

LANDELIJKE TOEGANKELIJKHEID MAATSCHAPPELIJKE OPVANG EN BESCHERMD WONEN

ONDERZOEK NAAR DE KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

**KLANT
AUTEUR(S)**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Maartje Gielen, Jaap Meijer, Maarten Batterink, Sam Huberts, Daphne
van Kleef

DATUM

25 november 2019

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Aanleiding	14
1.3 Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek	14
1.4 Aanpak in het kort	15
1.5 Leeswijzer	16
2 Cijfermatige inzichten vooraf	17
2.1 Eerste opvang	17
2.2 Aanvragen en onderzoek naar regio of gemeente met meeste kans van slagen traject	19
2.3 Capaciteit Maatschappelijke opvang en beschermd wonen	23
3 De landelijke toegankelijkheid kent knelpunten	28
3.1 Druk op de capaciteit	29
3.2 De verantwoordelijkheidsvraag speelt op verschillende manieren	33
3.3 De toegangspoort is niet overal gelijk	36
4 Oplossingsrichtingen voor huidige knelpunten	39
4.1 Oplossingsrichtingen druk op de capaciteit	39
4.2 Oplossingsrichting verantwoordelijkheidsvraag	44
4.3 Oplossingsrichting ongelijke toegangspoort	45
5 Onevenredige belasting	49
5.1 Aandeel aanvragen maatschappelijke opvang en beschermd wonen van buiten de regio	49
5.2 Instroom beschermd wonen vanuit een andere regio en naar een andere regio	51
5.3 Vraag vanuit de eigen regio en de werkelijke instroom	53
5.4 Verklaringen voor onevenredige belasting volgens de regio's	55
6 Oplossingsrichtingen onevenredige belasting	57
6.1 Semi-specifiek aanbod en een aantrekkelijke omgeving	57
6.2 Onevenredige en willekeurige instroom van cliënten	58
6.3 Uniforme afspraken over de financiering	58
7 Toekomstverkenning doordecentralisatie beschermd wonen	60
7.1 Gesignaleerde knelpunten in huidige situatie gelden ook in de nabije toekomst	60
7.2 Nieuwe knelpunten bij doordecentralisatie van beschermd wonen	61
7.3 Landelijke toegankelijkheid in de regioplannen	62
8 Conclusies en aanbevelingen	63
8.1 Conclusies	63
8.2 Aanbevelingen	70

A.	Rechthebbenden maatschappelijke opvang	74
B.	Onderzoeksvragen	75
C.	Respons centrumgemeenten kwantitatieve uitvraag	77
D.	Gesprekspartners en deelnemers	78
E.	Begeleidingscommissie	79

Managementsamenvatting

Voor zowel maatschappelijke opvang (MO) als beschermd wonen (BW) is landelijke toegankelijkheid voor hulpvragers een belangrijk uitgangspunt. Dit houdt in dat ingezetenen van Nederland zich tot elke gemeente kunnen wenden voor een BW- of MO-voorziening. Dit uitgangspunt is expliciet vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en nadien bevestigd door alle staatssecretarissen vanaf Bussemaker in 2008 en bevestigd door de Raad van Europa in 2014. De gedachte achter de landelijke toegankelijkheid is dat mensen die een MO- of BW-traject nodig hebben niet belemmerd worden om zich elders te vestigen en dat de cliënt terecht kan in de gemeente waar de cliënt met een MO- of BW-traject de meeste kans van slagen heeft op duurzaam herstel.

Praktisch alle centrumgemeenten onderschrijven de uitgangspunten van de landelijke toegankelijkheid, getuige ook het gegeven dat bijna alle gemeenten de convenanten, die als doel hebben om de landelijke toegankelijkheid van maatschappelijke opvang en beschermd wonen te borgen, hebben ondertekend. In de convenanten zijn de uitgangspunten van de landelijke toegankelijkheid vastgesteld en het bevat modelbeleidsregels en onderzoeksvragen die gemeenten in de praktijk moeten helpen bij het borgen van landelijke toegankelijkheid. Deze model beleidsregels zijn in de meeste gevallen overgenomen, al dan niet in aangepaste vorm.

Het ministerie van VWS wil graag beter inzicht in de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen voorzieningen, weten welke knelpunten er zijn op het gebied van landelijke toegankelijkheid en welke oplossingen er zijn om landelijke toegankelijkheid te waarborgen. Ook valt de aanstaande doordecentralisatie van beschermd wonen binnen de reikwijdte van dit onderzoek. Dit onderzoek moet inzicht geven in de knelpunten waar cliënten en gemeenten in de praktijk tegenaan lopen. Het rapport focust zich met name op de werkwijze bij en tussen gemeenten. De knelpunten die in deze praktijk bestaan, hebben negatieve consequenties voor cliënten.

Cijfermatig inzicht

In Nederland doet een grote groep mensen beroep op de maatschappelijke opvang of beschermd wonen voorzieningen. Zo is het aantal geregistreerde dak- of thuislozen in opvangvoorzieningen de afgelopen tien jaar verdubbeld van 17.800 naar 39.300 (bron: CBS, 2019). In 2018 deden in totaal 32.675 mensen een beroep op de beschermd wonen voorzieningen. Cijfers van de Federatie Opvang laten een bijna dubbel zo groot aantal dak- en thuislozen zien (zie pag.18).

De capaciteit van maatschappelijke opvangvoorzieningen per 1.000 inwoners is verreweg het grootst in Amsterdam (2,1 plaatsen per 1.000 inwoners), gevolgd door de rest van de G4-gemeenten (Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Voor beschermd wonen is er meer spreiding en is Apeldoorn de stad met de meeste capaciteit per 1.000 inwoners. Als we de capaciteit van MO en BW samen nemen, dan varieert deze van 1 tot 4,5 voorziening per 1.000 inwoners.

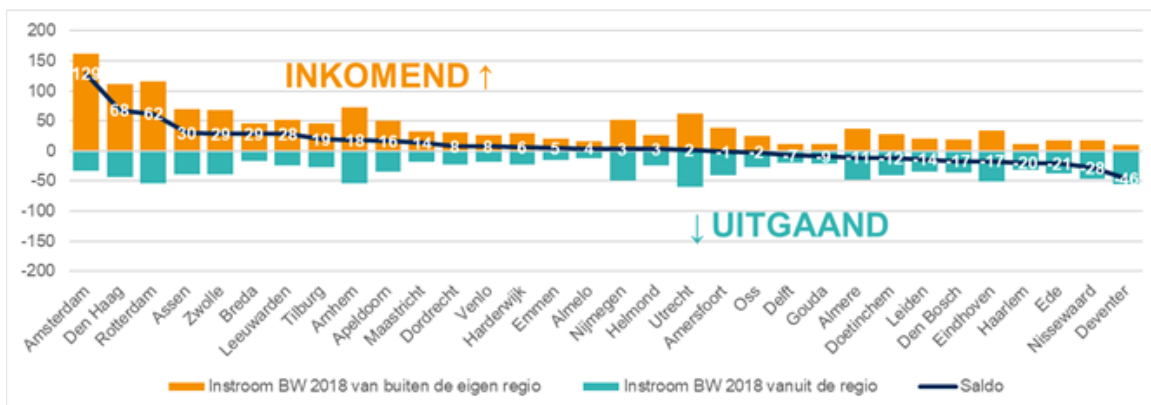
Gemiddeld werd door de aanmeldgemeente of één van de regiogemeenten ongeveer 341 keer eerste opvang verstrekt in 2018. In de 21 regio's waarvan we gegevens hebben over de eerste opvang werd in 2018 in totaal 7.166 keer eerste opvang verstrekt. In deze regio's woonden in 2018 ruim 9 miljoen inwoners. Dit betekent dat er gemiddeld één keer per 1.000 inwoners eerste opvang wordt verstrekt. In heel Nederland is naar schatting ongeveer 14.000 keer eerste opvang is verstrekt. Dit betekent dus niet 14.000 cliënten, maar minder omdat sommige cliënten zich meermalen in een jaar hebben gemeld.

Voor beschermd wonen geldt dat er gemiddeld 1,2 beschikkingen zijn afgegeven per 1.000 inwoners.

Gemiddeld komt ongeveer één op de vijf aanvragen voor zowel de maatschappelijke opvang als beschermd wonen van buiten de regio. Grotere regio's hebben relatief veel aanvragen (zowel vanuit de eigen regio als van buiten de regio) ten

opzichte van het aantal inwoners in de regio. Het aandeel aanvragen dat van buiten de regio komt ten opzichte van het totale aantal aanvragen is voor grotere regio's niet groter dan voor kleinere regio's.

Voor beschermd wonen is in dit onderzoek gekeken naar de mate waarin gemeenten onevenredig belast worden. Dit hebben we onderzocht door per regio vast te stellen hoeveel mensen beschermd wonen zijn ingestroomd van buiten de regio en daarnaast hoeveel mensen juist in een andere regio zijn ingestroomd in beschermd wonen die vanuit de regio komen. Het saldo van deze twee geeft de mate van onevenredige belasting (zie figuur 1).



Figuur 1. Instroom in beschermd wonen van buiten de regio, instroom in beschermd wonen vanuit de regio in een andere regio en het saldo¹

Uit bovenstaande figuur blijkt dat er inderdaad sprake is van onevenredige belasting bij beschermd wonen, met name in de drie grootste steden (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Voor Amsterdam en Rotterdam geldt dat de vraag naar beschermd wonen op basis van de eigen regiopopulatie ook groot is. Dit zijn de mensen die vanuit de eigen regiopopulatie ergens (dus in de eigen regio of daarbuiten) beschermd wonen instromen. Voor Amsterdam zijn dit er 603 en voor Rotterdam zijn dit er 565. In Den Haag is de vraag op basis van de eigen regiopopulatie veel lager (292 mensen). We zetten het saldo af tegen de instroom in beschermd wonen van de mensen uit de eigen regiopolitie. In Amsterdam en Den Haag is het saldo ten opzichte van de vraag naar BW op basis van de regiopopulatie ongeveer net zo groot, namelijk 21% (129 t.o.v. 603) in Amsterdam en 23% (68 t.o.v. 292) in Den Haag. In Rotterdam is het saldo ten opzichte van de vraag naar BW op basis van de regiopopulatie lager, namelijk 11% (62 t.o.v. 565).

Voor de maatschappelijke opvang hebben we de onevenredige belasting niet kunnen vaststellen. We weten alleen dat volgens de opgave van de centrumgemeenten zelf de instroom in de maatschappelijke opvang van buiten de eigen regio relatief groot is in Zwolle, Delft, Eindhoven en Amsterdam.

De landelijke toegankelijkheid kent knelpunten

In de praktijk zien we dat het realiseren van landelijke toegankelijkheid lastig is. De beleidstheorie achter de landelijke toegankelijkheid botst met de werkpraktijk die zich laat kenmerken door een grote druk op de capaciteit.

Uit dit onderzoek blijkt dat - met name de grotere - gemeenten knelpunten ervaren in het kader van de landelijke toegankelijkheid. De druk op de capaciteit, het verantwoordelijkheidsvraagstuk en de ongelijke toegangspoort vormen de belangrijkste knelpunten. Door deze knelpunten is het in de praktijk voor sommige centrumgemeenten uitdagend om de landelijke toegankelijkheid te borgen. Tegelijkertijd zien we dat er ook regio's - meestal de kleine minder stedelijke - zijn die niet of nauwelijks knelpunten ervaren. De knelpunten concentreren zich met name in de grote steden in de Randstad. Aangezien deze steden gemiddeld in een aanzienlijk deel van de totale maatschappelijke opvang en

¹ NB: De saldo's van de getoonde regio's tellen niet op tot nul omdat niet alle regio's hierin zitten omdat niet van alle regio's de gegevens compleet zijn. Een aantal kleine regio's zullen een klein negatief saldo hebben.

beschermd wonen capaciteit in Nederland voorzien, is de omvang van de knelpunten aanzienlijk. Cliënten ondervinden de gevolgen van deze knelpunten: zo zijn er vaak aanzienlijke wachttijden en worden ze vaak doorverwezen. Deze wachtljsten spelen met name bij de beschermd wonen voorzieningen. In de maatschappelijke opvang lukt het de meeste gemeenten om eerste opvang te bieden, maar niet overal. Met name de grote steden lukt het niet altijd om eerste opvang te bieden. In deze situaties ontstaan ook voor de maatschappelijke opvang wachtljsten.

De knelpunten zijn primair een gevolg van de grote druk op de capaciteit die gemeenten ervaren. Gemeenten ervaren over het algemeen een grote druk op hun capaciteit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, maar vooral op de woonvoorzieningen voor deze doelgroep. Het gebrek aan geschikte woningen heeft invloed op zowel de instroom als de uitstroom van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Er zijn ook knelpunten die direct verband houden met landelijke toegankelijkheid en de regels en uitgangspunten die hieraan verbonden zijn.

Onderzoek naar regio waar een MO- of BW-traject de meeste kans van slagen heeft

Zowel voor de maatschappelijke opvang als voor beschermd wonen wordt in vrijwel alle gemeenten altijd onderzoek gedaan waar een traject de meeste kans van slagen heeft, in ieder geval wanneer de aanvraag van buiten de eigen regio komt. Dit blijkt uit de gesprekken met de centrumgemeenten. De onderzoeken zijn echter niet altijd even grondig. In de kwantitatieve uitvraag heeft iets meer dan de helft van de gemeenten het aantal onderzoeken naar waar een BW-traject de meeste kans van slagen heeft ook daadwerkelijk ingevuld. Bij MO was dit iets minder dan de helft. Eén gemeente geeft aan niet zelf de onderzoeken uit te voeren. Zij hebben geen centrale toegang en hebben er geen zicht op. Mogelijk doet de aanbieder het.

Er is vaak onvoldoende tijd om grondig onderzoek te doen naar de regio waar een cliënt de meeste kans op duurzaam herstel heeft. Hierdoor wordt het onderzoek vaak ingeperkt tot enkele vragen, waarbij in veel gevallen de vraag waar iemand vandaan komt nog steeds centraal lijkt te staan. Het lijkt er daarmee op dat regiobinding, ondanks dat dit criterium formeel niet meer gehanteerd mag worden, nog steeds hier en daar als losstaand element bepalend is voor het onderzoek. Het lastige hierbij is dat woon- en zorgverleden (en dus regiobinding) onlosmakelijk samenhangt met het onderzoek naar de regio met de meeste kans van slagen. Daarmee mag het wel meegenomen worden in de afweging, maar altijd in samenhang met de andere criteria. We merken op dat centrumgemeenten in de meeste gevallen onderling tot een uitkomst over de regio met de meeste kans van slagen komen binnen de onderzoeksfase.

De uitkomst van het onderzoek wordt niet altijd opgevolgd, omdat een warme overdracht niet mogelijk is. De redenen hierachter lopen uiteen: een gemeente geeft geen gehoor of zij beroept zich op de woonwens van de cliënt.

Verantwoordelijkheidsvraag

De verantwoordelijkheidsvraag speelt op verschillende manieren een rol. Er lijkt een prikkel tot afschuifgedrag te zijn in het systeem. Deze prikkel houdt nauw verband met de door gemeenten ervaren tekorten.

Uit de gesprekken met de centrumgemeenten blijkt dat de aanwezigheid van een voorziening en de kwaliteit daarvan meespeelt bij de beantwoording van de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Volgens de beleidsregels zou niet de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen maar de factoren in een gemeente of regio die de kans van slagen van een traject naar verwachting vergroten samen met de wens van de cliënt leidend moeten zijn. Ook aanbieders spelen hier een rol, waarbij het mogelijk is dat zij in deze afweging ook het belang van hun eigen voorziening meenemen.

Ongelijke toegangspoort

Daarnaast zien we dat de toegang tot maatschappelijke opvang en beschermd wonen verschilt tussen gemeenten. Dit heeft wederom te maken met de druk op de capaciteit, een verschillende interpretatie en afweging van de criteria uit de convenanten en de verschillende manieren waarop de toegang is georganiseerd. Landelijke toegankelijkheid vraagt om

een landelijk (zoveel mogelijk) uniforme toegang, maar in de praktijk is dit niet altijd het geval. Het gaat hierbij niet alleen om de verschillen in werkwijze, maar ook de verschillen in de kans op toegang tot een voorziening. Wij zien geen oplossing in meer regels. Verduidelijking van regels en richtlijnen helpt wel. Het is hierbij vooral belangrijk dat regio's/gemeenten met elkaar hierover in gesprek gaan en blijven.

Toekomstverkenning doordecentralisatie beschermd wonen

Naast een verkenning van de huidige situatie en bijbehorende knelpunten, richt dit onderzoek zich ook op de aanstaande doordecentralisatie van beschermd wonen. Deze doordecentralisatie houdt in dat er een gefaseerde invoering van het objectief verdeelmodel voor beschermd wonen komt, met een tijdspanne van in totaal tien jaar. Voor de maatschappelijke opvang geldt dat de doordecentralisatie is uitgesteld.

Uit de gesprekken blijkt dat de mate waarin regiogemeenten voorbereid zijn op de doordecentralisatie varieert. Dit is ook goed verklaarbaar aangezien het andere verantwoordelijkheden betreft waar regiogemeenten nog onvoldoende ervaring mee hebben vanwege de huidige inrichting van het stelsel.

De gesignaleerde knelpunten in de huidige situatie blijven gelden in de nabije toekomst. Een aantal knelpunten zal bij de geplande doordecentralisatie van de financiële middelen van beschermd wonen groter worden. Simpelweg omdat er tussen meer gemeenten afstemming moet plaatsvinden. Daarnaast is het financiële risico voor kleine gemeenten groter vanwege de wet van de grote getallen (de impact van een verhuisbeweging in het kader van landelijke toegankelijkheid is voor kleine gemeenten relatief groot). Het belangrijkste knelpunt is het gebrek aan voldoende passende woningen. Doordecentralisatie is mede bedoeld om ook het woningaanbod van regiogemeenten bij de oplossing van het tekort aan woningen te betrekken, met name voor de inwoners van die regiogemeenten. Ook is de bedoeling dat inzet op preventie en adequate MO- en BW-voorzieningen in regiogemeenten de huidige voorzieningen in centrumgemeenten ontlasten.

Voor een geslaagde doordecentralisatie is het van belang dat alle gemeenten zich bewust moeten zijn van eventuele knelpunten omtrent het borgen van landelijke toegankelijkheid en dat alle gemeenten solidair zijn.

Monitoren

Het helpt gemeenten nu en in de toekomst om goed zicht te hebben op de in- en uitstroom voor beschermd wonen en de verhuisbewegingen van cliënten. Ons advies is daarom om te monitoren. Hierbij is het belangrijk om gelijke definities te hanteren. Ons advies is om daarvoor om aan te sluiten bij de definitie van herkomstgemeente zoals die gehanteerd is in dit onderzoek en daarbij, net als in dit onderzoek gebruik te maken van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en de Basisregistratie Personen (BRP). De herkomstgemeente is bij instroom in beschermd wonen in 2018, de eerste gemeente waar deze persoon woonde in 2016. Deze monitor kan gefaciliteerd worden door het Rijk.

Oplossingsrichtingen onevenredige belasting

Als oplossingsrichting voor de onevenredige belasting zien we de volgende mogelijkheden:

- a. Alle regio's/gemeenten worden verplicht om een toereikend pluriform aanbod aan voorzieningen te hebben;
- b. Zorg ervoor dat regio's voor de aanwezigheid van bovenregionale (semi)specifieke voorzieningen gecompenseerd worden via de bekostigingssystematiek;
- c. Regio's of gemeenten moeten onderling financiële afspraken maken als een regio of gemeente gebruik maakt van (semi)specifieke voorzieningen van buiten de eigen regio of gemeente. In dit geval moet de gemeente of regio van herkomst de gemeente of regio waar de voorziening staat hiervoor compenseren. Het is belangrijk dat hiervoor uniforme regels worden opgesteld. Hoe deze regels eruit komen te zien hebben de gemeenten zelf een belangrijke rol in. De uniforme regels voor financiële afspraken moeten worden vastgelegd in landelijke wetgeving.

Als voor optie b of c wordt gekozen dan is het belangrijk dat gemeenten ook gecompenseerd worden voor andere kosten binnen het sociaal domein die de cliënten met zich meebrengen (bij uitstroom), zoals de BUIG, re-integratie, schuldhulpverlening en lokale Wmo-voorzieningen.

Oplossingsrichtingen huidige knelpunten

Verschillende ketenpartners zijn al bezig met veel goede initiatieven, zoals Housing First, Erop Af en Programma Weer Thuis. Deze initiatieven helpen in het oplossen van het **belangrijkste knelpunt rondom de landelijke toegankelijkheid: de druk op de capaciteit**. Dit geldt ook voor andere randvoorwaarden zoals de (verdere) opbouw van ambulante (ggz-)zorg en ondersteuning, inzet op preventie en goede verslavingszorg. De beschikbaarheid van passende woningen voor de meest kwetsbare mensen blijft desondanks een groot probleem. Centrumgemeenten geven aan: het gaat niet snel genoeg en er moeten veel nieuwe woningen bijkomen. De toegankelijkheid en beschikbaarheid van woningen is namelijk een nadrukkelijke randvoorwaarde voor het borgen van de landelijke toegankelijkheid omdat de uitstroom uit MO en BW stagneert en mensen onnodig lang in deze voorzieningen moeten blijven wonen.

Er is een landelijke taskforce Wonen en Zorg voor onder andere de doelgroep maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De landelijke taskforce wil in ieder geval zorgen dat er inzicht komt in de woon- en zorgbehoeften. Met de aanpassing van de Crisis- en herstelwet en de hierop volgende Omgevingswet, die in januari 2021 ingaat worden de mogelijkheden verruimd om sneller nieuw- en ombouw te realiseren. Door de Crisis- en Herstelwet is het nu al mogelijk om te experimenteren met elementen uit deze nieuwe wet. Het is belangrijk dat hier vanuit de landelijke taskforce ook op aangestuurd wordt. Een belangrijk onderdeel is het wegnemen van praktische belemmeringen, zoals het weren van kwetsbare groepen (onder andere door woningcorporaties) vanwege eventuele overlast. Om te zorgen dat er daadwerkelijk meer gebouwd en omgebouwd wordt kan de landelijke taskforce/het Rijk gemeenten aanzetten om voldoende grondlocaties aan te wijzen voor nieuwbouw en bestaande locaties voor ombouw. Hierbij kan gestuurd worden middels financiële prikkels, bijvoorbeeld via het gemeentefonds. Het Rijk zou ook meer kunnen bijdragen aan het realiseren van voldoende woningen voor de meest kwetsbare door de gemeenten een taakstelling op te leggen en/of wetgeving te maken/aan te passen die ervoor zorgt dat de meest kwetsbare doelgroepen voorrang krijgen op woningen.

Aan de gemeenten is de aanbeveling om te zorgen dat de woonverordening, de zorg-/ondersteuningsverordening en praktijk op elkaar aansluiten, voor zover dat nog niet is gebeurd en in gesprek te gaan en te blijven met woningcorporaties. Kijk of de huidige woningvoorraad aangepast kan worden; en als het mogelijk is om met meerdere mensen een woning te delen of als een bijstandsgerechtigde een dakloze in huis neemt, pas dan niet de kostendelersnorm toe.

De oplossing zit dus voornamelijk in het creëren van de juiste randvoorwaarde: genoeg passende woningen en capaciteit. Ondanks de bevinding dat de wet en de convenanten veel ruimte laten aan gemeenten, lijkt verdere regulering en regelgeving niet de oplossing te zijn. Ruimte voor interpretatie zal immers altijd blijven en het is volgens de meeste gemeenten niet mogelijk en wenselijk om een scherper normatief afwegingskader te ontwikkelen dat helpt bij het bepalen van de regio met de meeste kans van slagen voor een cliënt. Dit heeft met name verband met het gegeven dat ieder onderzoek maatwerk is en uniformering daar niet bij aansluit.

Wanneer de verantwoordelijkheidsvraag echt onduidelijk is, dan is de oplossing hiervoor die breed gedragen wordt door de centrumgemeenten, een landelijke regeling. Dit zou in ieder geval een oplossing bieden voor remigranten, omdat er dan geen duidelijke herkomstgemeente is. Dit kan ook gelden voor bijvoorbeeld EU-burgers, maar dit kwam minder sterk in dit onderzoek naar voren en zou nader onderzocht moeten worden.

Voor mensen met een negatief netwerk geldt dat zij vaak beter kunnen herstellen in een andere gemeente. Welke gemeente dit is, is niet altijd meteen duidelijk. De herkomstgemeente is echter wel duidelijk en die is financieel verantwoordelijk. Hiervoor is een landelijke regeling daarom minder passend.

Tot slot is het belangrijk dat er zoveel mogelijk onafhankelijke clientondersteuning wordt geboden. Gemeenten moeten bij eerste opvang een schriftelijk toegangsbewijs of toegangswijering afgeven. Als het gaat om een traject/meer structurele opvang dan moet eerst worden bepaald waar de cliënt de meeste kans van slagen heeft. In de regio van plaatsing komt het eigenlijke onderzoek dat moet leiden tot een ondersteuningsplan en formele beschikking. Ook wanneer de beschikking negatief is moet deze worden vastgelegd en aan de cliënt en/of de cliëntondersteuner/begeleider overhandigd worden. Dit zorgt ervoor dat er een rechterlijke toets kan plaatsvinden.

Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1 Maatschappelijke opvang en beschermd wonen volgens de wet en in de praktijk

Gemeenten hebben, op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de taak om beschermd wonen (BW) en maatschappelijke opvang (MO) te bieden. In 2019 zijn er 44 centrumgemeenten² die in hun regio verantwoordelijk zijn voor deze voorzieningen. Vooraf is het van belang om scherp te hebben wat wordt verstaan onder maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De wettelijke definities van maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn als volgt:

Maatschappelijke opvang: Onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.³ NB: *Dagopvang en vrouwenopvang maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.*

Beschermd wonen: Wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.⁴

In 2015 heeft de commissie Dannenberg geadviseerd de zorg- en begeleidingscomponent in de voorziening los te koppelen van de wooncomponent. Daarnaast adviseerde deze commissie om de zorg en de begeleiding ambulant aan te bieden bij de cliënten in hun eigen woonomgeving, waarbij de ondersteuning gericht dient te zijn op herstel en zelfredzaamheid. Daarmee zou verblijf in een instelling alleen nog mogelijk worden voor mensen die onmogelijk thuis kunnen worden geholpen. Alle betrokken partijen - de ministeries van VWS en BZK, VNG-gemeenten, de brancheorganisaties GGZ-Nederland, de RIBW Alliantie, de Federatie Opvang en Stichting MIND - hebben zich destijds achter het advies van de commissie Dannenberg geschaard. Hierbij was de nadrukkelijke voorwaarde (in ieder geval van de Federatie Opvang en de RIBW Alliantie) dat alle noodzakelijke randvoorwaarden (waaronder huisvesting, onafhankelijke cliëntondersteuning en voldoende ambulante begeleiding) door de gemeenten en ketenpartijen (woningcorporaties, zorgverzekeraars) ingevuld zouden worden. Die randvoorwaarden zijn bijna vijf jaar na de decentralisatie nog niet (volledig) ingevuld. Gemeenten hebben in de tussentijd in meer of mindere mate stappen gezet

² Op dit moment zijn er eigenlijk 43 centrumgemeenten. Wij hebben Harderwijk als aparte centrumgemeente geteld en meegenomen in het onderzoek. Voor het benaderen van de centrumgemeenten hebben we contactgegevens opgevraagd bij de VNG. In deze lijst stonden 46 gemeenten, waaronder Harderwijk. Deze lijst hebben we in beginsel als leidraad genomen. Twee gemeenten bleken (nog) geen centrumgemeente te zijn (Sittard-Geleen en Wageningen). Met de gemeente Sittard hebben we nog wel een gesprek gehad. Daarnaast hebben we de volgende bron geraadpleegd: https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/tt/centrumgemeente_maatschappelijke_opvang_beschermd_wonen. Hier staat eerst genoemd dat er 43 centrumgemeenten zijn en daarna wordt genoemd dat er 44 centrumgemeenten zijn en Harderwijk staat hier ook in het overzicht van centrumgemeenten. Harderwijk gaf in het gesprek dat wij hebben gevoerd aan dat zij zich hebben losgemaakt van Zwolle. Voor dit onderzoek zijn Zwolle en Harderwijk daarom allebei als afzonderlijke centrumgemeenten meegenomen in het onderzoek. De kwantitatieve uitraag hebben zij ook los van elkaar ingevuld voor hun eigen regio. In het onderzoek en in het gehele rapport behandelen we Harderwijk als aparte centrumgemeente.

³ Bron: Wmo 2015, Artikel 1.1.1.

⁴ Bron: Wmo 2015, Artikel 1.1.1.

in de transformatie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. De definitie van beschermd wonen zoals beschreven in de Wmo 2015 wijkt dan ook af van hoe (in ieder geval een aantal) centrumgemeenten beschermd wonen definiëren. In dit onderzoek kijken we daarom ook breder dan sec de wettelijke definitie van beschermd wonen. Het uiteindelijke doel is immers ook om mensen die ondersteuning nodig hebben een passend traject aan te bieden. Dit kunnen dus ook tussenvarianten zijn. (Hier komen we in paragraaf 2.3.3 op terug.)

1.1.2 Landelijke toegankelijkheid, uitgangspunten en afspraken

Voor zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen is landelijke toegankelijkheid een belangrijk uitgangspunt. Dit uitgangspunt is expliciet vastgelegd in de Wmo en nadien bevestigd door alle staatssecretarissen vanaf Bussemaker in 2008 en bevestigd door de Raad van Europa in 2014. De Raad van Europa stelt in hun uitspraak dat het Rijk en gemeenten dakloze mensen overal toegang tot opvangcentra moeten bieden.

Landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang staat vastgelegd in de Wmo 2015 en houdt in dat ingezetenen van Nederland zich tot elke gemeente kunnen wenden voor een BW- of MO-voorziening. Voor maatschappelijke opvang geldt dat de gemeente waar iemand zich aanmeldt verantwoordelijk is voor de eerste opvang. De gedachte achter de landelijke toegankelijkheid is dat mensen die een MO- of BW-traject nodig hebben niet belemmerd worden om zich elders te vestigen en dat de cliënt terecht kan in de gemeente waar de cliënt met een MO- of BW-traject de meeste kans van slagen heeft op duurzaam herstel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft modelbeleidsregels opgesteld, in de vorm van twee convenanten, om gemeenten te ondersteunen bij de beleidsmatige implementatie van dit uitgangspunt.⁵ Deze convenanten, voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, zijn door praktisch alle gemeenten ondertekend of wel hebben de meeste gemeenten de intentie dit te ondertekenen. Het convenant maatschappelijke opvang is in februari 2019 herzien.

Als een cliënt niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen zich kan redden in de samenleving dan moet een gemeente voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang.⁶ De landelijke afspraken gaan ervan uit dat met een fasegewijze behandeling van de aanvraag voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen de cliënt - al dan niet na een periode van eerste opvang door de aanmeldgemeente - uiteindelijk maatschappelijke opvang of beschermd wonen ontvangt van de gemeente waar een opvangtraject de meeste kans van slagen heeft. Om te bepalen waar een traject de meeste kans van slagen heeft, moet een onderzoek worden uitgevoerd. Hoe dit eruit zou moeten zien staat beschreven in het Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang (VNG, 2019) voor maatschappelijke opvang en in de Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen (VNG, 2016) voor beschermd wonen. In onderstaande kaders worden de uitgangspunten samengevat.

Box 1. Beschrijving onderzoek naar waar een maatschappelijke opvang traject de meeste kans van slagen heeft

- “
1. Het college vergewist zich met de cliënt wat de woonplaats was van de cliënt voor het ontstaan van dakloosheid.
 2. Indien het college vaststelt dat de cliënt, voor het ontstaan van dakloosheid, woonachtig was in een bepaalde gemeente of regio, niet zijnde de [naam gemeente en/of naam regio] en hierover overeenstemming heeft met de bepaalde gemeente of regio kan het college de uitvoering van het onderzoek overlaten aan de bepaalde gemeente of regio, waarbij bij overdracht van eventuele informatie artikel 4 lid 4 van toepassing is.
 3. Indien het college de woonplaats van de cliënt voor het ontstaan van dakloosheid niet vaststelt of kan vaststellen, dan wel de uitvoering van het onderzoek niet wenst te laten uitvoeren door de gemeente of regio zoals bedoeld in lid 2 voert het college het onderzoek uit. Dit geldt ook indien het college niet tot overeenstemming komt met de in lid 2 bedoelde gemeente of regio.
 4. Indien het college het onderzoek zelf uitvoert, kan het college de in lid 2 bedoelde gemeente of regio verzoeken om informatie ten behoeve van het onderzoek aan te leveren.

⁵ VNG (2019). *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang*; VNG (2017). *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Beschermd wonen*.

⁶ Wmo 2015, Artikel 2.3.2 t/m 2.3.8.

5. Het college onderzoekt in welke gemeente of regio een traject in de maatschappelijke opvang de grootste kans van slagen heeft, dat wil zeggen het meeste kan bijdragen aan de zelfredzaamheid en participatie (en daarmee het duurzaam herstel) van de cliënt.
6. Het college betreft bij dit onderzoek in elk geval de wens van de cliënt. Verder dient het college ook in elk geval bij het onderzoek te betrekken: a. of er factoren zijn in een gemeente of regio die de kans van slagen van een traject naar verwachting vergroten, zoals een sociaal netwerk welke een positieve invloed heeft of kan hebben op de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt, en/of bestaand werk en/of dagbesteding en/of onderwijs van de cliënt en/of lopende hulpverlenings- of ondersteuningstrajecten. b. of er factoren zijn in een gemeente of regio die de kans van slagen van een traject naar verwachting verkleinen, zoals een sociaal netwerk welke een negatieve invloed heeft of kan hebben op de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt en/of actuele criminele activiteiten van de cliënt en/of maatregelen die opgelegd zijn aan de cliënt.
7. Indien, gedurende het onderzoek, blijkt dat een traject in de maatschappelijke opvang mogelijk of waarschijnlijk in een andere gemeente of regio de grootste kans van slagen heeft, dan betreft het college deze gemeente bij het onderzoek.
8. Het onderzoek, zoals bedoeld in lid 3, wordt zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen 2 weken uitgevoerd, tenzij er redenen zijn, buiten de invloed van het college, die dit onmogelijk maken.
9. De uitkomsten van het onderzoek worden vastgelegd in een onderzoeksverslag.
10. Indien het college, conform lid 2, de uitvoering van het onderzoek overgedragen heeft aan een bepaalde gemeente of regio, dan vergewist het college zich van de uitkomsten van het onderzoek."

(Bron: VNG (2019). *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang, Artikel 3*)

Box 2. Beschrijving onderzoek naar waar een beschermd wonen traject de meeste kans van slagen heeft

“

1. Een aanvrager voor beschermd wonen of zijn wettelijk vertegenwoordiger kan zich melden bij elke (centrum)gemeente.
2. Een begeleider c.q. zorgaanbieder kan niet namens een cliënt een aanvraag indienen.
3. De aanvrager kan zich bij zijn aanvraag laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Dit kan een naastbetrokkene zijn, een patiëntenvertrouwenspersoon of een onafhankelijke cliëntondersteuner. De wenscentrumgemeente – waar de cliënt zich meldt – zal de aanvrager daar op wijzen.
4. Elke aanvraag bij een centrumgemeente voor beschermd wonen wordt gevolgd door een onderzoek en een besluit door de centrumgemeente van de gemeentelijke regio waar de aanvrager zich wil vestigen. Dit is dus de wenscentrumgemeente als een cliënt zich elders wil vestigen.
5. Elke centrumgemeente hanteert eigen toegangscriteria en beschikt over een eigen infrastructuur aan beschermd wonen en beoordeelt de aanvraag op basis hier van. De gemeente die beoordeelt kan ervoor kiezen het eventuele besluit van de gemeente van herkomst van de cliënt over te nemen.
6. Het is de combinatie van de wens van de cliënt met zorginhoudelijke criteria die de doorslag geven bij het besluit of de centrumgemeente/regio passend is voor de cliënt om zich te vestigen. Aanbevolen wordt De gemeente van herkomst van de cliënt te betrekken bij het onderzoek en onderstaande criteria te hanteren:
 - a. Aanwezigheid van een positief sociaal netwerk (familie en vrienden) om
 - i. beschermd wonen te voorkomen (inzet van andere vormen van beschermende woonvormen)
 - ii. uitstroom naar vormen van zelfstandig wonen te bevorderen.
 - b. Voorwaarden voor succesvolle trajecten, zoals:
 - i. (reeds ingezette) actieve schuldhulpverlening,
 - ii. een bestaande relatie met ggz of andere hulpverlening
 - iii. Reeds ingezette scholing, (vrijwilligers) werk, of passende dagbesteding,
 - iv. eventueel aanwezige veiligheidsrisico's op de huidige woonplek,
 - v. de behoefte aan een specifieke aanpak of een specifieke voorziening (definiëren wat we hiermee bedoelen: komt er een landelijke lijst van specialistische voorzieningen?)
 - c. Gegronde redenen om tegemoet te komen aan de wens van een cliënt, anders dan de hierboven genoemde voorwaarden.
7. Het uiteindelijke besluit van de centrumgemeente noemt en onderbouwt in ieder geval de aanbevolen zorginhoudelijke argumenten. Dit is van belang voor een mogelijke bezwaarprocedure van de aanvrager en voor het voorleggen van een geschil tussen centrumgemeenten, aan de geschillencommissie. Onderzoek en besluit worden binnen 6 weken afgerond.
8. Wachtlijst. Indien er niet direct toegang is tot de gewenste plek, dan komt de aanvrager op een wachtlijst. Gemeenten zijn vanaf het moment dat met de cliënt wordt gesproken over de plaatsing in een instelling, transparant over de wachtlijsten. De cliënt weet dan waar hij of zij aan toe is.
9. Overbruggingszorg. Als de wenscentrumgemeente positief besluit, maar de aanvrager op een wachtlijst plaatst, dan moet die gemeente besluiten of overbruggingszorg noodzakelijk is. Totdat de geschikte plek beschikbaar is, levert de instelling waar de cliënt op dat moment verblijft de eventuele overbruggingszorg. De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor de financiering. Als een cliënt in een behandelsetting (zorginstelling, forensische penitentiaire kliniek) verblijft vindt overleg plaats over de datum van uitstroom. Als de aanvrager al gebruik maakt van een plek in een voorziening voor beschermd wonen, blijft de bestaande situatie gehandhaafd tot de geschikte plek in de wensgemeente beschikbaar is.
10. Tijdelijk verblijf. Het kan voorkomen dat een cliënt uit centrumgemeente A bewust tijdelijk in een instelling in een andere centrumgemeente (centrumgemeente B) verblijven. 'Tijdelijk verblijf' is verblijf korter dan een jaar, waarbij vanaf het begin de intentie aanwezig is om de cliënt terug te laten keren naar een instelling van centrumgemeente A. of om uitstroom te realiseren. Centrumgemeente A financiert in dit

- geval de plek voor de cliënt in centrumgemeente B. Dit maakt het tijdelijke verblijf voor de cliënt mogelijk. Deze vorm van tijdelijk verblijf valt verder buiten de afwegingen van deze handreiking.
11. Overdracht van cliënten. Gemeenten dragen zorg voor een warme overdracht van cliënten, maar ook instellingen hebben een verantwoordelijkheid om aan een warme overdracht van cliënten mee te werken.
 12. Als uit het onderzoek bij de gemeente van aanmelding (centrumgemeente A) volgt dat het beschermd wonen het beste in een andere wens centrumgemeente B kan plaatsvinden of als een cliënt zelf naar wenscentrumgemeente B gaat, neemt de aangewezen contactpersoon van de centrumgemeente A contact op met de aangewezen contactpersoon van de andere wenscentrumgemeente B: i De cliënt meldt zich bij gemeente B. ii Gemeente B besluit op basis van eigen onderzoek of de cliënt toegang tot een instelling voor beschermd wonen krijgt of neemt het onderzoek van gemeente A over. iii Gemeente A en gemeente B maken afspraken over het organiseren van een (warme) overdracht van de cliënt.
 13. De overdracht van een cliënt vindt plaats onder regie van de centrumgemeenten. Hierbij maken de betrokken instellingen in elk geval afspraken over:
 - i. de datum van overgang
 - ii. de instelling die de cliënt opneemt
 - iii. de overdracht van de persoonlijke gegevens.
 14. Indien de aanvrager onder het overgangsrecht valt, kan hij hieraan ook bij een aanvraag in een andere centrumgemeente rechten ontlenuen. De centrumgemeente kan kiezen om deze aanvrager zonder onderzoek een vergelijkbare plek te geven of een onderzoek in te stellen en in overleg met de aanvrager te komen tot een Wmo-besluit, waarbij de aanvrager een terugvaloptie behoudt op een voorziening tot einde ClZ-indicatie of uiterlijk 1/1/2020.
 15. Eventuele verhuiskosten van een beschermd wonen plek naar een andere beschermd wonen plek worden in principe gedragen door de cliënt."

(Bron: VNG (2016). *Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen, Modelbeleidsregels Landelijke toegankelijkheid intramuraal Beschermd wonen*)

Een BW-traject volgt ook vaak na klinisch verblijf. Het is belangrijk voor het herstel van de cliënt dat het vervolg na klinisch verblijf goed geregeld is. Het Zorginstituut signaleerde in 2017 dat patiënten vaak langer dan medisch noodzakelijk klinisch zijn opgenomen. Patiënten kunnen dan nog niet naar huis, omdat noodzakelijke ambulante zorg en/of vervolgvoorzieningen ontbreken. In de situatie dat ontslag vanwege het ontbreken van de noodzakelijke vervolgvoorzieningen medisch onverantwoord is, kan het gerechtvaardigd zijn het verblijf in een ggz-instelling gedurende een redelijke termijn voort te zetten. Zorginstituut Nederland heeft de criteria voor medisch noodzakelijk verblijf in de geneeskundige ggz beschreven en daarmee verhelderd wanneer dit verblijf verzekerde zorg kan zijn in de basisverzekering Zorgverzekeringswet (Zvw). Dit geeft ook handvatten voor afbakening met andere wettelijke domeinen, zoals de Wmo 2015 (waaronder beschermd wonen). De duiding is ingegaan per 1 januari 2018. Om ervoor te zorgen dat de cliënt ook daadwerkelijk tijdig de zorg krijgt die het meest passend is, was de aanbeveling van het Zorginstituut dat er afspraken komen met gemeenten over hoe (procesmatig) te handelen bij aankomend ontslag van een patiënt uit een ggz-instelling.⁷

In augustus 2018 hebben GGZ Nederland, MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN) invulling en uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het Zorginstituut door middel van de Werkwijze medisch noodzakelijk verblijf.⁸ In onderstaand kader wordt beschreven met welke gemeente en wanneer contact moet worden opgenomen volgens deze werkwijze.

Box 3. Beschrijving contact met gemeente volgens de werkwijze medisch noodzakelijk verblijf

"De regiebehandelaar bepaalt in overleg met de patiënt en zijn naasten of en zo ja met welke gemeente contact moet worden opgenomen. Dit contact vindt in een zo vroeg mogelijk stadium plaats, zo mogelijk en nodig al voorafgaand aan de afweging voor opname (zeker bij kortdurend verblijf en crisisopname vanwege de termijnen die de gemeente vervolgens heeft om vervolgondersteuning te regelen). In dit contact wordt vastgesteld wie het aanspreekpunt vanuit de gemeente is voor de patiënt en de behandelaar om de vervolgondersteuning te regelen.

In beginsel wordt contact gelegd met de gemeente waar de patiënt voor de opname verbleef en eventueel al ondersteuning heeft gekregen, omdat verwacht mag worden dat uitstroom hier naartoe zal plaatsvinden.

- a. Als de patiënt zelfstandige huisvesting had, is dit de gemeente van herkomst van de patiënt;

⁷ Zorginstituut Nederland (2017). *Medisch noodzakelijk verblijf in de geneeskundige GGZ*. Geraadpleegd van <https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/rapport/2017/03/06/medisch-noodzakelijk-verblijf-in-de-geneeskundige-ggz>

⁸ GGZ Nederland, MIND, VNG, ZN. (2018). *Werkwijzer medisch noodzakelijk verblijf*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/08/31/werkwijzer-medisch-noodzakelijk-verblijf-ggz>.

- b. Als de patiënt verbleef in een instelling voor Beschermd Wonen wordt contact gelegd met de gemeente van herkomst van de patiënt of de centrumgemeente van de regio waar de patiënt in Beschermd Wonen verbleef (zie hiervoor de Regioatlas);
- c. Als de patiënt geen vaste woon-/verblijfsplaats heeft of als niet duidelijk is wat de gemeente van herkomst is, wordt in beginsel contact opgenomen met de centrumgemeente of regio waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de patiënt optimaal zijn of waarmee de patiënt aantoonbare binding heeft;
- d. Als het onwenselijk is dat de patiënt terugkeert naar zijn oorspronkelijke woonplaats, wordt contact opgenomen met de gemeente van herkomst. Deze gemeente treedt vervolgens in overleg met de gemeente waar de patiënt naar toe wenst te gaan."

(Bron: GGZ Nederland, MIND, VNG, ZN. (2018). *Werkwijzer medisch noodzakelijk verblijf*)

1.2 Aanleiding

Uit onderzoeken van het Trimbosinstituut naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang blijkt dat een aanzienlijk aantal gemeenten niet handelt conform een belangrijk uitgangspunt van de wet. Dit uitgangspunt is het bieden van eerste opvang wanneer een dak- en thuisloze zich meldt, ongeacht de gemeente waar dit gebeurt. In 2017 bleek uit de praktijktest (in de vorm van mystery visits) van het Trimbosinstituut dat 51% een slaapplek kreeg aangeboden voor dezelfde nacht.⁹ Bij herhaling van dit onderzoek in 2018 was dit percentage 57%.¹⁰ Uit het Trimbosonderzoek blijkt dat de aanvraag vaak wordt afgewezen vanwege gebrek aan regiobinding (58% van alle afwijzingen). Regiobinding als criterium voor toegang tot een voorziening is bij wet verboden. De focus op regiobinding bij toekenning van de indicatie hangt volgens gemeenten sterk samen met de (financiële) beheersbaarheid van deze voorzieningen. Bij de overige 42% van de afwijzingen is gebrek aan capaciteit de belangrijkste reden. Verschillende gemeenten hebben bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangegeven het gevoel te hebben dat zij meer maatschappelijke opvang en beschermd wonen trajecten verstrekken omdat zij kwalitatief goede voorzieningen hebben en daarmee onevenredig veel cliënten uit andere regio's naar zich toetrekken. Zij zijn van mening dat ze hierdoor onevenredig belast worden ten opzichte van gemeenten met een kwalitatief lager voorzieningenniveau.

De landelijke toegankelijkheid wordt dan ook door verschillende gemeenten als een belangrijk knelpunt ervaren voor de financiële beheersbaarheid van de uitgaven Wmo. De onderzoeken van het Trimbosinstituut richten zich op de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Meer specifiek, is het onderzoek van het Trimbosinstituut gericht op de eerste opvang. Het ministerie van VWS wil graag beter inzicht in de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen voorzieningen, welke knelpunten er zijn op het gebied van landelijke toegankelijkheid en welke oplossingen er zijn om landelijke toegankelijkheid te waarborgen. Het ministerie van VWS heeft Significant Public gevraagd met behulp van onderzoek dit inzicht te geven. Dit onderzoek moet inzicht geven in de knelpunten waar cliënten en gemeenten in de praktijk tegenaan lopen.

1.3 Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

Het belangrijkste doel van het onderzoek is inzicht geven in knelpunten en oplossingsrichtingen met betrekking tot de landelijke toegankelijkheid voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Het voorliggende onderzoek is opgebouwd uit twee delen.

Het eerste gedeelte van het onderzoek richt zich op een inventarisatie van de huidige situatie wat er speelt in relatie tot de landelijke toegankelijkheid van maatschappelijke opvang (in bredere zin) en beschermd wonen en eventuele onevenredige belasting van bepaalde centrumgemeenten. De concrete doelen van het eerste deel van het onderzoek zijn driedelig, namelijk:

⁹ Trimbosinstituut. (2017). *Praktijktest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2017*. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/docs/52014dc5-9817-46f0-b953-66c3c40c2fce.pdf>

¹⁰ Trimbosinstituut. (2018). *Praktijktest landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018*. Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/docs/c6e520d9-6bbc-49c9-91fe-8037af050cfa.pdf>

- i. Inzicht bieden in problemen en de omvang van deze problemen die gemeenten en cliënten ervaren bij de uitvoering van de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en maatschappelijke opvang;
- ii. (Cijfermatig) Inzicht bieden of de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en maatschappelijke opvang leidt tot onevenredige belasting van bepaalde regio's. Hierbij is aandacht voor welke regio's dat betreft, om welke aantallen cliënten het gaat en wat daarvan de oorzaken zijn;
- iii. Inzicht bieden in welke oplossingen denkbaar zijn (voor de problemen die bij de eerste deelvraag worden geïdentificeerd). Hierbij is aandacht voor de voor- en nadelen van deze oplossingen.

Het tweede gedeelte is een toekomstverkenning met het oog op de effecten en gevolgen van de doordecentralisering van de budgetten en de uitvoering van beschermd wonen van centrumgemeenten naar alle gemeenten. In deze toekomstverkenning is aandacht voor de effecten en gevolgen voor zowel gemeenten als cliënten. Ook voor het tweede deel is een belangrijk onderdeel het verkennen van oplossingen.

Dagopvang, jeugd (tot 18 jaar) en vrouwenopvang laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. Ook niet rechthebbenden laten we buiten beschouwing. Zie bijlage A. Een volledig overzicht van alle onderzoeksvragen is te vinden in bijlage B.

1.4 Aanpak in het kort

Als startpunt van het onderzoek zijn oriënterende interviews gehouden gericht op het voorbereiden van het onderzoek en doorgronden van de context. Het eerste oriënterende interview was met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en ging over de geschillencommissie. De andere oriënterende interviews waren met medewerkers van zes centrumgemeenten. In deze oriënterende interviews hebben we ook getoetst welke data we konden uitvragen door te vragen wat gemeenten wel en niet registreren. Volgens Artikel 3 van het Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang moet de centrumgemeente waar een cliënt zich meldt nagaan wat de woonplaats was van de cliënt vóór het ontstaan van dakloosheid. Dit moet ook worden vastgelegd. In de gesprekken kwam naar voren dat dit wel gebeurt maar dat dit niet overzichtelijk wordt geregistreerd. Dit geldt ook voor beschermd wonen. Het zou dossieronderzoek vergen waarbij alle verslagen worden doorgenomen om hier volledig zicht op te krijgen. Centrumgemeenten hebben bovendien wel goed zicht op de mensen die zich melden in hun regio voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen, maar andersom hebben niet alle centrumgemeenten zicht op hoeveel mensen vanuit hun regio zich in andere regio's melden voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen. De mate waarin gemeenten hier zicht op hebben, verschilt daarbij van centrumgemeente tot centrumgemeente. Met het stellen van vragen hierover zouden we daardoor geen landelijk beeld kunnen krijgen. We hebben daarom geen vragen hierover opgenomen in de uiteindelijke kwantitatieve uitvraag.

Aan het einde van de voorbereidende fase is de definitieve kwantitatieve uitvraag vastgesteld in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie. We hebben deze kwantitatieve uitvraag uitgezet onder alle centrumgemeenten. In de uitvraag is duidelijk aangegeven dat dagopvang, jeugd (tot 18 jaar), vrouwenopvang en niet rechthebbenden buiten beschouwing dienen te worden gelaten. Zie bijlage A voor een overzicht van mensen die wel en die niet rechthebbend zijn voor de maatschappelijke opvang. Deze bijlage is ook bijgevoegd bij de kwantitatieve uitvraag. Bij twijfel of iemand rechthebbend is, mocht de gemeente voor deze uitvraag uitgaan van de keuze van de gemeente. Hierbij hebben we gevraagd om, als er twijfel bestaat of een persoon rechthebbend is, een inschatting te maken van de omvang van deze groep en hier een toelichting bij te geven. Er waren geen aanwijzingen in de antwoorden op de kwantitatieve uitvraag dat dit onduidelijkheid gaf voor centrumgemeenten. Voor beschermd wonen is zowel gevraagd naar de totale capaciteit beschermd wonen (ongeacht de leveringsvorm) als de capaciteit beschermd wonen volgens de wettelijke definitie (Wmo 2015, zie paragraaf 1.1.1).

De data zijn voor verdere verwerking opgeschoond en in sommige gevallen aangepast na het stellen van vragen. De data zijn zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. Dit was tot op zekere hoogte mogelijk. De data blijven niet volledig vergelijkbaar. Dit komt met name door verschillen in beleid en verschillen in administratie (onder andere door keuzes in

de financiering en organisatie van de toegang) tussen centrumgemeenten. We hebben zoveel mogelijk geprobeerd te corrigeren voor de verschillen en gekeken waar wel de mogelijkheid was om een vergelijking te maken. Het doel van het onderzoek is niet om een exact cijfermatig beeld te geven. Het doel is om een beeld te geven van verschillen tussen gemeenten die hun weerslag hebben op de landelijke toegankelijkheid.

De centrumgemeenten hadden acht weken de gelegenheid om de vragenlijst in te vullen (van 12 juli tot en met 6 september). Deze uitvraag is door 35 van de 44 centrumgemeenten¹¹ (gedeeltelijk) ingevuld. De gemeenten die de uitvraag niet hebben ingevuld geven als reden dat zij hier geen tijd/capaciteit voor hadden in de zomerperiode of dat zij de uitvraag niet konden invullen omdat hun antwoorden niet in het format zouden passen. De kwantitatieve vragen die door te weinig centrumgemeenten zijn ingevuld of die niet goed vergelijkbaar te maken waren, komen niet terug in dit onderzoek. Zie voor een verantwoording van deze uitvraag bijlage B. De uitvraag zelf is op te vragen bij de onderzoekers.

We hebben gesprekken gevoerd met alle centrumgemeenten op één centrumgemeente na. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met twee ervaringsdeskundigen. We hebben acht verdiepende interviews gevoerd met zes regiogemeenten en twee centrumgemeenten (zie bijlage D). Vervolgens hebben we twee focusgroepbijeenkomsten georganiseerd waarin we casuïstiek hebben voorgelegd. Bij deze bijeenkomsten waren zowel cliëntvertegenwoordigers als medewerkers van aanbieders en gemeenten aanwezig. Een overzicht van de deelnemers aan de focusgroepbijeenkomsten staat in bijlage D. Hier staat ook een overzicht van de gemeenten en centrumgemeenten waarmee we oriënterende en verdiepende interviews hebben gevoerd.

We hebben een validatiesessie georganiseerd waarin we oplossingsrichtingen hebben voorgelegd om te onderzoeken waar gemeenten de grootste kansen in zien. Hiervoor zijn de centrumgemeenten die we hebben gesproken actief uitgenodigd. Daarnaast hebben we een oproep geplaatst op onze website voor andere gemeenten om deel te nemen aan de sessie. Er was ook een ervaringsdeskundige aanwezig om het cliëntenperspectief te vertegenwoordigen.

Aan het einde van het onderzoek is nog een analyse toegevoegd op basis van CBS-microdata om zicht te krijgen op eventuele onevenredige belasting voor beschermd wonen, omdat we dit met de uitvraag onder de centrumgemeenten niet konden vaststellen. Voor maatschappelijke opvang was deze aanvullende analyse helaas niet mogelijk.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Zie voor de leden van de begeleidingscommissie bijlage E.

Tot slot merken we op dat dit onderzoek zich voor een groot deel richt op de gemeenten. De geconstateerde knelpunten van de landelijke toegankelijkheid ontstaan immers in de dynamiek binnen en tussen gemeenten onderling en de bijbehorende oplossingsrichtingen vallen voor een groot deel ook binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten. De geconstateerde knelpunten hebben in de praktijk direct of indirect nadelige consequenties voor cliënten.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we eerst enkele (cijfermatige) inzichten. In hoofdstuk 3 geven we aan wat de knelpunten zijn waardoor landelijke toegankelijkheid niet altijd gerealiseerd wordt of kan worden. In hoofdstuk 4 gaan we in op de oplossingsrichtingen voor deze knelpunten. In hoofdstuk 5 gaan we in op de onevenredige belasting over regio's. We geven vervolgens in hoofdstuk 6 aan wat de oplossingsrichtingen zijn voor de knelpunten en onevenredige belasting. Dit gaat over de huidige situatie. In hoofdstuk 7 maken we een toekomstverkenning waarin we aandacht besteden aan de geplande doordecentralisatie van beschermd wonen. Tot slot geven we in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen. Hierin geven we zo goed mogelijk antwoord op de onderzoeksvragen en geven we aanbevelingen om de situatie rondom de landelijke toegankelijkheid te verbeteren.

¹¹ Zie voetnoot 2 op pagina 10.

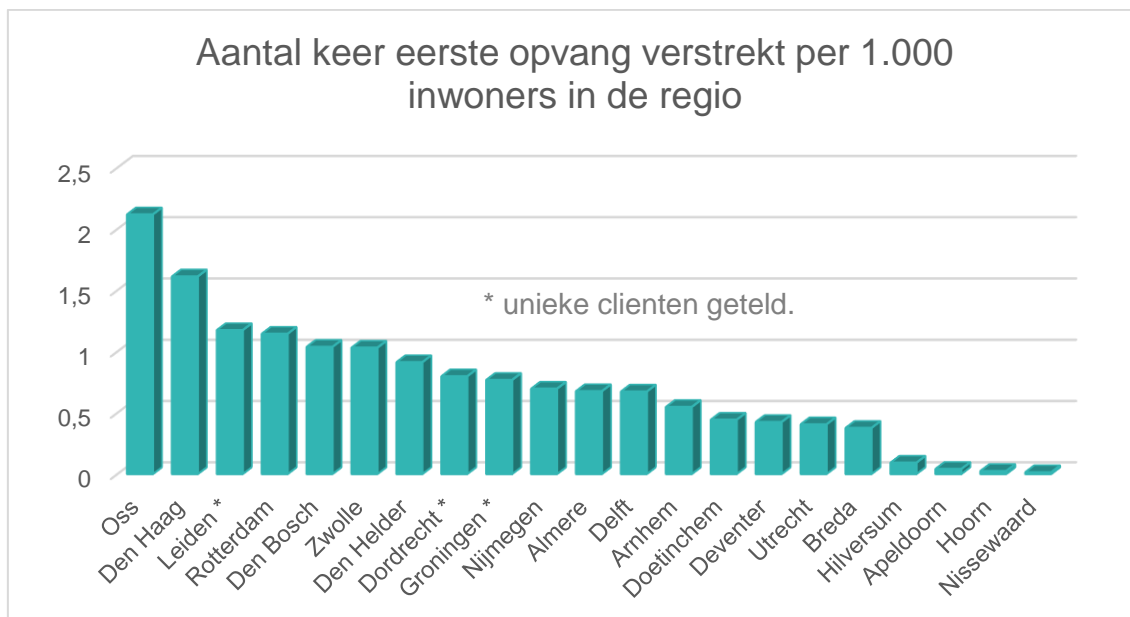
Cijfermatige inzichten vooraf

In dit hoofdstuk geven we als startpunt enkele (cijfermatige) inzichten over de eerste opvang, onderzoeken naar waar een maatschappelijke opvang of beschermd wonen traject de meeste kans van slagen heeft, aanvragen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen totaal en van buiten de regio, en de verdeling van de capaciteit van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Dit hoofdstuk dient om context te geven voor het lezen van de volgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van de kwantitatieve uitvraag. Het is belangrijk om op te merken dat het voor veel gemeenten moeilijk was om de vragenlijst in te vullen, omdat elke centrumgemeente eigen terminologie, definities en registraties heeft. Dit kan te maken hebben met de manier van inkopen: sommige centrumgemeenten kopen *lump sum* in en andere gemeenten financieren per cliënt. Sommige gemeenten maken vooral onderscheid in eerste opvang als algemene voorziening en maatschappelijke opvang en beschermd wonen als maatwerkvoorzieningen, waardoor het onderscheid tussen maatschappelijke opvang en beschermd wonen moeilijk te maken is. In de ene regio is de doordecentralisatie naar aanleiding van het advies van de commissie Dannenberg verder gevorderd dan in de andere regio, et cetera. Zo spelen er nog tal van factoren die de hier gepresenteerde cijfers niet altijd even goed vergelijkbaar maken. We hebben geprobeerd om de cijfers zo vergelijkbaar mogelijk te maken om toch inzichten te geven.

2.1 Eerste opvang

Centrumgemeenten moeten volgens het Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang (Artikel 2) altijd eerste opvang bieden wanneer dit noodzakelijk is in afwachting van de uitkomst van het onderzoek waaruit moet blijken waar een traject de meeste kans van slagen heeft (Artikel 3). Als maatschappelijke opvang noodzakelijk is maar er is geen plek in de maatschappelijke opvang in de eigen regio dan moet op een andere wijze of in een andere gemeente of regio tijdig in de behoefte van de cliënt aan maatschappelijke opvang worden voorzien. Dit laatste betekent in de praktijk dat als er in de regio waar de cliënt zich meldt geen plek is in de maatschappelijke opvang de centrumgemeente moet uitwijken naar 'onconventionele' vormen van opvang zoals een hotelkamer. Eén centrumgemeente gaf in een gesprek aan dat de centrumgemeente daar niet voor wordt gecompenseerd. Er wordt daarom in die gemeente weleens besloten om een cliënt terug te sturen naar de regio of gemeente waar de cliënt woonde voor dakloosheid als dit kan worden vastgesteld.

Figuur 2 laat per regio zien hoe vaak de aanmeldgemeente of één van de regiogemeenten eerste opvang heeft verstrekt per 1.000 inwoners in 2018.



Figuur 2. Aantal keer eerste opvang verstrekt per 1.000 inwoners in de regio (bron: opgave centrumgemeenten)

Gemiddeld werd door de aanmeldgemeente of één van de regiogemeenten ongeveer 341 keer eerste opvang verstrekt in 2018. In de 21 regio's waarvan we gegevens hebben over de eerste opvang werd in 2018 in totaal 7.166 keer eerste opvang verstrekt. In deze regio's woonden in 2018 ruim 9 miljoen inwoners. Dit betekent dat er gemiddeld één keer per 1.000 inwoners eerste opvang wordt verstrekt. In drie centrumgemeenten zijn unieke cliënten geteld, wat in de praktijk voor deze regio's een zo goed mogelijke benadering is van het aantal keer eerste opvang. Dit betekent dat in heel Nederland naar schatting ongeveer 14.000 keer eerste opvang is verstrekt. Dit betekent dus niet 14.000 cliënten, maar minder omdat sommige cliënten zich meermalen in een jaar hebben gemeld. De centrumgemeente Amsterdam, behoort niet tot de 21 regio's waarvan we gegevens hebben ontvangen over de eerste opvang. Amsterdam registreert niet hoe vaak de gemeente eerste opvang verstrekte in 2018. In Amsterdam wordt naar verwachting relatief vaak eerste opvang verstrekt ten opzichte van het aantal inwoners. De gemaakte schatting is dus waarschijnlijk een onderschatting.

Uit een rapport van de Federatie Opvang blijkt dat in 2016 tenminste 60.000 mensen een beroep hebben gedaan op de maatschappelijke opvang bij de leden van de Federatie Opvang. De groep cliënten heeft een variëteit aan vormen van hulpverlening ontvangen, van nachtopvang en crisisopvang tot diverse vormen van begeleid wonen en ambulante begeleiding, dit laatste ook ter voorkoming van huisuitzetting.¹² Dit is dus een breder scala aan hulpverlening dan de eerste opvang.

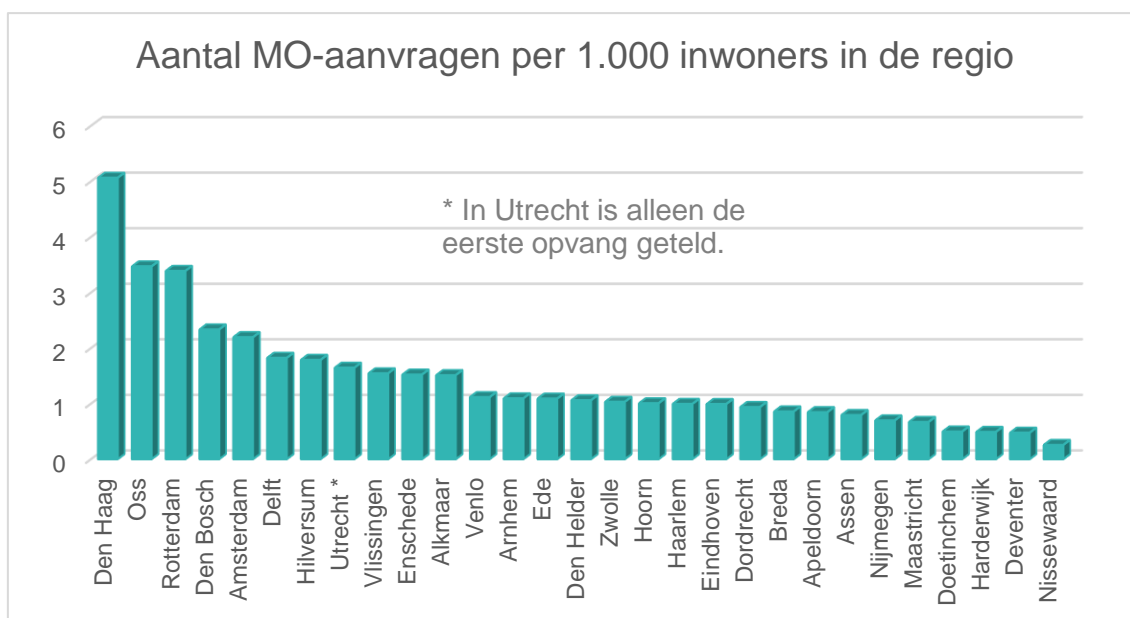
Eerste opvang wordt in beginsel geboden in de crisisopvang of de nachtopvang. De centrumgemeenten hebben dit allemaal op hun eigen manier ingericht. Nachtopvang is in beginsel een slaapplek. Crisisopvang kan nachtopvang zijn maar het kan ook ingericht zijn als 24uursvoorziening waarbij 24 uur per dag begeleiding aanwezig is. De capaciteit van de crisisopvang varieert tussen de regio's van geen vaste plekken tot ruim 80 plekken. In sommige regio's is de crisisopvang flexibel, dat wil zeggen dat er meer plekken gecreëerd worden of dat andere type plekken binnen de maatschappelijke opvang hiervoor worden ingezet als dat nodig is. De capaciteit van de nachtopvang varieert ook sterk tussen regio's van geen plekken in de nachtopvang tot ruim 500 plekken in de nachtopvang in Amsterdam.

¹² Cijfers maatschappelijke opvang 2016. *Uitgave: Federatie Opvang, in opdracht van het ministerie van VWS.*

2.2 Aanvragen en onderzoek naar regio of gemeente met meeste kans van slagen traject

2.2.1 Onderzoek naar waar een maatschappelijke opvangtraject de meeste kans van slagen heeft

Na de eerste opvang dient onderzoek plaats te vinden waar een maatschappelijke opvang traject de meeste kans van slagen heeft (zie box 1 of artikel 3 van het Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang). Er moet daarbij worden nagegaan waar de cliënt vandaan komt. Als gemeenten hier afspraken over hebben gemaakt dan kan het onderzoek worden uitgevoerd door de gemeente van herkomst. De centrumgemeente of regio waarvan blijkt dat het traject daar de meeste kans van slagen heeft moet bij het onderzoek worden betrokken. Figuur 3 laat het aantal aanvragen voor de maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners zien. Het aantal aanvragen voor de maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners loopt aardig uiteen. Bij een groot aantal aanvragen in een kleine regio kan dit tot uitschieters leiden. Hier speelt ook hoe centrumgemeenten maatschappelijke opvang hebben ingericht. De gemeente Utrecht heeft hier bijvoorbeeld alleen de eerste opvang geteld (algemene voorziening). Het valt op dat het aantal keer eerste opvang dat gemeenten bieden gemiddeld gezien lager ligt dan het aantal MO-aanvragen.



Figuur 3. Aantal aanvragen maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners in de regio (bron: opgave centrumgemeenten)

Gemiddeld komt ongeveer één op de vijf aanvragen voor de maatschappelijke opvang van buiten de regio. (Zie hoofdstuk 5 voor de spreiding van het aandeel MO-aanvragen dat van buiten de regio komt).

Een aantal centrumgemeenten geven in de beantwoording van de vragenlijst aan geen zicht te hebben op het aantal onderzoeken dat wordt uitgevoerd. Eén gemeente geeft aan dat dit komt doordat ze geen centrale toegang hebben. De toegang ligt bij de aanbieders en deze centrumgemeente doet zelf in ieder geval geen onderzoek. Iets meer dan de helft van de centrumgemeenten die de kwantitatieve uitvraag deels hebben ingevuld, heeft in de reactie op de kwantitatieve uitvraag niet aangegeven hoeveel onderzoeken zijn uitgevoerd om te bepalen waar een MO-traject de meeste kans van slagen had in 2018.

Er zijn acht centrumgemeenten die antwoord hebben gegeven op alle drie de volgende vragen:

- Hoeveel aanvragen MO in 2018 kwamen van buiten de eigen regio?*
- Hoeveel onderzoeken zijn uitgevoerd om te bepalen waar een MO-traject de meeste kans van slagen heeft in 2018?*
- In hoeveel van deze onderzoeken bleek dat het traject met de meeste kans van slagen buiten de aanmeldgemeente lag?*

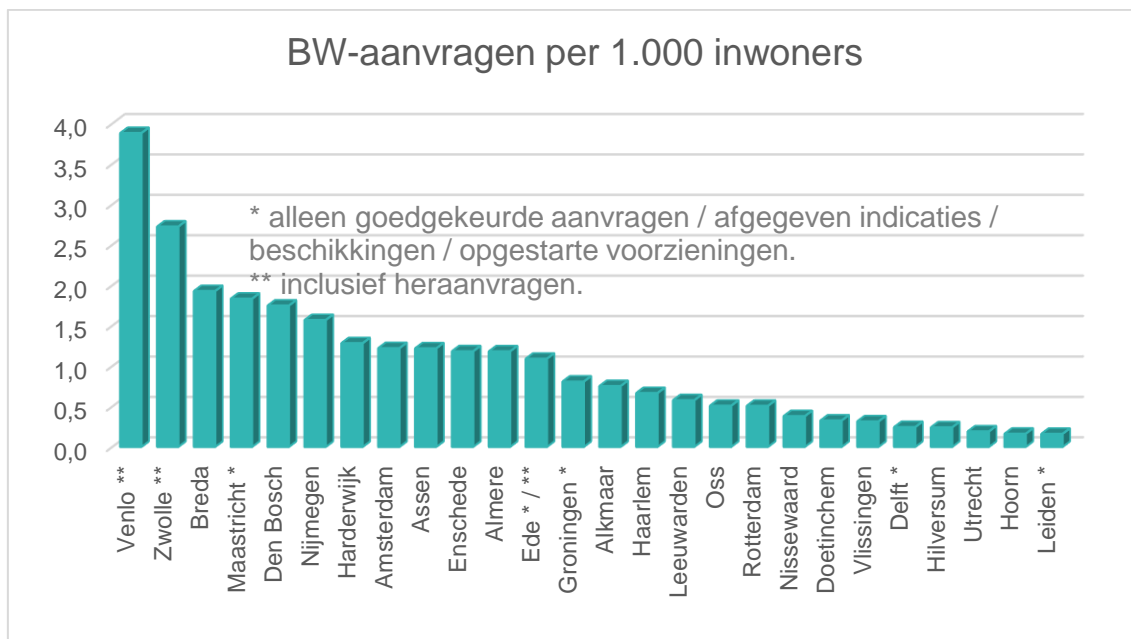
Bij twee van deze gemeenten is het aantal onderzoeken gelijk aan het aantal aanvragen van buiten de regio. Vier van deze gemeenten doen altijd onderzoek, ook als de aanvraag vanuit de eigen regio kwam. Eén gemeente deed minder onderzoeken dan dat er aanvragen van buiten de regio waren en bij één gemeente lag het aantal onderzoeken tussen het aantal aanvragen van buiten de regio en het totale aantal aanvragen. Er wordt dus niet altijd onderzoek gedaan om te bepalen waar een traject de meeste kans van slagen heeft. Het aandeel onderzoeken waaruit bleek dat het traject met de meeste kans van slagen buiten de aanmeldgemeente lag varieerde voor deze gemeenten van minder dan 1% tot 82%. Dit heeft vooral te maken met hoe vaak een centrumgemeente onderzoek doet. De centrumgemeente waar uit minder dan 1% van de onderzoeken bleek dat het traject de meeste kans van slagen had buiten de aanmeldgemeente deed bij alle MO-aanvragen onderzoek. De centrumgemeente waar uit 82% van de onderzoeken bleek dat de meeste kans van slagen van het traject buiten de aanmeldgemeente lag, deed bij 3% van alle MO-aanvragen onderzoek. Het aantal onderzoeken waaruit bleek dat de meeste kans van slagen van een traject buiten de aanmeldgemeente lag ten opzichte van het aantal MO-aanvragen varieert veel minder sterk, namelijk van nul tot 15% (het gemiddelde is 5%).

De wens van de cliënt moet altijd worden meegenomen in het onderzoek. We hebben de centrumgemeenten hier de volgende vraag over gesteld: *“Hoe vaak speelde de voorkeur van de cliënt (intrinsieke motivatie, redenen die vanuit de cliënt zelf kwamen en inhoudelijk van aard waren, bijvoorbeeld familie of vrienden in de plaats van aanmelding) een rol in de aanvraag vanuit een andere herkomstgemeente bij een MO-aanvraag in 2018?”* De antwoorden liggen ver uit elkaar. 24 centrumgemeenten geven aan dat ze hier geen zicht op hebben of dat dit niet wordt geregistreerd. Eén van deze centrumgemeenten zegt hierover: “De aanbieders registreren niet zoals de gevraagde informatie, waardoor we dit niet kunnen aangeven. Wel checkt de aanbieder of er sprake is van regiobinding, zoals familie, netwerk of werk in de regio.” Zeven gemeenten geven aan dat de voorkeur van de cliënt altijd een rol speelt. Eén gemeente zegt hierover: “MO maakt samen met de klant een inschatting op basis van sociale binding, economische binding en/of woongeschiedenis. Zo nodig en zo mogelijk ondersteunen zij iemand zodat hij naar gemeente van herkomst kan.” Bij de andere vier gemeenten varieert het aandeel aanvragen van buiten de regio waarbij de voorkeur van de cliënt een rol speelde van 25% tot en met 95%. De voorkeur van de cliënt speelde dus niet altijd een rol in de aanvraag vanuit een andere herkomstgemeente bij een MO-aanvraag in 2018.

2.2.2 Onderzoek naar waar een beschermd wonen traject de meeste kans van slagen heeft

Figuur 4 laat zien hoeveel aanvragen beschermd wonen elke regio had per 1.000 inwoners in 2018. Een aantal centrumgemeenten heeft alleen het aantal goedgekeurde aanvragen opgegeven. Dit is aangegeven met één sterretje. Daarnaast zijn er drie centrumgemeenten die herindicaties hebben meegeteld omdat die gemeenten het niet uit elkaar kunnen halen in hun administratie. Dit is aangegeven met twee sterretjes. Als we deze centrumgemeenten die alleen goedgekeurde aanvragen hebben geteld of die herindicaties mee hebben geteld buiten beschouwing laten, dan is het (ongewogen) gemiddelde aantal BW-aanvragen per 1.000 inwoners 0,8 (gebaseerd op 19 regio's).¹³ Voor de berekening van dit gemiddelde zijn de centrumgemeenten die heraanvragen hebben meegenomen en/of die alleen goedgekeurde aanvragen hebben geteld niet meegenomen.

¹³ Het gewogen gemiddelde, waarbij gewogen wordt naar het aantal inwoners, is 0,9 BW-aanvragen per 1.000 inwoners.



Figuur 4. Aantal aanvragen beschermd wonen per 1.000 inwoners in de regio (bron: opgave centrumgemeenten)

Voor beschermd wonen geldt net als voor de maatschappelijke opvang dat gemiddeld ongeveer één op de vijf aanvragen van buiten de regio komt. (Zie hoofdstuk 5 voor de spreiding van het aandeel BW-aanvragen dat van buiten de regio komt). Iets minder dan de helft van de centrumgemeenten die de kwantitatieve uitvraag deels hebben ingevuld, heeft in reactie op de kwantitatieve uitvraag niet aangegeven hoeveel onderzoeken zijn uitgevoerd om te bepalen waar een BW-traject de meeste kans van slagen had in 2018.

Er zijn tien centrumgemeenten die antwoord hebben gegeven op alle drie de volgende vragen:

- Hoeveel aanvragen BW in 2018 kwamen van buiten de eigen regio?
- Hoeveel onderzoeken zijn uitgevoerd om te bepalen waar een BW-traject de meeste kans van slagen heeft in 2018?
- In hoeveel van deze onderzoeken bleek dat het traject met de meeste kans van slagen buiten de aanmeldgemeente lag?

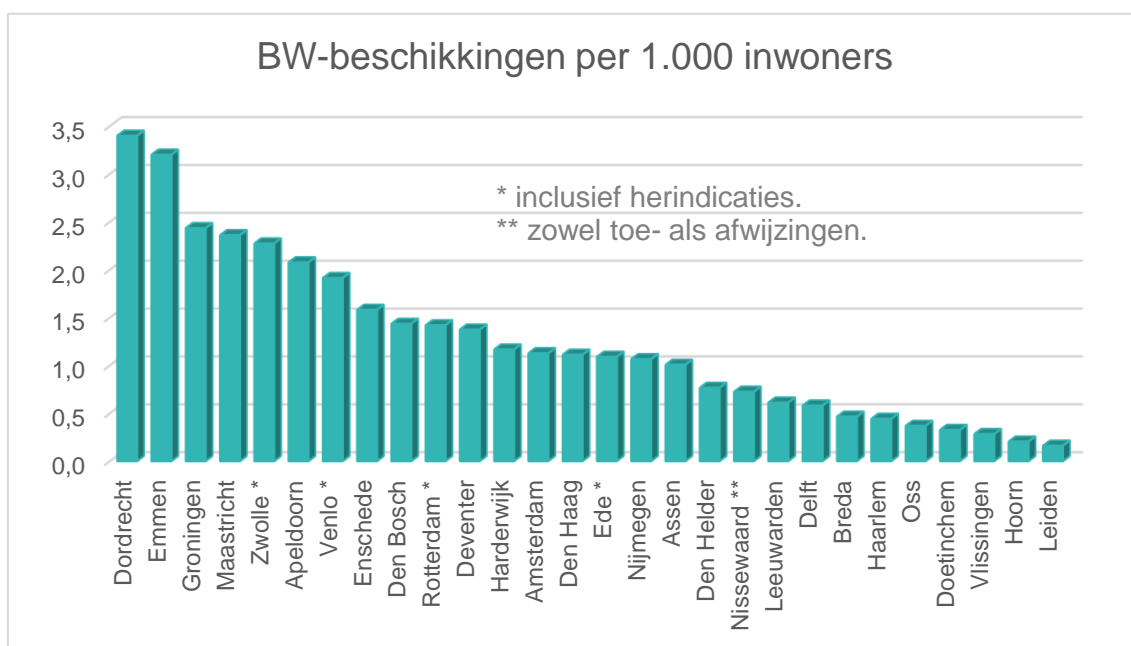
Bij de helft van deze gemeenten is het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd om vast te stellen waar een traject de meeste kans van slagen heeft gelijk aan het aantal aanvragen BW van buiten de eigen regio. Eén van deze gemeenten geeft aan altijd onderzoek te doen, ook als de aanvraag vanuit de eigen regio komt. Bij twee centrumgemeenten ligt het aantal onderzoeken tussen het aantal aanvragen van buiten de regio en het totale aantal aanvragen BW. Twee centrumgemeenten doen maar bij een gedeelte van de aanvragen van buiten de regio onderzoek naar waar een traject de meeste kans van slagen heeft (de ene gemeente doet dit bij de helft van de aanvragen van buiten de regio en de andere bij drie kwart van de aanvragen van buiten de regio). Net als bij maatschappelijke opvang zie we bij beschermd wonen dat bij centrumgemeenten die relatief minder vaak onderzoek doen, vaker uit het onderzoek blijkt dat een traject de meeste kans van slagen heeft buiten de aanmeldgemeente. Het aantal onderzoeken waaruit blijkt dat de meeste kans op herstel buiten de aanmeldgemeente lag ten opzichte van het aantal BW-aanvragen varieert van 0% tot 8% (met een gemiddelde van 4%).

De wens van de cliënt moet altijd worden meegenomen in het onderzoek. We hebben de centrumgemeenten hier de volgende vraag over gesteld: "Hoe vaak speelde de voorkeur van de cliënt (intrinsieke motivatie, redenen die vanuit de cliënt zelf kwamen en inhoudelijk van aard waren, bijvoorbeeld familie of vrienden in de plaats van aanmelding) een rol in de aanvraag vanuit een andere herkomstgemeente bij een BW-aanvraag in 2018?" De antwoorden liggen ver uit elkaar. 21 centrumgemeenten geven aan dat ze hier geen zicht op hebben of dat dit niet wordt geregistreerd. Eén

centrumgemeente zegt hierover: “De toegang ligt lokaal bij de regiogemeenten. We gaan ervan uit dat de relevante informatie is toegevoegd aan het lokale dossier”. Zeven centrumgemeenten geven aan dat de voorkeur van de cliënt altijd een rol speelt in de aanvraag. Vooral de aanwezigheid van een ondersteunend sociaal netwerk speelt vaak een rol. Bij vier gemeenten speelde voorkeur van de cliënt in minder dan een kwart van de aanvragen vanuit een andere herkomstregio een rol.

2.2.3 *Beschikkingen beschermd wonen*

Voor beschermd wonen is ook gevraagd naar het aantal afgegeven beschikkingen. Afgezet tegen het aantal aanvragen valt op dat het aantal beschikkingen gemiddeld een stuk hoger ligt dan het aantal aanvragen. Figuur 5 laat het aantal beschikkingen voor beschermd wonen per 1.000 inwoners zien. Als we de centrumgemeenten die herindicaties hebben meegeteld (aangegeven met één sterretje) en de gemeente die zowel toe- als afwijzingen heeft geteld (aangegeven met twee sterretjes) buiten beschouwing laten, dan zijn er gemiddeld 1,2 beschikkingen per 1.000 inwoners (gebaseerd op 23 regio's). Er zijn een aantal redenen voor het hogere gemiddelde aantal beschikkingen dan aanvragen per 1.000 inwoners. Dit komt deels doordat het gemiddelde aantal aanvragen per 1.000 inwoners en het gemiddelde aantal beschikkingen per 1.000 inwoners gebaseerd is op een deels andere groep van centrumgemeenten, doordat een aantal centrumgemeenten wel het aantal beschikkingen maar niet het aantal aanvragen voor beschermd wonen heeft opgegeven en vice versa. Er zijn drie centrumgemeenten die meer beschikkingen hebben dan aanvragen, zonder hier een toelichting op te geven.



Figuur 5. Aantal beschikkingen beschermd wonen per 1.000 inwoners in de regio (bron: opgave centrumgemeenten)

2.2.4 *Aanvragen maatschappelijke opvang en beschermd wonen in relatie tot de omvang van de regio*

Het gemiddelde aantal aanvragen MO en BW van buiten de regio per 1.000 inwoners is groter voor regio's met meer dan 300.000 inwoners (over het algemeen grootstedelijke regio's) ten opzichte van regio's met minder dan 300.000 inwoners. Zie tabel 1.

De relatief grote regio's (meer dan 300.000 inwoners) hebben ook meer aanvragen per 1.000 inwoners vanuit de eigen regio. Als we kijken naar het gewogen gemiddelde aandeel aanvragen MO en BW van buiten de regio dan zien we geen duidelijke verschillen tussen regio's met meer of minder dan 300.000 inwoners. Zie tabel 2.

Tabel 1. Gewogen gemiddelde aantal aanvragen MO en BW van buiten de regio per 1.000 inwoner naar omvang van de regio (bron: opgave gemeenten)

Omvang regio	Gewogen gemiddelde aantal aanvragen MO per 1.000 inwoners	Aantal Regio's	Gewogen gemiddelde aantal aanvragen BW per 1.000 inwoners	Aantal Regio's
Minder dan 300.000 inwoners in de regio	0,25	12	0,08	8
Meer dan 300.000 inwoners in de regio	0,45	12	0,20	16

Tabel 2. Gewogen gemiddelde aandeel aanvragen MO en BW van buiten de regio ten opzichte van het totale aantal aanvragen naar omvang van de regio (bron: opgave gemeenten)

Omvang regio	Gewogen gemiddelde aandeel aanvragen MO van buiten de regio	Aantal Regio's	Gewogen gemiddelde aandeel aanvragen BW van buiten de regio	Aantal Regio's
Minder dan 300.000 inwoners in de regio	21%	12	18%	8
Meer dan 300.000 inwoners in de regio	22%	12	18%	16

Grotere regio's hebben dus relatief veel aanvragen ten opzichte van het aantal inwoners in de regio zowel vanuit de eigen regio als van buiten de regio ten opzichte van het aantal inwoners in de regio. Het aandeel aanvragen dat van buiten de regio komt is voor grotere regio's niet groter dan voor kleinere regio's.

2.3 Capaciteit Maatschappelijke opvang en beschermd wonen

In deze paragraaf laten we de verdeling van de capaciteit van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen zien. In de uitvraag is duidelijk aangegeven dat het gaat om capaciteit voor mensen die recht hebben op beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Zie ook paragraaf 1.4 en bijlage A.

2.3.1 Maatschappelijke opvang: algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen

Om zicht te krijgen op de capaciteitsverdeling over de regio's hebben we ten eerste gevraagd naar de totale capaciteit van de maatschappelijke opvang. Hierbij is dagopvang buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn de volgende vragen gesteld aan de centrumgemeenten om zicht te krijgen op de verdeling van de totale MO-capaciteit:

- Hoeveel plekken **24-uursopvang** (opvang in de accommodatie van de instellingen waar mensen 24 uur kunnen verblijven) waren er in 2018? [extra toelichting: Het gaat om de voorziening, als mensen overdag in een andere ruimte verblijven dan 's nachts dan telt dit ook mee. Het is inclusief huizen die door MO-instellingen gehuurd worden en die door één of meerdere cliënten worden gebruikt. Het gaat om accommodaties met gedeelde faciliteiten (keuken, badkamer)].
- Hoeveel plekken **nachtopvang** waren er in 2018? [Alleen overnachting en dus geen 24-uursverblijf].
- Hoeveel plekken **crisis-/spoedopvang** (capaciteit voor niet geplande opvang die snel en onverwacht nodig is) waren er in 2018? [Exclusief nachtopvang/24-uursopvang overig].

Dit komt niet overeen met hoe het in de Wmo 2015 staat beschreven. In de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. De wettelijke definities van een algemene voorziening en een maatwerkvoorziening zijn als volgt:

Algemene voorziening: aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.¹⁴

¹⁴ Bron: Wmo 2015, Artikel 1.1.1.

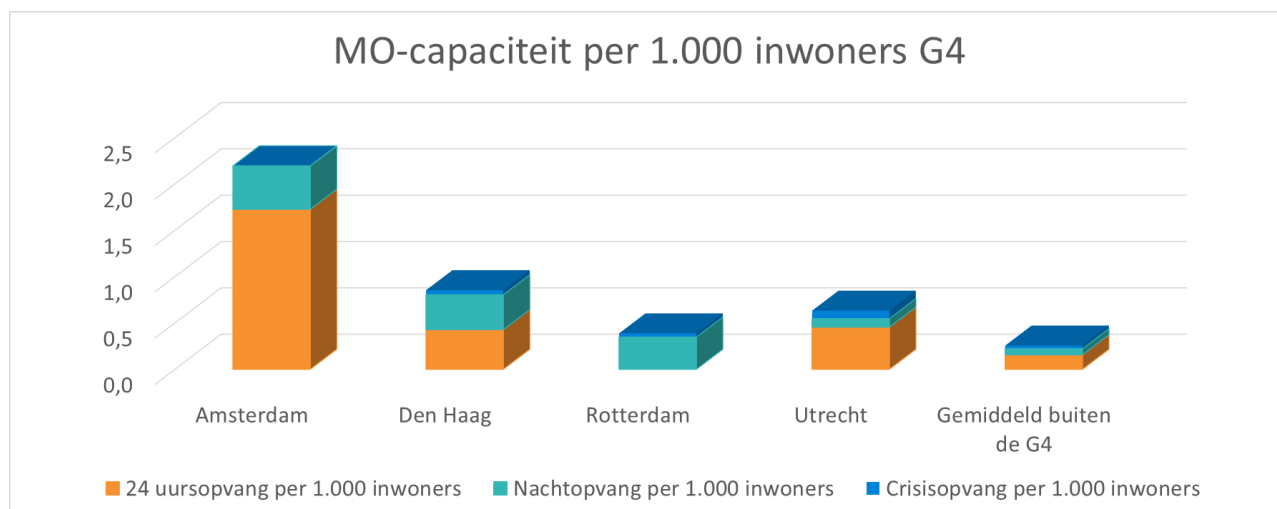
Maatwerkvoorziening: op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.¹⁵

De nachtopvang is een algemene voorziening, de crisis-/spoedopvang is een tijdelijke maatwerkvoorziening¹⁶ en 24-uursopvang is een maatwerkvoorziening. Een (niet tijdelijke) maatwerkvoorziening geeft veel administratieve lasten omdat hiervoor een beschikking nodig is. Het kan daarom aantrekkelijk zijn voor gemeenten om meer algemene voorzieningen en minder maatwerkvoorzieningen te hebben.

2.3.2 Capaciteit maatschappelijke opvang is vooral groot in Amsterdam

Omdat het verschil in capaciteit (per 1.000 inwoners) groot is tussen de G4 en de rest van Nederland zijn deze in twee aparte figuren weergegeven (zie figuur 6 en figuur 7). De capaciteit van de maatschappelijke opvang is verreweg het grootst in de regio Amsterdam. In deze capaciteit is de opvang van ongedocumenteerde mensen niet meegenomen. Dit zijn mensen zonder een geldige verblijfsvergunning. Deze mensen hebben de asielprocedure zonder succes doorlopen en zijn uitgesloten van de gewone sociale voorzieningen. De gemeente Amsterdam biedt wel opvang aan deze mensen, net als een aantal andere gemeenten, maar die zijn hier dus buiten beschouwing gelaten.

De capaciteit van de nachtopvang is verreweg het grootst in Amsterdam (0,5 bedden per 1.000 inwoners) gevolgd door Rotterdam (0,4 bedden per 1.000 inwoners) en Den Haag (0,3 bedden per 1.000 inwoners). De 24-uursopvang is verreweg het grootst in Amsterdam (1,7 bedden per 1.000 inwoners), gevolgd door Utrecht (0,5 bedden per 1.000 inwoners) en Den Haag (0,4 bedden per 1.000 inwoners). In Rotterdam is de opvang na de eerste opvang in de nachtopvang vormgegeven met een scheiding van wonen en zorg, waarbij doorstroomvoorzieningen niet apart worden geregistreerd. De doorstroomvoorzieningen zijn er wel, maar die worden niet apart bijgehouden. Mensen in dergelijke voorzieningen krijgen extramuraal hun ondersteuning geïndiceerd net als mensen die zelfstandig in de wijk wonen.



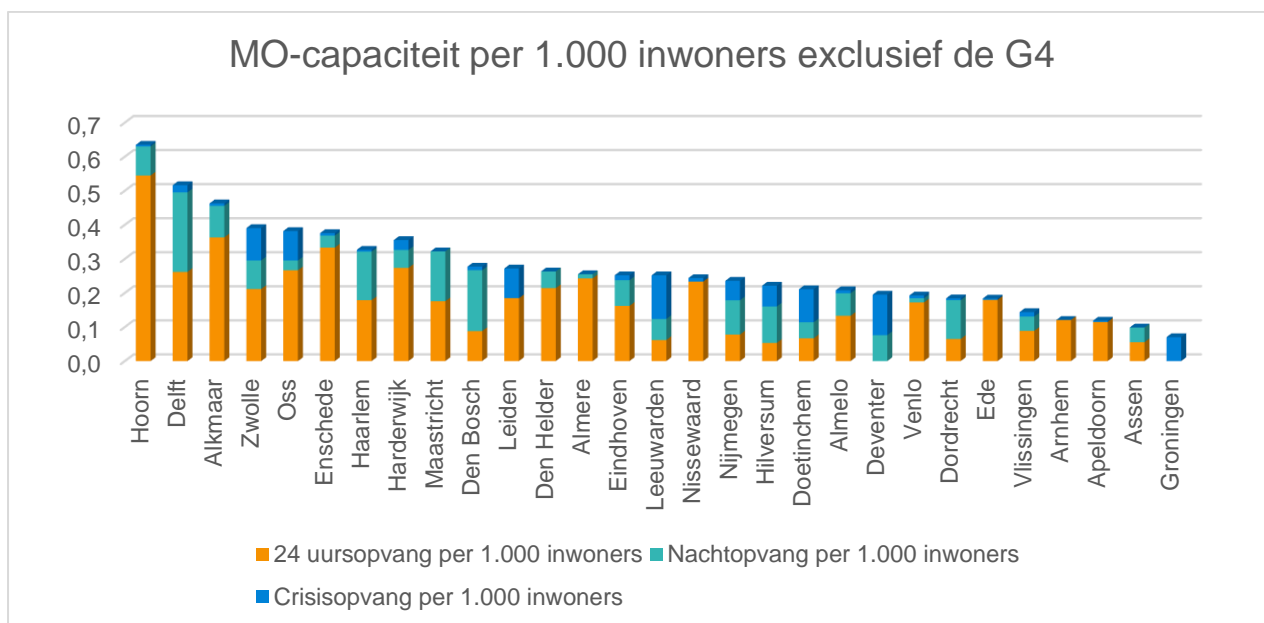
Figuur 6. Capaciteit maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners van grote naar kleine capaciteit (bron: opgave centrumgemeenten)

NB: Rotterdam staat naast Den Haag omdat Rotterdam een grotere capaciteit nacht- en crisisopvang heeft dan Utrecht en Rotterdam geen 24-uursopvang plekken telt.

Als we de G4-regio's buiten beschouwing laten dan zien we dat er ook bij de nadere regio's nog steeds grote verschillen zijn in de capaciteit. In figuur 7 is te zien dat een aantal gemeenten geen algemene voorziening hebben of relatief weinig ten opzichte van andere gemeenten.

¹⁵ Bron: Wmo 2015, Artikel 1.1.1.

¹⁶ Bron: Wmo 2015, Artikel 2.3.3.



Figuur 7. Capaciteit maatschappelijke opvang per 1.000 inwoners van grote naar kleine capaciteit (bron: opgave centrumgemeenten). Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn hier buiten beschouwing gelaten.

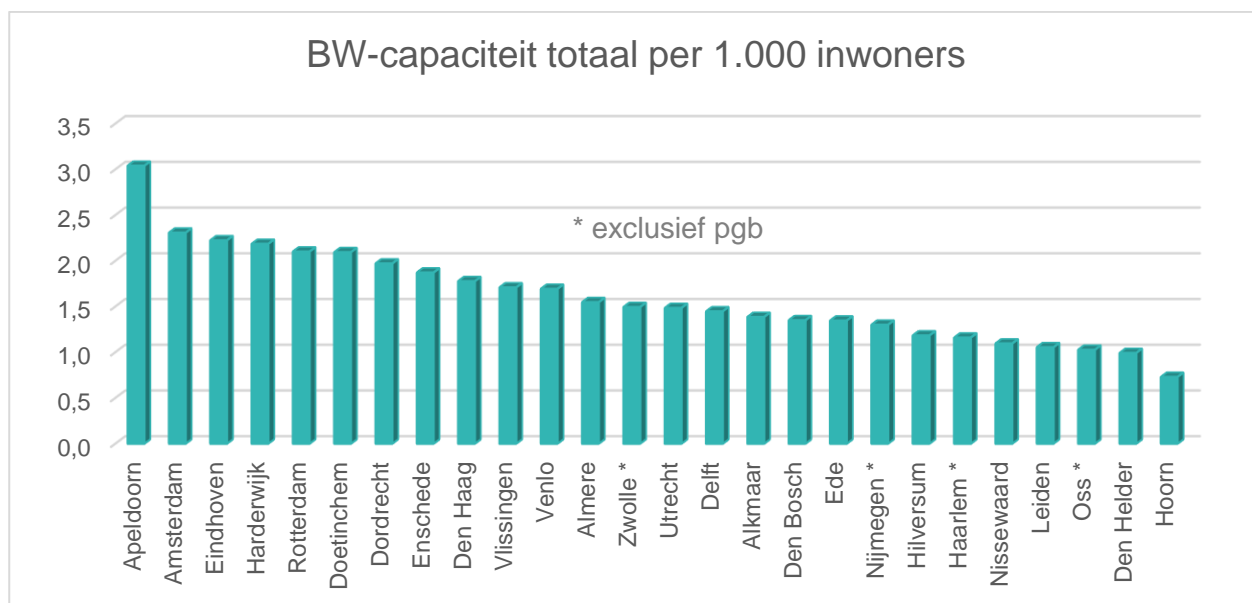
Gemiddeld zijn er 0,2 plekken 24-uursopvang per 1.000 inwoners (in de 32 regio's waarvan we data hebben). Als we de G4 buiten beschouwing laten dan blijft dit gemiddelde 0,2. Er zijn 18 regio's waar minder dan 0,2 24-uursvoorzieningen zijn per 1.000 inwoners.

2.3.3 Capaciteit beschermd wonen verschilt regionaal

Om zicht te krijgen op de capaciteit van beschermd wonen hebben we de centrumgemeenten de volgende vragen gesteld:

- a. Wat was de totale capaciteit BW-plekken in 2018?
- b. Hoeveel BW-plekken die voldoen aan de wettelijke definitie Wmo 2015 (zie definitie in paragraaf 1.1.1 op pagina 5) waren er in 2018?
 - i. Indien mogelijk, gesplitst naar: financiering inclusief wooncomponent (hotelmatige kosten);
 - ii. Indien mogelijk, gesplitst naar: financiering huur door cliënt (scheiden van wonen en zorg).

De totale capaciteit aan beschermd wonen plekken per 1.000 inwoners in de regio in 2018 wordt getoond in figuur 8. Een aantal centrumgemeenten heeft het gemiddelde aantal cliënten per maand opgegeven als indicatie voor de capaciteit. Wanneer een centrumgemeente alleen het aantal cliënten gedurende het hele jaar heeft opgegeven is een vergelijking niet goed mogelijk en wordt deze centrumgemeente buiten beschouwing gelaten. In vier centrumgemeenten is persoonsgebonden budget (pgb) buiten beschouwing gelaten. We weten van deze centrumgemeenten niet wat het aantal pgb-plekken is. We hebben de centrumgemeenten niet gevraagd naar een uitsplitsing van pgb en zorg in natura, dus voor andere centrumgemeenten kunnen we niets zeggen over het aandeel van de plekken dat met een pgb gefinancierd wordt.

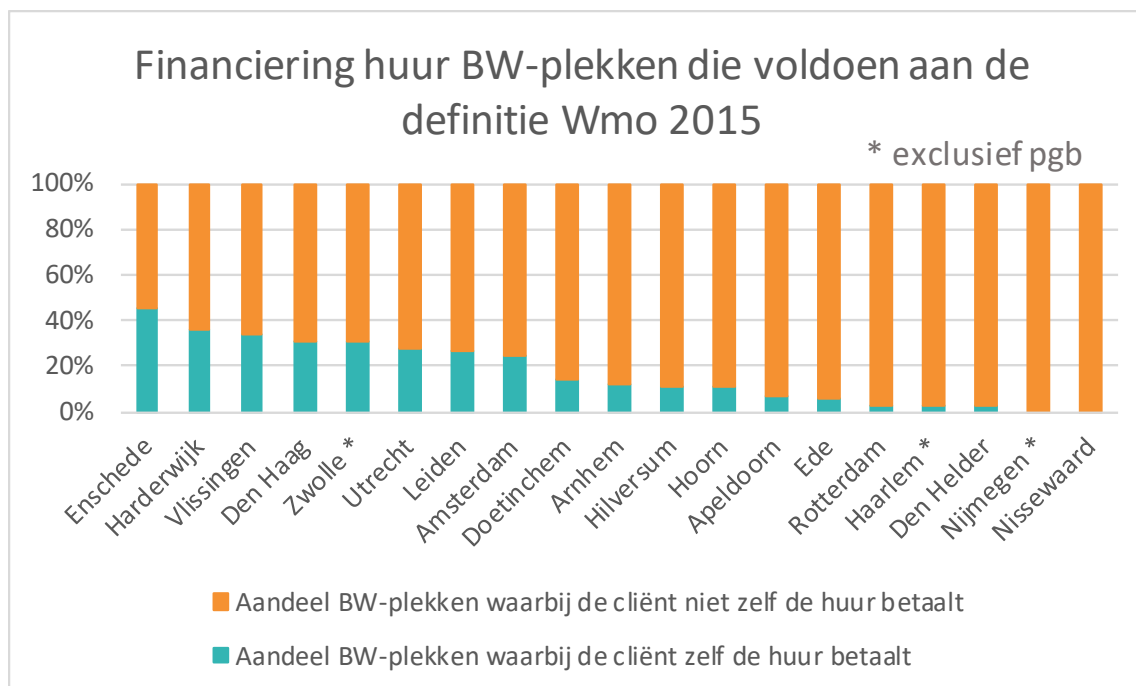


Figuur 8. Capaciteit beschermd wonen totaal per 1.000 inwoners van grote naar kleine capaciteit (bron: opgave centrumgemeenten)

Apeldoorn heeft de grootste totale capaciteit van drie BW-plekken per 1.000 inwoners. De regio Hoorn is met 0,7 BW-plek per 1.000 inwoners de regio met de laagste capaciteit.

We laten hier de totale capaciteit BW zien. Er zijn zeven gemeenten die de totale BW-capaciteit hebben opgegeven, maar niet de BW-capaciteit die voldoet aan de wettelijke definitie. Gemeenten zijn conform het advies van de commissie Dannenberg beschermd wonen gaan transformeren. De wettelijke definitie loopt niet in de pas met de praktijk. Uit de toelichting die centrumgemeenten geven leiden we daarnaast af dat de centrumgemeenten de wettelijke definitie van beschermd wonen verschillend interpreteren en toepassen. In de wettelijke definitie staat alleen dat de cliënt woont in een instelling van een aanbieder. Dit kan dus ook het geval zijn als een cliënt hiervoor huur betaalt aan de aanbieder. Een aantal gemeenten ziet dit niet als beschermd wonen zoals gedefinieerd in de Wmo 2015; andere centrumgemeenten wel. Voor beschermd wonen zijn veel gemeenten bezig met een transformatie waarbij de woning steeds vaker op de naam van de cliënt komt te staan. Zo is er in de gemeentelijke praktijk een variant van beschermd wonen waarbij de cliënt eerst de woning van een beschermd wonen aanbieder huurt en de woning op termijn op de naam van de cliënt wordt gezet. Dit is een voorbeeld van een tussenvariant die eerst wel en daarna niet meer onder de wettelijke definitie van beschermd wonen valt. Verschillende gemeenten passen Housing First toe, bijvoorbeeld Amsterdam en Den Haag. De ene gemeente positioneert Housing First onder de wettelijke definitie van beschermd wonen en de andere gemeente niet. We laten om deze reden dus niet de capaciteit van beschermd wonen volgens de wettelijke definitie zien, omdat deze juist minder goed vergelijkbaar blijkt te zijn dan de totale capaciteit.

In figuur 9 laten we zien bij welk deel van de BW-plekken die voldoen aan de Wmo 2015 de cliënt zelf de huur betaalt. Deze gegevens komen dus alleen van gemeenten die beschermd wonen zoals gedefinieerd in de Wmo 2015 zodanig interpreteren dat zij het als een mogelijkheid zien dat de cliënt zelf de huur betaalt voor de accommodatie van de aanbieder; 19 gemeenten hebben hier gegevens over aangeleverd.

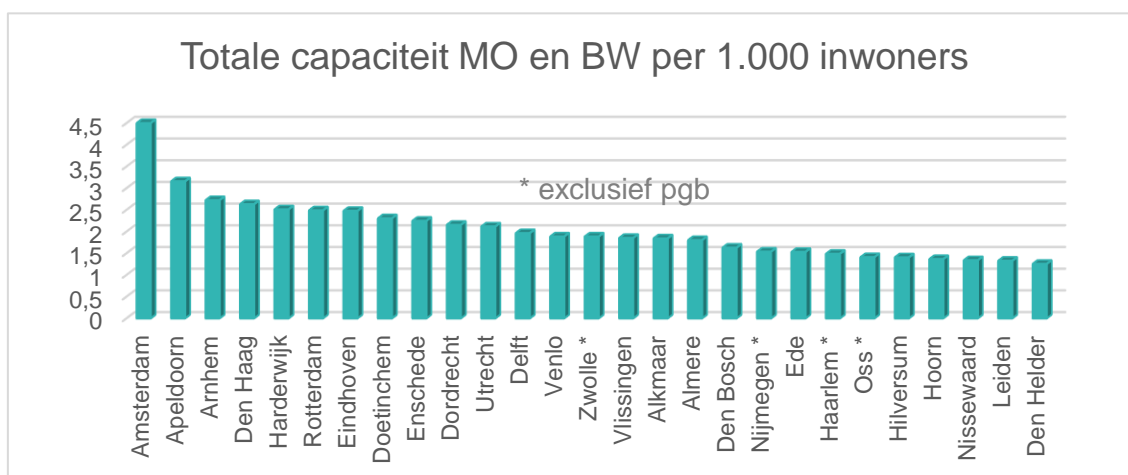


Figuur 9. Aandeel BW-plekken die voldoen aan de wettelijke definitie, maar waarvan de cliënt zelf de huur betaalt (bron: opgave centrumgemeenten)

In Enschede tot en met Amsterdam (de acht gemeenten aan de linkerkant van figuur 9) betaalt ten minste een kwart van de bewoners van een BW-plek die voldoet aan de wettelijke definitie zelf de huur.

2.3.4 Maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn deels communicerende vaten

Een lage capaciteit maatschappelijke opvang hangt niet per se samen met een lage capaciteit beschermd wonen. De maatschappelijke opvang en beschermd wonen capaciteit kunnen namelijk communicerende vaten zijn. Hoorn heeft bijvoorbeeld de grootste MO-capaciteit per 1.000 inwoners als we de G4 buiten beschouwing laten, maar de kleinste BW-capaciteit per 1.000 inwoners. We laten daarom tot slot in figuur 10 per regio de opgetelde capaciteit MO en BW per 1.000 inwoners zien.



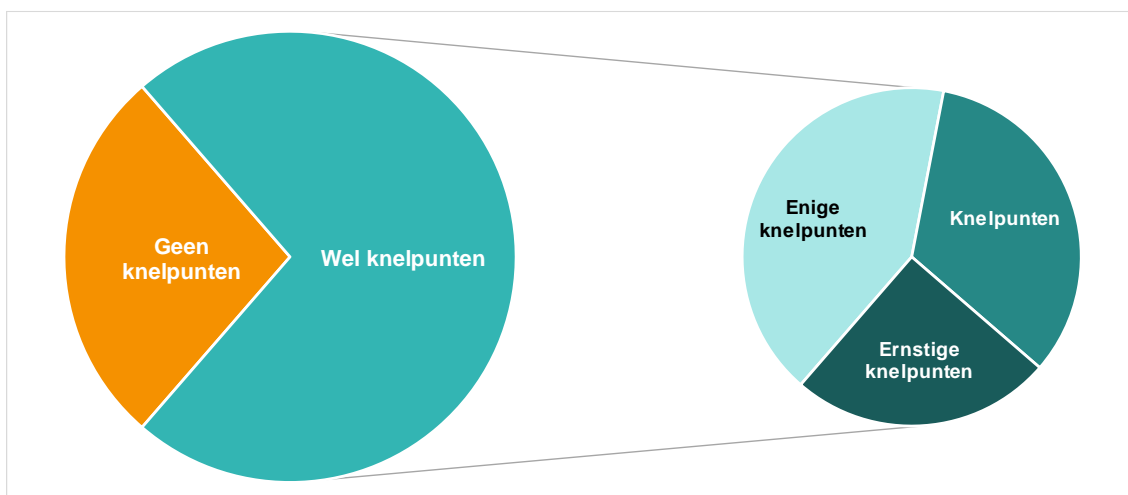
Figuur 10. Capaciteit maatschappelijke opvang en beschermd wonen totaal per 1.000 inwoners van grote naar kleine capaciteit (bron: opgave centrumgemeenten)

Hoorn blijft na optelling van de capaciteit maatschappelijke opvang en beschermd wonen een van de vier centrumgemeenten met de laagste capaciteit per 1.000 inwoners.

De landelijke toegankelijkheid kent knelpunten

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de knelpunten die cliënten en centrumgemeenten ervaren, in het kader van de landelijke toegankelijkheid. We hebben deze knelpunten opgehaald uit de gesprekken met centrumgemeenten, waarvan we er 33 telefonisch geïnterviewd hebben. Daarnaast kwam de input uit de focusgroepen en de kennissessie. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus kwalitatief van aard. Bij de bijeenkomsten waren ook cliëntorganisaties aanwezig. Door de knelpunten die gemeenten ervaren is het in de praktijk vaak uitdagend om de landelijke toegankelijkheid te borgen. Tegelijkertijd zien we dat er ook regio's -meestal de kleine minder stedelijke - zijn die niet of nauwelijks knelpunten ervaren.

Onderstaand figuur geeft een schets weer van het aantal gemeenten dat knelpunten ervaart. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit een inschatting betreft, op basis van de input van de gesproken centrumgemeenten in dit onderzoek (n=33). Hieruit blijkt dat niet alle (centrum)gemeenten knelpunten ervaren met betrekking tot de landelijke toegankelijkheid. Bijna drie op de tien gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geeft aan geen of nauwelijks knelpunten te ervaren omtrent de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Ongeveer één op de vijf centrumgemeenten ervaart ernstige knelpunten. Hierbij gaat het voornamelijk om grote steden/gemeenten, met meer dan 200.000 inwoners.



Figuur 11. Indicatie van het aantal gemeenten dat knelpunten ervaart met betrekking tot landelijke toegankelijkheid

Centrumgemeenten staan over het algemeen achter de principes van de landelijke toegankelijkheid, op enkele uitzonderingen na. Het valt daarnaast op dat praktisch alle gemeenten aangeven de convenanten landelijke toegankelijkheid te hebben ondertekend of dit van plan zijn omdat ze het idee erachter steunen.¹⁷ Tegelijkertijd zijn er wel kritische geluiden over de uitwerking en ondertekening ervan. Zo voelt een aantal centrumgemeenten weinig vrijheid om het convenant niet te ondertekenen of hier kritisch op te zijn. Hierbij moet opgemerkt worden dat alle gemeenten om input is gevraagd en betrokken waren bij de totstandkoming van het convenant. Daarnaast ervaart een aantal gemeenten in de praktijk dat volledige borging van de convenanten in de praktijk niet reëel is. De bezwaren hebben met name te maken met de druk op de capaciteit, de onevenredige belasting en de belasting met een extra

¹⁷ Op het moment van schrijven is er geen up-to-date lijst beschikbaar met gemeenten die hebben ondertekend. We kunnen dus niet zeggen welke gemeenten wel en welke gemeenten niet hebben ondertekend. Wel weten we dat het overgrote deel van de centrumgemeenten beide convenanten wel heeft ondertekend.

taak (namelijk het opvangen van MO- of BW-cliënten van buiten de regio) zonder daar extra middelen voor te ontvangen. Daarnaast zijn er praktische knelpunten, zo geven toegangsmedewerkers aan dat zij een uitwerking van het convenant missen met daarin een nadere uitleg over het toepassen van afwegingscriteria.¹⁸ Het belangrijkste punt dat gemeenten hierbij noemen is dat de wet en het convenant van maatschappelijke opvang als één van de belangrijkste uitgangspunten heeft dat er altijd opvang wordt geboden, maar dat de capaciteit in de praktijk vaak ontbreekt om dit te realiseren. Kortom: de uitgangspunten van de landelijke toegankelijkheid worden breed gedragen, maar gemeenten zien belemmeringen bij de praktische uitvoerbaarheid. Gemeenten die de convenanten hebben ondertekend, hebben om bovengenoemde redenen, de modelbeleidsregels in sommige gevallen in aangepaste vorm overgenomen in hun gemeente.

In dit hoofdstuk onderscheiden we drie type knelpunten omtrent het borgen van de landelijke toegankelijkheid: de druk op de capaciteit, praktische knelpunten en knelpunten met betrekking tot prikkels in het systeem. In dit hoofdstuk lichten we deze kwalitatief toe. Bij ieder type knelpunt hebben we vervolgens verschillende deelknelpunten geconstateerd:

- a. *Druk op de capaciteit*
 - i. Gebrek aan passende woningen beperkt in-, door- en uitstroom;
 - ii. De regionale capaciteit houdt geen rekening met bovenregionale instroom;
 - iii. Een aantal doelgroepen drukt specifiek op de capaciteit.
- b. *Praktische knelpunten*
 - i. Er bestaat een grijs gebied binnen het systeem: regels zijn niet volledig toereikend;
 - ii. De interpretatie, toepassing en afweging van criteria gebeurt verschillend;
 - iii. Er is vaak geen tijd of in sommige gevallen geen kennis om de beleidsregels volledig toe te passen.
- c. *Prikkels in het systeem*
 - i. De prikkel om de verantwoordelijkheid als gemeente te nemen lijkt te ontbreken;
 - ii. De verantwoordelijkheidsvraag speelt op verschillende manieren.

Ondanks dat de ervaren druk op de capaciteit een probleem is dat breder is dan de focus van dit onderzoek (landelijke toegankelijkheid), beschrijven we toch de knelpunten rondom dit thema in dit hoofdstuk. Het probleem heeft namelijk een sterke weerslag op de landelijke toegankelijkheid en is onlosmakelijk verbonden met het borgen van de landelijke toegankelijkheid in de praktijk. We beschouwen de ervaren druk op de capaciteit dan ook als een urgent onderliggend probleem. Een ervaren druk op de capaciteit belemmert immers de mogelijkheden van gemeenten om opvang te bieden of om inwoners uit te laten stromen naar passende woonvoorzieningen. Dit heeft vervolgens consequenties voor het borgen van de landelijke toegankelijkheid. De ervaren druk op de capaciteit, die met name te maken heeft met een tekort aan betaalbare en passende woningen, is al eerder geconstateerd en er wordt aan gewerkt, maar het knelpunt is dusdanig urgent en vaak genoemd in dit onderzoek, dat we dit lange termijnvraagstuk in dit rapport een plek geven.

3.1 Druk op de capaciteit

Centrumgemeenten willen graag toegang bieden tot de maatschappelijke opvang of beschermd wonen, maar volgens een deel van de gemeenten kan dit volgens gemeenten niet altijd vanwege de druk op de capaciteit die zij ervaren.¹⁹ Daardoor is het lastig om voor alle cliënten een passende plek te bieden, met name in de grootstedelijke gebieden. Uit eerder onderzoek uitgevoerd in de G4-gemeenten blijkt dat het aantal daklozen toeneemt binnen verschillende subgroepen. Vermoed wordt dat de toename van het aantal daklozen wordt veroorzaakt doordat mensen langer dakloos blijven en niet doordat meer mensen dakloos worden. De stijging geldt voor het aantal zelfredzame daklozen met een binding met de stad, het aantal dakloze gezinnen én het aantal daklozen afkomstig uit buitenland. Opvallend is

¹⁸ De VNG werkt momenteel aan een handreiking landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang.

¹⁹ In dit onderzoek hebben wij niet onderzocht waarom er sprake is van (ervaren) capaciteitstekorten. Daarnaast ligt de focus nadrukkelijk niet op bekostiging en de verdeling van middelen.

dat er geen toename lijkt te zijn van mensen die op straat slapen (zogenoemde buitenslapers). De groep van kwetsbare daklozen met binding, en jongvolwassen daklozen, lijkt niet te stijgen in de G4-gemeenten. Ook in dit onderzoek bleek onder andere de krapte op de woningmarkt en stagnatie van de doelgroep in maatschappelijke opvang van invloed te zijn.²⁰

Dit heeft ook consequenties voor de landelijke toegang: als er in gemeenten met een hoge capaciteitsdruk geen ruimte is om inwoners uit de eigen regio op te vangen, dan is deze er ook niet voor cliënten van buiten de regio. Dit leidt er ook toe dat deze centrumgemeenten, al dan niet tijdelijk, een plek moeten zoeken buiten de eigen regio voor hun inwoners. In dat geval worden bijna altijd afspraken gemaakt tussen centrumgemeenten over de (gedeeltelijke) financiering van een traject.

De druk op de capaciteit leidt in de meeste regio's naar eigen zeggen niet tot het weigeren van de eerste opvang, maar dit komt wel voor. Enkele (grootstedelijke) centrumgemeenten hebben wachtlijsten voor hun maatschappelijke opvangvoorziening, waardoor voor eerste opvang niet direct plek is. Voor beschermd wonen komen wachtlijsten vaker voor dan bij de maatschappelijke opvang: met name grootstedelijke centrumgemeenten geven aan wachtlijsten te hebben voor hun beschermd wonen voorzieningen. Deze wachtlijsten worden soms centraal en soms decentraal beheerd. De wachttijd wordt door de centrumgemeenten heel verschillend geregistreerd. In sommige gemeenten wordt de beschikking pas na plaatsing afgegeven, tot die tijd is er in de systemen geen sprake van wachttijd, maar bijvoorbeeld 'onderzoek in afwachting'.²¹ De wachttijd lijkt dan nihil te zijn, terwijl in de praktijk de cliënt wel degelijk moet wachten. De tijd tussen de aanvraag en de beschikking zou daarom ook meegerekend moeten worden in de monitoring van wachttijden. De centrumgemeenten noemen een aantal doelgroepen vaak als groepen waarvoor doorgaans een langere wachttijd geldt, namelijk jongeren met autisme, cliënten met een (licht) verstandelijke beperking en cliënten met multiproblematiek (bijvoorbeeld een combinatie van psychische problematiek met (ernstige) gedragsproblematiek en/of een actieve verslaving). Dit geeft druk op specifieke voorzieningen die geschikt zijn voor deze doelgroepen. Hierbij moet opgemerkt worden dat een woonplek voor iemand met een (licht) verstandelijke beperking veelal wordt gefinancierd vanuit de Wlz en niet door gemeenten. Echter er wordt volgens gemeenten ook heel vaak géén Wlz-indicatie afgegeven terwijl de cliënt wel een Wlz-pakket aan zorg nodig heeft. Dit veroorzaakt extra druk op de capaciteit, omdat de gemeenten niet altijd beschermd wonen capaciteit voor deze mensen hebben ingekocht.

Ook het plaatsen van gezinnen is soms lastig. Een ervaringsdeskundige vertelt hierover dat gezinnen soms uit elkaar worden gehaald omdat er geen plek is om een heel gezin van een plek te voorzien. Alle centrumgemeenten hebben te maken met deze specifieke doelgroepen en gezinnen. Het is in het kader van de landelijke toegankelijkheid vooral belangrijk dat er voldoende voorzieningen zijn en dat de cliënten en gezinnen hier snel terecht kunnen. Dat lijkt op dit moment niet het geval te zijn. De wachttijden binnen beschermd wonen worden momenteel nader onderzocht in een lopend onderzoek.

De druk op de capaciteit wordt veroorzaakt of versterkt door een gebrek aan passende woningen, doordat de regionale capaciteit geen rekening houdt met bovenregionale instroom en ten slotte vanwege een aantal doelgroepen dat specifiek op de capaciteit drukt. Het gebrek aan passende woningen is in eerdere onderzoeken ook gesignaleerd, bijvoorbeeld in de Verkenning investeringsopgave 'beschermd thuis'.²² Centrumgemeenten die uitdagingen kennen bij het borgen van landelijke toegankelijkheid, geven over het algemeen aan dat de druk veroorzaakt door deze doelgroepen de laatste jaren toeneemt. Daarnaast geeft een aantal centrumgemeenten aan dat zij, los van de landelijke

²⁰ G4-User. 2019. Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie? *Quickscan van visies en cijfers over de ontwikkeling in het aantal daklozen binnen verschillende subpopulaties*.

²¹ Wij hebben onvoldoende zicht op wat gemeenten in de tussentijd bieden aan wachtenden.

²² APE (2017). *Verkenning investeringsopgave 'beschermd thuis'*. Onderzoek in opdracht van de Federatie Opvang, RIBW Alliantie, GGZ Nederland.

toegankelijkheid, tekorten ervaren op hun beschermd wonen en maatschappelijke opvang budgetten. De focus van dit onderzoek ligt zoals benoemd op de praktische knelpunten en niet op het bekostigings- en verdelingsvraagstuk.

3.1.1 *Gebrek aan passende woningen beperkt in-, door- en uitstroom*

Veel respondenten (zowel vanuit gemeente- als cliëntperspectief) noemen het gebrek aan voldoende beschikbaarheid van passende woningen voor de doelgroep maatschappelijke opvang en beschermd wonen als een (zo niet de meest) belangrijke beperkende factor in het systeem. Op een enkele regio na wordt een gebrek aan passende beschikbare woningen ervaren, waardoor doorstroom in de hele keten stagneert. Er zijn immers geen beschikbare woningen waar een cliënt naar uit kan stromen, waardoor de cliënt langer op een beschermd wonen plek blijft dan wenselijk is. Hierbij is niet alleen het tekort aan woningen een stagnatiepunt, maar ook de criteria die woningbouwcorporaties hanteren voor hun nieuwe huurders. Dit staat ook beschreven in de 'Quick Scan Wonen', van de Federatie Opvang.²³ Kwetsbare groepen, zoals beschermd wonen cliënten, zijn door strenge screening vaak de dupe. Er wordt onder meer gescreend op: eerder gedrag als huurder, maar ook op privéomstandigheden of problemen die worden aangemerkt als 'onwenselijk'. Het tekort aan beschikbare woningen voor de maatschappelijke opvang en beschermd wonen doelgroep moet overigens worden gezien in de bredere context van het woningprobleem in Nederland.

Aan de instroomkant zorgt een gebrek aan passende woningen ervoor dat cliënten die een woonprobleem hebben zich melden voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Beleidsmedewerkers van gemeenten geven in de diepte-interviews aan dat dit enerzijds komt doordat wat aanvankelijk alleen een woonvraag is, na een tijd ook een zorgvraag (psychische klachten) wordt. Anderzijds melden woningzoekers zich (naar de mening van gemeenten) vaak ten onrechte bij de maatschappelijke opvang. Via deze route hopen zij op een urgentieverklaring en een snelle toewijzing van een woning. Gemeenten zeggen hierover dat deze gang van zaken zorgt voor verdringing en vervuiling van de wachtlijst voor maatschappelijke opvang. Een voorbeeld hiervan is de groep voormalige statushouders die terugkeert naar Nederland na een periode in het buitenland. Bij deze groep speelt voor gemeenten een moreel dilemma: of een gezin (vaak met jonge kinderen) afwijzen en geen woning toekennen, of deze gezinnen ten onrechte toegang geven tot de maatschappelijke opvang (zie ook paragraaf 3.1.3). Een aantal regio's ondervindt deze dynamiek, zoals in de regio's Dordrecht, Utrecht, Den Haag, Eindhoven en de regio Friesland.

3.1.2 *Sommige regio's hebben een bovenregionale aantrekkingskracht*

We onderscheiden een aantal verklarende factoren voor een hoge bovenregionale instroom. Een aantal regio's heeft meer melders van buiten de regio dan anderen (zie figuur 12 en figuur 13 van hoofdstuk 5). De redenen hierachter lopen uiteen: dit kan enerzijds te maken met de aantrekkingskracht van een grote stad als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht maar ook met de aanwezigheid van bijvoorbeeld een vliegveld of een internationale busverbinding. Ook is het aannemelijk dat een grote capaciteit leidt tot een (onevenredig) hogere vraag. Met andere woorden: in grote steden is (meer) maatschappelijke opvangcapaciteit, dit kan daklozen aantrekken. Aan de andere kant hebben de grote steden over het algemeen ook langere wachtlijsten, wat het mogelijk weer minder aantrekkelijk maakt om naar een grote stad te gaan. De aantrekkingskracht die grote steden hebben, kan samenhangen met de aanwezigheid van cliëntorganisaties, de mogelijkheid tot lotgenotencontact, zelfregiecentra, vrijwilligerswerkplekken of de aanwezigheid van een drugsircuit of subculturen. Respondenten geven aan dat maatschappelijke opvang cliënten zich regelmatig melden in een bepaalde gemeente omdat zij het om uiteenlopende redenen (zoals hierboven beschreven) aantrekkelijk vinden om zich daar te vestigen.

²³ Federatie Opvang (2016). *Een (T)Huis voor iedereen*. Uitkomsten Quick Scan Wonen.

3.1.3 Een aantal (doel)groepen drukt specifiek op de capaciteit

In de gesprekken met centrumgemeenten blijkt dat een aantal doelgroepen zich bovengemiddeld vaak meldt. Ook geven zij aan dat het aantal meldingen van bepaalde groepen in trends gaat. Zo kan het zijn dat regio A in een tijdsperiode van drie maanden heel veel melders heeft uit regio B. Dit wordt volgens de gemeenten veroorzaakt door doorverwijzingen vanuit regio B of doordat deze groep mensen binnen hun eigen sociale kringen horen dat opvang in regio A kansrijk is. Ook kan de online vindbaarheid van voorzieningen in steden een relatie hebben met het aantal melders. Zo heeft één centrumgemeente tijdens het onderzoek aangegeven dat zij veel melders uit het buitenland kregen omdat hun daklozenvoorzieningen online makkelijk vindbaar zijn.

Het valt op dat een deel van de centrumgemeenten terugkerende statushouders²⁴ noemt als specifieke doelgroep die regelmatig onderwerp van gesprek is als het gaat om het bieden van een maatschappelijke opvangplek.²⁵ Het probleem bij deze groep is dat deze gezinnen verwachten op korte termijn een woning toegewezen te krijgen, net als in de periode dat zij vluchtten naar Nederland. In hun nieuwe situatie wordt echter van hen verwacht dat zij zelf hun terugkeer naar Nederland voorbereiden en huisvesting zoeken is daar onderdeel van. In de praktijk horen we van gemeenten echter dat deze gezinnen plotseling verschijnen in een gemeente en daar een woning eisen. Voor een gemeente levert dit een moreel dilemma op: zij willen deze groep niet (vaak in hun ogen ten onrechte) voorrang geven op de woningmarkt, maar tegelijkertijd ook geen (kwetsbare) gezinnen inclusief kinderen op straat laten. Het is ook niet altijd duidelijk of deze groep onder de Wmo valt of niet. Gemeenten kunnen niet bij voorbaat stellen dat deze gezinnen zelfredzaam zijn. Er is beperkte jurisprudentie op dit thema voorhanden. Daarnaast speelt voor deze groep de verantwoordelijkheidskwestie: vaak hebben zij niet of nauwelijks binding met een gemeente, na jarenlang in het buitenland gewoond te hebben, en gemeenten worden door de landelijke toegankelijkheid wel geacht deze groep op te vangen, als blijkt dat zij onvoldoende zelfredzaam zijn. Daarbij komt deze situatie in bepaalde regio's wel voor en in andere regio's niet of nauwelijks en verschilt het per situatie of deze gezinnen recht hebben op maatschappelijke opvang of beschermd wonen. We hebben niet volledig zicht op waar deze situaties zich voordoen, maar het lijkt met name voor te komen in de Randstad. Er loopt een apart traject, waarbinnen gemeenten, de VNG en ministeries samen nader onderzoek doen naar deze doelgroep en een passende oplossing zoeken.

3.1.4 De regionale capaciteit houdt geen rekening met bovenregionale instroom

Centrumgemeenten houden wat betreft hun voorzieningen met name rekening met de regiopopulatie. Gemeenten geven aan dat bij de ontwikkeling en continuering van voorzieningen en capaciteit rekening wordt gehouden met de regionale situaties, en dus niet met de toestroom van buiten de regio. Eén gemeente zegt daarover: met de landelijke toegankelijkheid hebben we er een landelijke taak bij gekregen (namelijk het bieden van plek voor mensen buiten de regio), zonder daar extra middelen voor te krijgen. Hierdoor heeft deze gemeente bijvoorbeeld besloten om geen onconventionele opvang te bieden voor melders buiten de regio. Deze redenering gaat alleen op als het saldo van instroom van buiten de regio naar de regio toe minus de instroom in een voorziening in een andere regio vanuit de eigen regio positief is. In hoofdstuk 5 laten we zien welke regio's onevenredig belast worden voor wat betreft beschermd wonen. Voor maatschappelijke opvang hebben we niet kunnen vaststellen welke regio's onevenredig belast worden. De centrumgemeente waar dit standpunt vandaan komt heeft volgens deze analyses een relatief laag aantal aanvragen

²⁴ Hiermee bedoelen we Nederlanders die in het verleden zijn gevlucht naar Nederland, vervolgens zijn verhuisd naar een ander land (vaak het land van herkomst) en daarna weer terugkeren naar Nederland.

²⁵ Deze groep is niet apart uitgevraagd in de kwantitatieve uitvraag. In de kwantitatieve uitvraag is duidelijk aangegeven dat niet-rechthebbenden buiten beschouwing dienen te worden gelaten. Zie bijlage A voor een overzicht van mensen die wel en die niet rechthebbend zijn voor de maatschappelijke opvang. Deze bijlage is ook bijgevoegd bij de uitvraag. Bij twijfel of iemand rechthebbend is, mocht de gemeente voor deze uitvraag uitgaan van de keuze van de gemeente. Hierbij hebben we gevraagd om, als er twijfel bestaat of een persoon rechthebbend is, een inschatting te maken van de omvang van deze groep en hier een toelichting bij te geven. Er waren geen aanwijzingen in de antwoorden op de kwantitatieve uitvraag dat dit onduidelijkheid gaf voor centrumgemeenten.

voor de maatschappelijke opvang van buiten de eigen regio en wordt per saldo niet onevenredig belast voor beschermd wonen. Bij andere regio's blijkt er wel sprake te zijn van onevenredige belasting.

Gemeenten geven aan dat zij het in stand houden of ontwikkelen van een voorziening geen rekening houden met de aanzuigende werking die dit aanbod kan hebben voor cliënten buiten de regio. Tegelijkertijd zien we dat er goede voorbeelden zijn van gemeenten die over bovenregionale in- en uitstroom (financiële) afspraken met elkaar maken. Wanneer gemeenten niet tegemoet kunnen komen aan een zorgvraag vanwege het ontbreken van een speciaal zorgaanbod of vanwege capaciteitsgebrek, dan kopen zij regelmatig (tijdelijk) plekken extra in. Ten slotte merken we op dat kleine regio's aangeven geen aanbod te kunnen ontwikkelen voor een hele beperkte en specifieke zorgvraag en dat zij bij dergelijke zorgvragen afhankelijk zijn van aanbod buiten hun eigen regio. Inwoners met een specifieke maatschappelijke opvang of beschermd wonen zorgvraag zijn daarom gedwongen om buiten de regio geplaatst te worden.

3.2 De verantwoordelijkheidsvraag speelt op verschillende manieren

Wanneer een cliënt zich meldt voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang dan dienen de modelbeleidsregels te helpen bij het bepalen van de regio waar het traject de meeste kans van slagen heeft. De toegang tot deze voorzieningen is verschillend geregeld. Dit kan ertoe leiden dat toegangsmedewerkers de afweging waar iemand opgevangen dient te worden anders maken. Deze afweging gebeurt vaak in overleg met toegangsmedewerkers van de regio waar de cliënt naartoe gaat of vandaan komt. In veel gevallen lukt het om deze afweging te maken. Lukt dit niet, dan wordt er opgeschaald naar beleidsmedewerkers. Toch horen we van respondenten dat in de praktijk bij een deel van de cliënten de vraag speelt welke regio verantwoordelijk is voor het zorgtraject, na de eerste opvang. We weten niet exact om welk deel van het aantal cliënten het gaat, maar de grote steden geven aan regelmatig discussies te hebben. Deze discussies kunnen gaan over het bepalen van de regio met de meeste kans van slagen of over het bepalen van de centrumgemeente die het traject moet gaan financieren. Kleinere centrumgemeenten geven aan minder vaak discussies over plaatsing en financiering te hebben, vaak is het aantal discussies van deze gemeenten op jaarniveau op één hand te tellen.

3.2.1 *Er is vaak geen tijd of ruimte om de beleidsregels volledig toe te passen*

Zoals eerder aangegeven, kunnen centrumgemeenten zich over het algemeen vinden in de principes van de modelbeleidsregels landelijke toegankelijkheid. Echter, geven zij aan dat deze beleidstheorie vaak botst met de uitvoeringspraktijk, waarin de tijd en ruimte vaak ontbreekt om de modelbeleidsregels daadwerkelijk toe te passen. Zo helpt grondig onderzoek naar waar een cliënt het beste opgevangen kan worden na de eerste opvang, maar ontbreekt het vaak aan de benodigde tijd bij de toegangsmedewerkers. Ondertussen vraagt het toepassen van de modelbeleidsregels landelijke toegankelijkheid veel (extra) tijd. Een respondent zegt hierover dat er veel praktische vragen bij een landelijke toegankelijkheids casus komen kijken: per cliënt moet het doorlopen van financiering van het zorgtraject bekeken worden en hierover afspraken gemaakt worden. Het ervaren tekort aan tijd wordt veroorzaakt door de veelheid aan taken, waar onderzoek doen binnen het kader van de landelijke toegankelijkheid bovenop komt. Daarnaast gaat er vaak veel tijd en aandacht naar wachttijstproblematiek, in combinatie met een krappe bezetting binnen de toegangs- of beleidsteams.

Een ander punt dat speelt is het ervaren gebrek aan opvangcapaciteit dat ervoor zorgt dat de uitkomsten van het onderzoek vaak niet opgevolgd kunnen worden en er geen warme overdracht plaats kan vinden richting de gewenste regio. In dat geval moet alsnog uitgeweken worden naar een andere regio, waar wel plaats is. In sommige gevallen lijkt dit te leiden tot twee, elkaar opvolgende, onderzoeken. In het eerste onderzoek staat de vraag centraal waar de cliënt de meeste kans op herstel heeft en in het tweede onderzoek waar er vervolgens daadwerkelijk plek is om deze cliënt op te vangen.

3.2.2 *Er bestaat een grijs gebied binnen het systeem*

Het bepalen van de regio met de meeste kans op herstel en de (financieel) verantwoordelijke gemeente is in specifieke situaties lastig, omdat er een groep cliënten is die in het grijze gebied valt: het is onduidelijk waar zij 'thuishoren'. De modelbeleidsregels en het onderzoek bieden in deze situaties onvoldoende soelaas. Dit leidt tot onenigheid tussen gemeenten over de plaats van opvang na de eerste opvang (met de meeste kans op herstel) en de financieel verantwoordelijke gemeente en in een beperkt aantal gevallen (in de eerste helft van 2019 waren dit drie gevallen) tot een gang naar de 'commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang'. De moeilijkheid van het vaststellen waar een cliënt het beste opgevangen kan worden, heeft voor een groot deel ook te maken met het gegeven dat ieder verhaal uniek is. Zo kan het voor de ene cliënt positief zijn om in het bestaande sociale netwerk te blijven wonen, terwijl dit voor een ander juist niet bevorderlijk is voor zijn of haar herstel. Gemeenten en toegangsmedewerkers zijn hierbij op zoek naar concrete handvatten, bijvoorbeeld: hoe verhouden de verschillende criteria zich tot elkaar en wat weegt het zwaarst?

Bij casussen in het grijze gebied gaat het vaak om cliënten waarbij het niet goed vast te stellen is waar zij het sterkste sociale netwerk hebben, welke regio het veiligst is of waarbij gemeenten vinden dat zij geen verantwoordelijkheid hebben vanwege een ontbrekende binding met de regio. Ondanks dat het criterium regiobinding uit de modelbeleidsregels gehaald is, geven gemeenten aan zich in sommige gevallen onevenredig belast te voelen vanwege het ontbreken van deze binding. Het gaat hier niet alleen om de directe kosten voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang, maar ook om de indirecte (zorg)kosten. Hiermee bedoelen we de kosten voor ondersteuningsvragen die deze cliënt heeft na uitstroom uit de maatschappelijke opvang of beschermd wonen in de betreffende gemeente en de kosten van een uitkering. Voor het betalen van uitkeringen ontvangen gemeenten BUIG-budgetten. Het budget dat een gemeente ontvangt is gebaseerd op een objectief verdeelmodel. Dit objectieve verdeelmodel is gebaseerd op de kenmerken van de huishoudens in de eigen gemeente.

Casussen in 'het grijze gebied' worden vaak uiteindelijk door de gemeenten onderling opgelost. In enkele gevallen komt de Commissie geschillen landelijke toegankelijkheid hieraan te pas. Ook geeft een enkele gemeente aan dat bij onderlinge discussies soms 'gedreigd' wordt met een gang naar deze commissie, maar dat een feitelijke behandeling achterwege blijft omdat het geschil dan onderling wordt opgelost. Iets meer dan de helft van de centrumgemeenten heeft tijdens dit onderzoek aangegeven discussies te hebben met andere centrumgemeenten over de vraag wie verantwoordelijk is voor de plaatsing van een cliënt of financiering van een traject. Het valt op dat ondanks het aantal geschillen en onenigheid, de Commissie geschillen landelijke toegankelijkheid niet vaak wordt ingeschakeld. Gemeenten geven hierover aan dat de tijd om op het advies van de commissie te wachten vaak ontbreekt, dat de commissie niet laagdrempelig is en dat zij er vaak de voorkeur aan geven om er onderling uit te komen.

Paragraaf 5.4 gaat verder in op de doelgroepen waarvoor lastig vast te stellen is waar zij thuishoren of waarbij gemeenten het gevoel hebben (onevenredig) belast te worden.

3.2.3 *De prikkel om de verantwoordelijkheid als gemeente te nemen lijkt te ontbreken*

Uit het onderzoek is het beeld ontstaan dat centrumgemeenten van zichzelf vaak vinden dat zij solidair zijn en hun verantwoordelijkheid nemen in lastige situaties, maar dat zij vinden dat dit bij andere (buur)gemeenten nog wel eens ontbreekt. Daarbij is het financieel nadelig voor gemeenten om 'het braafste jongetje uit de klas' te zijn en cliënten waarover een discussie is ontstaan op te vangen, terwijl men merkt of het gevoel heeft dat buurregio's dit vaak niet doen. Het systeem kent daarmee een prikkel tot 'afschuifgedrag' in plaats van solidair handelen en verantwoordelijkheid nemen en gemeenten geven ook aan dat zij het gevoel hebben dat dit gedrag in de praktijk voorkomt. De prikkel tot afschuifgedrag is niet los te zien van de door gemeenten ervaren tekorten in capaciteit en middelen. Of afschuifgedrag ook daadwerkelijk plaatsvindt in de praktijk, wordt niet onderbouwd met data en is ook niet te concluderen op basis van dit onderzoek. Het gevoel kan voortkomen uit het beeld dat toegangsmedewerkers hebben van cliënten die instromen,

terwijl zij op de uitstroom niet of nauwelijks zicht hebben.

Een voorbeeld dat verantwoordelijkheidsproblematiek weergeeft, komt van een grotere gemeente. Deze gemeente geeft aan dat er vaak beperkt tijd is voor een uitgebreid onderzoek (zie paragraaf 3.2.1). Wanneer de gemeente van melding een cliënt na het bindingsonderzoek wil overdragen naar de gemeente van herkomst, lukt het vervolgens vaak niet om een warme overdracht op te zetten. Met andere woorden: als na het onderzoek wordt geconcludeerd dat in een andere gemeente dan de gemeente van melding (in dit geval deze grotere gemeente) de meeste kans op herstel is, dan kan er in veel gevallen geen overdracht plaatsvinden. Dit heeft uiteenlopende redenen: de andere gemeente kan bijvoorbeeld geen gehoor geven (niet opnemen of reageren). Ook is vaak geen aanvullende informatie over de cliënt bekend bij de gemeente van herkomst. Veelal beroept de gemeente van herkomst zich dan ook op de woonwens van de cliënt, die in de gemeente van melding ligt. Wanneer een cliënt al een uitkering of briefadres is aangeboden in de gemeente van melding, wordt dit als een negatieve indicatie gezien om de cliënt nog over te nemen. Deze grotere gemeente ervaart dat wanneer een cliënt zich eenmaal meldt, de mogelijkheden om de cliënt nog over te dragen zéér beperkt tot afwezig zijn (in paragraaf 3.2.4 gaan we verder in op de warme overdracht).

Box 4. Voorbeeld van een ervaren beperkt verantwoordelijkheidsgevoel van buurgemeenten

De prikkel tot afschuifgedrag is een heikel punt omdat 'geven en nemen' een belangrijk voorwaardelijk principe is om landelijke toegankelijkheid te kunnen waarborgen, gegeven de in dit hoofdstuk beschreven knelpunten. Wel zien we enkele positieve voorbeelden van gemeenten die onderling zijn gaan monitoren wat hun in- en uitstroomcijfers zijn voor beschermd wonen. In de regio's waar gemeenten bovenregionale in- en uitstroomcijfers zijn gaan bijhouden, bleek dat er geen grote verschillen tussen deze in- en uitstroom bestaat. Monitoring van in- en uitstroomcijfers helpt om de discussie te voeren op basis van feiten en niet op basis van beelden of gevoel. In paragraaf 4.3.2 gaan we hier verder op in.

Wat betreft de verantwoordelijkheidskwesitie merken we ten slotte op dat respondenten aangeven dat regio's van herkomst 'niet happig zijn om cliënten terug te nemen' na een beschermd wonen traject. In de praktijk stromen beschermd wonen cliënten namelijk vaak uit in de regio waar zij het zorgtraject hebben gevolgd. In de meeste gevallen hebben cliënten na uitstroom uit een beschermd wonen voorziening aansluitende zorg en ondersteuning nodig, zoals individuele ondersteuning vanuit de Wmo, wat ook na het beschermd wonen traject tot uitgaven van de gemeenten leidt.

Het wel terug laten stromen van cliënten naar de regio van herkomst zou in theorie een positieve bijdrage geven aan het 'geven en nemen principe'. Immers, een gemeente zal eerder geneigd zijn om een cliënt op te vangen in een beschermd wonen voorziening, als zij weten dat deze cliënt vervolgens weer kan terugstromen naar de regio van herkomst. Het helpt als hier duidelijke afspraken over gemaakt worden tussen gemeenten onderling. In de praktijk is dit echter niet altijd het beste voor de cliënt. Een cliënt bouwt in een nieuwe leefomgeving namelijk een netwerk op en hecht zich aan zijn nieuwe omgeving. In het belang van de cliënt is het dan vaak ook helpend als hij in zijn nieuwe omgeving kan blijven wonen, ook na het uitstromen vanuit beschermd wonen.

3.2.4 *Warme overdracht is maatwerk*

Als de verantwoordelijkheidsvraag eenmaal is opgelost en een cliënt naar een andere gemeente gaat dan is het belangrijk dat de cliënt warm wordt overgedragen (zie ook box 4 in paragraaf 3.2.3). Een warme overdracht houdt in dat alle noodzakelijke informatie over de cliënt overgedragen wordt tussen de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren), waaronder het onderzoeksverslag. Ook worden er tussen de gemeenten (dan wel de regio's maatschappelijke opvang waartoe die gemeenten behoren) concrete afspraken gemaakt over de datum van overdracht, welke aanbieder zal voorzien in de ondersteuningsbehoefte van de cliënt en hoe het vervoer van de cliënt en eventuele reisbegeleiding plaatsvindt.²⁶

In de praktijk houdt een warme overdracht meer in dan het vergoeden van een treinkaartje. Als iemand niet alleen kan reizen, dan is het belangrijk om mee te reizen. Je moet zorgen dat iemand ook echt aankomt, dus meegaan of iemand

²⁶ Uit: convenant landelijke toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang.

mee laten gaan. De centrumgemeente moet er minimaal voor zorgen dat er contact is met de ontvangende partijen en dat de persoon opgevangen wordt. Als dit niet gebeurt, dan moeten de instelling zelf nagaan waar het is misgegaan. Als er geen ruimte is, dan moet daar een oplossing voor komen. Er zouden bijvoorbeeld ervaringsdeskundigen/vrijwilligers kunnen worden ingezet om mee te reizen. Dit kwam naar voren in de gesprekken met ervaringsdeskundigen die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd.

In de gesprekken met centrumgemeenten komt naar voren dat er niet altijd tijd is om mee te reizen met een cliënt. Wel wordt doorgaans gebeld om na te gaan of iemand is aangekomen. Ook veel centrumgemeenten geven aan hier niet goed zicht op te hebben omdat het uitbesteed is aan de aanbieders. Het is dan zelfs niet altijd duidelijk voor gemeenten als een cliënt verhuist. Aanbieders melden dit namelijk niet altijd. Andere gemeenten regelen de warme overdracht via de centrale toegang. In de meeste gemeenten is het maatwerk en wordt per cliënt bekeken of een treinkaartje volstaat of dat het nodig is om mee te reizen.

De B7-regio, dit is een samenwerkingsverband tussen Tilburg, Den Bosch, Breda, Bergen op Zoom, Eindhoven, Oss en Nijmegen, heeft gezamenlijk afspraken gemaakt over warme overdracht. Ze hebben nader uitgewerkt hoe de warme overdracht bij beschermd wonen eruit moet zien. Binnen de maatschappelijke opvang willen ze bij de overgang ook checken of iemand ook daadwerkelijk aankomt. Daar zijn ze net mee begonnen en willen ze de warme overdracht verder doorontwikkelen.

In Limburg zijn er afspraken op provinciaal niveau tussen Venlo, Maastricht en Heerlen over hoe om te gaan met overdracht van cliënten. Ook hier wordt elke casus tussen gemeenten onderling besproken en maatwerk geleverd. Sittard-Geleen²⁷ is hierin niet helemaal betrokken, maar gaat wel mee in de afspraken. Maastricht heeft zelf een werkinstructie. Er is nauw contact (telefonisch) met andere gemeenten. Met toestemming van de cliënt worden gegevens overgedragen. Aan de verhuizing van de cliënt wordt ook in de kosten bijgedragen. Er wordt eventueel overbruggingszorg gegeven (tot de verhuizing).

3.3 De toegangspoort is niet overal gelijk

Landelijke toegankelijkheid vraagt om een toegang tot de beschermd wonen en maatschappelijke opvangvoorzieningen die ook landelijk gelijk is. In de praktijk is dit echter vaak niet het geval, want ondanks de landelijke toegankelijkheid worden de toegangscriteria verschillend toegepast en is bij de ene gemeente de toegang strenger dan bij andere gemeenten. Een verklaring hiervoor ligt bijvoorbeeld in de verschillende vormen van organisatie van de toegang. Een verschil kan zijn dat de ene gemeente de regie over de toegang tot maatschappelijke opvang en beschermd wonen zelf voert, terwijl een andere gemeente dit uitbesteed heeft aan de GGD of aan aanbieders zelf. Deze verschillende organisatievormen kunnen een sterke samenhang hebben met de wijze waarop de afweging bij de toegang wordt gemaakt en de mate waarin de toegang 'streng' is. Zo gaf één centrumgemeente aan dat door de toegang tot maatschappelijke opvang en beschermd wonen als gemeente zelf te organiseren (in plaats van dit uit te besteden aan aanbieders), de wachtlijsten binnen een halfjaar waren geminimaliseerd. Tenslotte kan het voor cliënten uitmaken in toegangs- en huisvestigingsvraagstukken of er een onafhankelijke cliëntondersteuner betrokken is bij dit proces en op welke manier dit is ingevuld. Vaak weten cliënten niet dat zij recht hebben op een onafhankelijke cliëntondersteuner, en dat gemeenten dit ook actief moeten aanbieden, terwijl de bijdrage van zo'n cliëntondersteuner in het proces heel belangrijk kan zijn.

3.3.1 De interpretatie, toepassing en afweging van criteria gebeurt verschillend

Tijdens het onderzoek gaven respondenten regelmatig aan dat de interpretatie, toepassing en afweging van de criteria die in de modelbeleidsregels staan een knelpunt vormen. Met name de wens van de cliënt en het sociaal netwerk

²⁷ Formeel is Maastricht centrumgemeente van de nieuw te vormen regio Westelijke Mijnstreek. Sittard-Geleen verzorgt de maatschappelijke opvang in de eigen gemeente.

bieden ruimte voor verschillende interpretatie en manier van toepassing. Over de wens van de cliënt zeggen gemeenten dat deze in sommige gevallen als leidend wordt opgevat, terwijl andere gemeenten hier voorzichtiger mee omgaan. Een grotere gemeente geeft aan dat er binnen het afwegingskader van het onderzoek weinig 'leverage' is tegenover het '(woon)wens van de cliënt-criterium'. Wanneer een cliënt aangeeft ergens een woonwens te hebben, dan is dit vaak de doorslaggevende factor in het onderzoek. Overige criteria, zoals een steunend sociaal netwerk, zijn vaak minder objectief of hard te maken en wegen daardoor op voorhand minder zwaar mee in de afweging. Deze gemeente ervaart momenteel dan ook een gebrek aan een normatief afwegingskader.

De wens van de cliënt wordt volgens een aantal centrumgemeenten in sommige gevallen ook beïnvloed door zorgaanbieders. Zo zouden aanbieders bijvoorbeeld een cliënt sturen in hun wens om richting een regio te verhuizen waar deze aanbieder ruimte heeft en het dus aantrekkelijk voor de aanbieder is om deze cliënt op te vangen. Naast de cliëntwens vraagt het meenemen van de waarde van een bestaand sociaal netwerk in de praktijk ook veel van professionals. Zij vinden het vaak ingewikkeld om het sociaal netwerk op de juiste waarde te schatten en van gemeenten horen we dat toegangsmedewerkers in de praktijk een normatief afwegingskader missen.

Aan de andere kant vinden cliëntorganisaties dat de cliëntwens juist sterker meegenomen kan worden in het onderzoek. De onafhankelijke cliëntondersteuner kan hierin een belangrijke rol spelen, maar dat gebeurt nog niet overal.

'Het is lastig om af te wegen hoe die ene tante of zus meeweegt in het besluit. (...) Het is lastig om te onderzoeken wat zo'n netwerk nou betekent in het perspectief van de klant.'

Doordat de verschillende criteria ruimte laten voor interpretatie en verschillende toepassing, kan dit ertoe leiden dat gemeenten tot andere conclusies komen over waar een traject de meeste kans van slagen heeft. Gemeenten ervaren dit als een knelpunt, omdat hierdoor de uitgangspunten van de landelijke toegankelijkheid niet overal in het land op dezelfde manier worden toegepast. Dit heeft verband met het gevoel dat centrumgemeenten hebben over solidariteit en 'afschuifgedrag' (zie paragraaf 3.2.3). In het kader van borging van de uitgangspunten van de landelijke toegankelijk is uniformiteit in zekere mate dus gewenst; aan de andere kant is ieder verhaal uniek en vraagt het onderzoek bij iedere betrokkene om maatwerk.

In een gesprek met ervaringsdeskundigen is genoemd dat cliënten slecht worden geïnformeerd over hun mogelijkheden en rechten. De cliënt is hierin afhankelijk van de gemeente. Het is belangrijk dat mensen weten dat ze bezwaar en beroep kunnen maken.

3.3.2 *De toegangspoort is vaak strenger vanwege een ervaren tekort aan capaciteit*

Sommige gemeenten hanteren de toegangscriteria voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen strikter dan anderen. Ook al zijn de interpretatie, afweging en toepassing (zoals beschreven in paragraaf 3.3.1) van de criteria hier zeker van invloed op, toch lijkt een belangrijke oorzaak hiervoor dat gemeenten een gebrek aan capaciteit of middelen ervaren. Dit concluderen we vooral op basis van de gesprekken met de centrumgemeenten en wordt ook ondersteund door de antwoorden op de kwantitatieve uitvraag. Hierdoor gaan zij hun toegangscriteria strikter hanteren, om zo de druk op de spaarzame capaciteit te verminderen.

We hebben geen zicht op hoe vaak cliënten zonder beschikking worden weggestuurd per regio.

3.3.3 *De toegang is verschillend georganiseerd*

Tenslotte speelt wat betreft een ongelijke toegang mee dat deze in Nederland verschillend is georganiseerd. De ene regio heeft de toegang bijvoorbeeld uitbesteed aan zorgaanbieders of de GGD, terwijl de andere gemeente dit zelf beheert. Van een centrumgemeente hoorden we dat de overgang van een uitbestede toegang (maatschappelijke opvang) naar het zelf beheren van de toegang, direct van invloed was op de wachtlijst. Deze gemeente gaf aan dat

HOOFDSTUK 3

door deze transitie, de gemeente meer grip heeft gekregen op de toegang. Dit voorbeeld laat zien dat een andere vorm van organiseren ook gevolgen kan hebben op de striktheid van de toegang.

Oplossingsrichtingen voor huidige knelpunten

In dit hoofdstuk beschrijven we verschillende oplossingsrichtingen die we in dit onderzoek hebben opgehaald met daarbij een aantal voor- en nadelen. De oplossingsrichtingen zijn geformuleerd op basis van de interviewronde met alle gemeenten, de focusgroepen en met de diepte-interviews. In de interviewronde zijn op enkele uitzonderingen na alle centrumgemeenten gesproken, bij de twee focusgroepen waren in totaal 20 afgevaardigden vanuit gemeenten, cliëntorganisaties en aanbieders aanwezig. In de kennissessie/validatiesessie met gemeenten hebben we oplossingsrichtingen voorgelegd om te onderzoeken waar gemeenten het meeste perspectief in zien. Dit geeft een belangrijk beeld van of oplossingsrichtingen haalbaar en wenselijk zijn op landelijk niveau (en voor álle gemeenten) en om ervoor te zorgen dat er draagvlak is vanuit de gemeenten omdat hun inzet medebepalend is voor het oplossen van de knelpunten. Alle centrumgemeenten en overige gemeenten (zie bijlage D, tabel 7) die we gesproken hebben, zijn actief uitgenodigd voor de validatiesessie. Andere gemeenten zijn uitgenodigd via een oproep op de website en konden zich aanmelden. Het is belangrijk om op te merken dat er 13 van de 44 centrumgemeenten aanwezig waren.²⁸ Er waren geen regiogemeenten aanwezig. De gemeenten mochten van de voorgelegde oplossingsrichtingen één voorkeursoptie aangeven. Gemeenten gaven soms aan dat zij in meerdere oplossingsrichtingen wel wat zagen of dat zij geen van de oplossingsrichtingen passend vonden. In het laatste geval hebben we gesproken over andere oplossingsrichtingen.

4.1 Oplossingsrichtingen druk op de capaciteit

Het belangrijkste onderliggende knelpunt bij de druk op de beschikbare capaciteit is volgens de centrumgemeenten het gebrek aan voldoende beschikbare en toegankelijke passende woningen. Dit knelpunt geldt zowel voor maatschappelijke opvang als beschermd wonen. In de validatiesessie met de centrumgemeenten zijn we specifiek ingegaan op oplossingsrichtingen voor het knelpunt dat er te weinig passende woningen zijn. De belangrijkste oplossingsrichtingen voor dit knelpunt die genoemd zijn: de instroom beperken, zorgen voor voldoende capaciteit van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen en de uitstroom bevorderen. De druk op de capaciteit is een probleem dat al lang speelt. We gaan daarom in paragraaf 4.1.1 en 4.1.2 eerst kort in op enkele constatering en oplossingsrichtingen die al eerder in andere onderzoeken naar voren zijn gekomen.

4.1.1 Housing First

Een grote hoeveelheid onderzoeken laat zien dat mensen die in de nachtopvang verblijven daar heel vaak al eerder zijn geweest.²⁹ Housing First is een bewezen (kosten)effectieve en duurzame interventie om deze beweging tegen te gaan en de druk op de nachtopvang te verminderen. Bij Housing First komen dakloze personen direct in aanmerking voor zelfstandige permanente huisvesting. Dat is anders dan bij de traditionele daklozenprogramma's, waarbij betrokkenen eerst hun problemen (bijvoorbeeld verslavings- en mentale gezondheidsproblemen) dienen op te lossen in tijdelijke woonvoorzieningen. Belangrijk bij Housing First is wel dat de noodzakelijke ambulante ondersteuning (zoals budgetbeheer, het regelen van een uitkering en hulp bij dagelijkse activiteiten als de cliënt dat zelf wil) ook direct

²⁸ Centrumgemeenten die bij de validatiesessie vertegenwoordigd waren zijn: Almere, Amsterdam, Breda, Den Bosch, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Enschede, Friesland, Tilburg en Zeeland. Daarnaast was een ervaringsdeskundige aanwezig.

²⁹ Zie bijvoorbeeld:

- Leger des Heils (2018). *Van Opvang naar Herstart*. Activiteitenplan "Gecombineerde Inloopvoorziening voor daklozen in Utrecht";
- Rekenkamer Den Haag (2018). *Van de Straat*. Onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Den Haag.

geboden wordt en het vraagt uiteraard om investeringen in geschikte huisvesting. De kosteneffectiviteit van Housing First zit hem onder meer in het voorkomen van crisisopname.³⁰ Housing First zorgt ervoor dat de druk op de capaciteit van de nachtopvang kleiner wordt. Finland loopt voorop als het gaat om Housing First en slaagde erin om binnen tien jaar dakloosheid te halveren. De Finnen kennen twee varianten van Housing First: *supported housing* en *scattered housing*. Supported housing lijkt op beschermd wonen behalve dat de bewoner een huurcontract heeft met de eigenaar/verhuurder en niet met de zorgaanbieder. De bewoner kan hierdoor in de woning blijven, ook als er geen zorg of ondersteuning meer nodig of gewenst is. *Scattered housing* zijn opzichzelfstaande woningen in het reguliere woningaanbod waarbij zorg en begeleiding ambulant geboden wordt.³¹

Ook in Nederland wordt Housing First in verschillende regio's succesvol toegepast op verschillende manieren. Dat verschillende gemeenten en betrokken partijen bezig zijn met Housing First geeft de mogelijkheid om hierover kennis uit te wisselen, zodat niet elke regio opnieuw het wiel zelf hoeft uit te vinden.

De regionale variatie en beleidsvrijheid heeft ook een risico. Het Housing First-model heeft als principe dat de mensen met de grootste hulpbehoeften onder de chronisch daklozen geholpen worden aan een huis.³² In de huidige situatie waarin er een woningtekort is voor meerdere doelgroepen, is dit een uitdaging. In de gesprekken met gemeenten merken wij dat hier bij sommige beleidsmedewerkers gemengde gevoelens bij spelen. Waarom heeft een dakloze met een verslaving meer recht op een woning dan bijvoorbeeld een net afgestudeerde alleenstaande of een jong gezin zonder uitkering? Maatschappelijke opvang en beschermd wonen kan een route zijn om sneller aan een woning te komen dan wanneer iemand via de wachtlijst voor sociale huur moet wachten op een woning. Het is te overwegen om vanuit het Rijk wet en regelgeving op te stellen waarbij de mensen met de grootste hulpbehoeften onder de chronisch daklozen voorrang krijgen op een woning. De bewezen (kosten)effectiviteit van Housing First voor deze doelgroep, de kwetsbaarheid van de dakloze mensen, de afhankelijkheid van hun netwerk en systeembelemmingen, zoals de kostendelersnorm (wanneer iemand met een bijstandsuitkering onderdak biedt aan een dakloze wordt diegene gekort op de uitkering) en het weren van kwetsbare groepen vanwege overlast, zouden een taakstelling wel rechtvaardigen. Dit constateren wij op basis van literatuuronderzoek, gesprekken met ervaringsdeskundigen en centrumgemeenten. Echter niet alle beleidsmedewerkers van de centrumgemeenten die we hebben gesproken voor dit onderzoek kunnen zich hierin vinden omdat een aantal het niet rechtvaardig vindt om kwetsbare mensen voorrang te geven op andere doelgroepen die een woning zoeken.

4.1.2 Inzicht krijgen in de behoefte aan woningen en bestaande woningvoorraad passend maken

Om Housing First te kunnen toepassen is het belangrijk om als regio of gemeente te weten wat de woningbehoefte is. Eerder bleken gemeenten moeite te hebben met het verkrijgen van cijfermatig inzicht in de woonbehoeften van kwetsbare jongvolwassenen met een ondersteuningsvraag³³. Een deel van de woonvraag is echter voorspelbaar, zoals jongeren die bij het bereiken van het achttiende levensjaar de intramurale jeugdinstelling moeten verlaten en vervolgens op straat staan. Hierbij is de afstemming van onderlinge rollen en verantwoordelijkheden noodzakelijk.

Op basis van de in kaart gebrachte woningbehoefte kan worden gekeken hoe de bestaande woningvoorraad aangepast moet worden om aan deze behoefte te voldoen, bijvoorbeeld door eengezinswoningen te laten delen door meerdere

³⁰ Atherton, I., & Nicholls, C. M. (2008). 'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness. *European Journal of Homelessness*, 2, 289-303.

³¹ Van den Hurk, T., & Boesveldt, N. (2018). Aanpak dakloosheid: Finland heeft de weg gevonden. *Sociaal Bestek*, 80(5), 36-38.

³² Pleace, N., & Bretherton, J. (2012). What do we mean by Housing First? Categorising and critically assessing the Housing First movement from a European perspective. *Housing: Local Welfare and Local Markets in a Globalised World*.

³³ Platform 31. (2017). Huisje, boompje, begeleiding. *Verkenning naar huisvesting voor jongvolwassenen met een ondersteuningsvraag*.

alleenstaanden en de kostendelersnorm daarbij niet toe te passen. De gemeenten kunnen daarnaast als zij inzicht hebben in de woningbehoefte beter onderbouwde prestatieafspraken maken met de woningcorporaties.

4.1.3 Beschikbaarheid en toegankelijkheid passende woningen

In de validatiesessie/kennissessie hebben we het knelpunt dat het meest naar voren kwam in de interviews en focusgroepbijeenkomsten als volgt samengevat:

De in-, door- en uitstroom wordt belemmerd door een tekort aan beschikbare passende woonvoorzieningen (kleinschalig en betaalbaar). Ook vormen de criteria van woningbouwcorporaties een belemmering voor een goede uitstroom.

NB Dit is de stelling zoals wij deze hebben voorgelegd in de validatiesessie.

De oplossingsrichtingen die we hebben voorgelegd aan centrumgemeenten zijn:

- A. Een landelijke taskforce die als doorzettingsmacht kan dienen binnen regio's en gemeenten;
- B. Zorg en wonen (verder) scheiden in het stelsel en de 'bypass' die een MO- of BW-aanvraag vaak is voor woningzoekenden onderzoeken en zo nodig aanpassen;
- C. Aantrekkelijker maken voor mensen om in grensgemeenten of grensregio's te gaan wonen.

Alle drie de oplossingsrichtingen werden als positief gezien door de gemeenten, vooral optie A en optie B.

4.1.4 Landelijke taskforce en doorzettingsmacht binnen regio's en gemeenten (A)

Gebrek aan passende woningen voor specifieke doelgroepen is een knelpunt in alle regio's. De omvang van het probleem varieert wel. Het probleem is het grootst in stedelijke regio's zoals Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht; In de Kop van Noord-Holland is het probleem veel kleiner (hier zijn de woningen er wel, maar deze moeten ook toegankelijk zijn voor de doelgroep). Kernpunt van de oplossingsrichting en de eerste stap in de oplossing is het realiseren van meer passende, maar ook toegankelijke woningen.

Er is al een landelijke taskforce Wonen en Zorg voor onder andere de doelgroep maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De landelijke taskforce wil in ieder geval zorgen dat er inzicht komt in de woon- en zorgbehoeften.³⁴ Zie ook paragraaf 4.1.2. Met de aanpassing van de Crisis- en herstelwet en de hierop volgende Omgevingswet, die in januari 2021 ingaat, worden de mogelijkheden verruimd om sneller nieuw- en ombouw te realiseren. Door de Crisis- en Herstelwet is het nu al mogelijk om te experimenteren met elementen uit deze nieuwe wet.³⁵ Het is belangrijk dat hier vanuit de landelijke taskforce ook op aangestuurd wordt. Een belangrijk onderdeel is het wegnemen van praktische belemmeringen, zoals het weren van kwetsbare groepen (onder andere door woningcorporaties) vanwege eventuele overlast. Om te zorgen dat er daadwerkelijk meer gebouwd en omgebouwd wordt kan de landelijke taskforce/het Rijk gemeenten aanzetten om voldoende grondlocaties aan te wijzen voor nieuwbouw en bestaande locaties voor ombouw. Hierbij kan gestuurd worden door middel van financiële prikkels, bijvoorbeeld via het gemeentefonds.

Binnen de regio zou een regiegroep ingezet kunnen worden waarin de gemeenten met alle corporaties kunnen schakelen en doorzettingsmacht hebben. Wethouders wonen en zorg hebben hierin dan, zowel op lokaal als regionaal niveau, een gezamenlijke opgave om te zorgen voor voldoende beschikbare en toegankelijke woningen voor (de meest) kwetsbare mensen. Om deze gezamenlijke opgave te realiseren is een doorzettingsmacht binnen regio's en gemeenten nodig. In Dordrecht is er bijvoorbeeld sinds een paar jaar een regiegroep kwetsbare groepen. Dit is ontstaan vanuit de

³⁴ Bron: <https://vng.nl/nieuws/taskforce-wonen-en-zorg-aan-de-slag>. Geraadpleegd op: 18 november 2019.

³⁵ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/28/aangepaste-crisis--en-herstelwet-biedt-ruimte-aan-woningbouw>. Geraadpleegd op: 18 november 2019.

druk op de capaciteit. Het sociale en fysieke beleidsdomein wordt hierin samengebracht waardoor de schakel sneller gemaakt kan worden tussen de behoefte van deze doelgroep en de ontwikkeling van huisvesting voor deze doelgroep.

Een ander goed voorbeeld is het Actieprogramma Weer Thuis. Dit is een initiatief van Aedes, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Leger des Heils en de Federatie Opvang (mede namens RIBW Alliantie en GGZ Nederland) waarbij in verschillende regio's afspraken zijn gemaakt over het aantal te reserveren woningen, de spreiding ervan en de begeleiding die nodig is. Daarnaast zijn binnen dit actieprogramma procesafspraken gemaakt over het oplossen van knelpunten, zoals overlast, oude (huur)schulden en het voorkomen van nieuwe schulden.

Woningcorporaties accepteren vaak geen huurders met schulden, waardoor mensen met schulden niet kunnen uitstromen. Voor woningcorporaties is het belangrijk om een garantie te hebben dat de huur betaald wordt. Dit kan door:

- a. Het instellen van een automatische incasso bij het UWV of gemeenten als iemand een uitkering ontvangt en niet goed zelf zijn of haar budget kan beheren;
- b. Verplichte bewindvoering;
- c. Tijdelijke ondersteuning bij de administratie.

In de praktijk blijkt het instellen van een automatische incasso niet altijd werkbaar, omdat mensen zelf de automatische incasso kunnen stopzetten. Automatische incasso en verplichte bewindvoering beperkt bovendien de keuzevrijheid van cliënten. Mensen zijn in de praktijk soms tijdelijk niet in staat om verantwoordelijk te zijn voor het betalen van de huur, bijvoorbeeld door een depressie. Tijdelijke ondersteuning bij de administratie kan dan een prettige en goede oplossing zijn. Vroegsignalering van schulden en huurachterstand voorkomt ook huisuitzetting. Bij de methode Vroeg Eropaf om huisuitzetting te voorkomen verloopt de vroegsignalering via corporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars. Aan het begin van dit jaar werd deze methode in 100 gemeenten toegepast.³⁶ Een ander goed voorbeeld is het Actieprogramma Weer Thuis, met als belangrijkste doel: het verbeteren van de uitstroom uit de opvang, beschermd wonen en de ggz. Bij de acht regio's die al hebben deelgenomen heeft dit onder andere geleid tot het reserveren van woningen voor bijzondere doelgroepen en procesafspraken om knelpunten op te lossen. Dit jaar worden tien nieuwe regio's ondersteund.³⁷

4.1.5 Duidelijk onderscheid woningbehoefte en ondersteuningsbehoefte (B)

Op dit moment wordt volgens de centrumgemeenten geregeld een woonvraag opgelost met Wmo-budgetten. Met andere woorden: er melden zich mensen in de maatschappelijke opvang die geen recht hebben op een plek in de maatschappelijke opvang, maar die toch opvang wordt geboden omdat er geen andere plek is waar deze mensen naartoe kunnen. We hebben in dit onderzoek niet kunnen vaststellen of en in welke mate dit feitelijk gebeurt. Het is wel belangrijk om goed te onderzoeken of er sprake is van een begeleidingsbehoefte wanneer een cliënt zich meldt bij de gemeente voordat toegang wordt geboden tot beschermd wonen of maatschappelijke opvang. Feitelijk gaat het erom dat maatschappelijk opvang en beschermd wonen alleen beschikbaar moet zijn voor rechthebbenden. Als het inderdaad zo is dat nu niet-rechthebbenden bijvoorbeeld in de maatschappelijke opvang terechtkomen dan is dit op zichzelf geen oplossingsrichting. Goed onderscheid maken tussen een woonvraag en een ondersteuningsbehoefte is volgens centrumgemeenten alleen een oplossing in combinatie met het realiseren van meer betaalbare en passende woningen. In dat geval zou het de druk op met name de maatschappelijke opvang verminderen.

4.1.6 Wonen grensregio's aantrekkelijker maken (C)

Centrumgemeenten geven aan dat zij cliënten niet zomaar kunnen plaatsen op een plek waar zij niet willen wonen (al dan niet begeleid of beschermd). Dit raakt immers aan het belangrijkste uitgangspunt van de landelijke toegankelijkheid: iedereen in Nederland moet zich kunnen vestigen waar hij of zij wil. Toch zouden de knelpunten die in dit rapport zijn

³⁶ <https://www.sociaalwerk nederland.nl/thema/effectiviteit/nieuws/6739-methode-voorkomen-huisuitzetting-vroeg-eropaf-nu-in-100-gemeenten>

³⁷ <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen-maatschappelijke-opvang-ggz/nieuws/actieprogramma-weer-thuis-zoekt-regios-om-te-ondersteunen>

beschreven, voor een deel opgelost kunnen worden door beter gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen en hier een juiste spreiding in te brengen. Het aantrekkelijker maken van de keuze om te gaan wonen in gemeenten en regio's waar meer wooncapaciteit is, kan hierin helpen. Het blijft belangrijk om te kijken welke plek aan de wens van de cliënt voldoet. De een wil bijvoorbeeld in een prikkelarme omgeving wonen en de ander heeft behoefte aan anonimiteit. Deze wens kan mogelijk vervuld worden in een omgeving die de cliënt nog niet kent. Een optie is dan om de mogelijkheid tot proefwonen aan te bieden. De centrumgemeenten die bij de kennissessie/validatiesessie aanwezig waren gaven aan hier positief tegenover te staan. Een volgende stap in het bevorderen van wonen in grensregio's is het onderzoeken van draagvlak bij deze grensregio's. Hierbij moeten dan wel financiële afspraken worden gemaakt tussen de gemeenten en het is belangrijk de bekostigingssystematiek hierop aan te laten sluiten.

4.1.7 *Voldoende capaciteit maatschappelijke opvang en beschermd wonen in elke regio*

In de grote steden is de druk op de maatschappelijke opvang groot en landelijk is er druk op de capaciteit voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren met autisme en cliënten met multiproblematiek (bijvoorbeeld een combinatie van psychische problematiek met (ernstige) gedragsproblematiek en/of een actieve verslaving) en gezinnen (zie paragraaf 3.1). Om landelijke toegankelijkheid te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk om voldoende passend aanbod te hebben. In beginsel zou elke regio voldoende passende algemene en maatwerkvoorzieningen moeten hebben. Een optie is om een minimumnorm op te stellen. Het gaat dan om de omschrijving van een minimum aan voorzieningenpakket voor elke regio. De optie van een minimumnorm is pas later in het onderzoek naar voren gekomen en is daarom niet getoetst in de validatiesessie. Een nadeel van het instellen van een norm is dat het moeilijk is om een norm vast te stellen die voor elke regio passend is. De vraag per regio kan immers erg verschillen. Het is daarom meer voor de hand liggend dat elke regio zelf goed in kaart moet brengen welke capaciteit nodig is voor zowel algemene voorzieningen als maatwerkvoorzieningen en te zorgen dat deze capaciteit er is. In paragraaf 2.3.2 zagen we al dat het aantal maatwerkvoorzieningen per 1.000 inwoners in de regio heel scheef verdeeld is. Het afstemmen van een passend aanbod op de regionale vraag zorgt ervoor dat een cliënt passend aanbod kan vinden in de regio waar de cliënt wil verblijven. Als nadeel geldt dat het in het geval van een kleine regio niet efficiënt kan zijn om specifiek aanbod te bieden als hier relatief weinig vraag naar is. In dat geval kan het efficiënt zijn om een client in een andere regio te plaatsen en hierover financiële afspraken te maken. Zie ook hoofdstuk 6.

4.1.8 *Investeren op preventie en uitstroom en voorkomen van escalatie*

Investeren in preventie, het voorkomen van escalatie en sturen op duurzame uitstroom (oftewel geen hernieuwde instroom) is onmisbaar in het voorkomen van dakloosheid. Dit zorgt in eerste instantie voor een verlaging van de druk op de capaciteit binnen regio's, maar zal uiteindelijk ook bijdragen aan het creëren van de juiste randvoorwaarden (namelijk genoeg capaciteit) op landelijk niveau.

Dit blijkt ook uit een recent onderzoek dat uitgevoerd is in de gemeente Arnhem, waarbij gesprekken zijn gevoerd met 53 mensen uit de doelgroep die in aanmerking komen voor maatschappelijke opvang. Deze mensen geven aan dat er meer maatwerk zou moeten worden geleverd nog vóórdat iemand opgevangen wordt in een maatschappelijke opvangvoorziening. Hiermee kan dakloosheid worden voorkomen of het kan leiden tot snellere uitstroom. Hierbij geven de respondenten uit dit onderzoek ook aan dat het van belang is dat kansrijke en welwillende daklozen sneller geholpen moeten worden om te voorkomen dat zij verder afglijden. Over de uitstroom zeggen zij dat een dakloze eerst alles op de rit moet hebben op alle leefgebieden voordat een dakloze wordt 'losgelaten' door de begeleider.³⁸

Het is belangrijk dat gemeenten en regio's een maatschappelijke businesscase maken waarbij de kosten en baten van preventie en snelle en duurzame uitstroom in kaart worden gebracht en waarbij wordt ingezet op het voorkomen van

³⁸ Kuppens, J., Rijnink, R. en Ferwerda, H. (2019). *Wat willen ze zelf?* Een onderzoek naar de voorzieningenbehoefte binnen de doelgroep dak- en thuislozen in Arnhem.

schulden en huisuitzetting. Er zijn gemeenten die dit doen. Echter een ervaringsdeskundige die we hebben gesproken voor dit onderzoek gaf aan dat als je bij de gemeente aanklopt om aan te geven dat je dakloos dreigt te worden, je dan geen hulp krijgt en dat je te horen krijgt dat je terug kan komen als je echt dakloos bent. Ten slotte kan er ook gekeken worden naar versoepeling van de kostendelersnorm. Het is belangrijk om mensen die te hulp schieten positief te belonen en niet per definitie te bestraffen. Als iemand die een uitkering ontvangt onderdak biedt aan een dak- of thuisloze dan resulteert dit in de huidige situatie namelijk in een lagere uitkering vanwege de kostendelersnorm.

Bij het maken van beleid hierop helpt het om een maatschappelijke businesscase te maken. Dit kan door cliëntreizen in kaart te brengen (eventueel voor specifieke doelgroepen): wat zijn life events en wanneer moet je ingrijpen? Wanneer is (intensieve ondersteuning belangrijk) en wanneer kan worden afgeschaald? Het maken van een businesscase maakt inzichtelijk dat bijvoorbeeld inzet op preventie en voorkomen van huisuitzetting uiteindelijk voordelig kan zijn voor gemeenten en andere betrokken partijen. Voor cliënten heeft dit ook de voorkeur en het sluit aan bij de visie van Dannenberg, omdat mensen hierbij langer in hun eigen thuissituatie kunnen blijven. De businesscase kan onderdeel uitmaken van de regioplannen³⁹ (zie ook paragraaf 7.3). De businesscase moet integraal zijn. Hierin is het belangrijk om ook de rol van de overheid en overheidsinstanties bij dakloosheidsproblematiek te onderzoeken en gezamenlijk hierover plannen te maken.

4.2 Oplossingsrichting verantwoordelijkheidsvraag

Een ander belangrijk knelpunt dat we hebben geconstateerd in de gesprekken met de centrumgemeenten gaat over de verantwoordelijkheidsvraag. Het knelpunt wordt hieronder nog een keer samengevat:

Voor een bepaalde groep MO- en BW-cliënten is onduidelijk wie verantwoordelijk is. Achterliggende redenen hiervoor zijn:

- a. Interpretatie, toepassing en afweging van verschillende onderdelen van de modelbeleidsregels (klantwens, passend aanbod, sociaal netwerk);
- b. Het grijze gebied: specifieke casussen waar gemeenten twijfels bij hebben of zich benadeeld door voelen; bij sommige mensen ontbreekt een duidelijke herkomstgemeente, zoals mensen die tot hun achttiende vaak zijn overgeplaatst in de jeugdzorg; mensen die reizende ouders hadden; mensen die in verschillende ggz-centra en/of detentie opgenomen geweest zijn en remigranten(gezinnen).

De oplossingsrichtingen die we hebben voorgelegd aan centrumgemeenten zijn:

- A. Leren in het stelsel bevorderen. De verantwoordelijkheidskwestie kan geagendeerd worden in bestaande overlegstructuren (werkgroepen) en/of via een platform. Landelijk casuïstiekoverleg is hier een voorbeeld van;
- B. Financiële afspraken opnemen in de modelbeleidsregels en de convenanten, waarin beschreven staat welke gemeente in welke situatie voor welke periode financieel verantwoordelijk is. Inclusief afspraken over eventuele terugstroom;
- C. Jurisprudentie opbouwen, casussen altijd voorleggen aan (regionale of nationale) geschillencommissie;
- D. Een landelijke regeling treffen voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld remigranten of EU-burgers die vanwege de aanwezigheid van een bus- of vluchtlijn op dezelfde plek aankomen).

Het treffen van een landelijke regeling voor specifieke doelgroepen (optie D) werd door de meeste centrumgemeenten als een goede oplossingsrichting gezien. Hierbij worden specifieke doelgroepen door het Rijk gefinancierd en niet door de gemeenten. Ook het opnemen van financiële afspraken tussen gemeenten onderling in de modelbeleidsregels (optie B) vinden de centrumgemeenten een goed idee. Financiële afspraken zijn te standaardiseren. Belangrijker is de vraag wie verantwoordelijk is. Om hier één lijn in te krijgen is het belangrijk om het er met elkaar over te hebben en hierover afspraken op te nemen in de modelbeleidsregels. Daarnaast helpt het opbouwen van jurisprudentie.

³⁹ Gemeenten hebben afgesproken om concrete uitvoeringsafspraken in het kader van de doordecentralisatie beschermd wonen eind 2019 beschikbaar te stellen in regioplannen.

4.2.1 Landelijke regeling voor specifieke doelgroepen

Er is een aantal specifieke doelgroepen die geen duidelijke plek hebben waar een traject de meeste kans van slagen heeft. We onderscheiden twee specifieke doelgroepen waarvoor een landelijke regeling een oplossing zou kunnen zijn:

- a. Mensen met een negatief netwerk;
- b. Naar Nederland terugkerende statushouders, in het bijzonder terugkerende gezinnen en terugkeerders van buiten de EU.

Mensen met een negatief netwerk kan een centrumgemeente niet in de eigen regio plaatsen, maar waar kan diegene dan wel naartoe? Vooral cliënten met GHB-gebruik vormen een grote uitdaging, maar dit probleem speelt ook voor cliënten met een verslaving in bredere zin. Dit gaat vaak gepaard met psychoses en agressie. Deze cliënten willen vaak zelf niet en vallen overal uit, geven verschillende centrumgemeenten aan. Moeilijke groepen (Tbs, GHB, driedubbele diagnose, autismezorg, ex-gedetineerden) komen in alle regio's voor. Dit komt in sommige regio's meer voor dan in andere, onder andere vanwege de aanwezigheid van intramurale instellingen (verslavingsklinieken) en doordat de kans dat verslavingsproblematiek ontstaat in de ene regio groter is dan in de andere. Het nut van een landelijke regeling zou nader onderzocht moeten worden. Dit hangt af van de mate waarin de belasting vanuit deze groep onevenredig is.

De instroom van remigranten is wel zeer onevenredig verdeeld. Voor de rechthebbenden remigranten zou een landelijke regeling daarom wel passend zijn.

Een suggestie van een centrumgemeente is om een 'virtuele gemeente' aan te stellen. Deze virtuele gemeente is verantwoordelijk voor de cliënten waarvoor de verantwoordelijkheidsvraag echt onduidelijk is. Deze gemeente kan worden meegenomen in het verdeelmodel en krijgt een eigen budget en plaatst deze mensen in het land in specifieke voorzieningen. Hier komen we in paragraaf 4.3.1 op terug. Een nadeel van een virtuele gemeente is dat dit belemmert dat gemeenten er samen uitkomen en het niet in lijn ligt met het solidariteitsprincipe.

4.3 Oplossingsrichting ongelijke toegangspoort

Wij hebben in dit onderzoek geconstateerd dat de toegangspoort niet overal gelijk is. Een strikte toegang hangt vaak samen met een door gemeente aangegeven gebrek aan capaciteit of middelen. Dit is dus gedeeltelijk terug te voeren op het eerste knelpunt (capaciteitsdruk). De toegang kan niet los bekeken worden: als er geen uitstroom is, dan is het niet houdbaar. Het knelpunt met betrekking tot de toegangspoort is als volgt:

Landelijke toegankelijkheid vraagt om een toegangspoort tot de beschermd wonen en maatschappelijke opvangvoorzieningen die ook landelijk gelijk is. In de praktijk is dit echter vaak niet het geval, want ondanks de landelijke toegankelijkheid worden de toegangscriteria verschillend toegepast. De toegang (MO) wordt in sommige gevallen mondeling geweigerd.

De oplossingsrichtingen die we aan de centrumgemeenten hebben voorgelegd zijn als volgt:

- A. Volledige solidariteit tussen gemeenten onderling verder bevorderen en dit de tijd gunnen;
- B. Een betere monitoring door meer zicht op in- en uitstroom. Data bij gemeenten op orde brengen. Datasturing bevorderen. Je hoeft niet alles hetzelfde te doen, maar wilt wel hetzelfde weten;
- C. Koppeling criteria landelijke toegang en de (lokale) toegangscriteria BW, zodat deze in overeenstemming zijn. Duidelijke richtlijnen die zo min mogelijk open zijn voor interpretatie.

Het verder bevorderen van solidariteit tussen gemeenten heeft de voorkeur van de meeste centrumgemeenten. De andere twee opties worden gezamenlijk even vaak gekozen als de eerste optie.

4.3.1 *Realiseren van solidariteit*

Solidariteit betekent dat een centrumgemeente niet alleen rekening houdt met haar eigen financiële beheersbaarheid maar echt kijkt waar een cliënt het best duurzaam kan herstellen. In de praktijk blijkt dit lastig vanwege de hoge kosten van een cliënt. Vijf BW-clieënten extra kost een centrumgemeente bijvoorbeeld jaarlijks ongeveer € 250.000,-. Zeker bij een kleine gemeente heeft dit een grote impact.

Een genoemde oplossing is het inzetten van een virtuele gemeente. Deze gemeente zoekt waar iemand het beste naartoe kan. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- a. Onderzoek kan op gemeentelijk niveau blijven;
- b. Taak om koppeling te maken met passend aanbod wordt overgedragen aan virtuele gemeente;
- c. Een virtuele gemeente beheert het budget.

Een virtuele gemeente zou met name een oplossing kunnen zijn als de verantwoordelijkheidsvraag moeilijk te beantwoorden is. Zie paragraaf 4.2.1. Het instellen van een virtuele gemeente is feitelijk een vorm van recentralisatie. Het laat zien dat de decentralisatie niet volledig mogelijk is omdat enkele groepen dan tussen wal en schip terechtkomen. Een andere oplossingsrichting is om de decentralisatie voor deze groep mensen terug te draaien. De centrumgemeenten die aanwezig waren bij de kennissessie/validatiesessie waren niet eenduidig over de virtuele gemeenten. Wel waren zij het erover eens dat voor groepen waar de verantwoordelijkheidsvraag echt moeilijk te beantwoorden is, zoals bij remigranten, een landelijke regeling een goede oplossing kan zijn.

Het gaat nadrukkelijk niet alleen om financiële solidariteit, maar ook om andere elementen zoals het accepteren van overlast en solidariteit in het kader van veiligheid en het dragen van de zorg.

4.3.2 *Monitoren bovenregionale in- en uitstroom om gesprek te bevorderen*

Solidariteit wordt vooral bevorderd door regelmatig met elkaar aan tafel te gaan met beleidsmedewerkers en toegangsmedewerkers. Om het gesprek goed te kunnen voeren is monitoring behulpzaam. Soms zijn er ideeën over onevenredige belasting die helemaal niet blijken te kloppen. Bij een monitor is de wens vooral om zicht te krijgen op de groepen die in- en uitstromen.

Hiermee kan vervolgens ook gestuurd worden op preventie, omdat de keten beter in beeld komt. Een good practice is het B7-overleg. Zij monitoren de in- en uitstroom binnen deze regio en hebben overleg op uitvoeringsniveau.

Enkele centrumgemeenten zien echter niet zoveel in meer monitoring, of dit nu landelijk of regionaal is. Dit past bijvoorbeeld niet bij hun huidige registratie of levert volgens hen meer administratieve lasten op. De kwantitatieve uitvraag voor dit onderzoek laat ook zien hoe ingewikkeld uniforme monitoring is. Het is daarom belangrijk om bij monitoring op verhuisbewegingen aan te sluiten bij de methode die is gehanteerd bij het onderzoek naar de in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In dit onderzoek wordt de herkomstgemeente bepaald door te kijken naar het eerste woonadres van de cliënt twee jaar voor de aanmelding. Dit is ook de methode die wij hanteren voor de analyse van de onevenredige belasting waar wij in hoofdstuk 5 over rapporteren.

4.3.3 *Verduidelijken van beleidsregels*

Een aantal centrumgemeenten geeft als oplossingsrichting het verduidelijken en uniformeren van de beleidsregels door middel van een stappenplan of handreiking. Een beslisboom of normatief afwegingskader zou bijvoorbeeld bij het onderzoek naar de regio met de meeste kans op herstel kunnen helpen. Voor beschermd wonen is in 2016 een handreiking opgesteld op verzoek van gemeenten om landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen te

waarborgen.⁴⁰ In het najaar van 2017 is een nadere toelichting op de handreiking tot stand gekomen.⁴¹ Voor maatschappelijke opvang wordt momenteel door de VNG gewerkt aan een werkinstructie die toegangsmedewerkers moet helpen bij het uitvoeren van de afspraken omtrent het borgen van landelijke toegankelijkheid. Amsterdam zegt hierover juist dat een handreiking enkel werkt in een ideale wereld. Ook gemeente Utrecht geeft dit aan: 'Het scherper maken van de handreiking werkt hierbij niet. De individuele keuzevrijheid is het hoogste goed. Belang van de groep in plaats van het belang van het individu centraal stellen zou kunnen helpen.' Andere centrumgemeenten zien meer in casuïstiekoverleg en het maken van maatwerkafspraken, bijvoorbeeld bij de uitstroom uit crisiszorg. Elkaar opzoeken en informatiebijeenkomsten waarin kennis gedeeld wordt, helpen voor de verduidelijking. Een centrumgemeente zegt hierover: 'We moeten elkaar goed opvoeden.' Hierbij is het goed om breder professionals te betrekken, bijvoorbeeld ook zorgcoaches. Over het opnemen van een (normatief) afwegingskader in de werkinstructie landelijke toegankelijkheid constateren we verdeeldheid onder gemeenten. Een enkele gemeente geeft aan dat dit helpt bij het maken van een betere afweging. De meeste gemeenten geven echter aan dat een normatief afwegingskader niet haalbaar en wenselijk is, het onderzoek naar de regio met de meeste kans op herstel en de bijbehorende afweging is immers altijd maatwerk en daarbij is niet eenduidig vast te stellen welk criterium daarbij de doorslag geeft. Wij concluderen dat het goed is om de beleidsregels te verduidelijken, maar dat het geen echte oplossing is voor het probleem.

Niet alleen het verduidelijken van de beleidsregels maar vooral ook het naleven van de beleidsregels is belangrijk. Bijvoorbeeld waar het gaat om onafhankelijke cliëntondersteuning. In de Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen staat heel duidelijk dat de wensgemeente hier een taak in heeft '3. *De aanvrager kan zich bij zijn aanvraag laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. Dit kan een naastbetrokkene zijn, een patiëntvertrouwenspersoon of een onafhankelijke cliëntondersteuner. De wenscentrumgemeente – waar de cliënt zich meldt – zal de aanvrager daarop wijzen.*' (Zie box 2, punt 3). De cliëntorganisaties Werkplaats COMO en MIND benadrukken dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat cliënten goed worden geïnformeerd over hun mogelijkheden en rechten. Er moet zoveel mogelijk onafhankelijke cliëntondersteuning worden aangeboden. In de beleidsregels voor de maatschappelijke opvang staat dit niet zo beschreven. In de maatschappelijke opvang is het in de praktijk ook moeilijker te realiseren. Dit zou betekenen dat er dag en nacht onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar moet zijn bij elke maatschappelijke opvang locatie.

4.3.4 Organiseer centrale toegang

Wij constateren dat er gemeenten zijn die geen centrale toegang en centraal wachtlijstbeheer hebben. Zij hebben de toegang bijvoorbeeld belegd bij de aanbieder(s) met hele andere (financiële) prikkels. Dit heeft mogelijk als gevolg dat er meer mensen worden toegelaten dan noodzakelijk en dat de gemeenten niet goed zicht hebben op de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten. Het organiseren van centrale toegang heeft in een centrumgemeente geleid tot halvering van de wachtlijst. Het organiseren van centrale toegang kan dus bijdragen aan het gelijk krijgen van de toegangspoorten, maar ook aan verminderen van de druk op de capaciteit.

4.3.5 Rechterlijke toets en van elkaar leren over het beoordelen van de toegang

Om te zorgen voor een gelijke toegangspoort is het tot slot belangrijk dat elke aanvraag wordt vastgelegd en met een (negatieve of positieve) beschikking wordt afgedaan. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid tot een rechterlijke toets en oordeel over de werkwijze van de gemeente. Gemeenten zouden daarbij van elkaar moeten leren over het beoordelen van de toegang om de toegang te stroomlijnen, bijvoorbeeld als het gaat om het beoordelen van de zelfredzaamheid van de cliënt. In de praktijk betekent dit wel veel administratieve lasten. Daklozen komen op elk moment van de dag, avond en weekend binnenlopen. Praktisch zou in dat geval een schriftelijk toegangsbewijs of toegangswegering afgegeven moeten worden in de gemeente waar de cliënt zich meldt. Als het gaat om een traject/meer structurele opvang dan moet eerst worden bepaald waar de cliënt de meeste kans van slagen heeft. In de regio van plaatsing komt

⁴⁰ VNG (2016). *Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen.*

⁴¹ VNG (2017). *Nadere toelichting op handreiking en beleidsregels landelijke toegang beschermd wonen.*

het eigenlijke onderzoek dat moet leiden tot een ondersteuningsplan en formele beschikking. Ook wanneer de beschikking negatief is moet deze worden vastgelegd en aan de cliënt en/of de cliëntondersteuner/begeleider overhandigd worden. Dit gebeurt nu nog niet in alle centrumgemeenten. In sommige gemeenten wordt pas een beschikking afgegeven na plaatsing (zie ook paragraaf 3.1.)

Onevenredige belasting

Als regio's die - als gevolg van de landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang/beschermd wonen - aan meer cliënten maatschappelijke opvang/beschermd wonen verlenen dan op grond van de omvang van hun (regio)populatie aannemelijk zou zijn, dan is er sprake van **onevenredige belasting**. Als er in een regio evenveel cliënten van buiten de eigen regio komen als dat er vanuit de regio vertrekken naar een andere regio (bij ongeveer gelijke zwaarte van de problematiek) dan is het in evenwicht en is er dus sprake van evenredige belasting.

We gaan achtereenvolgens in op het aandeel aanvragen voor de maatschappelijke opvang en beschermd wonen van buiten de eigen regio. Dit is gebaseerd op de kwantitatieve uitvraag onder de centrumgemeenten. Zoals ook in de inleiding (zie paragraaf 1.4) aangegeven, hebben we niet van alle regio's cijfers. Dit heeft onder meer te maken met registratieverschillen, waardoor niet alle centrumgemeenten de vragen konden beantwoorden. Om echt te kunnen spreken van onevenredige belasting moeten we kijken naar de verhouding tussen bovenregionale instroom en bovenregionale uitstroom. Centrumgemeenten hebben echter vaak geen zicht op de cliënten die zich juist in andere regio's melden. Veel centrumgemeenten geven dan ook aan dat ze hier onvoldoende zicht op hebben. We hebben het aantal cliënten in een regio dat zich in andere regio's meldt daarom ook niet opgenomen in de kwantitatieve uitvraag. Aanvullend hebben we daarom gebruik gemaakt van CBS-microdata. Hiermee kan wel worden gekeken naar de verhouding tussen bovenregionale instroom en bovenregionale uitstroom. De belangrijkste bronnen die hiervoor zijn gebruikt zijn de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) en de Basisregistratie Personen (BRP). In de GMSD zijn alleen voor dit onderzoek bruikbare gegevens over beschermd wonen opgenomen. Voor de plek waar iemand is ingestroomd kijken we naar de GMSD-cijfers van 2018 om te bepalen waar iemand vandaan komt en kijken we naar het eerste woonadres in 2016. De reden dat we in deze analyse naar twee jaar voor het jaar van instroom kijken is dat uit eerder onderzoek is gebleken dat ook een deel van de cliëntenpopulatie op zeker moment binnen een zorginstelling van een regio komt, bijvoorbeeld een ggz-, jeugdzorg- of forensische zorginstelling⁴². Nadat een behandeling of traject in die instelling is afgerond, stroomt een deel van deze cliënten door naar beschermd wonen. Deze cliënten waren in het jaar van aanmelden al woonachtig in de regio waar ze zich aanmeldden voor beschermd wonen, maar twee jaar ervoor nog niet. We hanteren dezelfde definitie als de definitie die gehanteerd is in het onderzoek naar externe in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang dat Significant in 2018 heeft uitgevoerd. Wij noemen het hier twee jaar. In het onderzoek naar de externe in- en uitstroom werd dezelfde definitie met drie jaar aangeduid. Als een cliënt in het begin van 2016 is verhuisd en aan het einde van 2018 beschermd wonen instroomt dan is de tijd hiertussen immers bijna drie jaar. De tijd die tussen het eerste woonadres in 2016 en het instroommoment in 2018 ligt zal altijd variëren tussen de twee en drie jaar. Het jaar 2018 is twee jaar na 2016. Daarom vinden wij twee jaar de meest passende aanduiding.

We laten ook zien per regio wat de vraag naar beschermd wonen is op basis van de regiopopulatie en hoe zich dit verhoudt tot de instroom in beschermd wonen van binnen en van buiten de eigen regio. Tot slot gaan we in op mogelijke verklaringen voor de onevenredige belasting die in de gesprekken met de centrumgemeenten naar voren kwamen. Het is in dit onderzoek niet getoetst of deze factoren daadwerkelijk verklaringskracht hebben in de (bovenregionale) vraag naar beschermd wonen.

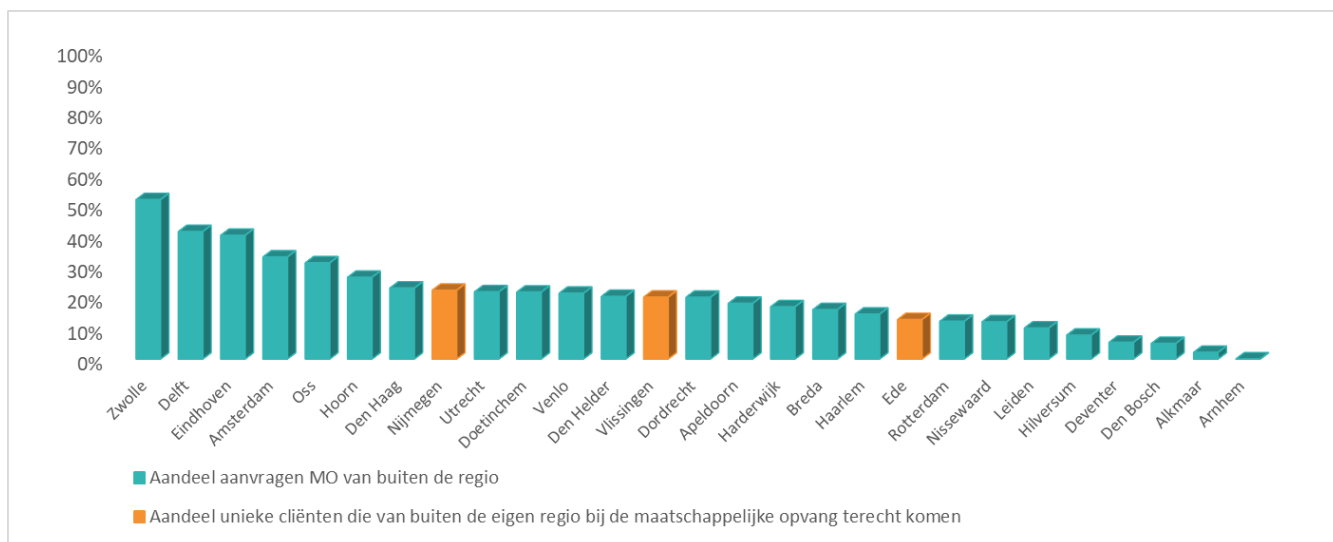
5.1 Aandeel aanvragen maatschappelijke opvang en beschermd wonen van buiten de regio

We hebben de centrumgemeenten de volgende vragen voorgelegd om te bepalen welk deel van de aanvragen van buiten de eigen regio kwam in 2018:

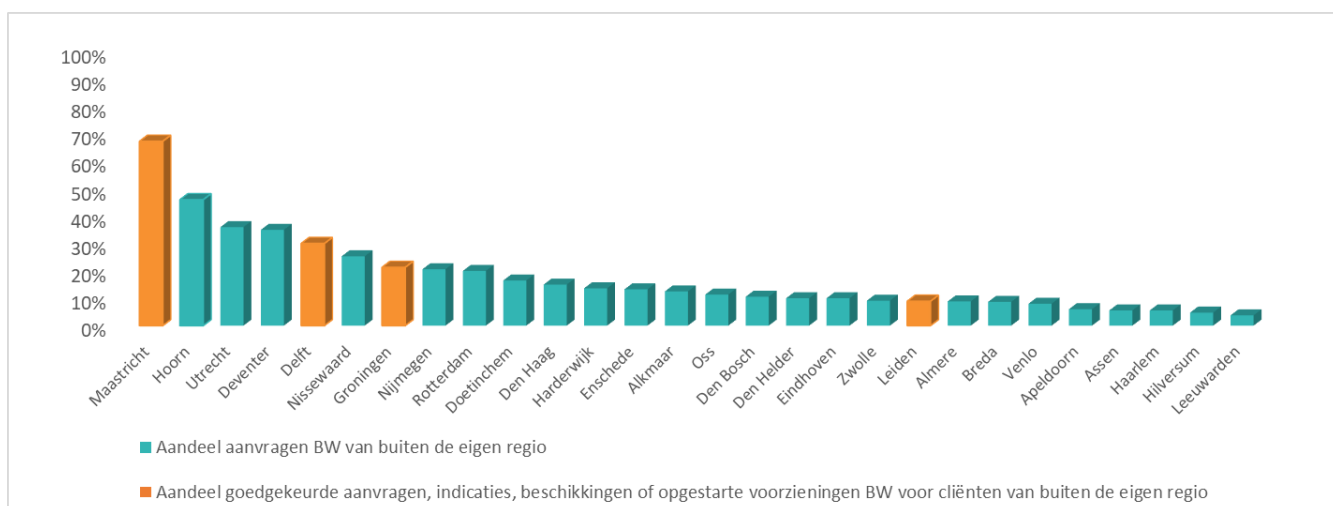
⁴² Significant (2018). *Externe in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

- Hoeveel aanvragen MO in 2018 kwamen vanuit de eigen regio (dus inclusief instroom uit eigen regiogemeenten)?
- Hoeveel aanvragen MO in 2018 kwamen van buiten de eigen regio?
- Hoeveel aanvragen BW in 2018 kwamen vanuit de eigen regio (dus inclusief instroom uit eigen regiogemeenten)? [Een inschatting is voldoende].
- Hoeveel aanvragen BW in 2018 kwamen van buiten de eigen regio? [Een inschatting is voldoende].

Bij zowel de maatschappelijke opvang (figuur 12 als bij beschermd wonen (figuur 13) is er een grote spreiding in het aandeel aanvragen van buiten de eigen regio.



Figuur 12. Aandeel aanvragen maatschappelijke opvang van buiten de eigen regio per regio (bron: opgave centrumgemeenten)



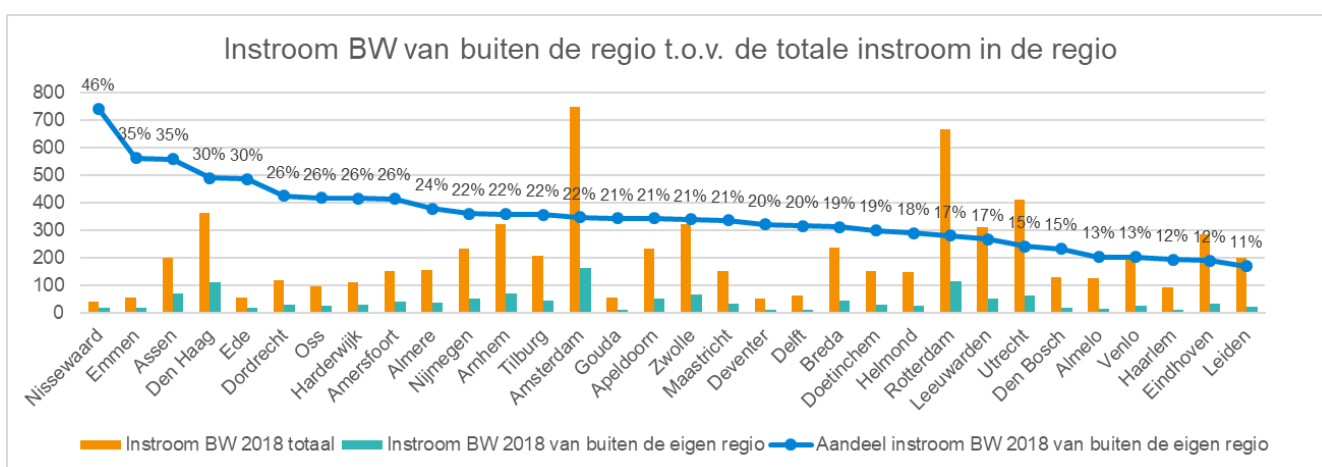
Figuur 13. Aandeel aanvragen beschermd wonen van buiten de eigen regio per regio (bron: opgave centrumgemeenten)

Voor zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen blijkt op basis van de kwantitatieve uitvraag onder centrumgemeenten dat gemiddeld 19% van de aanvragen van buiten de eigen regio komt. Voor de maatschappelijke opvang is de verdeling minder scheef: ongeveer de helft van de regio's heeft bovengemiddeld veel aanvragen van buiten de eigen regio en de andere helft dus minder. In Zwolle komt meer dan de helft van de aanvragen voor maatschappelijke opvang van buiten de eigen regio. In een reactie geeft Zwolle aan dat ze dit inderdaad geconstateerd hebben, maar dat ze nog geen zicht hebben op de onderliggende oorzaak.

Bij beschermd wonen is de verdeling veel schever. Bij 9 van de 28 regio's is het aandeel aanvragen voor beschermd wonen van buiten de regio hoger dan het gemiddelde van 19%. Dit zijn Utrecht, Maastricht, Hoorn, Deventer, Delft, Nissewaard, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. In Amsterdam worden deze cijfers niet geregistreerd. In Den Haag komt naar inschatting van de gemeente zelf 15% van buiten de eigen regio. In de volgende paragrafen blijkt dat het aandeel van de werkelijke instroom van buiten de regio in Den Haag groter is.

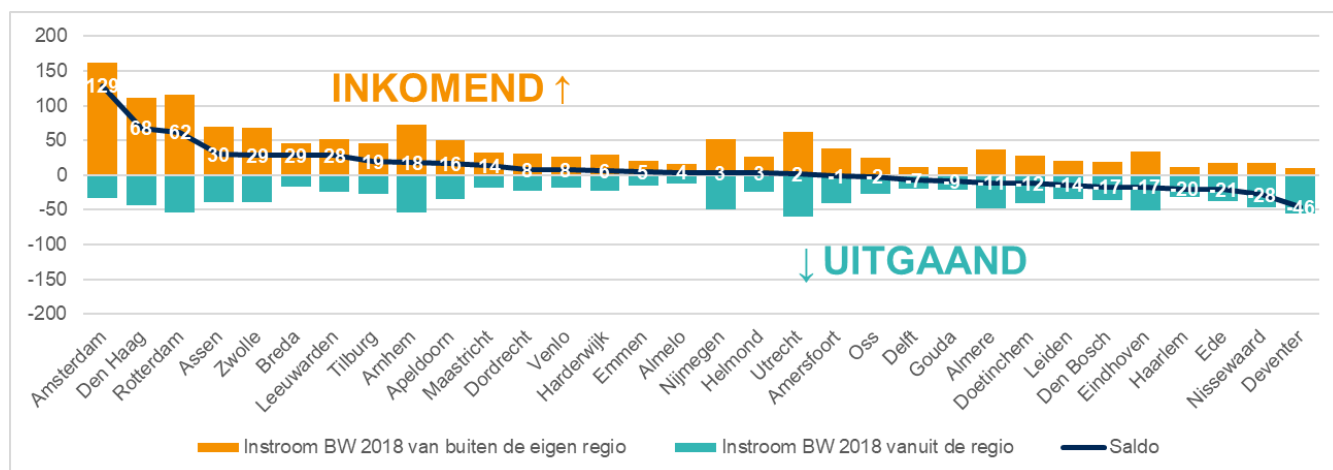
5.2 Instroom beschermd wonen vanuit een andere regio en naar een andere regio

Naast cijfers op basis van de kwantitatieve uitvraag onder centrumgemeenten hebben wij ook een analyse uitgevoerd op basis van CBS-microdata. In deze analyse hebben wij gekeken naar waar de nieuwe cliënten beschermd wonen van 2018 in 2016 woonachtig waren. Figuur 14 laat zien welk deel van de instroom in beschermd wonen in 2018 van buiten de regio kwam. Nissewaard, Emmen, Assen, Den Haag en Ede hebben een relatief grote instroom van buiten de regio (variërend van 30 tot 46%).



Figuur 14. Instroom BW van buiten de regio t.o.v. de totale instroom in de regio (bron: CBS-microdata, waaronder Monitor Sociaal Domein (GMSD) en Basisregistratie Personen (BRP), bewerking Significant)

Om uitspraken te kunnen doen over eventuele onevenredige belasting is het noodzakelijk om ook te weten hoeveel mensen uit een regio juist in een andere regio in beschermd wonen instromen. Figuur 15 laat per regio zien hoeveel mensen beschermd wonen zijn ingestroomd van buiten de regio en daarnaast hoeveel mensen juist in een andere regio zijn ingestroomd in beschermd wonen. Het saldo van deze twee geeft de mate van onevenredige belasting.



Figuur 15. Instroom in beschermd wonen van buiten de regio, instroom in beschermd wonen vanuit de regio in een andere regio en het saldo⁴³

In Amsterdam is het verschil in de instroom van mensen van buiten de regio en het aantal inwoners van Amsterdam die in een andere regio BW instromen verreweg het grootst, namelijk 129 mensen. Ook in Den Haag en Rotterdam is het verschil groot (68 respectievelijk 62). In Amsterdam is er ook al vanuit de regio een grote vraag naar beschermd wonen. Er zijn ruim 600 mensen die in 2016 in Amsterdam woonden die in 2018 beschermd wonen instromen. In Den Haag zijn dit er minder dan 300. In Amsterdam en Den Haag is daardoor de netto-instroom van mensen in BW die naar de regio toe komen ten opzichte van de vraag naar BW op basis van de regiopopulatie ongeveer net zo groot, namelijk 23% en 21%. Zie tabel 3. De hier getoonde percentages geven aan hoeveel de werkelijke instroom in beschermd wonen afwijkt ten opzichte van de instroom die je zou mogen verwachten op basis van de regiopopulatie.

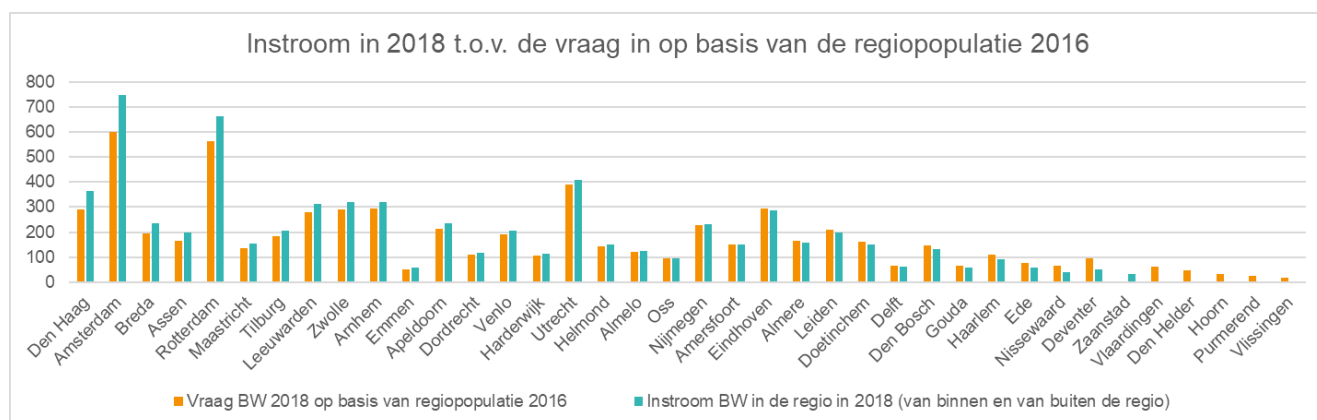
⁴³ NB de saldo's van de getoonde regio's tellen niet op tot nul omdat niet alle regio's hierin zitten omdat niet van alle regio's de gegevens compleet zijn. Een aantal kleine regio's zullen een klein negatief saldo hebben.

Tabel 3. Saldo van de instroom in beschermd wonen van buiten de regio en de instroom in beschermd wonen vanuit de regio in een andere regio en de vraag naar beschermd wonen in 2018 op basis van de regiopopulatie 2016

Regionaam	Saldo	Vraag naar BW in 2018 op basis van de regiopopulatie 2016	Saldo t.o.v. de vraag
Den Haag	68	292	23%
Amsterdam	129	603	21%
Assen	30	165	18%
Breda	29	196	15%
Rotterdam	62	565	11%
Maastricht	14	134	10%
Tilburg	19	182	10%
Zwolle	29	291	10%
Leeuwarden	28	281	10%
Emmen	5	52	10%
Apeldoorn	16	214	7%
Dordrecht	8	108	7%
Arnhem	18	293	6%
Harderwijk	6	106	6%
Venlo	8	191	4%
Almelo	4	121	3%
Helmond	3	143	2%
Nijmegen	3	228	1%
Utrecht	2	390	1%
Amersfoort	-1	151	-1%
Oss	-2	93	-2%
Eindhoven	-17	296	-6%
Leiden	-14	211	-7%
Almere	-11	165	-7%
Doetinchem	-12	161	-7%
Delft	-7	67	-10%
Den Bosch	-17	147	-12%
Gouda	-9	65	-14%
Haarlem	-20	110	-18%
Ede	-21	76	-28%
Nissewaard	-28	67	-42%
Deventer	-46	96	-48%

5.3 Vraag vanuit de eigen regio en de werkelijke instroom

Voor de verdeling van de Wmo-budgetten is het belangrijk om te weten hoe zich de instroom verhoudt tot de vraag op basis van de regiopopulatie. Dit brengen we in beeld met figuur 16 en tabel 4. De oranje staven in de figuur en de cijfers in tweede kolom in de tabel laten per regio zien hoeveel mensen die in 2016 in de regio woonden (eerste woonplaats in 2016) er zijn ingestroomd in een beschermd wonen traject ergens in Nederland. De blauwe staven in de figuur en de cijfers in de derde kolom van de tabel geven per regio aan hoeveel mensen er in de regio in een BW-voorziening zijn ingestroomd ongeacht waar ze vandaan komen.



Figuur 16. Instroom in verhouding tot de uitstroom (bron: CBS-microdata, waaronder Monitor Sociaal Domein (GMSD) en Basisregistratie Personen (BRP), bewerking Significant)

Tabel 4. Instroom in verhouding tot de uitstroom (bron: CBS-microdata, waaronder Monitor Sociaal Domein (GMSD) en Basisregistratie Personen (BRP), bewerking Significant)

Regio	Vraag BW 2018 op basis van regiopopulatie 2016	Instroom BW in de regio in 2018 (van binnen en van buiten de regio)	Verschil instroom 2018 en vraag op basis van de regiopopulatie	Verschil t.o.v. de vraag op basis van regiopopulatie	Omvang van de regiopopulatie in 2018 (x 100.000 inwoners)
Den Haag	292	364	72	25%	8,1
Amsterdam	603	748	145	24%	10,5
Breda	196	237	41	21%	4,6
Assen	165	198	33	20%	3,2
Rotterdam	565	665	100	18%	9,2
Maastricht	134	153	19	14%	3,4
Tilburg	182	207	25	14%	4,5
Leeuwarden	281	312	31	11%	6,5
Zwolle	291	321	30	10%	3,7
Arnhem	293	322	29	10%	4,2
Emmen	52	57	5	10%	1,7
Apeldoorn	214	234	20	9%	2,7
Dordrecht	108	117	9	8%	3,7
Venlo	191	205	14	7%	4,9
Harderwijk	106	112	6	6%	1,7
Utrecht	390	410	20	5%	9,4
Helmond	143	149	6	4%	2,1
Almelo	121	126	5	4%	2,3
Oss	93	96	3	3%	2,8
Nijmegen	228	232	4	2%	5,3
Amersfoort	151	151	0	0%	4,0
Eindhoven	296	286	-10	-3%	5,6
Almere	165	157	-8	-5%	4,1
Leiden	211	198	-13	-6%	5,6
Doetinchem	161	150	-11	-7%	3,0
Delft	67	61	-6	-9%	2,8
Den Bosch	147	131	-16	-11%	3,9
Gouda	65	56	-9	-14%	2,3
Haarlem	110	91	-19	-17%	5,4
Ede	76	56	-20	-26%	2,5
Nissewaard	67	39	-28	-42%	2,9
Deventer	96	50	-46	-48%	2,4
Zaanstad		32			1,8
Vlaardingen	60				1,8
Den Helder	46				1,6
Hoorn	33				2,1
Purmerend	26				1,5
Vlissingen	19				3,8
Bergen op Zoom					2,4
Heerlen					2,6
Groningen					5,8
Enschede					4,0
Alkmaar					2,8
Hilversum					2,6

In Den Haag is de instroom een kwart hoger dan de vraag op basis van de regiopopulatie. In Den Haag is de vraag naar beschermd wonen op basis van de eigen regio populatie lager dan in Amsterdam. Als we kijken naar de absolute verschillen in instroom in 2018 en vraag op basis van de eigen regiopopulatie dan zien we vooral grote verschillen in Amsterdam (145 meer instroom dan vraag op basis van regiopopulatie), Rotterdam (100) en Den Haag (72).

Het verschil in instroom en vraag op basis van de regiopopulatie hangt sterk samen met de omvang van de populatie in de regio. Grotere regio's hebben meer instroom in beschermd wonen dan op basis van de regiopopulatie verwacht zou worden en vice versa.

Van zes gemeenten kunnen we de cijfers niet rapporteren in verband met lage aantallen cliënten. Deze gemeenten liggen relatief afgelegen: Hoorn, Purmerend, Zaanstad en Den Helder liggen vrij ver in het Noordwesten en Vlaardingen en Vlissingen liggen vrij ver in het Zuidwesten van Nederland.

5.4 Verklaringen voor onevenredige belasting volgens de regio's

In de G4-gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) en in Eindhoven is de bovenregionale instroom in de eerste opvang groot. In Amsterdam, Den Haag en Eindhoven zijn er veel remigranten. Dit zijn bijvoorbeeld ook mensen die terugkeren uit Londen in verband met de Brexit. In Amsterdam en Eindhoven heeft dit ook te maken met de aanwezigheid van een vliegveld. Een ervaringsdeskundige vertelt dat mensen in de winter ook vaak naar Schiphol gaan met een lege koffer zodat ze daar kunnen verblijven. In Den Haag komen veel remigranten terecht omdat veel migratiezaken in Den Haag worden geregeld. De Federatie Opvang geeft aan dat er bij hun in 2019 meldingen over migrantengezinnen binnen zijn gekomen uit Amsterdam, Den Helder, Utrecht, Alphen aan den Rijn, Leiden, Almere, Zwolle, Arnhem en Nijmegen. De instroom van remigranten speelt dus in meerdere regio's.

Binnen beschermd wonen is er een begeleidingsbehoefte en wordt er een uitgebreider gesprek gevoerd waar een traject de meeste kans van slagen heeft. In de maatschappelijke opvang is dit minder en zijn het voorzieningenniveau en bepaalde scènes en groepen waar iemand zich bij aan kan sluiten bepalender. In het buitenland speelt dat via 'mond-op-mond'-reclame wordt aangegeven dat de opvang in de grote steden goed geregeld is. Ook Leeuwarden heeft te maken met veel aanmeldingen van remigranten. Leeuwarden ervaart daarnaast instroom van een bepaalde regio naar Leeuwarden als gevolg van het ontbreken van opvangcapaciteit in betreffende regio.

In het oosten van Nederland (regio Apeldoorn) is juist veel vastgoed gericht op het bedienen van mensen in een groene omgeving, voor beter herstel. De combinatie van historisch gegroeid aanbod, een groene omgeving en capaciteit met bovenregionale functies maakt dat een beschermd wonen traject een grote kans van slagen heeft in de regio Apeldoorn.

De (beschikbare) capaciteit lijkt van grote invloed op onevenredige belasting, in het bijzonder specifiek aanbod zoals goede verslavingszorg in de regio, gezinslocaties en voorzieningen voor (jongeren met) autisme. De capaciteit voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang is gebaseerd op de vraag in de eigen regio en houdt dus niet zo zeer rekening met de landelijke toegankelijkheid. De prikkel om als gemeente capaciteit uit te bouwen of nieuw aanbod te ontwikkelen of in te kopen ontbreekt daardoor. Dit geven de centrumgemeenten aan in de gesprekken die we hebben gevoerd. Andersom maakt te weinig aanbod een regio ook afhankelijk van andere regio's die wel beschikken over het juiste aanbod. De financiering houdt geen rekening met onevenredige belasting door landelijke toegankelijkheid. Centrumgemeenten kunnen wel onderling financiële afspraken maken en dat gebeurt vaak ook, aldus de centrumgemeenten. Voor hele kleine regio's is het niet altijd mogelijk om ook specifiek aanbod te hebben.

Er zijn ook meer willekeurige factoren die zorgen voor onevenredige belasting. Een gemeente gaf bijvoorbeeld aan dat bij hun de FlixBus stopt en dat dit zorgt voor toestroom naar de maatschappelijke opvang. Ditzelfde geldt ook voor de aanwezigheid van vliegvelden. Beide zijn geen beleidsgerelateerde factoren, maar wel van invloed op de onevenredige belasting. Mensen die via een bus- of vluchtverbinding in een Nederlandse gemeente aankomen, zullen niet allemaal rechthebbend zijn, zie bijlage A.

Daarnaast zijn er mensen met een negatief netwerk (bijvoorbeeld GHB-gebruikers) die in de eigen regio minder kans op herstel hebben, maar waarbij onduidelijk is waar ze dan wel het beste naartoe kunnen. Deze mensen gaan in de praktijk naar een andere regio. De regio's maken hier onderling (financiële) afspraken over, geven de centrumgemeenten zelf aan.

Het aantal aanvragen in een regio fluctueert overigens ook van jaar op jaar geven de centrumgemeenten aan. Dit heeft gedeeltelijk willekeurige oorzaken, zoals welke gemeente in de google-zoekmachine bovenaan staat als iemand op

zoek is naar ondersteuning. Ook 'mond-op-mond'-reclame tussen mensen die ondersteuning nodig hebben speelt hierin een grote rol volgens de centrumgemeenten. Aanbieders maken daarnaast zelf reclame voor hun aanbod (zie bijvoorbeeld www.beschermdwonen.nl). Werkplaats COMO geeft de volgende voorbeelden van aanvullende oorzaken voor de fluctuatie van de instroom: hoe duidelijk de gemeentelijke website is, of er onafhankelijke cliëntondersteuning is, of mensen anderszins worden toegeleid, of de instelling en/of toegang bekend is en of er straatwijzers zijn.

Aan de andere kant zijn er ook regio's die aan de grens van Nederland zitten en daarmee aan minder andere regio's/gemeenten grenzen. Zij hebben gemiddeld genomen een kleinere instroom van buiten de regio, wat we ook de terugzien in de cijfers die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn. Daarnaast is er een grote groep centrumgemeenten die aangeeft dat het maar om een kleine groep cliënten gaat of dat ze niet het idee hebben dat ze onevenredig belast worden. In Zeeland hebben ze bijvoorbeeld niet het idee dat de regio onevenredig belast wordt. Ook dit komt overeen met de cijfers. Aan de ene kant is Zeeland aantrekkelijk voor mensen die behoefte hebben aan een prikkelarme omgeving. Aan de andere kant is de afwezigheid van specifiek aanbod in Zeeland (maar ook in andere regio's) een reden om cliënten door te verwijzen naar een andere regio. De financiële verantwoordelijkheid blijft in dat geval bij Zeeland liggen.

Oplossingsrichtingen onevenredige belasting

In hoofdstuk 5 hebben we laten zien dat er sprake is van onevenredige belasting met betrekking tot beschermd wonen. Sommige (centrum)gemeenten verlenen - als gevolg van de landelijke toegankelijkheid beschermd wonen - aan meer cliënten beschermd wonen dan op grond van de omvang van hun (regio)populatie aannemelijk zou zijn. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn:

- a. dat er regio's zijn met (semi)specifiek aanbod⁴⁴ en/of aanbod dat in een aantrekkelijke omgeving staat wat niet alle gemeenten hebben;
- b. specifieke doelgroepen die zich in sommige regio's meer melden dan in andere regio's.

Onevenredige belasting is op zichzelf geen financieel probleem, mits de regio's die onevenredig belast worden hiervoor worden gecompenseerd. Er zijn dus twee oplossingsrichtingen: voorkomen van onevenredige belasting of compenseren voor onevenredige belasting. Het is niet altijd mogelijk om onevenredige belasting te voorkomen. In dat geval moet er dus voor gecompenseerd worden. We gaan hierna in op de oplossingsrichtingen per oorzaak van onevenredige belasting: onevenredige belasting door de aanwezigheid van (specifiek) aanbod en de onevenredige en willekeurige instroom van specifieke doelgroepen. We geven hierbij aan in welke mate het mogelijk is om onevenredige belasting te voorkomen of hiervoor te compenseren. Compensatie kan door een andere verdeling van de middelen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen vanuit het Rijk. Het is bij sommige oorzaken van onevenredige belasting mogelijk om hiervoor te compenseren door als gemeenten hier onderling financiële afspraken over te maken. Het is dan belangrijk dat deze afspraken uniform zijn en worden nageleefd. Hier gaan we in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk op in.

6.1 Semi-specifiek aanbod en een aantrekkelijke omgeving

Uitgangspunt is de cliëntwens en daaruit volgend dat we vraaggerichte voorzieningen in stand willen houden. Niet alle gemeenten hebben alle type MO- en BW-voorzieningen en verwijzen daardoor soms door naar andere gemeenten. Er zijn dan drie oplossingen denkbaar:

- a. Alle regio's/gemeenten worden verplicht om een toereikend pluriform aanbod aan MO- en BW-voorzieningen te hebben (oplossing gericht op het voorkomen of beperken van onevenredige belasting);
- b. Zorg ervoor dat regio's voor de aanwezigheid van bovenregionale (semi)specifieke voorzieningen gecompenseerd worden via de bekostigingssystematiek (oplossing gericht op het compenseren voor onevenredige belasting via de verdeelsystematiek van het Rijk);
- c. Regio's of gemeenten moeten onderling financiële afspraken maken. Als een regio of gemeente gebruik maakt van (semi)specifieke voorzieningen van buiten de eigen regio of gemeente dan moet de gemeente of regio van herkomst de gemeente of regio waar de voorziening staat hiervoor compenseren (oplossingsrichting gericht op het compenseren voor onevenredige belasting door compensatie tussen gemeenten onderling).

De eerste oplossingsrichting heeft als belangrijk nadeel dat het lastig is om te bepalen wat de norm dan zou moeten zijn. Een tweede nadeel is dat het niet efficiënt en soms zelfs niet mogelijk is voor alle regio's om alle type aanbod te bieden. Er zou wel een minimumnorm kunnen worden gesteld voor wat minder specifiek aanbod. Er moet dan nader onderzocht worden wat een wenselijke en haalbare norm is.

⁴⁴ Dit zijn niet de instellingen die zijn aangewezen als landelijk specialistische voorzieningen, waarvoor de financiering landelijk geregeld wordt, zijnde: Fier (Leeuwarden); Fonteynenburg (Rijswijk/Zoetermeer), Lister (Utrecht); Thuisbasis Veteranen (Assen) en De Parelhoenderhoeve (Slootdorp).

Compenseren via het verdeelmodel Wmo is ook lastig omdat het een grijs gebied is: wanneer is iets (semi)specifiek met een grote regionale aantrekkingskracht? Er zijn al zes landelijk specifieke instellingen aangewezen (waarvan er vijf ook daadwerkelijk worden gefinancierd door gemeenten) die apart worden gecompenseerd. Het bepalen van de mate waarin (semi)specifieke voorzieningen bovenregionale taken vervullen is ten eerste moeilijk vast te stellen en erg arbeidsintensief. Je zou per aanbieder kunnen kijken hoe groot de instroom van buiten de regio is.

Het maken van financiële afspraken tussen de regio van herkomst en de regio waar het traject wordt opgestart, is een oplossing. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het maken van financiële afspraken an sich ook veel tijd kost. Regio's die onevenredig belast worden zullen dus meer tijd kwijt zijn aan het maken van financiële afspraken. Het is daarom belangrijk om hier landelijk uniformiteit in aan te brengen.

Als voor optie b of c wordt gekozen dan is het belangrijk dat gemeenten ook gecompenseerd worden voor andere kosten binnen het sociaal domein die de cliënten met zich meebrengen (bij uitstroom), zoals de BUIG, re-integratie, schuldhulpverlening en lokale Wmo-voorzieningen. Het meest pragmatisch is om in andere verdeelmodellen binnen het sociaal domein het aantal cliënten beschermd wonen op te nemen als verdeelfactor.

6.2 Onevenredige en willekeurige instroom van cliënten

In de financiering is het belangrijk om te compenseren voor willekeurige onevenredige instroom van cliënten waarvoor de verantwoordelijkheidsvraag niet duidelijk is. De belangrijkste groepen hierin zijn remigranten en mensen met een negatief netwerk. Deze laatste groep is een hele specifieke doelgroep omdat mensen met een negatief netwerk direct vanuit een andere omgeving komen. Er is dus een gemeente van herkomst waarmee financiële afspraken gemaakt kunnen worden. Dat is ook de meest voor de hand liggende optie. Voor de remigranten geldt dat er vaak geen (recente) herkomstregio is.

Een centrumgemeente geeft als oplossing om voor de remigranten te kijken waar ze stonden ingeschreven voordat ze vertrokken en dat ze dan daarnaartoe terug moeten keren. Dit is in strijd met het uitgangspunt dat mensen zich mogen vestigen waar ze willen en dat er geen regiobinding gehanteerd mag worden. Het zou wel kunnen worden ingezet om financiële afspraken te maken. Nadeel hiervan is dat er veel tijd kan zitten tussen het verlaten van Nederland en de terugkeer naar Nederland. Dit kan erin resulteren dat het ook niet terugkomt in het verdeelmodel voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, omdat het voor de hand liggend is om hierbij te kijken naar de huidige regio- of gemeentepopulatie of hooguit enkele jaren terug om de verdeling van de middelen vast te stellen. Met andere woorden: de gemeente waar een remigrant oorspronkelijk vandaan komt wordt hier waarschijnlijk niet financieel voor gecompenseerd. Voor een landelijk verdeelmodel is de groep remigranten dus moeilijk om rekening mee te houden. Een aparte landelijke regeling voor remigranten ligt daarom het meest voor de hand.

6.3 Uniforme afspraken over de financiering

Centrumgemeenten geven aan dat, wanneer een cliënt van de ene gemeente naar een instelling in een andere gemeente gaat, uniforme afspraken over onderlinge financiering zouden helpen. Dan hoeven centrumgemeenten niet telkens ad hoc te acteren naar aanleiding van uit-/instroom. Als het uitgangspunt meer zou zijn dat een gemeente het eerste jaar betaalt; zorgt dit voor een financiële prikkel; dan investeert men misschien eerder in voorzieningen in de eigen regio.

Er zijn gemeenten die aangeven dat ze graag willen dat na afloop van het traject iemand teruggaat naar de gemeente van herkomst. Dit vanwege de kosten die de gemeente heeft als de persoon uitstroomt en vanwege het gebrek aan uitstroombmogelijkheden. Er is echter niet altijd een gemeente van herkomst en de cliënt bouwt vaak een netwerk in de nieuwe gemeente op. Bovendien is de continuïteit van de zorg en begeleiding dan ook moeilijker te waarborgen. Het is daarom belangrijk dat de verdeling van middelen in zijn geheel wordt bekeken in samenhang met andere

verdeelmodellen zoals het verdeelmodel voor de uitkeringen (Participatiewet) en extramurale begeleiding vanuit de Wmo en wederom dat er meer passende en toegankelijke woningen worden gerealiseerd voor de doelgroep.

Mocht dit niet blijken te werken dan zou persoonsvolgende bekostiging ook nog een oplossing kunnen zijn. Hiervoor zou iPgB⁴⁵ ingezet kunnen worden. Voordeel van deze manier van bekostigen is dat het meer vanuit klantwens en -behoefte is ingestoken. Bij het komen tot afspraken tussen betrokken gemeenten over de financiering, kan het immers zo zijn dat gemeenten er niet uitkomen, waar de cliënt de dupe van wordt.

Het maken van uniforme afspraken waarbij er voldoende flexibiliteit is om te kijken waar de persoon na afloop van het traject het beste naartoe kan en wil lijkt daarmee een goede oplossing. Hierbij is het belangrijk dat gemeenten/regio's cliënten niet mogen weigeren. De geschillencommissie van de VNG heeft hierbij een rol waarbij een aandachtspunt is dat de meest coulante gemeenten/regio's niet worden afgestraft. Hierbij is monitoring waarbij in beeld wordt gebracht waar de cliënt vandaan komt behulpzaam. De cliënt moet toegang hebben tot de regio waar de kans op herstel het grootst is en de gemeente van herkomst is financieel verantwoordelijk. Daar moeten de gemeenten/regio's aan gehouden worden.

⁴⁵ Zie ook <https://istandaarden.nl/istandaarden/ipgb>.

Toekomstverkenning doordecentralisatie beschermd wonen

In dit rapport hebben we het tot nu toe gehad over de huidige situatie. Met de aanstaande doordecentralisatie van beschermd wonen is het doel van dit onderzoek naast het inzicht geven in de huidige situatie, ook om inzicht te geven in de verwachtingen voor de toekomst. In dit hoofdstuk geven we een toekomstverkenning waarbij de geplande doordecentralisatie van beschermd wonen een belangrijk onderdeel is. We hebben hiervoor gesproken met zes regiogemeenten en twee centrumgemeenten (zie bijlage D, tabel 7.). Uit de gesprekken blijkt dat de regiogemeenten nog niet helemaal klaar zijn voor de doordecentralisatie en wat daarbij komt kijken. Dit is ook goed verklaarbaar aangezien het nieuwe verantwoordelijkheden betreft waar de regiogemeenten nog geen ervaring mee hebben vanwege de huidige inrichting van het stelsel. We merken op dat regiogemeenten nog geen heel scherp beeld hebben bij de toekomstige knelpunten en dat de gesprekken daarom vaak redelijk hypothetisch van aard waren. Om die reden is het niet vast te stellen in welke mate ieder in dit rapport vastgesteld knelpunt afzonderlijk zal gaan spelen na de doordecentralisatie. Wel kunnen we een goede inschatting maken van de knelpunten die zullen gaan spelen in algemene zin.

7.1 Gesignaleerde knelpunten in huidige situatie gelden ook in de nabije toekomst

De dynamiek die nu speelt op landelijk niveau zal naar verwachting ook gaan spelen op regionaal niveau. Ruimte voor interpretatie levert problemen op. Dit speelt bijvoorbeeld bij de wens van de cliënt. Deze staat volgens veel gemeenten voorop, maar toch blijft het lastig om de cliëntwens op een juiste manier mee te nemen in het onderzoek waarin wordt bepaald wat de regio en de instelling is met de meeste kans op herstel. De vraag die gemeenten hierbij hebben is of het daadwerkelijk gaat om de wens van de cliënt of dat deze wens is vastgesteld in samenspraak met de aanbieder. Het is daarom belangrijk dat er altijd een onafhankelijke cliëntondersteuner betrokken is. Die kan er ook toe bijdragen dat een cliënt zich niet laat beïnvloeden door een aanbieder of gemeente. Die kan helpen de wens van de cliënt te verhelderen en duidelijk stem te geven.

De gesignaleerde knelpunten in de huidige situatie zullen blijven gelden in de nabije toekomst. Een aantal knelpunten zal bij de geplande doordecentralisatie van de financiële middelen van beschermd wonen groter worden. Simpelweg omdat er tussen meer gemeenten afstemming plaats moet vinden. De oplossingsrichtingen die we in hoofdstuk 4 hebben gegeven gelden ook bij doordecentralisatie.

De druk op de capaciteit en de aanwezigheid (of juist het ontbreken) van bepaalde capaciteit is een belangrijk knelpunt dat het gesprek tussen gemeenten binnen een regio en het maken van de plannen niet bevordert. In de huidige situatie wordt in het kader van doorstroming met name een beroep gedaan op woningen in de centrumgemeente. Doordecentralisatie is mede bedoeld om ook het woningaanbod van regiogemeenten bij de oplossing van het tekort aan woningen te betrekken, met name voor de inwoners van die regiogemeenten. Ook is de bedoeling dat inzet op preventie en adequate MO- en BW-voorzieningen in regiogemeenten de huidige voorzieningen in centrumgemeenten ontlasten.

Variatie van het Housing First concept wordt in de hand gewerkt met decentralisatie (zie ook paragraaf 4.1.1). Om Housing First succesvol te kunnen toepassen is het organiseren van structurele financiering voor de woningprogrammering, bestuurlijk commitment en het verbinden van partijen noodzakelijk.⁴⁶

Een oplossingsrichting die in hoofdstuk 4 is gegeven, is monitoren van de in- en uitstroom tussen regio's. Het is de vraag of dat op gemeenteniveau binnen regio's haalbaar en wenselijk is. Het valt te overwegen om dat binnen een regio op te pakken. In de B7 is er bijvoorbeeld redelijk goed zicht op de in- en uitstroom. Als er binnen de regio voor wordt gekozen om wel te monitoren dan is het handig om in de definitie van herkomstgemeente aan te sluiten op de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd.

7.2 Nieuwe knelpunten bij doordecentralisatie van beschermd wonen

Een belangrijk knelpunt dat speelt bij doordecentralisatie is dat onevenredige belasting zwaarder gaat wegen. Een hele kleine gemeenten heeft niet altijd de goede voorzieningen en financiële middelen als een cliënt of zelfs een heel gezin zich meldt voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Goede maatschappelijke ondersteuning vraagt om goed personeel. Het is niet kostenefficiënt en moeilijk te realiseren om in een hele kleine gemeenten (semi)specifieke opvang en woonplekken te bieden. De visie van Dannenberg die breed wordt gesteund is dat mensen zoveel mogelijk ondersteuning in de eigen woning in de eigen wijk moeten krijgen. Daar zal elke gemeente dan ook zoveel mogelijk in moeten voorzien. Dit zal bij complexe problematiek lastiger te organiseren zijn. Financieel geldt voor een kleine gemeente, dat de afwijking tussen de werkelijke kosten en de budgetten veel meer zal variëren dan bij grote gemeenten. Centrumgemeenten geven hierbij aan dat regio's afspraken moeten maken over solidariteitskwesities in aanloop naar de doordecentralisatie. En leggen deze vast in de regioplannen. In het voorbeeld zoals hierboven gegeven kan ervoor gekozen worden om de (huidige) centrumgemeenten de verantwoordelijkheid te laten nemen, zowel financieel als in capaciteit. Een van de regio's die we gesproken hebben gaf aan graag een solidariteitspot in de regio te willen. Dit plan moet nog verder worden uitgewerkt door de controllers, maar het idee is dat iedere gemeente een deel van hun budget inlegt. Een aantal gemeenten geeft ook aan om bepaalde voorzieningen zoals de maatschappelijke opvang bij de centrumgemeenten te laten. Dit is ook al door de VNG, VWS en BZK besloten, in elk geval tot 2026.

Eén regiogemeente geeft aan relatief veel voorzieningen te hebben en dat dat een probleem kan worden (in de zin van financiële lasten in verband met bijvoorbeeld uitkeringen, schuldhulpverlening et cetera en de capaciteit van passende woningen) bij de uitstroom naar de wijken als de cliënten uitstromen in deze regiogemeente en niet in de herkomstgemeente. In de regionale visie willen ze opnemen dat mensen uitstromen naar de herkomstgemeente. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, zal dat echter niet altijd wenselijk zijn voor de cliënt vanwege het opgebouwde netwerk en de continuïteit van zorg en begeleiding.

Centrumgemeenten hebben expertise over beschermd wonen of zijn deze aan het opbouwen. Kleine gemeenten doen een beroep op de expertise van een grote gemeente. Na doordecentralisatie blijft het mogelijk om de centrumgemeenten te mandateren en budget over te hevelen naar de centrumgemeenten en is dit (afhankelijk van de mate waarin regiogemeenten voorbereid zijn op de doordecentralisatie) in veel gevallen ook verstandig om te doen.

Op dit moment moeten centrumgemeenten onderling afspraken maken en zij moeten afspraken maken met hun regiogemeenten. Na de doordecentralisatie moeten alle 355 Nederlandse gemeenten afspraken maken: onderling, met aanbieders en met cliëntenraden. Voor een cliëntenraad wordt het bijvoorbeeld heel lastig om met alle gemeenten afzonderlijk afspraken te maken. De vele verschillende samenwerkingsafspraken vormen een potentieel risico van de doordecentralisatie. In dit perspectief is het verstandig om de regionale samenwerking te bestendigen en te verstevigen. Voor veel regio's zal dit betekenen dat de centrumgemeente na de doordecentralisatie van beschermd wonen een meer

⁴⁶ Van den Hurk, T., & Boesveldt, N. (2018). Aanpak dakloosheid: Finland heeft de weg gevonden. *Sociaal Bestek*, 80(5), 36-38.

coördinerende rol krijgt als zetbaas van de afzonderlijke gemeenten in de regio. Dit kan al dan niet met overheveling van financiële middelen van de regiogemeenten naar de centrumgemeente.

7.3 Landelijke toegankelijkheid in de regioplannen

De mate waarin regio's gevorderd zijn met hun regioplannen verschilt. Daarnaast bestaan er ook grote verschillen in de intentie om samen te werken en de manier waarop. De effecten van de doordecentralisatie zullen naar verwachting ook sterk verschillen tussen gemeenten. Er is een klein aantal centrumgemeenten dat verwacht dat de doordecentralisatie zal leiden tot chaos. In sommige regio's willen de kleinere gemeenten wel de financiële verantwoordelijkheid, maar geen solidariteit of bijdrage in de ontwikkeling van voorzieningen die regionaal nodig zijn.

Een maatschappelijke business case kan behulpzaam zijn bij het in kaart brengen van de kosten en baten die gemeenten binnen hun regio moeten maken (zie ook paragraaf 4.1). Het is aan te bevelen om in de regioplannen maatschappelijke business cases op te nemen die ook rekening houden met andere wettelijke kaders dan de Wmo, zoals de Participatiewet. Het heeft immers ook gevolgen voor bijvoorbeeld de inkomensvoorzieningen die uitgekeerd moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om het cliëntenperspectief mee te nemen bij het tot stand brengen van regioplannen. Dit kan bijvoorbeeld door cliëntenorganisaties en ervaringsdeskundigen in te zetten.

Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

In de conclusie geven wij kort en bondig antwoord op de onderzoeksvragen.

8.1.1 Aard en omvang problemen

1. Hoe vaak wordt door de aanmeldgemeente of één van de regiogemeenten eerste opvang verstrekt?

In de 21 regio's (van de 44) waarvan we gegevens hebben ontvangen over de eerste opvang werd in 2018 in totaal 7.166 keer eerste opvang verstrekt. In deze regio's woonden in 2018 ruim 9 miljoen inwoners. Dit betekent dat er gemiddeld één keer per 1.000 inwoners eerste opvang wordt verstrekt. In drie centrumgemeenten zijn unieke cliënten geteld, wat in de praktijk voor deze regio's een zo goed mogelijke benadering is van het aantal keer eerste opvang. Dit betekent dat in heel Nederland naar schatting ongeveer 14.000 keer eerste opvang is verstrekt. Dit betekent dus niet 14.000 cliënten, maar minder omdat sommige cliënten zich meermalen in een jaar hebben gemeld.

2. Zijn er problemen rond de verplichting voor de aanmeldgemeente om per direct eerste opvang te bieden, welke problemen zijn dat en wat zijn de achtergronden daarvan?

De druk op de capaciteit leidt in de meeste regio's niet tot het weigeren van de eerste opvang, maar dit komt wel voor. Enkele (grootstedelijke) centrumgemeenten hebben dan ook wachtlijsten voor hun maatschappelijke opvangvoorziening, waardoor voor eerste opvang niet direct plek is.

3. Hoe vaak worden cliënten aangemeld vanuit een andere herkomstgemeente voor een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject niet zijnde eerste opvang?

Voor zowel MO als BW geldt voor zowel grote als kleine gemeenten dat ongeveer één op de vijf aanvragen van buiten de eigen regio komt.

Het gemiddeld aantal aanvragen MO en BW van buiten de regio per 1.000 inwoners is groter voor regio's met meer dan 300.000 inwoners (over het algemeen grootstedelijke regio's) ten opzichte van regio's met minder dan 300.000 inwoners: voor MO krijgen grote gemeenten gemiddeld 0,45 aanvragen per 1.000 inwoners en kleine gemeenten 0,25. Voor BW krijgen grote gemeenten gemiddeld 0,20 aanvragen per 1.000 inwoners en kleine gemeenten 0,08.

De relatief grote regio's (meer dan 300.000 inwoners) hebben echter ook meer aanvragen per 1.000 inwoners vanuit de eigen regio. Als we namelijk kijken naar het gewogen gemiddelde aandeel aanvragen MO en BW van buiten de regio dan zien we geen duidelijke verschillen tussen regio's met meer of minder dan 300.000 inwoners.

4. Hoe vaak wordt een onderzoek uitgevoerd waar een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft?

Zowel voor de maatschappelijke opvang als voor beschermd wonen wordt in vrijwel alle gemeenten altijd onderzoek gedaan waar een traject de meeste kans van slagen heeft, in ieder geval wanneer de aanvraag van buiten de eigen regio komt. Dit blijkt uit de gesprekken met de centrumgemeenten. De onderzoeken zijn echter niet altijd even grondig. In de kwantitatieve uitvraag heeft iets meer dan de helft van de gemeenten het aantal onderzoeken naar waar een BW-traject de meeste kans van slagen heeft ook daadwerkelijk ingevuld. Bij MO was dit iets minder dan de helft. Eén gemeente geeft aan niet zelf de onderzoeken uit te voeren. Zij hebben geen centrale toegang en hebben er geen zicht op. Mogelijk doet de aanbieder het.

5. *Zijn er problemen bij de uitvoering van het onderzoek en geeft het onderzoek voldoende duidelijkheid over de vraag in welke gemeente een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft?*

Grondig onderzoeken kost tijd en deze tijd is er in de praktijk niet altijd. Hierdoor wordt het onderzoek vaak ingeperkt tot enkele vragen, waarbij in veel gevallen de vraag waar iemand vandaan komt nog steeds centraal lijkt te staan. Het lijkt er daarmee op dat regiobinding, ondanks dat dit criterium formeel niet meer gehanteerd mag worden, nog steeds hier en daar als losstaand element bepalend is voor het onderzoek. Het lastige hierbij is dat woon- en zorgverleden (en dus regiobinding) onlosmakelijk samenhangt met het onderzoek naar de regio met de meeste kans van slagen. Daarmee mag het wel meegenomen worden in de afweging, maar altijd in samenhang met de andere criteria. We merken op dat centrumgemeenten in de meeste gevallen onderling tot een uitkomst over de regio met de meeste kans van slagen komen binnen de onderzoeksfase.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken met de centrumgemeenten dat de aanwezigheid van een voorziening en de kwaliteit daarvan meespeelt bij de beantwoording van de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Volgens de beleidsregels zou niet de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen maar de factoren in een gemeente of regio die de kans van slagen van een traject naar verwachting vergroten samen met de wens van de cliënt leidend moeten zijn. Ook aanbieders spelen hier een rol, waarbij het mogelijk is dat zij in deze afweging ook het belang van hun eigen voorziening meenemen.

6. *Welk deel van de onderzoeken biedt geen uitsluitel over de vraag in welke gemeente een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft? Zijn er op dit punt grote verschillen tussen gemeenten?*

De situaties waarin onduidelijkheid bestaat over waar een traject de meeste kans van slagen heeft vallen vaak in het grijze gebied. Het is dan bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de cliëntwens, het sociale netwerk en/of het veiligheidsaspect zich tot elkaar verhouden en wat de beste afweging hierin is. Onze indruk op basis van de interviews met centrumgemeenten is dat hierover landelijk gezien weinig (grote) verschillen in zijn, al geven centrumgemeenten zelf aan dat zij het idee hebben dat de afweging bij andere centrumgemeenten anders gebeurt. Daarnaast lijkt er een verband te bestaan tussen de ervaren druk op de capaciteit en de mate waarin andere centrumgemeente de toegang in de betreffende gemeente als 'streng' ervaren.

7. *Zijn er problemen bij het accepteren van de uitkomsten van het onderzoek, indien uit het onderzoek blijkt dat een andere gemeente dan de aanmeldgemeente de maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen moet uitvoeren?*

Dit komt in enkele situaties voor, op het moment dat centrumgemeenten zich benadeeld voelen of de uitkomsten van het onderzoek niet rechtvaardig vinden. Hier speelt het 'geven en nemen principe': wanneer gemeenten er onderling in eerste instantie niet uitkomen en een casus geëscaleerd is, dan beslissen beleidsmedewerkers om de uitkomsten toch te accepteren. Dit doen zij met het idee dat bij een volgende casus de andere centrumgemeenten over de brug komt door een cliënt te accepteren. Lukt het op beleidsniveau nog niet, dan kan een 'dreiging' naar de geschillencommissie helpen om een beslissing te forceren of in een uitzonderlijk geval wordt de geschillencommissie daadwerkelijk ingeschakeld. Dit is ook een van de redenen waarom de geschillencommissie niet vaak wordt ingeschakeld, dit proces duurt volgens centrumgemeenten in de praktijk vaak te lang. (Zie alinea hieronder.)

8. *Hoe wordt dit in de praktijk opgelost dusdanig dat de cliënt verzekerd is van maatschappelijke opvang/beschermd wonen?*

We zien een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij centrumgemeenten: in de praktijk wordt er veel waarde gehecht aan het invullen van de zorgvraag, ook als de vraag speelt welke gemeente hier verantwoordelijk voor is. Dit betekent dat er meestal een snelle en adequate oplossing wordt gevonden. Dit gebeurt meestal door het proces, zoals in de alinea hierboven beschreven, te doorlopen. Centrumgemeenten voelen hierin ook een hoge mate van urgentie en willen daarom tot een snelle oplossing komen. Het proces richting een oplossing kan echter vanuit het perspectief van cliënten wel als lang worden ervaren. Gegeven de druk op de capaciteit lukt het niet altijd om (direct) een plek te bieden in de maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Dit kan alleen worden opgelost als het belangrijkste knelpunt, de druk op de capaciteit, wordt opgelost door meer passende woningen te realiseren voor de doelgroep.

9. *Wordt bij onenigheid tussen gemeenten gebruik gemaakt van de door de VNG ingestelde commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang en zo niet, wat zijn de achtergronden daarvan?*

In de eerste helft van 2019 zijn er slechts drie gevallen voorgelegd aan de VNG-commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijk opvang. De redenen hiervoor lopen uiteen:

- a. Centrumgemeenten lossen het liever onderling op;
- b. De casus vraagt om een snelle oplossing, het proces van de geschillencommissie duurt te lang;
- c. De administratie die komt kijken bij het voorleggen van een casus vraagt te veel tijd;
- d. Centrumgemeenten hebben binnen hun regio niet of nauwelijks ingewikkelde casussen.

10. *Zijn er problemen rond de uitvoering van de 'warme overdracht' naar een andere gemeente?*

We hebben twee problemen gesignaleerd rondom de 'warme overdracht'. De eerste is dat er niet altijd tijd is om reisbegeleiding te organiseren en het tweede is dat gemeenten niet altijd weten dat cliënten verhuizen doordat iemand verhuist tussen voorzieningen van dezelfde (vaak landelijk opererende) aanbieder, maar tussen verschillende gemeenten. Centrumgemeenten ervaren dat zelf niet zozeer als een probleem omdat ze het hebben uitbesteed aan aanbieders en er doorgaans op vertrouwen dat ze dat goed doen. Of dat ook echt zo is, hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen. Hiervoor zou aanvullend onderzoek gedaan moeten worden waarbij gesproken wordt met aanbieders en cliënten. Centrumgemeenten geven aan dat er niet altijd tijd is om mee te reizen. Hiervoor zouden wellicht ervaringsdeskundigen/vrijwilligers kunnen worden ingezet.

11. *Hoe vaak verstrekt de aanmeldgemeente c.q. een andere gemeente (binnen of buiten de regio) de definitieve maatschappelijke opvang/beschermd wonen? Komt dit overeen met de uitkomsten van het onderzoek waar een opvang- of beschermd wonen traject voor een betreffende cliënt de meeste kans van slagen heeft?*

De gegevens van centrumgemeenten die in het onderhavige onderzoek zijn verzameld bieden onvoldoende inzicht om hier goed en eenduidig antwoord op te geven.

De uitkomst van het onderzoek waar een traject de meeste kans van slagen heeft en de plek waar de definitieve maatschappelijke opvang/beschermd wonen wordt verstrekt komt in principe overeen. Wanneer dit niet zo is dan heeft dat in de meeste gevallen te maken met de beschikbare capaciteit of dat een centrumgemeente de uitkomst van het onderzoek niet wil accepteren. Er zijn aanwijzingen dat de beschikbare capaciteit soms ook al in het onderzoek wordt meegenomen. Dat maakt het diffuus. Als een gemeente waar een traject de meeste kans van slagen heeft de uitkomst van het onderzoek niet wil accepteren dan verstrekt soms de andere gemeente de definitieve maatschappelijke opvang/beschermd wonen, omdat die gemeente niet wil dat de cliënt niet wordt geholpen.

12. *Hoe vaak ontvangen cliënten, waarvan is vastgesteld is dat ze recht hebben op maatschappelijke opvang/beschermd wonen, géén voorziening?*

In dit onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen hoe vaak een rechthebbende cliënt helemaal géén MO of BW-voorziening ontvangt. Centrumgemeenten geven aan dat het wel voorkomt dat cliënten lang moeten wachten op een voorziening vanwege de druk op de capaciteit. Er zijn lange wachtlijsten in een aantal regio's, met name bij beschermd wonen. In de grote steden is vaak ook een wachtlijst voor maatschappelijke opvang. De centrumgemeenten geven vaak aan dat er bij beschermd wonen ambulante ondersteuning wordt gegeven in de tussentijd. Voor wat betreft maatschappelijke opvang hebben we daar geen zicht op.

13. *Welke andere problemen ervaren gemeenten en cliënten?*

De druk op de capaciteit is groot en er is een gebrek aan betaalbare en toegankelijke woningen. Dit beperkt de doorstroom. Hierdoor hebben cliënten te maken met lange wachttijden. In de grote steden is de maatschappelijke opvang bovendien overvol. Dit is een onhoudbare situatie voor deze gemeenten, ook omdat zij aangeven dat uitbreiding van capaciteit hier niet de oplossing voor is. Deze capaciteit stroomt namelijk binnen korte tijd weer vol. De overvolle capaciteit zorgt ervoor dat sommige gemeenten landelijke toegankelijkheid niet kunnen waarborgen. Verder is de invloed van aanbieders groot. Hierdoor wordt de klantwens en de wil van de aanbieder soms door elkaar gehaald. Dat kan ten kostte gaan van de klantwens. Dit blijkt uit de gesprekken met centrumgemeenten.

8.1.2 *Onevenredige belasting*

14. *Leidt de landelijke toegankelijkheid tot onevenredige belasting van bepaalde regio's?*

15. *Zo ja, welke regio's zijn dit en wat zijn de onderliggende oorzaken van de onevenredige belasting?*

Ja, het onderzoek geeft duidelijke aanwijzingen dat de landelijke toegankelijkheid leidt tot onevenredige belasting in bepaalde regio's voor beschermd wonen. Voor de maatschappelijke opvang hebben we dit door gebrek aan gegevens hierover niet kunnen vaststellen. We weten alleen dat volgens de opgave van de centrumgemeenten zelf de instroom in de maatschappelijke opvang van buiten de eigen regio relatief groot is in Zwolle, Delft, Eindhoven en Amsterdam. Om uitspraken te kunnen doen over onevenredige belasting moeten we ook weten hoeveel mensen vanuit deze regio's zich elders melden voor maatschappelijke opvang.

Voor beschermd wonen hebben we wel kunnen vaststellen dat er regio's zijn met meer instroom van buiten de regio dan dat er vanuit de regio naar een andere regio beschermd wonen instromen. De regio's met de grootste mate van onevenredige belasting voor beschermd wonen zijn Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. In Amsterdam is het verschil in de instroom van mensen van buiten de regio en het aantal inwoners van Amsterdam die in een andere regio BW instromen verreweg het grootst, namelijk 129 mensen. Ook in Den Haag en Rotterdam is het verschil groot (68 respectievelijk 62). Dit noemen we het saldo. Voor Amsterdam en Rotterdam geldt dat de vraag naar beschermd wonen op basis van de eigen regiopopulatie ook vrij groot is. Dit zijn de mensen die vanuit de eigen regiopopulatie ergens beschermd wonen instromen. Voor Amsterdam zijn dit er 603 en voor Rotterdam zijn dit er 565. In Den Haag is de vraag op basis van de eigen regiopopulatie veel lager (292 mensen). We zetten het saldo af tegen de instroom in beschermd wonen (in de eigen regio of daarbuiten) van de mensen uit de eigen regiopolitie. In Amsterdam en Den Haag is het saldo ten opzichte van de vraag naar BW op basis van de regiopopulatie ongeveer net zo groot, namelijk 21% (129 t.o.v. 603) in Amsterdam en 23% (68 t.o.v. 292) in Den Haag. In Rotterdam is het saldo ten opzichte van de vraag naar BW op basis van de regiopopulatie lager, namelijk 11% (62 t.o.v. 565).

Mogelijke onderliggende oorzaken die de centrumgemeenten zelf aandragen voor onevenredige belasting in de maatschappelijke opvang en voor beschermd wonen zijn de aanwezigheid van een vliegveld, de instroom van remigranten, een aantrekkelijke woonomgeving (dit is persoonlijke voorkeur) en de aanwezigheid van specifiek aanbod in de regio dat niet aanwezig is in de regio waar de cliënten vandaan komen. We hebben deze factoren niet nader onderzocht.

Er zijn ook regio's die het gevoel hebben dat ze onevenredig belast worden, maar waar hier feitelijk geen sprake van is. Dit kan komen doordat er weliswaar een hoge instroom is van mensen buiten de regio, maar dat er ook een grote

stroom is van mensen die juist vanuit de eigen regio in een andere regio een beschermd wonen traject instromen. Daarnaast zijn er regio's die een grote vraag naar beschermd wonen hebben op basis van hun eigen regiopopulatie.

8.1.3 Oplossingen

16. *Welke oplossingen zijn er voor de geïdentificeerde knelpunten?*
17. *Wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossingen?*

In dit onderzoek komen de volgende drie knelpunten naar voren:

- a. Druk op de capaciteit;
- b. Onduidelijk welke gemeente verantwoordelijk is;
- c. Een ongelijke toegangspoort.

In hoofdstuk 6 staan alle oplossingsrichtingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. We geven hier per knelpunt een prioritering op basis van het draagvlak onder gemeenten en de mate waarin het daadwerkelijk een oplossing is voor de geconstateerde knelpunten. Oplossingen die slechts door één of enkele respondenten zijn genoemd en die niet breed gedragen worden, worden hier niet nog een keer besproken.

De **druk op de capaciteit** is de belangrijkste onderliggende oorzaak van de knelpunten. Dit geldt voor zowel de maatschappelijke opvang als voor beschermd wonen. Allereerst is het belangrijk om als gemeente goed duidelijk te hebben of er sprake is van een woonvraag en/of ondersteuningsbehoefte. Soms is er in eerste instantie alleen sprake van een woonvraag en ontstaat de ondersteuningsbehoefte doordat mensen afglijden doordat ze geen woning hebben. Bestaande initiatieven zoals Housing First en Vroeg Eropaf helpen dit te voorkomen en kunnen ervoor zorgen dat mensen minder ondersteuning nodig hebben (op termijn) en dat ze niet in de maatschappelijke opvang of in beschermd wonen terechtkomen. Dit zou de druk op de capaciteit verminderen als er voldoende passende woningen beschikbaar zouden zijn voor de meest kwetsbaren. Op dit moment is dit in veel regio's niet zo. Dat dit er wel komt kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door een taakstelling, een landelijke taskforce en regionale regiegroepen. In de huidige situatie is er echter een woningtekort voor meerdere doelgroepen. Deze oplossing zou daarom betekenen dat kwetsbare mensen voorrang krijgen op andere mensen. In de validatiesessie/kennissessie met centrumgemeenten stonden de centrumgemeenten positief tegenover maatregelen om het woningtekort op te lossen, maar niet alle centrumgemeenten stonden positief tegenover het idee om voorrang te geven aan kwetsbare mensen. In welke mate het Rijk wil sturen in het woningtekort en het voorrang geven aan kwetsbare mensen zijn politieke keuzes. De bewezen (kosten)effectiviteit van Housing First voor deze doelgroep, de kwetsbaarheid van de dakloze mensen, de afhankelijkheid van hun netwerk en systeembelemmeringen, zoals de kostendelersnorm (wanneer iemand met een bijstandsuitkering onderdak biedt aan een dakloze wordt diegene gekort op de uitkering) en het weren van kwetsbare groepen (onder andere door woningcorporaties) vanwege overlast, zouden een taakstelling wel rechtvaardigen. Dit constateren wij op basis van literatuuronderzoek, gesprekken met ervaringsdeskundigen en centrumgemeenten. Echter niet alle beleidsmedewerkers van de centrumgemeenten die we hebben gesproken voor dit onderzoek kunnen zich hierin vinden omdat een aantal het niet rechtvaardig vindt om kwetsbare mensen voorrang te geven op andere doelgroepen die een woning zoeken.

Het is in de praktijk van de landelijke toegang geregeld **onduidelijk welke gemeente verantwoordelijk is**. Met andere woorden: het is niet altijd duidelijk welke gemeente de voorziening voor een cliënt moet financieren. Voor de groepen waar de verantwoordelijkheidsvraag niet op te lossen is en waar gemeenten onevenredig mee belast zijn, zien de centrumgemeenten een landelijke regeling als een goede oplossing. Een landelijke regeling waarin financiering specifiek voor deze groepen is georganiseerd, wordt breed gedragen door centrumgemeenten en kan in ieder geval gelden voor remigranten. Voor mensen met een negatief netwerk geldt dat zij vaak beter kunnen herstellen in een andere gemeente. Welke gemeente dit is, is niet altijd meteen duidelijk. De herkomstgemeente is echter wel duidelijk en die is financieel verantwoordelijk. Hiervoor is een landelijke regeling daarom minder passend.

Voor de andere groepen zou het volgens het grootste deel van de centrumgemeenten die aanwezig waren bij de kennissessie/validatiesessie helpen om financiële afspraken op te stellen en deze in de modelbeleidsregels op te nemen. In deze modelbeleidsregels moet beschreven staan welke gemeente in welke situatie voor welke periode financieel verantwoordelijk is en welke afspraken moeten worden gemaakt over eventuele terugstroom. Financiële afspraken zijn te standaardiseren. Aandachtspunt is wel dat in de afspraken over terugstroom rekening moet worden gehouden met het netwerk van de cliënt en de continuïteit van de zorg en de begeleiding. Terugkeren naar de herkomstgemeente is namelijk niet altijd het beste voor de cliënt en daar mag dan ook niet op gestuurd worden. Daarnaast helpt het opbouwen van jurisprudentie en het voorleggen van casussen aan de (regionale of nationale) geschillencommissie.⁴⁷ Veel centrumgemeenten staan hier positief tegenover. Dit geeft gemeenten meer grip bij lastige casussen. Echter kunnen casussen zodanig verschillend zijn, dat het niet altijd zal helpen. Daarnaast kost het veel tijd en komen de meeste centrumgemeenten er liever onderling samen uit.

Om het gesprek tussen gemeenten en tussen regio's makkelijker te maken helpt goede monitoring van de stromen van de cliënten van en naar regio's. Een enkele centrumgemeente aanwezig bij de kennissessie/validatiesessie stond hier niet positief tegenover omdat dit niet past bij de wijze waarop zij registreren en monitoren. Het is volgens deze gemeenten niet wenselijk dat een dergelijke monitoring daar dan nog bovenop komt. Zoals in dit onderzoek ook blijkt is dit in ieder geval voor beschermd wonen vrij makkelijk in kaart te brengen en geeft het relevante inzichten. Wij beoordelen dit daarom als onderzoekers als een oplossingsrichting die een positieve bijdrage heeft. Hierbij kan het best worden aangesloten bij de definitie van herkomstgemeente zoals gedefinieerd in dit onderzoek en kan het best gebruik worden gemaakt van het BRP en de GMSD zoals ook in dit onderzoek is gedaan (zie hoofdstuk 5).

Op dit moment is de **toegangspoort voor zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen niet overal gelijk**. Allereerst constateren wij als onderzoekers dat het organiseren van centrale toegang voor een regio kan helpen om als gemeenten beter zicht te krijgen op de mate waarin afspraken in de praktijk uniform worden nageleefd. In een centrumgemeente heeft centrale toegang bovendien geleid tot een forse afname van de wachtlijst. Daarnaast is het voor zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen belangrijk om de koppeling te maken tussen de landelijke toegangscriteria en de lokale toegangscriteria. Dit geldt vooral voor beschermd wonen. In de Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen, Modelbeleidsregels Landelijke toegankelijkheid intramuraal Beschermd wonen van 2016 staat zelfs letterlijk: 'Elke centrumgemeente hanteert eigen toegangscriteria en beschikt over een eigen infrastructuur aan beschermd wonen en beoordeelt de aanvraag op basis hiervan.'

Een ongelijke toegangspoort voor mensen van buiten de eigen regio ontstaat ook doordat sommige centrumgemeenten streng zijn omdat ze de kosten na uitstroom (waaronder de kosten van een bijstandsuitkering) in overweging nemen. Om deze negatieve prikkel die een ongelijke toegangspoort tot gevolg kan hebben in te dammen is het belangrijk om dit mee te nemen in de verdeelmodellen binnen het sociaal domein, zoals het BUIG-verdeelmodel. Hiermee kunnen gemeenten bijvoorbeeld financieel gecompenseerd worden voor de aanspraak op onder andere uitkeringen, andere Wmo-voorzieningen na uitstroom, schuldhulpverlening en re-integratie. In het BUIG-verdeelmodel is al wel instellingsbewoners als objectieve verdeelmaatstaf opgenomen. Hier is beschermd wonen een onderdeel van. Hiervoor kan het beste gebruik worden gemaakt van de cijfers uit de GMSD. Echter, nog niet alle centrumgemeenten leveren cijfers aan voor de GMSD.

Vanuit het cliëntenperspectief is het belangrijk dat er altijd een beschikking (of in iedere geval een schriftelijk toegangsbewijs of een schriftelijke toegangsweigering) is waartegen in beroep kan worden gegaan en dat er altijd een onafhankelijke cliëntondersteuner kan worden betrokken en dat hier door de centrumgemeenten op gewezen wordt.

Tot slot is er sprake van **onevenredige belasting**. Onevenredige belasting hoeft op zichzelf geen financieel probleem te zijn, mits de regio's die onevenredig belast worden hiervoor worden gecompenseerd. Er zijn dus twee oplossingsrichtingen: voorkomen van onevenredige belasting of compenseren voor onevenredige belasting.

⁴⁷ Ook het herpositioneren (laagdrempeliger maken) en een andere naam geven aan de commissie kan helpend zijn.

Voor een deel kan onevenredig belasting niet of moeilijk voorkomen worden, bijvoorbeeld als het gaat om de aantrekkelijkheid van een bepaalde omgeving in combinatie met het feit dat de cliëntwens altijd voorop staat. Er zijn bijvoorbeeld onevenredig veel mensen die in Amsterdam willen wonen. Hiervoor zal dus gecompenseerd moeten worden. De herkomstgemeente moet compenseren voor het traject (via uniforme afspraken, zie paragraaf 6.3). Het is belangrijk om te monitoren en de herkomstgemeente hier ook echt aan te houden. De VNG-geschillencommissie en het Rijk moeten hierbij waar nodig te hulp schieten. Daarnaast moet binnen het sociaal domein gecompenseerd worden voor andere kosten (zie hierboven).

Wanneer onevenredige belasting ontstaat door de aanwezigheid en kwaliteit van voorzieningen zijn verschillende oplossingen denkbaar:

- a. Alle regio's/gemeenten verplichten om een toereikend pluriform aanbod aan voorzieningen te hebben;
- b. De regio's via de bekostigingssystematiek compenseren voor de aanwezigheid van bovenregionale (semi)specifieke voorzieningen;
- c. Regio's/gemeenten onderling financiële afspraken laten maken als een regio of gemeente gebruik maakt van (semi)specifieke voorzieningen van buiten de eigen regio of gemeente. Dan moet de gemeente of regio van herkomst de gemeente of regio waar de voorziening staat hiervoor compenseren.

Belangrijkste uitdagingen zijn dat het lastig is om vast te stellen wanneer sprake is van (semi)specifiek aanbod. Daarnaast is het niet efficiënt dat elke kleine regio of gemeente alle type voorzieningen heeft. Als er een minimumnorm wordt gesteld voor de omvang en pluriformiteit van het aanbod (optie a), dan is het lastig te bepalen hoe hoog die norm moet zijn. Er zal dan per regio goed in kaart moeten worden gebracht welk aanbod nodig is, omdat dit zal verschillen tussen de regio's. Voor de laatste oplossingsrichting geldt dat deze niet toereikend is voor gemeenten met een onevenredig grote vraag. We hebben deze oplossingsrichtingen niet allemaal getoetst bij de respondenten van dit onderzoek, omdat sommige oplossingsrichtingen pas naar boven kwamen toen de onderzoeksactiviteiten waarbij de oplossingsrichtingen getoetst werden bij centrumgemeenten al waren afgerond. Wel is het aannemelijk dat er verdeeldheid is tussen de centrumgemeenten, met name afhankelijk van de mate waarin de regio onevenredig belast wordt en welke factoren daaraan ten grondslag liggen. De oplossingsrichtingen zullen voor de verschillende regio's meer of minder voordelig uitvallen.

8.1.4 Toekomstverkenning doordecentralisatie

18. In welke mate wordt verwacht dat de in deel 1 geïdentificeerde knelpunten zich voordoen in de toekomst?

De knelpunten die we in dit onderzoek hebben geïdentificeerd, zullen zich ook voordoen in een doorgedecentraliseerde situatie. Omdat regiogemeenten nog geen volledig beeld hebben bij de doordecentralisatie en de bijkomende knelpunten in het kader van de landelijke toegankelijkheid, is het niet vast te stellen hoe de verschillende knelpunten zich exact zullen gaan voordoen.

19. Zijn er naar verwachting aanvullende knelpunten die ontstaan bij de doordecentralisatie?

Ja, een belangrijk knelpunt dat speelt bij doordecentralisatie is dat onevenredige belasting zwaarder gaat wegen. Een hele kleine gemeenten heeft (nog) niet altijd de goede voorzieningen en financiële middelen als een cliënt of zelfs een heel gezin zich meldt voor maatschappelijke opvang of beschermd wonen. De visie van Dannenberg die breed wordt gesteund is dat mensen zoveel mogelijk ondersteuning in de eigen woning in de eigen wijk moeten krijgen. Daar zal elke gemeente dan ook zoveel mogelijk in moeten voorzien. Dit zal bij complexe problematiek door individuele gemeenten lastiger zelf (binnen de eigen gemeente) te organiseren zijn. De gemeente kan echter ook capaciteit inkopen bij een andere gemeente of hier met andere gemeenten financiële afspraken over maken. Financieel geldt voor een kleine gemeente, dat de afwijking tussen de werkelijke kosten en de budgetten veel meer zal variëren dan bij grote gemeenten (vanwege de wet van de grote aantallen).

20. *Wat zullen de effecten en gevolgen zijn voor gemeenten en cliënten van de doordecentralisering van de feitelijke uitvoering van beschermd wonen en maatschappelijke opvang van centrumgemeenten naar alle gemeenten?*

Dat hangt af van de mate waarin gemeenten binnen een regio erin slagen om goede onderlinge afspraken te maken over samenwerking, inzet van regionale capaciteit en solidariteit. Daarnaast hangt het af van de mate waarin het Rijk, gemeenten, aanbieders, zorgverzekeraars en woningcorporaties erin slagen om de knelpunten in de huidige situatie op te lossen. Het belangrijkste knelpunt is de druk op de capaciteit en (onderliggend) het gebrek aan voldoende beschikbare en toegankelijke betaalbare woningen. De verantwoordelijkheidsvraag wordt wel complexer/omvangrijker, in de huidige situatie speelt deze vraag op regioniveau, na doordecentralisatie speelt deze vraag op gemeenteniveau. Het oplossen van de knelpunten in de huidige situatie en het maken van goede afspraken ook binnen een regio zijn voorwaardelijk voor een goed verloop van de doordecentralisatie.

Aanvullende onderzoeksvraag die buiten het initiële onderzoeksplan valt:

1. *Worden mensen tijdig aangemeld, bijvoorbeeld vanuit kliniek en detentie? Heeft de gemeente bijvoorbeeld afspraken met de ggz over uitvoering van de werkwijzer medisch noodzakelijk verblijf?*

De mate waarin er goede en tijdige afstemming plaatsvindt tussen gemeenten en klinieken of detentiecentra, varieert. Voor de gemeenten die hier mee te maken hebben, geldt dat zij nut en noodzaak inzien van juiste en tijdige afstemming, maar dat deze er in de praktijk nog niet altijd is. Een paar gemeenten die wij hebben gesproken, waren bezig met de eerste gesprekken met klinieken en/of detentiecentra. De werkwijzer medisch noodzakelijk verblijf is breed bekend, maar er wordt nog niet overal mee gewerkt in de praktijk.

8.2 Aanbevelingen

Om te zorgen dat de landelijke toegankelijkheid voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen te waarborgen doen wij aanbevelingen voor elk van de knelpunten. Wij geven voor ieder knelpunt per actor de aanbevelingen.

8.2.1 *Druk op de capaciteit verminderen*

Om de druk op de capaciteit te verminderen zijn er al verschillende initiatieven en actieprogramma's die effectief blijken te zijn. De aanbeveling is dan ook om hiermee door te gaan.

Aanbevelingen aan het Rijk:

- a. De toegankelijkheid en beschikbaarheid van woningen is een nadrukkelijke randvoorwaarde voor het borgen van de landelijke toegankelijkheid. Zorg dat er op zo kort mogelijke termijn meer betaalbare woningen komen die ook voor mensen met psychische en/of psychosociale problemen toegankelijk zijn. De grote steden hebben hierbij de grootste prioriteit. Hier is de druk op capaciteit, vooral op de maatschappelijke opvang, een groot probleem. Dit punt is in eerdere onderzoeken ook gesignaleerd, bijvoorbeeld in de Verkenning investeringsopgave 'beschermd thuis'.⁴⁸ Er is al een landelijke taskforce Wonen en Zorg voor onder andere de doelgroep maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De landelijke taskforce wil zorgen dat er inzicht komt in de woon- en zorgbehoeften. Met de aanpassing van de Crisis- en herstelwet en de hierop volgende Omgevingswet, die in januari 2021 ingaat, worden de mogelijkheden verruimd om sneller nieuw- en ombouw te realiseren. Door de Crisis- en Herstelwet is het nu al mogelijk om te experimenteren met elementen uit deze nieuwe wet. Het is belangrijk dat hier vanuit de landelijke taskforce ook op aangestuurd wordt. Een belangrijk onderdeel is het wegnemen van praktische belemmeringen, zoals het weren van kwetsbare groepen (onder andere door

⁴⁸ APE (2017). *Verkenning investeringsopgave 'beschermd thuis'*. Onderzoek in opdracht van de Federatie Opvang, RIBW Alliantie, GGZ Nederland.

woningcorporaties) vanwege eventuele overlast. Om te zorgen dat er daadwerkelijk meer gebouwd en omgebouwd wordt kan de landelijke taskforce/het Rijk gemeenten aanzetten om voldoende grondlocaties aan te wijzen voor nieuwbouw en bestaande locaties voor ombouw. Hierbij kan gestuurd worden middels financiële prikkels, bijvoorbeeld via het gemeentefonds. Het Rijk zou ook meer kunnen bijdragen aan het realiseren van voldoende woningen voor de meest kwetsbare door de gemeenten een taakstelling op te leggen en/of wetgeving te maken/aan te passen die ervoor zorgt dat de meest kwetsbare doelgroepen voorrang krijgen op woningen.

- b. Doe onderzoek naar de door de centrumgemeenten ervaren financiële tekorten. Hiervoor is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de benodigde capaciteit. De landelijke taskforce heeft dit al als doel omschreven (zie de vorige aanbeveling onder a). Vervolgens kan de benodigde capaciteit per regio afgezet worden tegen de beschikbare middelen.

Aanbevelingen aan gemeenten:

- a. Organiseer als regio zelf de centrale toegang;
- b. Breng in kaart wat de woonbehoeften zijn van kwetsbare mensen in de regio. Een deel van de woonvraag is voorspelbaar, zoals jongeren die bij het bereiken van het achttiende levensjaar de intramurale jeugdinstelling moeten verlaten en vervolgens op straat staan. Hierbij is de afstemming van onderlinge rollen en verantwoordelijkheden noodzakelijk;
- c. Zet in op het aanpassen van de bestaande woningvoorraad naar de woningvoorraad waar behoefte aan is, bijvoorbeeld door eengezinswoningen te laten delen door meerdere alleenstaanden en de kostendelersnorm daarbij niet toe te passen;
- d. Pas de kostendelersnorm ook niet toe wanneer iemand in het sociale netwerk een dakloze in huis neemt of houdt. Een korting op een bijstandsuitkering levert direct een besparing op, maar als hiermee inzet van voorzieningen minder of niet nodig is zal het een juist een grote besparing opleveren om de kostendelersnorm niet toe te passen;
- e. Gebruik het inzicht in de woningbehoefte om prestatieafspraken te maken met de woningcorporaties en aanbieders van Wmo-voorzieningen;
- f. Zorg dat de woonverordening aansluit op de zorg-/ondersteuningsverordening (Wmo en breder binnen het sociaal domein);
- g. Faciliteer de uitstroom door te zorgen dat huisvesting toegankelijk is voor mensen met psychische of psychosociale problematiek. Hiervoor is het noodzakelijk om in gesprek te gaan en blijven met woningcorporaties.

Aanbeveling aan gemeenten, woningcorporaties en aanbieders van maatschappelijke opvang en beschermd wonen:

- h. Zet in op Housing First en ga/blijf met elkaar in gesprek om van elkaar te leren.

Aanbeveling aan woningcorporaties, energieleveranciers, zorgverzekeraars UWV en gemeenten:

- i. Voorkom huisuitzetting. Zorg er bijvoorbeeld voor dat van een eventuele uitkering van het UWV of de gemeente eerst de huur wordt betaald. Zet in op vroegsignalering. Biedt waar nodig tijdelijke ondersteuning bij de administratie aan.

Aanbevelingen aan het Rijk, gemeenten, zorgaanbieders, zorgverzekeraar en zorgkantoren:

- a. Realiseer de (verdere) opbouw van ambulante zorg en ondersteuning;
- b. Voorkom instroom door in te zetten op preventie. Onderdeel hiervan is het voorkomen van verslaving.

8.2.2 *Verantwoordelijkheidsvraag duidelijk krijgen*

Aanbevelingen aan het Rijk:

- a. Onderzoek hoe groot de groep remigranten en eventueel andere specifieke groepen (bijvoorbeeld EU-burgers) zijn die zorgen voor onevenredige belasting, waarbij de verantwoordelijkheid moeilijk of niet vast te stellen is en overweeg hiervoor een landelijke regeling.

Aanbevelingen aan het Rijk en/of VNG/gemeenten:

- a. Deel kennis over casussen waarbij niet meteen duidelijk is in welke regio de kans op herstel het grootst is en/of waarbij niet meteen duidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is. Dit kan via een platform of agendeer het tijdens bijeenkomsten van werkgroepen;
- b. Geef de VNG-geschillencommissie een andere positie en maak deze commissie laagdrempeliger. Deze commissie kan meer bijdragen door een database van casussen op te bouwen. Een andere benaming van deze commissie kan wellicht bijdragen aan het laagdrempeliger maken en het herpositioneren van de commissie;
- c. Monitor de verhuisbewegingen op een gestandaardiseerde manier. Hierbij kan de methode gebruikt worden die ook in dit onderzoek en eerder onderzoek is gebruikt. Dit houdt in dat bij het moment van aanmelden voor een voorziening (vast te stellen met de GMSD), in de Basisregistratie Personen (BRP) wordt vastgesteld wat het eerste woonadres van de cliënt was twee jaar daarvoor. (Dus bij een aanmelding in 2018 wordt gekeken naar het eerste woonadres van de cliënt in 2016).

8.2.3 *Zorg voor een toegangspoort die overal zoveel mogelijk gelijk is*

Aanbevelingen aan het Rijk in samenwerking met VNG/gemeenten:

- a. Stel duidelijke criteria en richtlijnen op die zo min mogelijk ruimte geven voor interpretatie. Zorg dat de lokale toelatingscriteria aansluiten op de landelijke toelatingscriteria. Vooral bij beschermd wonen verdient dit de aanbeveling. In de Handreiking en beleidsregels Landelijke toegang beschermd wonen, Modelbeleidsregels Landelijke toegankelijkheid intramuraal Beschermd wonen van 2016 staat immers letterlijk: "Elke centrumgemeente hanteert eigen toegangscriteria en beschikt over een eigen infrastructuur aan beschermd wonen en beoordeelt de aanvraag op basis hiervan;"
- b. Stel duidelijke richtlijnen op over uitstroom in de gemeente waar de cliënt in een MO- of BW-voorziening verblijft. Gemeenten zijn soms strenger aan de poort vanwege angst op uitstroom in de gemeente. Een cliënt die uitstroomt brengt vaak nog steeds hoge kosten met zich mee, bijvoorbeeld kosten in het kader van de Participatiewet (uitkering). Een voorbeeld van een duidelijke richtlijn is de volgende. Als een cliënt uitstroomt uit een beschermd wonen voorzieningen en het is voor die cliënt het beste om in diezelfde wijk, buurt, gemeente of regio uit te stromen bijvoorbeeld in verband met de continuïteit van de zorg en/of begeleiding en een eventueel opgebouwd netwerk dan moet de gemeente zorgen voor huisvesting voor de persoon daar zoveel mogelijk in de buurt. Als dit niet het geval is dan mag maatschappelijke opvang of beschermd wonen er niet toe leiden dat de uitstromende cliënt voorrang krijgt op andere mensen die op de wachtlijst staan voor een sociale huurwoning. De financiering moet hierop aan sluiten. Zie de volgende paragraaf.

Aanbevelingen aan de VNG/gemeenten:

- a. Gemeenten moeten bij eerste opvang een schriftelijk toegangsbewijs of toegangswijziging afgeven. Als het gaat om een traject/meer structurele opvang dan moet eerst worden bepaald waar de cliënt de meeste kans van slagen heeft. In de regio van plaatsing komt het eigenlijke onderzoek dat moet leiden tot een ondersteuningsplan en de formele beschikking. Ook wanneer de beschikking negatief is moet deze worden vastgelegd en aan de cliënt en/of de cliëntondersteuner/begeleider overhandigd worden.
- b. Ga/blijf in gesprek met cliënten(-) en familie(organisaties) en het netwerk van de cliënt.

8.2.4 *De juiste prikkels in de financiering en compenseren voor onevenredige belasting*

Aanbevelingen aan het Rijk:

- a. Zorg voor uniforme regels voor het maken van financiële afspraken tussen gemeenten.
- b. Zorg dat de bekostigingssystematiek aansluit op de monitor/definitie van herkomstgemeente op basis waarvan de gemeenten onderling financiële afspraken maken. Sluit voor de definitie van herkomstgemeente aan bij de definitie die in dit (en voorgaand) onderzoek is gehanteerd.
- c. Maak een vangnet of aparte landelijke post voor eenmalige of moeilijk te voorspellen kosten die zeer onevenredig neerslaan. Zie ook de eerste aanbeveling aan het Rijk in paragraaf 8.2.2.

- d. Doe nader onderzoek naar wat wel en niet (semi)specifiek is, wat de (bovenregionale) vraag hiernaar is en wat de overlap is met de Wlz. Overweeg naar aanleiding daarvan om meer specifiek aanbod (gedeeltelijk) buiten het verdeelmodel te houden of de gemeenten waar dit aanbod staat extra te compenseren vanwege de bovenregionale of aanzuigende bovengemeentelijke werking. Een andere optie is om alle regio's/gemeenten te verplichten om een toereikend pluriform aanbod aan voorzieningen te hebben of om regio's/gemeenten onderling financiële afspraken te laten maken als een regio of gemeente gebruik maakt van voorzieningen van buiten de eigen regio. Landelijk specifiek aanbod wordt namelijk momenteel buiten het verdeelmodel gehouden. Maar wanneer is iets precies specifiek aanbod? Hier bestaat discussie over. Zie het antwoord op onderzoeksvraag 17 of hoofdstuk 6 voor de voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen;
- e. Let er bij de doorontwikkeling van de verdeelmodellen binnen het sociaal domein op dat er rekening wordt gehouden met de verschillende financiële prikkels. Beschouw de verdeelmodellen in samenhang met elkaar. In het verdeelmodel voor de BUIG zou bijvoorbeeld het aantal uitstromers beschermd wonen kunnen worden opgenomen in het jaar zelf en met één of meerdere jaren vertraging. Hiermee kunnen gemeenten worden gecompenseerd voor kosten van een uitkering bij uitstroom uit beschermd wonen. In het BUIG-verdeelmodel is al wel instellingsbewoners als objectieve verdeelmaatstaf opgenomen. Hier is beschermd wonen een onderdeel van. Hiervoor kan het beste gebruik worden gemaakt van de cijfers uit de GMSD. Het is belangrijk in het kader van de juiste financiële prikkels dat gemeenten ook financieel gecompenseerd worden voor de aanspraak op bijvoorbeeld andere Wmo-voorzieningen na uitstroom, schuldhulpverlening en re-integratie. Dit zorgt ervoor dat gemeenten minder 'angstig' zijn bij het accepteren van cliënten met een andere herkomstgemeente en maakt het makkelijker voor gemeenten om onderling financiële afspraken te maken;
- f. Zorg voor zekerheid. Wees tijdig met het nemen van beslissingen en communiceren over budgetten naar gemeenten. Verander niet te veel tegelijkertijd.

8.2.5 Doordecentralisatie en regioplannen

Aanbevelingen aan gemeenten:

- a. Wees solidair met andere gemeenten en zorg dat de mate waarin en de manier waarop solidariteit regionaal wordt vormgegeven vastgelegd is in de regioplannen;
- b. Maak een maatschappelijke business case gericht op het verminderen van de instroom in maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Neem hier preventie in op en neem deze op in de regioplannen;
- c. Neem de opbouw van de ambulante infrastructuur op in de regioplannen en maak hiervoor afspraken met zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders;
- d. Neem het cliëntenperspectief mee in het ontwikkelen van de regioplannen, bijvoorbeeld door cliëntorganisatie en/of ervaringsdeskundigen vroegtijdig te betrekken;
- e. Beschrijf goed hoe de warme overdracht eruit moet zien en zorg dat dit in de praktijk ook zo gebeurt.
- f. Organiseer centrale regionale toegang en wachtlijstbeheer. Zie ook de eerste aanbeveling aan gemeenten in paragraaf 8.2.1.

Rechthebbenden maatschappelijke opvang

Hieronder staat beschreven welke personen wel en welke niet rechthebbend zijn voor de maatschappelijke opvang. Deze bijlage was ook een bijlage bij de gegevens uitvraag die naar de centrumgemeenten is gestuurd. Deze bijlage is tot stand gekomen in overleg met een jurist van het ministerie van VWS.

A. Personen die rechthebbend zijn v.w.b. maatschappelijke opvang zijn de volgende categorieën personen die legaal in Nederland verblijven:

1. Personen met de Nederlandse nationaliteit, die tevens ingezetene zijn van Nederland.
2. Vreemdelingen met de nationaliteit van een EU-lidstaat die langer dan 3 maanden in Nederland verblijven.
3. Vreemdelingen met de nationaliteit van een EU-lidstaat die opvang behoeven in verband met risico's voor de veiligheid van betrokkene als gevolg van huiselijk geweld; het 3-maanden criterium geldt niet voor hen.
4. Overige vreemdelingen met een verblijfstatus.

Om aanspraak te hebben op maatschappelijke opvang krachtens de Wmo 2015 dienen zij tevens te voldoen aan de overige voorwaarden die worden genoemd in artikel 1.2.1 sub c Wmo 2015. Voor het recht op maatschappelijke opvang is ook de definitie van de term 'opvang' van belang. "opvang: onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving."

B. Personen die in Nederland verblijven maar niet rechthebbend v.w.b. maatschappelijke opvang zijn

1. Personen met de Nederlandse nationaliteit, die geen ingezetene zijn van Nederland.
2. Asielzoekers met een lopende asielaanvraag (of lopende bezwaar- en beroepsprocedure). Dit betreft de verantwoordelijkheid van het COA.
3. Vreemdelingen zonder verblijfstatus, niet zijnde asielzoekers, die illegaal in Nederland verblijven. Hierbij valt te denken aan uitgediende asielzoekers zoals de groep 'We are here' in Amsterdam. Een aantal gemeenten heeft bed-bad-brood voorzieningen voor deze groep. In een aantal tussen de Centrale Raad van Beroep (Wmo 2015) en de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (vreemdelingenrecht) gecoördineerde uitspraken is eind 2015 bepaald dat voor dergelijke personen niet de Wmo 2015 van toepassing is, maar opvangvoorzieningen van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, te weten Vrijheidsbeperkende Locaties (VBL).
4. Personen met de nationaliteit van andere EU-landen die korter dan 3 maanden in Nederland verblijven.
5. Buitenlandse toeristen.

Extra uitleg bij B1: Het begrip 'ingezetene' is in de Wmo niet gedefinieerd. Mensen zijn ingezetenen van Nederland als zij ingeschreven staan in de Basisregistratie Personen (BRP). Elke persoon die (naar verwachting) binnen een half jaar ten minste vier maanden rechtmatig in Nederland verblijft, moet door gemeenten ingeschreven worden als ingezetene in de BRP. Gemeenten kunnen er voor kiezen om Nederlanders die uit het buitenland komen toe te laten voor de maatschappelijke opvang en ze daarna in te schrijven in de BRP. Het is niet noodzakelijk dat dit voorafgaand aan de opvang gebeurt.

Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Aard en omvang problemen

1. Hoe vaak wordt door de aanmeldgemeente of één van de regiogemeenten eerste opvang verstrekt?
2. Zijn er problemen rond de verplichting voor de aanmeldgemeente om per direct eerste opvang te bieden, welke problemen zijn dat en wat zijn de achtergronden daarvan?
3. Hoe vaak worden cliënten aangemeld vanuit een andere herkomstgemeente voor een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject niet zijnde eerste opvang?
4. Hoe vaak wordt een onderzoek uitgevoerd waar een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft?
5. Zijn er problemen bij de uitvoering van het onderzoek en geeft het onderzoek voldoende duidelijkheid over de vraag in welke gemeente een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft?
6. Welk deel van de onderzoeken biedt geen uitsluitsel over de vraag in welke gemeente een maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen-traject de meeste kans van slagen heeft? Zijn er op dit punt grote verschillen tussen gemeenten?
7. Zijn er problemen bij het accepteren van de uitkomsten van het onderzoek, indien uit het onderzoek blijkt dat een andere gemeente dan de aanmeldgemeente de maatschappelijke opvang c.q. beschermd wonen moet uitvoeren?
8. Hoe wordt dit in de praktijk opgelost dusdanig dat de cliënt verzekerd is van maatschappelijke opvang/beschermd wonen?
9. Wordt bij onenigheid tussen gemeenten gebruik gemaakt van de door de VNG ingestelde commissie geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang en zo niet, wat zijn de achtergronden daarvan?
10. Zijn er problemen rond de uitvoering van de 'warme overdracht' naar een andere gemeente?
11. Hoe vaak verstrekt de aanmeldgemeente c.q. een andere gemeente (binnen of buiten de regio) de definitieve maatschappelijke opvang/beschermd wonen? Komt dit overeen met de uitkomsten van het onderzoek waar een opvang- of beschermd wonen-traject voor een betreffende cliënt de meeste kans van slagen heeft?
12. Hoe vaak ontvangen cliënten, waarvan is vastgesteld is dat ze recht hebben op maatschappelijke opvang/beschermd wonen, géén voorziening?
13. Welke andere problemen ervaren gemeenten en cliënten?

Onevenredige belasting

14. Leidt de landelijke toegankelijkheid tot onevenredige belasting van bepaalde regio's?
15. Zo ja, welke regio's zijn dit en wat zijn de onderliggende oorzaken van de onevenredige belasting?

Oplossingen

16. Welke oplossingen zijn er voor de geïdentificeerde knelpunten?
17. Wat zijn de voor- en nadelen van deze oplossingen?

Toekomstverkenning doordecentralisatie

18. In welke mate wordt verwacht dat de in deel 1 geïdentificeerde knelpunten zich voordoen in de toekomst?
19. Zijn er naar verwachting aanvullende knelpunten die ontstaan bij de doordecentralisatie?

20. Wat zullen de effecten en gevolgen zijn voor gemeenten en cliënten van de doordecentralisering van de feitelijke uitvoering van beschermd wonen en maatschappelijke opvang van centrumgemeenten naar alle gemeenten?

Respons centrumgemeenten kwantitatieve uitvraag

De kwantitatieve uitvraag is uitgezet onder alle 44 centrumgemeenten⁴⁹. 35 van de 44 centrumgemeenten hebben de uitvraag (gedeeltelijk) ingevuld.

Tabel 5. Lijst van centrumgemeenten die de uitvraag wel of niet hebben ingevuld

Centrumgemeente	Data aangeleverd?
Alkmaar	Ja
Almelo	Ja
Almere	Ja
Amersfoort	Ja
Amsterdam	Ja
Apeldoorn	Ja
Arnhem	Ja
Assen	Ja
Bergen op Zoom	Nee
Breda	Ja
Delft	Ja
Den Bosch	Ja
Den Haag	Ja
Den Helder	Ja
Deventer	Ja
Doetinchem	Ja
Dordrecht	Ja
Ede	Ja
Eindhoven	Ja
Emmen	Nee
Enschede	Ja
Gouda	Nee
Groningen	Ja
Haarlem	Ja
Harderwijk	Ja
Heerlen	Nee
Helmond	Nee
Hilversum	Ja
Hoorn	Ja
Leeuwarden	Ja
Leiden	Ja
Maastricht	Ja
Nijmegen	Ja
Nissewaard	Ja
Oss	Ja
Purmerend	Nee
Rotterdam	Ja
Tilburg	Nee
Utrecht	Ja
Venlo	Ja
Vlaardingenv	Nee
Vlissingen	Ja
Zaanstad	Nee
Zwolle	Ja

⁴⁹ Zie voetnoot 2 op pagina 10.

Gesprekspartners en deelnemers

Tabel 6. Gesprekspartners centrumgemeenten oriënterende interviews

Centrumgemeente	Gesprekspartner(s)
Assen	Greta Boemand en Klaas Kasper
Den Haag	Ariedick Schoorl
Haarlem	Suzanne Boekestijn en Richard den Heijer
Nijmegen	Zohra Homayouni en Emiel Wanningen
Zwolle	Jenine Hartman
Delft	Sophie Straatman

Tabel 7. Gesprekspartners (centrum)gemeenten verdiepende interviews

Gemeente	Huidige centrumgemeente	Gesprekspartner(s)
Berkelland	Doetinchem	Patty Smit
Ede	Ede	Erik Plomp en Anne de Vries
Ermelo	Harderwijk	Sonja Bakker
Noordoostpolder	Almere	Linda Breet
Roermond	Venlo	Danielle van Bilzen
Tilburg	Tilburg	Noortje van Dinther
Zoetermeer	Den Haag	Inge Severijns
Woerden en Oudewater	Utrecht	Wietske Tideman

De volgende mensen waren aanwezig bij de eerste focusgroepbijeenkomst:

- Imar van der Ark (Zienn opvang en ondersteuning);
- Ariedick Schoorl (centrumgemeente Den Haag);
- Theo Dubbeld (centrumgemeente Eindhoven);
- Anja Jalving (COSIS);
- Marianne van den Ven (centrumgemeente Assen);
- Henny Holtrop (centrumgemeente Assen);
- Ruud Schaap (stichting Cliënten Perspectief GGZ);
- Irene Gaspers (centrumgemeente Leeuwarden/regio Friesland);
- Sander Haga (centrumgemeente Leeuwarden/regio Friesland);
- Mirjam Hartog (centrumgemeente Alkmaar);
- Jim Ligthart (centrumgemeente Alkmaar);
- Mireille Henderson (centrumgemeente Dordrecht);
- Menco den Engelsman (Limor).

De volgende mensen waren aanwezig bij de tweede focusgroepbijeenkomst:

- Joy Falkena (belangenbehartiger voor dak- en thuislozen en verslaafden in Den Haag);
- Daan Koller (centrumgemeente Rotterdam);
- Eline van de Perk (centrumgemeente Den Bosch);
- Suzanne Boekestijn (centrumgemeente Haarlem);
- Hieke Zevering (centrumgemeente Almere);
- Henriette van de Poel (Kompassie Den Haag);
- Yvonne Hendriks (GGD Flevoland);
- Anneke Stautener (centrumgemeente Enschede);
- Judith Rekmans- Poel (centrumgemeente Enschede);
- Dominique van der Schoot (centrumgemeente Enschede);
- Cindy Helbers-Bakx (centrumgemeente Rotterdam);
- Inge de Wilde (centrumgemeente Rotterdam);
- Arie Boersma (Kwintes Zorglandschap Flevoland).

Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestaat uit de volgende leden:

- Annemieke van Leeuwen (VNG);
- Meltem Kaya (VNG, opvolger van Annemieke);
- Antonie de Vlieger (gemeente Apeldoorn);
- Ineke Baas (gemeente Utrecht);
- Rina Beers (Federatie Opvang);
- Nic Vos de Wael (MIND).
- Linda van den Brink (RIBW Alliantie);
- Edo Paardekooper Overman (Werkplaats COMO);
- Jenny de Jeu (Werkplaats COMO).