

Vergaderjaar 2022–2023

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 155

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2023

Ik maak mij grote zorgen over signalen die ik ontvang over de druk op de maatschappelijke opvang, die nog steeds erg hoog is. Dit ondanks de stevige inzet van gemeenten, aanbieders en overige betrokken partijen. De urgentie om de acties uit het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis snel op poten te zetten blijft dan ook onverminderd hoog. Tegelijkertijd is het van belang dat mensen met een psychosociale kwetsbaarheid als gelijkwaardig burger kunnen deelnemen in de samenleving. Dit met zoveel mogelijk zelfstandige huisvesting, met ondersteuning op maat in de wijk. Mede door het uitstellen van het woonplaatsbeginsel met een jaar (en gelijktijdig het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen) en de blijvend hoge druk op de maatschappelijke opvang is het van groot belang om met alle partijen samen te blijven werken aan de transformatie van maatschappelijke opvang en beschermd wonen naar Wonen Eerst en een Beschermd Thuis.

Samen met gemeenten, aanbieders, cliëntorganisaties en diverse andere betrokken partijen zet ik mij in om passende ondersteuning en zorg voor mensen met een psychische en psychosociale kwetsbaarheid te organiseren. Bij voorkeur wordt deze ondersteuning en zorg dichtbij mensen georganiseerd. De transitie van de maatschappelijke opvang en beschermd wonen naar Wonen Eerst en een Beschermd Thuis moeten we integraal en in samenhang met elkaar organiseren.

In deze Kamerbrief informeer ik u over enkele relevante landelijke ontwikkelingen op het gebied van het Actieplan Dakloosheid en een aantal ontwikkelingen met betrekking tot beschermd wonen.

De belangrijkste punten uit deze brief:

- De ontwikkelingen met betrekking tot het Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis, waaronder de monitoring van de voortgang via het dashboard en voorkomen van huisuitzettingen.

- Gemeenten, aanbieders en overige betrokkenen werken aan de gewenste transitie «van beschermd wonen naar een beschermd thuis». De invoering van het wetsvoorstel wordt een jaar uitgesteld.
- Het onderzoek naar bemoeizorg gaat naar verwachting rond de zomer van start; de planning van het onderzoek is nog onderwerp van gesprek met betrokken partijen.

Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis

Ruim een half jaar geleden lanceerde ik samen met de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen en de Minister voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis. Bij de lancering van het Actieplan heb ik de ambitie uitgesproken om te komen tot een forse daling van het aantal dakloze mensen in Nederland, en me verbonden aan het uitbannen van dakloosheid voor 2030 conform de Lissabon Verklaring.¹ We omarmen het uitgangspunt dat dakloosheid in de eerste instantie een woonprobleem is en geen zorgprobleem. Daarnaast zetten we in op preventie: schulden en gezondheidsproblemen moeten vroegtijdig gesignaleerd worden, om te voorkomen dat de problemen verergeren en mensen op straat belanden.

De aanpak van dakloosheid vraagt om een rigoureuze keuze en anders kijken naar dakloosheid. We willen af van het aan de achterkant managen van dakloosheid via de maatschappelijke opvang. Deze wezenlijk nieuwe benadering van maatschappelijke opvang naar preventie en Wonen Eerst vraagt om oplossingen die op diverse domeinen liggen. Het vraagt dan ook een nog intensievere integrale samenwerking met verschillende partners op lokaal, regionaal én landelijk niveau. Dakloosheid is geen individueel probleem. Het is een probleem dat ons allemaal aangaat. Het is aan gemeenten en hun lokale partners om de ondersteuning van jongeren en volwassenen in een kwetsbare positie goed te organiseren. Hiervoor is adequaat beleid en visie nodig op regionaal niveau in lijn met de leidende principes en de ambitie van het Actieplan.

Ik ontvang signalen vanuit het veld, onder meer door twee recente brieven aan uw Kamer van de jongerencoalitie SamenThuis2030², die zorgen hebben over de sturing en de monitoring op de voortgang op de ambitie en de beoogde paradigmashift. Ik deel de observatie dat zonder inzicht in aantallen en de voortgang op de transformatie, het voor de samenwerkende partijen ingewikkeld is om de juiste beleidsinterventies door te voeren en sturing te geven aan de opgave. Eén van de bestuurlijke afspraken³ die is gemaakt tussen de VNG, gemeenten, Valente, Aedes, het Leger des Heils, de Nederlandse ggz en het rijk, is dan ook dat alle centrumgemeenten een regionaal plan maken in lijn met het Actieplan Dakloosheid, dat wordt vastgesteld door alle colleges van Burgemeester en Wethouders in de regio. Gemeenten zijn daar op dit moment hard mee bezig in afstemming met hun lokale en/of regionale partners.⁴ Ook worden er deze zomer door het Instituut voor Publieke Waarden in samenwerking met de VNG en andere partners uit de coalitie dakloosheid Summer Schools voor regio's georganiseerd om hun aanpak dakloosheid verder in lijn met het Actieplan Dakloosheid te brengen. Daarnaast is op initiatief van de VNG in de bestuurlijke afspraken opgenomen dat de VNG een dashboard ontwikkelt waarin de voortgang op de verschillende

¹ Zie: 20210619_bb – Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting HomelessnessFINAL (10).pdf.

² Ingezonden brieven SamenThuis2030.

³ Zie: Bestuurlijke afspraken bij Nationaal Actieplan Dakloosheid | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/12/01/bestuurlijke-afspraken-bij-nationaal-actieplan-dakloosheid>.

inhoudelijke doelen uit het Actieplan inzichtelijk wordt gemaakt. Een belangrijk instrument dat relevante informatie moet bieden over de gewenste transformatie in de aanpak van dakloosheid. Aan dit dashboard is het afgelopen half jaar met grote zorgvuldigheid in een intensief traject hard getrokken. Gemeenten, opvangorganisaties, ervaringskenners, belangenbehartigers, ministeries en partijen uit de Nationale Coalitie Dakloosheid werken hier actief aan mee.⁵ Na de zomer wordt dit dashboard bestuurlijk vastgesteld en voor het eerst ingevuld door centrumgemeenten. Ik verwacht uw Kamer daarom eind 2023 uitgebreider te kunnen informeren over de stand van zaken in de regio's met betrekking tot de aanpak van dakloosheid in lijn met de leidende principes van het Actieplan.

Onderdeel van het Actieplan en de bijbehorende bestuurlijke afspraken is ook het versterken van het inzicht op het aantal dakloze jongeren en volwassenen via een nieuwe definiëring en categorisering van dakloosheid op basis van Ethos-light⁶. Om meer inzicht te krijgen in het aantal dakloze mensen in Nederland werken het CBS en VNG Realisatie samen aan een kwantitatieve monitor via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein waarbij op termijn toegewerkt wordt naar een telling op basis van de Ethos-light classificatie, zodat in 2030 dakloze mensen structureel en beter in beeld kunnen worden gebracht. Deze kwantitatieve monitor kan in de toekomst door alle (centrum)gemeenten worden ingevuld.

Daarnaast is het laten uitvoeren van een onderzoek ingepland naar de voortgang van de aanpak van dakloosheid, inclusief (financiële) middelen, en de daaraan gekoppelde doelstelling uit de Lissabon Verklaring om in 2030 het aantal dakloze mensen tot nul te reduceren. Met het laatste wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Westerveld.⁷ Dit onderzoek naar aanleiding van motie Westerveld wordt uitgevoerd in de periode 2024–2026 en kan worden benut als tussentijdse evaluatie om de voortgang op het behalen van de doelstellingen te evalueren en indien nodig bij te sturen. In de voorliggende periode streef ik ernaar het genoemde dashboard te benutten om de voortgang te monitoren, en inzicht te krijgen in de gewenste transformatie, tussentijdse resultaten en signalen. Onze rol daarbij is om, in samenspraak met gemeenten, VNG en partners, het goede gesprek te blijven voeren, de benodigde vernieuwing en versnelling te ontwikkelen, te stimuleren en regie te voeren om de noodzakelijke beweging van opvang naar preventie van dakloosheid en Wonen Eerst te realiseren. Hiermee kom ik tevens tegemoet aan de signalen en wensen van de samenwerkende jongerenorganisaties in de coalitie SamenThuis2030, die de vaste Kamercommissies van het Ministerie van VWS, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse zaken hebben geschreven⁸ over hun zorgen.

⁵ Motie van de leden Mohandis en Van den Hil, Kamerstuk 29 325, nr. 144.

⁶ Dit is een brede definitie van dakloosheid, waarbij de verschillende leefsituaties van dakloze mensen aan de hand van 7 categorieën worden onderscheiden: 1. Mensen die in openbare ruimte slapen; 2. Mensen in noodopvang; 3. Mensen in tijdelijke dak- en thuislozenopvang (residentieel); 4. Mensen die langer dan noodzakelijk in een instelling verblijven vanwege gebrek aan huisvesting (GGZ, BW, jeugdzorg, detentie); 5. Mensen die op onconventionele woonplekken (camping, bootjes, auto's) verblijven vanwege gebrek aan huisvesting; 6. Mensen die noodzakelijkerwijs bij vrienden, kennissen, familie wonen (bankslapers); 7. Mensen die geconfronteerd worden met dreigende huisuitzetting.

⁷ Motie van het lid Westerveld Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 73.

⁸ Ingezonden brieven SamenThuis2030.

Voorkomen huisuitzettingen

Eén van de ambities uit het Actieplan is om huisuitzettingen zo veel mogelijk te voorkomen en dat als dit toch gebeurt, ervoor te zorgen dat er passende hulp wordt geboden voor een andere huisvestingsoplossing. Met deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging in het commissiedebat maatschappelijke opvang/beschermd wonen van 7 december 2022 om vóór het zomerreces terug te komen op de stand van zaken rondom huisuitzettingen.⁹

In december 2022 heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening nieuwe bestuurlijke afspraken gemaakt met VNG, Aedes, IVBN, Vastgoedbelang en Kences. Met deze afspraken hebben de partijen de intentie uitgesproken om huisuitzettingen door betaalachterstanden als gevolg van de energiecrisis en hoge inflatie, zoveel mogelijk te voorkomen.

Rond de zomer stuurt de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en mijzelf een brief naar uw Kamer in reactie op het rapport «Als de overheid niet thuis geeft» van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman, waarin uitgebreid ingegaan wordt op o.a. de maatregelen ter voorkoming van huisuitzettingen.

Voorkomen van dakloosheid onder jongeren die uit jeugdzorg uitstromen

Tijdens het Tweeminutendebat Maatschappelijke Opvang/Beschermd Wonen van 15 december jl. hebben de leden Werner en Mohandis¹⁰ en het lid Raemakers¹¹ aandacht gevraagd voor jongeren die intramurale jeugdhulp verlaten. De reactie op deze moties is meegenomen in de voortgangsbrief Jeugd¹² die op 20 juni jl. naar uw Kamer is gestuurd.

Van beschermd wonen naar een beschermd thuis

Op 16 januari 2023 is het wetsvoorstel Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen ingediend bij de Tweede Kamer.¹³ In dat wetsvoorstel is ook nader geregeld dat gemeenten samen moeten werken bij de uitvoering van beschermd wonen. In deze brief informeer ik u graag nader over de voorgenomen planning. In het kader van de wetsbehandeling heeft op 8 maart een technische briefing en op 17 april 2023 een rondetafelgesprek plaatsgevonden. Op 22 mei 2023 heeft de Tweede Kamer de nota naar aanleiding van het verslag vastgesteld.¹⁴

De voorgenomen invoeringsdatum van het woonplaatsbeginsel en gelijktijdig van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen was 1 januari 2024. Zowel het rijk als de VNG hebben geconstateerd dat dit tijdpad – gelet op de fase van parlementaire behandeling waarin het wetsvoorstel zich nu bevindt – te krap is gebleken. Nieuwe streefdatum voor de invoering van het woonplaatsbeginsel en het nieuwe verdeelmodel wordt 1 januari 2025.

⁹ Kamerstuk 29 325, nr. 153.

¹⁰ Kamerstuk 29 325, nr. 152.

¹¹ Kamerstuk 29 325, nr. 140.

¹² Kamerstuk 31 839, nr. 964.

¹³ Kamerstuk 36 288.

¹⁴ Kamerstuk 36 288, nr. 5.

De voorbereiding van de implementatie van het advies «van beschermd wonen naar een beschermd thuis» is het afgelopen half jaar verder gevorderd. Gemeenten worden daarbij ondersteund door het Transitieteam Beschermd thuis en specifiek rond de voorgenomen invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen en het beheersen van de administratieve lasten door het Ketenbureau i-sociaal domein. Daartoe zijn handreikingen opgesteld en worden webinars georganiseerd. Gemeenten maken op basis van de huidige regelgeving al stappen om meer mogelijkheden te scheppen voor hun inwoners om beschermd thuis te blijven wonen met ambulante begeleiding. Gemeenten geven aan voor verdergaande stappen met betrekking tot de invoering van het objectief verdeelmodel, de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel noodzakelijk te achten.¹⁵ Het feit dat de invoering van het wetsvoorstel (wederom) is uitgesteld leidt tot veel onrust en vragen bij gemeenten.

Bemoeizorg

Het is belangrijk dat mensen met psychische en psychosociale problematiek tijdig worden geholpen; ook of misschien wel juist als zij niet uit zichzelf hulp zoeken. In dat kader is bemoeizorg een belangrijke gemeentelijke taak.¹⁶ Bemoeizorgteams leggen voorzichtig contact met de persoon. Ze nemen de tijd om vertrouwen te winnen en een relatie op te bouwen. Als dat vertrouwen er is, wordt gezocht naar passende hulpverlening. Door in te zetten op bemoeizorg kan verergering van problematiek worden voorkomen en kan – in sommige gevallen – tevens worden voorkomen dat mensen overlast veroorzaken of onnodig in aanraking komen met politie en justitie.

Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan bemoeizorgtaken. In een aantal gemeenten wordt bemoeizorg ingekocht bij één of meerdere zorg-/welzijnsaanbieders, in andere gemeenten wordt zelf uitvoering gegeven aan de bemoeizorg. Vaak wordt gewerkt met outreachende (bemoeizorg)teams die – in opdracht van gemeenten – ingezet worden vanuit de regionaal georganiseerde GGD'en. Ik zie daarbij ook verschillende ontwikkelingen in de uitvoering van bemoeizorg, waaronder domeinoverstijgende samenwerking door het betrekken van het veiligheidsdomein en/of de samenwerking met FACT-teams van ggz-aanbieders. Daarnaast zijn er verschillen als het gaat om het schaalniveau waarop bemoeizorg wordt ingezet: van wijkgericht tot lokaal en in een enkel geval regionaal. Deze variatie is passend bij de (decentrale) verantwoordelijkheid van gemeenten voor bemoeizorg, maar hierdoor ontbreekt het aan een gestructureerd en duidelijk beeld over hoe gemeenten invulling geven aan hun taken wat betreft bemoeizorg en wat hierbij kansen en knelpunten zijn. Daarom wil ik samen met het Ministerie van JenV en in nauw overleg met andere relevante stakeholders uitvoering geven aan een (actie)onderzoek om de invulling van deze gemeentelijke taak beter in beeld te krijgen.

Tijdens het commissiedebat ggz en suïcidepreventie van 19 april jl. (Kamerstukken 25 424 en 29 689, nr. 662) heb ik u toegezegd u voor het zomerreces te informeren over de planning van het (actie)onderzoek. Het onderzoek zal bestaan uit (eerst) het in kaart brengen van de huidige uitvoeringspraktijk en (vervolgens) zal in een aantal regio's worden gewerkt aan verbeteringen in de praktijk. Door middel van dit onderzoek

¹⁵ Zie: <https://vng.nl/nieuws/uitstel-woonplaatsbeginsel-bw-leidt-tot-chagrijn#:~:text=We%20vroegen%20twin%20van%20Dijk%2C%20lid%20van%20de,omdat%20daar%20de%20beste%20plek%20voor%20herstel%20is.>

¹⁶ Zie: Bijlage bij Kamerstuk 25 424, nr. 424.

willen we meer zicht krijgen op de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten betreffende bemoeizorg, maar ook op welke wijze het zorg-, sociaal en veiligheidsdomein op lokaal niveau met elkaar samenwerken en hoe we deze samenwerking kunnen verbeteren. Over de precieze planning van het onderzoek en fasering vindt op dit moment echter nog afstemming plaats met partijen. Ik verwacht u in het najaar hierover nader te kunnen informeren.

Passende zorg voor mensen met verward en/of onbegrepen gedrag

Ik heb verschillende signalen ontvangen dat maatschappelijke opvanglocaties steeds vaker te maken krijgen met personen die dakloos zijn en (ernstig) verward en/of onbegrepen gedrag vertonen. Het gaat hierbij om mensen bij wie vaak meerdere problemen tegelijk spelen; verslavings- en psychische problemen en die ook niet zelden een (lichte) verstandelijke beperking hebben. Deze stapeling van problemen leidt tot zeer complex en soms zelfs gevaarlijk gedrag, waardoor soms sprake is van risicovolle en onveilige situaties voor bijvoorbeeld medewerkers en andere mensen die gebruik maken van de maatschappelijke opvang.

Daarbij geven medewerkers van maatschappelijke opvanglocaties aan dat mensen die acute zorg nodig hebben vaak snel terecht kunnen bij de crisisdienst. Echter, als sprake is van een minder acute situatie waarbij wel zorg nodig is, dan melden deze mensen zich vaak bij de maatschappelijke opvang. In de opvang is de zorg en ondersteuning die geboden kan worden voor deze doelgroep vaak niet toereikend, omdat de opvang zich primair richt op het (tijdelijk) verschaffen van onderdak voor mensen die dakloos zijn geraakt en niet op het voorzien in behandeling of leveren van zorg. Ook is het aantal opvangplekken voor mensen met een stapeling van problemen beperkt. Er is echter vaak geen alternatief beschikbaar omdat mensen moeilijk (andere vormen van) ondersteuning accepteren (zorgmijding), omdat er wachtlijsten zijn voor zorg vanuit de ggz of de gehandicaptenzorg indien er sprake is van een (lichte) verstandelijke beperking.

Ik heb tijdens het commissiedebat ggz, maatschappelijke opvang en beschermd wonen van 11 mei 2022 (Kamerstuk 25 424, nr. 610) toegezegd in gesprek te gaan met het Leger des Heils over de wijze waarop passende ondersteuning en zorg georganiseerd kan worden voor deze doelgroep. Ik ben met het Leger des Heils in gesprek gegaan, samen met de VNG/gemeenten en andere relevante stakeholders over de ervaren problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. In het najaar vindt een volgend overleg plaats. Voor het eind van dit jaar zal ik u nader informeren over de uitkomsten van mijn gesprek met het Leger des Heils.

Opdracht forensische zorg en gemeenten

Op het moment dat de behandeling in een forensische kliniek beëindigd wordt – bijvoorbeeld bij het aflopen van een forensische titel of zorgmachting – is het van belang dat de betrokkene kan rekenen op continuïteit van zorg en ondersteuning op alle levensgebieden. We weten dat goede samenwerking tussen betrokken partijen, op gebied van zorg, wonen, inkomen, ziektekostenverzekering, werk en begeleiding essentieel is voor succesvolle re-integratie. Toch lukt het nog onvoldoende om die samenwerking dusdanig vorm te geven dat deze over de hele linie bijdraagt aan beoogde succesvolle re-integratie. Daarom zet ik, samen met het Ministerie van JenV, deze zomer een opdracht uit om de verbeterpunten op dit vlak te inventariseren. Hierbij wordt zowel gekeken naar re-integratie in de gemeente van herkomst als in een andere gemeente

(bovenregionale plaatsing). Omdat over de inhoud van deze opdracht nadere afstemming nodig is met onder andere de VNG, de Nederlandse ggz en GGD GHOR zal deze later dan aanvankelijk ingeschat, uitgezet worden. Ik informeer u voor het einde van het jaar over de exacte inhoud van deze opdracht en de beoogde termijn voor uitvoering.

Tot slot

Het is belangrijk de zorg en ondersteuning voor mensen in een kwetsbare positie integraal – en samen mét de mensen waarvoor we het doen – vorm te geven. Zoals ik in de inleiding van deze brief en in de voortgangsbrief maatschappelijke opvang en beschermd wonen van eind 2022 heb aangegeven zijn maatschappelijke opvang en beschermd wonen twee beleidsterreinen die nauw met elkaar verweven zijn. Mensen die dakloos zijn geraakt en mensen die gebruik maken van beschermd wonen hebben vaak te maken met psychische en/of psychosociale problemen en hebben behoefte aan een passende woonplek en – veelal – aan begeleiding waarin en waarbij zij werken aan participatie en herstel. Dit geldt ook voor de ontwikkelingen in de ggz Wlz en de hoge instroom van cliënten in de Wlz vanuit beschermd wonen.¹⁷ Daarom stuur ik u voor het einde van het jaar een uitgebreidere brede voortgangsrapportage waarin relevante ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke opvang en beschermd wonen in samenhang worden gezien.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

¹⁷ Zie onder andere: Kamerstukken 25 424 en 34 104, nr. 651