

M. Planije
A. de Lange
H. Kroon

Praktijktest toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2017

Trimbos-instituut, Utrecht, 2017



Netherlands Institute of
Mental Health and Addiction

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectuitvoering

M. Planije

A. de Lange

H. Kroon

Deze uitgave is te downloaden via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer **AF1590**.

Trimbos-instituut

Da Costakade 45

Postbus 725

3500 AS Utrecht

T: 030-297 11 00

F: 030-297 11 11

© 2017, Trimbos-instituut, Utrecht.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande toestemming van het Trimbos-instituut.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	7
1.1 Landelijke toegang in kort bestek	7
1.2 Onderzoek	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Bevindingen van de mystery guests	11
2.1 Aanmelding en onderzoek	11
2.2 Toegang tot de opvang	12
2.3 Overdracht van cliënten	13
2.4 Informatievoorziening en bejegening	16
3 Conclusies en aanbevelingen	19
Bijlage 1: Model-beleidsregels Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang	21
Bijlage 2: Beschrijving van praktijkonderzoek met mystery guests	27
Bijlage 3. Toelatingsbesluit per centrumgemeente	31
Bijlage 4. Redenen om geen opvang te verlenen	33
Bronnen	34

Voorwoord

In geval van nood, moeten mensen kunnen terugvallen op een plek in de daklozenopvang. Wanneer er voorwaarden gesteld worden aan de toelating tot de eerste opvang – zoals de eis dat iemand binding moet hebben met de regio – kan de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in het gedrang komen, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen raken. Om te toetsen hoe in de praktijk wordt vorm gegeven aan de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang zijn 43 centrumgemeenten meermaals bezocht door ervaringsdeskundige mystery guests.

Veel dank gaat uit naar de mystery guests, zonder wie dit onderzoek niet mogelijk was. Daarnaast dank aan de mensen die zeer behulpzaam waren bij het werven en begeleiden van de mystery guests: Maurice Custers van NuNN (Nijmegen), Elly Burgering van Straat Consulaat (Den Haag), Caroline de Groot van Bureau Straatjurist (Amsterdam) en Anthony Philips van De Herberg (Zwolle). Medewerkers van opvanginstellingen of Centrale Toegang die (soms meermaals) de mystery guests te woord stonden, dank voor uw medewerking en begrip. Helmy Sanders van De Tussenvoorziening en Kevin Maduro van de Kesslerstichting namen bij de training van mystery guests het rollenspel op zich. Dat stelden we zeer op prijs. Tot slot, dank aan de beleidsmedewerkers van de centrumgemeenten die meewerkten aan onze inventarisatie van de beschikbare registratiegegevens en de belemmerende en bevorderende factoren rondom de overdracht van cliënten.

Samenvatting

Om te toetsen hoe in de praktijk wordt vorm gegeven aan de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang zijn 43 centrumgemeenten meermaals bezocht door ervaringsdeskundige mystery guests: 30 centrumgemeenten werden twee maal bezocht, 13 centrumgemeenten werden circa 6 maal bezocht. In totaal legden de mystery guests 135 bezoeken af aan opvangloketten.

Bij de helft (51%) van het totaal aantal aanmeldingen in 2017 werden de mystery guests (tijdelijk) toegelaten tot de opvang, bij 49% van de aanmeldingen volgde geen opvang. Ter vergelijking: in 2015 werd 45% (tijdelijk) toegelaten, 55% kreeg geen opvang.

Als mensen zich aanmelden bij de maatschappelijke opvang, kunnen er verschillende redenen zijn waarom ze niet worden toegelaten. Het ontbreken van regiobinding is hiervoor nog steeds een veelgebruikt argument. In 2017 speelde het ontbreken van regiobinding bij tweederde (69%) van de afwijzingen een rol, in 2015 bij 59% van de afwijzingen. In 2017 was bij 43% van de afwijzingen het ontbreken van regiobinding de *enige* reden voor de afwijzing, in 2015 bij 34% van de afwijzingen.

Bij 13 gemeenten werden, wegens signalen die het Ministerie van VWS bereikten, extra bezoeken afgelegd. De signalen werden deels bevestigd. In twee van deze gemeenten kreeg geen enkele van de 6 mystery guests opvang aangeboden. In totaal resulteerde 65% van de in deze 13 gemeenten afgelegde bezoeken niet in opvang, tegen 42% bij de overige gemeenten. Er waren echter ook gemeenten waarbij de signalen niet werden bevestigd. Omgekeerd kwam het ook bij de overige 30 gemeenten voor dat beide mystery guests geen opvang kregen.

De bevindingen van de mystery guests maken duidelijk dat ook in 2017 nog niet overal wordt gewerkt naar de letter en de geest van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is nog onvoldoende gewaarborgd voor rechthebbende dakloze aanvragers.

1 Inleiding

In artikel 1.2.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, (Wmo, 2015) is vastgelegd dat de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk is. Volgens een Kamerbrief van de staatssecretaris van VWS, is... *'De gedachte achter deze wettelijke bepaling [...] dat het voor mensen in nood niet moet uitmaken bij welke gemeente zij aankloppen; in alle gevallen moet de veilige opvang worden geborgd. De aangesproken gemeente regelt waar nodig een opvangplaats (in de eigen gemeente of bij een andere gemeente)'* (Brief met kenmerk 1072240-159728-DMO, Ministerie van VWS, 2016). Het uitgangspunt van 'landelijke toegankelijkheid' is door gemeenten uitgewerkt in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* (VNG, 2015).

Naar aanleiding van signalen dat gemeenten voorwaarden stellen aan de toegang tot de maatschappelijke opvang, waaronder de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben, onderzocht het Trimbos-instituut in 2013 het beleid en de praktijk van de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang. In 2015 werd dit onderzoek herhaald¹.

Deze studies lieten zien dat de landelijke toegankelijkheid van de opvang nog niet voor alle rechthebbende dakloze aanvragers gewaarborgd was (Tuynman, Muusse en Planije, 2013; Planije, Muusse en Tuynman, 2015).

Op basis van een inventarisatie onder centrumgemeenten, eind 2016, werd door het ministerie van VWS het volgende opgemerkt: *'Op basis van de informatie die de centrumgemeenten mij hebben verstrekt, kan voorzichtig worden geconcludeerd dat bij de (nood)opvang het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid wordt gehanteerd'* (Brief met kenmerk 1072240-159728-DMO, Ministerie van VWS, 2016). Tegelijkertijd waren er echter signalen van incidenten – onder andere afkomstig van de Federatie Opvang – die aangaven dat het in de praktijk nog niet altijd goed verloopt. Deze signalen waren aanleiding om in een aantal centrumgemeenten extra onderzoek uit te laten voeren. Het ministerie van VWS verzocht daarom het Trimbos-instituut om, in aanvulling op een herhalingsonderzoek met mystery guests, in dertien centrumgemeenten extra mystery guests te laten langsgaan, *'zodat met meer zekerheid kan worden vastgesteld of het om incidenten, of een meer structurele tekortkoming gaat'* (Ministerie van VWS, 2016).

1.1 Landelijke toegang in kort bestek

In Nederland ontvangen 43 zogenoemde 'centrumgemeenten' financiële middelen van het Rijk voor de Wmo-prestatievelden maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid. Sinds 2009 zijn deze middelen gebaseerd op objectieve criteria (onder ander aantal inwoners en aantal personen dat behoort tot een sociaal zwakke groep). Omdat de centrumgemeenten fors investeerden in de aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen, gingen verschillende van hen ertoe over de maatschappelijke opvang niet langer open te stellen voor iedereen die daar een beroep op doet, maar de voorwaarde te stellen dat iemand binding met de regio moet hebben (Planije, Muusse en Tuynman, 2015).

¹ In 2013 werden 51 mystery guest bezoeken afgelegd, waarvan slechts 28 aan de deur. De gegevens van 2013 zijn daarom niet goed vergelijkbaar met 2015 en 2017.

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te waarborgen, is de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* opgesteld (VNG, 2015). 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 het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. In bijlage 1 is de volledige tekst van de model-beleidsregels uit de Handreiking opgenomen.

De model-beleidsregels zijn gebaseerd op de afspraken die de wethouders maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten in februari 2010 met elkaar maakten. 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. De centrumgemeente van aanmelding verzorgt indien nodig de eerste opvang (bed, bad en brood). De centrumgemeente bepaalt vervolgens na overleg met de cliënt in welke plaats een individueel traject het meest kansrijk is. Deze gemeente gaat de maatschappelijke opvang en het aansluitende traject (zorg, wonen, dagbesteding en inkomen) verzorgen. In 2014 werd door de wethouders van de 43 centrumgemeenten een convenant gesloten over de manier waarop zij samen verantwoordelijkheid nemen voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang.

1.2 Onderzoek

1.2.1 Doelstellingen van het onderzoek

Met het onderzoek beogen we de volgende doelen te bereiken:

1. Inzicht verschaffen in de praktische uitwerking van wettelijk bepaalde toegankelijkheid van de opvang en de 'Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang' voor rechthebbende dakloze mensen van buiten de regio.
2. Vaststellen of en in hoeverre het waarborgen van de landelijke toegankelijkheid van de opvang is verbeterd ten opzichte van twee jaar geleden.

We beperken ons – net als in de vorige metingen – tot dakloze mensen met recht op ondersteuning op grond van de Wmo, omdat voor deze groep het principe van landelijke toegankelijkheid geldt. Over de toepassing van de Handreiking heeft het ministerie van VWS in 2016 informatie ingewonnen bij de centrumgemeenten; in grote lijnen werd te kennen gegeven dat men de Handreiking toepast. In tegenstelling tot de twee vorige studies, informeerden we daarom in deze meting niet naar het formele beleid bij gemeenten en opvanginstellingen.

1.2.2 Onderzoeksactiviteiten

- *Praktijkonderzoek door middel van mystery guests*

Met de hulp van *mystery guests* – mensen die zelf dakloos zijn (geweest) - hebben we getracht zicht te krijgen op de praktijk van aanmelding en toelating in de maatschappelijke opvang. Zij bezochten elk van de 43 centrumgemeenten met het verzoek om een opvang-

plek. Afhankelijk van de lokale aanmeldingsprocedure meldden zij zich direct bij de maatschappelijke opvang of bij het gemeentelijk aanmeldloket². De mystery guests maakten gebruik van een standaard scenario waaruit duidelijk werd dat zij van elders afkomstig waren. In bijlage 2 staat een uitgebreide beschrijving van de opzet en uitvoering van het mystery guest onderzoek.

Elke centrumgemeente is tenminste twee maal bezocht door een mystery guest. Daarnaast zijn, op verzoek van het ministerie van VWS, in dertien centrumgemeenten meer dan twee mystery guests langsgaan. De aanleiding hiervoor waren signalen van incidenten – onder andere afkomstig van de Federatie Opvang – die aangaven dat het in de praktijk nog niet altijd goed verloopt. Om deze reden is in een aantal centrumgemeenten extra onderzoek uitgevoerd. Er werd naar gestreefd om deze 13 centrumgemeenten elk 6x te laten bezoeken door een mystery guest. Daarmee kwam het beoogde aantal op 138 bezoeken. In totaal hebben de mystery guests 135 bezoeken (98%) afgelegd. Hiermee kunnen we een indruk geven van het proces van aanmelden in de praktijk: een beeld van de manier waarop er bij een eerste aanmelding gehandeld wordt, het beleid dat wordt gehanteerd, de bejegening, welke informatie wordt gegeven en welke informatie beschikbaar is.

- *Inventarisatie centrumgemeenten*

Om meer zicht te krijgen op (cijfermatige gegevens over) hoe de overdracht van een cliënt van of naar een andere regio verloopt, benaderden we de 43 centrumgemeenten met een korte vragenlijst. De vragenlijst werd per e-mail gericht aan de beleidsmedewerker met maatschappelijke opvang in zijn of haar portefeuille. Van de 43 gemeenten retourneerden er 25 een ingevulde vragenlijst: een response van 58%.

Beperkingen inzet van mystery guests

De mystery guests onthulden hun identiteit direct na het toelatingsbesluit, zodat zij niet daadwerkelijk een opvangplek in beslag zouden nemen. Hieruit volgen enkele beperkingen over wat deze procedure aan het licht kan brengen: Een voorlopig toelatings- of bindingsbesluit kan binnen drie werkdagen genomen worden, maar het kan enkele weken duren voordat een definitieve beschikking verstrekt wordt. Gedurende die tijd worden mensen voor wie de procedure nog loopt opgevangen in de nachtopvang. Pas daarna worden ze (al dan niet 'warm') overgedragen aan de gemeente van herkomst. Deze definitieve beschikkingen en warme overdracht kunnen met de gevolgde procedure niet worden onderzocht. Het is dus niet zeker of het bij eventuele toelating om een eerste (nood)opvang of om langduriger opvang met traject gaat.

1.3 Leeswijzer

In dit verslag rapporteren we de *overall* bevindingen van de mystery guests: het geeft een landelijk beeld van de wijze waarop wordt omgegaan met de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Achtereenvolgens komt aan bod: de eerste bevindingen bij aanmelding, de toegang tot de opvang, de overdracht van cliënten en de informatievoorziening en bejegening. De bijlagen 3 en 4 geven gemeentespecifieke informatie over het toelatings- of afwijzingsbesluit per mystery guest bezoek.

² Een aantal centrumgemeenten beschikt over meerdere opvanginstellingen. In elke centrumgemeente verliep de aanmelding door de mystery guests via hetzelfde aanmeldloket.

2 Bevindingen van de mystery guests

2.1 Aanmelding en onderzoek

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, aldus de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* (zie bijlage 1).

2.1.1 Eerste inventarisatie bij aanmelding

Conform de Handreiking behoort elke centrumgemeente ervoor zorg te dragen dat na de aanmelding nagegaan wordt of iemand tot de doelgroep behoort en er zo spoedig mogelijk een onderzoek wordt uitgevoerd om te bepalen waar de maatschappelijke opvang van de cliënt het beste kan plaatsvinden. Na een aanmelding moet zo spoedig mogelijk onderzocht worden in welke centrumgemeente de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is: de opvang zou dan in die gemeente plaats moeten vinden.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop in de praktijk de aanmeldingsprocedure verloopt, vroegen we de mystery guests om te rapporteren welke en hoeveel vragen bij aanmelding worden gesteld. Van 118 van de 135 afgelegde bezoeken is bekend welke vragen aan de mystery guest werden gesteld bij aanmelding. Tabel 2.1 laat zien dat de gevraagde informatie bij eerste aanmelding zich niet beperkt tot vragen rondom regiobinding.

Tabel 2.1 Eerste inventarisatie bij aanmelding, 2017. In percentages^a.

	2017 (N=118)
Gemeente van herkomst/ verblijf	74
ID-bewijs	62
Reden van aanmelding in deze gemeente	57
Naam en geboortedatum	52
Reden van aanmelding bij MO	39
Adres/ woonplaats	33
Verblijf in de afgelopen drie jaar (al dan niet 2 van de 3 jaar aantoonbaar hoofdverblijf in de gemeente)	30
Burgerservicenummer	25
Zorgverzekeringspas	16
Psychiatrie/ verslaving	16
Eigen bijdrage	15
Verwachte duur van verblijf	13
Andere zaken	32

a: kolommen tellen op tot meer dan 100%, omdat er naar meerdere zaken gevraagd kon worden.

Uit tabel 2.1 blijkt dat bij driekwart (74%) van de aanmeldingen is gevraagd naar de gemeente van herkomst, bij tweederde (62%) van de aanmeldingen wordt gevraagd naar een legitimatiebewijs. Ruim de helft (54%) van de door opvangmedewerkers gestelde vragen in 2017 had te maken met *regiobinding* (adres, gemeente van herkomst, reden van aanmelding in de aanmeldgemeente). Ruim een derde (38%) van de gestelde vragen ging over het vaststellen van de *identiteit* van de aanmelders (naam, geboortedatum, ID-bewijs en Burgerservicenummer). Een vijfde van de gestelde vragen (21%) had betrekking op

een eerste *inventarisatie van de zorgbehoefte* (reden van aanmelding bij de MO, psychiatrie/ verslaving, of men eigen bijdrage kan betalen, verwachte duur van het verblijf).

Intake voor vervolg van de opvang

Bij veertig aanmeldingen bij opvangloketten werd aangegeven dat er elders/later nog een vervolgesprek zou gaan plaatsvinden. In deze gevallen werd niet direct een besluit genomen over de toegang tot (vervolg)opvang³. De mystery guest kreeg dan bijvoorbeeld te horen dat de volgende dag een afspraak bij de gemeente zou volgen, of dat in de opvanglocatie op een rustiger moment een meer uitgebreide intake plaatsvinden. Een voorbeeld: "Ik mocht, ondanks het ontbreken van regiobinding, na de gratis maaltijd ook een bed krijgen zonder betaling. Morgen moet ik me dan om 9:00 melden bij de gemeente. Indien gemeente de akkoord gaat, mag ik terugkomen mits ik zou kunnen betalen" (verslag mystery guest). Bij deze werkwijze ligt de beslissing over toegankelijkheid dus niet alleen bij de individuele medewerker aan de deur van de nachtopvang.

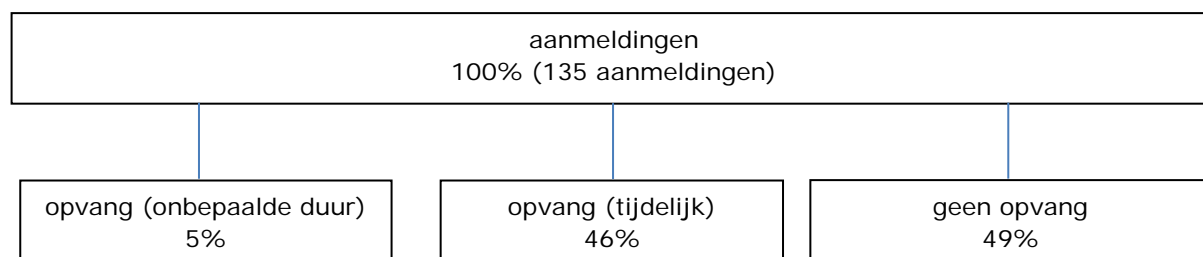
2.2 Toegang tot de opvang

Na aanmelding en onderzoek wordt bepaald of een aanvrager toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang. Gedurende de periode dat de cliënt in afwachting is van het besluit, zal de centrumgemeente van aanmelding zo nodig onderdak en ondersteuning bieden, zo staat beschreven in de *Handreiking Landelijke toegang*. In dit hoofdstuk beschrijven we of de mystery guests wel of niet werden toegelaten tot de opvang, om welke redenen een aanvrager wel of niet toegang krijgt en in welke mate regiobinding hierbij een rol speelt. Ook beschrijven we of en hoe de tijdelijke opvang vervolgens in praktijk vorm krijgt.

2.2.1 Regiobinding en toegang

In totaal hebben de mystery guests 135 bezoeken gebracht aan 43 centrumgemeenten, met als doel te 'testen' of ze al dan niet zouden worden toegelaten tot de opvang. Omdat niet iedere gemeente even vaak is bezocht door mystery guests (zie ook §1.2.2), hebben we de resultaten gewogen voor het aantal afgelegde bezoeken per gemeente. De percentages in figuur 2.1 staan daarmee voor de gemiddelde kans op (voorlopige) toelating in een centrumgemeente.

Figuur 2.1. Afwijzing of (tijdelijke) opvang na aanmelding door mystery guests



³ Hierbij werd 30 maal (tijdelijke) opvang verleend, 10 keer geen opvang.

Bij de helft (51%) van de aanmeldingen in 2017 werden de mystery guests (tijdelijk) toegelaten tot de opvang: in 46% van de aanmeldingen ging het om tijdelijke opvang⁴, bijvoorbeeld voor enkele nachten, in 5% van de aanmeldingen werd opvang voor onbepaalde duur toegewezen. Ter vergelijking: in 2015 werd 45% (tijdelijk) toegelaten⁵. Bij iets minder dan de helft (49%) van de aanmeldingen in 2017 werden de mystery guests *niet* toegelaten tot de opvang, tegenover 55% in 2015. Een kanttekening hierbij is dat de resultaten niet goed vergelijkbaar zijn: voor 2017 gaat het om gewogen percentages terwijl de percentages voor 2015 zijn berekend op basis van rechte tellingen. Onbekend is ook of en in hoeverre de druk op de opvang (een factor die medebepalend is voor het toelatingsbesluit) in 2017 groter of kleiner was dan in 2015.

Bij tweederde (65%) van de aanmeldingen in de 13 geselecteerde centrumgemeenten (zie §1.2.2), kregen de mystery guests geen opvang, 36% werd (tijdelijk) toegelaten. Ter vergelijking: in de overige 30 centrumgemeenten resulteerde 42% van de aanmeldingen niet in opvang en kon 59% wel (tijdelijk) terecht. De 13 centrumgemeenten zijn door het Ministerie van VWS geselecteerd op basis van gesprekken die VWS voerde met de betreffende gemeenten en op basis van praktijksignalen die VWS bereikten. Dit betekent niet dat de 13 geselecteerde gemeenten het beter of slechter doen dan de andere centrumgemeenten. Wel lijken de bevindingen van de mystery guests erop te duiden dat er bij enkele van de 13 geselecteerde centrumgemeenten vaker dan incidenteel sprake lijkt te zijn van tekortkomingen ten aanzien van het uitgangspunt van de landelijke toegankelijkheid (zie ook bijlage 4).

In 2017 werden in totaal 76⁶ mystery guests niet toegelaten tot de opvang. Van 72 van deze afwijzingen is informatie beschikbaar over de reden(en) voor het niet toelaten. Het ontbreken van regiobinding speelde bij ruim tweederde (69%) van de afwijzingen een rol⁷:

- 31 keer (43%) was regiobinding de enige reden voor afwijzing;
- 17 keer (24%) werd de toegang afgewezen om een combinatie van het ontbreken van regiobinding en onvoldoende capaciteit;
- 14 keer (20%) was onvoldoende capaciteit de enige reden voor afwijzing;
- 2 keer (1%) werd er een andere reden gegeven voor de afwijzing.

2.3 Overdracht van cliënten

In de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* zijn de model-beleidsregels opgenomen over de overdracht van cliënten (zie bijlage 1). Dit hoofdstuk beschrijft hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de overdracht van cliënten.

⁴ Tijdelijke opvang betekent niet per definitie dat er ook onderzoek wordt opgestart over de meest kansrijke gemeente voor het opstarten van een traject: mystery guests werd soms ook verteld dat ze na enkele nachten de opvang zouden moeten verlaten en/of weer terug zouden moeten naar de herkomstgemeente.

⁵ In 2015 vond een deel van de aanmeldingen telefonisch plaats. Inclusief deze telefonische aanmeldingen waren de percentages als volgt: 41% (tijdelijke) opvang, 59% geen opvang.

⁶ Dit betreft de 'rechte tellingen', daarom komt dit aantal niet overeen met het gewogen percentage afwijzingen ('geen opvang') uit figuur 2.1.

⁷ Ter vergelijking: in 2015 leidde 32 face-to-face aanmeldingen niet tot opvang. Bij 59% van deze afwijzingen speelde het ontbreken van regiobinding een rol, bij 34% van de afwijzingen was het de *enige* reden.

2.3.1 Overdracht volgens gemeenten

In de *Handreiking* wordt de suggestie gedaan dat iedere centrumgemeente een aantal gegevens registreert, waaronder: het aantal cliënten zonder binding in de eigen regio die tijdelijk opvang wordt geboden; het aantal cliënten waarbij na onderzoek blijkt dat er geen enkele voorkeursregio blijkt en die vervolgens in de eigen regio zijn opgenomen, en; het aantal cliënten voor wie is besloten tot warme overdracht naar een andere regio.

In onze inventarisatie vroegen we de centrumgemeenten of en in hoeverre deze gegevens voorhanden waren. Van de 43 centrumgemeenten, reageerden er 25. Zestien van de 25 gemeenten verstrekten de gevraagde gegevens niet.

Volgens het ministerie van VWS voeren centrumgemeenten met regelmaat gesprekken met de instellingen voor maatschappelijke opvang: *.....'De centrumgemeenten geven allen aan dat zij periodiek gesprekken hebben met de maatschappelijke opvanginstellingen. Dat varieert van dagelijks tot één keer per kwartaal. Een deel van de centrumgemeenten zet landelijke toegankelijkheid daarbij structureel op de agenda. Andere centrumgemeenten doen dit niet. Zij monitoren via klachten en/of hebben met de betreffende opvanginstellingen afgesproken hier over door te praten indien er zich problemen voordoen. Op die manier wordt gereageerd op eventuele incidenten. Dit is in 2016 echter nauwelijks voorgekomen (in tegenstelling tot het jaar daarvoor); over het algemeen wordt overdracht van een cliënt van de ene naar de andere regio zonder problemen door de opvanginstellingen geregeld, aldus deze reacties'* (Ministerie van VWS, 2016).

We vroegen in onze inventarisatie onder centrumgemeenten hoe over het algemeen de overdracht verloopt. Er werden een aantal bevorderende en belemmerende factoren genoemd, waarbij de belemmerende factoren uitgebreider werden toegelicht.

Wanneer de overdracht goed verloopt, wordt gewezen op de goede bereikbaarheid van en samenwerking tussen betrokken organisaties. Ook wordt genoemd dat er heldere afspraken zijn, zoals het geven van een bedgarantie in de nachtopvang voor cliënten die in afwachting zijn van het besluit over de keuze voor de gemeente waar de opvang zal gaan plaatsvinden. Flexibiliteit en creativiteit worden gezien als belangrijke voorwaarden in het vinden van oplossingen rondom de overdracht van cliënten.

De gemeentelijke respondenten noemen verschillende factoren die belemmerend werken bij de overdracht van cliënten:

- Meerdere respondenten wijzen erop dat de richtlijnen uit de *Handreiking* vatbaar zijn voor verschillende uitleg. Dit levert soms verschil van mening op over waar een cliënt het beste terecht kan voor opvang. *'Niet alle organisaties hanteren dezelfde criteria of geven daar op dezelfde manier uitvoering aan waardoor cliënten tussen het wal en het schip kunnen raken. Een voorbeeld is dat wij toetsen waar het traject de meeste kans van slagen heeft, terwijl veel regio's zich heel strikt houden aan de regel van minimaal twee van de drie jaar aantoonbaar het hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio'. Een ander genoemd voorbeeld: 'Zaken die overdracht bemoeilijken zijn verschillen van interpretatie van termen als een 'positief netwerk' of 'kansrijke' hulpverlening.'*
- Volgens een aantal respondenten zijn er gemeenten die regiobinding als voorwaarde voor maatschappelijke opvang stellen. *'Daarnaast houden deze gemeenten zich in onze optiek niet altijd aan het convenant en wordt af en toe nog steeds regiobinding gehanteerd.'*

- Een tekort aan opvangcapaciteit bemoeilijkt soms de overdracht van cliënten, aldus de respondenten. *Omdat we altijd vol zitten met regiogebonden cliënten, kunnen we eigenlijk nooit iemand tijdelijk opvangen van buiten de regio totdat de andere regio plek heeft, helaas.'*
- De beoogde landelijke samenwerking tussen centrumgemeenten verloopt in de praktijk niet altijd naar wens, aldus de respondenten. *'Met name waar het de grote gemeenten betreft, verloopt het moeizaam. We stuiten op bureaucratie, waardoor overleg en maatwerk moeizaam verloopt. We proberen met deze gemeenten betere samenwerkingsafspraken te maken'.* Ook worden verschillen ervaren in de samenwerking met regio's. *'Over het algemeen zijn de contacten beter met nabij gelegen gemeenten. Dit komt omdat er vaker overleg is met deze gemeenten en een deel van de hulpverleners in beide regio's werkzaam zijn. Dit zorgt ervoor dat de overdracht van cliënten van (en naar) deze regio's wat gemakkelijker gaat.'*

Als het gaat om de (warme) overdracht van cliënten, wijzen de respondenten er nadrukkelijk op dat het van belang is dat *alle* centrumgemeenten hun verantwoordelijkheid nemen inzake de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en maatwerk blijven leveren. Daarnaast wijst men erop dat de handreiking weliswaar een kader biedt maar tegelijkertijd nog veel ruimte laat aan gemeenten om eigen keuzes te maken.

2.3.2 Overdracht in de praktijk

De opzet van het mystery guest onderzoek maakt dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over hoe de warme overdracht precies vorm krijgt. Het toelatings- en bindingsonderzoek kan enkele dagen in beslag nemen. Volgens de Handreiking moet de aanvrager gedurende deze periode tijdelijk worden opgevangen. De mystery guests meldden zich alleen aan en onthulden meteen na afloop van het aanmeldgesprek hun identiteit⁸.

Tijdelijke opvang kan een belangrijke eerste stap zijn voor het faciliteren van een warme overdracht. Dit biedt de tijd en ruimte voor een uitgebreid onderzoek en juiste overdracht naar de gemeente waar de grootste kans bestaat op een succesvol traject.

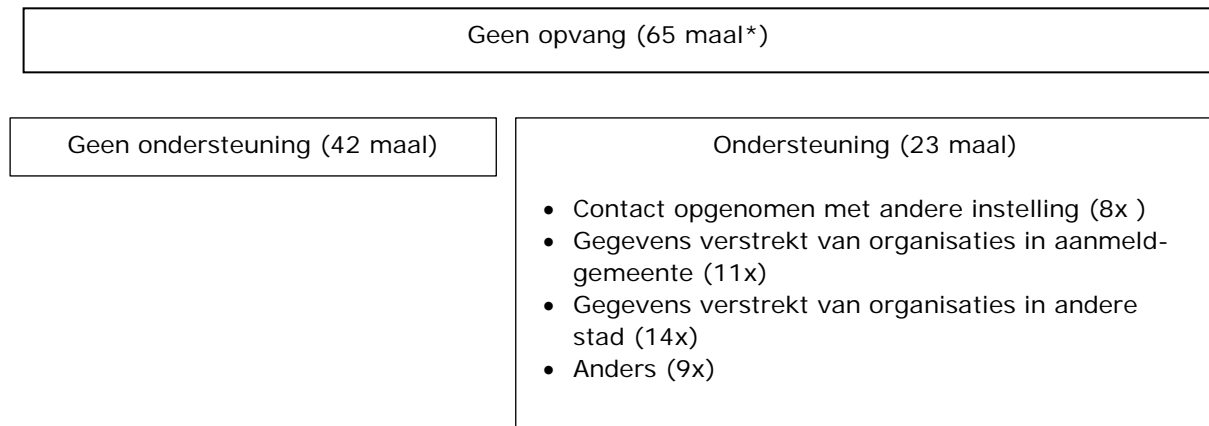
De mystery guests waren geïnstrueerd om te proberen te achterhalen wat er zou gebeuren nadat het maximale aantal overnachtingen zou verstrijken. Zestien keer kreeg men te horen dat men verder zou worden geholpen in de aanmeldgemeente, twaalf keer zou er nog een gesprek/vervolgintake volgen (bijvoorbeeld om na te gaan of verstrekken briefadres en/of uitkering mogelijk is; een gesprek met een maatschappelijk werker). Ook werd twaalf maal aangegeven dat er na de tijdelijke opvang 'niets' zou gebeuren. Vier keer werd gezegd dat de mystery guest na de tijdelijke opvang terug moest naar de herkomstgemeente.

De bevindingen van de mystery guests geven een indruk van de inspanningen die al dan niet worden verricht om (warme) overdracht vorm te geven. Ook geeft het een beeld van de informatie die hierover al dan niet wordt verstrekt. De mystery guests zijn tijdens de training geïnstrueerd om op dit onderwerp door te vragen (bijvoorbeeld: 'als er morgen weer geen plek is, wat gebeurt er dan?'). Zoals in §2.2 is beschreven, bleek dat - gewogen naar het aantal bezoeken per gemeente - 49% van de aanmeldingen resulteerde in een afwijzing.

⁸ Zie bijlage 2 voor een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek met mystery guests.

We hebben getracht in beeld te krijgen wat er na afwijzing gebeurt. Figuur 2.2 laat zien of en in hoeverre er andere ondersteuning werd geboden aan de mystery guests indien er geen overnachtingsplek werd geboden.

Figuur 2.2: De geboden ondersteuning aan mystery guests, indien geen opvang werd geboden.



* Van 65 van de 76 afwijzingen is informatie bekend over de verdere ondersteuning.

Van 65 afwijzingen is informatie beschikbaar over het vervolg. Opgemerkt dient te worden dat vaak niet het hele aanmeldproces werd doorlopen; de verzamelde gegevens geven dus een beperkt beeld. Bij acht van de afgewezen aanmeldingen werd de mystery guest op een wachtlijst geplaatst voor een opvangplek. Bij afwijzing vroegen we de mystery guest of de opvangmedewerker probeerde te helpen bij het vinden van een overnachtingsplek. In tweederde van de gevallen (42x) bood de opvangmedewerker geen verdere hulp, bij een derde (23x) wel.

Bij 8 van de 65 afgewezen aanmeldingen werd door de opvangmedewerker zelf contact opgenomen met een andere instelling om - conform de handreiking - de overdracht van een cliënt vorm te geven.

Verder bestond de geboden hulp uit het verstrekken van contactgegevens van organisaties in een andere gemeente (14x van de afwijzingen) of van organisaties in de aanmeldgemeente (11x van de afwijzingen). Daarnaast werd door opvangmedewerkers regelmatig het advies gegeven om toch aan te melden in de herkomstgemeente. Soms werd de gelegenheid geboden om gebruik te maken van de telefoon. Het kwam niet één keer voor dat een mystery guest hulp kreeg aangeboden bij het vervoer naar een andere opvangplek.

2.4 Informatievoorziening en bejegening

Cliënten mogen zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, aldus de *Handreiking*. Ook staat hierin vermeld dat de gemeente zorg draagt voor goede en voldoende voorlichting over de rechten en plichten, zowel mondeling als schriftelijk. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre mensen die zich aanmelden bij de opvang worden geïnformeerd over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating. Ook komt de bejegening aan bod.

2.4.1 Informatievoorziening

In de meerderheid (79%) van de aanmeldingen, werden de mystery guests – zonder dat ze daar zelf om hoefden te vragen - geïnformeerd over het beleid met betrekking tot landelijke toegang en regiobinding. Ook werd informatie verstrekt over: voor wie de maatschappelijke opvang wel en niet is bedoeld (39%); de mogelijkheid van het verkrijgen van een postadres (25%), en; het recht op een vertrouwenspersoon/cliëntondersteuning (10%).

Bij tweederde (68%) van de aanmeldingen door mystery guests, werd geen informatie verstrekt over de rechten en plichten in de opvang, zoals de gehanteerde huisregels, de geboden zorg en ondersteuning. Bij een derde van de aanmeldingen werd deze informatie wel verstrekt, meestal mondeling. Schriftelijk materiaal is weinig voor handen. Bij een op de tien aanmeldingen (11%) werd er schriftelijke informatie verstrekt. Bij 5% van de aanmeldingen merkten de mystery guests op dat er informatiemateriaal aanwezig was in een folderrek. De aard van het schriftelijke materiaal is erg verschillend: soms gaat het om een kopie met de huisregels, bij andere gemeenten ontvangt de aanmelder een uitgebreid folderpakket met informatie over de cliëntenraad, de klachtenregeling en het privacybeleid.

2.4.2 Bejegening

We hebben de mystery guests gevraagd te rapporteren over hoe ze tijdens de aanmelding werden bejegend door de medewerkers aan het loket (tabel 2.2)

Tabel 2.1. Bejegening bij aanmelding (N=131). In percentages.

<i>De opvangmedewerker* was.....</i>	Ja	Een beetje	Nee	Weet niet
...respectvol	80	15	5	-
...vriendelijk	82	12	6	-
...behulpzaam	64	15	21	-
...deskundig	58	17	11	15

* Inclusief centrale toegang/gemeenteloket

Bij de overgrote meerderheid van de aanmeldingen waren de opvangmedewerker volgens de mystery guests (een beetje) respectvol en vriendelijk en behulpzaam. Driekwart van de opvangmedewerkers werd als (een beetje) deskundig ervaren. Eén op de vijf mystery guests (21%) vond de opvangmedewerkers niet behulpzaam.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op de helft van de aanmeldingen door mystery guests volgde (tijdelijke) opvang, op de overige aanmeldingen volgde geen opvang. In de praktijk spelen verschillende factoren een rol bij het toelatingsbesluit, waaronder regiobinding en beschikbare opvangcapaciteit. In 2017 speelde het ontbreken van regiobinding bij driekwart van de afwijzingen een rol, bij 44% was het ontbreken van regiobinding de *enige* reden voor de afwijzing. De bevindingen van de mystery guests laten zien dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang ook in 2017 nog onvoldoende is gewaarborgd voor rechthebbende dakloze aanvragers.

Op basis van de ervaringen van de mystery guests en de inventarisatie onder centrumgemeenten, doen we enkele verbeteruggesties.

Duidelijke afspraken over (eerste) opvang, overdracht en plaatsing.

Verschuillende onderwerpen uit de model beleidsregels van de Handreiking zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Zowel door mystery guests als door de gemeentelijke respondenten, worden grote verschillen ervaren in de uitleg en interpretatie van het begrip 'aantoonbare binding'. Ook termen zoals 'een positief sociaal netwerk', 'de voorwaarden voor een succesvol traject' of 'gegronde redenen om tegemoet te komen aan de wens van cliënt' zijn ruim op te vatten. Dit past in de gedachte van de Handreiking: het bepalen van de 'juiste' opvanggemeente is maatwerk, op de persoon toegesneden. In de praktijk is het echter lastig om tot een eenduidig oordeel te komen.

Wenselijk is dat opvanginstellingen en centrumgemeenten duidelijke afspraken maken over (eerste) opvang, overdracht en plaatsing. Zo kreeg de helft van de mystery guests geen toegang tot de opvang, waarna bij tweederde van deze afwijzingen ook geen verdere vorm van ondersteuning werd geboden. Dit staat haaks op de gedachte 'dat het voor mensen in nood niet moet uitmaken bij welke gemeente zij aankloppen; omdat in alle gevallen veilige opvang geborgd zou moeten zijn'. Ook blijft het achter bij het streven naar een zo warm mogelijke overdracht van cliënten.

Informatiebehoefte

De bevindingen van de mystery guests geven een indruk van het (voorlopige) toelatingsbesluit. Om in beeld te krijgen wat er bij de centrumgemeenten bekend is over het verdere verloop (definitief toelatingsbesluit en overdracht), inventariseerden we of en in hoeverre hierover kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn. De verstrekte informatie van de responderende gemeenten laat zien dat er lokaal en daarmee ook landelijk geen compleet cijfermatig zicht is op gegevens rondom toegang en overdracht. Dit pleit voor uniforme, systematische registratie door centrumgemeenten van kwantitatieve gegevens rondom toegang en overdracht, zoals ook in de Handreiking wordt aanbevolen.

Druk op de opvang?

Als het gaat om de capaciteit van de maatschappelijke opvang, lijken de bevindingen uit 2013 nog steeds actueel. Beperkte capaciteit in de opvang dwingt tot het maken van keuzes. Het bieden van maatschappelijke opvang en trajecten gericht op herstel kosten geld en om die reden wordt er door gemeenten voor gekozen om de opvang in eerste instantie te bestemmen voor de 'eigen' burgers. Op uitvoerend niveau zien opvangmedewerkers

soms bij wijze van spreken de rijen voor de nachtopvang staan dringen om binnen te mogen overnachten, waardoor men zich soms gedwongen voelt om mensen van buiten de regio te weigeren en hen zonder onderzoek of overdracht weg te sturen.

De precieze omvang van de vraag naar – en aanbod van maatschappelijke opvang is onduidelijk. Bovendien kan die vraag lokaal vertekend zijn doordat opvanginstellingen aanvragers van buiten de regio doorsturen naar andere gemeenten waar men minder strikt omgaat met regiobinding. Capaciteitsproblemen wijzen niet zonder meer op een te kleine opvang, maar vergen een bredere analyse van in- en uitstroom, afspraken met andere regio's over overdracht, en vooral ook knelpunten in de bredere keten van (gespecialiseerde) zorg, opvang en wonen.

Structurele problemen

Om verschillende redenen wordt nog niet overal gewerkt naar de letter en de geest van de Wet maatschappelijke ondersteuning: er zijn nog steeds gemeenten die regiobinding als voorwaarde hanteren, er is een tekort aan opvangcapaciteit en de landelijke samenwerking tussen centrumgemeenten verloopt niet altijd naar wens. Deze knelpunten werden reeds in 2013 gesignaleerd. Sindsdien is de Handreiking herzien, is het *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang*⁹ afgesloten en stelde de Federatie Opvang een advies op voor de opvanginstellingen voor een goede uitvoering van de regels omtrent landelijke toegang. Ondanks deze maatregelen komt het ook in 2017 nog steeds voor dat mensen worden weggestuurd bij de opvang, waardoor ze verstoken blijven van een bed voor de nacht. Verbeteren van de toegankelijkheid van de opvang vergt dus meer dan bijstelling en/of het herhaald onder de aandacht brengen van deze regelingen.

⁹ Hierin verklaarden de wethouders van de 43 centrumgemeenten dat als er verschil van mening is over de gemeente waar iemand opgevangen moet worden zij in goed overleg met de andere betrokken centrumgemeente zullen proberen tot een oplossing te komen.

Bijlage 1: Model-beleidsregels Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang

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 Nederland.¹⁰

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:

¹⁰ In de Wmo 2015 is deze bepaling te vinden in art. 1.2.1.

- 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 maatschappelijke 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:

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

Aard van de beoordeling

In eerste instantie wordt beoordeeld of een persoon behoort tot de doelgroep.¹¹ 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.

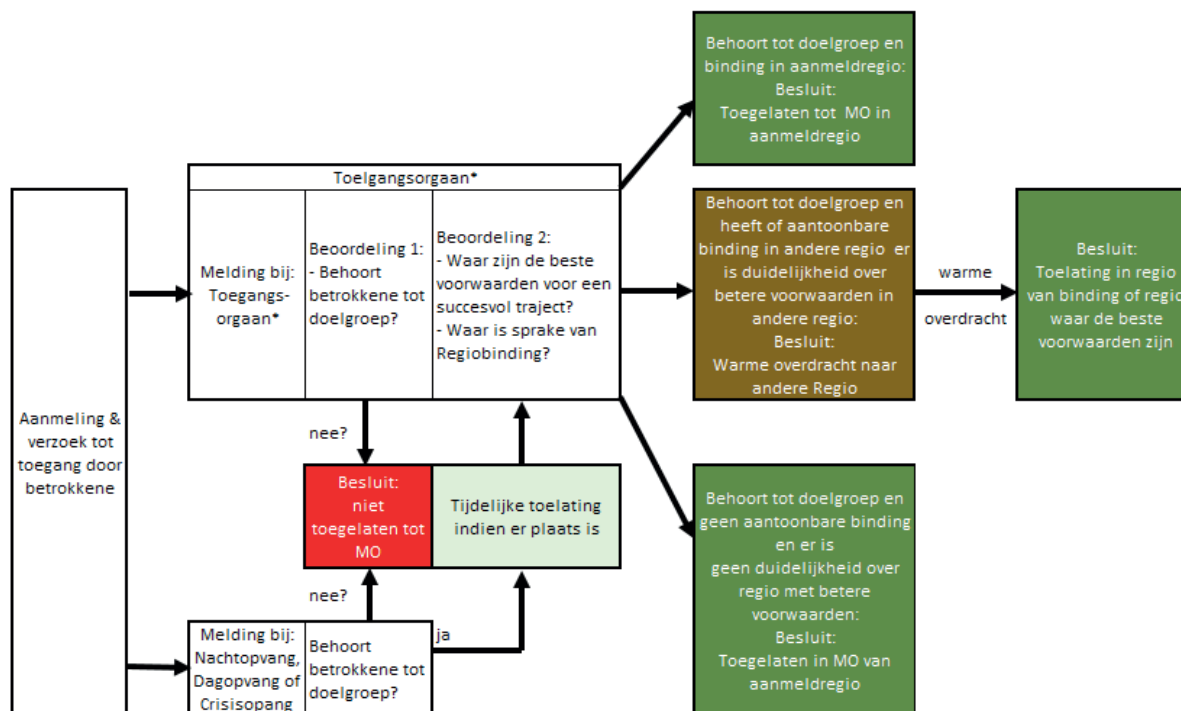
Suggestie van de werkgroep was dat de VNG een applicatie laat ontwikkelen waarmee alle contactpersonen en de centrale persoon die arbitrage pleegt met elkaar in contact zijn en informatie kunnen

¹¹ 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.

uitwisselen. Hiervoor zou financiering aangevraagd kunnen worden bij VWS. Tot een dergelijk plan is uitgewerkt bewaakt de VNG de lijst met contactpersonen.

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 centrumgemeente A contact op met de aangewezen contactpersoon van de andere centrumgemeente B voor het organiseren van een (warmer) 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 2: Beschrijving van praktijkonderzoek met mystery guests

In dit onderzoek hebben we met behulp van 'mystery guests' geprobeerd om zoveel mogelijk zicht te krijgen op de *feitelijke* situatie (in contrast met de situatie op papier) van de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Mensen die zelf ervaring hebben (gehad) met dak- en thuisloosheid hebben zich als mystery guest aangemeld bij de maatschappelijke opvang en crisisopvang in de centrumgemeenten.

Werving en selectie mystery guests

Voor het uitvoeren van het veldonderzoek hebben we mystery guests geworven via een aantal cliëntenbelangenorganisaties en een opvanginstelling in zelfbeheer. Deze organisaties speelden ook een rol in het verder uitvoeren van het onderzoek. Alle deelnemers waren mannen die zelf dakloos zijn of waren geweest. Een aantal van hen verbleef ten tijde van het onderzoek zelf in de maatschappelijke opvang. Enkele deelnemers waren actief in een cliëntenraad of een belangenbehartigers organisatie

Voor deelname aan de training is met alle mystery guests een telefonische intake afgenomen, waarin de volgende punten werden besproken:

1. Uitleg onderzoek.
2. Eisen die aan de mystery guest worden gesteld:
 - Man;
 - Nederlands paspoort;
 - 23 jaar of ouder;
 - Persoonlijk ervaring gehad hebben met dakloosheid;
 - Bereidheid deel te nemen aan een training van een dagdeel in Utrecht, voorafgaand aan het veldwerk.
 - Bereid zijn om zich voor te doen als mystery guest in de maatschappelijke opvang in verschillende gemeenten.
 - Bereid zijn om van elk bezoek schriftelijk verslag te doen aan de hand van een vragenlijst.
 - Bereidheid om te werken met legitimatiebewijs.
 - Beschikbaar half maart- eind april.
3. Uitleg over vergoedingen.¹²
4. Iedere mystery guest is bij de telefonische intake gevraagd om goed te overwegen in hoeverre het fictieve aanmelden bij de nachtopvang belastend zou kunnen zijn: dit kan immers een confronterende ervaring zijn.

Opzet van mystery guest bezoeken

¹² €95 per bezoek inclusief reis- en onkosten. Met iedere mystery guest werd een vrijwilligerscontract opgesteld. Of het deelnemen aan het onderzoek voor iemand wel of niet mogelijk is, is de verantwoordelijkheid van de mystery guest zelf, wel werd voorlichting gegeven over regelgeving omtrent vrijwilligers vergoedingen tijdens te training.

Alle mystery guests werden getraind in het vertellen van een 'standaard scenario' waarmee ze zich aanmelden bij de opvanginstellingen en centrale intakes. Om de eenheid te bevorderen en om uiteindelijke uitkomsten vergelijkbaar te laten zijn, bevatte dit verhaal in ieder geval de volgende elementen:

- De mystery guest vertelt binding te hebben met een plaats in een andere provincie dan waar hij zich aanmeldt.
- De mystery guest vertelt zich niet op eigen kracht te kunnen handhaven, door hetzij een verslaving, hetzij een psychische aandoening of beiden (het zogenoemde OGGz criterium);
- Een reden waarom de mystery guest zich juist in deze gemeente aanmeldt (een verre vriend waar hij een paar nachten mocht slapen);
- De mystery guest heeft geen geld of OV-chipkaart;
- De mystery guest moet enige kennis hebben van de gemeente/regio van aanmelding (bijvoorbeeld de naam van een wijk, een winkelcentrum, een plek waar hij de afgelopen nacht geslapen heeft, enzovoorts);
- De mystery guest meldt zich aan met een legitimatiebewijs en een naam van een zorgverzekeraar (polisnummer onbekend).

De mystery guests werden geïnstrueerd om bij iedere aanmelding in ieder geval de bovengenoemde elementen te gebruiken. Dit om zoveel mogelijk te voorkomen dat de toegang geweigerd zou worden op andere gronden dan de eis van regiobinding. Iedere mystery guest kon in zijn verhaal nuanceverschillen aanbrengen om het zo beter te laten aansluiten op de eigen ervaringen.

Training

De training bestond uit twee dagdelen van vier uur. Deelname aan de training werd vergoed. Uiteindelijk zijn in twee groepen 18 mannen getraind. Uiteindelijk zijn 16 mensen¹³ actief geweest als mystery guest. Twee beoogde mystery guests zagen na de training af van deelname omdat de belasting toch te hoog was gezien hen persoonlijke situatie. Uiteindelijk is er een flinke spreiding in het aantal bezoeken dat mensen hebben afgelegd.

De training bestond uit de volgende onderdelen:

- een toelichting op de aanleiding en het doel van het onderzoek en uitkomsten vorig onderzoek
- toelichting op het doen van onderzoek en taak van mystery guests
- het doornemen van het materiaal (de checklist die moest worden ingevuld, afmeldbrief en bewijs van deelname)
- oefenen van het scenario dat mystery guests zouden gaan vertellen aan de hand van een rollenspel. Dit besloeg het grootste gedeelte van de training en hierbij werd de ervaring van de medewerkers uit de nachtopvang ingezet. Mystery guests kregen de gelegenheid

¹³ Gedurende de looptijd van het onderzoek bleek dat het voor de mystery guests lastig was om de noordelijke centrumgemeenten (Assen, Groningen, Leeuwarden) te bezoeken: door de gehanteerde openingstijden van de opvanglocaties was het soms een logistieke uitdaging om op de laatste trein terug naar huis te kunnen halen. Om deze reden hebben we het aantal mystery guests uitgebreid van 14 naar 16 door nog twee personen te werven via De Herberg Zwolle. Zij zijn in één dagdeel getraind.

hun verhaal te oefenen en mee te kijken naar anderen en ontvingen naar afloop feedback van de andere aanwezigen.

- oefenen met het invullen van checklists

De training werd door zowel de onderzoekers als de deelnemende mystery guests als waardevol ervaren. Dit leek voor veel aanwezigen een extra motivatie zich in te zetten voor het onderzoek. Na afloop van de training ontving elke mystery guest het benodigde materiaal (checklists, retourenveloppen, enz.) en de contactgegevens van de te bezoeken opvangvoorzieningen of centrale toegangen. De mystery guests kregen allen ook een 'flyer' met de belangrijkste punten om aan te denken als mystery guest.

Afleggen van mystery guest bezoeken en verslaglegging

De mystery guests werden in fases ingepland: eerst werden voor iedereen een of twee bezoeken ingepland. Als de verslagen van de afgelegde bezoeken van voldoende kwaliteit waren en de mystery guest tijd en interesse had om nog meer bezoeken af te leggen, werden er meer te bezoeken adressen ingepland.

De selectie van de te bezoeken opvanglocaties is gedaan op basis van de organisaties die ook in 2015 zijn bezocht, via internet zijn de contactgegevens gecontroleerd en zo nodig aangepast.

De mystery guests waren geïnstrueerd om zich te melden bij de opvang of centrale toegang en vervolgens de intake of kennismaking te doorlopen. Op het moment van afwijzing of toelating, moesten zij zich onthullen als mystery guest en de ware reden van het bezoek toelichten. De mystery guests beschikten daarvoor ook over een afmeldbrief, waarin een toelichting op het onderzoek wordt gegeven. De opvangmedewerker werd gevraagd een bewijs van deelname te tekenen.

Gedurende de looptijd van het onderzoek, onderhielden de mystery guests contact met een contactpersoon van het Trimbos-instituut. Hij was zoveel mogelijk mobiel bereikbaar, ook buiten kantooruren en in het weekeinde. Met een aantal mystery guests is veelvuldig contact onderhouden over hun ervaringen en overleg over hoe te handelen in bepaalde situaties. Ook was contact mogelijk met de persoon van de cliëntorganisatie en zo nodig werd afgestemd over de gang van zaken. Zij hielden zo nodig contact met de mystery guests en vormden een aanspreekpunt. Via de cliëntenorganisaties werden ook de vergoedingen voor de bezoeken uitbetaald. Voordeel van deze manier van werken was dat naast de onderzoeker van het Trimbos-instituut die als aanspreekpunt fungeerde, ook in de steden van de mystery guest zelf iemand was die zo nodig ondersteuning kon bieden. Dit was zeer behulpzaam en we denken dat dit ertoe heeft bijgedragen dat vrijwel alle getrainde mensen ook daadwerkelijk aan het werk zijn gegaan als mystery guest.

In totaal zijn door mystery guests 135 aanmeldingen gedaan, allen face-to-face. Van alle bezoeken werd verslag gedaan aan de hand van gestructureerde checklists. Hierop was voldoende ruimte om ook te vermelden hoe de bejegening was en voor aanvullende informatie. De checklist was, naast een papieren versie, ook beschikbaar als invulbaar pdf-bestand, wat door een aantal mystery guest als erg handig werd ervaren. Bij onduidelijkheden is er bij de mystery guests navraag gedaan over het verloop van het bezoek.

Voor- en nadelen van deze methode, aanpassingen en leerpunten

Ook in 2013 en 2015 voeren we het mystery guest onderzoek uit (Tuyman, Muusse en Planije, 2013; Planije, Muusse en Tuyman, 2015). Destijds hebben we het werken met mystery guests geëvalueerd en daarvan verslag gedaan in het artikel ['mysterieuze gasten'](#)

(Muusse, et al., 2014). Voor zover mogelijk hebben we op basis van onze eerdere ervaringen de opzet iets aangepast, zoals een uitgebreidere training, een langere looptijd en het inzetten van cliëntbelangenorganisaties die ondersteuning kunnen. Deze aanpassingen hebben er mede aan bijgedragen dat er weinig uitval was onder de mystery guests en dat we er nagenoeg volledig in zijn geslaagd het beoogde aantal bezoeken te laten afleggen.

Met het inzetten van mystery guests is getracht zicht te krijgen op de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Vooraf was reeds bekend dat hier een aantal beperkingen aan verbonden waren. Om zowel ethische als praktische redenen was het niet mogelijk mystery guests te laten overnachten in de nachtopvang. We wilden immers niet een bed bezet houden in de nachtopvang. Omdat in veel steden pas na een aantal dagen de definitieve beslissing wordt genomen over de toelating tot de maatschappelijke opvang, kregen we door het inzetten van mystery guests vooral zicht op de bejegening en informatievoorziening, en niet altijd tot de definitieve beslissing rond regiobinding. Ook het onderzoeken van het wel of niet afgeven van beschikkingen was hierdoor maar beperkt mogelijk: als dit gebeurt, is dit vaak ook op een later moment. Ondanks deze beperkingen werpt de inzet van mystery guests licht op een aantal onderdelen van de aanmeldpraktijk, zoals de wijze waarop er bij een eerste aanmelding gehandeld wordt, het beleid dat wordt gehanteerd, welke informatie wordt gegeven en welke informatie beschikbaar is.

Bijlage 3. Toelatingsbesluit per centrumgemeente

Een aantal centrumgemeenten beschikt over meerdere opvanginstellingen. In vrijwel elke centrumgemeente meldden de mystery guests zich aan bij hetzelfde aanmeldloket. Het kwam een aantal maal voor dat de mystery guests na aanmelding bij de nachtopvang direct werden doorverwezen naar een gemeentelijk loket. Indien duidelijk werd dat dit in de betreffende gemeente de vaste aanmeldprocedure was, verzochten we de mystery guests om zich voor de resterende bezoeken aan deze gemeente direct aan te melden bij het gemeentelijke loket.

In onderstaande tabel zijn de grijs gemarkeerde gemeenten vaker dan 2x bezocht door een mystery guest.

Gemeente	Aantal maal bezocht	Besluit		
		Opvang onbepaalde duur	Tijdelijke opvang	Geen opvang
Alkmaar	2	0	1	1
Almelo	2	0	2	0
Almere	6	0	0	6
Amersfoort	2	0	1	1
Amsterdam	6	0	2	4
Apeldoorn	2	0	1	1
Arnhem	2	0	0	2
Assen	2	0	1	1
Bergen op Zoom	2	0	2	0
Breda	2	0	0	2
Delft	2	0	0	2
Den Bosch	2	0	1	1
Den Haag	2	1	0	1
Den Helder	2	0	1	1
Deventer	2	0	2	0
Doetinchem	2	1	1	0
Dordrecht	2	0	1	1
Ede	5	0	1	4
Eindhoven	2	0	1	1
Emmen	2	0	2	0
Enschede	2	0	0	2
Gouda	6	0	1	5
Groningen	6	0	3	3
Haarlem	2	0	2	0
Heerlen	2	0	2	0
Helmond	2	0	2	0
Hilversum	2	1	1	0
Hoorn	2	0	0	2

Gemeente	Aantal maal bezocht	Besluit		
		Opvang onbepaalde duur	Tijdelijke opvang	Geen opvang
Leeuwarden	6	1	2	3
Leiden	2	0	1	1
Maastricht	6	0	1	5
Nijmegen	6	0	0	6
Oss	6	1	4	1
Purmerend	4	0	3	1
Rotterdam	6	0	0	6
Spijkensisse	2	0	0	2
Tilburg	2	0	1	1
Utrecht	6	0	5	1
Venlo	2	0	0	2
Vlaardingen	2	0	1	1
Vlissingen	2	0	1	1
Zaandam	2	0	2	0
Zwolle	6	0	2	4
Totaal	135	5	54	76

Bijlage 4. Redenen om geen opvang te verlenen

Redenen om geen opvang te verlenen, gemeente specifiek

Gemeente	Aantal maal bezocht	Aantal maal opvang verleend	Aantal maal geen opvang verleend	Redenen waarom geen opvang werd verleend*		
				Geen regiobinding	Vol/geen plek	Onbekend
Almere	6	0	6		6	
Amsterdam	6	2	4	2		2
Ede	5	1	4	1	4	
Gouda	6	1	5	3	1	
Groningen	6	3	3	1	2	
Leeuwarden	6	3	3	1	2	
Maastricht	6	1	5	5	2	
Nijmegen	6	0	6	5	4	
Oss	6	5	1		1	
Purmerend	4	3	1	1	1	
Rotterdam	6	0	6	6		
Utrecht	6	5	1	1		
Zwolle	6	2	4	4	1	

*Meerdere redenen mogelijk

Bronnen

Ministerie van VWS (2016). *Maatschappelijke Opvang*. Brief met kenmerk 1072240-159728-DMO d.d. 21 december 2016 aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal.

Muusse, C., Tuynman, M. Planije, M. (2014). *Mysterieuze gasten. Onderzoek naar de maatschappelijke opvang met dak- en thuislozen als medeonderzoekers*. In: *Kwalon* (19) 1 pp 38-46.

Planije, M., Muusse, C., Tuynman, M. (2015). *Landelijke toegang opnieuw bekeken. Herhalingsonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Tuynman, M., Muusse, C., Planije, M. (2013). *Opvang landelijk toegankelijk? Onderzoek naar regio-binding en landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*. Utrecht: Trimbos-instituut.

VNG (2011). *Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2015). *Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang*. Versie december 2014. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.