

Daklozenopvang landelijk toegankelijk?

Onderzoek naar regiobinding en landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang

1 Samenvatting

Iedere dak- of thuisloze die zich legaal in Nederland bevindt heeft recht op maatschappelijke opvang (MO). Dit heet landelijke toegankelijkheid. Basis hiervoor is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), artikel 20, lid 6. In de praktijk stellen gemeenten en opvanginstellingen aanvullende eisen aan daklozen voordat ze toegelaten worden tot de MO. Belangrijkste hierbij is de eis van regiobinding.

Nederland kent 43 centrumgemeenten waar daklozen kunnen worden opgevangen en eventueel doorverwezen. Centrumgemeenten bedienen ieder een bijbehorende regio. Regio's variëren in grootte van de centrumgemeente zelf tot meerdere provinciën.

Regiobinding bepaalt in welke centrumgemeente een dakloze “thuis” hoort. Gemeenten en instellingen hanteren hun eigen procedures om de regiobinding vast te stellen en het opvangtraject te bepalen. Die procedures zijn gebaseerd op een richtlijn van de VNG, de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang. Deze bevat model-beleidsregels (zie bijlage).

Uit de praktijk komen echter signalen dat daklozen van het kastje naar de muur gestuurd worden. Vandaar dat het Trimbos-instituut de situatie onderzocht heeft door middel van vragenlijsten, research, mystery guests en telefonische interviews. De mystery guests presenteerden zich met problematiek op het gebied van de OGGz (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg) en een regiobinding anders dan de aanmeldgemeente. Het onderzoek beperkte zich voornamelijk tot het aanmeldproces.

Van alle gemeenten heeft 38% beleidsregels ingesteld voor regiobinding en toegang tot de MO. Verder zijn in 70% van de gemeenten hierover schriftelijke afspraken gemaakt tussen gemeente en instellingen. Gemeenten en instellingen zijn het vaak oneens over de inhoud van deze afspraken. Zo denkt 67% van de instellingen dat mensen van buiten de regio moeten worden afgewezen, terwijl dat bij de gemeente maar 21% is. In 36% van de gemeenten worden de afspraken ook niet gecontroleerd.

In de praktijk wordt de toegang tot de MO bepaald door de medewerkers van de opvang. Onder hen is sterke steun voor het principe van regiobinding, dit om capaciteitsproblemen te voorkomen en mensen uit de eigen regio voorrang te geven. Ze zijn echter niet altijd even goed op de hoogte van de regels rond regiobinding, hetgeen tot afwijkingen kan leiden van het gemeentelijk beleid.

Bij het vaststellen van de opvanglocatie zouden volgens de Handreiking twee dingen bepalend moeten zijn: de plaats waar de kans op een succesvol traject het grootst is en de voorkeur van de cliënt zelf. In de praktijk echter is het hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar doorslaggevend, waarschijnlijk omdat dit simpeler vast te stellen is. Ook OGGz-problematiek telt mee. Verder worden er gesprekken gevoerd met cliënten en hun hulpverleners.

Sommige gemeenten verwerken geen aanmeldingen van daklozen van buiten de regio en in andere gevallen kan er geen opvanggemeente worden vastgesteld omdat de regiobinding van de dakloze niet of moeilijk te bepalen is, niet aantoonbaar is of de dakloze geen regiobinding heeft.

Het kan ook voorkomen dat een dakloze niet kan worden overgedragen. Er geen simpele procedure om de opvanggemeente vast te stellen die de grootste kans op een succesvol traject biedt. Hierdoor kan discussie ontstaan. Door al deze factoren is de landelijke toegang tot de MO niet gegarandeerd.

De aanmeldprocedure is vaak formeel en bureaucratisch en bevat een flinke willekeur. Ook ligt de bewijslast bij de dakloze. Er wordt door de opvangmedewerkers vooral gevraagd naar identiteit, zaken om regiobinding te bepalen en zorgbehoefte. Bij aanmelding bij een Centrale Toegang (CT) wordt een uitgebreidere screening gedaan dan bij aanmelding bij een nachtopvang, dit omdat de nachtopvang een laagdrempelige basisvoorziening is. Uiteindelijk hangt veel af van de mondigheid van de dakloze.

Uit het mystery guest onderzoek blijkt dat 73% van de aanmeldingen tot afwijzing leidt en 20% tot tijdelijke opvang. Slechts in 8% van de gevallen wordt een traject opgestart. In 77% van de afwijzingen speelde regiobinding een rol, in 30% capaciteitsgebrek. Met name jongeren, slachtoffers van huiselijk geweld en mensen die niet in het bureaucratisch systeem passen worden door de eis van regiobinding getroffen.

In afwachting van een toelatingsbesluit zeggen de meeste gemeenten en instellingen (70%) wel tijdelijke opvang te bieden. In werkelijkheid ligt dit percentage op 20%. Meestal is de tijdelijke opvang beperkt tot 3-5 nachten.

Het is de bedoeling dat er bij afwijzing van een dakloze contact gelegd wordt met een andere gemeente om daar mogelijk opvang te regelen. Deze "warme overdracht" is van belang om te voorkomen dat de dakloze uit zicht verdwijnt en later opnieuw de drempel moet nemen naar de MO. Ongeveer 50% van de gemeenten en instellingen geven aan dat hierover afspraken zijn gemaakt.

Uit het mystery guest onderzoek blijkt echter dat in slechts 15% van de gevallen contact met een andere instelling wordt opgenomen om een warme overdracht te regelen. In 65% van de gevallen wordt de dakloze wel doorverwezen, maar vaak met alleen maar een adres. Ongeveer de helft wordt terugverwezen naar de eigen regio, de rest naar instellingen in en om de aanmeldgemeente. E.e.a. is niet volgens de Handreiking.

De problemen met de warme overdracht hebben te maken met het ontbreken van contactgegevens, capaciteitsproblemen, gebrek aan eenduidig beleid m.b.t. regiobinding, financiën (WWB), moeilijk plaatsbaren en een gebrek aan enthousiasme voor het principe van warme overdracht.

Daklozen worden in de praktijk meestal mondeling voorgelicht over hun rechten en plichten binnen de MO. Schriftelijk materiaal is veel minder voorhanden. Ondersteuning door een vertrouwenspersoon is zeldzaam. Medewerkers zijn soms niet goed op de hoogte en regelmatig passief. Ook is informatie vaak alleen bij de intake beschikbaar, waardoor het te snel gaat voor sommige daklozen.

De mystery guests kregen slechts in 4% van de aanmeldingen een schriftelijke beschikking, dit zou volgens gemeenten en instelling zelf ruim 20% moeten zijn. Het is onofficieel beleid om daklozen zonder regiobinding zonder beschikking weg te sturen. Wel heeft de helft van de gemeenten een bezwaarprocedure.

De bejegening van de mystery guests was bij ongeveer tweederde van de aanmeldingen vriendelijk, zij het vaak weinig behulpzaam. De mystery guests hebben vaak het gevoel er helemaal alleen voor te staan.

Voor het verkrijgen van een WWB-uitkering (Wet Werk en Bijstand) is een briefadres en regiobinding nodig. Bij het ontbreken van een of beiden neemt de kans op een uitkering sterk af. Daklozen die toegelaten zijn tot de MO krijgen vrijwel altijd een briefadres, daklozen zonder regiobinding slechts in een kwart van de gevallen.

2 Conclusies en aanbevelingen

Regiobinding kan rekenen op veel draagvlak en er zijn goede voorbeelden van gemeenten en instellingen die handelen in de geest van de Handreiking. Er is echter nog wel veel werk te verrichten.

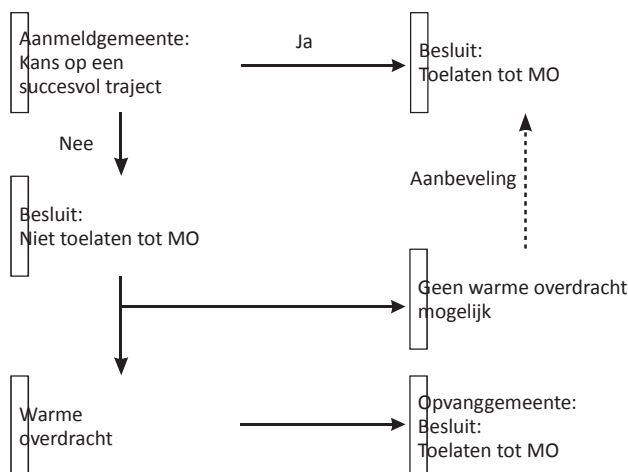
Er zijn vier stappen te onderscheiden in het omzetten van beleid naar praktijk:

1. De model-beleidsregels uit de Handreiking, als resultaat van de afspraken tussen gemeenten en de VNG. Deze worden niet altijd naar letter en geest gevolgd.
2. Vertaling model-beleidsregels naar lokaal beleid. Sommige gemeenten hebben model-beleidsregels aangepast of weggelaten.
3. Uitwerking lokaal beleid in processen. Het beleid wordt niet altijd uitgewerkt in processen of de processen worden verschillend geïnterpreteerd door gemeente en instellingen.
4. Implementatie afspraken door uitvoerend medewerkers. Deze handelen niet altijd conform beleid.

Het netto resultaat is dat de landelijke toegankelijkheid van de MO niet voor alle rechthabende daklozen gewaarborgd is. Hieronder de, soms samenhangende, oorzaken en, indien mogelijk, aanbevelingen:

Explicietere richtlijnen.

Het stroomschema uit de Handreiking voorziet niet in de situatie waarin een afgewezen dakloze niet overdraagbaar blijkt te zijn. Hieronder het stroomschema met de aanbeveling hoe dan te handelen:



Figuur 1: Stroomschema landelijke toegang

Te beperkte interpretatie van de Handreiking.

Meestal wordt de inschrijvingsduur in de GBA (Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) als toelatingscriterium gebruikt i.p.v. te zoeken naar de gemeente waar de dakloze de grootste kans heeft op een succesvol traject. Dit komt omdat het GBA-criterium objectief, simpel en snel is. Er is dringend behoefte aan een soortgelijk instrument om de kans op een succesvol traject te bepalen.

Onvoldoende implementatie van de Handreiking.

⑩ **Beleidsregels.** Aanbevolen wordt dat iedere centrumgemeente beleidsregels vaststelt met als uitgangspunt de Handreiking. Bij afwijking is het wenselijk te overleggen met de VNG.

⑩ **Onderzoek naar bindingsregio.** Problemen hierbij zijn capaciteitsproblemen, complexiteit, ongeschiktheid van de opvang voor dit soort onderzoek, gebrek aan aantoonbaarheid en het feit dat sommige mensen simpelweg geen duidelijke binding hebben met een regio. Aanbevolen wordt daklozen tijdelijk op te vangen en een backoffice het uitgebreide onderzoek naar de bindingsregio te laten uitvoeren.

⑩ **Warme overdracht en beschikkingen.** Aanbevolen wordt om de nachtopvang als laagdrempelige eerstelijnsopvang in te zetten. De CT zou dan onderzoek kunnen doen naar de kans op een succesvol traject, de warme overdracht kunnen regelen en een beschikking kunnen afgeven. Ook zou een bindingscommissie in het leven kunnen worden geroepen om onderzoek te doen naar de regiobinding van daklozen en de gevallen kunnen behandelen waarin de dakloze geen regiobinding heeft of niet rechthabend is.

Verschillen tussen beleid en praktijk.

Aanbevolen wordt om medewerkers op de werkvloer regelmatig bij te scholen. Ook zou het handig zijn met stroomschema's en checklists te werken als hulpmiddel bij het uitvoeren van het beleid.

Druk op de opvang.

Aangeraden wordt in te zetten op preventie, door- en uitstroom, capaciteitsuitbreiding, betere registratie en het maken van goede afspraken met andere regio's

Regiobinding als afwijzingscriterium.

⑩ *Regiobinding en recht op Wmo-ondersteuning.* Daklozen zonder regiobinding kunnen wel rechthebbend zijn, dat dit niet zo is, is een misverstand. Rechthebbend betekent legaal verblijvend, niet uitgesloten van de MO en zich niet zelfstandig kunnen handhaven.

⑩ *Regiobinding en WWB-uitkeringen.* Toelating van een dakloze tot de MO is op korte termijn voor de gemeente financieel ongunstig, ondanks dat het op lange termijn voor de hele samenleving gunstig is (Cebeon, 2011).

⑩ *Regiobinding en moeilijk plaatsbare daklozen.* Aanbevolen wordt om overlastveroorzakende daklozen snel door te verwijzen naar gespecialiseerde hulp in het kader van de AWBZ.

Meer terugkoppelingsmechanismen.

⑩ In het huidige systeem ligt veel beslissingsbevoegdheid bij de uitvoerend medewerkers. Daardoor is een kwetsbare en vaak niet zo mondige groep gevoelig voor willekeur. Aanbevolen wordt om duidelijke beleidsregels op te stellen, in overleg met cliëntvertegenwoordigers. Standaard zou er bij een aanmelding een vertrouwenspersoon aanwezig moeten zijn. Verder zou de informatievoorziening beter op de behoeften van de daklozen moeten worden afgestemd.

⑩ Er is een neiging om daklozen snel weg te sturen zonder schriftelijke beschikking. Er zijn vaak geen bezwaarprocedures. Hier zou wat aan moeten veranderen.

⑩ Gemeenten zijn vaak niet goed op de hoogte van de gang van zaken bij opvanginstellingen. Aanbevolen wordt dat ze zich beter laten informeren.

⑩ Aangeraden wordt een goede registratie van daklozen uit te voeren en het resulterende cijfermateriaal openbaar te maken. Dit kan helpen bij de horizontale en verticale verantwoording binnen de overheid.

3. Bronvermelding en nadere informatie

Dit document is een samengevatte versie van het rapport *Opvang landelijk toegankelijk?* van het Trimbos-instituut te Utrecht. Voor nadere informatie: 030 - 297 11 00 of info@trimbos.nl.