

Vergaderjaar 2019–2020

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 120

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2020

Ons land telt volgens schattingen van het CBS bijna 40.000 dak- en thuislozen. Elke dakloze heeft een eigen verhaal. Wat ze gemeen hebben, is dat er veel persoonlijk leed achter schuil gaat. Het kabinet en ook de betrokken partijen in het land vinden dat de aanpak van dak- en thuisloosheid beter moet en beter kan. Het aantal dak- en thuisloze mensen is onacceptabel hoog. We moeten er gezamenlijk voor zorgen dat minder mensen dak- of thuisloos worden. En dat de mensen die desondanks dak- of thuisloos zijn geworden snel (weer) een eigen woonplek met begeleiding hebben.

Zoals de Staatssecretaris van VWS uw Kamer op 22 april jl. meldde, wordt 200 miljoen euro beschikbaar gesteld voor extra maatregelen in de jaren 2020 (2^e helft) en 2021¹. Met deze maatregelen wil het kabinet de druk op de opvang verminderen en mogelijk maken dat gemeenten de omslag kunnen maken van opvang naar wonen met begeleiding. Deze vorm van hulpverlening is beter voor de mensen zelf maar zal op termijn ook voor gemeenten besparingen moeten opleveren. Over de exacte maatregelen die hiertoe moeten leiden, informeren wij uw Kamer later dit voorjaar.

In deze brief gaan wij in op de:

- regionale opgave (motie Dik-Faber c.s.);
- contouren van het plan (motie Westerveld en Regterschot).

¹ Kamerstuk 29 325, nr. 119

Regionale opgave (motie Dik-Faber c.s.)²

Het CBS schat dat op peildatum 1 januari 2018, 39.300 mensen in Nederland feitelijk dakloos waren.³ Het is belangrijk om naast de landelijke situatie die het CBS schetst, ook de specifieke regionale opgaven in beeld te hebben.

De problematiek rondom dak- en thuisloosheid is complex en verschilt per individu, per gemeente en per regio. Het kabinet heeft conform de motie van het lid Dik-Faber c.s., de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang en beschermd wonen daarom gevraagd om samen met regiogemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, cliëntenorganisaties en andere relevante partijen, de regionale opgave in kaart te brengen.

De centrumgemeenten hebben de volgende informatie aangeleverd:

1. Een schatting van het aantal dak- en thuisloze mensen in de regio
Bij de uitvraag hanteerde het kabinet de definitie van dak- en thuisloosheid van het CBS. Het gaat hierbij om feitelijk daklozen die (a) leven op straat of andere openbare ruimte, zonder vaste verblijfplaats, (b) kortdurend gebruik maken van de nachtopvang of laagdrempelige opvang en (c) op niet-structurele basis bij familie of vrienden slapen, zonder vaste verblijfplaats. Het gaat daarbij om ingezetenen van Nederland; zij zijn op enig moment in Nederland geregistreerd (geweest) in de Basisregistratie Personen (BRP) en hebben een Burger Service Nummer (BSN).

Uit de uitvraag onder centrumgemeenten blijkt dat zij verschillende definities gebruiken bij hun registratie en ook verschillende registratiemethoden hanteren. De centrumgemeenten hebben op verzoek van het kabinet een schatting van het aantal dak- en thuisloze mensen in hun eigen regio gemaakt aan de hand van bijvoorbeeld het aantal briefadressen, bijstandsbudgetten en mensen in de opvanglocaties. De 43 centrumgemeenten schatten in totaal ongeveer 20.000 – 25.000 dak- en thuisloze mensen in hun regio in beeld te hebben. In vrijwel alle opgaven geven centrumgemeenten aan dat hoogstwaarschijnlijk sprake is van een onderschatting van de daadwerkelijke situatie. Centrumgemeenten verklaren het verschil met de cijfers van CBS als volgt:

- de gehanteerde definitie van dak- en thuisloze mensen verschilt van de gehanteerde registratie;
- sommige centrumgemeenten meten op peildatum, anderen meten het geschatte aantal dak- en thuisloze mensen op jaarbasis, sommige gemeenten doen beide;
- niet elke centrumgemeente heeft gekeken naar het aantal briefadressen;
- een deel van de gemeenten telt alleen de dak- en thuisloze mensen die toegelaten worden tot de opvang. Dak- en thuisloze mensen die om wat voor reden dan ook geen opvang krijgen, worden in veel gevallen niet meegenomen in de tellingen;
- het aantal bankslapers is lastig of bijna niet in te schatten. Gemeenten doen daarom geen schatting of schatten op een andere manier;

² Kamerstuk 35 300 XVI, nr. 73

³ Dit zijn mensen die slapen in de open lucht, in overdekte openbare ruimten, zoals portieken, fietsenstallingen, stations, winkelcentra of een auto, of binnen slapen in passantenverblijven van de maatschappelijke opvang en eendaagse noodopvang, of op niet-structurele basis bij vrienden, kennissen of familie, zonder vaste verblijfplaats. Het gaat in dit bericht om daklozen die ingeschreven staan in een van de registraties die CBS gebruikt voor dit onderzoek, of om daklozen die de kans hebben om in die registraties voor te komen. De resultaten in dit onderzoek zijn exclusief de mensen die illegaal in Nederland verblijven én dakloos zijn

- de door centrumgemeenten gehanteerde leeftijdscategorieën verschillen soms van de CBS leeftijdscategorieën, waardoor de data lastig vergelijkbaar zijn.
Het kabinet vindt het onbevredigend dat de cijfers van de centrumgemeenten aanzienlijk verschillen met de CBS-cijfers. Centrumgemeenten geven aan dat zij het belangrijk vinden meer zicht te krijgen op het aantal dak- en thuisloze mensen. Het verbeteren van de regionale registratie is ook in het kader van preventie belangrijk. Goede monitoring is dan ook een belangrijk speerpunt voor de komende periode en wordt meegenomen in het plan dat het kabinet dit voorjaar naar uw Kamer stuurt.
2. De ingeschatte zorg- en woonbehoefte
De centrumgemeenten zijn gevraagd een beeld te schetsen van de zorg- en woonbehoefte van de dak- en thuisloze mensen in hun regio. Zij hebben dit, voor zover dat mogelijk was, in aantallen of percentages inzichtelijk gemaakt. Hieruit komt de volgende verdeling naar voren:

Behoefte – Wonen en Zorg/Begeleiding	Geschatte omvang
Vooraf een huisvestingsvraag. Behoefte aan een kamer met geen of een lichtere vorm van begeleiding.	14%
Vooraf een huisvestingsvraag. Behoefte aan een zelfstandige woonruimte met geen of een lichtere vorm van begeleiding.	32%
Vooraf een begeleidingsvraag. Behoefte aan een geclusterde ¹ kamer en/of intensievere vorm van begeleiding.	15%
Vooraf een begeleidingsvraag. Behoefte aan een geclusterde woonruimte en/of intensievere vorm van begeleiding.	16%
Ernstige problematiek. Zeer beperkte mate van zelfstandigheid.	23%

¹ In een geclusterde woonvorm is een gezamenlijke ruimte aanwezig waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en waar, indien gewenst, ondersteuning beschikbaar is.

Deze percentages sluiten aan bij de hieronder beschreven aard van de problematiek en belemmeringen die centrumgemeenten met het kabinet hebben gedeeld. Maar ook hiervoor geldt dat centrumgemeenten de ingeschatte behoeften slechts beperkt, en op verschillende manieren, in kaart kunnen brengen.

Zo valt onder meer op dat:

- de registraties en opgaven soms zijn gebaseerd op een peildatum en soms op jaarcijfers, waardoor we dubbel getelde dak- en thuisloze mensen niet uit kunnen sluiten;
- de woonbehoeften in zijn geheel of voor subgroepen (bijvoorbeeld bankslapers, mensen met een briefadres of zelfs «volwassenen») niet bekend zijn;
- de woonbehoefte voor dak- en thuisloze mensen soms wordt gecombineerd met de verwachte uitstroom uit bijvoorbeeld de jeugdzorg, en soms ook niet;
- centrumgemeenten verschillende visies hebben op wat lichte begeleiding, zware begeleiding en beschermd wonen inhoudt. Vanwege deze methodologische verschillen beschouwt het kabinet de opgaven als een «zeer globale inschatting». In het plan van aanpak zal ook hiervoor nadrukkelijk aandacht zijn in het kader van de monitoring.

3. De aard van de problematiek

Ondanks het feit dat regio's op dit moment niet op dezelfde manier registreren, komt uit de uitvraag wel duidelijk naar voren dat de meeste centrumgemeenten, in lijn met het CBS rapport, de afgelopen jaren een toename zien van het aantal dak- en thuisloze mensen. Per regio kan de analyse van de aard van de problematiek verschillen, maar er zijn ook duidelijke gemene delers. Zo zien vrijwel alle

centrumgemeenten een toename van het aantal dak- en thuisloze gezinnen en jongeren en mensen met complexe (GGZ-)problematiek. Ook zien zij steeds meer mensen met vooral een huisvestingsvraag, zonder onderliggende (mentale) gezondheidsproblematiek en/of middelenafhankelijkheid.

Op diverse plekken zijn «wachttijden» ontstaan. De oorzaken die daarvoor worden genoemd liggen op het terrein van zowel de in-, door- en uitstroom van dak- en thuisloze mensen in de opvang. Zoals bijvoorbeeld:

- een te grote focus op curatie in plaats van preventie;
- de ontstane druk op ambulante (GGZ-)begeleiding door een groeiende groep mensen met zware of multi-problematiek;
- een toename van het aantal remigrerende gezinnen;
- wachtlijsten voor specifiekere zorg waardoor mensen niet uit de opvang kunnen stromen;
- een tekort aan betaalbare en beschikbare tijdelijke en permanente woonplekken, waardoor mensen langer in de opvang verblijven dan nodig.

4. Focus in de regionale aanpakken

Nagenoeg alle centrumgemeenten zetten in hun huidige aanpak in op een mix van maatregelen. Het betreft maatregelen op het gebied van preventie, kwaliteitsverbetering in of uitbreiding van de opvang en het uitbreiden van het aantal woonplekken met begeleiding. Verschillende centrum- en regiogemeenten zetten al in op meer kleinschalige opvang en tijdelijke woonvormen, om daarmee een periode op straat of slaapzalen zo veel mogelijk te voorkomen of te verkorten. Ook ziet het kabinet in de regionale opgaven terug dat wordt ingezet op verschillende vernieuwende woonvormen.

Nagenoeg alle centrumgemeenten hebben afspraken met woningcorporaties of andere relevante partijen gemaakt om de uitstroom uit de maatschappelijke opvang te bevorderen en/of huisuitzettingen te voorkomen. Dit varieert van prestatieafspraken die in sommige centrum- en regiogemeenten (en soms: in regio's gezamenlijk) in convenanten zijn vastgelegd tot werkafspraken om gezamenlijk woon(zorg)producten te realiseren.

Centrumgemeenten geven in hun plannen aan de komende jaren nog sterker te willen inzetten op de beoogde beweging, waarbij zo snel mogelijk een (zo zelfstandig mogelijke) woonplek met de benodigde begeleiding wordt geboden. Hierbij wordt ook de inzet van leegstaand vastgoed genoemd. Ook preventie is een sterk terugkerend thema, gemeenten zijn het erover eens dat preventie altijd de voorkeur heeft boven curatie.

De reeds ingeslagen weg om de opvang kleinschaliger te organiseren wordt eveneens door veel centrumgemeenten genoemd als doelstelling voor de komende periode.

5. De belemmeringen die centrumgemeenten ervaren

Centrumgemeenten hebben een aantal belemmeringen geformuleerd ten aanzien van het bieden van adequate ondersteuning aan dak- en thuisloze mensen, op de verschillende benodigde leefgebieden:

- de middelen voor opvang en begeleiding zijn ontoereikend;
- een tekort aan plekken en voorzieningen voor (dreigend) dak- en thuisloze mensen met complexe (GGZ-)problematiek;
- de omvang en kwaliteit van de opvang;
- een tekort aan beschikbare en betaalbare woonplekken;
- het ontbreken van domein overstijgende (politiek-bestuurlijke) samenwerking (zowel binnen de gemeente als in de regio).

Contouren van het plan van aanpak (motie Westerveld en Regterschot)⁵ Conform de motie van de leden Westerveld en Regterschot om voor het mei-reces in april 2020 met de eerste concrete contouren van het aanvullend plan van aanpak te komen, informeer ik u hierbij over de focus van het plan, dat in afstemming met centrumgemeenten, woningcorporaties, opvang- en cliëntenorganisaties en andere relevante partijen wordt vormgegeven.

De aanpak is erop gericht om de instroom in de opvang zoveel mogelijk te beperken, de door- en uitstroom te bevorderen en gemeenten in staat te stellen om voor dakloze mensen de omslag te maken van opvang naar wonen met begeleiding. De 200 miljoen euro zal worden ingezet op de volgende drie thema's:

1. Preventie
We willen dak- en thuisloosheid zoveel mogelijk voorkomen zodat niemand op straat hoeft te slapen.
2. Vernieuwing van de opvang
Alleen als er echt geen andere mogelijkheid is, verblijven mensen in de maatschappelijke opvang, maar idealiter nooit langer dan drie maanden.
Daarbij hebben 1- en 2-persoons slaapkamers de voorkeur boven grote slaapzalen.
3. Wonen met begeleiding
Voor alle dak- en thuisloze mensen is zo snel mogelijk een eigen woonplek met begeleiding beschikbaar.

Het bieden van perspectief op volwaardige participatie aan de maatschappij aan (dreigend) dak- en thuisloze mensen staat binnen alle drie de thema's centraal. Het startpunt hiervoor is een passende woonplek mét de benodigde begeleiding.

Deze thema's sluiten aan bij de extra maatregelen die centrumgemeenten willen nemen. Hierdoor heeft het kabinet er vertrouwen in dat een gezamenlijk plan wordt opgesteld dat zowel ambitieus als realistisch is.

Op elk van de drie thema's zal het kabinet samen met centrumgemeenten en landelijke partners overkoepelende doelstellingen formuleren, die eind 2021 behaald moeten zijn. Het kabinet zal ook een set aan extra ondersteunende maatregelen nemen. Ook alle regiogemeenten worden gestimuleerd een actieve bijdrage te leveren, en ook private partijen worden uitgedaagd zich in te zetten om meer dak- en thuisloze mensen het perspectief te geven dat zij verdienen.

Het kabinet houdt in dit plan nadrukkelijk rekening met de door centrumgemeenten benoemde belemmeringen en kansen om daadwerkelijk forse stappen te zetten.

We willen dak- en thuisloosheid zoveel mogelijk voorkomen en juist daarbij is het bieden van perspectief onmisbaar. Dat vraagt dat problemen vroegtijdig gesignaleerd moeten worden en dat de verergering of stapeling van problemen voorkomen moet worden. Dit kan door de inzet op het voorkomen van huisuitzettingen door problematische schulden en het snel bieden van laagdrempelige schuldhulpverlening. Perspectief krijgen mensen ook door goede ondersteuning en gemeentelijk maatwerk als zij kampen met inkomensproblematiek. Door goede begeleiding krijgen mensen in de bijstand bijvoorbeeld perspectief om weer aan het werk te komen en mee te doen.

⁵ Kamerstuk 29 325, nr. 117

Extra woonplekken voor de doelgroep ontstaan door het delen van woningen waardoor de bestaande voorraad beter wordt benut, het met voorrang toewijzen van bestaande woonruimte aan de doelgroep of het realiseren van nieuwe woonplekken. Met de stimuleringsaanpak Flexwonen wordt ingezet op de totstandkoming van meer tijdelijke en flexibele woningen op korte termijn voor deze spoedzoekers op de woningmarkt. Van belang is dat woonarrangementen zorgen voor een zachte landing in de buurt, waardoor de spoedzoeker of uitstroomer uit de maatschappelijke opvang zich snel thuis voelt, in buurten en woonvormen die daar de draagkracht voor hebben. Sociaal beheer en begeleiding zijn daar belangrijke voorwaarden bij. Het kabinet legt de focus op die regio's waar het meeste effect kan worden bereikt. Daarbij leggen wij ook de verbinding met de woondeals die de Minister van BZK met diverse (stedelijke) regio's heeft gesloten. In het plan van aanpak wordt hier, alsmede op de huisvestingsstrategie voor dak- en thuisloze mensen, op teruggekomen.

Tot slot

De komende weken wordt het plan van aanpak verder vormgegeven, in afstemming met o.a. centrumgemeenten en landelijke (maatschappelijke) partijen. Ook het op verzoek van het Ministerie van VWS door de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving uitgebrachte advies wordt hierin meegenomen.

Gemeenten, woningcorporaties, opvang- en cliëntenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties zetten zich dagelijks in om adequate hulp, begeleiding en woonruimte te bieden aan mensen die dak- en thuisloos zijn of dreigen te worden.

Het plan van aanpak en bijbehorende middelen zullen de acties van deze partijen de stevige impuls geven die nodig is om gezamenlijk dak- en thuisloosheid in Nederland terug te dringen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark