

Aan de leden van de Federatie Opvang

Kenmerk: FO15-046-5.3

Amersfoort, 1 mei 2015

Betreft: Informatie landelijke toegang in de Wmo 2015

Geachte dames en heren,

Deze brief is bedoeld om u te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de manier waarop de landelijke toegang voor opvanginstellingen en beschermd wonen wordt vormgegeven in de Wmo 2015 en met betrekking tot de uitvoeringsafspraken die gemaakt zijn.

Landelijke toegang en regiobinding: hoe zit dat?

In de Wmo 2015 is vastgelegd dat de maatschappelijke en vrouwenopvang en het beschermd wonen landelijk toegankelijk¹ zijn. Dit houdt in dat een burger zich kan wenden tot elke gemeente om te vragen om opvang of beschermd wonen, zonder dat daaraan nadere eisen gesteld mogen worden. De reden voor het al sinds 1994 vastleggen van de landelijke toegang in de wet is dat dit moet voorkomen dat gemeenten mensen wegsturen indien die een beroep op voorzieningen gaan doen en dus geld gaan kosten. Een dergelijke handelwijze zou kunnen leiden tot het ontstaan van een groep dakloze mensen die nergens hulp geboden krijgt.

De Memorie van Toelichting (MvT) op de Wmo 2015 zegt over landelijke toegang het volgende.

“Waar het de opvang en het beschermd wonen betreft, kunnen ingezetenen van elke Nederlandse gemeente zich tot elk college wenden. Aldus is landelijke toegankelijkheid van de voorzieningen gewaarborgd, zoals dat onder de Wmo (artikel 20, zesde lid) voor opvang ook het geval is en wordt voorkomen dat de behoefte aan beschermd wonen een belemmering vormt voor mensen om zich elders te vestigen. Wat betreft de opvang, wordt het volgende opgemerkt. Deze wordt feitelijk bij voorkeur verstrekt door het college van de gemeente waar een opvangstraject en bijbehorende ketenbenadering voor betrokkene de meeste kans van slagen heeft. Het wetsvoorstel spreekt ook van een ‘passende bijdrage’ aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen en opvang (art. 2.3.5, vierde lid). Het onderzoek dat voorafgaat aan een te verstrekken voorziening zal zich daar ook op richten. Daarbij kan bijvoorbeeld meespelen het aspect van de afwezigheid van een netwerk in de gemeente waar de cliënt zich heeft gemeld en de beschikbaarheid daarvan in een andere gemeente. Vanzelfsprekend wordt ook de wens van de cliënt in het onderzoek betrokken. Is het college van oordeel dat de opvang en het bijbehorende traject meer kans van slagen heeft in een andere gemeente, dan is de gemeente tot welke iemand zich heeft gewend, verantwoordelijk voor een ‘warme’ overdracht naar de andere gemeente. Tot aan dat moment is eerstbedoeld college verantwoordelijk voor de eerste opvang.”

Uit de MvT blijkt dat het onderzoek dat de gemeente uitvoert naar aanleiding van een aanvraag om een voorziening door een burger van groot belang is. De gemeente moet niet alleen onderzoeken welke behoefte aan ondersteuning de burger heeft die zich tot hem wendt, maar ook – als het om

¹ Wmo 2015, art 1.2.1, sub b en c

opvang gaat – waar de burger de meeste kans van slagen heeft in een hulptraject. De wens van de cliënt speelt ook een rol bij het besluit daarover. Ingevolge de Wmo 2015 heeft de cliënt ook recht op onafhankelijke cliëntondersteuning bij het onderzoek. Mocht de gemeente besluiten dat de burger elders meer kans van slagen heeft, dan is de gemeente gehouden om een “warme overdracht” te regelen en is tot het moment van de overdracht verantwoordelijk voor de eerste opvang.

Uitspraak Comité van Sociale Rechten (CSR) van de Raad van Europa²

In november 2014 heeft het CSR een uitspraak gedaan over de collectieve klacht van FEANTSA over de toepassing van toegangscriteria voor opvang van dakloze mensen. Het CSR heeft daarbij uitgesproken dat, met het oog op het handhaven van de rechten van de mens, de Nederlandse overheid (rijk en gemeenten) dakloze mensen overal toegang tot opvangcentra moet verlenen, zonder aanvullende eisen te stellen als regiobinding of het hebben van een psychische stoornis. De uitspraak gaat verder door te oordelen dat het Europees Sociaal Handvest, dat door Nederland is ondertekend, meebrengt dat niet alleen noodopvang geboden moet worden, maar ook een structurele oplossing in de vorm van permanente huisvesting of een woonzorgvoorziening, als dat nodig is.

In de uitspraak oordeelt de Raad ook dat de economische crisis geen aanvaardbaar argument is om de werking van mensenrechten uit het Sociale Handvest te beperken. Ook in economisch slechte tijd is de overheid gehouden mensenrechten, zoals het recht op onderdak en voedsel, te waarborgen.

Wat houdt de huidige praktijk van regiobinding in?

Uit het onderzoek van het Trimbos Instituut uit 2013 is gebleken dat van de mensen die zich zonder regiobinding melden voor opvang, 73% van de aanmelders geen enkele vorm van opvang of hulp kreeg en 27% wel. In het beste geval werden de afgewezen cliënten verwezen naar een instelling in een andere gemeente. Van warme overdracht was geen sprake. Dakloze mensen wegsturen zonder hulp te bieden kwam het meeste voor.

Uit het onderzoek bleek ook dat het draagvlak voor het hebben van toegangscriteria groot is. Er is schaarste aan capaciteit voor opvang en een aantal gemeenten zowel als instellingen vreest de toeloop niet aan te kunnen als er geen toegangscriteria zijn.

Vraagstuk: hoe organiseren we een effectieve landelijke toegang?

De Federatie Opvang heeft met het ministerie van VWS en de VNG overleg gehad hoe we tot een betere uitvoering van de landelijke toegang kunnen komen. Alle partijen willen voorkomen dat dakloze mensen tussen de wal en het schip terechtkomen. Tegelijkertijd willen partijen ook bereiken dat een onwenselijke trek van dakloze mensen naar bepaalde steden wordt voorkomen, als dat niet bijdraagt aan een betere re-integratie van dakloze burgers. Daarom zijn een handreiking en een convenant opgesteld waarin de centrumgemeenten afspraken maken over het handhaven van de landelijke toegang, het bieden van eerste opvang en het effectief regelen van warme overdracht naar een andere gemeente indien dat de kans op een succesvol traject vergroot. Het is de bedoeling dat dit convenant in april 2015 door alle wethouders wordt getekend. Vervolgens moeten gemeenten en opvanginstellingen afspraken maken over de uitvoering: hoe gaan we zorgen dat dakloze mensen niet meer worden weggestuurd, maar snel zicht krijgen op een plek waar een traject gevolgd kan worden?

Gezien de schaarste aan plekken klinkt bovenstaande opgave eenvoudiger dan dat in de praktijk snel te regelen zal zijn. Het kan er ook toe leiden dat in eerste instantie de crisis- of nachtopvang uitgebreid zal moeten worden. Flexibeler op- en afschalen van capaciteit zal mogelijk moeten zijn. Het vraagt ook om actieve uitwisseling tussen gemeenten en opvanginstellingen als het gaat om gegevens en plaatsing van cliënten.

Advies Federatie Opvang

De Federatie Opvang vindt dat het bieden van onderdak aan dakloze mensen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving, de kern is van de missie van opvanginstellingen.

² Zie: http://www.opvang.nl/files/Uitspraak_ECSR_collective_complaint_FEANTSA.pdf

Dat gezegd hebbend, is het van belang te kijken hoe die kerntaak het meest effectief kan worden uitgevoerd. De overheid kan elke euro maar één keer besteden en die euro zou zoveel mogelijk positief resultaat moeten opleveren. Nachtopvang en crisisopvang zijn noodoplossingen bij dakloosheid. Preventie van dakloosheid en directe herhuisvesting bij dakloosheid met inzet van begeleiding zijn structurele oplossingen die op de langere termijn goedkoper zijn.

Het maken van goede afspraken over eerste opvang en aansluitend het plaatsen in een traject in de gemeente waar de kans op succes het grootst is, is cruciaal voor het voorkomen van chronische dakloosheid. Dat vraagt van u dat u onderling in uw centrumgemeente-regio goede afspraken met de gemeenten maakt. Het vraagt om duidelijke afspraken van uw centrumgemeente(n) met overige gemeenten in Nederland over overdracht en plaatsing.

De Federatie Opvang adviseert daarom om met uw collega-instellingen en centrumgemeente(n) tot een gesprek te komen waarin de handreiking en het convenant over landelijke toegang voor uw regio worden uitgewerkt in praktische afspraken. Met uw medewerkers en cliëntenraad kunt u bespreken hoe de werkwijze bij de toegang tot de nachtopvang en crisisopvang moet worden aangepast, om te kunnen voorzien in eerste opvang en warme overdracht.

De Federatie Opvang zal met de VNG bezien of er behoefte is aan landelijke of regionale ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van regiobijeenkomsten, voor het verbeteren van de landelijke toegang tot de opvang en beschermd wonen. Hebt u hierover vragen of suggesties, stuurt u die dan aan Rina Beers, r.beers@opvang.nl.

Met vriendelijke groet,



J. Laurier
Voorzitter Vereniging Federatie Opvang