

Vergaderjaar 2003–2004

29 325

**Interdepartementaal beleidsonderzoek:
Maatschappelijke opvang**

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2003

Hierbij ontvangt u het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) maatschappelijke opvang: *De opvang verstoopt*.¹ De minister van Financiën heeft vorig jaar dit ambtelijk onderzoek aangekondigd.² De centrale vraag in het onderzoek was: «Welke maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening zijn noodzakelijk om te komen tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang?»

Het kabinet geeft in deze brief zijn standpunt over de voorstellen uit het IBO-rapport. Het kabinet heeft inmiddels besloten extra geld uit te trekken voor het uitwerken van de voorstellen. Het gaat om een bedrag dat oploopt tot € 15 miljoen in 2007.

Tabel verdeling extra «IBO-middelen» enveloppe Jeugd en Preventie*

	2004	2005	2006	2007
Vrouwenopvang	1,2	2,0	3,2	4,0
Maatschappelijke opvang	2,4	4,0	6,4	8,0
Extra inzet reclassering	0,9	1,5	2,4	3,0
Totaal	4,5	7,5	11,8	15,0

* Naast deze bedragen is uit de enveloppe Jeugd en Preventie voor Justitie een bedrag beschikbaar voor de aanpak van huiselijk geweld dat oploopt tot 3 miljoen in 2007.

Voor het versterken van de capaciteit van de vrouwenopvang trekt het kabinet € 4 miljoen uit. Daarnaast is voor het verbeteren van de maatschappelijke opvang € 8 miljoen beschikbaar. Dit bedrag is bedoeld om te voorkomen dat mensen onnodig lang in de maatschappelijke opvang blijven. Extra plaatsen alleen helpen niet, dat geeft alleen tijdelijk soelaas. Voor structurele verbeteringen moet de individuele begeleiding (case-management) beter worden, evenals de informatievoorziening in de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 609, nr. 1.

sector. Deze € 8 miljoen gebruik ik ook om de meldstructuur huiselijk geweld en de instroomprocessen in de vrouwenopvang te verbeteren. Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke opvang, overlegt het kabinet nog met de VNG over hoe het geld precies gebruikt gaat worden. Het kabinet wil dat het extra geld gericht wordt ingezet om de genoemde doelen te realiseren. Tenslotte komt er € 3 miljoen beschikbaar voor extra inzet van de reclassering voor toeleiding naar passende huisvesting van ex-gedetineerden. Dit kabinetsstandpunt vat, om te beginnen, het IBO-rapport samen en beschrijft dan de visie van het kabinet op de positie en functie van de maatschappelijke opvang.¹ Daarna ga ik namens het kabinet op de voorstellen in. De brief gaat ook in op de toezeggingen die in relatie met het ambtelijk onderzoek gedaan zijn. De brief eindigt met een beschrijving hoe het kabinet dit standpunt wil uitvoeren.

IBO-rapport *De opvang verstoort in kort bestek*

De belangrijkste conclusies uit het ambtelijk onderzoek zijn dat in de maatschappelijke opvang de informatievoorziening tekort schiet en dat mensen te lang in de instellingen blijven (verstopping opvang). Dit komt door zaken die zowel met de maatschappelijke opvang zelf te maken hebben als daarbuiten liggen. Niemand weet precies hoeveel plaatsen de maatschappelijke opvang heeft en hoe groot de vraag naar opvang is. In 2001 waren er 12 295 residentiële plaatsen, verdeeld over de dak- en thuislozenopvang, crisisopvang en vrouwenopvang. Hoe groot de ambulante voorzieningen en het aanbod van particulieren is, is onbekend. De algemeen geaccepteerde schatting is dat er in Nederland 25 000 à 35 000 dak- en thuislozen zijn, maar dit aantal is niet onderbouwd. Evenmin zijn er betrouwbare cijfers hoeveel vrouwen zich melden bij vrouwenopvang. De vraag of de sector doelmatig werkt, is bij gebrek aan betrouwbare beleidsinformatie dus niet te beantwoorden.

Toch zijn er voldoende aanwijzingen dat de maatschappelijke opvang «verstopt» is. Er zijn plaatsen bijgekomen, maar er worden minder mensen opgenomen; de mensen die in de opvang zitten, blijven daar langer. Dit leidt tot een druk op de maatschappelijke opvang die een gevolg is van het ondoelmatig afhandelen van nieuwe aanmeldingen (in het bijzonder bij de vrouwenopvang) en onvoldoende afstemmen van vraag en aanbod. Voor een deel van de cliënten is de opvang feitelijk een permanente voorziening. Daar kan de maatschappelijke opvang zelf niet altijd wat aan doen. Zo zijn er te weinig goedkope woningen beschikbaar voor mensen die de opvang verlaten. Reguliere zorgvoorzieningen staan niet altijd open voor cliënten uit de maatschappelijke opvang. Ook ex-gedetineerden die geen huis meer hebben of zorg ontberen, komen meer en meer in de maatschappelijke opvang terecht.

Het is moeilijk te voorspellen hoe de druk op de opvang zich in de toekomst ontwikkelt. Enerzijds zijn er ontwikkelingen die de druk op de opvangvoorzieningen vergroten zoals het bestrijden van overlast op straat. Ook het huidige beleid ten aanzien van de beëindiging van COA-opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers leidt tot een druk op de maatschappelijke opvang. Anderzijds ontstaat er door het vernieuwen van de AWBZ en het scheiden van wonen en zorg meer kans op goede zorg en huisvesting van mensen in de maatschappelijke opvang. Bovendien zijn er maatregelen in voorbereiding voor een effectiever uitzettingsbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers teneinde illegaal verblijf van uitgeprocedeerden tegen te gaan. De regierol van centrumgemeenten op het terrein van de maatschappelijke opvang komt onvoldoende uit de verf. Het gaat om 43 gemeenten die de specifieke uitkering maatschappelijke opvang ontvangen. Zij moeten zorgen voor toereikende voorzieningen, een

¹ In algemene zin wordt onder maatschappelijke opvang de dak- en thuislozenopvang, de crisisopvang en de vrouwenopvang verstaan. Daar waar nodig wordt specifiek op een van deze werksoorten ingegaan.

beleidsvisie ontwikkelen voor de opvang en ervoor zorgen dat ook andere sectoren meedoen.

Positie maatschappelijke opvang

Maatschappelijke opvang is een vangnet voor mensen die tijdelijk onderdak, begeleiding, informatie en advies nodig hebben. Het vangnet bestaat tenminste uit een laagdrempelige basisvoorziening, waarop in geval van nood onmiddellijk een beroep kan worden gedaan. Die moet dus 24 uur per dag bereikbaar zijn, zodat bijvoorbeeld de politie ook na kantooruren daklozen die overlast geven, daar kan onderbrengen.

Wanneer overlastgevende mensen «van straat gehaald worden» vergroot dit de veiligheid in de samenleving. Mensen zonder thuis worden eerder crimineel. De samenleving wordt – op een andere manier – ook veiliger wanneer er, als eerste veilige haven, goede vrouwenopvang is voor vrouwen en kinderen die hun huis moeten ontvluchten. De gemeenten gaan over het uitvoerend werk in de maatschappelijke opvang. De 43 centrumgemeenten krijgen hiervoor een aparte uitkering van het Rijk: zij moeten zorgen voor goede, uiteenlopende voorzieningen. Dat betekent ook dat gemeenten samen met woningcorporaties en opvanginstellingen moeten zorgen voor voldoende maatschappelijke opvang die 24 uur per dag te bereiken is in crisissituaties.

Maatschappelijke opvang gaat niet alleen over asiel (bed, bad en brood), maar ook over:

- Preventie: voorkomen dat kwetsbare mensen maatschappelijk uit de boot vallen of herhaling daarvan;
- Handhaven: verschillende mate van begeleiden, ondersteunen en hulpverlening;
- Herstel: alle activiteiten die de zelfredzaamheid bevorderen en mensen terugbrengen tot enig niveau van zelfstandig maatschappelijk functioneren. Dat laatste houdt in dat cliënten zelf – naar vermogen en draagkracht – moeten bijdragen aan een goede, definitieve oplossing.

Dit is een «brede» omschrijving van maatschappelijke opvang, maar dat wil niet zeggen dat instellingen voor maatschappelijke opvang al deze functies zelf moeten doen. De maatschappelijke opvang is onderdeel van een keten van voorzieningen en het handelsmerk is tijdelijke opvang. Dat onderscheidt de opvanginstellingen van andere instellingen die op een andere manier met dezelfde mensen te maken hebben. De vrouwenopvang is lokaal of regionaal onderdeel van een keten van voorzieningen en maatregelen die huiselijk geweld moet voorkomen en aanpakken. Hierin werken vrouwenopvang, politie, openbaar ministerie, forensische psychiatrie en andere hulpverlenende organisaties, steeds vaker samen. Het kabinet voert de nota «Prive Geweld-Publieke Zaak» krachtig uit. Recent heeft de Kamer hierover een voortgangsbericht ontvangen.¹

Aanpak van de «verstopping»

Het kabinet neemt het voorstel over om af te bakenen voor welke groepen de maatschappelijke opvang is bedoeld en welke groepen, gebaseerd op hun problemen met zorg, in andere voorzieningen thuishoren.

Maatschappelijke opvang is een tijdelijk vangnet voor mensen die hun thuissituatie hebben (moeten) verlaten en zich niet op eigen kracht in de maatschappij kunnen handhaven. Om onterecht gebruik van voorzieningen voor maatschappelijke opvang te voorkomen is het nodig om de functie af te bakenen: maatschappelijke opvang is tijdelijk. Dus moet alles op alles worden gezet om cliënten na de tijdelijke opvang weer op eigen benen te laten staan of onder te brengen in reguliere zorgvoorzieningen als dat nodig is voor de aanpak van de problemen van betrokkene.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 345 en 29 200 XV, nr. 5.

Het voorstel om permanente huisvesting te creëren voor cliënten die langdurig in de maatschappelijke opvang zitten, neemt het kabinet over.

Maatschappelijke opvang is een vangnet voor mensen die tijdelijk onderdak, begeleiding, informatie en advies nodig hebben, maar de mensen moeten weer in de samenleving terugkeren. De maatschappelijke opvang is nu verstopt, door zowel cliënten die vooral onderdak nodig hebben, als door cliënten die vooral begeleiding en informatie en advies nodig hebben. Deze laatste categorie mensen moet, wanneer ze daarvoor op basis van de AWBZ voor één of meer functies geïndiceerd is, die zorg dan ook krijgen. Een instelling voor maatschappelijke opvang kan de zorg voor sommige extramurale AWBZ-functies ook zelf verlenen, mits hiervoor een toelating wordt verkregen van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ).

Cliënten die langdurig onderdak nodig hebben in een voorziening voor maatschappelijke opvang, kunnen daarvoor geen beroep doen op de AWBZ. De functie «verblijf» in de AWBZ geldt namelijk alleen voor mensen die langdurig en voortdurend zorg nodig hebben. Het kabinet wil dat mensen eerder vertrekken uit de tijdelijke opvangvoorzieningen. Dit kan alleen wanneer er permanente opvangvoorzieningen komen voor de categorie mensen die niet in staat is zelfstandig te wonen. Het kabinet vindt dat gemeenten in eerste instantie de taak hebben dergelijke laagdrempelige woonvoorzieningen tot stand te brengen (voor hun eigen inwoners). Samen met woningcorporaties, maatschappelijke opvanginstellingen (sociale pensions) en instellingen uit de (openbare) geestelijke gezondheidszorg (OGGZ en GGZ) kunnen zij dat gewenste lokale aanbod realiseren; uitgangspunt is dat de cliënt zijn eigen onderdak betaalt. Bij het realiseren van het aanbod moet ook aandacht geschonken worden aan de wensen van de bewoners van dergelijke laagdrempelige woonvoorzieningen.

Het kabinet neemt het voorstel over de capaciteit van de laagdrempelige 24-uursopvang voor crisissituaties, vrouwenopvang en opvang voor zwerfjongeren uit te breiden

Er zijn aanwijzingen dat vooral laagdrempelige 24-uursopvang voor crisissituaties, vrouwenopvang en opvang voor zwerfjongeren, ondanks meer plaatsen, nog steeds onvoldoende capaciteit hebben. Door het bevorderen van doorstroming in de maatschappelijke opvang moet het capaciteitsprobleem aangepakt worden. Gelet op het belang dat het kabinet hecht aan de aanpak van huiselijk geweld trekt het € 4 miljoen extra uit voor vrouwenopvang. De nadruk ligt daarbij op de landelijk toegankelijke opvangvoorzieningen voor vrouwen (en hun eventuele kinderen) die groot gevaar lopen, onder wie ook slachtoffers van eerwraak en vrouwenhandel. Het kabinet onderzoekt of de inzet van particulieren daarbij kan helpen.

Betere organisatie van maatschappelijke opvang

Het kabinet neemt het voorstel over om de toegankelijkheid van vrouwenopvang te verbeteren.

De toegang tot de vrouwenopvang is inefficiënt georganiseerd.¹ Vrouwen die opvang nodig hebben of hun verwijzers, moeten daardoor vaak vele telefoontjes plegen. Niet zelden reizen vrouwen – tevergeefs – grote afstanden voor een eerste gesprek. De sector zelf is verantwoordelijk om dit wel efficiënt te organiseren. Hiervoor zijn eenduidige toelatingscriteria nodig, het verbeteren van het aanmeldingsproces en een goed werkend centraal meldpunt om te weten waar plaatsen vrij zijn. Om dit te verbeteren, is een deel van de € 8 miljoen beschikbaar.

¹ «Aan de voordeur van de vrouwenopvang, een onderzoek naar de instroom», Trimbos Instituut, mei 2003.

Dat de toegang tot de vrouwenopvang zo'n probleem is, komt ook doordat er te weinig plaatsen zijn. De vrouwenopvang krijgt steeds meer vrouwen en kinderen met zware en ingewikkelde problemen, vrouwen die geen Nederlands spreken en vrouwen van wie onduidelijk is met welke status ze in Nederland zijn. Het Trimbos-instituut onderzoekt op mijn verzoek verder welke maatregelen nodig zijn om de hulpverlening meer af te stemmen op de behoefte aan hulp. Daarbij is onder andere ook de verbinding met de geestelijke gezondheidszorg en de jeugdzorg aan de orde, in gevallen waarin meer complexe problematiek speelt.

Het kabinet is het eens met het voorstel om de effecten van de modernisering van de AWBZ voor cliënten in de maatschappelijke opvang te evalueren.

De modernisering van de AWBZ is bedoeld om mensen meer te kunnen laten kiezen, zorg op maat te leveren en de zeggenschap van de verzekerden te vergroten. Het is nog onduidelijk wat de winst is voor cliënten in de maatschappelijke opvang. De ontwikkelingen in het land zijn divers. Zo heeft een enkele centrumgemeente afspraken gemaakt over het indiceren van cliënten in de maatschappelijke opvang voor AWBZ-zorg. De meeste instellingen voor maatschappelijke opvang bereiden een aanvraag voor toelating tot de AWBZ-zorg voor. Het gaat dan om de extramurale (buiten de muren) functies. Voor de functie «verblijf» in de AWBZ zijn zij immers een «voorliggende» voorziening en gaan juist vooraf aan de AWBZ-zorg. Krijgt een cliënt uit de maatschappelijke opvang een indicatie voor de functie «verblijf», dan moet hij daarmee naar bestaande aanbieders voor deze functie.

Het kabinet vindt het onwenselijk, mede gelet op de discussie over de houdbaarheid van de AWBZ, om de hierboven genoemde permanente woonvoorzieningen onder de AWBZ te brengen. De monitor maatschappelijke opvang (MMO) gaat de komende jaren in op het effect van de modernisering van de AWBZ voor de cliënten in de maatschappelijke opvang.

Het kabinet beëindigt op 1 januari 2005 de subsidieregeling psychosociale begeleiding in de maatschappelijke opvang. Deze regeling is vanwege de modernisering van de AWBZ niet meer nodig. Instellingen die nu subsidie ontvangen hebben tot 2005 de tijd zich hierop voor te bereiden. De regeling was bedoeld om de «zorgwekkende zorgmijders», die niet bij de reguliere hulpverleningsinstellingen willen aankloppen, toch te kunnen begeleiden. Het komt voor dat cliënten een verblijfsindicatie voor de AWBZ aanvragen, waar ze dan geen gebruik van willen maken omdat ze liever elders hun onderdak (in de maatschappelijke opvang) hebben. Het kabinet vindt dat voor deze cliëntengroep de subsidieregeling diensten bij wonen met zorg die per 1 januari 2004 van kracht wordt, kan worden gebruikt. De met regeling psychosociale begeleiding in de maatschappelijke opvang gemoeide middelen (€ 12 miljoen) zullen met ingang van 1 januari 2005 worden overgeheveld naar deze regeling. Dat geeft instellingen die diensten willen leveren aan deze zware cliëntengroep, net meer armslag.

Het IBO-rapport waarschuwt ook voor een mogelijk financieel risico van de modernisering van de AWBZ. Het risico is dat bestaande activiteiten niet meer door gemeenten betaald worden, maar vanuit de AWBZ. Daarom vindt het kabinet het ongewenst om genoemde permanente woonvoorzieningen onder de AWBZ te laten vallen. Dit is een eerste stap in het trekken van grenzen tussen de terreinen «wonen» en «zorg» om een ongewenste verschuiving van middelen te voorkomen. Daarnaast moeten betere grenzen getrokken worden tussen de Welzijnswet en de AWBZ. Het kabinet heeft bij de begroting voor 2004 een brief aan de Kamer gestuurd

over de houdbaarheid van de AWBZ in relatie tot een toekomstige Wet maatschappelijke zorg. De brief bevat handvatten die in de komende periode nader worden uitgewerkt. Dit heeft mogelijk ook consequenties voor de ordening van verantwoordelijkheden ten aanzien van de maatschappelijke opvang. Voor de korte termijn gaat het erom dat de functie «begeleiding» in het Besluit specifieke uitkeringen zodanig gedefinieerd wordt dat er geen overlap bestaat met de functies uit de AWBZ. Dit gaat het gesignaleerde financiële risico tegen.

In en uit de maatschappelijke opvang

– Overlastbeleid en maatschappelijke opvang

Het voorstel over het bezinnen op de wenselijkheid van dwangopnames in de keten van maatschappelijke opvang neemt het kabinet over.

– Preventie en aanpak van huiselijk geweld om groei vrouwenopvang te verminderen

Het kabinet steunt het voorstel om preventie van huiselijk geweld op te nemen in lokale Openbare Geestelijke Gezondheidszorg(OGGZ)-plannen

In een aantal gemeenten wordt inmiddels samengewerkt om huiselijk geweld te voorkomen en aan te pakken. Er is steeds meer aandacht voor de (strafrechtelijke) aanpak van huiselijk geweld. De hulpverlening en opvang moeten bijdragen aan het stoppen van het geweld. Daarom komt steeds meer nadruk te liggen op de behandeling van plegers van huiselijk geweld en op gezinsgerichte vormen van hulp. Gemeenten spelen een cruciale rol bij het bevorderen van de samenwerking. Om dat ook waar te maken ontwikkelt de VNG een programma om gemeenten te steunen. Het kabinet steunt het voorstel om preventie van huiselijk geweld op te nemen in lokale plannen voor de OGGZ.

Het kabinet denkt na over een wettelijke mogelijkheid om plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen. De minister van Justitie heeft daarover, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van VWS, advies gevraagd aan advies- en koepelorganen en de VNG. Het kabinet wil dat hulpverlening in deze gevallen snel op gang komt. Daarom trekt het kabinet een deel van de € 8 miljoen extra uit om de structuur te verbeteren waarbinnen gevallen van huiselijk geweld en uithuisplaatsing van plegers door de politie gemeld kan worden. Gestart wordt met de inrichting van pilots «advies en meldpunten huiselijk geweld».

– Overdracht begeleiding ex-gedetineerden verbeteren

Het kabinet voert de voorstellen uit om de instroom van ex-gedetineerden in de maatschappelijke opvang te verbeteren.

Onderzoek toont aan dat jaarlijks circa 2100 gedetineerden na het uitzitten van hun straf geen huis hebben en ook geen onderdak zoeken. Deze groep leeft op straat en blijft dat doen. Daarnaast geeft 7 procent van de mensen die nog vastzitten (geschat op ruim 2300 op jaarbasis) aan dat ze na afloop van de gevangenisstraf een beroep willen doen op de maatschappelijke opvang.¹ Zij kunnen niet naar hun oude huis terug of waren vóór detentie al dakloos. Velen van hen kiezen voor begeleid wonen.

Deze cijfers benadrukken de noodzaak om betere afspraken te maken over het overdragen van de verantwoordelijkheid voor begeleiding voorafgaand aan en na de invrijheidstelling. Voorwaarde is dat er geen breuk ontstaat in het reïntegratietraject; het programma *Terugdringen Recidive* richt zich daar mede op. Het gevangeniswezen en de reclassering gaan planmatiger werken aan het voorbereiden van gedetineerden op de terug-

¹ «Opvang ex-gedetineerden», Adviesbureau Van Montfoort, Woerden, oktober 2003.

keer in de vrije samenleving. Hieruit moet ook blijken of huisvesting na detentie een probleem kan zijn. Is dat zo, dan moeten tijdig stappen gezet worden om voor onderdak te zorgen. In lijn met het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, worden deze stappen alleen gezet als er een reële verwachting is dat daarmee de kans op herhaling van het delictgedrag duidelijk minder wordt. Prioriteit krijgen de «veelplegers».¹

Het kabinet gaat met de VNG landelijke afspraken maken over wie wanneer verantwoordelijk is voor de begeleiding. Gedetineerden die dat nodig hebben, moeten, wanneer ze weer vrij zijn, tijdig gebruik kunnen maken van maatschappelijke vervolgvorzieningen. Dat is in de eerste plaats een zaak van gemeenten. Het ministerie van Justitie kan tijdelijk nog steun geven via de reclassering, vooral in gevallen waarin die hulp er daarvóór niet of onvoldoende is geweest. Met het oog daarop trekt het kabinet € 3 miljoen uit om de reclassering als makelaar voor zorg en huisvesting in te zetten. Dit geld is niet bestemd voor investeringen in specifieke opvangvoorzieningen voor ex-gedetineerden. Dat is namelijk een zaak van de betreffende gemeenten. Met deze afspraken is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is in het kader van de opvang van ex-gedetineerden. Dat zal het vergemakkelijken om op de goede plek en in de juiste fase capaciteit ter beschikking te stellen.

Het kabinet wijst het voorstel af om gedetineerden tijdens hun detentie niet uit te schrijven als ingezetene uit de gemeentelijke basisadministratie (bij kortdurende detentie) of al ruim voor het einde van de detentie opnieuw in te schrijven in de bevolkingsadministratie van de gemeente van terugkeer.²

Het kabinet kan dit voorstel niet overnemen omdat gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) alleen de feitelijke situatie vastleggen. Het GBA werkt bovendien niet voor één sector: het is een sectoroverstijgend registratiesysteem. Dit probleem kan opgelost worden door beter samenwerken van betrokken instanties en het eventueel aanpassen van specifieke regelgeving. Bijzonder aandachtspunt is dat gemeenten slechts in acute noodsituaties bijzondere bijstand tijdens detentie kunnen verlenen. Het wegvallen van inkomen zorgt ervoor dat gedetineerden hun woning niet kunnen aanhouden; dit leidt tot het risico dat na detentie een beroep moet worden gedaan op een maatschappelijke opvangvoorziening. Het kabinet erkent dit knelpunt.

SZW en Justitie zoeken momenteel naar mogelijke oplossingen voor beide aandachtspunten. De betrokken partijen in het veld zullen hiervoor worden benaderd.

– Hardheidsclausule uitgeprocedeerde asielzoekers

Het voorstel om gemeenten toe te staan op basis van een hardheidsclausule uitgeprocedeerde asielzoekers op te vangen neemt het kabinet niet over.

Uitgangspunt van het rijksbeleid is dat gemeenten geen vervangende opvang mogen bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland moeten verlaten. Voor deze groep dient dan ook geen opvang beschikbaar gesteld te worden. Zij kunnen gebruik maken van de terugkeerregeling van de International Organisation for Migration. Bovendien komt het kabinet op korte termijn met maatregelen ter bevordering van het daadwerkelijk vertrek en de effectuering van de uitzetting van uitgeprocedeerde vreemdelingen. Uw Kamer wordt daarover door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op korte termijn geïnformeerd.

¹ Een persoon van 18 jaar of ouder die in het gehele criminele verleden meer dan 10 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan tenminste 1 in het peiljaar.

² Een persoon die eenmaal in een GBA in Nederland is ingeschreven, wordt er nimmer uitgeschreven. Het is wel mogelijk dat zijn persoonslijst in het systeem inactief wordt gemaakt («opgeschort») vanwege zijn overlijden of vertrek naar het buitenland. In dat geval is hij nog steeds ingeschreven, maar niet langer als ingezetene. Dit betekent dat een gedetineerde die in Nederland blijft, niet alleen niet uit de GBA wordt uitgeschreven, maar ook als ingezetene blijft geregistreerd.

– *Instrumenten woonruimteverdeling en woningtoewijzing beter benutten*
Het kabinet onderschrijft dat gemeenten als eerste verantwoordelijk zijn
voor de aanpak van de huisvestingsproblematiek in de keten van
maatschappelijke opvang.

Er zijn voldoende betaalbare woningen voor de aandachtsgroep van het volkshuisvestingsbeleid, waaronder cliënten in de maatschappelijke opvang. Wel vertrekken te weinig mensen uit de goedkopere woningen, mede omdat de bouw van nieuwe woningen stagneert. Dit belemmert mogelijk ook het vertrek uit de opvanginstellingen. Het kabinet wil de woningmarkt beter laten werken en de doorstroming bevorderen door verhuurders meer ruimte te bieden in het vaststellen van de huurprijzen. Dit biedt de verhuurders vervolgens weer meer ruimte om te investeren in woningbouw en herstructurering. Daar tegenover vraagt het kabinet van hen de aldus ontstane financiële ruimte mede in te zetten voor de betaalbaarheid van het wonen voor specifieke groepen. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd.¹

Het kabinet gaat met de VNG praten over het goed benutten van bestaande gemeentelijke instrumenten om ook de doelgroep van de maatschappelijke opvang, waaronder de vrouwen die door hun (ex-)partner zijn mishandeld en in een opvanghuis wonen, te kunnen huisvesten.

Voorkomen van problematische schuldopstapeling en effectiever saneren van schulden

Het kabinet heeft het voorstel om problematische schulden te voorkomen en schulden effectiever te saneren ter hand genomen. Het voorstel voor een centrale registratie van schulden neemt het kabinet niet over.

Het kabinet neemt maatregelen om problematische schulden te voorkomen. De staatssecretaris van SZW heeft u in dat verband geïnformeerd over de afwegingen waarom het kabinet het voorstel voor een landelijke schuldenregistratie niet overneemt.² Het kost teveel geld in relatie tot de geringe meerwaarde. Een alternatief is dat ervaringen en werkwijzen van de lokale meldpunten schuldhelpverlening breed verspreid worden onder gemeenten. Het kabinet overlegt met de VNG hoe de ervaringen van gemeenten die al met een lokaal meldpunt werken, onder de aandacht gebracht kunnen worden.

Gemeenten gaan over het aanbieden van een schuldregeling en het toepassen van budgetbeheer bij dak- en thuislozen. Dit kost de nodige extra aandacht, omdat deze doelgroep een heel eigen problematiek heeft, geen vast adres heeft en vaak geen bankrekening heeft. Het onlangs afgeronde samenwerkingsexperiment van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en het Leger des Heils is een eerste stap om dak- en thuislozen toegang te geven tot schuldhelpverlening.³ Het kabinet juicht de samenwerking toe tussen kredietbanken, die de schuldregelingen en budgetbeheer aanbieden, en opvanginstellingen. Het wil de ervaringen die met het experiment zijn opgedaan verder verspreiden bij opvanginstellingen, kredietbanken, commerciële banken en sociale diensten. De minister van Financiën dient nog dit jaar een wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd) in bij de Kamer. Dit wetsvoorstel zal de verantwoordelijkheden van de kredietaanbieder en kredietbemiddelaar aanscherpen, mede om overkreditering te voorkomen. Ook zal het toezicht op de naleving door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) worden geïntensiveerd.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 27 926, nr. 14.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 258, nr. 7.

³ Eindrapport «Schuld Onder Dak», Leger des Heils en NVVK, 1 september 2003.

Het kabinet neemt het voorstel van de werkgroep om voortaan ook justitiële boetes te betrekken bij een wettelijk schuldsaneringstraject niet zonder meer over.

In de huidige praktijk van de wettelijke schuldsanering kunnen justitiële boetes – afhankelijk van de rechterlijke toelatingstoets omtrent de goede trouw in art. 288 van de Faillissementswet – echter wel degelijk onderdeel uitmaken van een schuldsaneringsregeling. Dat zal evenwel niet onverkort het geval blijven. Het is geen goed signaal voor het maatschappelijk draagvlak voor de schuldsaneringsregeling als ook schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan worden toegelaten tot de regeling. Dit klemmt temeer nu de toestroom tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) mede gezien het huidige economische tijdsfors gestegen is. Daarom moeten urgente maatregelen worden genomen om de beheersbaarheid bij de uitvoering te waarborgen, zoals de Minister van Justitie in zijn brief van 24 juni 2003 heeft aangekondigd.¹ Ook is al eerder bij brief van 18 april 2002 aan de Tweede Kamer aangekondigd dat schulden uit zwaardere strafrechtelijke vergrijpen in de nabije toekomst zullen worden uitgesloten van de Wsnp.² Voorzover de veroordeling betrekking heeft op overtredingen of op misdrijven waarvan de ontdekking langer dan vijf jaar voor de datum van het schuldsaneringsverzoek ligt, kan de rechter de betrokken schuld wel (blijven) toelaten tot de Wsnp en kan de aanbeveling van de werkgroep in zoverre worden gevolgd.

– Persoonshulp of casemanagement

Het voorstel om door casemanagement de doorstroom in de maatschappelijke opvang te bevorderen voert het kabinet uit.

Mensen in de maatschappelijke opvang hebben complexe problemen. Eerdere hulpverlening is vaak onderbroken. Dat maakt de toegang tot de hulpverlening en de overgang naar andere trajecten moeilijk. Indicatiestelling door de reguliere organen blijkt in veel gevallen een te hoge drempel. Casemanagement kan die toegang tot (geïndiceerde) zorg vergemakkelijken. Een deel van de extra € 8 miljoen die bedoeld is om het vertrek uit de opvang te bevorderen, wil het kabinet aan casemanagement in de zorg laten besteden.

Informatievoorziening

Het kabinet voert het voorstel uit om meer kennis te ontwikkelen om beter te kunnen beoordelen of de maatschappelijke opvang effectief is.

Er is weinig bekend over de effectiviteit van de werkwijzen in de maatschappelijke opvang. De werkwijzen van instellingen voor maatschappelijke opvang verschillen onderling nogal. Het IBO-rapport doet drie voorstellen om hierover meer te weten te komen:

- Meer toegepast (praktijk) en wetenschappelijk onderzoek;
- Stimuleringsprogramma's richtlijnen en hulpverleningsprogramma's;
- Kenniscentra gekoppeld aan instellingen voor maatschappelijke opvang.

In overleg met de VNG en de Federatie Opvang zal ik bezien welke voorstellen in aanmerking komen voor uitvoering.

Het voorstel voor een referentiekader maatschappelijke opvang en het verbeteren van de registratie van vraag en aanbod, voert het kabinet uit.

Betrouwbare informatie is alleen te verkrijgen met een goed referentiekader. De maatschappelijke opvang heeft dat niet; daardoor is er geen onomstreden, betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie beschikbaar. Een referentiekader maakt duidelijk voor wie (welke doelgroepen) de

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 258, nr. 6.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 258, nr. 2.

maatschappelijke opvang en vrouwenopvang bedoeld is en moet gegevens leveren over de capaciteit in de zin van: aantal mensen, type voorzieningen, personeel, kwaliteitseisen aan methodiek, organisatie en accommodatie, veiligheid en kosten. Zo'n referentiekader leidt uiteindelijk tot onomstreden kernindicatoren om vraag en aanbod van de opvang goed te kunnen volgen. Dit voorstel wordt uitgevoerd in het kader van de monitor maatschappelijke opvang.

De instellingen voor maatschappelijke opvang die zijn aangesloten bij de Federatie Opvang, zijn in 2003 begonnen met het invoeren en toetsen van een nieuw registratiesysteem; dat systeem moet ook dubbeltellingen tegengaan. De instellingen moeten dit systeem zo snel mogelijk definitief invoeren.

Bestuurlijk stelsel

Het voorstel om de gemeentelijke regierol te versterken voert het kabinet uit door meer gemeentelijke bevoegdheden in de Bijstandswet en door gemeenten te ondersteunen om ketens te organiseren, te faciliteren en te regisseren.

Bij de keten van de maatschappelijke opvang zijn heel veel en uiteenlopende instanties betrokken. De centrumgemeente heeft daarbinnen de taak om ook andere sectoren die te maken hebben met de maatschappelijke opvang, aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. De gemeente moet daarvoor ketens kunnen organiseren, mogelijk maken en goed laten werken. De analyse uit het ambtelijk IBO-rapport bevestigt de uitkomsten van eerder evaluatieonderzoek van Fleurke.¹ Er is geen reden om het bestuurlijk stelsel van de maatschappelijke opvang ingrijpend te veranderen. Maar de rol van de gemeente als beleidsverantwoordelijke en regisseur moet wel versterkt worden.

Het kabinet wil met de Wet werk en bijstand de regierol van gemeenten versterken.² Deze wet geeft gemeenten de bevoegdheid om zonodig budgetbeheer toe te passen, dan wel bijstand in natura te verstrekken. Gemeenten moeten zelf beoordelen of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de belanghebbende zonder hulp niet in staat is zijn bestaansmiddelen verantwoord te besteden. Bijstand in natura is een bijzondere vorm van bijstand: de uitkering wordt geheel of gedeeltelijk in goederen en/of diensten verstrekt en niet in geld. Bijstand in natura verandert niet de hoogte van de bijstand waar de belanghebbende recht op heeft. De gemeente hoeft voor deze verstrekking geen toestemming te vragen aan de belanghebbende. Over het uitwerken en de nadere vorm van bijstand in natura maken gemeenten afspraken met diverse (zorg)instanties.

Het kabinet heeft nog geen standpunt over het voorstel voor een gezamenlijk opdrachtgeverschap van centrumgemeente en zorgkantoor voor de OGGZ, chronische GGZ en verslavingszorg. Dit standpunt komt pas zodra de uitkomsten van de experimenten «Verslavingszorg herijkt» bekend zijn. Die krijg ik in december 2003.

In het kader van het grotestedenbeleid wordt een aantal specifieke uitkeringen samengebracht in brede doeluitkeringen. Een dergelijke bundeling verhoogt de effectiviteit van de inzet van middelen en vergroot de regiefunctie van de steden. Het kabinet moet nog bezien of en hoe de middelen voor maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid en vrouwenopvang daaraan toegevoegd kunnen worden. Dat geldt ook voor de middelen voor de 24 uursopvang en de aanpak van overlastgevende dak- en thuislozen («Rietkerk-gelden»).

¹ «Selectieve decentralisatie en de zorg voor kwetsbare groepen», Fleurke c.s., Vrije Universiteit, 2002.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 870 nrs. 1–3.

Gemeenten hebben niet alleen baat bij meer bevoegdheden, maar moeten ook goed kunnen omgaan met ketens, in dit geval die in de maatschappelijke opvang. Het kabinet vindt dat kennis over en inzicht in ketenaanpak verder ontwikkeld moet worden als een wezenlijke bijdrage aan het versterken van de regierol van gemeenten. En dan niet vanuit de wetenschappelijke invalshoek, maar gericht op de praktijk. Het ministerie van BZK heeft met het project «Ketenregie» reeds een methodisch kader en een handreiking voor ketenregie ontwikkeld.

Uitvoering standpunt

Het kabinet informeert u jaarlijks bij de begroting hoe het staat met het uitvoeren van dit standpunt. In dat kader zal ik jaarlijks een bijeenkomst beleggen met de betrokken departementen, de VNG en veldpartijen over de stand van zaken.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp