



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

Landelijke toegang maatschappelijke opvang

VERSIE DECEMBER 2014



1 Aanleiding en doel van de tweede handreiking

Vanaf 2010 zijn de financiële middelen die de centrumgemeenten ontvangen van het Rijk voor maatschappelijke opvang gebaseerd op objectieve criteria (onder andere aantal inwoners en aantal personen dat behoort tot een sociaal zwakke groep). Daarnaast investeren de centrumgemeenten ook met eigen middelen fors in de aanpak van de problematiek van dak- en thuisloze personen. Verschillende gemeenten zijn er om deze reden toe over gegaan het principe van regiobinding toe te passen. Het stellen van de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, brengt het risico met zich mee dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in het gedrang komt, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen raken. Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is neergelegd in artikel 20, zesde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hierin wordt bepaald dat de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, toegankelijk zijn voor iedere ingezetene in Nederland¹.

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te waarborgen, is deze handreiking opgesteld. Deze handreiking bevat model-beleidsregels die de centrumgemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) kan hanteren bij het bepalen van de plaats waar een dak- en thuisloze persoon het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. De model-beleidsregels *Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* zijn gebaseerd op de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten op 3 februari 2010 met elkaar hebben gemaakt. Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, is afgesproken dat iedereen uit de doelgroep zich in elke gemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. Dit is overigens ook duidelijk in de Wmo 2015 benoemd. De centrumgemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente van aanmelding bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt en overleg met de beoogde centrumgemeente in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze centrumgemeente gaat de maatschappelijke opvang verzorgen.

Een aanzienlijk deel van de doelgroep is een migrerende groep die in de basisregistratie personen (BRP = oude GBA) niet met enige regiobinding te vinden is. Er moet landelijk worden samengewerkt via uniforme regels zodat deze migrerende groep niet straks overal geweigerd wordt. Het niet kunnen voldoen aan regiobinding uitgaande van de registratie in de BRP mag geen uitsluitingscriterium zijn. Het wel voldoen kan een insluitingscriterium zijn.

Het is noodzakelijk om de strekking van deze handreiking vast te leggen in een convenant dat onderschreven wordt door alle centrumgemeenten. Dat moet leiden tot een gedragscode die iedere centrumgemeente zou moeten vaststellen. De VNG beveelt de centrumgemeenten aan om deze model-beleidsregels over te nemen en ze dus als eigen beleidsregels vast te stellen. Het is van belang dat elke centrumgemeente regie voert ten aanzien van:

- De criteria waaraan iemand moet voldoen om tot de doelgroep te behoren die toegelaten wordt tot de maatschappelijke opvang.
- Het goed toepassen van de criteria bij vormen van centrale - of decentrale toegang voor maatschap-

¹ In de Wmo 2015 is deze bepaling te vinden in art. 1.2.1.

pelijke opvang in de regio van de centrumgemeente.

- De criteria om te bepalen waar iemand het beste maatschappelijke opvang kan krijgen,
- Het waarborgen van landelijke toegang

Hierbij moeten ze rekening houden met de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang hierover met elkaar hebben gemaakt.

De VNG zal de komende jaren de ervaringen van de centrumgemeenten met deze werkwijze monitoren.

De uitgangspunten van de model-beleidsregels

In het overleg van 3 februari 2010 hebben de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten afgesproken dat alle centrumgemeenten met een positieve instelling gaan werken met het uitgangspunt van landelijke toegang. Cliënten mogen door regiobinding niet tussen wal en schip vallen. De centrumgemeente waar de cliënt zich aanmeldt is verantwoordelijk voor de eerste opvang. De centrumgemeente in de regio waarmee de cliënt de meeste (sociale) binding heeft, is verantwoordelijk voor het aanbieden van een vervolgtraject in de maatschappelijke opvang. Uitgangspunt daarbij is dat gekozen wordt voor de regio waar de cliënt een positief sociaal netwerk heeft, en dus de beste kans van slagen aanwezig is. Om te bepalen in welke centrumgemeente/regio een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, worden onder andere de volgende criteria aanbevolen:

- De woonplaats van familie of andere personen waarmee betrokkene een positieve sociale relatie onderhoudt.
- De plaats waar aantoonbare bekendheid is bij de hulpverlening, dit gebaseerd op een duurzame relatie met de hulpverlening en/of politie.
- De plaats waar de cliënt eerder gebruik heeft gemaakt van voorzieningen in de maatschappelijke opvang.
- Inschrijving in de basisregistratie personen (BRP).

Aard van de beoordeling

In eerste instantie wordt beoordeeld of een persoon behoort tot de doelgroep² van de maatschappelijke opvang. Dat wil zeggen iemand die de thuissituatie noodgedwongen heeft verlaten en zich niet op eigen kracht kan handhaven in de samenleving. Indien niet duidelijk is dat de persoon tot de eigen regio behoort, volgt de beoordeling in welke regio een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen.

Contactpersonen en arbitrage

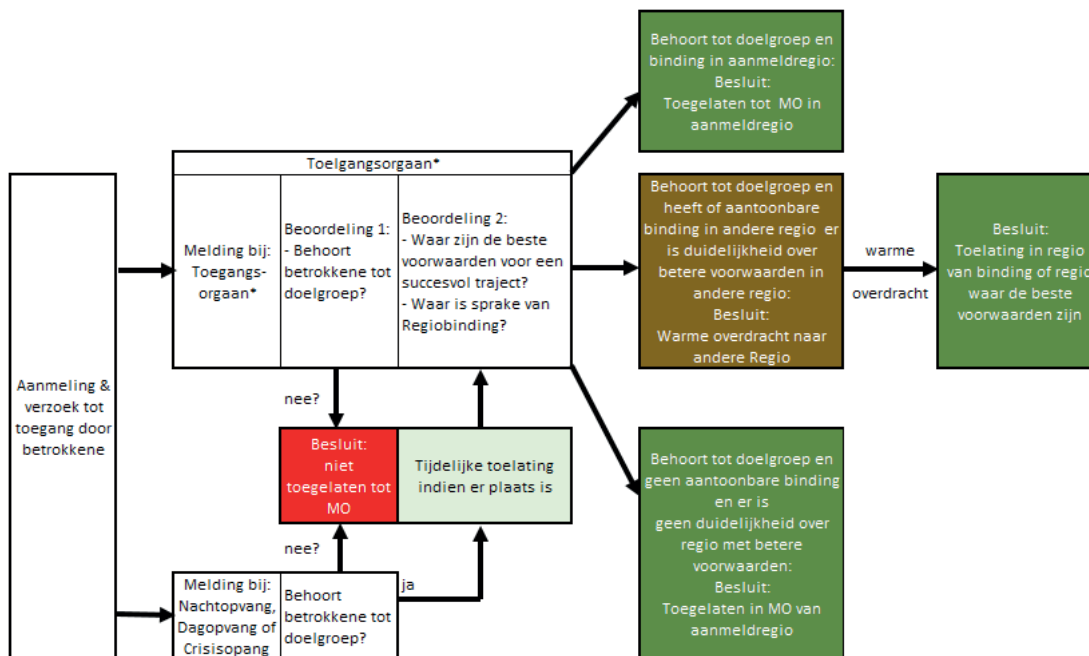
Voorgesteld is dat elke centrumgemeente één vertegenwoordiger aanwijst (bijvoorbeeld de voorzitter centrale toegang) als contactpersoon en dat de VNG in samenwerking met Federatie Opvang één centrale persoon heeft die arbitrage pleegt en waar de lijst van contactpersonen wordt bijgehouden. De contactpersoon van een centrumgemeente heeft mandaat om over toelating te beslissen bij warme overdracht naar de eigen regio en dit vervolgens in gang te zetten.

Suggestie van de werkgroep was dat de VNG een applicatie laat ontwikkelen waarmee alle contactpersonen en de centrale persoon die arbitrage pleegt met elkaar in contact zijn en informatie kunnen uitwisselen. Hiervoor zou financiering aangevraagd kunnen worden bij Vws. Tot een dergelijk plan is uitgewerkt bewaakt de VNG de lijst met contactpersonen.

² De criteria zoals die nu gelden zijn mogelijk niet meer afdoende. Vanaf 2015 ligt alle financiering bij gemeenten (zorg, begeleiding, preventie) De Oggz doelgroep grenst nu vloeiend aan veel andere doelgroepen van de gemeente.

Stroomschema

In het stroomschema is aangegeven welk besluit de centrumgemeente in de regio waarvan een cliënt zich aanmeldt (in onderstaand schema de aanmeldregio), neemt en welke centrumgemeente het besluit tot toelating neemt.



*Het toegangsorgaan kan zijn:

- een door de centrumgemeente formeel ingerichte centrale toegang.
- een gemeente (bijvoorbeeld loket sociale dienst)
- een instelling die mandaat heeft om toegang te bepalen en beschikkingen af te geven

2. Model-beleidsregels Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang

Aanmelding en onderzoek

1. Elke centrumgemeente zorgt er voor dat iedere dak- en thuisloze persoon zich kan aanmelden voor maatschappelijke opvang.
2. Elke centrumgemeente draagt er zorg voor dat na de aanmelding: nagegaan wordt of iemand tot de doelgroep behoort en er zo spoedig mogelijk een onderzoek wordt uitgevoerd om te bepalen in welke centrumgemeente de maatschappelijke opvang van de cliënt het beste kan plaatsvinden. Dat is in eerste instantie de centrumgemeente of regio waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn of waar de cliënt aantoonbare binding heeft. Indien over beide zaken geen duidelijkheid ontstaat, is de centrumgemeente van aanmelding de aangewezen centrumgemeente die de cliënt toelaat tot de maatschappelijke opvang.
De centrumgemeente waarbij de voorwaarden optimaal zijn of aantoonbare binding is, is de aangewezen centrumgemeente die de cliënt toelaat tot de maatschappelijke opvang.
3. Om vast te stellen waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, worden de volgende beoordelingscriteria aanbevolen, die toegepast worden bij de centrumgemeente van aanmelding: centrumgemeente A. Dit in overleg met zowel de cliënt als de eventueel beoogde centrumgemeente B waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn. Om dit te kunnen bepalen, wordt gekeken naar de volgende feiten en omstandigheden:
 - De aanwezigheid van een positief sociaal netwerk (familie en vrienden);
 - Voorwaarden voor een succesvol traject zoals bijvoorbeeld: actieve schuldhulpverlening, bestaande relatie met GGZ, CJG, MO e.a. in de betreffende regio;
 - Gegronde redenen om tegemoet te komen aan de wens van de cliënt om in een bepaalde gemeente/regio te worden opgevangen. Deze redenen moeten voor alle betrokken partijen aanvaardbaar zijn
 - Bekendheid bij de politie in de betreffende regio;
 - De cliënt heeft gedurende drie jaar voorafgaand aan het moment van aanmelding minimaal twee jaar aantoonbaar zijn of haar hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio gehad. Dit moet blijken uit inschrijving in de basisregistratie personen of het bekend en geregistreerd zijn bij zorginstellingen;
 - Als contra-indicatie om een cliënt te plaatsen in een bepaalde regio gelden redenen om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen, of agressie tegen medewerkers van betrokken partijen in de betreffende regio.
 - Dit onderzoek naar beste plaatsing wordt in principe binnen twee weken afgerond

Overdracht van cliënten

4. Als uit het onderzoek bij de centrumgemeente van aanmelding (centrumgemeente A) volgt dat de maatschappelijke opvang het beste in een andere centrumgemeente B kan plaatsvinden, neemt de aangewezen contactpersoon van de centrum gemeente A contact op met de aangewezen contactpersoon van de andere centrumgemeente B voor het organiseren van een (warme) overdracht van de cliënt. Gedurende de periode dat de cliënt in afwachting is van overdracht, zal de centrumgemeente A zo nodig onderdak en ondersteuning bieden.

Centrumgemeente A zorgt ervoor dat centrumgemeente B op de hoogte wordt gebracht en betrokken wordt bij het bepalen van het resultaat van het onderzoek zoals beschreven onder punt 3

5. De overdracht van een cliënt vindt plaats onder regie van de centrumgemeenten en hierbij worden in elk geval afspraken gemaakt over:
 - de datum van overdracht,
 - overbruggingsopvang in regio A indien er in regio B nog geen plaats is
 - de instelling die de cliënt opneemt,
 - de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding,
 - de overdracht van de persoonlijke gegevens en
6. De financiering van overdracht ligt bij centrumgemeente A en de financiering van tijdelijke overbruggingsopvang ligt bij de ontvangende centrumgemeente B.

Verantwoordelijkheid

7. Als na onderzoek zoals onder punt 3 aangegeven, in goed overleg blijkt dat de cliënt in centrumgemeente B het best kan worden opgevangen in de maatschappelijke opvang, dan is centrumgemeente B vervolgens verantwoordelijk om de cliënt opvang aan te bieden.
8. Besluiten worden ondersteund door formele beschikkingen waar van toepassing door centrumgemeente A en of door centrumgemeente B.
9. Indien de contactpersonen van de centrumgemeenten A en B niet tot akkoord kunnen komen leggen zij dit voor aan de door de VNG en FO ingestelde geschillencommissie, waarvan het besluit vervolgens bindend is.

Vertrouwenspersoon

10. De cliënt mag zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. De gemeente draagt zorg voor goede en voldoende voorlichting over de rechten en plichten, zowel mondeling als schriftelijk.

Evaluatie

11. De handreiking wordt in 2016 geëvalueerd. In de loopt van 2015 en 2016 zal VWS zorgdragen voor het monitoren van afspraken met betrekking tot toegang en overdracht. In verband hiermee registreert elke centrumgemeente de volgende gegevens:
 - aantal aangemelde cliënten (ook cliënten die duidelijk tot de eigen regio behoren),
 - datum van aanmelding,
 - aantal cliënten zonder binding in de eigen regio die tijdelijk opvang wordt geboden,
 - aantal cliënten waarbij na onderzoek blijkt dat er geen enkele voorkeursregio blijkt en die vervolgens in de eigen regio zijn opgenomen.
 - datum overdracht naar een andere regio van een centrumgemeente,
 - naar welke centrumgemeente is overgedragen en
 - naar welke instelling en
 - op grond van welke argumenten en
 - of de overdracht goed is verlopen.

Bijlage 1. Beleidsregels en beschikking

Het college stelt de beleidsregels vast. In deze beleidsregels legt het college vast op welke wijze de gemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) beoordeelt of een cliënt tot de doelgroep behoort, waar een persoon het beste maatschappelijke opvang krijgen. De bevoegdheid van het college om te beoordelen in welke gemeente of regio iemand het beste maatschappelijke opvang kan krijgen (en daarover beleidsregels vast te stellen) is gebaseerd op de Wet maatschappelijke ondersteuning. De beleidsregels moeten als zodanig worden bekendgemaakt (artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht).

De beslissing om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang moet worden aange-merkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb (een beschikking). Dit blijkt uit een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 april 2010 (LJN: BM09560).

Een beschikking moet berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb). Bij het motiveren van een besluit om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente kan worden volstaan met een (korte) verwijzing naar de toegepaste beleidsregels. In de beschikking moet duidelijk worden aangegeven dat de beslissing om iemand toe te laten tot de maatschappelijke opvang niet het recht geeft op een plaats in de maatschappelijke opvang. Dat is afhankelijk van de vraag of er een (passende) plek beschikbaar is.

