan 23 of 25 jaar.

Tabel 3.3 Overzicht omvangschattingen

	Aantal personen
Dak- en thuislozen, GGZ Nederland	15.200
Dak- en thuislozen, Gezondheidsraad	30.000
Dak- en thuislozen, Landelijke onderzoek Thuislozen	53.000
Dak- en thuislozen, Leger des Heils	66.000
Sociaal kwetsbare mensen, RMO ¹⁶	50.000 – 65.000
Schatting verkommerden en verloederen ¹⁷	77.000
Mensen met ernstige en langdurige psychische problemen in de thuissituatie ¹⁸	50.000 – 90.000
Thuislozen, Veldkamp marktonderzoek	200.000
Zwervjongeren tussen 15 – 25 jaar, Algemene Rekenkamer	2.700 - 4.700

3.3.4 Ontwikkelingen in de vraag

Er is geen uitsluitsel te geven over de omvang van de werkelijk bereikte groep bij de maatschappelijke opvang en de omvang van de niet bereikte groep. Evenmin kunnen er betrouwbare en gefundeerde uitspraken worden gedaan over ontwikkelingen in de vraag. Alleen de registratiecijfers over de bereikte groep geven hier enig zicht op, maar de cijfers zijn allerm minst hard. Het laat zich wel aanzien dat het aantal kinderen, inclusief dubbeltellingen, dat met hun moeders meekomt naar de vrouwen- en crisisopvang blijft stijgen. De groep jongeren onder de 18 jaar die bij de residentiele dak- en thuislozenopvang komt lijkt ook toe te nemen. Uit de registratiecijfers is niet goed op te maken of ook de groep oudere mensen bij de residentiele dak- en thuislozenopvang groeit.

¹⁶ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2001). Kwetsbaar in Kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Den Haag: Sdu Uitgevers.

¹⁷ Brief staatssecretaris van VWS van 19 november 2002

¹⁸ Wilde Gd (red). Erbij horen. Advies Taskforce Vermaatschappelijking Geestelijke Gezondheidszorg. Den Haag, 2002.

Duidelijk is wel, dat met het ouder worden de zorgbehoefte van de cliënten toeneemt. De registratiecijfers geven evenmin uitsluitsel over een eventuele toename van psychische stoornissen en verslaving in de bereikte populatie. Signalen uit de praktijk van zwaardere problematiek, waaronder ernstige psychische problemen en gedragsproblemen, blijven evenwel terugkeren.

4 **Rijksbeleid**

De doelstelling van het Rijksbeleid is dat er een samenhangend aanbod van maatschappelijke opvang is waardoor kwetsbare mensen zoveel mogelijk kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Daartoe heeft het Rijk de afgelopen jaren beleid ontwikkeld op een vijftal aspecten; een beleidskader voor de maatschappelijke opvang, inrichting van het bestuurlijke stelsel, het stimuleren van beleidsontwikkeling bij de centrumgemeenten, vergroting van de capaciteit en de financiering en het verbeteren van de samenwerking met aanpalende sectoren.

4.1 Beleidskader voor maatschappelijke opvang

De nota Op-maat tot samenspel is de basis geweest van het Rijksbeleid in de afgelopen jaren¹⁹. In de nota maakt de Rijksoverheid een duidelijke keuze over de positionering van maatschappelijke opvang. De kerntaak is het tijdelijk bieden van onderdak aan kwetsbare mensen die de thuissituatie hebben (moeten) verlaten of dreigen dat te (moeten) doen. Maar naast deze asielfunctie omvat maatschappelijke opvang ook preventie, handhaving en herstel. Preventie is het voorkomen dat kwetsbare mensen maatschappelijk uit de boot vallen of het voorkomen van herhaling (bijvoorbeeld bij mishandeling), zodat men geen beroep hoeft te doen op opvangvoorzieningen. Opvang bestaat uit asiel (het bieden van bed, bad en brood) en handhaving, het voorkomen dat mensen steeds hulpbehoevender worden, verschillende mate van begeleiding, ondersteuning en hulpverlening (vaak naast asielfunctie) om mensen op het eigen niveau te laten functioneren. Herstel heeft betrekking op alle activiteiten die de zelfredzaamheid bevorderen en mensen terugbrengen tot enig niveau van zelfstandig maatschappelijk functioneren.

4.2 Inrichting bestuurlijk stelsel maatschappelijke opvang

De Welzijnswet 1994 regelt de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten op het terrein van de maatschappelijke opvang. Het Rijk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de landelijke functie. Dit omvat het volgen van ontwikkelingen in de samenleving en het stimuleren van nieuw beleid. Een belangrijke functie hierin heeft de Monitor Maatschappelijke Opvang. De monitor verzamelt landelijke en systematische gegevens over vraag, aanbod en (gemeentelijk) beleid in de maatschappelijke opvang. Jaarlijks verschijnt een rapportage van kerngegevens. De Welzijnswet 1994 bevat bepalingen die de samenwerking tussen overheidsniveau's, medewerking van gemeenten en instellingen voor de organisatie van de maatschappelijke opvang regelt, evenals de verantwoordelijkheidsverdeling (zie bijlage 6).

Tot 1994 subsidieerde het Rijk rechtstreeks de instellingen. In 1994 werd deze verantwoordelijkheid gedecentraliseerd naar circa 50 gemeenten op basis van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (Twssv). Na afloop van de Twssv zouden middelen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

¹⁹ Kamerstukken II, 1997-1998, 25682, nr. 1

Daar is van afgezien omdat de Tweede Kamer vreesde dat het zou leiden tot een afbraak van bestaande voorzieningenniveau; versnippering en wegvallen van de oormerking. Dit standpunt leidde tot een keuze voor drie specifieke uitkeringen op basis van de Welzijnswet 1994: maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang. Die keuze ging gepaard met het besluit om te komen tot objectieve maatstaven voor de aanwijzing van centrumgemeenten en voor de hoogte van de specifieke uitkering. Op basis van een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zijn de uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid in 2000 herverdeeld volgens objectieve criteria, zoals het aantal inwoners (met een laag inkomen), uitkeringsgerechtigden en minderheden. In het kader van deze herverdeling zijn deze twee uitkeringen samengevoegd. 43 centrumgemeenten ontvangen sindsdien deze uitkering. In totaal ontvingen in 2002 de centrumgemeenten € 177 mln. Voor vrouwenopvang bleef op aandringen van de Tweede Kamer een aparte uitkering bestaan. Ook vond er geen herverdeling plaats. Wel nam het kabinet het voorstel over voor de aanwijzing van 35 centrumgemeenten. In 2002 heeft de minister van VWS met de betrokken koepelorganisaties afgesproken dat met ingang van dat jaar de criteria van de Rfv gebruikt worden voor de verdeling van extra gelden. De historisch gegroeide situatie wordt ongemoeid gelaten. De totale doeluitkering bedroeg in 2002 € 43 mln.

Van belang is een onderscheid te maken tussen centrumgemeenten en regiogemeenten. De Welzijnswet 1994 bepaalt dat alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beleid inzake het uitvoerende werk op het terrein van de maatschappelijke opvang. Maar alleen door de minister aangewezen gemeenten kunnen een specifieke uitkering ontvangen. Dit zijn de centrumgemeenten. Zij zijn binnen het doel van de uitkering vrij in de besteding van deze uitkering, maar dienen over de besteding wel te overleggen met de regiogemeenten. De regiogemeenten zijn de andere gemeenten in de regio waarvoor de specifieke uitkering bestemd. Het Rijk heeft aan de centrumgemeenten de volgende taken toebedeeld:

- Het formuleren van een (regionale)beleidsvisie over de omvang en het karakter van de inspanningen van de verschillende participanten ten aanzien van de vier functies (preventie, asiel, handhaving en herstel), afgezet tegen de regionale problematiek van de gehele kwetsbare groep waar de opvang zich op richt.
- Zorgdragen voor een adequaat, gedifferentieerd voorzieningenniveau en zorgdragen dat de aanpalende sectoren worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid al dan niet door middel van vastgelegde inspanningsverplichtingen.²⁰

Het bestuurlijke stelsel is vorig jaar geëvalueerd (2002). Conclusie van de evaluatie was dat er geen aanleiding bestond het stelsel aan te passen, maar dat gemeenten nog in hun rol als regievoerder moesten groeien. De uitkomsten van deze evaluatie zijn meegenomen in onderhavig beleidsonderzoek.

²⁰ Kamerstukken II, 1997-1998, 25682, nr. 1

4.3 Financiering

De maatschappelijke opvang kent verschillende financieringsstromen. Allereerst ontvangen de centrumgemeenten van VWS jaarlijks de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid en vrouwenopvang. Het ministerie van BZK verstrekt de G-25 middelen op basis van de Bijdrageregeling Sociale Integratie (SIV) en Veiligheid. De middelen zijn bedoeld voor de totstandkoming van een sluitende structuur voor 24-uurs-opvang van overlastgevende verslaafden en of daklozen. Overigens heeft de Raad voor de financiële verhoudingen gesignaleerd dat het Rijk op sterk aanpalende beleidsterreinen verdeling van de middelen over verschillende groepen van gemeenten hanteert²¹. Vanaf 2003 is op de begroting van het ministerie BZK € 5 mln. voor 2003 en 2004 additioneel beschikbaar gekomen voor grote steden om te komen tot een sluitende aanpak van sociale opvang, naar aanleiding van het amendement Rietkerk. Bij de inzet van deze middelen ligt het accent op de aanpak van overlast.

Voor de zorg aan daarvoor geïndiceerde cliënten in de maatschappelijke opvang worden ook AWBZ-middelen ingezet. Allereerst is dat de subsidieregeling 'begeleiding in de maatschappelijke opvang'. Daarnaast neemt, mede onder invloed van de modernisering van de AWBZ binnen de maatschappelijke opvang het gebruik toe van het persoonsgebonden budget, inzet van middelen voor dagbesteding of zorg in natura. De budgettaire omvang van AWBZ middelen ten behoeve van de doelgroep van de maatschappelijke opvang is niet bekend.

De opvang van zwerfjongeren wordt ten dele gefinancierd uit het provinciale budget voor de jeugdzorg. De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de opvang van Zwerfjongeren getracht te achterhalen welk deel van het provinciale en gemeentelijke budget aan deze groep werd besteed. Voor de periode 1995 – 2000 werd in totaal € 11,2 mln. getraceerd. Van deze middelen was een deel tijdelijk. Bestedingen vanuit de Abw, AWBZ en eigen bijdragen konden niet worden achterhaald.

Gemeenten dragen ook uit eigen middelen bij aan de maatschappelijke opvang. Uit door SGBO gehouden enquête in 1999 en 2001 zijn beperkt cijfers beschikbaar over de inzet van eigen middelen. De cijfers geven geen betrouwbaar beeld. De groep gemeenten die respondeerden kon niet als representatief worden beschouwd. Voorts werd duidelijk dat gemeenten verschillen in hun visie op wat tot de maatschappelijke opvang wordt gerekend. Wel bekend is dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. Met name sommige grote gemeenten dragen aanzienlijke bedragen bij aan de maatschappelijke opvang, terwijl andere gemeenten geen eigen middelen inzetten.

Ten behoeve van de toeleiding naar werk worden voor de cliënten van de maatschappelijke opvang middelen voor reïntegratie ingezet. In de registratie van de reïntegratiemiddelen wordt echter niet bijgehouden wat de specifieke achtergrond van een persoon is. Derhalve is niet bekend in welke omvang deze middelen ten behoeve van uitstroom uit de maatschappelijke opvang worden ingezet. Tot slot vormen de eigen betalingen van cliënten voor hun verblijf in residentiële opvanginstellingen eveneens een bron van financiering. Informatie hierover is alleen voor de jaren 1998 -2000 voorhanden. Tabel 4.1 bevat voor zover mogelijk is gebleken een financieel overzicht van de financiering van de Maatschappelijke opvang.

²¹ Advies Raad voor de financiële verhoudingen 24 uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid, 1999

Tabel 4.1: Financiering Maatschappelijke opvang

(* €1 mln.)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Rijksbegroting							
- Specifieke uitkering MO/VB/VO	81,0	142,0	156,0	175,0	191,0	221,2	220,6
- Bijdrage regeling SIV; 24 uurstructuur (G25)				11,7	7,2	7,2	7,2
- Sluitende aanpak (Rietkerk)				5,0	5,0	5,0	5,0
AWBZ							
- Begeleiding in de MO	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
- AWBZ overig							onbekend
Reïntegratiemiddelen							onbekend
Inzet eigen bijdragen gemeenten							onbekend
Eigen bijdragen cliënten	-	46,8	52,2	54,3	-	-	-

MO: Maatschappelijke opvang, VB: verslavingsbeleid, VO: vrouwenopvang, SIV: regeling Sociale Integratie en Veiligheid

4.4 Beleid, wet- en regelgeving in aanpalende sectoren

4.4.1 Geestelijke Gezondheidszorg

Veel cliënten in de maatschappelijke opvang hebben een (ernstige) psychiatrische stoornis. De doorverwijzing naar de maatschappelijke opvang vanuit de GGZ bedraagt gemiddeld 7%, maar kan per werksoort verschillen. De samenhang tussen maatschappelijke opvang en GGZ kent verschillende invalshoeken.

Vermaatschappelijking

Vermaatschappelijking van de GGZ richt zich op mensen met langdurige en ernstige psychiatrische problemen, zoals mensen met schizofrenie, ernstige stemmingsstoornissen of psychoses. Het gaat om mensen die vroeger de verblijfsafdelingen van de algemeen psychiatrische ziekenhuizen bevolkten. De vermaatschappelijking wordt vaak gelijkgesteld aan extramuralisering van het GGZ-aanbod. Vermaatschappelijking gaat echter verder en richt zich ook op het weer (of blijven) participeren van deze mensen met een psychiatrische handicap. Voor deze groep van langdurige zorgafhankelijken is een ambulant aanbod van behandeling en zorg onvoldoende. Om hen een goede plek in de samenleving te bieden zijn ook een woning, nuttige dagbesteding, opleiding of werk en sociale contacten nodig. Daar wordt vanuit de GGZ aan gewerkt via beschermd en begeleid wonen, dagactiviteitencentra, arbeidsrehabilitatieprojecten en dergelijke. Maar er hier ook een taak voor andere voorzieningen, zoals woningcorporaties, sociale diensten, UWV en welzijnsinstellingen. Van Rijkswege worden gemeenten gestimuleerd om samenhangende netwerken van zorg en algemene diensten c.q. maatschappelijke steunsystemen op te zetten.

Samenwerking

Er is op verschillende manieren geprobeerd de samenwerking tussen maatschappelijke opvang en GGZ te versterken. Eén daarvan is de subsidieregeling 'begeleiding in de maatschappelijke opvang'. Deze is bestemd voor de begeleiding van GGZ-geïndiceerde cliënten in de maatschappelijke opvang en bestaat sinds 1994. Instellingen kunnen bij het College voor Zorgverzekeringen subsidie aanvragen per plaats. Op jaarbasis is momenteel € 12 mln. beschikbaar. De subsidieregeling stelt als voorwaarde dat instellingen regelmatig contact dienen te onderhouden met GGZ-hulpaanbieders en dat de aanvraag van de instelling de goedkeuring moet hebben van de betreffende centrumgemeente. In bijna alle instellingen ontvangen alle bewoners begeleiding.

Dit vindt zijn oorzaak in de verzwaring van de (psychische en psychiatrische) problematiek van de bewoners. Voorts blijkt dat vrijwel alle instellingen voor wat betreft deze regeling samenwerken met een GGZ-instelling²².

OGGZ

De Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (Wpcv) bepaalt onder andere dat de gemeente zorg draagt voor het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ). De OGGZ betreft alle activiteiten op het terrein van de geestelijke volksgezondheid, die niet op geleide van een vrijwillige, individuele hulpvraag worden uitgevoerd. De OGGZ heeft in dat opzicht een directe relatie met openbare orde. De doelgroep voor het OGGZ-beleid bestaat uit mensen die kampen met psychiatrische problemen, marginalisering, verslaving en verwaarlozing, mensen die vaak onverzekerd zijn, overlastgevend gedrag geven en die geen zorgvraag kunnen, soms zelfs niet willen formuleren. In dit laatste geval kan het zijn dat ronduit wordt geweigerd geboden zorg te accepteren. Dat door instellingen de toegang tot de zorg wordt geweigerd kan ook een reden zijn. Sinds 1 januari 2003 is de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld onder de reikwijdte van de Wcpv gebracht, waardoor GGD-en en andere gemeentelijke diensten hierin een taak hebben. Bij samenwerkingsverbanden huiselijk geweld zijn GGD-en betrokken, soms als initiatiefnemer, soms als regievoerder. De kern van OGGZ-activiteiten bestaat uit een vangnet en preventie.

Vangnetactiviteiten behelzen onder meer bemoeizorg en medische zorg voor daklozen. Het OGGZ-beleid kan fungeren als vangnet voor de uitvallers uit de reguliere GGZ-instellingen. Het merendeel van de gemeenten heeft nog geen OGGZ-convenant afgesloten²³.

Dit laat onverlet dat er op het niveau van de uitvoering de afgelopen jaren initiatieven genomen zijn om de OGGZ te verbeteren. Sinds 1999 bestaat de subsidieregeling Initiatieven op het gebied van de OGGZ. Hierdoor is de samenwerking binnen de OGGZ op lokaal niveau op gang gekomen. Thans bedraagt het subsidiebedrag ruim € 6 mln. In 2000 kwam deze subsidie ten goede aan 130 projecten. De subsidie is bestemd voor initiatieven in de ontwikkelingsfase met een werkoverlappende functie. Om die reden hebben OGGZ-initiatieven de schriftelijke instemming nodig van de lokale overheid. Er moeten dan ook verschillende rechtspersonen deelnemen aan de projecten. Uit het recente evaluatieonderzoek van het College voor Zorgverzekeraars blijkt dat door de subsidieregeling de samenwerking op lokaal niveau op gang is gekomen.

Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang participeren in respectievelijk 70% en 21% van de samenwerkingsprojecten die in den lande op het terrein van de OGGZ.²⁴

Wet Bopz

De Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) is gericht op psychiatrische patiënten, die een gevaar vormen voor zichzelf of hun omgeving. Daar waar sprake is van zelfverwaarlozing die voortkomt uit een psychiatrische stoornis (causaal verband), kan een gedwongen opname aan de orde komen. De situatie moet dan wel ernstig zijn. De Wet Bopz kan ook, hoewel de wet daarvoor niet voor is bedoeld, uitkomst bieden bij de aanpak van overlastgevend gedrag. Dit wanneer de betrokkene een direct gevaar vormt voor zichzelf of zijn omgeving. Zolang hiervan geen sprake is, kan de situatie van overlast niet langs de weg van de Wet Bopz worden opgelost.

²² Evaluatie subsidieregeling begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang, IVA, 2001

²³ SGB0, 1999

²⁴ Samenwerkingsprojecten Openbare Geestelijke Gezondheidszorg voor sociaal kwetsbare mensen, Trimbos Instituut, 2002

In dergelijke gevallen zijn er veelal ook geen andere juridische mogelijkheden om tegen de wil van betrokkenen te interveniëren en wordt er niet of onvoldoende door betrokken instanties ingegrepen. Soms leidt dat tot escalaties, wanneer de omgeving de overlast niet meer kan verdragen. Momenteel wordt door het ministerie van VWS onderzocht of de lacune in de wetgeving voor adequate overlastbestrijding in dergelijke gevallen, praktisch kan worden opgevuld. Ook beziet het ministerie van VWS hoe gemeenten omgaan met deze problematiek.

Verslavingszorg

Veel langdurig (drugs)verslaafden zijn dak- of thuisloos. De verslavingszorg besteedt in haar zorgaanbod aandacht aan dit probleem: veel instellingen voor verslavingszorg bieden een periode van nazorg waarin o.a. door begeleid zelfstandig wonen een (ex)verslaafde wordt voorbereid op een eigen woning. Ook zijn er contacten met woningcorporaties. Daarnaast kent de laagdrempelige, veelal gemeentelijk gefinancierde, verslavingszorg voorzieningen voor dakloze verslaafden, zoals slaaphuizen, gebruikruimten en sociale pensions. Binnen Resultaten Scoren, een kwaliteits- en ontwikkelingsprogramma voor de verslavingszorg, richt het ontwikkelcentrum Sociaal Verslavingsbeleid zich op de meest kwetsbare verslaafden, veelal met meervoudige problemen. Dak- en thuisloze verslaafden behoren tot die doelgroep. Hier worden nieuwe zorgmodules, gericht op deze groep ontwikkeld, zoals casemanagement.

4.4.2 Volkshuisvesting

Langs twee wegen beïnvloedt het huisvestingsbeleid de maatschappelijke opvang. Geschikte huisvesting is een noodzakelijke voorwaarde om een beroep op de maatschappelijke opvang te voorkomen of uitstroom te bevorderen. Ten tweede kan het volkshuisvestingsbeleid bijdragen aan de realisatie van voorzieningen voor opvang. De uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid is gedecentraliseerd, de regierol ligt bij de gemeente.

Beleid en doelen

Voor de maatschappelijke opvang zijn het woon-zorgbeleid, het huursubsidiebeleid en het stedelijke vernieuwingsbeleid relevant. De doelstelling van het woon-zorgbeleid is de zelfstandigheid en de zelfredzaamheid van mensen zolang mogelijk en zoveel mogelijk te handhaven.²⁵ Dit sluit aan bij de ontwikkelingen in de zorg zoals vermaatschappelijking.

Het Actieprogramma Herstructurering van VROM bevat maatregelen om het tempo van de stedelijke vernieuwing te verhogen²⁶. Onderdeel van de faciliteiten gericht op de sociaal-fysieke wijkaanpak is een gezamenlijk kennisontwikkelingsprogramma van de ministeries VROM en VWS. Beiden achten de gelijktijdige aanpak van sociale en fysieke problemen een noodzakelijke voorwaarde voor het daadwerkelijk oplossen van maatschappelijke problematiek. Voor een integrale aanpak is een integrale visie van de gemeente op wijkniveau nodig, waarin – naast de fysieke problemen (verloederde woonomgeving, slechte staat woningen) – ook de sociale problemen (werkloosheid, onveiligheid, drugsproblematiek, gebrek aan scholing) worden geanalyseerd. Aan de hand van de verschillende fases in dit proces worden methoden gegeven om bijvoorbeeld ook rekening te houden met maatschappelijke opvangvoorzieningen. Daarnaast kunnen gemeenten ook in de nieuwbouw in uitbreidingsgebieden (VINEX) rekening houden met de vestiging van voorzieningen voor de maatschappelijke opvang.

²⁵ TK 2000-2001, 26 631, nr. 12

²⁶ TK 2002-2003 28 600 XI, nr. 88

Wet- en regelgeving

De Huisvestingswet heeft tot doel een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte te bevorderen en biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels te geven voor de verdeling van woonruimte. Ook kunnen gemeenten categorieën woningzoekenden aanwijzen aan wie bij voorrang een woning wordt toegekend. Momenteel wordt een wijziging van de Huisvestingswet en van het Huisvestingsbesluit voorbereid. De wijziging van de Huisvestingswet heeft betrekking op de motie Albayrak: door de partner mishandelde vrouwen van buitenlandse afkomst met een van de partner afhankelijke verblijfstitel, die gevlucht zijn naar een opvanghuis komen niet in alle gevallen in aanmerking voor een huisvestingsvergunning. De wijziging van de Huisvestingswet maakt het mogelijk deze categorie vrouwen in aanmerking te laten komen voor een huisvestingsvergunning. Op grond van het ontwerp Huisvestingsbesluit, waarin de voorrangspositie wordt geregeld voor mishandelde vrouwen in de vrouwenopvang, dienen gemeenten die een huisvestingsverordening hanteren, de voorrangspositie van deze vrouwen in deze verordening op te nemen. De toenmalige staatssecretaris van VROM heeft gemeenten verzocht voor zover mogelijk te anticiperen op de nieuwe regelgeving teneinde de nijpende problematiek van deze opvanghuizen en daar verblijvende personen op korte termijn althans gedeeltelijk te verminderen.

In het Besluit beheer sociale huurwoningen (Bbsh) zijn de taken en prestatievelden van de corporaties vastgelegd. Eind 2001 is het prestatieveld 'wonen en zorg' toegevoegd. Dit houdt in dat van corporaties wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van een passend aanbod van woningen en (woon)gebouwen die ook geschikt zijn voor de vraag van de bijzondere doelgroep van het woon-zorgbeleid.

Daarnaast kunnen corporaties overgaan tot het vervullen van een intermediaire rol tussen bewoners en de aanbieders van zorg- en dienstverlening. Het zelf verlenen van zorg behoort niet tot het werkterrein van de corporaties.

De Huursubsidiewet (HSW) maakt het ook mogelijk huursubsidie toe te kennen aan bewoners van onzelfstandige woonruimten, specifiek bestemd voor begeleid wonen. Het gaat hierbij om mensen die vanwege beperkingen of andere bijzondere persoonlijke omstandigheden niet zelfstandig kunnen wonen zonder daarbij in meer of mindere mate zorg of begeleiding te krijgen. Op 1 juli 2002 zijn de aanwijzingscriteria voor onzelfstandige woonruimten die in aanmerking komen voor huursubsidie verruimd.²⁷

De Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) heeft als doel de integrale stedelijke vernieuwing te stimuleren. Het Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing stelt de landelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing vast. De huisvesting van specifieke bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting (zoals dak- en thuislozen) maakt daarvan onderdeel uit.

4.4.3 Bijstandsverlening

Voor mensen die, al dan niet tijdelijk, niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, geeft het Rijk een minimum inkomensgarantie. Deze garantie wordt onder andere vormgegeven met de Algemene Bijstandswet. Voor 1 juli 1998 was bijstandsverlening aan daklozen zonder adres problematisch, vanwege het gemis aan verificatiemogelijkheden in verband met het ontbreken van een adres.

²⁷ TK 2001-2002 27 445, nr. 2

Vanaf 1 juli 1998 wordt aan de groep daklozen zonder adres de mogelijkheid geboden om hun recht op bijstand beter te effectueren. Enkele centrumgemeenten zijn aangewezen om de bijstandsverlening aan daklozen zonder adres te verzorgen²⁸. Om verificatie van het recht op bijstand mogelijk te maken wordt aan de bijstandsverlening aan daklozen zonder adres de verplichting gebonden dat deze aangifte doen van een door de centrumgemeente ter beschikking gesteld briefadres, bijvoorbeeld het adres van de sociale dienst. De dakloze zonder adres kan geacht worden daar woonplaats te houden. Daarnaast zijn er daklozen met een briefadres bij een familielid, vrienden of een opvanginstelling. Ook deze daklozen kunnen op deze manier recht op bijstand verkrijgen. Een alleenstaande dakloze heeft in beginsel aanspraak op de landelijke bijstandsnorm van 50% van het netto minimumloon, dit is het minimumloon gekort voor woonlasten. Deze landelijke bijstandsnorm kan worden verhoogd met een toeslag van maximaal 20% van het netto minimumloon, voorzover de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan in het geheel niet of slechts ten dele met een ander kunnen worden gedeeld. Het toeslagen- en verlagingenbeleid is een gemeentelijke bevoegdheid, waardoor de hoogte van de bijstandsuitkering aan daklozen per gemeente kan verschillen. Er rust op gemeenten de verantwoordelijkheid om de bijstand op een zodanig bedrag vast te stellen dat in de noodzakelijke kosten van bestaan is voorzien. Naar schatting krijgen ca. 2.500 dak- en thuislozen een bijstandsuitkering. De verstrekking van de bijstandsuitkering is vanzelfsprekend niet de enige inkomensbron voor personen in de maatschappelijke opvang, ook andere uitkeringen worden verstrekt zoals onder andere werkeloosheidsuitkeringen of uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid.

4.4.4 Indicatiestelling en aansluiting

Vanuit de Tweede Kamer is in 1999 aandacht gevraagd voor de afstemming tussen de indicatiestelling AWBZ en indicatiestelling Wsw²⁹. De aansluiting tussen deze voorzieningen verloopt nog niet optimaal. Afstemming is noodzakelijk om te voorkomen dat personen 'te slecht' worden bevonden voor de WSW en 'te goed' worden bevonden voor de AWBZ, waardoor deze mensen tussen 'de wal en het schip' geraken. Een sluitende vormgeving van procesafspraken tussen de CWI en de Regionale indicatieorganen (RIO's) is hierin essentieel. In dit kader zullen tussen de CWI en de RIO's onder andere goede afspraken moeten worden gemaakt over een zorgvuldige dossieroverdracht in twee richtingen.

De Wsw en AWBZ zijn overigens niet de enige voorzieningen die een rol kunnen spelen bij het geven van invulling aan een adequaat en doelmatig zorgaanbod. Ook welzijnsvoorzieningen, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, zijn wellicht een optie. De individuele situatie van zorgvragers is daarbij doorslaggevend.

Het ministerie van SZW is voornemens met ingang van 1 april 2004 de indicatiestelling Wsw over te hevelen naar het CWI. Hiertoe heeft het kabinet in 2002 besloten. Deze overdracht is een eerste stap in een proces om meerdere indicatiestellingen bij het CWI onder te brengen. Voor het succes van samenwerking tussen SW-bedrijven en centra voor dagbesteding is overigens niet nieuwe wet- en regelgeving bepalend, maar juist het negatieve imago van de SW-bedrijven bij cliënten, ouders en zorgverleners.

²⁸ Voor de verlening van bijstand aan belanghebbenden zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens worden aangewezen de gemeenten opgenomen in de bijlage onder A van het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid.

²⁹ Motie Verburg, kamerstukken 26 800 XV, nr. 30

Dit negatieve imago heeft mede te maken met de onbekendheid bij cliënten met de mogelijkheden van SW-bedrijven. Goede voorlichting in deze is belangrijk. De ministeries van SZW en VWS gaan de voorlichting hiertoe verbeteren. Daarnaast is sinds 2002 het zorgprogramma Doorstroom van dagbesteding naar betaald werk van kracht. Uitgangspunt hierbij zijn de mogelijkheden van bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Wsw, bekendheid te geven.

4.4.5 Jeugdzorg en zwerfjongeren

De afgelopen jaren heeft mede onder impuls van een rapport van de Algemene Rekenkamer het onderwerp zwerfjongeren de nodige aandacht gekregen³⁰. De Rekenkamer heeft de vinger gelegd op de gebrekkige afstemming tussen gemeentelijk beleid en de jeugdzorg die een adequate hulpverlening in de weg staat. De Rekenkamer heeft de minister van VWS aanbevolen een richtinggevend kader uit te werken voor doelgroepen met specifieke problemen.

De uitvoering van het beleid is gedecentraliseerd. Provincies en gemeenten dienen een integraal beleid voor hulp en opvang van kwetsbare mensen te ontwikkelen, zwerfjongeren behoren daartoe. Recent is de Kamer bericht dat het niet doelmatig is afspraken hierover te beperken tot de doelgroep zwerfjongeren. Te meer niet, omdat inmiddels in een breder kader initiatieven genomen worden om tot betere aansluiting te komen. Het landelijk beleidskader jeugdzorg zal aangeven op welke manier de provincies ook specifiek voor zwerfjongeren lokale voorzieningen kunnen laten aansluiten op het aanbod van jeugdzorg.

De ministeries van VWS en Justitie, VNG, IPO en de Maatschappelijk Ondernemergroep hebben bestuurlijk afgesproken voor de zomer te komen met voorstellen³¹. Daarin wordt aangegeven welke taken, geschakeld aan de jeugdzorg minimaal op lokaal niveau geboden moeten worden en op welke wijze deze taken gewaarborgd kunnen worden. De aansluiting van jeugdzorg en lokaal preventief jeugdbeleid vormt één van de thema's van de operatie JONG. Doel van de operatie JONG is het oplossen van knelpunten die een samenhangend jeugdbeleid in de weg staan.

4.4.6 Grote Stedenbeleid

In het beleidskader GSB III wordt uitgewerkt hoe er op een aantal actuele en urgente maatschappelijke thema's door steden tot betere en snellere resultaten gekomen kan worden. Eén van de uit te werken thema's is het bevorderen van de maatschappelijke opvang en sociale cohesie. Hierbij gaat het om het voorkomen van overlast en het bevorderen van het welzijn en gezondheid van de cliënten van de maatschappelijke opvang. Steden en in het bijzonder de centrumsteden zijn hierin primair verantwoordelijk. Het Rijk maakt daartoe met steden voor de volgende periode van het grotestedenbeleid (2005-2009) meetbare resultaatsafspraken over dit thema. Deze resultaatsafspraken omvatten het realiseren van een sluitende aanpak van sociale opvang en hulpverlening gericht op overlastgevende personen (waaronder dak- en thuislozen) met gecompliceerde, meervoudige problemen en het realiseren van toezicht op locaties met een verhoogd risico.

Het GSB rust op vier pijlers. Dit zijn de pijler economie en werk, de pijler veiligheid, de sociale pijler en de fysieke pijler. Maatschappelijke opvang raakt zowel de veiligheidspijler als de sociale pijler. De Rijksbijdragen voor het GSB worden gebundeld in zes brede doeluitkeringen (BDU): voor jeugd en onderwijs, veiligheid, herstructurering,

³⁰ Kamerstukken II, 2001-2002, 28265, nrs. 1-2

³¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28606, nr. 3

versterking economische structuur, integratie en inburgering, maatschappelijke opvang en sociale cohesie. In de BDU worden de Rijksbijdragen die gerelateerd zijn aan de desbetreffende pijlers gebundeld. Daarbij wordt ingezet op een brede voeding, zodat steden met meer beleidsvrijheid op een breed terrein lokaal maatwerk kunnen leveren.

4.4.7 Veiligheidsbeleid

In oktober 2002 is het rapport "Naar een veiliger samenleving" aan Tweede Kamer aangeboden. Speerpunt van dat programma is het terugdringen van de criminaliteit en de overlast in de openbare ruimte. Het kabinet wil die vormen van onveiligheid fors terugdringen die voor de burger direct zichtbaar zijn en waar deze de overheid ook op aanspreekt. Deze overlast varieert van meer of minder ernstige vormen van criminaliteit tot gevoelens van onveiligheid en onbehagen die worden opgeroepen door verloedering van de openbare ruimte. De aanwezigheid van feitelijk dak- en thuislozen kan bij burgers dergelijke gevoelens teweeg brengen. Daar komt bij dat deze dak- en thuislozen soms een concreet en direct probleem opleveren voor de veiligheid op straat. Dat is het geval wanneer zij zich schuldig maken aan verwervingscriminaliteit zoals roofovervallen en autokraken. Het gaat hier veelal om dak- en thuisloze veelplegers die hun verslaving trachten te onderhouden.

Zitbanken weg op stations Den Haag

Uit de stationshallen van het Centraal Station en Hollands Spoor zijn onlangs de zitbanken weggehaald en ze keren ook niet terug. Het weghalen van de bankjes moet zwervers ontmoedigen op de stations rond te hangen. Neemt de onveiligheid op stations toe? De Nederlandse Spoorwegen ontkennen dat de actie in Den Haag een landelijke trend weerspiegelt. 'Het wordt niet onveiliger, ook niet in de Randstad. Op elk station is de situatie weer anders. Op het station in Utrecht heb je bijvoorbeeld weer volop zitgelegenheid, want zwervers vormen daar geen probleem', aldus een NS-woordvoerder. Hij noemt het 'jammer' dat NS de maatregel heeft moeten nemen, maar bestrijdt dat Hagenaren nu slechter af zijn op de stations. Op de banken in de stationshallen 'ging toch al niemand zitten. Geen reiziger ging naast de zwervers zitten'. Daarnaast blijven op de perrons wel banken aanwezig. Reizigers vanaf het Centraal Station hebben bovendien als voordeel dat het een eindstation is. 'Treinen staan vaak al lang van tevoren klaar. De meeste reizigers gaan dus gelijk in de trein zitten.'

4.4.8 Aanpak van huiselijk geweld

In april 2002 presenteerde het kabinet de nota "Privé Geweld-Publieke Zaak: een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld". Naast een beschrijving van de omvang en aard van huiselijk geweld beschrijft de nota de visie van het kabinet op de aanpak van huiselijk geweld. Huiselijk geweld is niet alleen te duiden als een relatieprobleem, het is ook een veiligheids- en gezondheidsprobleem.

De nota beschrijft ruim vijftig nieuwe maatregelen die tot doel hebben de aanpak van huiselijk geweld te intensiveren of te verbeteren. De maatregelen hebben betrekking op de verantwoordelijkheden en organisatie van de preventie en aanpak van huiselijk geweld; de ontwikkeling van een aanbod voor plegers, slachtoffers en kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld, deskundigheidsbevordering, informatie en monitoring. Prioriteit wordt gegeven aan een aantal speerpunten. Zo is onder meer de ondersteuning van gemeenten gezien de cruciale rol die zij hebben als regisseurs van de lokale aanpak tot prioriteit benoemd. Voor de aanpak van huiselijk geweld in allochtone kring worden specifieke maatregelen uitgewerkt. Een vervolgonderzoek naar de hulpverlening in en de uitstroom uit de vrouwenopvang en de mogelijke verbeteringen daarin wordt nog dit jaar uitgevoerd.

Het kabinet Balkenende I zal een standpunt komen voor wettelijke mogelijkheden om plegers van geweld in crisissituaties uit huis te plaatsen.

Op 1 april 2003 is in werking getreden de Aanwijzing Huiselijk Geweld van het Openbaar Ministerie (OM). Die maakt het mogelijk plegers van huiselijk geweld de keuze tussen een training of celstraf voor te leggen.

4.4.9 Justitieel beleid

Door het ten uitvoer leggen van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen beoogt het ministerie van Justitie een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke veiligheid. Enerzijds gebeurt dit door mensen tijdelijk aan het maatschappelijke verkeer te onttrekken, anderzijds door de vrijheidsstraf zo in te richten dat het uitzicht op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan na afloop daarvan wordt vergroot. Door de kans op recidive te verminderen wordt bijgedragen aan de maatschappelijke veiligheid. In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I en in het Hoofdpijnenakkoord is aangekondigd dat de minister van Justitie de aanpak van de recidive, in het bijzonder die van overlastgevend veelplegers zal intensiveren. Dat gebeurt door gedetineerden te screenen op het risico van recidive en op tekorten die aan het criminele gedrag ten grondslag liggen. Dit worden criminogene factoren genoemd. Het kan daarbij bijvoorbeeld om verslavings- of psychische problematiek gaan, een gebrekkige opleiding, onvoldoende arbeidservaring, of tekort schietende cognitieve vaardigheden.

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat het ontbreken van adequate huisvesting in dit opzicht eveneens een factor van betekenis is. De screening van gedetineerden kan aanknopingspunten opleveren voor een reïntegratietraject dat erop is gericht de criminogene tekorten op te heffen of te verminderen. De uitvoering van zo'n traject is in handen van het gevangeniswezen en de reclassering. De komende jaren zal de effectiviteit van de gedragsinterventies en de reïntegratietrajecten worden vergroot.

Bij langer gestraften is het mogelijk om de laatste fase van de vrijheidsstraf, die voorafgaat aan de invrijheidstelling, onder reclasseringstoezicht en begeleiding buiten de penitentiaire inrichting door te brengen. Deze fase wordt het penitentiaire programma genoemd. De veroordeelde verblijft dan ofwel op zijn huisadres ofwel in een bijzondere voorziening, zoals een Exodus-huis. Het ministerie van Justitie is in deze fase verantwoordelijk. Het is de opdracht van het gevangeniswezen en de reclassering om gedetineerden zo goed mogelijk voor te bereiden op de invrijheidstelling. Maar met die invrijheidstelling houdt de Justitieverantwoordelijkheid op³². De verbinding tussen de detentie en de vrije maatschappij wordt gevormd door de reclassering. Zij organiseert als zorgmakelaar de toeleiding tot maatschappelijke zorgvoorzieningen en begeleidt (ex-)gedetineerden daarbij. De reclassering kan in dat verband in bepaalde gevallen tot maximaal 6 maanden na de invrijheidstelling nazorg verlenen aan ex-gedetineerden.

³² Dit is nog eens bevestigd in een brief die de Minister van Justitie 25 juli 2002 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (TK, 2001-2002, 27834, nr. 20)

5 Knelpuntenanalyse

De taak van maatschappelijk opvang is niet alleen het bieden van asiel, maar ook preventie, handhaving en herstel. Verreweg de meeste (financiële) aandacht gaat uit naar de opvang. Hoewel precieze cijfers ontbreken, lijkt er sprake te zijn van een toenemende vraag. Aan die vraag kan niet voldaan worden omdat de voorzieningen verstopt zijn. Eén van de oorzaken van de verstopping is het ontbreken van voorzieningen voor mensen voor wie permanente opvang geboden is. Daarnaast liggen oorzaken in de aanpalende sectoren van de maatschappelijke opvang. Geschikte huisvesting, adequate zorg- en dienstverlening, toereikend inkomen en een zinvolle dagbesteding zijn voorwaarden om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk leven. De regierol van gemeenten ten aanzien van de maatschappelijke opvang komt onvoldoende uit de verf waardoor waardoor onvoldoende op in- en uitstroom kan worden gestuurd

5.1 Knelpunten in de maatschappelijke opvang

5.1.1 De benodigde capaciteit is niet vast te stellen

Op dit moment is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de benodigde capaciteit (zie ook bijlage 4). De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn het ontbreken van voldoende inzicht in zowel de bereikte als niet bereikte groep en in de benutting van de capaciteit. Er bestaat geen algemeen aanvaard kader waarbinnen de benodigde capaciteit kan worden vastgesteld. En het is onduidelijk of de beschikbare capaciteit goed wordt benut. Dit is van belang omdat door veranderingen in het gebruik van de beschikbare capaciteit of door investeringen in reïntegratieactiviteiten capaciteit kan vrijkomen. De landelijke registratiecijfers geven geen betrouwbaar beeld van de bereikte groep en de registratie is niet volledig. Van ongeveer 30% van het totaal aantal instellingen is geen informatie beschikbaar. Zelfs als instellingen wel het registratiesysteem van de Federatie opvang gebruiken, genereert dit nog maar beperkte informatie. Dit systeem registreert vrijwel uitsluitend het gebruik van residentiele capaciteit. De ambulante en laagdrempelige opvang blijven buiten beeld. Ook is het aantal unieke personen dat gebruik maakt van de opvang niet te herleiden en is er sprake van dubbeltellingen.

Tot slot ontbreekt inzicht in de hulpbehoefte van de niet bereikte groep. Beschikbare onderzoeken en omvangsschattingen van mensen in de marge geven onvoldoende inzicht in de omvang van de niet bereikte groep. De schattingen zijn gebaseerd op ander schattingen of de schattingen zijn gedateerd, gehanteerde definities of onderzoeksmethodes verschillen of de gebruikte informatiebronnen wijken af. Ten behoeve van beleid i.c. het bepalen van de benodigde capaciteit zijn de beschikbare onderzoeken daarom niet goed bruikbaar. Daarnaast zijn onderzoeken vaak gericht op subgroepen. Vanwege de overlap in groepen zijn afzonderlijke schattingen niet op te tellen. Het ontbrekende inzicht in de vraag leidt er toe dat de benodigde capaciteit onmogelijk kan worden vastgesteld.

5.1.2 Maatschappelijke opvang raakt verstopt

De maatschappelijke opvangvoorzieningen geven zonder uitzondering aan dat er sprake is van een toenemende druk op de opvangvoorzieningen en een toenemend tekort aan opvangplaatsen. Dit tekort doet zich ondanks de groei in opvangcapaciteit van de laatste jaren vooral voor laagdrempelige 24-uursopvang voor crisissituaties, vrouwenopvang en opvang voor bij zwerfjongeren. Hoewel de benodigde capaciteit nu niet is vast te stellen, zijn er wel aanwijzingen die wijzen op verstopping in de maatschappelijke opvang.

Voor dit onderzoek is een studie verricht naar het capaciteitsvraagstuk in de maatschappelijke opvang. Dit onderzoek is bijgevoegd als bijlage 4. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks de capaciteitsuitbreiding sprake is van een toenemende vraag naar maatschappelijke opvang, waarin de voorzieningen nu niet kunnen voorzien. Er is sprake van een absolute en relatieve daling van opnamen. De gemiddelde verblijfsduur bij de residentiële opvangvoorzieningen is echter toegenomen. De sterkste stijgingen deden zich voor bij de residentiële dak- en thuislozenopvang en bij de overige opvang, begeleid wonen en woonbegeleiding.

Oorzaken voor de verstopping zijn onder andere dat een deel van de capaciteit wordt bezet door groepen die meer op hun plaats zijn in andere opvang, denk aan dak- en thuislozen, die verpleegbehoefte hebben of kampen met zeer ernstige psychische en gedragsproblemen. Meespeelt ook de inschatting van hulpverleners dat in de maatschappelijke opvang ongeveer de helft van de cliënten niet (meer) in staat is hun leven zelfstandig te leiden. Voor deze groep is de maatschappelijke opvang feitelijk een permanente woonvoorziening geworden, terwijl het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang omschrijft als het tijdelijk bieden van onderdak.

Voorts betreft het mensen die onnodig lang blijven, omdat de doorstroming in de goedkope/betaalbare woningvoorraad stopt als gevolg van de stagnatie in de woningbouw en vrijkomende woningen onvoldoende (bij voorrang) aan hen worden toegewezen door gemeente/corporaties.

In de vrouwenopvang speelt het probleem van het ontbreken van een zelfstandige verblijfsvergunning. Vrouwen met een van de partner afhankelijke verblijfstitel kunnen niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning komen, waardoor zij langer dan noodzakelijk in de vrouwenopvang moeten blijven. Daarnaast wordt het ontbreken van een zelfstandige verblijfsvergunning soms als contra-indicatie voor opname gehanteerd.

Het aantal toegenomen meldingen en afwijzingen aan de voordeur lijken te wijzen op een capaciteitstekort in de sector. Het is onwaarschijnlijk dat de toename het gevolg is van een exponentiële groei van dubbeltellingen. Onderzoeken naar mensen in de marge maken een capaciteitstekort in de maatschappelijke opvang zichtbaar voor in ieder geval mensen met de meest gecompliceerde problemen (dakloos, psychische en verslavingsproblemen), harddrugverslaafden, zwerfjongeren en vrouwen die slachtoffer zijn voor huiselijk geweld.

5.1.3 Strenger voordeurbeleid

Als gevolg van de verstopping in de opvang hanteren instellingen een strenger voordeurbeleid. Instellingen zijn daarmee steeds sneller geneigd tot niet-toelating voor mensen die minder goed in hun doelgroep passen. Het resultaat is dat mensen op straat moeten blijven. Ook sommige gemeenten dragen bij aan een strenger voordeur beleid. Zij nemen in hun subsidieverordeningen voorwaarden op, die het instellingen bemoeilijken mensen zonder vaste woon- of verblijfsplaats van buiten de gemeentegrenzen op te nemen. Het resultaat is dat mensen niet de zorg krijgen die nodig is en op straat moeten blijven.

In sommige gevallen worden zelfs pasjessystemen gehanteerd, waardoor de in de Welzijnswet geformuleerde eis van landelijke toegankelijkheid in het geding raakt. Tenminste vier gemeenten maken op dit moment van een dergelijk systeem gebruik. Pasjessystemen worden overigens soms gebruikt om bepaalde groepen in de opvang te scheiden, bijvoorbeeld bij harddruggebruikers en alcoholverslaafden. Deze twee groepen verdragen elkaar namelijk slecht in één ruimte.

5.1.4 Interne organisatie en kwaliteit

Een goede beoordeling van de interne organisatie en kwaliteit van instellingen voor maatschappelijke opvang is niet goed mogelijk. Instellingen werken verschillend en de ontwikkeling van kwaliteitssystemen bevindt zich bij de meeste instellingen nog in de oriëntatie- en voorbereidingsfase. Daarnaast is er nog geen goed functionerend registratiesysteem. Het meten van effectiviteit van het aanbod, de competenties en deskundigheid van het personeel en de efficiëntie van interne werkprocessen is hierdoor vooralsnog niet mogelijk.

De eerder gememoreerde verstopping van de maatschappelijke opvang heeft ook effecten op de interne organisatie, het personeel en kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast trekt de zwaardere problematiek van cliënten een zware wissel op het personeel. Ook hebben medewerkers in de maatschappelijke opvang meer dan elders te maken met agressie en geweld. Dat speelt zich niet alleen af tussen cliënten, maar keert zich ook tegen de hulpverleners. Verder wordt het personeel vaker geconfronteerd met gezondheidsrisico's, als bijvoorbeeld open TBC³³.

Gewelddadige strijd tussen rivaliserende groepen zwervers

Een groep jongeren en een groep andere niet-verslaafde daklozen in Breda voeren een gewelddadige strijd uit. Toen in februari 2002 direct naast de daklozenopvang een gebruikersruimte werd geopend, ontstonden regelmatig gewelddadige confrontaties. Drugsverslaafden zouden de bezoeker van de daklozenopvang bedreigen, afpersen, beroven en mishandelen. Ook hebben de verslaafden regelmatig medewerkers van de daklozenopvang bedreigd en vernielingen gepleegd aan het pand. De bedreiging van een medewerker van aanleiding was voor twee 20-jarige daklozen aanleiding om de slaappleeds, een container, van twee drugsverslaafden met benzine in brand te steken. De drugsverslaafden ontsnapten ter nauwernood aan de dood. Bron: Dagblad BN De Stem, april 2002

5.1.5 Specifieke knelpunten vrouwenopvang

De preventie van huiselijk geweld staat nog in de kinderschoenen

De gang naar de vrouwenopvang is voor veel vrouwen een uiterste poging het geweld thuis te ontvluchten. Preventie van huiselijk geweld en ingrijpen in een eerder stadium kunnen dit voorkomen. De preventie van huiselijk geweld staat nog in de kinderschoenen. De aandacht is op dit moment vooral gericht op ingrijpen in situaties waarin (ernstig) geweld zich voordoet. Primaire en secundaire preventie blijven achter.

³³ De werkgroep heeft deze constatering gedaan tijdens een werkbezoek aan het centrum voor dienstverlening De Hille, te Rotterdam. Onderzoek naar de arbeidsomstandigheden (Wolf, 2003) in de maatschappelijke opvang bevestigt dit beeld.

Organisatie van de instroom in de vrouwenopvang verdient verbetering

De instroom bij de vrouwenopvang is verschillend georganiseerd en hangt samen met de schaal van instellingen en met het aantal voorzieningen in de regio. De instroom vindt plaats onder minder ideale omstandigheden. De bereikbaarheid buiten kantooruren is beperkt. Hoewel het merendeel van de vrouwen die zich aanmelden van niet-Nederlandse herkomst is, beschikken slechts enkele voorzieningen over tolken.

Vrouwen en hun verwijzers moeten veel verschillende voorzieningen bellen om bij een vrouwenopvangvoorziening binnen te komen. Vrouwen die al uit hun huis zijn weggegaan en nog niet bij de vrouwenopvang terechtkunnen, komen als noodoplossing met hun kinderen vaak in een maatschappelijke opvangvoorziening terecht.

Registratie in de vrouwenopvang

De registratiecijfers van de vrouwenopvang geven momenteel weinig inzicht in de vraag naar dit aanbod en het gesignaleerde capaciteitstekort. Uit onderzoek blijkt dat vrouwen en verwijzers vaak vele malen voor een plaats bellen. Al die telefoontjes worden geregistreerd als aanmeldingen en die zijn niet te herleiden tot unieke personen. Ook als dezelfde vrouw bij dezelfde voorziening in een of enkele weken verschillende malen belt om na te gaan of er plaats is, worden die telefoontjes vaak als nieuwe aanmeldingen geregistreerd. Onnodige telefoontjes zijn er ook door een niet actueel Meldpunt Open Plaatsen, een registratiesysteem op de website dat een overzicht geeft van de open plaatsen in opvangvoorzieningen, en door het gebruik van verouderde uitdraaien uit dit systeem. Hierdoor lijkt het alsof er nog open plaatsen zijn, terwijl die al lang zijn vergeven. Al die onnodige telefoontjes worden als aanmeldingen geregistreerd. Ruis in de registratie ontstaat verder doordat een aanmelding bij een centraal meldpunt soms opnieuw als aanmelding wordt geregistreerd bij de voorziening waarnaar de vrouw door het meldpunt wordt doorverwezen.

Bron: Aan de voordeur van de vrouwenopvang, onderzoek naar de instroom, Wolf e.a., 2003.

Zwaarte van de problematiek en selectie aan de voordeur

Aan de voordeur vindt vaak een strenge selectie plaats op basis van uiteenlopende in- en exclusiecriteria (o.a. onzekere of onduidelijke verblijfstatus, de motivatie van vrouwen om aan hun problemen te werken, hun vermogen om voor zichzelf en hun kinderen te zorgen, aanwezigheid van psychische problemen en verslavingsproblemen). De criteria worden soms dagelijks, afhankelijk van de situatie in de voorzieningen, aangepast. Een welhaast logisch gevolg is dat deze eisen er bij vrouwen en verwijzers toe leiden dat zij hun verhaal aanpassen om binnen te kunnen komen.

Selectie vindt plaats om na te gaan of met de aanwezige vrouwen en kinderen toepassing van bepaalde methodieken mogelijk blijft, het leefklimaat in de voorzieningen niet te zeer onder druk komt te staan, het personeel de situatie in de voorzieningen nog voldoende aankan, en de bereikbaarheid goed gewaarborgd blijft. Ook heeft het te maken met de ervaren frictie tussen vraag en aanbod, en de hiermee samenhangende ervaring met moeite kwaliteit te kunnen bieden. Weinig is bekend over de aard en ernst van de problemen van aanwezige vrouwen en hun kinderen en over de aard van het huidige aanbod en de doeltreffendheid daarvan.

De capaciteit in de vrouwenopvang

In de vrouwenopvangvoorzieningen is vaak geen plaats. Op ongeveer 45% van de geregistreerde aanmeldingen volgt geen intake. In 60% van de intakes die wel plaatsvonden volgt geen opname. Niet zelden wordt in de media benadrukt dat veel vrouwen, ruim 10.000 per jaar, geen plek in de opvang kunnen krijgen. Hoewel er sprake is van afwijzingen, moeten deze cijfers sterk gerelativeerd worden (zie ook kader hierboven).

Met name de wijze van aanmelding, doorverwijzing en registratie zorgt voor vele dubbeltellingen. Echter de stijging van het aantal afwijzingen aan de voordeur wegens plaatsgebrek kan niet alleen het gevolg zijn van een groei in het aantal dubbeltellingen.

De veiligheid in de vrouwenopvang en de landelijke toegankelijkheid

Een specifiek probleem is dat de veiligheid van opgenomen vrouwen en kinderen in de vrouwenopvang niet kan worden gegarandeerd. Er doen zich ernstige situaties voor van stalking en bedreiging met fysiek geweld of moord, soms als gevolg van eerwraak. Een systeem van veilige en beveiligde opvangadressen is onontbeerlijk.

Aanpak van problemen

In de vrouwenopvang speelt specifiek het probleem van de draaideur: veel vrouwen komen terug voor een heropname. Enerzijds ligt de oorzaak in te weinig effectieve hulpmogelijkheden in de opvang zelf, anderzijds in te weinig mogelijkheden om de gezinssituatie in haar geheel en de dader op het goede spoor te krijgen. Op dit punt is recentelijk aandacht besteed in de kabinetsnota Privé Geweld, Publieke Zaak van het ministerie van Justitie. Bij vrouwen met een allochtone achtergrond speelt daarbij vaak de problematiek van de familie-eer en eerwraak, die soms noodzaakt tot een permanente vluchtsituatie.

5.2 Knelpunten in aanpalende sectoren

Het overheidsbeleid is er op gericht dat iedereen zoveel mogelijk kan deelnemen aan het maatschappelijk leven. Maatschappelijke opvang biedt asiel aan wie dat nodig heeft. Effectief kan de maatschappelijke opvang alleen zijn als ook in aanpalende sectoren inspanningen gepleegd worden om te voorkomen dat mensen in de opvang terecht komen en bijdragen geleverd aan het herstel.

5.2.1 Knelpunten huisvesting

Instroom als gevolg van huisuitzetting.

Huisuitzetting is één van de oorzaken van instroom in de maatschappelijke opvang. Het totaal aantal huisuitzettingen per jaar, inclusief door particuliere verhuurders en gedwongen verkoop bij hypotheekproblemen, is niet bekend. Het aantal huisuitzettingen door corporaties is volgens opgave van Aedes, koepel van woningcorporaties, de afgelopen jaren niet gestegen. Het aantal ligt (t/m 2001) constant tussen de 6.000 en 7.000 per jaar. Blijkens de resultaten van een onderzoek van Aedes is het totaal aantal huisuitzettingen in 2002 afgenomen tot bijna 6.000. Het aantal huisuitzettingen vanwege problematische schulden is licht gedaald, terwijl het aantal uitzettingen als gevolg van overlast toenam.

De belangrijkste reden van huisuitzetting is beëindiging van de huurovereenkomst in verband met problematische huurschulden of overlast. Dit kan echter pas na een uitspraak hieromtrent door de rechter. Dit betekent niet dat mensen dan direct “op straat” komen te staan. Met het zogenaamde tweede kansbeleid wordt alternatieve woonruimte (soms gekoppeld aan begeleiding) aangeboden.

Convenant

Jaarlijks worden in Utrecht ruim 170 huurders met een betalingsachterstand uit hun huisgezet. Een belangrijke reden is dat huurders die hun huur niet meer betalen te laat worden aangemeld bij de Utrechtse kredietbank of het Meldpunt Woonproblematiek. Dan is de schuld zo hoog opgelopen, dat huisuitzetting vaak al niet meer te voorkomen is. Hierdoor komen veel mensen onnodig op straat te staan. Daarnaast is een van de knelpunten dat woningbouwcorporaties niet bereid zijn tot een gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld. Daarom werken de Utrechtse kredietbank en de woningbouwcorporaties aan een convenant dat het aantal huisuitzettingen moet verminderen. De corporaties zullen zich hiervoor – in overleg met de kredietbank – coulanter opstellen. De coulante instelling in mede ingegeven door het eigen belang, omdat incasso van schulden erg lastig is als de huurders uit hun huis zijn gezet.

Weliswaar is het totaal aantal huisuitzettingen door corporaties de laatste jaren niet gestegen, maar er zijn lokale onderzoeken die wel een groei signaleren (onder andere Almere en Utrecht). Woningcorporaties hebben vanuit hun kerntaak de taak huisuitzettingen zo veel mogelijk te voorkomen. Dit kan door vroegtijdige signalering van huurachterstanden, gericht incassobeleid en toepassen van tweede kansbeleid. Hierbij zoeken corporaties de samenwerking met maatschappelijke instellingen en de gemeentelijke kredietbank. Begeleiding ter voorkoming van instroom naar de maatschappelijke opvang in combinatie met langer durende nazorg vanuit instellingen voor mensen die weer (begeleid) zelfstandig gaan wonen (zorgnetwerken op wijkniveau) lijken onmisbaar bij de vermaatschappelijking van de zorg in brede zin. De koepels Aedes en Federatie Opvang hebben een gezamenlijke werkgroep ingesteld met als doel een positieve impuls te geven aan de reeds bestaande samenwerking en daardoor het aantal huisuitzettingen te verminderen en een structurele bijdrage te leveren aan een goede opvang voor dak- en thuislozen en voor geweld gevluchte vrouwen.

Uitstroom uit de maatschappelijke opvang

De belangrijkste belemmering voor een effectieve uitstroom uit de maatschappelijke opvang is dat vrijkomende goedkope huurwoningen door de gemeente/corporaties onvoldoende (bij voorrang) worden toegewezen ten behoeve van (her)huisvesting van doelgroepen van de maatschappelijke opvang. Het ontbreken van duidelijke behoeftecijfers ter onderbouwing van de noodzaak hiervoor ontbreken echter. De voorraad goedkope/ betaalbare huurwoningen is op zich voldoende om de aandachtsgroep van het volkshuisvestingsbeleid (waartoe ook de maatschappelijke opvang -doelgroep kan worden gerekend) te kunnen huisvesten³⁴. Dit geldt ook voor het aantal jaarlijks vrijkomende woningen in de goedkope/betaalbare voorraad.³⁵

De doorstroming op de woningmarkt staat momenteel echter onder druk, mede door de stagnatie in de bouw. Daarnaast neemt het aantal beschikbare goedkope woonruimten af vanwege, stadsvernieuwing, sloop en verkoop van huurwoningen ter stimulering van het eigen woningbezit. Dit tekort vormt een belemmering voor de uitstroom van cliënten in de maatschappelijke opvang naar reguliere huisvesting.

Maatregelen van VROM om de bouw vlot te trekken en de doorstroming te bevorderen van mensen die gezien hun inkomen naar een beter bij dat inkomen passende woning kunnen verhuizen (ca. 660.000 huishoudens), moeten hierin verbetering brengen.

³⁴ Netto inkomen éénpersoonshuishouden: < € 12.926,38 (2000); netto inkomen meerpersoonshuishouden: < 17.627, 09 (2000)

³⁵ Het betreft jaarlijks circa 10% van de totale voorraad van 2,4 mln. sociale huurwoningen (Bron: WBO 2000)

Voor de uitstroom uit de maatschappelijke opvang is het van belang dat vrijkomende goedkope/betaalbare huurwoningen ook bij voorrang bij de maatschappelijke opvang-doelgroep terecht komt ³⁶.

Gemeenten lijken onvoldoende gebruik te maken van de hun ter beschikking staande middelen om dit te bevorderen. Daarbij zij echter opgemerkt dat deze groep op lokaal/regionaal niveau moet concurreren met andere groepen die op de goedkope woningvoorraad zijn aangewezen, zoals andere starters, studenten en doorstromers. Het huidige woonruimteverdelings/ toewijzingssysteem wijst een groot deel van de vrijkomende woningen toe aan doorstromers (mensen met de langste bewoningsduur). In verschillende gemeenten worden inmiddels experimenten uitgevoerd met vormen van woonruimteverdeling, die ook starters meer kans op een woning bieden.

Over het aanbod van huisvesting en opvang van deze en andere doelgroepen kunnen gemeenten prestatieafspraken maken met de lokaal/regionaal werkzame woningcorporaties. De woningcorporaties hebben immers als kerntaak om in de huisvesting te voorzien van diegenen die daartoe zelf niet in staat zijn. Voorts hebben zij een taak in het bouwen en beheren van vastgoed voor maatschappelijke opvang-instellingen. Maatschappelijke opvang dient derhalve structureel onderdeel te zijn van het overleg tussen gemeente en woningcorporatie. Corporaties mogen daarbij als eigenaar-exploitant wel eisen stellen aan de beherende en zorg/begeleiding verlenende instellingen. Uiteindelijk moeten corporaties ook zorgdragen voor het woongenot van hun 'gewone' huurders. Het is hierbij van belang dat gemeenten en corporaties inzicht hebben in het aantal te huisvesten personen (de zwaarte van de problematiek, de competenties) en de gewenste woonvoorziening en dat er afspraken worden gemaakt met betrekking tot het verlenen van zorg en/of begeleiding.

In de praktijk blijkt dat het zeer lastig is om een inschatting van de vraag vanuit de maatschappelijke opvang naar woonvoorzieningen te maken. Dit inschattingsprobleem ligt in het verlengde van het ontbreken van adequate beleidsinformatie met betrekking tot omvang van de totale maatschappelijke opvang -doelgroep en de benodigde opvangcapaciteit. Mocht een corporatie onverhoopt in gebreke blijven en een gemeente op eigen gezag hierin geen doorbraak weet te bereiken, dan kan de gemeente de minister van VROM vragen om maatregelen tegen de desbetreffende corporatie te nemen.

5.2.2 Knelpunten in de zorgverlening

Veel dak- en thuislozen hebben psychosociale en verslavingsproblemen. Ook psychische stoornissen komen veel voor. Daarnaast lopen zij door een minder goede persoonlijke hygiëne en door nauw lichamelijk contact, een verhoogde kans besmet te worden met infectieziekten. Dat zij niet de zorg krijgen die zij nodig hebben is ruwweg terug te voeren tot drie knelpunten: zorgmijdend gedrag, ontoegankelijkheid van de zorgvoorzieningen en de praktijk van de contra-indicaties. Of cliënten willen geen hulp, ze willen wel hulp, maar slagen er niet in die te krijgen of ze worden geweerd.

Zorgmijdend gedrag

Zorgmijdend gedrag komt vooral voor bij dak- en thuislozen met psychische / psychiatrische stoornissen al of niet in combinatie met verslavingsproblemen. Zij weigeren elke vorm van hulp omdat ze niet in staat zijn of de wil hebben hun zorgvraag te formuleren.

³⁶ Goedkope huur: < € 339,43 (2000); betaalbare huur: < € 454,69 (2000) Bron: WBO 2000

Bijkomende oorzaken kunnen zijn dat iemand de hulpverlening wantrouwt of moeilijk bereikbaar is. Zorgmijdend gedrag kan uiteindelijk een risico voor openbare gezondheid worden wanneer er sprake is van besmettelijke ziekten bijvoorbeeld open TBC. Ook het personeel in de opvangvoorzieningen staat hierdoor bloot aan gezondheidsrisico's. Van Rotterdam en Amsterdam is bekend dat zij risicogroepen stelselmatig laten screenen. Instellingen uit met name Rotterdam melden een toename van het aantal TBC-meldingen.

Ontoegankelijkheid zorgvoorzieningen

Toegang tot de AWBZ-zorg vindt plaats op basis van indicatiestelling. Dat blijkt moeilijk te zijn voor dak- en thuislozen. De indicatiestelling sluit onvoldoende aan bij de multiproblemen waarmee de doelgroep kampt, zij kunnen hun zorgbehoefte niet goed onder woorden brengen en de reguliere gezondheidszorg is onvoldoende ingericht voor deze groep (naast gezondheidsproblemen, ook verslavings- en gedragsproblemen). Een belangrijk knelpunt ligt ook in de verdeling van verantwoordelijkheden in de hulpverlening. Als meerdere instellingen betrokken zijn, is vaak niet duidelijk wie eindverantwoordelijk is. Het gevolg is dat deze cliënten heen en weer worden verwezen tussen verschillende instellingen.

Contra-indicaties en afwentelgedrag

Cliënten in de maatschappelijke opvang hebben meerdere problemen tegelijkertijd. Gecombineerd met overlastgevend gedrag maakt hen dat kwetsbaar voor contra-indicaties. Het hebben van een drugsverslaving, agressief gedrag, ernstige psychische problemen, gezondheidsproblemen die veel lichamelijke verzorging vereisen of een verstandelijke handicap kunnen contra-indicaties zijn om zorg te verkrijgen. Instellingen doen dit op basis van therapeutische motieven. Zij stellen dan als voorwaarde dat bepaalde problemen eerst elders moeten worden opgelost, voordat zij in actie komen. Deze praktijk creëert een beeld dat de instroom in de maatschappelijke opvang ook een gevolg is van afwentelgedrag van andere voorzieningen en sectoren. Het ontbreekt aan feiten die dit beeld staven. GGZ Nederland heeft de werkgroep laten weten dat van afwenteling van de GGZ op de maatschappelijke opvang geen sprake is. Dat laat onverlet dat er een toename is van cliënten met zwaardere problemen in de maatschappelijke opvang. Dat geldt zeker ook voor de vrouwenopvang.

Voor deze ontwikkeling worden verschillende verklaringen aangedragen. Eén daarvan is de vermaatschappelijking. Die heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid op straat van kwetsbare mensen. Hulpverleners die met zwerfjongeren te maken hebben schatten bijvoorbeeld dat een kwart daarvan zwakbegaafd is. Maar het ontbreekt echter aan feiten die de conclusie rechtvaardigen dat vermaatschappelijking debet is aan de instroom van mensen met zwaardere en complexe problemen. Het voorgaande laat onverlet dat er wel signalen zijn dat mensen vanwege hun gedrag de instelling moeten verlaten om 'even af te koelen'. Dat leidt tot instroom in de maatschappelijke opvang. In hoeverre dit incidenteel of structureel beleid is, is niet bekend.

Afkoelen op straat

Een patiënt op de afdeling langdurige zorg beledigt zijn medepatiënten en maakt voortdurend discriminerende opmerkingen. Na een laatste waarschuwing treedt de procedure 'schorsing klinisch verblijf' in werking. De schorsingsmaatregel werd bij deze meneer vaker toegepast en was ook opgenomen in zijn behandelplan. Het gold als alternatief voor separatie. De man was in het verleden vaker gesepareerd, maar dat had een slecht effect op hem. "Even afkoelen" buiten de deur werkte in zijn geval beter. Hoewel hij zich op dat moment hevig verzette tegen het wegsturen, heeft hij er nooit een klacht van gemaakt. Achteraf heeft hij wel een klacht ingediend over de wijze waarop hij op straat is gezet. In deze gevallen komt het er vaak op neer "dat een lijstje van opvangadressen wordt meegegeven, terwijl lang niet altijd gecheckt wordt of die bewuste nacht wel plaats is. Soms brengt een weggestuurde patiënt noodgedwongen buiten de nacht door". (Ontleend aan artikel uit Psy 2002)

5.2.3 Knelpunten in relatie tot de justitiële keten

Naast het feit dat de bestaande maatschappelijke opvangvoorzieningen niet altijd bereid of in staat zijn ex-gedetineerden op te vangen, is er een knelpunt gelegen in de continuïteit van de begeleiding van (ex-)gedetineerden. Het is de opdracht van het gevangeniswezen en de reclassering om gedetineerden zo goed mogelijk voor te te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Is deze eenmaal in vrijheid gesteld, dan houdt echter formeel gezien de (financiële) verantwoordelijkheid van Justitie op³⁷. Gemeenten en/of zorgvoorzieningen zijn vervolgens in beginsel verantwoordelijk voor de verdere trajectbegeleiding. Het is essentieel dat de overdracht van verantwoordelijkheden voorafgaande aan en volgend op de invrijheidstelling geleidelijk verloopt om geen breuk te laten ontstaan in het verloop van een reïntegratietraject. Deze dakpansgewijze overdracht van de begeleidingsverantwoordelijkheid laat nu nog vaak te wensen over. Wanneer een ex-gedetineerde niet meer over huisvesting beschikt, is het essentieel om ook de woningcorporaties tijdig bij dit traject te betrekken.

Een specifiek probleem in de aansluiting tussen de detentie en de maatschappelijke opvangvoorzieningen, is het feit dat langer gestrafte gedetineerden worden uitgeschreven uit de bevolkingsadministratie van de woongemeente. Het feit dat een gedetineerde niet langer is ingeschreven, levert complicaties op bij de voorbereiding van de terugkeer na ommekeer van de straf.

In toenemende mate beïnvloedt de uitstroom uit justitiële inrichtingen de instroom in de maatschappelijke opvang. Volgens een onderzoek uit 1998 zou het jaarlijks naar schatting om 4.000 tot 5.700 gedetineerden gaan, die na afloop van de detentie een beroep moeten doen op maatschappelijke opvangvoorzieningen³⁸. Gelet op de groei van de gedetineerden-bevolking die sindsdien heeft plaatsgevonden en die ook in de komende jaren zal doorzetten, mag worden aangenomen dat het werkelijke aantal gedetineerden dat een beroep moet doen op maatschappelijke opvangvoorzieningen inmiddels substantieel groter is. Daarbij moet worden bedacht dat dak- en thuisloosheid een belangrijke criminogene factor is, die de kans op herhaling van criminaliteit vergroot.

³⁷ In een brief van 25 juli 2002 aan de Tweede Kamer is dit door de Minister van Justitie bevestigd (TK, 2001-2002, 27834, nr.20).

³⁸ Huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden; een landelijk onderzoek naar aard en omvang van huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden, Nederlandse Woonbond en Bonjo, Amsterdam, januari 1998.

Hoewel door het intensiveren van de reclasseringsinspanningen zoveel mogelijk plegers van misdrijven na het ondergaan van hun straf terugkeren in reguliere of bijzondere vormen van huisvesting, zal een deel van hen noodgedwongen een beroep moeten doen op de maatschappelijke opvang.

De aansluiting van deze opvang op de vrijheidsstraf levert in de praktijk regelmatig problemen op. Het ex-gedetineerd zijn in combinatie met complexe problematiek (verslaving; psychische stoornissen; agressiviteit etc.) is nogal eens een contra-indicatie voor plaatsing. Het ontbreken van bijzondere opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen met multiple problematiek, die niet (meer) in aanmerking komen voor plaatsing in een GGZ-instelling, doet zich hierbij voelen.

Het wegvallen van het inkomen zorgt ervoor dat gedetineerden hun oorspronkelijke huisvesting niet kunnen aanhouden met als risico dat na de detentie een beroep moet worden gedaan op een maatschappelijke opvangvoorziening. In een recente brief van het ministerie van SZW aan gemeenten over toepassing van de Algemene Bijstandswet bij detentie, waarin is aangegeven dat slechts in acute noodsituaties bijzondere bijstand tijdens detentie kan worden verleend. Gemeenten ervaren dit als een knelpunt. De ministeries van SZW en Justitie doen momenteel onderzoek naar de mogelijkheden om het huisvestingsprobleem tijdens kortdurende detentie aan te pakken, dat ontstaat door het wegvallen van het inkomen gedurende de detentieperiode.

Een complicatie bij de voorbereiding van gedetineerden op de terugkeer in de samenleving is de veelal korte detentieduur van vooral veelplegers. De voorbereidingstijd is daardoor vaak te kort om adequate huisvesting te kunnen regelen. Datzelfde probleem doet zich voor als gedetineerden vervroegd uit detentie moeten worden ontslagen wegens een acuut cellentekort. Dat gebeurt dan onverwacht.

5.2.4 Knelpunten werk en inkomen

Onvoldoende inkomen, schulden en het ontbreken van werk of een zinvolle dagbesteding zijn risicofactoren waardoor mensen in de maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. Bovendien belemmeren ze de uitstroom.

Schulden

Het hebben van hoge schulden is een van de risicofactoren waardoor mensen in de maatschappelijke opvang terecht kunnen komen. Hoge schulden, vaak bij meerdere schuldeisers, kunnen het functioneren, dan wel de terugkeer in de maatschappij (wonen, werk, reïntegratie arbeidsmarkt, etc.) belemmeren. Schuldsanering is dan vaak nodig in het reïntegratietraject. In de praktijk blijkt voorts dat openstaande boetes soms een essentieel onderdeel vormen van het schuldenpakket. De boete-inning vormt vaak een belemmering voor de schuldsanering, omdat Justitie, vanwege haar wettelijke taak, als schuldeiser nauwelijks wil afschrijven op openstaande boetes. Een kwart miljoen huishoudens heeft 'problematische schulden'. De precieze omvang van de groep dak- en thuislozen met een schuldenpositie is niet bekend.

Een deel van de schulden bestaat uit consumentenkrediet. Het totaal verstrekte consumentenkrediet is de afgelopen jaren gestegen. Het gemak waarmee dit krediet door sommige consumenten wordt aangegaan vergroot de schuldenproblematiek wanneer de betreffende consumenten meer schulden aangaan dan gelet op hun maandelijkse inkomsten verstandig is. Het voorkomen van deze situatie vraagt in de eerste plaats om zorgvuldigheid van de consument zelf bij het aangaan van het krediet. Met de informatie over het krediet die de kredietaanbieder en kredietbemiddelaar verplicht moeten verstrekken, kan de consument een zorgvuldige afweging maken over de passendheid van het krediet en de daarmee gepaard gaande kosten.

Daarnaast dienen kredietaanbieders en kredietbemiddelaars terughoudendheid te betrachten in het verstrekken van of bemiddelen in consumentenkrediet en moeten zij daarbij rekening houden met de financiële draagkracht van de consument. Bij het ministerie van Financiën is het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd) in voorbereiding³⁹. Deze wet zal onder andere een aanscherping van de verantwoordelijkheden van de kredietaanbieder en kredietbemiddelaar met zich mee brengen, welke mede tot voorkoming van overkreditering strekken. Ook zal het toezicht op de naleving hiervan worden geïntensiveerd.

De uitvoering van de schuldhulpverlening is sterk decentraal beleid. Gemeenten voeren de regie op een integrale schuldhulpverlening en dienen dan ook hun preventiemaatregelen in te vullen.

Toegankelijkheid van rehabilitatie-, reïntegratie- en werkvoorzieningen

De doelgroepen van de maatschappelijke opvang zijn vaak moeilijk bemiddelbaar. Er is sprake van complexe problematiek die vraagt om de inzet van verschillende disciplines. Om ervoor te zorgen dat de zelfredzaamheid wordt vergroot, zijn de functies ondersteunende en activerende begeleiding uit de AWBZ de aangewezen opties, indien er geen voorliggende voorzieningen zijn die een oplossing kunnen bieden er een relatie is met een van de in het Besluit Zorgaanspraken AWBZ genoemde gronden voor AWBZ zorg. Voor cliënten die (niet) aangewezen zijn op AWBZ –voorzieningen, maar ook nog niet in staat zijn om een traject richting arbeidsmarkt aan te gaan, zou het gemeentelijke welzijnsbeleid uitkomst moeten bieden om deze groepen bij de maatschappij te blijven betrekken. Dit gebeurt slechts in zeer beperkte mate. Voor cliënten die tot meer in staat zijn, zijn de reïntegratiemiddelen, al dan niet in combinatie met een AWBZ-gefinancierd zorgaanbod, het aangewezen instrument.

Sandford & Zo

De Rotterdamse stichting Hillevliet is een instelling voor maatschappelijke opvang met een eigen meubelwerkplaats Sandford & Zo. Er wordt naar gestreefd de bewoners en bezoekers faciliteiten te bieden die aansluiten bij een zo'n normaal mogelijk leven. Dagactiviteiten als werk zijn een belangrijk onderdeel. In Sandford & Zo wordt gewerkt aan reparatie van meubelen (van buurtbewoners) en worden naar eigen ontwerp houten tafels en stoelen gemaakt. Naast de werkplaats heeft Sandford & Zo een samenwerkingsverband met de gemeente Rotterdam. Na bijvoorbeeld de afloop van een festival in de stad levert Sandford & Zo als formele werkgever extra personeel voor stadsreiniging. Sandford & Zo is bijzonder populair bij de bewoners omdat het werk een zinvolle bezigheid biedt. Ca. 20% van de deelnemers stroomt uit naar wonen en ca. 13% stroomt uit naar regulier werk. Met de oprichting van Sandford & Zo is een voorziening uit een aanpalende sector 'aangeklikt'. Een overgroot deel van de bewoners is verslaafd, een contraindicatie voor veel voorzieningen. De Hillevliet zag zich genooddacht in dit gat te springen en voor haar bewoners anderszins mogelijkheden te creëren. Maar financiering was een probleem. De doeluitkering voor maatschappelijke opvang bood onvoldoende financiële ruimte bood. In overleg met het zorgkantoor werd daarom gezocht naar andere mogelijkheden. Uiteindelijk werd de opening gevonden om voor de werkplaats, als dagbesteding, financiering uit de AWBZ mogelijk te maken.

Doel van de inzet van deze reïntegratiemiddelen is uitstroom naar regulier werk, eventueel via gesubsidieerd werk. De overheersende indruk is dat nog een grote onbekendheid heerst bij de instellingen van maatschappelijke opvang over de

³⁹ Bij brief van 20 december jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd) dat naar verwachting rond de zomer aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

gemeentelijke mogelijkheden voor reïntegratie. Deze mogelijkheden zijn tot inwerkingtreding van de nieuwe Wet werk en bijstand gebaseerd op de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw). Dit brengt het gevaar met zich mee dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de potenties van de doelgroep maatschappelijke opvang ten aanzien van reïntegratie en werk. Dit kan ervoor zorgen dat de doelgroep nodeloos lang gebruik maakt van voorzieningen voor maatschappelijke opvang. Dit vormt vooral een risico voor de doelgroep zelf.

5.3 Knelpunten in het bestuurlijke stelsel

5.3.1 Ontbreken van beleidsinformatie bemoeilijkt landelijke functie

Op basis van de verantwoordelijkheidsverdeling van de Welzijnswet 1994 is het Rijk verantwoordelijk voor de landelijke functie. Voor een belangrijk deel van deze functie is adequate beleidsinformatie noodzakelijk. Met name als het gaat om het analyseren van ontwikkelingen in de samenleving, het stimuleren van nieuw beleid en het zorgdragen voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis is dat vereist.

Net als bij de vraag naar de benodigde capaciteit, zijn op tal van andere vragen bij gebrek aan gegevens geen antwoorden mogelijk. Er is nog relatief weinig zicht op omvang en kenmerken van bereikte en niet bereikte groepen van de opvangsector. Weinig is bekend over problemen, zorgbehoeften en zorggebruik, en over maatschappelijke positie en kansen. Niet duidelijk zijn ook de eventuele (onbedoelde) gevolgen van de vermaatschappelijking en andere ontwikkelingen in aanpalende sectoren (onder meer GGZ, sociaal pedagogische hulpverlening) op de instroom van mensen in de opvang en daarmee op het werken en de werkdruk in de voorzieningen. Naar de effectiviteit van de dienstverlening in de opvang is nauwelijks onderzoek gedaan, terwijl er ook weinig systematische beschrijvingen zijn van wat er feitelijk wordt geboden (De Graaf e.a., 2000). De lacunes in informatie hebben te maken met diverse factoren. Er is amper infrastructuur voor wetenschappelijk onderzoek naar de maatschappelijke opvang. Dit uit zich onder meer in een gebrek aan eenduidig begrippenkader.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau besteedt nagenoeg geen aandacht aan dakloosheid en marginalisering, overigens wel aan armoede, en in het verlengde daarvan, aan sociale uitsluiting. De door het ministerie van VWS ingestelde Monitor Maatschappelijke Opvang (MMO) heeft de lacunes in informatie nog niet ingevuld. Verder is er geen voor de maatschappelijke opvang geormerkt onderzoeksbudget, zoals dat er bij bijvoorbeeld wel is voor onder meer preventie, verslaving en verslavingszorg, en de GGZ. Dit alles laat onverlet dat de behoefte aan informatie en onderzoek bijzonder groot zijn, niet in de laatste plaats vanwege de vele ontwikkelingen binnen en buiten de opvangsector.

5.3.2 Regierol van de centrumgemeenten komt niet uit de verf

De centrumgemeenten dienen de regierol op het terrein van de maatschappelijke opvang te vervullen. De rol bevat drie elementen, te weten het zorgdragen voor een toereikend voorzieningenniveau, het ontwikkelen van een beleidsvisie en actieve betrokkenheid van aanpalende sectoren organiseren. Dat laatste strekt zich ook uit tot sectoren waarover gemeenten geen zeggenschap hebben. Alle drie elementen vertonen tekortkomingen. Allereerst vinden de centrumgemeenten dat de specifieke uitkeringen ontoereikend zijn om het voorzieningenniveau in hun ogen op een adequaat peil te brengen. De commissie tekent hierbij aan wat al eerder over de capaciteitsbehoefte is gezegd.

Gemeenten worstelen met het adequaat invullen van hun regierol op het terrein van de maatschappelijke opvang. Het is essentieel dat de gemeente ook relaties aangaat met instellingen met wie zij geen formele relatie heeft. Dit betekent dat gemeenten niet kunnen volstaan met hun klassieke hiërarchische positie, waarin zij uitsluitend gebruikmaken van wettelijke bevoegdheden en subsidies om partijen aan te sturen.

Zij moeten partijen bijeenbrengen. Dat vraagt om een sterke bestuurder (burgemeester of wethouder) die zijn bestuurlijke nek uitsteekt. Hij brengt organisaties bijeen om gezamenlijk tot een beeld van de betreffende problematiek te komen en samen te werken aan het formuleren van een visie en aanpak van problemen in de maatschappelijke opvang.

Uit het evaluatieonderzoek van Fleurke c.s. (2002) naar het bestuurlijke stelsel kwam naar voren dat de meeste gemeenten de afgelopen jaren beleidsnota's hebben opgesteld, maar dat fundamentele beleidsmatige discussies ontbreken. Gemeenten zijn in veel opzichten afhankelijk van de instellingen en nog groeiende in hun rol als opdrachtgever. Een oorzaak daarvoor is het ontbreken van voldoende beleidsinformatie over vraag, beschikbaar aanbod en gerealiseerd aanbod op lokaal en regionaal niveau. Het is niet mogelijk een gericht beleid te voeren als er geen inzicht is in de vraag van de cliënt (wensen en mogelijkheden op het gebied van huisvesting, zorg en begeleiding). Nu zijn gemeenten afhankelijk voor informatie van de instellingen. Centrumgemeenten baseren hun beleid in hoofdzaak op twee informatiebronnen: kennis en gegevens van de plaatselijk werkzame instellingen en algemene noties en opvattingen die in de sector leven. Van het zelf vergaren van gegevens is slechts incidenteel sprake. Van situaties waarin onderhandeld wordt over te leveren prestaties is als gevolg daarvan lang niet altijd sprake. Hierdoor fungeren gemeenten nog vaak als doorgeefluik van de specifieke uitkering aan instellingen.

Een landelijke geaccordeerde kostprijsystematiek wat gemeenten de mogelijkheid zou geven om via benchmarking hun onderhandelingspositie ten opzichte van instellingen te versterken, ontbreekt. Thans ligt er wel een voorstel voor een dergelijke systematiek van de Federatie Opvang bij het ministerie van VWS.

Voorts blijken gemeenten onvoldoende hun regierol te vervullen bij het organiseren van samenwerkingsverbanden tussen instellingen. Het gaat daarbij niet alleen om samenwerking tussen gemeentelijke instellingen, maar vooral om samenwerking met instellingen die onder een landelijke of provinciale bevoegdheid vallen en waarover de gemeente geen directe zeggenschap heeft. Dat is niet alleen een kwestie van bevoegdheden. Verschillende van de hiervoor genoemde knelpunten kan de gemeente zelf oplossen. Schuldsanering is decentraal beleid. Ook op huisvestingsgebied beschikt de gemeente over de nodige instrumenten, bijvoorbeeld op grond van de Huisvestingswet. Gemeenten kunnen met corporaties afspraken maken, waarin ook de behoefte aan (passende) woonruimte t.b.v. de uitstroom uit de maatschappelijke opvang zou moeten worden meegenomen. Als de gemeente echter geen inzicht heeft in de actuele omvang van die doelgroep en de actuele behoefte aan woonruimte is het voor de corporaties lastig daarmee rekening te houden.

Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om van bevoegdheden gebruik te maken. Evident is dat op een aantal terreinen gemeenten zelf geen invloed kunnen uitoefenen op in- en uitstroom in de maatschappelijke opvang. De meest in het oog lopende voorzieningen zijn de AWBZ-gefinancierde zorg en voorzieningen in de justitieketen. Een uitzondering vormt de subsidieregeling 'begeleiding in de maatschappelijke opvang'. De besteding van deze subsidie moet de instemming hebben van de centrumgemeente. Of een gemeente er in slaagt op operationeel niveau samenwerkingsrelaties met andere, niet gemeentelijke sectoren te onderhouden, is nu vaak sterk afhankelijk van toevalligheden, zoals goede contacten met een zorgkantoor.

5.3.3 Financieringsstromen

Centrumgemeenten geven zelf aan dat de verschillende financieringsstromen een slagvaardig optreden in de weg staan. Zij ontvangen de specifieke uitkeringen van de minister van VWS. Daar volstaat een afrekening op basis van rechtmatigheid. De G-30 krijgen uit een uitkering via de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid van het ministerie van BZK. Dit gebeurt op basis van planvorming. In voorbereiding is om in het kader van het grotestedenbeleid de financiering op basis van prestatie-afspraken te laten plaatsvinden.

Instellingen kennen naast de gemeentelijke financiering subsidieregelingen die bekostigd worden vanuit de AWBZ. Opvang van zwerfjongeren wordt soms ook gefinancierd door de provincie. Maar het is de commissie niet gebleken dat de organisatie van financieringsstromen voor instellingen (onoverkomelijke) problemen geeft.

Naar het zich laat aanzien biedt de modernisering van de AWBZ betere mogelijkheden voor de financiering van zorg aan cliënten van de maatschappelijke opvang. Door de modernisering kunnen instellingen voor maatschappelijke opvang geïndiceerde zorg gaan verlenen. Voor PGB's bestond deze mogelijkheid al, maar sinds kort is dit ook mogelijk voor zorg in natura. Dit impliceert een budgettair risico bij de financiering van de maatschappelijke opvang. Het risico ontstaat als er voor bestaande activiteiten een substitutie plaatsvindt van gemeentelijke financiering naar AWBZ-financiering. Dat een dergelijke verschuiving kan optreden is mede het gevolg van de overlap tussen de omschrijving van maatschappelijke opvang in het Besluit specifieke uitkeringen en de omschrijving van de functies ondersteunende en activerende begeleiding in het Besluit Zorgaanspraken.

Anticiperen op modernisering AWBZ

In Amsterdam hebben maatschappelijke opvang en het zorgkantoor begin 2002 afgesproken het sociaal pension De Vrijburg om te zetten in een AWBZ-gefinancierde voorziening. Daarnaast heeft het zorgkantoor voor 105 bedden in de maatschappelijke opvang aanvullende financiering geregeld voor de inkoop van zorg. Eind 2002 zijn opnieuw zulke afspraken gemaakt. Meer dak- en thuislozen-voorzieningen worden omgezet in AWBZ-voorzieningen. Het zorgkantoor zorgt ervoor dat personeel vanuit de RIBW-instellingen wordt ingezet in de maatschappelijke opvang. Verder zijn er productieafspraken gemaakt voor de inzet van verpleegkundig personeel vanuit de thuiszorg ten behoeve van cliënten van de maatschappelijke opvang. Het zorgkantoor stelt als voorwaarde dat de gemeente garandeert dat de gemeentelijke middelen die door de AWBZ-financiering vrijvallen in de maatschappelijke opvang blijven. De gemeente is hiertoe graag bereid. Tegelijkertijd overleggen gemeente en zorgkantoor over een meer algemene verdeling van de verantwoordelijkheid in de financiering van de maatschappelijke opvang tussen beide financiers. Met het indicatieorgaan is afgesproken dat in 2003 honderd cliënten in de maatschappelijke opvang worden geïndiceerd. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de structurele indicatie van alle cliënten, die langer dan een bepaalde periode van bijvoorbeeld drie maanden in de opvang verblijven.

In het eerstgenoemde Besluit wordt gesproken over “activiteiten op het terrein van maatschappelijke opvang bestaande uit het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies”. Het Besluit Zorgaanspraken omvat ook geen geconcretiseerde omschrijving van de activiteit begeleiding. Het ontbreekt met andere woorden aan een afbakening wat begeleiding vanuit AWBZ en wat begeleiding vanuit de Welzijnswet 1994 is. De werkgroep merkt expliciet op dat de bekostiging van de AWBZ, mits er een positieve indicatie is afgegeven, op zichzelf genomen geen knelpunt oplevert.

Dat opvanginstellingen met verschillende financieringsstromen te maken hebben hangt ook samen met de verbreding van taken die zij op zich genomen hebben.

Hierdoor wordt de specifieke uitkering aangewend voor activiteiten waarvoor ook andere financiering bestaat. Dat kan ertoe leiden dat zij hun budget aangevuld krijgen met gelden uit allerlei lokale subsidiemiddelen, afkomstig van verschillende gemeentelijke afdelingen (armoedebestrijding, overlastgelden en gelden voor schuldhulpverlening). Naast deze lastendruk kunnen geen langlopende verplichtingen worden aangegaan, omdat de financiering uit incidentele middelen geschiedt. Dit kan overigens ook gelden voor structurele gelden, bijvoorbeeld de bijdrageregeling SIV. De verantwoording over de verschillende financieringsstromen veroorzaakt extra administratieve lasten.

5.4 Overlast en veiligheid

Een aanzienlijk deel van de dak- en thuislozen komt vanwege een misdrijf of overtreding in aanraking met de politie en heeft ooit een gevangenisstraf uitgezeten (CVO, 2000). Het overlast- en veiligheidsprobleem is urgent voor politie en justitie. Van hen wordt verwacht dat zij een overlastgevende dak- en thuisloze oppakken en in bewaring stellen om overlast of crimineel gedrag te stoppen. Politiecapaciteit wordt ingezet voor het 'van de straat verwijderen' van mensen die eigenlijk adequate sociaal-medische zorg nodig hebben. De politie, die deze behoefte wel signaleert, moet te vaak "shoppen" met deze mensen langs de instellingen om georganiseerd te krijgen dat ze daadwerkelijk zorg en opvang krijgen. Als dat niet gebeurt, worden deze mensen vaak binnen enkele uren weer op straat gezet waarna ze weer in hun oude patroon belanden. Bij veelplegers is er sprake van een vicieuze cirkel van korte vrijheidsstraffen, gevolgd door invrijheidsstelling, nieuwe delicten, hernieuwde vrijheidstraffen enzovoort. Deze cyclus kan veelal slechts worden doorbroken door adequate maatschappelijke zorg te bieden. Dak- en thuisloosheid is een belangrijke criminogene factor, die sterk verweven is met het criminele gedragspatroon. Het was onder meer om deze reden dat in het programma 'Naar een veiliger samenleving' de bestrijding van overlast nadruk heeft gekregen. In dat programma, dat in oktober vorig jaar aan de Tweede Kamer is aangeboden, zijn concrete maatregelen aangekondigd ter bestrijding van die overlast. Ook is in dit programma aangegeven dat de politie zich meer dient te richten op toezicht en opsporing. Het bieden van acute noodhulp is ook een wettelijke taak van de politie. Feitelijk kan de politie deze groep nauwelijks onderbrengen bij de zorgverlening, door het verschil in werktijden tussen instellingen voor zorgverlening en de 24-uurstructuur van de politie. Hierdoor besteedt de politie meer tijd aan hulpverlening. Dit gaat ten koste van de reguliere politietaken, waaronder het verlenen van acute noodhulp.

6 Voorstellen

Er verblijven mensen tegen hun wil op straat. Dit is mensonwaardig. Zij hebben geen onderdak en missen de zorg en ondersteuning die ze nodig hebben. Deze omstandigheid werkt overlastgevend en, soms, crimineel gedrag in de hand. En er blijven vrouwen en kinderen in gewelddadige omstandigheden thuis. Binnen een welvarende samenleving is dit niet te tolereren. De werkgroep doet daarom voorstellen om de keten van de maatschappelijke opvang effectiever en efficiënter te laten functioneren.

De werkgroep doet geen voorstel voor dwangopnames in de keten van maatschappelijke opvang. Wel adviseert de werkgroep het kabinet zich op de wenselijkheid hiervan te bezinnen. Dwang betekent weliswaar een diepe ingreep in de persoonlijke vrijheid en waardigheid. Maar uit oogpunt van humaniteit en veiligheid acht de werkgroep het verdedigbaar dat in ieder geval de wenselijkheid wordt onderzocht.

6.1 Aanpak van de verstopping

Ondanks het ontbreken van gegevens over de vraag naar en het aanbod van maatschappelijke opvang, acht de commissie het voldoende aannemelijk dat de maatschappelijke opvang verstopt is.

1. Afbakening doelgroep

Een deel van de capaciteit wordt bezet door groepen die gezien hun problematiek of verblijfstatus meer op hun plaats zijn in andere voorzieningen.

De werkgroep stelt voor dat het kabinet de keuze maakt voor welke groepen de maatschappelijke opvang is bedoeld en welke groepen, gebaseerd op hun problematiek voor wat betreft zorg of verblijfstatus, in andere voorzieningen op hun plaats zijn. In aanvulling tot de huidige doelgroepbepaling stelt de werkgroep voor dat:

- Personen die op basis van hun (dubbele) diagnose zijn geïndiceerd voor AWBZ financierde zorg, met inbegrip van de functie verblijf, niet tot de doelgroep behoren. Indien er sprake is van eerder besproken redenen van veiligheid of overlast, kunnen voor deze groep aparte voorzieningen worden gecreëerd.
- Personen die niet in het bezit zijn van een legale verblijfstatus, maar die op grond van humanitaire overwegingen wel opvang behoeven, behoren tot de doelgroep (zie ook voorstel 8).

Periodiek zal monitoring moeten plaatsvinden van verschuivingen van doelgroepen binnen dit kader ten behoeve van verdere beleidsontwikkeling.

2. Permanente voorzieningen

De doorstroming in de opvang stopt, doordat voor een deel van de mensen die verblijven in de maatschappelijke opvang de opvang feitelijk een permanente voorziening is geworden. Streven naar een zelfstandig en onafhankelijk bestaan is voor deze groep geen reële mogelijkheid meer.

Het realiseren van permanente woonvoorziening voor deze groep is een oplossing. Dat vraagt participatie van corporaties voor de realisatie van de wooncomponent. De financiering van de zorgcomponent kan in ieder geval ten dele gerealiseerd kan worden op basis van AWBZ-indicatiestelling.

De huidige sociale pensions lijken hiervoor de meest aangewezen voorziening. Deze instellingen kunnen een toelating bij het College voor Zorgverzekeringen (CvZ) aanvragen voor het aanbieden van de zorgfuncties waarvoor deze cliënten zijn geïndiceerd. De instelling kan via zorg in natura of door gebruik te maken van persoonsgebonden budgetten AWBZ-financiering ontvangen voor de geleverde zorg. Wanneer de verblijffunctie uit de Welzijnswet 1994 gefinancierd blijft, dient het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid te worden aangepast omdat daar uitgegaan wordt van het tijdelijk bieden van opvang.

3. Capaciteitsuitbreiding vrouwenopvang, zwerfjongeren en 24-uurs-opvang

Op dit moment is een verantwoorde uitspraak over de benodigde capaciteit niet mogelijk. Toch zijn er indicaties gevonden die, ondanks de groei in capaciteit, wijzen op verstopping aan vooral laagdrempelige 24-uursopvang voor crisissituaties, vrouwenopvang en opvang voor zwerfjongeren. Bij deze voorzieningen neemt het aantal aanmeldingen toe, terwijl het aantal opnames daalt en de gemiddelde verblijfsduur langer wordt. De werkgroep beveelt dan een uitbreiding van capaciteit aan voor deze vormen van opvang.

Vrouwen verkeren soms in levensbedreigende situaties, in enkele gevallen met een dodelijke afloop. De werkgroep meent daarom dat het niet gewenst is dat een mogelijk gebrek aan capaciteit of door een slechte bereikbaarheid (meldpunten) van de opvang voor vrouwen en hun kinderen niet mag verhinderen dat zij hun situatie van crisis of ernstige bedreiging niet kunnen ontvluchten. Naast uitbreiding van de capaciteit geeft de werkgroep het kabinet het gebruik van particuliere adressen als safe-houses in overweging. Het betreft dan vooral slachtoffers van de vrouwenhandel. Ook kan een crisismaatregel tot uithuisplaatsing van plegers van geweld een oplossing bieden. Adequate hulpverlening aan vrouwen en hun kinderen is daarbij een absolute voorwaarde, evenals adequate repressie voor de daders.

De politie moet steeds vaker ingrijpen in situaties van crisis en overlast, veroorzaakt door psychiatrisch of gedragsgestoorde dak- of thuislozen. Vaak komt deze groep dan terecht in de politiecel, omdat maatschappelijke opvang niet voorhanden is. Uitbreiding van de 24-uursopvang betekent dat deze groep mensen direct kan worden opgevangen en de noodzakelijke crisishulpverlening kunnen ontvangen. Hierover kunnen de betrokken in het OGGZ-convenant afspraken maken. Daarnaast ontlast uitbreiding het politieapparaat, doordat zij niet langer moeten 'shoppen' voor een plaats in de maatschappelijke opvang of deze mensen opsluiten in een cel waar zij feitelijk niet thuishoren. Mogelijk biedt het ook uitkomst voor die situaties waarin de Wet Bopz niet van toepassing is.

6.2 Verbetering van de organisatie *

4. Verbetering toegankelijkheid vrouwenopvang.

De instroom tot de vrouwenopvang is onvoldoende georganiseerd. Hierdoor dienen vrouwen en hun kinderen langer dan gewenst te verblijven in bedreigende (thuis)situaties. Volgens de werkgroep is verbetering van de bereikbaarheid van de vrouwenopvang gewenst door verbetering van de organisatie van de instroom.

Een efficiëntere organisatie van de instroom en een betere afstemming van vraag en aanbod zal de druk op de vrouwenopvang verminderen. Een actueel en adequaat werkend centraal meldpunt doet dienst als schakel tussen vraag en aanbod. Door extra hiervoor extra middelen voor in te zetten kan voorkomen worden dat vrouwen en hun kinderen uit crisis en/of ernstig bedreigende situaties niet hun toevlucht tot de opvang kunnen nemen en op straat zijn aangewezen, is een investering hierin noodzakelijk. De werkgroep schat de benodigde extra uitgaven voor een centraal meldpunt op € 1,3 mln. incidenteel en € 0,2 mln. structureel.

Daarnaast is weinig bekend over de zwaarte en ernst van de problemen van aanwezige vrouwen en hun kinderen in de vrouwenopvang. De werkgroep adviseert het kabinet hiertoe nader onderzoek te verrichten.

5. Effecten modernisering AWBZ evalueren voor maatschappelijke opvang

De modernisering van de AWBZ zal naar verwachting een verbetering betekenen voor de zorgverlening ten behoeve van cliënten in de maatschappelijke opvang. Daar dit moderniseringstraject pas zeer recent is gestart, zijn de gevolgen voor de maatschappelijke opvang nog niet bekend.

Een deel van de instroom in de maatschappelijke opvang is het gevolg van het feit dat de doelgroep elders niet de zorg krijgt die nodig is. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: zorgmijdend gedrag, contra-indicaties en voor deze doelgroep te hoge drempels als gevolg van de geldende procedures. De oplossing moet gevonden worden in toegankelijker maken van de bestaande zorg voor de doelgroep van maatschappelijke opvang. Naar verwachting zal de modernisering van de AWBZ hieraan bijdragen. Nu valt niet te voorzien of dat daadwerkelijk het geval zal zijn. Daarom adviseert de werkgroep om over een jaar te evalueren of de bestaande zorg inderdaad toegankelijker is geworden. Daarbij moet ook het functioneren van de RIO's ten aanzien van de indicatiestelling van groepen met complexe problematiek betrokken worden.

De werkgroep vraagt aandacht voor de eerder gesignaleerde verschuiving van financiering die als gevolg van de modernisering kan plaatsvinden. Dat kan zich voordoen als instellingen voor maatschappelijke opvang een deel van de bestaande activiteiten kunnen bekostigen via de AWBZ. Momenteel is niet inzichtelijk in welke mate het gaat om zorgverlening die op basis van de specifieke uitkering of eigen gemeentelijke middelen al wordt gefinancierd.

* VNG is van mening dat de maatschappelijke opvang de komende jaren € 77 mln. nodig heeft. Hiervan is € 45 mln. bestemd voor personeelsbeleid en aanpassing werkomstandigheden, € 30 mln. ten behoeve aan aanpassing verouderde gebouwen en € 7 mln. voor kw aliteitsbeleid. De bedragen zijn structureel. In maart 2001 heeft de VNG voor deze impuls eerder de aandacht gevraagd van de minister van VWS en de TK. De TK heeft ingestemd met een verhoging van de specifieke uitkering ad. € 22,5 mln.

Derhalve is het nu te vroeg om tot gefundeerde uitspraken te komen dat als gevolg van de modernisering van de AWBZ het landelijke budget maatschappelijke opvang dient te worden bijgesteld. Om een ongewenste verschuiving van middelen te voorkomen, dient er een heldere afbakening te komen tussen het domein van de Welzijnswet en de AWBZ. De werkgroep adviseert in dit stadium om in de Welzijnswet het begrip begeleiding af te bakenen ten opzichte van de omschrijving in het Besluit Zorgaanspraken.

6.3 Instroom en uitstroom

Versterking van de maatschappelijke opvang alleen volstaat niet. Voor een structurele verbetering van de effectiviteit van de maatschappelijke opvang is het nodig de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen.

6. Preventie van huiselijk geweld

Preventie van huiselijk geweld staat nog in de kinderschoenen. De aandacht is nu vooral gericht op ingrijpen in situaties waarin (ernstig) geweld zich voordoet. Maar dat is feitelijk al te laat. De mogelijkheid tot het nemen van een crisismaatregel tot uithuisplaatsing van plegers van geweld kan volgens de werkgroep een belangrijke oplossing bieden. Adequate hulpverlening aan vrouwen en hun kinderen is daarbij een absolute voorwaarde.

Binnenkort moeten alle gemeenten beschikken over een vierjarenplan voor lokale openbare gezondheidszorg. De werkgroep is van mening dat preventie van huiselijk geweld daarin een plaats moet krijgen. Gedacht kan worden aan het benutten van de expertise van GGD voor bijvoorbeeld het opzetten van activiteiten als campagnes die gericht zijn op het lokale publiek en de lokale hulpverleners. Advies- en meldpunten huiselijk geweld zijn er mede op gericht het uit huis vluchten van vrouwen te voorkomen. Door advies- en meldpunten voor vrouwenopvang in 35 centrumgemeenten waar huiselijk geweld gemeld kan worden, kan eerste ambulante hulp geboden worden en kan worden zorggedragen voor verwijzing naar verdere hulpverlening en/of politie. De structurele financiering van deze meldpunten vraagt € 8 mln.

7. Voorkomen instroom van ex-gedetineerden

De reclassering is verantwoordelijk voor het reïntegratietraject van een gedetineerde. Deze verantwoordelijkheid stopt zodra iemand in vrijheid wordt gesteld. Daarna zijn dan gemeenten en zorginstellingen verantwoordelijk voor de verdere trajectbegeleiding. Met name bij kortgestraften (veelplegers) of bij vervroegde invrijheidstelling verloopt de overdracht niet sluitend met als gevolg een toenemende instroom in de maatschappelijke opvang.

De werkgroep adviseert dat Justitie en VNG landelijke afspraken maken om de overdracht te verbeteren. Justitie behoort er zorg voor te dragen dat zoveel mogelijk voor het einde van de detentie gemeentelijke en zorginstellingen bij de planning van het nazorgtraject worden ingeschakeld. Dat vereist een meer planmatige aanpak van reclassering en gevangeniswezen. Het ministerie van Justitie kan zorgdragen voor een tijdelijke extra reclasseringsinzet tot maximaal een half jaar na de beëindiging van de detentie in die gevallen waarin die inzet daarvoor niet of onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden. De kosten voor de extra inzet van de reclassering als makelaar voor zorg en huisvesting worden berekend op € 6 mln.

Voorts stelt werkgroep voor dat het kabinet het mogelijk maakt dat gedetineerden tijdens hun detentie niet worden uitgeschreven uit de GBA (bij kortdurende detentie) of al ruim voor het einde van de detentie opnieuw kunnen worden ingeschreven in de

bevolkingsadministratie van de gemeente naar keuze. Deze keuzemogelijkheid is nodig als het niet gewenst is een ex-gedetineerde terugkeert naar zijn 'oude' milieu.

8. Hardheidsclausule uitgeprocedeerde asielzoekers

Het huidige terugkeerbeleid is niet in alle gevallen effectief. Naar schatting melden zich jaarlijks enkele honderden asielzoekers uit de asielopvang bij de maatschappelijke opvang. Dit is in strijd met het huidige kabinetsbeleid en verhoogt de druk op de maatschappelijke opvang.

Het huidige rijksbeleid is helder. De maatschappelijke opvang dient uitgeprocedeerde asielzoekers over te dragen aan de vreemdelingendienst of politie. Voorts dient de maatschappelijke opvang geen asiel of steun meer te bieden aan deze groep. De instroom in de maatschappelijke opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is desondanks een gevolg van een niet adequaat uitzettingsbeleid. Op basis van humanitaire overwegingen kan worden toegestaan om op basis van een hardheidsclausule gemeenten toe te staan uitgeprocedeerde asielzoekers op te nemen. Deze clausule beperkt niet de instroom, maar impliceert een doelgroepverbreding en heeft gevolgen voor de benodigde opvangcapaciteit.

9. Instrumenten voor woonruimteverdeling en woningtoewijzing

Het tekort aan beschikbare, goedkope huisvesting belemmert de uitstroom uit de maatschappelijke opvang. Instrumenten ter verbetering hiervan zijn volledig in handen van gemeenten. Gezien het belang van huisvesting in de keten van de maatschappelijke opvang wil de werkgroep benadrukken dat gemeenten voor deze de huisvestingsproblematiek eerstverantwoordelijk zijn.

Het is voor de verbetering van de door- en uitstroom uit de maatschappelijke opvang belangrijk dat gemeenten en corporaties een zorgvuldige afweging maken in de urgentiestelling bij de woonruimteverdeling en woningtoewijzing. Door prioriteitstelling in het lokale systeem van woonruimteverdeling/toewijzing kunnen de cliënten van maatschappelijke opvang makkelijker toegang krijgen tot de vrijkomende voorraad (voor vrouwen uit de vrouwenopvang is dat in veel gemeenten overigens al het geval). Dit vraagt van gemeenten (en corporaties) een zorgvuldige afweging ten aanzien van de urgentiestelling bij de woonruimteverdeling. De beperkte opvangcapaciteit van de maatschappelijke opvang en het residentieel of feitelijk dakloos zijn van mensen uit de maatschappelijke opvang -doelgroep zullen daarbij uitdrukkelijk een rol moeten spelen. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met en samenwerking te worden gezocht met zorginstellingen of instellingen voor maatschappelijk werk ten behoeve van de noodzakelijke ambulante hulpverlening.

10. Voorkomen problematische schuldaccumulatie en effectiever saneren van schulden

Schuldaccumulatie en het niet langer kunnen opbrengen van de huur leidt er uiteindelijk toe dat mensen uit hun huis worden gezet. De werkgroep constateert dat veel wordt gedaan om aanwezige schuldproblemen aan te pakken en te voorkomen, maar is bezorgd over de toename van schuldenproblematiek. Vooral onder jongeren neemt deze problematiek toe.

De werkgroep onderschrijft daarom de mogelijkheden die het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening biedt om overkreditering te voorkomen. De werkgroep adviseert voorts te komen tot een centrale registratie van schulden (niet zijnde krediet) en het verplichten tot raadpleging van deze registratie door kredietaanbieders voorafgaand aan het verstrekken van krediet. De werkgroep overziet echter niet alle consequenties van dit voorstel.

Daar het ministerie van SZW momenteel onderzoek naar de wenselijkheid van centrale registratie, kunnen op korte termijn de uitkomsten van dit onderzoek in de besluitvorming hierover worden betrokken. In de huidige praktijk blijkt de schuldsanering van dak- en thuislozen vaak niet te lukken omdat geen oplossing voor uitstaande justitiële boetes gevonden kan worden. Voor een niet onbelangrijk deel houden de boetes overigens verband met overlastgevend gedrag. De werkgroep stelt dan ook voor om voortaan justitiële boetes te betrekken bij een wettelijk schuldsaneringstraject

11. Casemanagement

De doelgroep van de maatschappelijke opvang heeft complexe, vaak meervoudige problemen. Vaak is er sprake van discontinuïteit in de eerdere hulpverlening. Dat bemoeilijkt de toegang tot de hulpverlening en bemiddeling naar werk. De indicatiestelling via daarvoor geëigende organen blijkt in veel gevallen een te hoge drempel.

Persoonsgebonden casemanagement kan bijdragen aan vereenvoudiging van de toegang tot (geïndiceerde) zorg. Deze begeleiding moet zich ook uitstrekken tot de fase na indicatiestelling van de zorg. In geval van een positieve indicatiestelling zal worden toegezien of de geïndiceerde zorg daadwerkelijk wordt verleend. Ook kan de casemanager worden ingezet om te zorgen voor een goede overdracht naar andere voorzieningen, bijvoorbeeld de toeleiding naar de indicatie voor een Wsw-voorziening. Ingeval van een negatieve indicatiestelling ziet de casemanager er op toe dat de voorliggende, lokale (gemeentelijke) voorzieningen hulp verlenen. Het casemanagement kan in handen van de instellingen voor maatschappelijke opvang worden gelegd. De extra uitgaven voor uitbreiding van personele capaciteit die hiermee gemoeid zijn bedragen naar schatting € 5 mln.

6.4 Informatievoorziening

De informatievoorziening met betrekking tot de vraag naar en het aanbod van maatschappelijke opvang schiet tekort. Noch over de benodigde capaciteit, noch over de effectiviteit van de maatschappelijke opvang kunnen nu betrouwbare uitspraken gedaan worden. Het ontbreekt ook aan een referentiekader dat als basis kan dienen.

12. Ontwikkelen van de kennisfunctie

Over de effectiviteit van de werkwijzen in de maatschappelijke opvang is weinig bekend. De werkwijzen van instellingen voor maatschappelijke opvang zijn zeer verschillend. Informatie over effectieve methoden voor preventie-, begeleidings- en herstelmethodieken ontbreekt.

Gegeven de landelijke functie ligt hier volgens de werkgroep een taak voor het Rijk. Binnen de maatschappelijke opvang de geconstateerde kennisleemte inzake de kennis over effectieve en efficiënte begeleidings-, preventie- en herstelmethodieken kan worden vergroot door:

- Intensiveren van het toegepast en wetenschappelijk onderzoek
- Stimuleringsprogramma's richtlijnen en hulpverleningsprogramma's
- Kenniscentra gekoppeld aan instellingen voor maatschappelijke opvang.

Het ontwikkelen van de kennisfunctie vergt naar schatting € 5 mln.

13. Referentiekader en registratie

Basis en voorwaarde van betrouwbare informatievoorziening is een referentiekader voor de maatschappelijke opvang. Door het ontbreken van een afgebakend kader is geen eenduidige, betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie beschikbaar.

Hierdoor is een goede invulling van de landelijk functie van monitoring en beleidsontwikkeling niet goed mogelijk. Voorts is het niet mogelijk een duidelijk beeld te scheppen van de vraag en aanbod van de maatschappelijke opvang, alsmede ontwikkelingen hierin.

Het referentiekader kan niet zonder definiëring van belangrijke begrippen om eenduidigheid en vergelijkbaarheid van informatie te bereiken. Dit kader maakt duidelijk voor welke doelgroepen de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang zijn bedoeld en dient de capaciteit te operationaliseren in termen van volume, type voorzieningen, personeel, kwaliteitseisen aan methodiek, organisatie en accommodatie, veiligheid en kosten. Het referentiekader resulteert uiteindelijk in eenduidige kernindicatoren voor de monitoring van vraag en aanbod van de opvang. Wanneer het tot een Brede Doeluitkering (BDU) sociale cohesie en sociale veiligheid komt (zie hierna) worden de afspraken die het Rijk met gemeenten maakt over in dit verband te leveren prestaties geïntegreerd in de set van kernindicatoren van het referentiekader. De werkgroep adviseert ten behoeve van een eenduidige en betrouwbare informatievoorziening een referentiekader te ontwikkelen. Hiertoe acht de werkgroep een voorafgaande verkenning echter noodzakelijk. Doel van deze verkenning is het onderzoeken van de mogelijkheden tot integratie van informatie over de maatschappelijke opvang met de beoogde informatievoorziening conform de BDU-systematiek.

Dit jaar zijn de bij de Federatie Opvang aangesloten instellingen voor maatschappelijke opvang begonnen met de toetsing en invoering van een nieuw registratiesysteem dat dubbeltellingen moet uitsluiten. Het is van belang dat de instellingen de invoering zo snel mogelijk voltooien. Het verdient aanbeveling het te ontwikkelen informatiemodel bottom-up vorm te geven. Dat past ook bij de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang.

De werkgroep adviseert ook het opzetten van stedelijke monitors, die gemeenten in hun informatiebehoefte voorzien en die als basis kunnen dienen voor de landelijke monitor maatschappelijke opvang. Met behulp van de informatie kan op termijn een benchmarksysteem worden ontwikkeld. Het ontwikkelen van stedelijke monitors vergt naar schatting een investering van € 2 mln.

6.5 Bestuurlijk stelsel

De analyse van knelpunten geeft geen aanleiding het bestuurlijk stelsel van de maatschappelijke opvang drastisch te veranderen. Het versterken van de rol als beleidsvoerder van de gemeenten is wel nodig. Bezien moet worden of ook het instrument van de brede doeluitkering daaraan bijdraagt.

14. Versterking van de gemeentelijke regierol

De centrumgemeente dient niet alleen zorg te dragen voor een adequaat voorzieningenniveau. Ook behoort zij aanpalende sectoren aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Deze regierol van de centrumgemeente is thans nog onvoldoende ontwikkeld.

Door de burgemeester meer dan nu toe te laten zien op de koppeling tussen de veiligheidsketen en de opvang verwacht de werkgroep dat de regierol versterkt wordt. Daarvoor is nauwe samenwerking nodig in het college en districtelijke beleidsdriehoek. In sommige steden bestaan goede samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en zorgverzekeraars. Deze samenwerking vindt plaats op vrijwillige basis en biedt geen garanties voor een bestendige, planmatige aanpak.

De werkgroep geeft daarom in overweging een wettelijk vastgelegd gezamenlijk opdrachtgeverschap van gemeenten en zorgkantoren ter versterking van de gemeentelijke regie rol. Dat zou betrekking moeten hebben op het gehele terrein van de OGGZ en van de chronische GGZ-zorg, inclusief de verslavingszorg. Dit gezamenlijke opdrachtgeverschap omvat ook dat zorgkantoren en gemeenten gezamenlijk plannen, doelstellingen formuleren, randvoorwaarden creëren en instellingen aanspreken. Belangrijke randvoorwaarde voor dit gezamenlijke opdrachtgeverschap is, dat beide partijen hun budgetten waar mogelijk en nodig regelarm kunnen inzetten. Hiervoor adviseert de werkgroep experimenteerruimte op lokaal niveau mogelijk te maken.

Met de voorgenomen nieuwe Wet Werk en Bijstand (Wwb) krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de regie op de bijstandsverlening en activering te voeren. Deze wet biedt gemeenten een extra instrument om voor de doelgroepen van de maatschappelijke opvang om verder afglijden te voorkomen. De werkgroep adviseert derhalve om voort te gaan met de ingeslagen weg van de Wet werk en bijstand.

Verplicht budgetbeheer biedt gemeenten de mogelijkheid om in naam van de belanghebbende (zonder dat diens instemming nodig is) noodzakelijke betalingen te verrichten uit de toegekende uitkering. De gemeente kan besluiten om aan de bijstand de verplichting te verbinden dat de belanghebbende eraan meewerkt dat de kosten van opvang rechtstreeks worden overgemaakt aan de betreffende instantie. Met bijstand in natura kunnen gemeenten de bijstand geheel of gedeeltelijk verstrekken in de vorm van goederen en/of diensten). De gemeente kan bijvoorbeeld besluiten zelf een slaapplek bij de betreffende instantie in te kopen en aan te bieden aan de belanghebbende. In beide gevallen zal de kans op dakloosheid aanmerkelijk worden verkleind.

15. Creatie van een brede doeluitkering

De maatschappelijke opvang kent diverse financieringsstromen met elk een eigen verantwoordingsmethodiek. Dit verhoogt de administratieve lastendruk van gemeenten en instellingen. De werkgroep adviseert het kabinet te komen tot een keuze uit onderstaande varianten.

De Brede Doeluitkering (BDU) biedt de mogelijkheid geldstromen te bundelen. Thans bestaat het voornemen te komen tot één brede doeluitkering sociale cohesie (vallend onder de sociale pijler) en één brede doeluitkering veiligheid (vallend onder de veiligheidspijler). Tot die laatste uitkering behoren ook de middelen voor de 24 uurstructuur uit de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid. Beide pijlers bevatten dan ook operationele doelstellingen op het terrein van de maatschappelijke opvang. Gegeven deze samenhang geeft de werkgroep het kabinet in overweging dit voornemen te toetsen op de vraag of de BDU in deze vorm bijdraagt aan een versterking van de rol van gemeenten als opdrachtgever richting instellingen en regievoerder over aanpalende sectoren. Er dienen zich drie alternatieven aan:

- A. Handhaven van huidig stelsel van specifieke uitkeringen, niet zijnde de BDU.
- B. Vorming van een brededoeluitkering sociale cohesie en een brededoeluitkering veiligheid.
- C. Vorming van de uitkering voor sociale cohesie en veiligheid tot één brededoeluitkering.

Indien wordt gekozen voor de brededoeluitkering, staan nog twee keuzemogelijkheden open:

- D. Brededoeluitkering met of zonder onderliggende prestatie-afspraken.

E. Brededoeluitkering met of zonder oormerking van de middelen voor de vrouwenopvang.

A. Handhaven van huidig stelsel van specifieke uitkeringen.

Handhaving van de doeluitkering maatschappelijke opvang en de doeluitkering vrouwenopvang ligt in lijn met het evaluatieonderzoek van Fleurke (2002). Handhaving van het huidige stelsel betekent dat gemeenten door kunnen gaan met een verbetering van de aanpak binnen de maatschappelijke opvang.

B. Vorming van een brededoeluitkering sociale cohesie en een brededoeluitkering veiligheid

In deze variant neemt de bestedingsvrijheid van gemeenten toe. Echter de keuze voor een BDU sociale cohesie en een BDU veiligheid, vrijwel alleen gevuld met de huidige specifieke uitkeringen, biedt nauwelijks meerwaarde ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien blijft de situatie bestaan dat via twee uitkeringen gelden voor de maatschappelijke opvang verstrekt worden.

C. Vorming van de uitkering voor sociale cohesie en veiligheid tot één brededoeluitkering.

Meerwaarde ontstaat wel wanneer de voorgestelde BDU's gefuseerd worden tot één uitkering sociale cohesie en sociale veiligheid met het ministerie van VWS als budgethouder. Dat geeft gemeenten meer vrijheid in het maken van afwegingen. Een risico van deze bundeling is wel de maatschappelijke opvang in zijn geheel in het veiligheidsbeleid getrokken wordt. De werkgroep acht dat een ongewenste situatie. Want de kerntaak van de maatschappelijke opvang is het opvangen van kwetsbare mensen. Wanneer het kabinet kiest voor een BDU sociale cohesie en sociale veiligheid adviseert de werkgroep om het ministerie van VWS aan te wijzen als budgethouder om bovengenoemd risico te voorkomen.

Wanneer het tot één uitkering komt, kan ook het preventiebeleid hierbij worden betrokken. Dit kan bestaan uit een financiële impuls van € 9 mln. jaarlijks via een stimuleringsregeling lokale zorgnetwerken. De opzet van BDU's kan voor alle centrumgemeenten gelden. Risico hierbij is dat de maatschappelijke opvang zich zal voegen naar de bestuurlijke kaders en themakeuzen van het grote stedenbeleid. De werkgroep overziet echter niet alle consequenties van deze keuze.

D. Prestatieafspraken

Prestatie-afspraken vormen de basis op grond waarvan BDU's worden verstrekt. De vraag is of een dergelijke verticale inhoudelijke verantwoording thuishoort op gedecentraliseerd beleidsterrein. Het leidt tot een grotere inhoudelijke bemoeienis met het gemeentelijk beleid dan nu het geval is op basis van de Welzijnswet 1994. Zeker wanneer een serieuze verbreding van de brede doeluitkering achterwege blijft, is het de vraag wat hiervan de meerwaarde is.

E. Oormerking middelen vrouwenopvang

Een afzonderlijke afweging heeft de positie van de specifieke uitkering vrouwenopvang. De lokale zuigkracht, in de vorm van onder meer eisen van centrumgemeenten, zet het de landelijke toegankelijkheid van de vrouwenopvang onder druk. De werkgroep is van oordeel dat de eis van landelijke toegankelijkheid serieus genomen moet worden. Wanneer de vrouwenopvang deel zou gaan uitmaken van een brede doeluitkering dient de landelijke toegankelijkheid gegarandeerd te worden. Wanneer dat niet het geval is, geeft de werkgroep het kabinet in overweging of behalve de besteding van de huidige specifieke uitkering vrouwenopvang ook recentralisatie ook een optie is. Er blijven dan wel twee uitkeringen bestaan.

Literatuuropgave

Raad voor de financiële verhoudingen, *advies 24 uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid*, Den Haag, 1999

Algemene Rekenkamer, *Opvang van zwervjongeren*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, 28 265, nrs. 1-2

Centrum voor verslavingsonderzoek, *Zwerven in de 21^e eeuw*, 2003

College voor Zorgverzekeringen, *Onderzoek evaluatie OGGZ-subsidieregeling*, Amsterdam 2003

De tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling is een tijdelijke subsidieregeling van VROM en VWS (tijdelijke subsidieregeling van VROM en VWS tot 1-10-2003)

Evaluatie subsidieregeling begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang, IVA, 2001

Fleurke, *Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen*, een bestuurskundig onderzoek naar de werking van het bestuurlijke stelsel op het terrein van de maatschappelijke opvang, het verslavingbeleid en de vrouwenopvang, Vrije Universiteit van Amsterdam, 2002

GGZ Nederland, *Zwerven in de 21^e eeuw*, een exploratief onderzoek naar de geestelijke gezondheidsproblematiek en overlast van dak- en thuislozen in de Nederland, Utrecht, januari 2003

Huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden, Nederlandse Woonbond en Bonjo, Amsterdam, januari 1998.

Huisvestingsproblemen van (ex-)gedetineerden; een landelijk onderzoek naar aard en omvang van
Hulpaanbod zwervjongeren, Trimbos Instituut, 2003

Kabinetsnota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld, *Privé Geweld – Publieke Zaa*k, Den Haag, april 2002

Leveling, Renooy, *Huurschulden en preventie huissuitzettingen Utrecht*, onderzoek in opdracht van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Amsterdam, juni 2002

Lourens, Scholten, Van der Werf, Ziegelaar, *Verkommerden en verloederden*; een onderzoek naar de omvang en aard van de doelgroep in Nederland, Research voor beleid, Leiden 2002

MG 2002-03 van 4 februari 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerken aan de kracht van de grote stad, actieplan protestedenbeleid 2002 – 2006*, Den Haag 2002

Ministerie van Justitie, brief van de minister, *Criminaliteitsbeheersing; Brief minister over de beleidsmatige inbedding van particuliere reïntegratietrajecten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 834, nr.20

Ministerie van Justitie, Brief van de minister van Justitie, *Rechtshandhaving en veiligheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24 807, nr. 12

Ministerie van Justitie, Brief van de minister van Justitie, *Wijziging in het wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 25 437, nr. 30

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, oktober 2002

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Brief van de staatssecretaris met nota, *Op-maat tot Samenspel: integrale nota Maatschappelijke opvang*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 682 nr. 1

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, brief van de staatssecretaris, Jeugdzorg 2003-2006, Tweede Kamer, vergaderjaar, 2002-2003, 28606, nr. 3

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, brief van de staatssecretarissen, *Modernisering AWBZ*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 631, nr. 12

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, brief van de staatssecretarissen inzake *modernisering AWBZ; analyse effecten (en eventuele aanscherping) van de Tijdelijke woonzorgstimuleringsregeling*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 631, nr. 21

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, *Tussen souterrain en dakterras: wonen als motor voor maatschappelijke kansen*, november 2002

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Mensen, wensen, wonen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 559, nr. 2

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, brief van de staatssecretaris, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003; Brief minister inzake aanvullende maatregelen ter stimulering/versnelling voortgang aanpak steden ('Actieprogramma Herstructurering')*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 XI, nr. 88

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Evaluatie Huursubsidiewet; Brief staatssecretaris over de evaluatie van onzelfstandige woonruimten in de Huursubsidiewet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002 27 445, nr. 2

Mulder, Visser, Samson, *Geloof jij dat het beter wordt?* Tweede onderzoek naar de beleving en ervaring van sociale issues in de Nederlandse maatschappij, Nico Consult, St. Leger des Heils, Amsterdam, september 2002

Planije M, Land H van 't, Wolf J. *Hulp aan zwerfjongeren*, Utrecht: Trimbos-instituut, 2003.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aanspreken burgerschap*, de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers, Den Haag, maart 2000

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Kwetsbaar in het kwadraat*, krachtige steun aan kwetsbare mensen, Den Haag, maart 2001

RVZ-advies Interculturalisatie van de Gezondheidszorg (2000)

Samenwerkingsprojecten Openbare Geestelijke Gezondheidszorg voor sociaal kwetsbare mensen, Trimbos-Instituut, 2002

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Handboek Maatschappelijke opvang 'Van opvang tot regie'*, Den Haag 2000

Wolf J, Zwikker M, Nicholas S, Bakel H van, Reinking D, Leiden I de. *Op achterstand*. Een onderzoek naar mensen in de marge van Den Haag. Utrecht: Trimbos-instituut, 2002.

Wolf J. *Een kwestie van uitburgering*. Inaugurele rede ter aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Grondslagen van de maatschappelijke opvang. Amsterdam: SWP, 2002.

Wolf J, Greshof D, Jager J. *Aan de voordeur van de vrouwenopvang. Een onderzoek naar de instroom*. Utrecht: Trimbos-Instituut, mei 2003

Wolf J, Elling A, Graaf I de. *Monitor Maatschappelijke Opvang. Deelmonitoren Vraag, Aanbod en Gemeentelijk beleid*. Utrecht: Trimbos-instituut, oktober 2000.

Wolf, J. *Monitor Maatschappelijke opvang, Jaarbericht 2001*. Utrecht: Trimbos-instituut, december 2001

Wolf e.a.. *Monitor Maatschappelijke Opvang, Jaarbericht 2003*. Utrecht: Trimbos-instituut, verschijnt medio 2003

Samenstelling werkgroep

drs. H.J. Kaiser (voorzitter)

drs. H.G.C.M. de Groot (secretaris)

drs. J.B. van den Berg (co-secretaris)

dhr. J.H.J.M. ten Doeschate (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

ir. K. Hiemstra (ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur)

mw. drs. A. den Hoed (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

drs. P.H.A.M. Huijts (ministerie van Algemene Zaken)

drs. B. van der Linden (ministerie van Justitie)

mw. C.M. Neefjes (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

drs. M.J. van Oostrom (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu)

drs. J.M.C. Smallenbroek (ministerie van Financiën)

dhr. H.J.C. Baaijens (Vereniging Nederlandse Gemeenten)

mw. M.Y. van Duyn (stichting Hillevliet)

mw. prof. dr. J.R.L.M. Wolf (Trimbos-instituut)

Deelnemers hoorzitting Maatschappelijke opvang

mw. drs. I.R. Smidt (Federatie Opvang)

dhr. J.A. Gortworst (Federatie Opvang)

mw. M.J.C. Hümmels (gemeente Enschede)

mw. drs. J. Klijnsma (Werkgroep Welzijn en Volksgezondheid VNG)

dhr. J.W. Neijndorff (Zorgverzekeraars Nederland)

dhr. dr. M. Noom (Nederlands Platform Zwerfkinderen – schriftelijke bijdrage)

dhr. W.H. Reedijk (Aedes vereniging van woningcorporaties)

dhr. J. Smidt (GGZ Nederland)

dhr. J.H. Stegeman (Stichting Reclassering Nederland)

lt. kol. mw. drs. I. Voorham (Leger des Heils)

dhr. A. de Vries (Landelijke Vereniging voor Thuislozen)

dhr. drs. J.C.M. van Wijngaarden (GGD Nederland – schriftelijke bijdrage)

Bijlage 1 Taakopdracht

Aanleiding

De Welzijnswet 1994 vormt het wettelijk kader voor de maatschappelijke opvang. In deze wet is een verdeling van verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen vastgelegd. De uitvoering is de verantwoordelijkheid van gemeenten, de steunfunctie is toebedeeld aan de provincies en GSR en de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de landelijke functie. Alle drie de niveau's zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particuliere initiatief (bijv. Leger des Heils, kerken). De hulpverlening aan doelgroepen van de maatschappelijke opvang – in brede zin – wordt uit verschillende subsidiestromen gefinancierd. Betrokken departementen zijn VWS (o.a. Jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang, GGZ), VROM (o.a. huisvesting), OCW (scholing) en SZW (o.a. bijstandsuitkeringen, bemiddeling naar werk). De Algemene Rekenkamer constateert dat er sprake is van onduidelijke doelen en wet- en regelgeving, gebrekkige informatievoorziening (o.a. ontbreken van kostprijzen) en onduidelijke sturing vanuit de verschillende niveau's⁴⁰. Deze factoren in combinatie met de verkokerde financiering bemoeilijken een sluitende keten van maatschappelijke opvang.

Probleemstelling

Welke maatregelen (ontkooking) op het terrein van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening zijn noodzakelijk om te komen tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang?

Onderzoeksaanpak

- Het onderzoek zal bestaan uit de volgende onderdelen:
- Inventarisatie van regelingen en budgetten
- Inventarisatie van de samenstelling en ontwikkeling van de populatie in relatie tot het zorgaanbod
- Omschrijving van effectieve en efficiënte voorzieningen voor de doelgroepen (crisisopvang, beschermd wonen, diverse vormen van intramurale voorzieningen, etc.)
- Ontwikkelen van voorstellen tot herziening van wet- en regelgeving en financieringssystemen om te komen tot een helder stelsel van effectieve en efficiënte voorzieningen.
- Ontwikkelen van voorstellen voor samenwerking en coördinatie bij grensgevallen en overgang van een cliënt naar een andere voorziening.

Deelnemende departementen

VWS, AZ, Fin, VROM, OCenW en SZW. Daarnaast neemt een deskundige uit gemeentelijke hoek (VNG) deel alsmede één of twee andere externe deskundigen.

⁴⁰ Rapport Rekenkamer 2002 'opvang zwerfjongeren'.

Bijlage 2 Voorzieningen in de maatschappelijke opvang

Dak- en thuislozenopvang kent zowel voltijds (24 uursopvang) als deeltijdsverblijfvoorzieningen. Tot de eerste soort behoren de internaten en de sociaal pensions. Deze zijn vanaf begin jaren negentig opgericht als reactie op de toename van zwervende mensen met psychische problemen. Sociale pensions bieden woonruimte, verzorging en begeleiding, gericht op de thuisloze mensen met over het algemeen een psychiatrische achtergrond. Het accent ligt meer op het bieden van een (langdurige) woonvoorziening dan op begeleiding, zoals bij begeleid wonen het geval is. Toelating vindt plaats na indicatiestelling. De financiering bestaat uit circa eenderde deel AWBZ middelen, eenderde gemeentelijk middelen en eenderde deel uit eigen bijdragen. Uitgangspunt voor financiering van de sociale pensions is dat bed, bad en brood voor rekening van de cliënt is, de huisvesting voor rekening van de gemeente en dat de specifieke begeleiding wordt gefinancierd vanuit AWBZ-middelen. Tot de deeltijdsvoorzieningen behoort de nachtopvang (of passantenverblijf). Deze voorzien alleen in een oplossing voor het niet hebben van onderdak door het bieden van de gelegenheid tot overnachting voor een beperkt aantal dagen. Een andere deeltijdsvoorziening is de dagopvang (of dienstencentrum). Het doel van deze laagdrempelige vorm van opvang is het bieden van de meest elementaire hulp, om te voorkomen dat mensen die aan het zwerven zijn geraakt verder afglijden.

Vrouwenopvang kent vrouwenopvangcentra en blijf-van-m'n-lijf-huizen die zich richten op mishandelde vrouwen en hun kinderen. Daarnaast bestaan er de FIOM-huizen die zich primair richten op opvang en hulp aan zwangere vrouwen. Ook kent de vrouwenopvang voorzieningen voor woonbegeleiding.

De algemene crisisopvang heeft als kerntaak het bieden van onderdak en hulp aan mensen die als gevolg van een (psychosociale) crisissituatie dakloos zijn geworden. De opname is 'zo kort als mogelijk en zo lang als noodzakelijk', zodat een verantwoorde terugkeer in het voor de cliënt geëigende maatschappelijk circuit mogelijk wordt. Taken die voortvloeien uit de opvang zijn: beoordeling en indicatie, informatie, advies en begeleiding, verwijzing, preventie en signalering. De verblijfsduur van de bewoners is relatief kort (gemiddeld vier weken). Verslaafden en psychiatrisch patiënten worden niet of beperkt opgenomen. De voorzieningen zijn een crisisopvangcentrum of woonbegeleiding.

*Hulpaanbod voor zwerfjongeren*⁴¹

Het hulpaanbod voor zwerfjongeren is zeer gefragmenteerd. Het is te lokaliseren in de maatschappelijke opvang, de jeugdhulpverlening, maar ook, in mindere mate, in andere sectoren. Slechts een deel is specifiek gericht op zwerfjongeren, een deel wordt door instellingen geboden die primair een andere doelgroep hebben. Dit aanbod wordt – mede daardoor – uit diverse financieringsstromen gesubsidieerd, met elk weer eigen eisen.

⁴¹ Hulpaanbod zwerfjongeren, Trimbos Instituut, 2003

De tijdelijkheid van een deel van de financiering brengt de continuïteit van een klein deel van het aanbod voor zwerfjongeren in gevaar. Veel van de instellingen die zwerfjongeren een aanbod doen, hanteren exclusiecriteria die het zwerfjongeren moeilijk maken om van dit aanbod te profiteren. Zwerfjongeren vormen een kwetsbare groep. Een substantieel deel is volgens de respondenten zwakbegaafd. Signalen uit de praktijk bevestigen dit. Debet hieraan zou onder meer de veranderde werkwijze zijn van de sociaal pedagogische hulpverlening.

Levensbeschouwelijke instellingen. Voor bestaande instellingen en voorzieningen met een uitgesproken, meest levensbeschouwelijk, karakter voldoet het huidige stelsel. Waar het echter gaat om de realisatie van nieuwe voorzieningen is dat niet zonder meer het geval.

Commerciële pensions en hotelletjes die een woonfunctie vervullen en kamerverhuurpanden etc. Gemeenten kunnen minimaal toezicht houden via diensten als Bouw- en Woningtoezicht, GGD en brandweer. De zorgverlening in bovengenoemde voorzieningen kan bestaan uit facilitaire zorg (incl. kinderopvang), maaltijdverzorging, verpleging, psychosociale begeleiding (partiële of permanent), dagbesteding, sociale dienstverlening, woonbegeleiding, psychosociale behandeling en psychosociale crisisinterventie. De financiering van deze zorgverlening kent soms ook andere bronnen dan de gemeente.

Bijlage 3 Kenmerken bereikte cliëntgroepen

Vrouwenopvang	Crisisopvang	Dak- en thuislozenopvang
Het merendeel van de aanwezige vrouwen was tussen de 20 en 40 jaar.	In de crisisopvang is de verhouding tussen aanwezige mannen en vrouwen <i>fifty-fifty</i> . De meeste cliënten waren tussen de 20 en 40 jaar.	De groep cliënten tussen de 40 en 64 jaar werd in de periode 1999-2001 absoluut en relatief groter, en vormde in die jaren ook de grootste groep. In 2001 hoorde bijna de helft van de totaal aanwezige groep tot deze leeftijdscategorie.
De verhouding tussen de aanwezige autochtone en allochtone vrouwen was in 1999 47-54% en in 2001 40-60%. De allochtone groep bestond voor het merendeel uit zogenoemde doelgroepen van het minderhedenbeleid. Het ging hierbij vooral om Surinaamse, Marokkaanse en Turkse vrouwen.	Eenderde van de aanwezige cliënten was van allochtone afkomst. Deze groep bestond voor het merendeel (4/5) uit zogenoemde doelgroepen van het minderhedenbeleid (Suriname, de Antillen, Marokko en Turkije, en in mindere mate Indonesië).	Het merendeel was man. Het deel vrouwen schommelde van 15% in 1999 tot 22% in 2000 en naar 17% in 2001.
Iets meer dan 40% van de aanwezige vrouwen in de periode 1999-2001 was ongehuwd, het percentage gehuwden lag daar net iets onder. Ruim een tiende deel van de vrouwen was gescheiden.	Bijna 60% was niet gehuwd, krap 20% was dat wel. In 1999 was 15% van de cliënten gescheiden, in 2001 lag dit percentage op 21%.	De verhouding tussen autochtone en allochtone cliënten veranderde in de periode 1999-2001; de laatstgenoemde groep nam toe van 18% in 1999 tot 26% in 2001.
Iets meer dan de helft van de vrouwen woonde samen, het overgrote deel ervan met partner en kinderen. Het percentage alleenstaanden nam af, namelijk van 19 in 1999 tot 17 in 2001. Ongeveer een vijfde van de vrouwen stond aan het hoofd van een eenoudergezin.	Iets meer dan de helft van de cliënten was alleenstaand, en deze groep lijkt iets groter te worden. Het percentage samenwonenden nam de afgelopen jaren af, namelijk van 28 in 1999 tot 24 in 2001. Zo'n 60% van deze samenwonenden had kinderen. Ruim eentiende van de cliënten stond aan het hoofd van een eenoudergezin.	Het merendeel was ongehuwd (rond de 67%) of gescheiden (rond de 21%).

Vrouwenopvang	Crisisopvang	Dak- en thuislozenopvang
Het aantal meegebrachte kinderen van de aanwezige vrouwen bleef in de periode 1999-2001 relatief stabiel, en kwam in 2001 op 4873. Het merendeel (zo'n 80%) was jonger dan tien jaar, iets meer dan de helft zelfs jonger dan vier jaar.	Het aantal meegebrachte kinderen bleef in de periode 1999 –2001 relatief stabiel (ongeveer 1 kind per 4 volwassenen), en kwam in 2001 op 1773. Driekwart van de kinderen was jonger dan tien, en ongeveer de helft jonger dan vier.	Het merendeel van de aanwezige dak- en thuisloze mensen was alleenstaand. Niet meer dan 2 à 4% woonde samen. Ongeveer 1 à 2% stond aan het hoofd van een eenoudergezin. De rest (9%) maakte deel uit van een ander samenlevingsverband.
Het opleidingsniveau van de vrouwen was laag. (Ruim) eenderde van de vrouwen had geen of alleen basisonderwijs gevolgd.	Het opleidingsniveau van de cliënten was laag, maar steeg in de periode 1999-2001 licht. Geen opleiding of slechts basisonderwijs had 40% van alle cliënten in 1999, in 2001 was dit 35%. In 1999 had 41% van de cliënten een beroepsopleiding genoten, in 2001 was dit 51%.	Het aantal meegebrachte kinderen door de aanwezige cliënten steeg van 31 in 1999 tot 104 in 2001 (inclusief eventuele dubbeltellingen). Het merendeel (zo'n 60 tot 80%) was jonger dan tien jaar, waarvan iets meer dan de helft jonger dan vier jaar.
De vrouwen waren voor hun inkomsten vooral aangewezen op een uitkering. Dit percentage daalde van 44 in 1999 naar 38 in 2001. Het percentage vrouwen dat geen inkomstenbron had schommelde in de afgelopen jaren rond de 30. Krap een vijfde deel kreeg inkomsten uit arbeid.	Veel cliënten waren afhankelijk van een uitkering; het deel 'uitkeringstrekkers' daalde van 42% in 1999 naar 30% in 2001. Een kwart tot een derde deel had geen enkele inkomstenbron. Het percentage cliënten met betaald werk schommelde tussen de 13 en de 20. De groep cliënten die afhankelijk waren van overige inkomsten was in 2001 (28%) en dat is drie keer zo groot als in 1999 (9%).	Het opleidingsniveau was laag. (Ruim) eenderde van de dak- en thuislozen had geen of alleen basisonderwijs gevolgd.
Ongeveer de helft van de aanwezige vrouwen kwam bij een residentiële vrouwenopvang buiten de provincie waarin zij woonachtig waren. De overigen verbleven in een opvanghuis in hun eigen provincie. In de eigen gemeente bleef in 1999 24% van de vrouwen en in 2001 18%.	Ruim eenderde van de cliënten in de crisisopvang kwam uit dezelfde gemeente als de opvanginstelling. Iets meer dan een vijfde kwam uit dezelfde regio. Een kwart van de cliënten kwam uit een andere provincie.	Vooraf in de jaren 1999 en 2000 waren aanwezige dak- en thuislozen aangewezen op een uitkering (respectievelijk 78% en 65%). In 2001 waren meer dak- en thuislozen aangewezen op inkomsten uit overige bronnen dan op een uitkering (respectievelijk 42% en 37%). Het percentage dak- en thuislozen dat geen inkomstenbron had schommelde in de afgelopen jaren tussen de 12% en 19%. Het percentage cliënten met inkomsten uit arbeid kwam in de periode 1999-2001 niet boven de 7% uit.

Vrouwenopvang	Crisisopvang	Dak- en thuislozenopvang
Behalve problemen met (seksueel) geweld (77%), hadden vrouwen vooral relatieproblemen (45%) en psychosociale problemen (26%). De groep met psychische problemen en verslavingsproblemen was relatief klein, respectievelijk 4 en 6%.	De meeste problemen van aanwezige cliënten in de crisisopvang hadden betrekking op huisvesting (52 %) en relaties (49%). Ongeveer één op de drie cliënten had psychosociale klachten, één op de vier was slachtoffer van seksueel geweld. 15% van de cliënten had verslavingsproblemen en 9% psychische stoornissen. Financiële problemen werdenesignaleerd bij 19% van de mensen	De meeste aanwezige cliënten kwamen bij een opvangvoorziening in de eigen gemeente. Andere cliënten bleven niet in de eigen gemeente, maar wel in de eigen regio of in ieder geval in de eigen provincie. Een minderheid kwam vanuit een andere provincie, namelijk 31% in 1999, 23% in 2000 en 19% in 2001. Een klein deel kwam vanuit het buitenland naar de opvang (1 à 3%). Behalve problemen met huisvesting (70%), hadden dak- en thuislozen vooral psychosociale problemen (24%), materiële problemen (12%) en verslavingsproblemen (26%). Het minst vaak werden problemen naar aanleiding van seksueel geweld gepresenteerd, namelijk niet meer dan 8% in de jaren 1999-2001