



Dakloze personen zonder OGGz-problematiek en hun ondersteuning

Gemeenten en opvanginstellingen signaleren een toename van zogenoemde ‘nieuwe daklozen’ als gevolg van de crisis. Wie zijn het? En welke ondersteuning krijgen ze?¹

Wat is het probleem?

Er zijn de laatste jaren signalen dat steeds meer mensen zich melden bij de maatschappelijke opvang omdat zij door (een combinatie van) schulden, werkloosheid en/of hypotheeklast dakloos zijn geworden. Bij hen is geen sprake van ernstige psychiatrische problematiek of verslaving. Gemeentelijke beleidsinspanningen in het recentelijk afgesloten Plan van Aanpak en Stedelijk Kompas concentreerden zich echter vooral op dakloze mensen waar deze complexe problematiek juist wel een dominante rol speelde. De groep dakloze mensen zonder OGGz-problematiek wordt dan ook wel aangeduid met de term ‘nieuwe daklozen’.

Er zijn zorgen dat deze groep dakloze mensen onvoldoende ondersteuning krijgt van gemeenten. Het feit dat de groep als ‘nieuw’ wordt betiteld geeft daar aanleiding toe, in combinatie met de omstandigheid dat dat in 2013 de helft van de opvanginstellingen aangaf dat zij het behoren tot de OGGz-doelgroep als toelatingscriterium hanteren. Deze mensen komen veelal ook niet in aanmerking voor een individueel trajectplan.

Wat zeggen wet- en regelgeving?

In artikel 1.2.1c van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 staat dat een persoon in aanmerking komt voor opvang ‘indien hij de thuissituatie heeft verlaten (...) en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.’

Hoewel er in de wettekst dus niet wordt gerept over OGGz-problematiek, zijn er gemeenten die met dit artikel het hanteren van het OGGz-criterium verantwoordelijk. Zij veronderstellen daarbij dat mensen met ernstige psychiatrische en verslavingsproblemen onvoldoende in staat zijn zich op eigen kracht maatschappelijk te handhaven, en omgekeerd, dat dakloze mensen zonder OGGz-problematiek dus zelfredzaam zijn en daarmee niet in aanmerking komen voor opvang.

Overigens is opvang niet de enige oplossing die de gemeente ter beschikking staat. Het gaat erom dat de gemeente aan de persoon “een passende bijdrage [moet leveren] aan het voorzien in de behoefte van de cliënt aan beschermd wonen of opvang (...)” (art. 2.3.5 Wmo 2015).²

Meer algemeen stelt de Wmo 2015 dat gemeenten bij mensen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben een uitgebreide probleeminventarisatie doen (art. 2.3.2) en dat ze in een beleidsplan uitleggen hoe “een zo integraal mogelijke dienstverlening [bieden] op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen” (art. 2.1.2).

Hoe groot is de doelgroep?

De precieze omvang van de problematiek is onbekend: (landelijke) gegevens over aanmelders zonder OGGz-problemen bij de maatschappelijke opvang zijn niet beschikbaar. In 2013 signaleerde 71% van de centrumgemeenten een toename van het aantal 'nieuwe daklozen'.

Is de toename van 'nieuwe daklozen' een urgent probleem?

Mede omdat er onvoldoende zicht is op de aard en omvang van de doelgroep, wordt de urgentie van de groei van het aantal 'nieuwe daklozen' verschillend beleefd. Vooral uitvoerende instellingen en cliëntvertegenwoordigers benadrukken de urgentie van het probleem. Op gemeentelijk niveau ervaren vooral de vier grootste steden het als een probleem en is men al doende een antwoord te ontwikkelen. In de meeste overige centrumgemeenten ziet men een toename van de doelgroep, maar ervaart men dit vooralsnog niet als een probleem.

Welke ondersteuningsbehoefte hebben dakloze mensen zonder OGGz-problematiek?

Gegevens van de vier grote steden laten zien dat het voornamelijk gaat om mannen van ongeveer 36 jaar, met grote problemen op de leefgebieden huisvesting, inkomen, schulden en dagbesteding. In de meeste andere steden zijn geen cijfers beschikbaar. Voor zover de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep bekend is, lijkt het vooral te gaan om hulp bij huisvesting, inkomen, een postadres, schuldhulpverlening en het verkrijgen van werk. Wel zijn er signalen dat bij uitgebreidere screening complexere problematiek aan het licht komt. Er kan hoe dan ook gezegd worden dat dakloze mensen zonder OGGz-problematiek sociaal kwetsbaar zijn: zij kampen vrijwel altijd met problemen op meerdere levensgebieden.

Welke ondersteuning bieden gemeenten aan dakloze mensen zonder OGGz-problematiek?

Hoe gemeenten omgaan met de doelgroep verschilt van gemeente tot gemeente en van dakloze persoon tot dakloze persoon. Wel zijn er beleidsmatig vier varianten te onderscheiden in de ondersteuning die ze bieden aan dakloze mensen zonder OGGz-problematiek:

- Twee grote gemeenten hebben een *specifiek aanbod* voor de doelgroep. Hier krijgt de doelgroep geen toegang tot de maatschappelijke

opvang, maar wel hulp bij het vinden van onderdak en bij andere problemen waar de dakloze persoon mee kampt.

- Zesentwintig centrumgemeenten hebben een *breed ondersteuningsaanbod*. Zij bieden de doelgroep meestal twee of meer van de vijf uitgevraagde vormen van ondersteuning aan: maatschappelijk werk, nachtopvang, bijstandsuitkering, briefadres en schuldhulpverlening.
 - een deel van deze centrumgemeenten zorgt voor *integrale gecoördineerde ondersteuning*. In deze gemeenten wordt iedere rechthebbende dakloze persoon met regiobinding in principe opgevangen. Vervolgens wordt bekeken wat deze persoon aan ondersteuning nodig heeft en wordt de nodige ondersteuning ingezet. Over het algemeen gaat het daarbij niet om specialistische zorg, maar om voorzieningen en regelingen die voor bredere groepen sociaal kwetsbare burgers geschikt zijn.
 - in een ander deel van de centrumgemeenten met een breed ondersteuningsaanbod is er *geen integrale coördinatie*. Mogelijk volstaat dit ondersteuningsmodel voor een deel van de doelgroep - met name de meer zelfredzame cliënten zullen zelf hun weg vinden, zo wordt aangenomen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat er een (te) groot beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de doelgroep en deze mensen alsnog onvoldoende gesteund worden.
- Vijftien centrumgemeenten doen een sterk beroep op *zelfredzaamheid*. Ze bieden de doelgroep meestal maar één van de vijf uitgevraagde ondersteuningsvormen aan. Dit komt onvoldoende tegemoet aan de ondersteuningsbehoefte van dakloze mensen zonder OGGz-problematiek.

Wat zijn de knelpunten in ondersteuning aan de doelgroep?

Geen integraal beleid en warme overdracht

In het bijzonder in de gemeenten met een breed aanbod zonder integrale coördinatie en de gemeenten die een beroep doen op zelfredzaamheid ontbreekt het aan integraliteit in de hulpverlening. Vaak worden dakloze mensen zonder OGGz-problematiek hier niet toegelaten tot de maatschappelijke opvang maar verwezen naar andere organisaties zoals het armoedeloket. Hierbij is meestal geen sprake van 'warme overdracht': er is niemand die nagaat of de aanvrager vervolgens daadwerkelijk een hulpaanbod krijgt en of dit effectief is.

Tegenwerkende regels en organisaties

Organisaties hanteren hun eigen regels om de toegang tot hun dienstverlening te bepalen. Dakloze mensen zonder OGGz-problematiek kunnen hier het slachtoffer van worden wanneer deze regels elkaar uitsluiten. Twee voorbeelden:

- in een stad komen mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats niet in aanmerking voor een traject schuldhulpverlening. De woningbouwvereniging wil echter geen woning verhuren zonder schuldhulpverleningstraject;
- in een andere gemeente negeert de afdeling Burgerzaken regelmatig positieve adviezen tot het verstrekken van een briefadres, ook al worden deze adviezen verstrekt door een commissie van twee diensten uit de eigen gemeente en de lokale instelling voor maatschappelijke opvang.

Regelgeving ontmoedigt zelfredzaamheid

Dakloze mensen zonder OGGz-problematiek krijgen vaak te horen dat ze zelf hun problemen moeten oplossen, bijvoorbeeld door te logeren bij kennissen. In de praktijk ontmoedigt regelgeving die zelfredzaamheid juist, in het bijzonder door:

- *voorwaarden aan daklozenuitkeringen*: in een gemeente kreeg een dakloos persoon geen daklozenuitkering omdat hij bij een kennis logeerde: verblijf in de nachtopvang was een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een daklozenuitkering;
- *korting op uitkeringen en toeslagen*: als iemand voor langere tijd bij iemand anders logeert, wordt de logiesverstrekker gekort op zijn of haar uitkering of huurtoeslag. Het kan zelfs opgevat worden als fraude van de logiesverstrekker wanneer de logé zich niet op dat adres inschrijft;
- *verbod op onderhuur*: veel verhuurders, in het bijzonder woningbouwverenigingen, staan niet toe dat een huurder zijn of haar woning onderverhuurt. Wanneer iemand een onkostenvergoeding vraagt voor het ter beschikking stellen van een kamer, kan dit opgevat worden als onderhuur. De logiesverstrekker overtreedt daarmee de huurvoorwaarden en riskeert dan opzegging van het huurcontract of uitzetting;
- *bestemmingsplannen* staan permanente bewoning van recreatievoorzieningen niet toe. Dit staat het op eigen kracht regelen van een stabiele plek binnen dezelfde regio voor dakloze personen in de weg;
- *toepassing van regiobinding*: mensen kunnen hun sociale netwerk hebben in een andere stad dan waar ze woonden en/of werkten. Wanneer ze bij hen gaan logeren, bestaat het risico dat ze geen uitkering kunnen krijgen omdat de gemeente dan de eis stelt dat zij binding met de regio hebben. Ze kunnen dan te horen krijgen dat ze geen binding hebben met zowel de stad waar ze verblijven (geen lokaal woon- of werkverleden), als met de stad waar ze vandaan komen (omdat ze elders verblijven).

Inschrijving Basisregistratie Personen en briefadres

De doelgroep is gebaat bij snelle inschrijving in de Basisregistratie personen en een briefadres, omdat hulpverlening dan kan starten. In de praktijk blijkt dit een groot knelpunt. De Wet basisregistratie personen (Wbrp) stelt dat een burger zich moet inschrijven op een woonadres, of, als hij dat niet heeft, op een briefadres (art. 2.23 Wbrp). Als briefadres kan alleen het adres van een natuurlijk persoon of een rechtspersoon gebruikt worden (art 2.40). Criminelen en fraudeurs misbruiken briefadressen echter, en daarom stellen gemeentelijke diensten voorwaarden aan inschrijving en vragen ze naar bewijzen die een dakloze persoon vaak niet kan leveren, zoals een huurcontract of een toestemmingsformulier van een huisgenoot. Het gevolg is dan dat de gemeente kan weigeren de dakloze persoon in te schrijven.

Lokale woningnood in goedkope sector

In gemeenten met een tekort in de goedkope woningsector is het voor dakloze mensen zonder OGGz-problematiek erg moeilijk om op eigen kracht onderdak te regelen. Gemeenteambtenaren in gemeenten met een ruim aanbod aan goedkope (huur-) woningen ervaren het probleem als minder urgent, omdat de doelgroep er volgens hen makkelijker zelf weer een woning kan regelen.





Waar zouden dakloze personen zonder OGGz-problematiek bij geholpen zijn?

- Het is belangrijk om *adequate ondersteuning* te bieden voordat mensen *afglijden naar erger*. Voor deze doelgroep is ondersteuning en zorg nog relatief eenvoudig en goedkoop te realiseren. Een langere periode van dakloosheid kan aanleiding zijn voor het ontwikkelen van zwaardere problemen, zoals justitiecontacten, verslaving of psychische problemen. Indien een deel van deze doelgroep met (nog) relatief lichte problematiek uiteindelijk ook tot de 'zware' doelgroep van de OGGz gaat behoren, is een belangrijke kans voor preventie gemist.
- Een aantal gemeenten en instellingen hebben –ten dele– oplossingen gevonden voor de hiervoor genoemde *knelpunten*. *Aanpakbeschrijvingen* hiervan zijn voorhanden³. Duidelijk is dat er veel gewonnen kan worden door verbetering en coördinatie van samenwerking, in het bijzonder tussen de verschillende betrokken gemeentelijke diensten (werk en inkomen; welzijn; wonen; burgerzaken), instellingen voor maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk, woningcorporaties, en schuldhulpverlening. Deze samenwerking kan de vorm krijgen van een geïntegreerde ketensamenwerking, maar de aanpakbeschrijvingen laten zien dat ook heel goed gestart kan worden vanuit een concreet project of aanpak.
- Daarnaast zou de doelgroep geholpen zijn bij *zorgvuldige probleeminventarisatie*, zoals bedoeld in de Wmo 2015. Veel gemeenten bekijken of iemand al dan niet voldoende zelfredzaam is en/of gerekend kan worden tot de OGGz-doelgroep, als criterium voor toelating tot de MO. Helder moet zijn op welke wijze dat gebeurt, en door wie dit wordt vastgesteld. Voor alle betrokken partijen (cliënt, gemeente, opvanginstelling) moet duidelijk zijn wat de gronden zijn op basis waarvan iemand al dan niet de toegang tot de MO geweigerd kan worden danwel dat andere ondersteuning meer passend is.
- Tot slot zou de *kennis over de doelgroep* moeten verbeteren: er is onvoldoende zicht op de aard en omvang van de doelgroep, en de Rijksoverheid kan ons inziens onvoldoende systeemverantwoordelijkheid nemen bij de ondersteuning van dakloze mensen (al dan niet met OGGz-problematiek) wanneer zij zich moet baseren op onvoldoende onderbouwde signalen.

Colofon

Uitgave
Trimbos-instituut
Deze publicatie is gemaakt met financiële steun van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Projectleiding
Mathijs Tuynman

Projectuitvoering
Mathijs Tuynman
Michel Planije
Henny Sinnema

Vormgeving
Canon Nederland N.V.

Artikelnummer AF1371

Contact
Trimbos-instituut
Da Costakade 45
Postbus 725
3500 AS Utrecht
T: (030) 297 11 00

© 2015, Trimbos-instituut, Utrecht

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

1) Deze notitie is gebaseerd op interviews en discussies met achttien centrumgemeenten, dertien cliëntvertegenwoordigers en hulpverleners, en literatuuronderzoek, verricht in opdracht van het Ministerie van VWS. Het is een samenvatting van Planije, M., M. Tuynman en H. Sinnema (2015). Dak- en probleemloos? *Beeld van dakloze mensen zonder OGGz-problematiek en hun ondersteuning*. Utrecht: Trimbos-instituut 2015.

2) Wel is in art. 2.3.3 bepaald dat wanneer er sprake is van spoedeisende gevallen waarin terstond opvang noodzakelijk is, meteen een tijdelijke maatwerkvoorziening moet worden verstrekt in afwachting van het onderzoek naar de behoefte en mogelijkheden van de cliënt.

3) Planije, M. en M. Tuynman (2015). *Ondersteuning van dakloze personen zonder OGG z-problematiek. Aanpakbeschrijvingen*. Utrecht: Trimbos-instituut op www.invoeringwmo.nl