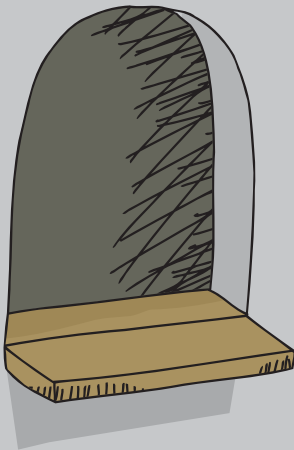


Landelijke toegang opnieuw bekeken

Herhalingsonderzoek naar de landelijke
toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang



Landelijke toegang opnieuw bekeken

Herhalingsonderzoek naar de landelijke
toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang

Colofon

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Projectleiding

M. Planije & M. Tuynman

Projectuitvoering

M. Planije

C. Muusse

M. Tuynman

Met dank aan de begeleidingscommissie

V. Bal (Ministerie van VWS)

R. Beers (Federatie Opvang)

I. Kloppenburg (Vereniging Nederlandse Gemeenten)

E. Paardekooper Overman (lid 'kerngroep' van de Cliëntenorganisaties (-raden)
Maatschappelijke Opvang van de G4)

Met dank aan de ondersteuners van de mystery guests:

M. Custers (NuNN RIBW Nijmegen- Rivierenland)

M. Leijser (NuNN RIBW Nijmegen- Rivierenland)

L. Melse (Straatconsulaat Den Haag)

D. Laheij (MDHG Amsterdam)

Opmaak & productie

Canon Nederland N.V.

Beeld

www.istockphoto.com

ISBN: 978-90-5253-762-7

Deze uitgave is te bestellen via www.trimbos.nl/webwinkel met artikelnummer **AF1409**

Trimbos-instituut

Da Costakade 45

Postbus 725

3500 AS Utrecht

T: 030-297 11 00

F: 030-297 11 11

© 2015, 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
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doelstelling	8
1.2 Landelijke toegang in kort bestek	8
1.3 Onderzoek	9
1.4 Leeswijzer	16
2 Gemeentelijke beleidsregels	17
2.1 Gemeentelijke beleidsregels	17
2.2 Afspraken met opvanginstellingen	18
2.3 Bepalen van de toegang tot de maatschappelijke opvang	19
2.4 Samenvattend	21
3 Aanmelding en onderzoek	19
3.1 Aanmeldingen en toelatingscriteria	20
3.2 Onderzoek naar meest geschikte plaats van opvang	27
3.3 Samenvattend	36
4 Toegang tot de opvang	39
4.1 Regiobinding en toegang	39
4.2 Tijdelijke opvang	41
4.3 Samenvattend	43
5 Overdracht van cliënten	45
5.1 Afspraken over overdracht	45
5.2 Overdracht	47
5.3 Samenvattend	51
6 Informatievoorziening en begeleiding	53
6.1 Informatievoorziening	53
6.2 Beschikking en bezwaar	54
6.3 Begeleiding	56
6.4 Samenvattend	58
7 Briefadressen en uitkeringen	59
7.1 Verstrekken van briefadressen	59
7.2 Uitkeringen voor dakloze mensen	60
7.3 Samenvattend	61

8	Samenvatting en conclusies	63
8.1	Samenvatting	63
8.2	Conclusies en aanbevelingen	70
	Bijlage 1: Beschrijving van deelonderzoek met mystery guests	79
	Bijlage 2: Overzicht van response op enquêtes en aanmeldingen door mystery guests	85
	Bijlage 3: Responderende cliëntenbelangenorganisaties	89
	Bijlage 4: Model-beleidsregels Landelijke	91
	Literatuur	99

Voorwoord

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. Hierdoor kunnen mensen tussen wal en schip raken. Om te toetsen hoe in de praktijk vorm wordt gegeven aan de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang zijn, evenals in 2013, ervaringsdeskundige mensen ingezet.

Onze dank gaat uit naar de begeleidingscommissie voor hun betrokkenheid en kritische commentaar. Ook bedanken we iedereen die meewerkte aan de totstandkoming van het onderzoek: de mensen die zeer behulpzaam waren bij het werven en begeleiden van mystery guests: Mart Leijser en Maurice Custers van NuNN; Lizebeth Melse van Straat Consulaat, Dennis Lahey van de Belangenvereniging Druggebruikers MDHG; -de gemeentelijk beleidsmedewerkers die dit jaar tegelijkertijd meewerkten aan de onderhavige studie, de onderzoeken naar gezinnen in de opvang en de Monitor Maatschappelijke Opvang; - medewerkers van opvanginstellingen of Centrale Toegang die meewerkten aan de enquête of mystery guests te woord stonden, dank voor uw medewerking en begrip; -Eline Muris van de Tussenvoorziening die bij de training van mystery guests het rollenspel op zich nam; en -Maarten Davelaar die een deel van de training van de mystery guests verzorgde. Niet in de laatste plaats bedanken we de mystery guests voor hun inzet, zonder wie een belangrijk deel van dit onderzoek niet mogelijk was.

1 Inleiding

Uitgangspunt van de maatschappelijke opvang is dat mensen die in Nederland wonen en maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd in Nederland opgevangen moeten kunnen worden. Dit uitgangspunt wordt ook wel *landelijke toegankelijkheid* van de maatschappelijke opvang genoemd. Gemeenten stellen voorwaarden aan de toegang tot de maatschappelijke opvang, waaronder meestal de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang. Dat wordt het principe van *regiobinding* genoemd.

Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid vindt zijn wettelijke basis in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, (Wmo, 2015), art. 1.2.1:

'Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit: [...] c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, 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.'

In 2011 hebben gemeenten met elkaar afspraken gemaakt over hoe zij omgaan met regiobinding met behoud van landelijke toegankelijkheid. Deze afspraken legden zij vast in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* (VNG, 2011). Naar aanleiding van signalen dat de maatschappelijke opvang in de praktijk niet voor alle rechthebbenden landelijk toegankelijk was, gaf het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2013 het Trimbos-instituut opdracht om onderzoek te doen naar het beleid en de praktijk van de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang. Uit de resultaten bleek dat de landelijke toegankelijkheid van de opvang niet voor alle rechthebbende dakloze aanvragers gewaarborgd was.

Naar aanleiding van deze resultaten is door de staatssecretaris van VWS opgeroepen tot verbeteringen en is onder regie van de VNG in 2015 door centrumgemeenten een convenant gesloten om te zorgen dat de landelijke toegang is gewaarborgd. Daarnaast is in 2015 de *Handreiking* voor de gemeenten en opvanginstellingen herzien (VNG, 2015). De Federatie Opvang stelde een advies op voor de opvanginstellingen voor een goede uitvoering van de regels omtrent landelijke toegang. Om te zien of deze maatregelen hebben bijgedragen aan de beoogde verbetering, heeft VWS het Trimbos-instituut gevraagd het onderzoek te herhalen. Dit rapport doet verslag van dat onderzoek.

1.1 Aanleiding en doelstelling

In de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, (Wmo, 2015) is vastgelegd dat de maatschappelijke opvang landelijk toegankelijk is. Artikel 1.2.1 van de Wmo luidt als volgt:

'Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit: [...] c. opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, 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.'

Het uitgangspunt van 'landelijke toegankelijkheid' is door gemeenten uitgewerkt in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang*. In 2013 onderzocht het Trimbos-instituut in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het beleid en de praktijk van de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang. Deze studie liet zien dat de landelijke toegankelijkheid van de opvang niet voor alle rechthebbende dakloze aanvragers gewaarborgd was. Naar aanleiding van deze resultaten is door staatssecretaris van Rijn opgeroepen tot actie en is onder regie van de VNG in 2015 door centrumgemeenten een convenant gesloten om te zorgen dat de landelijke toegang is gewaarborgd. Daarnaast is in 2015 de *Handreiking* voor de gemeenten en opvanginstellingen herzien (VNG, 2015). De Federatie Opvang stelde een advies op voor de opvanginstellingen voor een goede uitvoering van de regels omtrent landelijke toegang. Om te zien of deze maatregelen hebben bijgedragen aan de beoogde verbetering, heeft VWS het Trimbos-instituut gevraagd opnieuw de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang te onderzoeken.

1.2 Landelijke toegang in kort bestek

De 43 centrumgemeenten ontvangen van het Rijk financiële middelen 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 investeren in de aanpak van de problematiek van dak- en thuislozen, zijn verschillende van hen ertoe over gegaan 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 (de eis van regiobinding).

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 1.2.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierin wordt bepaald dat de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, toegankelijk zijn voor iedereen die in Nederland woont (VNG, 2015).

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te waarborgen, werd in 2010 de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang* 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 het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. 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.

Op 31 oktober 2014 besloten de wethouders van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang om een convenant te sluiten over de manier waarop zij samen verantwoordelijkheid nemen voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Eind december 2014 werd een herziene versie van de Handreiking vastgesteld (VNG, 2015). De volledige tekst van de model-beleidsregels uit de Handreiking is opgenomen als Bijlage 4 bij dit rapport.

1.3 Onderzoek

1.3.1 Vraag-, en doelstellingen van het onderzoek

In dit herhalingsonderzoek wilde het ministerie van VWS antwoord op de volgende vragen:

Regiobinding, formele vragen

- 1a) In hoeverre wijken de verordeningen af van de handreiking van de VNG?
- 1b) Is de eis van regiobinding schriftelijk overeengekomen met de opvanginstellingen of op een andere manier? Hoe luidt die eis en wat zijn de gevolgen als deze niet worden nagekomen door de instellingen?

Regiobinding, praktische vragen

2. Wordt de verordening in de praktijk gevolgd?
 - 2a) Hoe werkt warme overdracht in de praktijk?
 - 2b) Hoe wordt de voorkeur van de cliënt meegewogen?

- 2c) Worden er beschikkingen gegeven? Zo nee, waarom niet?
 - 2d) Wie voert de warme overdracht uit?
3. Waar moet iemand zich in de praktijk aanmelden als hij dakloos is en een beroep wil doen op voorzieningen? Afhankelijk van deze plek waar men zich moet melden, moet worden nagegaan wat de respons is wanneer iemand van buiten de regio zich meldt.
- 3a) Hoe vaak komt het voor dat mensen met opvangbehoefte worden weggestuurd bij het aanmeldpunt, zonder 'warme overdracht'?
 - 3b) Is dit een landelijk beeld of sterk lokaal gekleurd?
 - 3c) Waarom worden zij niet 'warm overgedragen'?
 - 3d) Is er bij gebruik van beschikkingen ook vaker sprake van 'warme overdracht'?
 - 3e) Schrijven alle gemeenten cliënten in bij de Basisregistratie personen na ontvangst via warme overdracht?
4. In hoeverre is er een probleem tussen gemeenten onderling? (denk aan: gemeente A wil doorverwijzen, maar gemeente B wil niet ontvangen).

Uitkeringen

- 5a) Wordt er bij de verstrekking van (bijstands)uitkering rekening gehouden met de regio waar iemand vandaan komt?
- 5b) Hoe verhoudt dat zich tot de toepassing van regiobinding voor het bieden van opvang?
- 5c) In hoeverre stellen gemeenten dakloze mensen in de gelegenheid zich in te schrijven in de Basisregistratie personen?
- 5d) Stellen zij daarvoor briefadressen beschikbaar (bijvoorbeeld adressen hulpverleningsinstellingen of sociale dienst)?
- 5e) Welke eisen stellen gemeenten aan die inschrijving?
- 5f) Welke verwijzingsmogelijkheden gebruiken gemeenten voor mensen die zich niet kunnen inschrijven?

Doelstellingen

Door beantwoording van de onderzoeksvragen beoogden we vier doelen te bereiken:

1. Inzicht bieden in de formele uitwerking van de wettelijk bepaalde toegankelijkheid van de opvang en Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang in beleid, verordeningen en schriftelijke overeenkomsten van centrumgemeenten;
2. Inzicht verschaffen in de praktische uitwerking van wettelijk bepaalde toegankelijkheid van de opvang en de Handreiking Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang voor rechthebbende daklozen van buiten de regio.
3. Inzicht verschaffen in hoe gemeenten omgaan met het verstrekken van uitkeringen op grond van de Participatiewet in relatie tot regiobinding;
4. 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 daarbij tot daklozen met recht op ondersteuning op grond van de Wmo, omdat het principe van landelijke toegankelijkheid voor deze groep geldt.

1.3.2 Onderzoeksactiviteiten

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen ondernamen we in het voorjaar van 2015 de volgende onderzoeksactiviteiten:

- *Netquestionnaire centrumgemeenten*
Alle 43 centrumgemeenten werden benaderd met een netquestionnaire (schriftelijke enquête via internet) over landelijke toegang in de maatschappelijke opvang. De vragenlijst werd per e-mail gericht aan de beleidsmedewerker met maatschappelijke opvang in zijn of haar portefeuille. Vragen die werden gesteld gingen over beleidsregels, de praktijk van aanmelding en toelating, de overdracht van cliënten, rechten en plichten van cliënten van de opvang, het verstrekken van briefadressen en uitkeringen en de aanwezigheid van registraties. Van de 43 gemeenten retourneerden er 36 een ingevulde vragenlijst: een response van 84%. Daarnaast waren er drie gemeenten die niet de gemeentevragenlijst invulden maar wel de 'netquestionnaire maatschappelijke opvang' (zie onder) lieten beantwoorden door de gemeentelijk ingerichte Centrale Toegang. De totale gemeentelijke respons komt daarmee op 91%.
- *Netquestionnaire maatschappelijke opvang*
Om een beeld te krijgen van de praktijk met betrekking tot regiobinding en landelijke toegankelijkheid binnen de opvang, zijn opvanginstellingen en Centrale Toegangen tot de maatschappelijke opvang benaderd met een netquestionnaire. In elke centrumgemeente benaderden we de grootste nachtopvangvoorziening en als er in de gemeente een centrale toegang was, vroegen we ook de centrale toegang in die gemeente om medewerking aan de enquête. Het steekproefkader bestond aldus uit 54 organisaties: 37 (nacht)opvanginstellingen en 17 centrale toegangen. De netquestionnaire werden gericht aan de locatiemanager of teamleider van de voorziening. Daarvan hebben 42 organisaties de netquestionnaire ingevuld (78%). Van de 37 benaderde (nacht)opvanginstellingen reageerden er 29 (78%), van de zeventien benaderde Centrale Toegangen, reageerden er dertien (76%).
De netquestionnaire bevatte vragen over de aanmeldingsprocedure, informatievoorziening aan cliënten, het toetsen van regiobinding, de overdracht van cliënten, uitkeringen en de aanwezigheid van registraties. Een deel van de vragen kwam overeen met de enquête onder de centrumgemeenten. Daarmee biedt de netquestionnaire een meer op de dagelijkse praktijk geënt perspectief, als aanvulling en 'dubbelcheck' op het gemeentelijk perspectief. Een overzicht van de response op beide enquêtes is te vinden in bijlage 2.

- *Praktijkonderzoek door middel van mystery guests*

Ook in 2015 hebben we met de hulp van *mystery guests* getracht zicht te krijgen op de praktijk van *aanmelding en toelating* in de maatschappelijke opvang. We hebben mensen die dakloos zijn (geweest), ingezet als 'mystery guest' om zich in die hoedanigheid te melden bij de maatschappelijke opvang, Centrale Toegang en crisisopvang in de centrumgemeenten.

De 'mystery guests' die zich bij een nachtopvang of centrale toegang aanmeldden waren allen mannen, met in grote lijnen hetzelfde verhaal: zij hadden OGGz-problematiek, waren afkomstig uit een stad uit een andere provincie, en hadden goede redenen om zich niet in hun stad van herkomst aan te melden. In principe dienden zij zich aan de deur dan wel de balie aan te melden, tenzij aanmelding uitsluitend telefonisch mogelijk was. Het was niet de bedoeling dat zij ook daadwerkelijk een bed zouden bezetten: wanneer alle door het Trimbos-instituut gevraagde informatie verzameld was, zouden zij zich bekend maken als 'mystery guest' die in opdracht van het Trimbos-instituut onderzoek verricht. Mystery guests kregen een training en een vergoeding per afgelegd bezoek.

De negen aanmeldingen bij de crisisopvang werden telefonisch gedaan door een vrouw die in het verleden zelf ook een tijd dakloos was geweest. In principe was haar aanmeldingsverhaal gelijk aan dat van de mannelijke mystery guests, met dit verschil dat ze thuisloos was, kinderen had en bij een vriend verbleef waar ze zich –ook omwille van de kinderen– niet veilig voelde en ook niet terug kon naar haar regio van herkomst.

In totaal hebben de mystery guests zich 80 keer aangemeld, waarvan 60 keer aan de deur en 22 keer telefonisch (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Wijzen van aanmelding door mystery guests

Hoe heb je je aangemeld?	N	%
bij de deur/ aan de balie	58	73
telefonisch: MO/ CT ^a	13	16
telefonisch: crisisopvang	9 ^b	11
Totaal	80	100

a: *In 2013 werd een deel van de aanmeldingen bij de nachtopvang en Centrale Toegang noodgedwongen telefonisch gedaan. Om de bevindingen zo vergelijkbaar mogelijk te laten zijn, is er voor gekozen om ook in 2015 een deel van de aanmeldingen telefonisch te doen.*

b: *Bij een crisisopvang werd de mystery guest doorverwezen naar een contactpersoon. Deze persoon was echter op drie verschillende data en tijdstippen niet bereikbaar waardoor de daadwerkelijke aanmelding niet kon plaatsvinden.*

De mystery guests hebben zich in elk van de 43 centrumgemeenten ten minste een maal aangemeld bij de nachtopvang, Centrale Toegang of crisisopvang. Zeven centrumgemeenten werden een keer bezocht, de overige minimaal twee keer. Hiermee hebben we een indruk gekregen 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.

In Bijlage 1 vindt u een uitgebreide beschrijving van de opzet en uitvoering van het mysteryguestaanpak. Bijlage 2 geeft een overzicht van de response op de netquestionnaires, Bijlage 3 een overzicht van de door mystery guest bezochte organisaties. De Model-beleidsregels uit de herziene VNG-Handreiking landelijke toegankelijkheid zijn opgenomen in Bijlage 4.

Ervaring van één van de mystery guests

Ze vroegen waar ik vandaan kwam. Ik zei een weekje te hebben gelogd bij een vriend in X. Waar kwam ik daarvoor vandaan dan? Ja, dat was natuurlijk Rotterdam. De eerste reactie was gelijk: wij hanteren hier regiobinding. 'Oh, wat is dat?' vroeg ik heel onschuldig. Nou, toen kreeg ik daar gelijk een korte uitleg over. 'Oh, dat is niet zo leuk' zei ik. Maar die man achter de balie zei: 'je kan hier wel een nacht blijven, maar dan moet je om 19.00 uur terugkomen voor een intake'. Ik mocht niet binnen blijven, moest naar buiten in de lichte regenval. En ik dacht bij zelf: Ik heb nog meer informatie nodig, dus ik kom over een uurtje wel terug.

Na een uurtje teruggekomen, moest mijn Feyenoord tas helemaal nagekeken worden (lampje ging branden bij detector poort). Hebben ze gewoon twee enveloppen van Trimbos in hun handen en mijn huissleutels!

Maar ik mocht gewoon naar de dagopvang: een kamer met een tv en enkele tafels en stoelen en drie klanten. Precies 19.00 uur komt een medewerker mij halen voor een intake. Hij vraagt om een ID-bewijs en een zorgpas. Toen zijn we samen naar een kamertje gegaan. Hij met een kop soep in zijn handen. Ik moest op een stoel achter een tafel zitten en hij ging met zijn rug naar mij toe achter een andere tafel met een computer. Daar zocht hij een formulier op en regeltje voor regeltje vroeg hij bepaalde persoonlijke gegevens van mij. Zoals mijn laatste inschrijfadres: ik gaf dus gewoon het adres van mijn flat in Rotterdam, maar zei dat het een kamer was en dat ze na twee maanden huurachterstand er een ander slot op hadden gegooid en ik mijn spullen terug kon krijgen als ik de huur betaalde. Deze man had veel empathie en had met mij te doen. Verder gewone vragen zoals waar mijn vader woonde. Verder is het beleid van regiobinding besproken, een uitkering in Rotterdam en nog wat andere zaken. Toen kwam de hamvraag en daarvoor keerde hij zich om naar mij toe. Wat mankeerde ik?

Nou, ik heb het volgende verhaal verteld: Ik ben gevlucht uit Rotterdam om niet aan de zwaardere drugs te geraken. Hier in gemeente X zijn niet zoveel coffeshops als in Rotterdam.

Eigenlijk wil ik ook geen softdrugs meer gebruiken, maar zodra ik geld heb, krijg ik het gevoel dat ik moet gaan kopen. Ik heb dus ook iemand nodig die mijn geld kan beheren, Hoe heet zo iemand ook weer? Een windbevoerder? Hij corrigeerde me: bewindvoerder. Oh ja, zei ik onschuldig. Hij leefde heel erg mee in mijn verhaal. Hij wilde me opvangen maar ik moest wel zo snel mogelijk bij alle uitzendbureautjes langs om werk te zoeken. Maar ik moest voorzichtig zijn met het geven van mijn woonadres hier, want dat zou wel eens tegen mij kunnen werken. Ik zei dat ik voorlopig mijn adres op zou geven bij mijn vriend in gemeente X, waar ik een week gelogeed had. Ik begreep dat ik nu binnen was maar vroeg me af hoe dat nu zit met de regiobinding. Op een voorzichtige manier probeerde ik daar achter te komen. Ik vroeg hoelang ik kon blijven maar hij kon geen concreet antwoord geven. Een paar dagen, weken, misschien enkele maanden. Hij had wel toestemming nodig van de zorgcoördinator, maar hij zou daar zijn best voor mij doen. Ook had hij toestemming nodig van de gemeente. Het zou ook zo maar kunnen zijn dat ik binnenkort al terug zou moeten naar Rotterdam. Nou, daarmee had ik alle informatie gekregen. Ik moest nog twee formulieren tekenen (dat deed ik maar om te kijken wat er nog meer volgde); een formulier over de huisregels en een formulier dat ik akkoord ging met navraag van bepaalde persoonlijke gegevens over mij. Eigenlijk mocht ik ze niet tekenen, volgens de Trimbos-training, maar heb het toch gedaan. Daarna wilde hij naar de slaapkamer gaan en heb ik me bekendgemaakt als mystery guest. Ik verontschuldigde me gelijk dat ik een uur van zijn tijd in beslag genomen had, want hij had het al zo druk. Maar hij kon er wel om lachen en we hebben daarna open en vrij gesproken. We gingen terug naar de balie voor een stempel en ook aan de portier werd ik als mystery guest voorgesteld. Ik geloof dat we vier keer een handje geschud hebben en ik heb natuurlijk ook het een en ander over het onderzoek verteld. Zo dit moest ik weer even kwijt.

Bron: verslag mystery guest

Beperkingen inzet van mystery guests

Evenals in 2013, hebben we op verzoek van het ministerie van VWS een aantal ervaringsdeskundige 'mystery guests' laten testen hoe in de praktijk wordt omgegaan met de landelijke toegang van de maatschappelijke opvang. De ervaringen uit 2013 toonden aan dat het werken met mystery guests goed mogelijk is maar ook een aantal beperkingen met zich meebrengt¹. De evaluatie van het mystery guest onderzoek uit 2013 heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de opzet: bijvoorbeeld in de training en begeleiding van mystery guests (zie bijlage 1). In 2013 constateerden we reeds dat het niet haalbaar is om met behulp van mystery guests uitspraken te kunnen doen over de praktijk van warme overdracht en het aanvragen van uitkeringen.

¹ Zie Muusse, Tuynman, Planije (2014) voor een uitgebreide beschrijving van de inzet van ervaringsdeskundige mystery guests als medeonderzoekers.

Deze beperkingen betreffen het volgende:

- 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. Het is niet haalbaar om veldwerkers (de 'mystery guests') te vragen om zo lang in de nachtopvang te verblijven.
- We achtten het niet moreel verantwoord om mystery guests bedden te laten bezetten die bedoeld zijn voor mensen die het echt nodig hebben.
- Mede om deze, maar ook om juridische redenen, lieten we mystery guests ook geen aanvragen doen voor uitkeringen en/of briefadressen.

Een andere beperking betreft het feit dat met het mystery guest onderzoek niet duidelijk wordt of en in hoeverre de loketmedewerker bij het toelatingsbesluit (toelating of afwijzing) de overweging maakt of het om een eerste (nood)opvang of opvang met traject gaat. Immers, direct na het toelatingsbesluit onthulde de mystery guest zijn ware identiteit (zie bijlage 1).

Betrokkenheid cliëntbelangenorganisaties

Om zicht te krijgen op de praktijk van regiobinding in de verschillende centrumgemeenten hebben we cliëntenbelangenorganisaties en straatadvocaten² betrokken bij het onderzoek. Zij hebben een belangrijke rol gespeeld in het werven en begeleiden van de medeonderzoekers die als mystery guest bezoeken aflegden. Ook hebben we hen gevraagd naar hun ervaringen met het gemeentelijke beleid rondom regiobinding. Sinds het onderzoek naar landelijke toegankelijkheid in 2013, zijn er twee bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van cliëntbelangenorganisaties en is er een enquête uitgezet om knelpunten en veranderingen te inventariseren. Ook zijn jaarverslagen van verschillende organisaties geraadpleegd (zie literatuurlijst). In bijlage 3 is een lijst te vinden van de organisaties die een bijdrage leverden aan het onderzoek. In de enquête kwamen de volgende onderwerpen aan de orde: algemene ervaringen met regiobinding, wijze waarop (warme) overdracht vorm krijgt, bejegening en informatievoorziening, toepassing van de criteria voor regiobinding, gevolgen van regiobinding voor specifieke groepen en suggesties voor verbetering (landelijk en regionaal).

Literatuur/documentenstudie

Voor meer achtergrondinformatie raadpleegden we de (beperkt beschikbare) secundaire literatuur over (de uitwerking en de gevolgen van) regiobinding in Nederland. Daarvoor bekeken we onder meer beleidsdocumenten van het ministerie van VWS en centrumgemeenten, Kamerstukken, en documentatie van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Ook bekeken we websites van opvanginstellingen, om een indruk te krijgen van hun toelatingsbeleid.

2 Een 'Straatadvocaat' is een vertrouwenspersoon en belangenbehartiger voor mensen die dakloos zijn of dat dreigen te worden.

1.4 Leeswijzer

- We beginnen (hoofdstuk 2) door in te gaan op de vragen of en in hoeverre de centrumgemeenten beleidsregels hebben opgesteld aangaande regiobinding en welke afspraken er zijn gemaakt met de instellingen voor maatschappelijke opvang. Ook gaan we in op de vraag wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe mensen zich moeten aanmelden bij de opvang en welke toelatingscriteria de instellingen hanteren. Ook wordt beschreven hoe gemeenten en opvanginstellingen onderzoeken waar een aanmelder het beste kan worden opgevangen.
- In hoofdstuk 4 komt aan bod om welke redenen een aanvrager wel of niet toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang en in welke mate regiobinding hierbij een rol speelt. Ook beschrijven we of en hoe de tijdelijke opvang vervolgens in praktijk vorm krijgt.
- Het onderwerp van hoofdstuk 5 is in hoeverre gemeenten en opvanginstellingen cliënten 'warm overdragen' aan de gemeente van opvang en hoe deze warme overdracht verloopt.
- Hoofdstuk 6 gaat in op de vraag in hoeverre dakloze mensen die zich aanmelden bij de opvang geïnformeerd worden over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating.
- In hoofdstuk 7 gaan we in op de vraag in hoeverre centrumgemeenten briefadressen beschikbaar stellen en de voorwaarden die ze daaraan stellen, en op de rol van regiobinding bij het verstrekken van uitkeringen door centrumgemeenten.
- Hoofdstuk 8 sluit af met een samenvatting, conclusies en enkele aanbevelingen.

Nog een opmerking over de terminologie. In de tekst wordt gesproken over 'de opvanginstelling(en)'. Daarmee doelen we op de opvanginstellingen en de Centrale Toegang.

2 Gemeentelijke beleidsregels

Om de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang te garanderen, stelt de Wmo 2015, en daaruit afgeleid ook de *Handreiking Landelijke Toegankelijkheid* (VNG, 2015), dat iedereen uit de doelgroep zich in elke centrumgemeente kan aanmelden voor maatschappelijke opvang. 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 (VNG, 2015).

Het gemeentelijke college van burgemeester en wethouders stelt de beleidsregels vast waarin staat beschreven 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).

In dit hoofdstuk bekijken we of en in hoeverre de centrumgemeenten beleidsregels hebben opgesteld aangaande regiobinding en welke afspraken er zijn gemaakt met de instellingen voor maatschappelijke opvang. Ook gaan we in op de vraag wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt.

2.1 Gemeentelijke beleidsregels

Van de 36 responderende gemeenten zijn er 19 (53%) die beleidsregels hebben vastgesteld over de wijze waarop wordt beoordeeld in welke gemeente of regio iemand het beste maatschappelijke opvang kan krijgen. Dat is een toename ten opzichte van 2013, toen 38% van de gemeenten dergelijke beleidsregels had. In 2013 waren alle centrumgemeenten bekend met de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* van de VNG. Eind 2014 is deze handreiking door de VNG geactualiseerd. Alle centrumgemeenten zijn bekend met de herziene handreiking: 35 van de 36 responderende beleidsambtenaren hebben de handreiking gelezen, 1 heeft er van gehoord. In de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* staan een aantal 'model-beleidsregels' beschreven 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.

Aan de 35 centrumgemeenten die de herziene handreiking hebben gelezen, is gevraagd of en in hoeverre zij bij het opstellen van beleidsregels gebruik hebben gemaakt van de geactualiseerde model-beleidsregels van de VNG. Van de 35 gemeenten gaven er tien aan dat zij *de VNG* model-beleidsregels ongewijzigd hebben overgenomen in de lokale beleidsregels. Vier gemeenten hebben delen van de model-beleidsregels overgenomen en andere delen aangepast, bij 21 gemeenten zijn de beleidsregels (nog) niet vastgesteld.

2.2 Afspraken met opvanginstellingen

In 2015 zijn er volgens tweederde van de centrumgemeenten (64%) en ruim driekwart van de opvanginstellingen (78%) schriftelijke afspraken gemaakt (tussen gemeente en opvang) met daarin opgenomen bepalingen omtrent regiobinding (bijvoorbeeld aan de hand van subsidiebeschikkingen). In 2013 waren deze percentages respectievelijk 71% en 70%. Tabel 2.1 laat zien wat deze bepalingen inhouden.

Tabel 2.1 Schriftelijk vastgelegde bepalingen omtrent regiobinding, 2015 vergeleken met 2013. In percentages van de gemeenten en opvanginstellingen die bepalingen schriftelijk hebben vastgelegd.

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=29)	2015 (N=23)	2013 (N=30)	2015 (N=31)
Capaciteit leveren om bij nieuwe cliënten te onderzoeken waar opvang het beste kan plaatsvinden	59	↗74	33	32
Meewerken aan verzoeken om informatie over individuele cliënten van gemeente(n) en/of MO	35	↗48	50	↘39
MO dient aanmelders zonder regiobinding geen eerste opvang te bieden	21	↘9	67	↘26
Andere bepalingen	48	↘30	27	↗45

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT³.

In 2015 is volgens een kwart (26%) van de 31 opvanginstellingen schriftelijk vastgesteld dat aanmelders zonder binding met de regio geen eerste opvang behoren te krijgen, terwijl dit slechts volgens 9% van de 23 gemeenten het geval is.

3 Er is een netquestionnaire afgenomen, zowel bij centrumgemeenten als bij onder opvanginstellingen (MO) en Centrale Toegangen (CT). Zie §1.3.2.

Dit is een opvallend verschil met 2013, toen gaf nog tweederde van de opvanginstellingen aan dat zij mensen zonder binding met de regio niet mochten toelaten⁴.

Driekwart (74%) van de gemeenten geeft aan dat er schriftelijke afspraken bestaan over het leveren van capaciteit (tijd en/of mankracht) om bij nieuwe cliënten te onderzoeken in welke gemeente de opvang het beste kan plaatsvinden, terwijl maar een derde (32%) van de opvanginstellingen dit ook aangeeft. Deze verschillen lijken te wijzen op onvoldoende kennis over de inhoud van de afspraken. Desgevraagd, geven zes van de 31 opvanginstellingen (19%) aan dat ze niet weten welke bepalingen omtrent de landelijke toegang zijn opgenomen in de gemaakte afspraken met de gemeenten.

Volgens veertien van de 31 opvanginstellingen (45%) en zeven van de 23 gemeenten (30%) zijn er ook nog andere bepalingen vastgelegd. Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om dat opvanginstellingen bij nieuwe cliënten dienen na te gaan of hij/zij gedurende drie jaar voorafgaand aan het moment van aanmelding minimaal twee jaar aantoonbaar zijn of haar hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio heeft gehad. Er zijn ook gemeenten die bepalingen hebben opgenomen waarin expliciet wordt genoemd dat opvanginstellingen eerste opvang (bed, bad, brood) moeten bieden aan iedere rechthebbende.

Vergeleken met 2013, zijn in 2015 de verschillen tussen opvanginstellingen en gemeenten minder klein als het gaat om hen opvattingen over de vastgelegde bepalingen omtrent landelijke toegang.

Uit de enquête blijkt dat tweederde (67%) van de centrumgemeenten actief controleert of de schriftelijke afspraken omtrent regiobinding worden nageleefd. Dat is even veel als in 2013. In tien gemeenten worden alle aanmeldingen bij de gemeente gemeld; drie gemeenten controleren steekproefsgewijs en elf gemeenten controleren op andere wijzen. Bijvoorbeeld door verslaglegging in de jaarrapportages van de opvanginstellingen, via de ketenregisseur of via de registratiecijfers. De overige twaalf centrumgemeenten controleren niet actief of alleen naar aanleiding van klachten of incidenten.

2.3 Bepalen van de toegang tot de maatschappelijke opvang

Wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt is van belang, omdat uit tabel 2.1 al bleek dat gemeenten en opvanginstellingen soms van mening verschillen over het soort gemaakte afspraken op beleidsniveau. Tabel 2.2 laat zien dat de toegang tot de maatschappelijke opvang volgens ruim de helft van de gemeenten en 44% van de opvanginstellingen bepaald wordt door de opvang zelf. Een kwart (28%) van de gemeenten en 34% van de opvanginstellingen geeft aan dat de toegang bepaald wordt door een door de gemeente ingerichte centrale toegang.

4 In 2013 luidde de vraagstelling: 'Zijn er bepalingen opgenomen waarin opvanginstellingen aanmelders zonder regiobinding niet toe dienen te laten tot de opvang'. Volgens 67% van de opvanginstellingen was schriftelijk vastgesteld dat aanmelders zonder binding met de regio niet toegelaten mochten worden tot de opvang. Van de gemeenten was 21% deze mening toegedaan.

Acht procent van de gemeenten en 15% van de opvanginstellingen geeft aan dat de toegang nog op andere wijze wordt bepaald. Daarbij wordt meestal bedoeld op het gezamenlijke besluit dat wordt genomen op basis van overleg tussen gemeente en opvanginstelling. Soms wordt over toegang tot kortdurende zorg besloten door de maatschappelijke opvang.

Tabel 2.2 Wie bepaalt in de praktijk de toegang tot de opvang, 2015 vergeleken met 2013. In percentages.

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=42)	2015 (N=36)	2013 (N=43)	2015 (N=41)
Maatschappelijke opvang	52	58	44	44
Centrale Toegang	24	28*	42	↘34*
Gemeente	12	6	5	7
Anders	12	8	9	15

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, netquestionnaire MO/CT

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

* In 2013 was de antwoordmogelijkheid: 'gemeente en maatschappelijke opvang gezamenlijk'.

De meerderheid van de centrumgemeenten meent dat de beslissing om iemand al dan niet toe te laten tot de opvang in de praktijk ter plekke wordt genomen door de opvangmedewerker. Zes op de tien (56%) gemeenten is het hiermee eens, 17% neutraal, en 28% is het oneens met de stelling. Er zijn geen grote verschillen met 2013, als het gaat om wie in de praktijk de toegang tot de opvang bepaalt.

Aan de opvanginstellingen is gevraagd in hoeverre ze het eens zijn met enkele uitspraken over (het toetsen op) regiobinding. Tabel 2.3 laat zien dat tweederde van de opvanginstellingen (66%) van mening is dat toetsen op regiobinding noodzakelijk is omdat anders teveel mensen een beroep doen op de maatschappelijke opvang. Ten opzichte van 2013 (67%), zijn in 2015 nog meer opvanginstellingen (76%) het eens met de stelling dat mensen uit de eigen regio voorrang moeten krijgen bij toegang tot de maatschappelijke opvang. Daarmee lijkt er in de praktijk van de opvang veel draagvlak voor het principe van regiobinding. Illustratief hiervoor is dat bij drie aanmeldingen door mystery guests door de opvang medewerker werd gezegd dat het hanteren van regiobinding noodzakelijk is omdat er veel druk is op de opvang.

Tabel 2.3 Noodzaak regiobinding voor toegang MO/CT (N=41)

		Mee eens	Neutraal	Mee oneens
Toetsen op regiobinding is noodzakelijk omdat anders teveel mensen een beroep doen op de maatschappelijke opvang	2013 (N=42)	69	10	21
	2015 (N=41)	66	12	22
Aanmeldingen van dakloze mensen van buiten onze regio worden niet behandeld	2013 (N=42)	67	21	12
	2015 (N=41)	76	12	10

Bron: Netquestionnaire MO/CT.

2.4 Samenvattend

- Vergeleken met twee jaar geleden, zijn er meer centrumgemeenten die aangeven dat ze beleidsregels hebben vastgesteld over regiobinding en de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. In 2015 gaat het om de helft van de gemeenten (53%), tegenover 38% van de gemeenten in 2013.
- In vergelijking met 2013 (67%), zijn in 2015 aanzienlijk minder opvanginstellingen – namelijk een kwart (26%) -van mening dat in schriftelijke bepalingen is vastgesteld dat aanmelders zonder binding met de regio geen eerste opvang behoren te krijgen. Ook bij gemeenten is dit aandeel gedaald, van 21% in 2013 naar 9% in 2015.
- In 2013 was tweederde (67%) van de opvanginstellingen van mening dat mensen uit de eigen regio voorrang moeten krijgen bij toegang tot de maatschappelijke opvang, in 2015 is dat toegenomen tot 76%. Mogelijk is dit te verklaren door een toegenomen vraag naar opvang bij een gelijkblijvende en/of afnemende capaciteit van de opvang.
- In de praktijk zijn het vaak de opvangmedewerkers die de toegang tot de opvang bepalen.

3 Aanmelding en onderzoek

In de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* (VNG, 2015) staan de volgende model-beleidsregels voor het proces van aanmelding en onderzoek beschreven:

- De gemeente zorgt er voor dat iedere dak- en thuisloze zich kan aanmelden voor maatschappelijke opvang.
- Na de aanmelding wordt zo spoedig mogelijk een onderzoek 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.
- 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, Centrum voor Jeugd en Gezin, maatschappelijke opvang 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.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe mensen zich moeten aanmelden bij de opvang en welke toelatingscriteria de instellingen hanteren (§3.1). In §3.2 wordt beschreven hoe gemeenten en opvanginstellingen onderzoeken waar een aanmelder het beste kan worden opgevangen.

Verruiming toelatingscriteria

Ten tijde van deze studie was er veel debat over de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende dakloze mensen. Op 1 juli 2014 oordeelde het Europees Comité van de Sociale Rechten (ECSR) dat Nederland asielzoekers en ongedocumenteerde migranten van basisvoorzieningen zoals voeding, kleding en onderdak moet voorzien. Vanaf 17 december 2014 werden centrumgemeenten, als gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep verplicht om desgevraagd sobere opvang (nachtopvang, ontbijt en een avondmaaltijd) te bieden in ieder geval totdat er een resolutie zou zijn. Daarop verruimden zij ook de toelatingscriteria voor rechtmatig in Nederland verblijvende daklozen. Naar aanleiding van de door het Europees Comité van Ministers aangenomen resolutie heeft het kabinet aangekondigd ook vreemdelingen die moeten vertrekken enige tijd op te vangen, waarbij terugkeerbereidheid het uitgangspunt blijft.

We vroegen gemeenten en opvanginstellingen of zij ten tijde van het invullen van de vragenlijst verruimde toelatingscriteria hanteerden voor de laagdrempelige opvang. Een vijfde (17%) van de centrumgemeenten en bijna de helft (48%) van de opvanginstellingen gaf aan verruimde toelatingscriteria te hanteren.

Voor het mystery guest onderzoek bleek het niet uit te maken of in een gemeente al dan niet verruimde toelatingscriteria gehanteerd werden: mystery guest werden niet vaker toegelaten tot de opvang in gemeenten met verruimde toelatingscriteria.

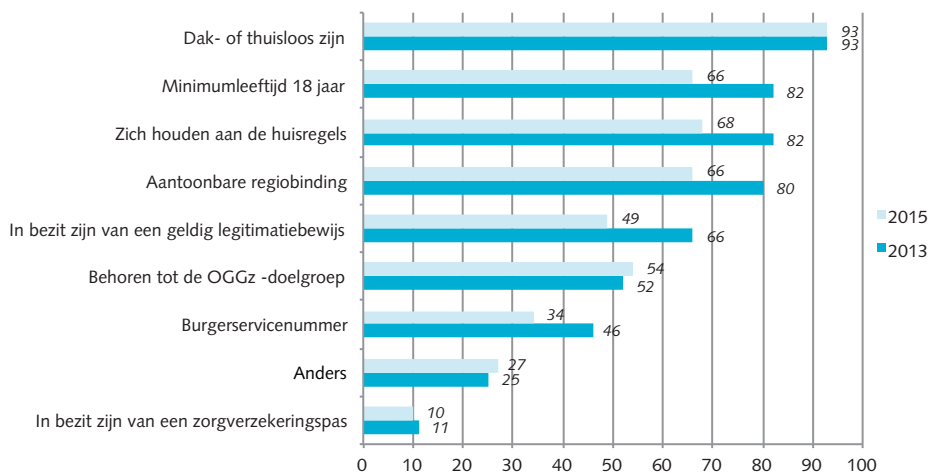
3.1 Aanmeldingen en toelatingscriteria

In de Wmo 2015 wordt in artikel 1.1.1 de volgende omschrijving gegeven van de (doelgroep van de) maatschappelijke opvang: 'onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving'. Artikel 1.2.1 van de Wmo bepaalt dat ingezetenen van Nederland in aanmerking komen voor opvang en dat die opvang verstrekt moet worden door het college van de gemeente tot welke zij zich wenden.

Aan de opvanginstellingen is gevraagd op welke wijze mensen zich kunnen aanmelden bij de maatschappelijke opvang. Er konden meerdere antwoordmogelijkheden worden aangekruist. Bij de meeste instellingen kan men zich aan de deur (83%) of telefonisch (78%) melden. Er zijn 23 opvanginstellingen (56%) die aangeven dat aanmeldingen ook via de Centrale Toegang kunnen verlopen.

Bij twintig instellingen (41%) kunnen cliënten zich ook via internet/e-mail aanmelden. Aanmeldingen kunnen ook gedaan worden door derden, zoals verwijzende instanties. Voor toelating tot de maatschappelijke opvang kunnen verschillende toelatingscriteria worden gehanteerd. Vrijwel alle opvanginstellen (93%) hanteren het inclusie criterium dat aanmelders dak- of thuisloos moeten zijn. Vergeleken met 2013, lijken de opvanginstellingen in 2015 minder toelatingscriteria te hanteren. Veelgenoemde toelatingscriteria (80% of meer) in 2013 waren een minimumleeftijd van 18 jaar, zich houden aan huisregels en regiobinding. In 2015 liggen de percentages voor deze criteria ongeveer 15% lager, zie figuur 3.1.

Figuur 3.1 Gehanteerde toelatingscriteria tot de maatschappelijke opvang, in procenten van opvanginstellingen die het criterium hanteren, 2015 vergeleken met 2013



Bron: Netquestionnaire MO/CT.

Ongeveer een op de vier opvanginstellingen noemt andere toelatingscriteria, dit zijn bijvoorbeeld: niet onder invloed zijn van alcohol en/of drugs, geen acute zware psychiatrische problematiek en geen agressief gedrag. Bij veel instellingen behoren dergelijke bepalingen tot de huisregels.

Het criterium van aantoonbare regiobinding⁵ werd in 2013 door 35 opvanginstellingen (80%) gehanteerd, in 2015 is dit aantal gedaald tot 27 (66%). Net zoals in 2013, zijn er in 2015 opvanginstellingen die het bezit van een zorgverzekeringspas als toelatingscriterium hanteren. Onderzocht zou kunnen worden wat hiervoor de reden is: het niet bezitten van een zorgverzekeringspas zou reden moeten zijn om de cliënt te verzekeren, niet om hem of haar de toegang tot de opvang te ontzeggen.

5 Aantoonbaar kunnen maken dat de cliënt in de drie jaar voorafgaand aan het moment van aanmelding minimaal twee jaar zijn of haar hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio heeft gehad. Dit moet blijken uit een inschrijving in de basisregistratie personen of bekend/geregistreerd zijn bij zorginstellingen.

In de enquête onder centrumgemeenten is gevraagd in hoeverre men het eens is met twee uitspraken over aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Uitspraken over aanmeldingen bij de maatschappelijke opvang, volgens centrumgemeenten. 2015 vergeleken met 2013. In percentages.

		Mee eens	Neutraal	Mee oneens
Alle dakloze mensen kunnen zich in onze gemeente aanmelden voor maatschappelijke opvang	2013 (N=42)	45	38	17
	2015 (N=36)	83	16	11
Aanmeldingen van dakloze mensen van buiten onze regio worden niet behandeld	2013 (N=42)	10	24	67
	2015 (N=36)	10	31	69

Bron: Netquestionnaire centrumgemeenten.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Geen enkele gemeente stelt nog dat ze aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet behandelen. In 2013 werden aanvragen van buiten de regio nog in 10% van de gemeenten niet behandeld.

Ten opzichte van 2013 (45%), zijn er in 2015 aanzienlijk meer gemeenten (83%) van mening dat alle dakloze mensen zich kunnen aanmelden bij de maatschappelijke opvang (tabel 3.1). Dat is bijna een verdubbeling. In 2013 was 17% van de centrumgemeenten van mening dat niet alle dakloze mensen zich kunnen aanmelden voor maatschappelijke opvang, in 2015 is dat gedaald naar 11%. Ruim tweederde van de gemeenten (69%) meent dat ook aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio in behandeling worden genomen.

Bevindingen mystery guest onderzoek

In de Handreiking landelijke toegang wordt gesteld dat iedere dakloze persoon zich moet kunnen aanmelden bij de opvang. Desondanks kwam het in 2013 een enkele keer voor dat een mystery guest zich feitelijk *niet* kon aanmelden: op de vraag naar plaats van herkomst werd direct duidelijk gemaakt dat opvang niet mogelijk was omdat de aanmelder geen binding had met de regio. In 2015 kwam het twee keer voor dat een mystery guest vrijwel direct werd 'afgewimpeld': een eerste oriënterend telefonisch gesprek werd snel afgebroken en een aanmelding niet mogelijk blijkt. Een andere poging tot telefonische aanmelding verliep ook zeer moeizaam: ondanks vijf pogingen lukte het niet de verantwoordelijke ambtenaar te spreken over opvang. De mystery guest werd steeds heen en weer verwezen tussen gemeente en opvang tot blijkt dat aanmelding bij de gemeente uitsluitend één ochtend per week mogelijk is. Op die betreffende ochtend lukte het ook niet om de juiste ambtenaar te spreken.

Het mystery guest onderzoek geeft aanwijzingen dat een aantal gemeenten een meer uitgebreide inventarisatie doen bij aanmelding. In 2015 kwam het twaalf keer voor dat de aanmelder, anders dan vermeld in de informatie zoals gevonden op internet⁶, zich niet moest melden aan de deur van de opvanginstelling, maar bij de gemeente of bij de dagopvang waar een meer uitgebreide intake zou zijn. Ook kwam voor dat de nachtopvang wel het eerste meldpunt is, maar dat hier niet (direct) de beslissing werd genomen nam over de toegankelijkheid. De melder zou dan de volgende dag een afspraak bij de gemeente krijgen, een maatschappelijk werker van de gemeente zou de intake ter plekke doen of in de opvang zelf zou na een nacht op een rustiger moment een meer uitgebreide intake plaatsvinden waar een afspraak voor werd gemaakt.

In totaal waren er 21 meldingen waarbij werd aangegeven dat er elders/later een meer uitgebreid onderzoek zou gaan plaatsvinden, in 16 gevallen ging het om een aanmelding aan de deur. Een voorbeeld: *"De opvangmedewerker zei dat ik voor 1 nacht welkom was en er morgen een intake zou komen om te kijken of ik langer zou kunnen blijven. Maar ze gaf me weinig kans vanwege het ontbreken van regiobinding"* (verslag mystery guest).

Deze bevindingen vormen mogelijk een indicatie voor het feit dat er in meer gemeenten een uitgebreide intake plaats vindt en dat de beslissing over toegankelijkheid minder vaak ligt bij de individuele medewerker aan de deur van de nachtopvang. Dit komt overeen met één van de aanbevelingen van het onderzoek uit 2013 waarbij wordt gepleit voor tijdelijke opvang en een *back office* dat daarna meer uitgebreid onderzoek doet.

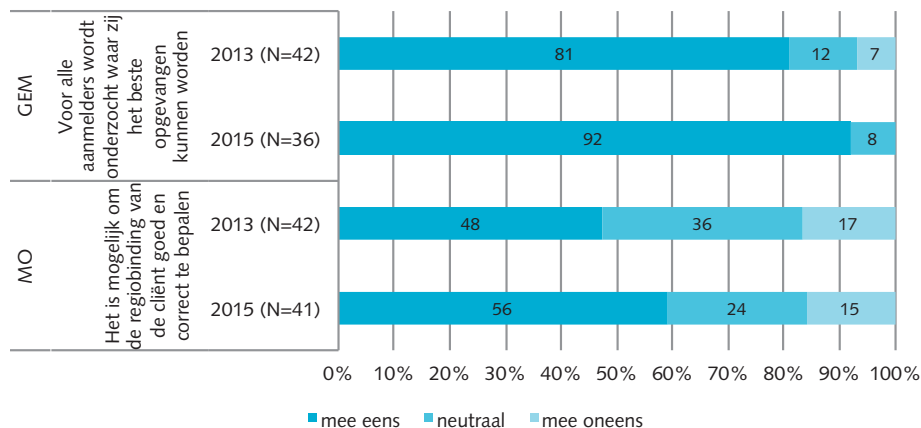
3.2 Onderzoek naar meest geschikte plaats van opvang

Conform de Handreiking landelijke toegankelijkheid (VNG, 2015) draagt elke centrumgemeente 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.

In 2013 gaf 81% van de gemeenten aan dat dit onderzoek plaatsvindt, in 2015 is dit aandeel gestegen tot 92%. Dit onderzoek is niet altijd eenvoudig uitvoerbaar: zes opvanginstellingen (15%) geven aan dat het niet mogelijk is om voor cliënten de regiobinding goed en correct te bepalen, tien instellingen (24%) beantwoorden deze stelling neutraal (zie figuur 3.2). In 2015 geeft ruim de helft (56%) van de opvanginstellingen aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen, in 2013 was dit 48%.

6 Voor het opstellen van de adresgegevens en selectie van de te bezoeken instellingen zijn wij uitgegaan van de adreslijst van 2013. Door de websites van deze opvanginstellingen te raadplegen, trachtten we de meest actuele bezoekersgegevens te achterhalen. Bij onduidelijkheden werd dit gecontroleerd door een tweede onderzoeker en hebben wij zo nodig per mail om aanvullende informatie gevraagd. Desondanks bleek de online verstrekte informatie relatief vaak verkeerd of onvolledig te zijn. Vaak was de mystery guest wel in staat het juiste adres te achterhalen zodat het bezoek kon doorgaan: in andere gevallen is er een tweede melding gedaan op een andere dag/ tijdstip. De mystery guests hadden de indruk dat opvangmedewerkers zich bewust zijn van het probleem dat de informatie over aanmeldadres op internet soms niet goed is bijgewerkt.

Figuur 3.2 Uitspraken over onderzoek naar regiobinding bij aanmelders, volgens gemeenten en opvanginstellingen. 2015 vergeleken met 2013. In percentages.



Bron: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT

Volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*, kan de maatschappelijke opvang van de cliënt in eerste instantie het beste plaatsvinden in de centrumgemeente of regio waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn of waar de cliënt aantoonbare binding heeft in eerste instantie. Om dit te kunnen bepalen, moet volgens de Handreiking gekeken worden naar een aantal feiten en omstandigheden. Zowel aan gemeenten als aan de opvanginstellingen is gevraagd op basis van welke criteria zij bepalen in welke gemeente een cliënt het beste voor opvang terecht kan. Ook is gevraagd hoe zwaar deze criteria doorgaans wegen. Tabel 3.2 en 3.2a geven een overzicht.

Voor de leesbaarheid zijn in tabel 3.2 niet de percentages van 2013 opgenomen. Als er in 2015 sprake is van een toe- of afname van 10% of meer, dan wordt dit aangeduid met een pijltje. Wat opvalt in tabel 3.2, is dat gemeenten (39%) aanzienlijk vaker dan opvanginstellingen (8%) aangeven dat zij het criterium 'kans dat de cliënt zijn of haar traject in de gemeente succesvol afrondt' als doorslaggevend argument hanteren. Voor gemeenten is dit het vaakst het doorslaggevende argument, voor opvanginstellingen is dat het criterium van 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar'.

Tabel 3.2 Criteria op basis waarvan in 2015 beoordeeld wordt in welke gemeente een cliënt het beste voor opvang terecht kan en weging van deze criteria.^a In procenten.

	Gemeenten (N=36)		MO/CT (N=38-40)	
	Doorslag-gevend	Standaard	Doorslag-gevend	Standaard
Kans dat cliënt traject in regio succesvol afrondt	↗39	↘53	8	↗58
Hoofdverblijf 3 jaar voorafgaand aan aanmelding	↘33	↗61	38	↗50
Aanwezigheid positief sociaal netwerk	↗25	72	10	↗64
Redenen om cliënt uit oude sociale netwerk te halen	17	69	3	37
Cliënt heeft als ex-gedetineerde nazorg in de gemeente	5	↗69	13	63
Geboorteplaats	6	↗56	10	33
Voorkeur cliënt voor opvang in bepaalde gemeente/regio	6	↗56	-	28
Bekendheid bij zorg-, of opvanginstelling	3	↗92	8	50
Bekendheid bij de politie	3	↗56	3	25

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

^a antwoordmogelijkheden waren: doorslaggevend (noodzakelijke voorwaarde of zeer zwaarwegend argument); standaard (standaard in onderzoek meegenomen als een van de argumenten); -alleen bij bezwaar (wordt niet standaard meegenomen, maar weegt wel mee in bezwaarprocedures); -geen rol; -niet bekend/ n.v.t.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Tabel 3.2a laat zien wat in 2013 en 2015 de doorslaggevende criteria waren volgens gemeenten en opvanginstellingen.

Tabel 3.2a Doorslaggevende criteria voor beoordeling in welke gemeente een cliënt het beste voor opvang terecht kan. 2015 vergeleken met 2013. In procenten.

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=39-41)	2015 (N=36)	2013 (N=38-43)	2015 (N=38-40)
Kans dat cliënt traject in regio succesvol afrondt	7	↗39	2	8
Hoofdverblijf 3 jaar voorafgaand aan aanmelding	49	↘33	42	38
Aanwezigheid positief sociaal netwerk	7	↗25	10	10
Redenen om cliënt uit oude sociale netwerk te halen	8	17	2	3
Cliënt heeft als ex-gedetineerde nazorg in de gemeente	10	5	10	13
Geboorteplaats	8	6	8	10
Voorkeur cliënt voor opvang in bepaalde gemeente/regio	-	6	2	-
Bekendheid bij zorg-, of opvanginstelling	7	3	5	8
Bekendheid bij de politie	-	3	5	3

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Een opmerkelijk verschil met 2013 is dat toen slechts 7% van de gemeenten het criterium 'kans dat de cliënt zijn of haar traject in de gemeente succesvol afrondt' als noodzakelijke voorwaarde zagen, tegenover ruim een derde van de gemeenten (39%) in 2015. Vergeleken met 2013, zeggen gemeenten over de gehele linie meer criteria *standaard* bij aanmelding te gaan meenemen. Dit is mogelijk te verklaren doordat gemeenten beter bekend zijn met de richtlijnen uit de Handreiking, of meer door-drongen zijn geraakt van het belang van het navolgen van de richtlijnen. Het onderwerp stond immers regelmatig op de agenda tijdens bijeenkomsten van de VNG, eind 2014 werd de Handreiking herzien en in het voorjaar van 2015 werd door de wethouders van de 43 centrumgemeenten het convenant *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang* ondertekend.

Zoals ook in 2013 het geval was, lijken centrumgemeenten meer criteria *standaard* te hanteren dan de opvanginstellingen. In 2013 opperden we dat zich hier mogelijk het verschil in beleid en praktijk openbaart: met andere woorden, volgens de gemaakte afspraken zouden genoemde criteria moeten worden meegewogen maar in de praktijk is dit niet altijd het geval. In 2015 lijkt dit nog steeds opgeld te doen.

Om te kunnen bepalen in welke gemeente/regio de kans op een succesvol traject voor de cliënt het grootst is, kunnen een aantal feiten relatief eenvoudig worden nagegaan (geboorteplaats, inschrijving in de Basisregistratie personen, geregistreerd zijn bij zorginstellingen). Lastiger is het om de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk te bepalen of te achterhalen wat gegronde redenen zijn om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen. Wellicht verklaart dit ook waarom deze criteria relatief weinig worden gehanteerd (zie tabel 3.2). Ten opzichte van 2013 is hierin niet veel veranderd, behalve dat meer opvanginstellingen aangeven dat zij de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk als *standaard* argument hanteren (41% in 2013, 64% in 2015).

We hebben opvanginstellingen gevraagd op welke wijze zij dit nagaan. Er waren meerdere antwoorden mogelijk. Om te bepalen of een cliënt een positief sociaal netwerk heeft in een gemeente, wordt in 2015 door 85% (2013: 84%) van de opvanginstellingen een persoonlijk (face-to-face) gesprek gevoerd door de beoordelaar met de cliënt zelf. Door 51% (2013: 70%) van de opvanginstellingen worden hulpverleners waarmee de cliënt bekend is geraadpleegd (door persoonlijk, telefonisch of e-mail contact). Van de opvanginstellingen geeft 17% (2013: 26%) aan dat zij administratief toetsen, bijvoorbeeld door het raadplegen van dossiers of informatie uit registraties.

Ook voor het achterhalen van redenen om de cliënt uit zijn oude sociale netwerk te halen, zijn dit de meest gebruikte werkwijzen: raadplegen hulpverleners 73% (2013: 84%), persoonlijk gesprek 71% (2013: 74%), administratieve toets 15% (2013: 21%).

Bij het toetsen van de regiobinding zijn verschillende organisaties betrokken. Tabel 3.3 laat zien dat, vergeleken met 2013, in 2015 andere opvanginstellingen vaker worden betrokken bij het toetsen van de opvang terwijl de gemeentelijk dienst Werk en Inkomen/SozaWe minder vaak wordt genoemd.

Tabel 3.3 Organisaties betrokken bij het toetsen van de toegang tot de opvang, 2015 vergeleken met 2013. In percentages.

	2013 (N=44)	2015 (N=41)
Opvanginstelling	63	85
Gemeentelijke dienst Werk en Inkomen/SoZaWe	70	↘51
Centrale Toegang	42	49
Gemeentelijke dienst Wonen, Welzijn/ Maatschappelijke Ondersteuning	33	34

Bron: Netquestionnaire MO/CT.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Perspectief van cliëntenbelangenorganisaties

Uit gesprekken en een emailenquête onder cliëntenbelangenorganisaties komen de volgende knelpunten naar voren in de toepassing van het principe van regiobinding in de praktijk:

- Het niet afgeven van beschikkingen. Organisaties geven aan dat dit nog vaak niet gebeurt, terwijl dit wel zou moeten.
- Inconsistente beslissingen aan de balie: in dezelfde gemeente krijgen sommige mensen wel en andere niet een beschikking en krijgen sommige mensen wel en andere niet toegang tot de opvang, terwijl de omstandigheden vergelijkbaar zijn. De indruk van een van de organisaties is dat het een grote rol speelt hoe assertief iemand is en hoe goed iemand in staat is rustig zijn verhaal te verwoorden.
- De toegang tot opvang en ondersteuning voor mensen die dakloos zijn wordt niet alleen bepaald bij de deur van de nachtopvang, maar ook door de toegankelijkheid van het verdere traject. Organisaties geven bijvoorbeeld aan dat het verstrekken van briefadressen vaak moeizaam verloopt terwijl dit noodzakelijk is voor het aanvragen van een uitkering, de inschrijving voor een sociale huurwoning etc.
- Bij de veldorganisaties (maatschappelijk werk, straatwerk etc) is de kennis over de criteria voor binding vaak onvoldoende: mensen krijgen onterecht te horen dat een inschrijving van twee jaar in de Basisregistratie personen noodzakelijk is en doen dan geen aanvraag meer. Een bredere voorlichting is nodig.
- Mensen die proberen zelf hun problemen op te lossen door bijvoorbeeld vakantiewerk te doen in een andere regio of te slapen bij vrienden en familie hebben juist meer moeite om binding met een regio aan te tonen dan iemand die gelijk aan klopt bij de gemeente om hulp. Zelfredzaamheid lijkt op die manier te worden bestraft. De mogelijkheden voor informele opvang zouden verruimd moeten worden.
- Gepleit wordt voor meer aandacht voor het persoonlijke verhaal en niet alleen een strikte interpretatie van de feiten. Een voorbeeld dat wordt genoemd: een cliënt heeft zijn tante in Amsterdam wonen en zijn moeder in Veenendaal. Toch heeft hij een sterkere binding met Amsterdam omdat hij door de tante is opgevoed en daar dus een positief sociaal netwerk heeft.
- Bejegening: de ervaring is dat er veelal sterk wordt gedacht vanuit wantrouwen en het controleren van fraude in plaats van het bieden van passende hulp. Ook het gebrek aan privacy bij balies waar mensen hun persoonlijke verhaal moeten doen wordt genoemd.
- Doelgroep: net als in 2013 wordt door cliëntenbelangenorganisaties vooral gewezen op mensen die uit detentie of uit klinieken komen als de doelgroep die moeite heeft binding met een regio aan te tonen.

Bevindingen mystery guest onderzoek

Volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* moet na een aanmelding 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.

We hebben de mystery guests gevraagd om te rapporteren welke en hoeveel vragen bij aanmelding worden gesteld (zie tabel 3.4). Dit geeft een eerste indicatie van de mate waarin opvanginstellingen een dergelijk onderzoek in de praktijk verrichten.

Tabel 3.4 Eerste inventarisatie bij aanmelding, 2015 vergeleken met 2013. In percentages^a.

	2013 (N=51)	2015 (N=80)
Gemeente van herkomst/ verblijf	37	78*
Naam en geboortedatum	61	68
Reden van aanmelding in deze gemeente	37	66*
ID-bewijs	35	54
Adres/ woonplaats	29	46
Reden van aanmelding bij MO	31	34
Verblijf in de afgelopen drie jaar (al dan niet 2 van de 3 jaar aantoonbaar hoofdverblijf in de gemeente)	–	29
Psychiatrie/ verslaving	25	28
Burgerservicenummer	14	25
Eigen bijdrage	6	26*
Verwachte duur van verblijf	4	20*
Niets	4	6
Zorgverzekeringspas	4	10*
Andere zaken	20	30

Bron: *Mystery guest onderzoek*

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

*: significant verschil, zie §8.1 methodenbeschrijving.

-: niet gevraagd

Tabel 3.4 laat zien dat, in vergelijking met 2013, in 2015 meer vragen worden gesteld tijdens de eerste inventarisatie bij aanmelding. In het oog springt dat in 2015 bij ruim driekwart (78%) van de aanmeldingen werd gevraagd naar de herkomstgemeente van de aanmelder, tegenover een derde (37%) in 2013. Ook wordt bijna twee keer zo vaak gevraagd naar de reden van aanmelding in de betreffende gemeente (65% in 2015; 37% in 2013).

Over de gehele lijn lijkt in 2015 de eerste inventarisatie uitgebreider gedaan te worden dan in 2013. Gemiddeld vroegen opvangmedewerkers naar 5,1 van de dertien in de checklist genoemde zaken (zie tabel 3.4). In 2013 vroegen ze nog naar gemiddeld 3,6 van de dertien zaken. Bij de aanmeldingen bij de nachtopvang werden gemiddeld 5,3 vragen gesteld, bij de Centrale Toegang gemiddeld 5,7. De bevindingen van de mystery guests ten aanzien van de registratie laten zien dat het bij de Centrale Toegang iets vaker voorkomt dat een uitgebreide screening plaatsvindt: bij 11 van de 56 aanmeldingen bij de nachtopvang (20%) werd een uitgebreide screening gedaan, tegenover 3 van de 13 aanmeldingen bij de Centrale Toegang (23%)⁷.

In 2015 had de helft (49%) van de door opvangmedewerkers gestelde vragen te maken met het vaststellen van de identiteit van de aanmelders (naam, geboortedatum, ID-bewijs en Burgerservicenummer), tegenover 36% in 2013. Ruim de helft (55%) van de gestelde vragen in 2015 hadden te maken met regiobinding (adres, gemeente van herkomst, reden van aanmelding in deze gemeente), in 2013 was dit 36%⁸. In vergelijking met 2013 (26%), werden in 2015 iets minder vaak (20%) vragen gesteld met betrekking tot 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, zorgverzekeringsspas, uitgebreide intake)⁹.

In 2015 werd in drie op de tien aanmeldingen gevraagd naar andere zaken. Daarbij werd bijvoorbeeld gevraagd naar de duur van de periode van dakloosheid, de financiële situatie, de leeftijd en welzijn van de kinderen en de veiligheid (bij de crisisopvang), en of de aanvrager nog ergens anders terecht kon.

De observaties van de mystery guests gaven de volgende indruk van de gang van zaken rondom de registratie van aanmeldingen. Voor zover de mystery guests konden waarnemen, werd 60% van de aanmeldingen geregistreerd: 41% van de aanmeldingen werd beperkt geregistreerd (bijvoorbeeld datum en naam), bij 19% van de aanmeldingen werd een uitgebreide intake gedaan. Bij 10% van de aanmeldingen wisten de mystery guests niet of de aanmelding al dan niet geregistreerd werd. Bij drie op de tien aanmeldingen werd niet zichtbaar geregistreerd.

7 Bedacht moet worden dat de mystery guests zich meteen na het aanmeldgesprek onthulden als mystery guests: we weten niet of zij een uitgebreider vraaggesprek zouden hebben gekregen als ze enkele nachten in de opvang zouden hebben verbleven. In 2013 wezen we erop dat zich hier mogelijk een paradigmaverschil openbaart: om de nachtopvang zo laagdrempelig mogelijk te houden - om de eerste basisbehoeften (bed, bad, brood) te kunnen bieden - worden dakloze mensen belast met een minimum aan vragen en registraties. Bij de centrale toegang, worden hogere drempels opgeworpen, vindt een uitgebreide zorgvraagverduidelijking plaats, en worden persoonsgerichte trajecten gericht op herstel in gang gezet. Door het laagdrempelige karakter van de nachtopvang ligt het niet voor de hand om direct na aanmelding een uitgebreid onderzoek te doen naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject voor de cliënt. Zie ook voetnoot 10.

8 In 2015 is de categorie 'Verblijf in de afgelopen drie jaar' meegenomen in de berekening van het percentage, in 2013 niet.

9 Bij het berekenen van deze percentages is de categorie 'anders namelijk...' als één vraag gesteld, terwijl vier van deze categorie een uitgebreide intake en dus een heleboel vragen betroffen.

Een deel van de aanmeldingen van mensen van buiten de regio wordt dus niet geregistreerd. In 2013 werd dit beeld bevestigd door gemeenten zelf: een aantal van de aanmeldingen van mystery guests was niet door de opvanginstelling aan de gemeente doorgegeven. Ook geïnterviewde cliëntbelangenorganisaties stellen dat mensen die zich voor ondersteuning bij hen melden en zijn afgewezen op grond van gebrek aan regiobinding vaak niet terug te vinden zijn in de registraties.

Bij vier op de tien aanmeldingen (40%) hadden de mystery guests de indruk dat bij het besluit om toegelaten of afgewezen te worden tot de opvang in de aanmeldgemeente, rekening werd gehouden met hun voorkeur voor opvang in die regio. Dat een gemeente of opvanginstelling 'rekening houdt met de voorkeur van de aanmelder' betekent overigens niet dat aanmelders in die gemeente of opvanginstelling (al dan niet tijdelijk) werden opgevangen. Opvanginstellingen die geen rekening hielden met de voorkeur van de aanmelder, zochten vaak ook wel naar oplossingen voor de mystery guests om hen ergens te kunnen laten overnachten. Andere opvallende bevindingen uit het mystery guest onderzoek in 2015 zijn:

- In één gemeente werd de mystery guest expliciet gemeld dat het principe van regiobinding niet werd gehanteerd.
- Soms waren de ervaringen van de mystery guests binnen eenzelfde stad heel verschillend: in één gemeente mocht de ene mystery guest na aanmelding vijf nachten blijven, terwijl de andere mystery guest geen hulpaanbod kreeg. In een andere gemeente kwam de ene mystery guest in aanmerking voor opvang van onbepaalde duur, maar kreeg de tweede mystery guest geen enkele ondersteuning. In de Handreiking wordt aangegeven dat bij de beoordeling van de plek waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, onder meer bekeken moet worden of er gegronde redenen zijn om tegemoet te komen aan de wens van de cliënt om in een bepaalde gemeente/regio te worden opgevangen. Mogelijk verklaart dit waarom de ene mystery guest wel en de andere niet (tijdelijk) wordt opgevangen. De mystery guest hielden zich echter allen vast aan min of meer hetzelfde script, waardoor deze verschillen moeilijk te plaatsen zijn. Er zijn verschillende verklaringen denkbaar, zoals de beschikbare opvangcapaciteit op het moment van aanmelding, de overtuigingskracht van de mystery guest, enzovoorts. De verschillende ervaringen van mystery guest binnen dezelfde gemeente benadrukken dat de aanmeldingen indicatief zijn voor het toelatingsbeleid in de praktijk. Het betreft op zichzelf staande waarnemingen. Om beter zicht te krijgen op het toelatingsbeleid per gemeente, zou per gemeente een veel groter aantal aanmeldingen door mystery guests moeten plaatsvinden.

3.3 Samenvattend

- Vergeleken met 2013, zijn er in 2015 minder opvanginstellingen die het criterium van aantoonbare regiobinding hanteren: in 2013 was dit 80% in 2015 66%.
- De opvangsector lijkt in 2015, over de gehele linie genomen, minder toelatingscriteria te hanteren dan in 2013. Mogelijk is dit een gevolg van het feit dat ten tijde van deze studie bijna de helft van de opvanginstellingen (tijdelijk) verruimde toelatingscriteria hanteert.
- Geen enkele gemeente stelt nog dat ze aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet behandelen. In 2013 werden aanvragen van buiten de regio nog in 10% van de gemeenten niet behandeld.
- Het aantal gemeenten dat aangeeft dat alle dakloze mensen zich altijd kunnen aanmelden voor maatschappelijke opvang is bijna verdubbeld: van 45% in 2013 naar 83% in 2015. Deze bevindingen lijken indicaties voor een betere waarborging van de landelijke toegankelijkheid van de opvang, zowel in beleidstheorie als in de praktijk. Desondanks kwam het in het mystery guest onderzoek toch soms voor dat aanmelding niet mogelijk was omdat de aanmelder geen binding had met de regio.
- Ten opzichte van 2013, zijn er verschuivingen waarneembaar in de criteria waarop gebaseerd wordt in welke gemeente een cliënt het beste terecht kan voor opvang. In 2013 was het criterium 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' voor centrumgemeenten
- de belangrijkste graadmeter voor het beoordelen van de meeste geschikte plaats van opvang. In 2015 is voor gemeenten het vaakst genoemde doorslaggevende argument 'kans dat cliënt zijn/haar traject in gemeente succesvol afrondt'. Verder valt op dat centrumgemeenten fors meer criteria standaard zijn gaan hanteren. Daarnaast geven meer gemeenten dan in 2013 aan dat zij rekening houden met de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk en de voorkeur van een cliënt voor opvang in een bepaalde gemeente. Ook opvanginstellingen geven aan deze criteria vaker standaard te hanteren.
- In 2013 constateerden we dat centrumgemeenten, in vergelijking met opvanginstellingen, meer criteria laten meewegen bij het bepalen waar een cliënt het beste terecht kan voor opvang. In 2015 is dit nog steeds het geval. Mogelijk openbaart zich hier het verschil tussen beleid en praktijk. Andere mogelijke verklaringen zijn dat opvanginstellingen zich niet houden aan de gemaakte afspraken of dat het opvangpersoneel onvoldoende kennis heeft van de gemaakte afspraken.
- In 2015 geeft ruim de helft (56%) van de opvanginstellingen aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen, in 2013 was dit 48%.
- Over de gehele linie lijkt in 2015 de eerste inventarisatie bij aanmelding uitgebreider gedaan te worden dan in 2013. Opvangmedewerkers vragen aanmelders in ongeveer gelijke mate vragen naar hun identiteit (49%) en binding met de regio (55%), in mindere mate worden vragen gesteld over de zorgbehoefte (20%).

Bij aanmelding bij de Centrale Toegang vindt iets vaker een uitgebreide screening plaats dan bij de nachtopvang.

- De nachtopvang is vaak opgezet volgens het model van een laagdrempelige voorziening die in basisbehoeften voorziet: een uitgebreide intake past niet goed in dat model. Er moet wel gewaarborgd worden dat ook bij deze aanmeldingen zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject¹⁰. De bevindingen van de mystery guests lijken in die richting te wijzen: in 2015 kwam het twaalf keer voor dat de mystery guest, anders dan vermeld in de informatie zoals gevonden op internet, zich niet moest melden aan de deur van de opvanginstelling, maar bij de gemeente of bij de dagopvang waar een meer uitgebreide intake zou volgen. Ook kwam het voor dat de nachtopvang wel het eerste meldpunt was, maar dat hier niet (direct) de beslissing werd genomen over de toegang. In totaal werd bij 21 aanmeldingen aangegeven dat er elders/later nog een meer uitgebreid onderzoek zou gaan plaatsvinden. Bij deze 21 aanmeldingen kon men in 15 gevallen dezelfde nacht nog gebruik maken van de eerste opvang, in zes gevallen niet.
- De observaties van de mystery guests geven de indruk dat niet alle aanmeldingen geregistreerd worden.

10 De Wmo2015 maakt onderscheid tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. In de Memorie van Toelichting van de Wmo 2015 (artikel 3.8.3), wordt hierover het volgende opgemerkt: 'Soms zal uiteindelijk toch opvang nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de toegang tot algemene voorzieningen – bijvoorbeeld dagopvang of een nacht in een passantenverblijf – maar evenzeer aan op het individu gerichte maatwerkvoorzieningen, zoals een integraal (behandel)traject met bijbehorende plek om (tijdelijk) te wonen'.

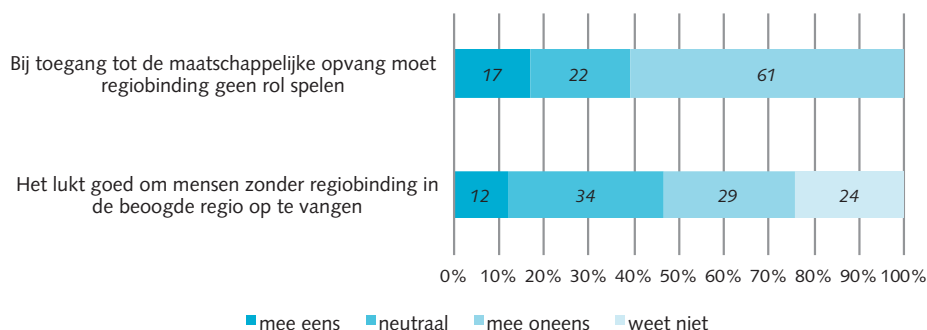
4 Toegang tot de opvang

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 om welke redenen een aanvrager wel of niet toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang en in welke mate regiobinding hierbij een rol speelt. Ook beschrijven we of en hoe de tijdelijke opvang vervolgens in praktijk vorm krijgt. Daar waar relevant, beschrijven we de verschuivingen ten opzichte van de situatie in 2013.

4.1 Regiobinding en toegang

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, is regiobinding een van de criteria die wordt gebruikt bij het al dan niet toelaten tot de maatschappelijke opvang. Evenals in 2013, is bijna tweederde (61%) van de opvanginstellingen van mening dat regiobinding een rol moet spelen bij toegang tot de maatschappelijke opvang (figuur 4.1). Van de opvanginstellingen was 17% het wel eens met de stelling en 22% was neutraal. In 2013 waren deze percentages nagenoeg hetzelfde. Zoals uit figuur 5.1 blijkt, lukt het niet altijd goed om mensen zonder regiobinding, op te vangen in de 'beoogde regio' (de centrumgemeente of regio waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn of waar de cliënt aantoonbare binding heeft (VNG, 2015)). Bijna een derde (29%) van de instellingen vindt dat dit niet goed lukt, 34% is neutraal. Slechts 12% is het eens met de stelling.

Figuur 4.1 Stellingen over regiobinding (MO/CT, N=41)

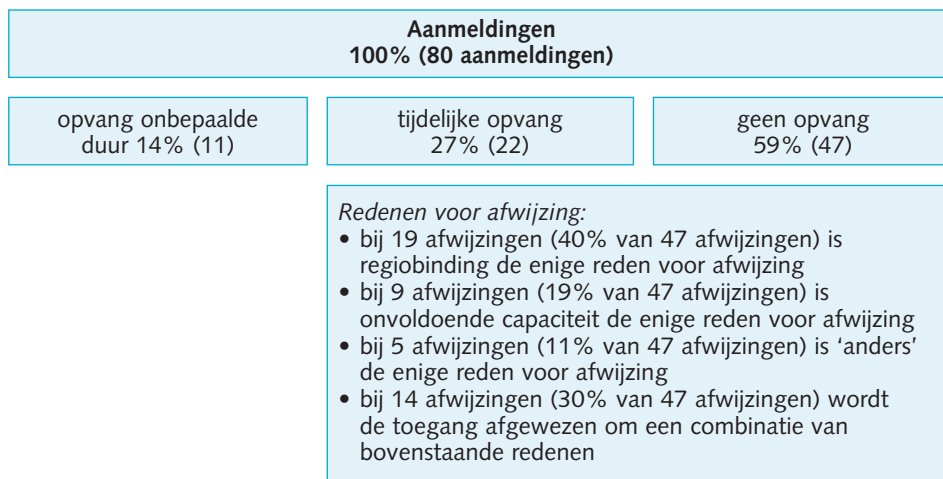


Bron: Netquestionnaire MO/CT.

Bevindingen mystery guest onderzoek

In 2015 werden de mystery guests in 59% van hun aanmeldingen (47 van de 80 aanmeldingen) niet toegelaten tot de opvang. Bij 41% van de aanmeldingen kregen de aanmelders toegang tot de opvang: in 27% van de aanmeldingen ging het om tijdelijke opvang¹¹, bijvoorbeeld voor enkele nachten; en in 14% van de aanmeldingen werd opvang van onbepaalde duur toegewezen (figuur 4.2). Zie §1.3.2 en bijlage 1 voor een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek met mystery guests.

Figuur 4.2 Afwijzing of (tijdelijke) opvang van mystery guests, en redenen van afwijzing



Bron: Mystery guest onderzoek

In 59% van de aanmeldingen (47 maal) kreeg een mystery guest geen opvang. Er werden meerdere redenen gegeven waarom mystery guest geen toegang kregen: bij 19 van de 47 afwijzingen (40%) was het ontbreken van regiobinding de enige reden voor afwijzing. Negen maal (19%) was het ontbreken van capaciteit de enige reden. Vijf maal (11%) werd een andere reden gegeven. Voor zover de mystery guests hierbij een toelichting gaven, bleek dat de aanmelding elders diende te gebeuren of op een later tijdstip zou plaatsvinden. Een mystery guest kreeg te horen dat er alleen opvang in de wintermaanden wordt geboden. Bij 14 afwijzingen werd meer dan een reden gegeven.

In vergelijking met 2013¹², komt het in 2015 minder vaak voor dat mystery guest niet terecht kunnen in de opvang. In 2013 kreeg 28% (tijdelijke) opvang, tegenover 41% in 2015 (tabel 4.1). De aanpassingen in beleidsregels die we in hoofdstuk 3 constateerden

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

12 Ten opzichte van de 2013 hanteren we een andere indeling en terminologie. In 2013 maakten we onderscheid in 'toelating' en 'afwijzing'. Echter, in de praktijk bleek dat men ondanks een 'afwijzing' toch soms in aanmerking kwam voor tijdelijke opvang. In 2015 onderscheiden we daarom drie mogelijke scenario's: geen opvang, tijdelijke opvang of opvang van onbepaalde duur.

en het verminderde belang van regiobinding als toelatingscriteria maken het aannemelijk dat dakloze aanmelders zonder binding met de regio in 2015 daadwerkelijk meer kans maken op (tijdelijke) opvang dan in 2013. We zien hier dan ook geen toevallige uitschieter, maar een werkelijke toename in de kans op (tijdelijke) opvang voor dakloze aanmelders van buiten de regio.¹³

Tabel 4.1 Wel of geen (tijdelijke) opvang, 2015 vergeleken met 2013. In percentages.

	2013* (N=51)	2015 (N=80)
Geen opvang	73	↘59
Opvang tijdelijk	20	27
Opvang onbepaalde tijd	8	14

Bron: *Mystery guest* onderzoek

↘: significante afname ten opzichte van 2013 ($p < 0,1$)

4.2 Tijdelijke opvang

We vroegen centrumgemeenten en opvanginstellingen of en in hoeverre cliënten voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen, gebruik kunnen maken van het zorg- en ondersteuningsaanbod van de maatschappelijke opvang. Dit is één van de uitgangspunten in de handreiking. Het bieden van tijdelijke opvang betekent niet automatisch dat er sprake is van warme overdracht, maar kan wel bijdragen aan het scheppen van de benodigde tijd en ruimte om een goede overdracht te faciliteren: tijd voor nader onderzoek en voor het maken van afspraken met de beoogde andere opvanginstelling. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op het vormgeven van de overdracht.

Tabel 4.2 laat zien dat, vergeleken met 2013, er in 2015 vaker (tijdelijke) eerste opvang wordt geboden voor mensen die in afwachting zijn van het toelatings- of bindingsbesluit. Dit geldt met name voor de opvanginstellingen. In 2013 bood 84% van de gemeenten opvang (55% opvang met beperkte duur, 29% opvang van onbeperkte duur). In 2015 is het percentage gemeenten dat opvang biedt nagenoeg hetzelfde (83%) maar minder gemeenten bieden eerste opvang van beperkte duur (39%), terwijl meer gemeenten onbeperkte opvang bieden (44%). In 2013 zei 62% van de opvanginstellingen dat ze (tijdelijke) opvang bieden, in 2015 is dit gestegen naar 83%. In 2015 zijn er nauwelijks nog gemeenten of opvanginstellingen die aangeven dat ze geen enkel aanbod hebben voor cliënten die in afwachting zijn van een toelatingsbesluit.

13 $\chi^2=2,58$; $df=1$; p (eenzijdige toetsing)=0,05.

**Tabel 4.2 Zorg- en ondersteuningsaanbod in afwachting van toelatingsbesluit.
In percentages.**

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=42)	2015 (N=36)	2013 (N=42)	2015 (N=40)
Geen aanbod	2	3	5	1
Eerste opvang (bed, bad, brood), beperkte duur	55	↘39	41	50
Eerste opvang, onbeperkte duur/zolang als nodig	29	↗44	21	↗33
Nog niet voorgekomen/ weet niet	5	6	5	5
Anders	10	8	2	10

Bron: Netquestionnaires centrumgemeenten, MO/CT

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Van de veertien centrumgemeenten (44%) die aangeven dat er beperkte eerste opvang wordt geboden, is van acht gemeenten de duur van de opvang bekend. Een van deze acht gemeenten geeft aan dat cliënten maximaal 90 dagen in de opvang kunnen verblijven in afwachting van het besluit. Bij de overige zeven gemeenten mogen cliënten gemiddeld zes nachten in de opvang verblijven in afwachting van het besluit. Er zijn twintig instellingen (50%) die beperkte noodopvang bieden. Van zestien instellingen is de gemiddelde verblijfsduur bekend: 3,5 nacht.

Binnen de opvangsector is de meerderheid van mening dat bij het besluit om tijdelijke opvang te bieden, regiobinding geen rol hoort te spelen: in 2013 was 63% van de opvanginstellingen het eens met de stelling 'In de maatschappelijke opvang mag regiobinding geen voorwaarde zijn voor het bieden van eerste noodopvang/tijdelijk dak boven het hoofd', in 2015 steeg dit naar 76%. In 2015 was 15% neutraal (2013: 20%), 7% was het er mee oneens (2013: 15%) en 2% wist het niet (2013: idem).

Tabel 4.3 laat zien of en in hoeverre centrumgemeenten en opvanginstellingen zorg en ondersteuning bieden voor rechthebbende aanmelders die geen regiobinding hebben maar voor wie overdracht naar een andere gemeente ook niet mogelijk is. Indien de contactpersonen van de aanmeldgemeente en de herkomstgemeente niet tot akkoord kunnen komen, dienen zij dit voor te leggen aan de door de VNG en FO ingestelde geschillencommissie, waarvan het besluit vervolgens bindend is (VNG, 2015).

Vergeleken met 2013, worden 'rechthebbende aanmelders zonder regiobinding en zonder overdrachtmogelijkheden' in 2015 vaker toegelaten tot eerste opvang. Dit geldt zowel voor gemeenten als opvanginstellingen (tabel 4.3). In 2013 gaven enkele gemeenten en opvanginstellingen aan dat zij geen opvang boden aan deze rechthebbende aanmelders, in 2015 komt dit vrijwel niet meer voor. In de vragenlijst van 2015 is aanvullend aan gemeenten gevraagd of deze mensen in aanmerking komen voor een individueel zorgtraject.

Tabel 4.3 Aanbod indien aanvrager geen binding heeft met de regio van aanmelding en er ook geen overdracht mogelijk is. Centrumgemeenten en opvang, 2015 vergeleken met 2013. In percentages.

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=37)	2015 (N=36)	2013 (N=42)	2015 (N=31)
Toelating voor eerste opvang (bed, bad en brood)	54	75	41	73
Geen toelating voor eerste opvang	8	-	12	2
Nog niet voorgekomen/ weet niet	38	25	12	5
Anders	-	-	36	20

Bron: Netquestionnaires centrumgemeenten, MO/CT

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Bij 18 van de 27 gemeenten waar men terecht kan voor eerste opvang, komen aanmelders in aanmerking voor een individueel zorgtraject, in 9 gemeenten niet.

4.3 Samenvattend

- In 2015 wordt 58% van de aanmeldingen door mystery guests afgewezen. Dat is minder dan in 2013, toen werd 79% van de aanmeldingen afgewezen. In 2015 krijgt 41% van de mystery guests (tijdelijke) opvang, in 2013 was dit 28%.
- In 2015 is het ontbreken van regiobinding nog steeds een veelgebruikt argument om mensen de toegang tot de opvang te weigeren. Vergeleken met 2013, lijkt het minder vaak toegepast te worden: in 2015 speelde het ontbreken van regiobinding bij tweederde (62%) van de afwijzingen een rol, in 2013 bij 77%. Bij ruim een derde (40%) van de afwijzingen in 2015 was het ontbreken van regiobinding de enige reden voor de afwijzing, tegenover 57% in 2013.
- Volgens gemeenten en opvanginstellingen worden 'rechthebbende aanmelders zonder regiobinding en zonder overdrachtmogelijkheden' in 2015 vaker toegelaten tot eerste opvang dan in 2013.
- Het aandeel centrumgemeenten en opvanginstellingen dat aangeeft dat ze (tijdelijke) opvang bieden aan rechthebbende aanvragers voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen, is in 2015 gestegen ten opzichte van 2013. Met name bij de opvanginstellingen is deze stijging waarneembaar (62% in 2013, 83% in 2015).
- Vergeleken met 2013, zeggen zowel gemeenten als opvanginstellingen in 2015 vaker dat zij 'rechthebbende aanmelders zonder regiobinding en zonder overdrachtmogelijkheden' toelaten tot eerste opvang.

5 Overdracht van cliënten

In de herziene *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* zijn de volgende model beleidsregels opgenomen over de overdracht van cliënten. 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 naar waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen.

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

De financiering van overdracht ligt bij centrumgemeente A en de financiering van tijdelijke overbruggingsopvang ligt bij de ontvangende centrumgemeente B.

Ook wordt in de *Handreiking* voorgesteld 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.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de overdracht van cliënten in (beleids)theorie wordt vormgegeven en hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Verschillen tussen 2013 en 2015 worden besproken.

5.1 Afspraken over overdracht

Indien blijkt dat een cliënt het beste in een andere centrumgemeente opgevangen kan worden, dan kunnen gemeenten en opvanginstellingen afspraken maken over de overdracht van de cliënt. Tabel 5.1 laat zien hoe vaak gemeenten en opvanginstellingen afspraken maken met betrekking tot overdracht van cliënten.

Voor de leesbaarheid zijn de percentages van 2013 niet opgenomen in tabel 5.1. Als er in 2015 sprake is van een toe- of afname van 10% of meer, dan wordt dit aangeduid met een pijltje.

Tabel 5.1 Afspraken bij overdracht van cliënten, in procenten (Gemeenten, N=36; MO/CT, N=38-40).

Hoe vaak worden afspraken gemaakt over....		Altijd/ Vaak	Soms	Nooit	Weet niet
de instelling die de cliënt opneemt	Gemeenten	36	19	8	36
	MO/CT	↗69	21	5	5
overdracht van persoonlijke gegevens	Gemeenten	31	22	8	39
	MO/CT	↗63	↘25	8	5
de datum van overdracht	Gemeenten	36	25	6	36
	MO/CT	↗58	↘24	11	8
de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding	Gemeenten	22	36	↘8	33
	MO/CT	↗33	↘36	23	8

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Wat opvalt in tabel 5.1 en 5.1a is dat, in vergelijking met 2013, opvanginstellingen vaker afspraken maken over overdracht van cliënten. Ten opzichte van 2013, laten de percentages voor gemeenten weinig verandering zien. Evenals in 2013, is zichtbaar dat gemeenten in 2015 relatief vaak aangeven niet te weten of de genoemde afspraken gemaakt worden bij overdracht. In 2013 werd als mogelijke verklaring gegeven dat gemeenten dit zien als taak van de opvang: veel gemeenten hebben de overdracht van cliënten gedelegeerd aan de opvang. Zorgaanbieders regelen dit dan onderling met elkaar, in zwaarwegende kwesties is daarbij soms gemeentelijke afstemming nodig.

Tabel 5.1a laat zien hoeveel gemeenten en opvanginstellingen aangeven dat ze altijd of vaak afspraken maken over overdracht, we vergelijken daarbij 2015 met 2013. In het oog springt de sterke stijging van het aantal opvanginstellingen dat aangeeft altijd/ vaak afspraken te maken rondom overdracht van cliënten.

Tabel 5.1a Altijd/vaak afspraken bij overdracht van cliënten. 2015 vergeleken met 2013.
In procenten.

Er worden altijd/vaak afspraken gemaakt over....	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=39)	2015 (N=36)	2013 (N=40-42)	2015 (N=38-40)
de instelling die de cliënt opneemt	41	36	48	↗69
overdracht van persoonlijke gegevens	41	31	46	↗63
de datum van overdracht	41	36	45	↗58
de wijze van vervoer en eventuele reisbegeleiding	21	22	10	↗33

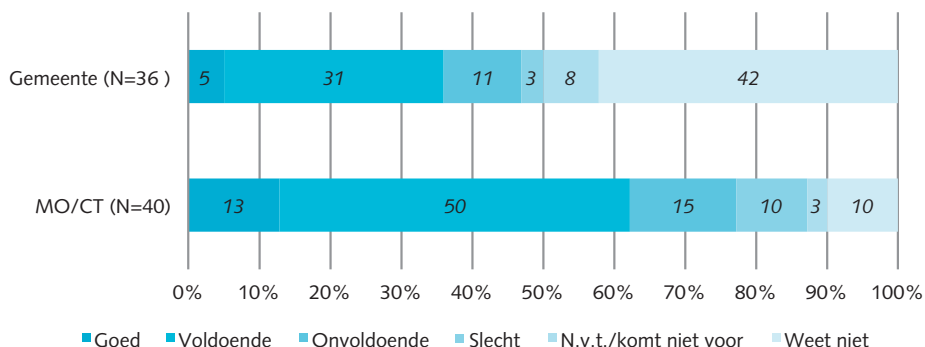
Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

5.2 Overdracht

Evenals in 2013, is tweederde van de opvanginstellingen van mening dat het maken van afspraken over de overdracht van cliënten met andere gemeenten/opvanginstellingen voldoende tot goed verloopt (figuur 5.1). Ruim een derde (37%) van de gemeenten is dezelfde mening toegedaan (2013: 46%). Een kwart van de opvanginstellingen (25%) en 14% van de gemeenten vindt dat het maken van afspraken over de overdracht onvoldoende/slecht verloopt. Ten opzichte van 2013, is het aandeel gemeenten dat aangeeft niet te weten hoe de afspraken rondom cliënten overdracht verloopt gestegen van 26 naar 41%. Mogelijk is dit te verklaren doordat deze gemeenten de overdracht van cliënten hebben gedelegeerd aan de opvanginstelling (zie ook §5.1).

Figuur 5.1 Verloop van afspraken over overdracht van cliënten



Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

Aan de centrumgemeenten en opvanginstellingen is gevraagd om een toelichting te geven bij het verloop van de afspraken over overdracht van cliënten.

De meeste opvanginstellingen (63%), maar een minderheid van de gemeenten (36%) vinden dat de overdracht van cliënten *goed of voldoende* verloopt. Evenals in 2013, wordt daarbij gewezen op de gemaakte afspraken tussen bestuurders en uitvoerend werkers, zowel binnen als buiten de eigen gemeente. Belangrijk daarbij is dat de gemaakte afspraken ook worden nageleefd. Ook wordt gewezen op de goede onderlinge contacten, de zogenoemde *'korte lijnen met de vaste medewerkers bij het centraal loket die de weg weten'*. Er zijn gemeenten waar op regelmatige basis afstemmingsoverleg plaatsvindt tussen de maatschappelijke opvang en de centrumgemeente.

Een minderheid van de opvanginstellingen (25%) en centrumgemeenten (14%) geeft aan dat de overdracht *onvoldoende of slecht* verloopt. De belemmerende factoren worden uitgebreider toegelicht dan de bevorderende factoren. Met name door de opvanginstellingen wordt vaak genoemd dat de ervaringen per gemeente zeer verschillend kunnen zijn:

- *Onduidelijk waar en bij wie doorverwezen kan worden:* Verschillende respondenten wijzen erop dat het niet altijd gemakkelijk de juiste persoon te bereiken: ... *'vaak onbekend wie je moet bellen. En heb je contact dan is vaak daar niet duidelijk wie dit moet weten'*. Dit lijkt erop te wijzen dat er nog onduidelijkheid bestaat over wie de juiste contactpersoon¹⁴.-
- *Capaciteit:* veel opvangplaatsen zitten vol. Dit bemoeilijkt de overdracht van cliënten: ... *'in de praktijk lopen we vaak tegen capaciteitsproblemen aan, de warme overdracht gaat goed als er plek aan de andere kant is en andersom als wij plek hebben loopt alles heel soepel. Als er geen plek is kost het erg veel tijd om toch iets te regelen en soms lukt dat ook niet.'* Het komt ook voor dat cliënten niet snel genoeg overgedragen kunnen worden door lange wachtlijsten, met als consequentie dat ze weer uit beeld raken.
- *Gebrek aan eenduidig beleid:* tussen gemeenten bestaan verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd. De ene gemeente gaat er heel strikt mee om en kijkt alleen naar inschrijvingsduur in de Basisregistratie, de andere neemt meer de persoonlijke situatie van de cliënt in ogenschouw: ... *'Vaak zijn capaciteitsproblemen of de Basisregistratie personen leidend waardoor iemand niet wordt toegelaten terwijl zijn sociale netwerk er zich wel bevindt.* Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. *'Wij hanteren het uitgangspunt dat we met de ontvangende gemeente afspraken maken over wanneer iemand daar terecht kan. Het komt echter vaak voor dat daar heel moeilijk over gedaan wordt, en dat we alle zeilen bij moeten zetten om dit voor elkaar te krijgen.'* Ook komt het voor dat een cliënt wordt terugverwezen naar de gemeente van herkomst, maar deze daar niet wordt opgenomen....

14 Zie inleiding hoofdstuk 5.

'Regels worden door elke gemeente naar eigen believen en voordeel ingevuld. Veel gemeenten oordelen dat als iemand uitgeschreven is, die persoon weg is en dus geen binding meer heeft. Soms dreigen cliënten hierdoor tussen wal en schip te vallen... 'centrumgemeenten verwijzen naar elkaar, dakloze is daar dupe van.'

In tabel 5.2 wordt beschreven welke omstandigheden belemmerend of juist bevorderend werken bij het overdragen van cliënten aan een andere centrumgemeente of opvanginstelling. Evenals in 2013, zijn centrumgemeenten en opvanginstellingen in 2015 het meest positief over de medewerking van opvanginstellingen binnen de eigen gemeente. Zowel de gemeenten als de opvanginstellingen ervaren de meeste belemmering bij de medewerking van andere gemeenten, ook dit is overeenkomstig met resultaten in 2013. Vermoedelijk houdt dit verband met de bovengenoemde knelpunten.

Vergeleken met 2013 zijn er een aantal verschuivingen zichtbaar. Minder gemeenten ervaren de toegankelijkheid van cliëntgegevens en registraties als bevorderende factor en meer opvanginstellingen vinden dat de ambtelijke capaciteit in de eigen gemeente bevorderend werkt bij het overdragen van cliënten. In 2015 is er geen enkele gemeente die de medewerking van de opvanginstelling(en) in de eigen gemeente belemmerend vindt (2013:10%). Meer opvanginstellingen ervaren de medewerking van opvanginstellingen uit andere gemeenten als belemmerend (2015: 33%, 2013: 18%). In vergelijking met 2013 ervaren minder opvanginstellingen belemmeringen als het gaat om toegankelijkheid van cliëntgegevens en ambtelijke capaciteit.

Tabel 5.2 Bevorderende en belemmerende factoren bij overdracht van cliënten, in % (Gemeenten, N=36; MO/CT, N=39-40).

	Eerder bevorderend		Eerder belemmerend	
	Gemeenten	MO/CT	Gemeenten	MO/CT
Medewerking opvanginstellingen in eigen gemeente	64	43	↘ -	3
Medewerking opvanginstellingen in andere gemeenten	28	15	8	↗33
Medewerking andere gemeenten	22	5	22	40
Toegankelijkheid van cliëntgegevens en registraties	↘19	7	6	↘13
Ambtelijke capaciteit (tijd, mankracht) in eigen gemeente	8	↗21	14	↘13

Bronnen: Netquestionnaire centrumgemeenten, MO/CT.

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

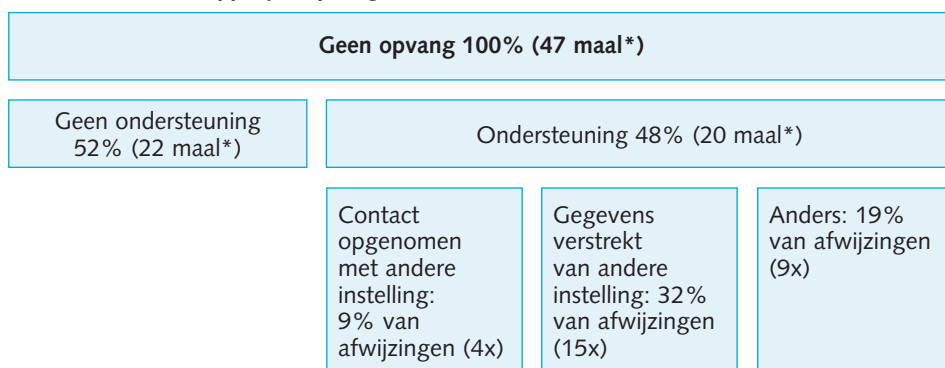
Bevindingen mystery guest onderzoek: warme overdracht?

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 identiteit¹⁵.

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. In 27% van de aanmeldingen kregen de mystery guests tijdelijke opvang aangeboden¹⁶. De mystery guests probeerden te achterhalen wat er zou gebeuren na het verstrijken van het maximale aantal overnachtingen. Vier keer kreeg men te horen dat er na de tijdelijke opvang 'niets' zou gebeuren. Vijf keer werd gezegd dat men verder zou worden geholpen in de aanmeldgemeenten, twee keer zou verdere opvang plaatsvinden in een andere gemeente. Andere scenario's liepen uiteen van: vervolgonderzoek door de aanmeldgemeente om na te gaan of verstrekken briefadres en/of uitkering mogelijk is; een gesprek met een maatschappelijk werker of het advies om terug te gaan 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 §4.1 is beschreven, resulteerde 59% van de aanmeldingen in een afwijzing (47 van de 80 aanmeldingen). We hebben getracht in beeld te krijgen wat er na afwijzing gebeurt (figuur 5.2).

Figuur 5.2: De geboden ondersteuning aan mystery guests, bij afwijzing tot de maatschappelijke opvang.



* Percentages zijn berekend op 42 afwijzingen (vijf missings).

Bron: Mystery guest onderzoek

15 Zie §1.3.2 en bijlage 1 voor een toelichting op de opzet en uitvoering van het onderzoek met mystery guests.

16 De mystery guests gingen nooit daadwerkelijk in op het aanbod van tijdelijke opvang, om te voorkomen dat onnodig opvangplekken bezet zouden worden gehouden.

In 14% van de afgewezen aanmeldingen (zes maal) werd de mystery guest op een wachtlijst geplaatst voor een opvangplek. In 12% van de afgewezen aanmeldingen (vijf keer) kreeg de mystery guest het advies om de volgende dag terug te komen, om het dan nog eens te proberen. Bij afwijzing vroegen we de mystery guest of de opvangmedewerker probeerde te helpen bij het vinden van een overnachtingsplek. In de helft van de gevallen (48%) bood de opvangmedewerker hulp, bij de andere helft (52%) niet.

Bij 9% afgewezen aanmeldingen (4 van de 47) werd dus contact opgenomen met een andere instelling om -conform de handreiking- de overdracht van een cliënt vorm te geven. Opgemerkt dient wel te worden dat de mystery guest vaak niet het hele traject van aanmelding konden doorlopen door de beperkingen van deze onderzoeksmethode: ze bleven bijvoorbeeld nooit overnachten, terwijl dit een belangrijke eerste stap kan zijn in het vormgeven van een warme overdracht (zie hoofdstuk 2).

Verder bestond de geboden hulp uit het verstrekken van contactgegevens van organisaties in een andere gemeente (24% van de afwijzingen) of van organisaties in de aanmeldgemeente (12% 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. Bij 9% van de afwijzingen nam de opvangmedewerker zelf contact op met een andere opvanginstelling. Het kwam een keer (2%) voor dat een mystery guest hulp kreeg aangeboden bij het vervoer naar een andere opvangplek.

Opvallend genoeg werd aan twee mystery guests het advies gegeven om zich aan te melden in een andere stad in de regio, met het argument dat in die andere gemeente geen regiobinding zou worden gehanteerd: *'Ga daar maar heen, daar doen ze niet aan regiobinding'*. Deze manier van doorverwijzen is nadrukkelijk *niet* in overeenstemming met de handreiking.

5.3 Samenvattend

- In vergelijking met 2013 maken opvanginstellingen in 2015 vaker afspraken over overdracht van cliënten. In 2015 zegt gemiddeld 55% van de instellingen 'altijd/ vaak' afspraken te maken, in 2013 was dit 37%.
- We hebben geen beeld van hoe vaak het voorkomt dat een aanvrager die geen toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang wordt overgedragen aan een andere centrumgemeente¹⁷. Een indicatie is dat in 2015 rond de 60% van de opvanginstellingen en ongeveer 35% van de centrumgemeenten aangeeft dat er 'altijd' of 'vaak' afspraken worden gemaakt over de instelling die de cliënt opneemt,

17 In de herziene handreiking (VNG, 2015) is opgenomen dat centrumgemeenten gegevens zouden moeten verzamelen met betrekking tot overdracht: datum van de overdracht, naar welke centrumgemeente en/of instelling is overgedragen, op grond van welke argumenten, of de overdracht goed is verlopen. Indien gemeenten daadwerkelijk deze gegevens gaan registreren, zou dit op termijn inzichtelijk moeten maken hoe vaak het voorkomt dat cliënten worden overgedragen.

de overdracht van persoonlijke gegevens en de datum van overdracht. Ongeveer 10% zegt hier nooit afspraken over te maken.

- De bevindingen van de mystery guests laten het volgende beeld zien van hoe in de praktijk gestalte wordt gegeven aan overdracht. Bij de 22 keer dat een mystery guest in aanmerking kwam voor tijdelijke opvang, kreeg men vier keer te horen dat er na de tijdelijke opvang 'niets' zou gebeuren. Vijf keer werd gezegd dat men verder zou worden geholpen in de aanmeldgemeenten, twee keer zou verdere opvang plaatsvinden in een andere gemeente. Andere scenario's liepen uiteen van: vervolgonderzoek door de aanmeldgemeente om na te gaan of verstrekken briefadres en/of uitkering mogelijk is; een gesprek met een maatschappelijk werker of het advies om terug te gaan naar de herkomstgemeente.
- Door de opzet van het mystery guest onderzoek (zie §1.3.2 en bijlage 1), is het niet mogelijk uitspraken te doen over warme overdracht na toelating tot de opvang. In geval van afwijzing, vroegen we de mystery guests hoe het vervolgproces eruit zag. Daaruit komt naar voren dat bij 9% van de afwijzingen contact werd opgenomen met een andere instelling om een overdracht tot stand te brengen. Bij 32% van de afwijzingen werden gegevens verstrekt van een andere instelling, zodat de mystery guest hier zelf heen kan reizen.
- Als het niet goed lukt om een overdracht vorm te geven heeft dit te maken met:-
 - *Onduidelijkheid over waar en bij wie doorverwezen kan worden:* Verschillende respondenten wijzen erop dat het niet altijd gemakkelijk de juiste persoon te bereiken: ... *'vaak onbekend wie je moet bellen. En heb je contact dan is vaak daar niet duidelijk wie dit moet weten'*. Dit lijkt erop te wijzen dat er nog onduidelijkheid bestaat over wie de juiste contactpersoon.
 - *Capaciteit:* veel opvangplaatsen zitten vol. Dit bemoeilijkt de overdracht van cliënten: ... *'in de praktijk lopen we vaak tegen capaciteitsproblemen aan, de warme overdracht gaat goed als er plek aan de andere kant is en andersom als wij plek hebben loopt alles heel soepel. Als er geen plek is kost het erg veel tijd om toch iets te regelen en soms lukt dat ook niet.* Het komt ook voor dat cliënten niet snel genoeg overgedragen kunnen worden door lange wachtlijsten, met als consequentie dat ze weer uit beeld raken.
 - *Gebrek aan eenduidig beleid:* tussen gemeenten bestaan verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd. De ene gemeente gaat er heel strikt mee om en kijkt alleen naar inschrijvingsduur in de Basisregistratie, de andere neemt meer de persoonlijke situatie van de cliënt in ogenschouw: Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. Ook komt het voor dat een cliënt wordt terugverwezen naar de gemeente van herkomst, maar deze daar niet wordt opgenomen. Cliënten dreigen hierdoor soms tussen wal en schip te vallen.

6 Informatievoorziening en bejegening

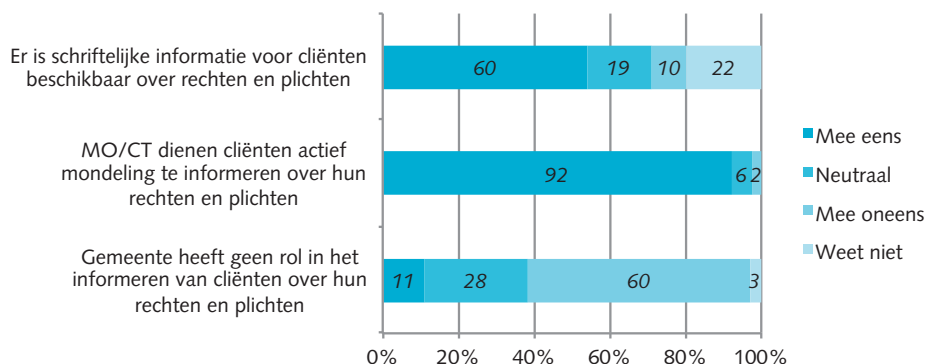
Cliënten mogen zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, aldus de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*. Ook staat in de handreiking vermeld dat de gemeente zorg draagt voor goede en voldoende voorlichting over de rechten en plichten, zowel mondeling als schriftelijk. Dit hoofdstuk gaat in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

6.1 Informatievoorziening

Hoewel cliënten zich mogen laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, komt dit nog steeds maar weinig voor (meestal/soms: 11%). Volgens ruim de helft (54%) van de gemeenten komt het (bijna) nooit voor dat een cliënt zich laat bijstaan door een vertrouwenspersoon tijdens een onderzoek of bezwaarprocedure met betrekking tot regiobinding (2013: 60%). Evenals in 2013, weet een derde van de gemeenten (34%) niet of cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.

Aan gemeenten is een aantal stellingen voorgelegd over het informeren van cliënten over hun rechten en plichten met betrekking tot toelating tot de maatschappelijke opvang. Uit figuur 6.1 blijkt 60% van de centrumgemeenten van mening is dat er voor cliënten schriftelijke informatie over rechten en plichten beschikbaar is (2013: 50%). Evenals in 2013, vinden vrijwel alle (92%) gemeenten opvanginstellingen/de centrale toegang cliënten actief mondeling moeten informeren over hun rechten en plichten. De meerderheid van de gemeenten (60%) is het niet eens met de stelling dat ze geen rol hebben in het informeren van cliënten (2013: 50%).

Figuur 6.1 Informatie van cliënten over rechten en plichten (Gemeenten, N=35-36).



Bron: Netquestionnaire centrumgemeenten.

Volgens 34 van de 40 *opvanginstellingen* (85%) worden cliënten altijd *mondeling* geïnformeerd over hun rechten en plichten. Er zijn vijf instellingen die soms mondelinge informatie geven, bijvoorbeeld wanneer de cliënt erom vraagt of in bijzondere situaties (bijvoorbeeld: geen regiobinding, minderjarig).

Cliënten worden ook *schriftelijk* geïnformeerd over hun rechten en plichten. Volgens iets meer dan de helft (51%) van de opvanginstellingen wordt dit actief gedaan, bijvoorbeeld door het verstrekken van folders of beschikkingen. Vergeleken met 2013, geven minder instellingen aan dat er goed zichtbaar schriftelijk informatiemateriaal beschikbaar is voor bezoekers (bijvoorbeeld in een folderrek bij de aanmeldbalie/receptie): in 2015 was dit bij 29% van de instellingen het geval, in 2013 bij 41%. Bij zes instellingen (15%) worden cliënten niet schriftelijk geïnformeerd.

Bevindingen mystery guest onderzoek: informatievoorziening

In 2015 kregen mystery guests bij tweederde (67%) van de aanmeldingen informatie over de rechten en plichten in de opvang, zoals de gehanteerde huisregels, het toepassen van regiobinding en de geboden zorg en ondersteuning. De informatie werd meestal mondeling verstrekt zonder dat de mystery guest erom hoefde te vragen. Schriftelijk materiaal is weinig voor handen. Bij een kwart (24%) van de aanmeldingen aan de deur werd er schriftelijke informatie verstrekt. Bij 14% van de aanmeldingen aan de deur 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.

6.2 Beschikking en bezwaar

Het gemeentelijke college stelt de beleidsregels vast waarin beschreven wordt op welke wijze de gemeente (of een instelling in opdracht van de gemeente) beoordeelt of een cliënt tot de doelgroep behoort en waar een persoon het beste maatschappelijke opvang kan 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).

In de Wmo 2015 wordt onderscheid gemaakt tussen *algemene voorzieningen* en *maatwerkvoorzieningen*. In relatie tot de maatschappelijke opvang wordt in de Memorie van Toelichting van de Wmo 2015 (artikel 3.8.3), het volgende opgemerkt: 'Soms zal uiteindelijk toch opvang nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de toegang tot algemene voorzieningen – bijvoorbeeld dagopvang of een nacht in een passantenverblijf – maar evenzeer aan op het individu gerichte maatwerkvoorzieningen, zoals een integraal (behandel)traject met bijbehorende plek om (tijdelijk) te wonen'.

Volgens de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid* (VNG, 2015) zijn gemeenten

verplicht om in alle gevallen waarin wordt besloten om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang een beschikking te geven aan de cliënt. Echter, op het moment dat een gemeente de maatschappelijke opvang heeft georganiseerd in de vorm van een algemene voorziening, wordt de toegang tot die opvang niet vooraf gegaan door een beschikking van de gemeente. In die gevallen kan een ieder zich immers melden bij de opvang, zonder tussenkomst van de gemeente. Daar waar een gemeente de maatschappelijke opvang heeft vormgegeven als een maatwerkvoorziening, dient de gemeente altijd een besluit te nemen of de betreffende persoon al dan niet toegang heeft tot die maatwerkvoorziening.

Beschikking

De beslissing om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang moet worden aangemerkt 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.

Bron: Handreiking Landelijke toegankelijkheid (VNG, 2015)

We vroegen centrumgemeenten en opvanginstellingen of zij cliënten een schriftelijk bewijs (afschrift of beschikking) geven van het toelatingsbesluit (afwijzing of toelating). Vergeleken met 2013, zeggen in 2015 veel meer gemeenten en opvanginstellingen dat zij een schriftelijk bewijs afgeven van het toelatingsbesluit (tabel 6.1). In 2013 zei 25% van de gemeenten dat ze een beschikking afgaven bij afwijzing, in 2015 is dat bijna verdubbeld tot 45%. Ook bij de opvang is een stijging zichtbaar: in 2013 gaf 14% aan dat ze een schriftelijke bewijs bij afwijzing gaven, in 2015 is dit 39%. Ook is duidelijk dat gemeenten en opvanginstellingen minder vaak zeggen dat ze slechts een mondelinge toelichting geven bij het toelatingsbesluit.

Tabel 6.1 Schriftelijk bewijs van toelatingsbesluit, 2015 vergeleken met 2013.
In percentages.

	Gemeenten		MO/CT	
	2013 (N=41)	2015 (N=36)	2013 (N=42)	2015 (N=41)
Altijd schriftelijk (zowel bij toelating als afwijzing)	15	↗39	14	↗29
Alleen schriftelijk bij toelating	-	6	7	5
Alleen schriftelijk bij afwijzing	10	6	-	↗10
Alleen mondeling (zowel bij toelating als afwijzing)	49	↘39	62	↘34
Weet niet/onbekend	12	3	4	9
Anders	15	8	12	12

Bron: Netquestionnaires centrumgemeenten, MO/CT

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

Vergeleken met 2013 (48%), zijn er in 2015 iets meer (53%) centrumgemeenten met een vastgestelde procedure voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang. Cliënten kunnen een bezwaar maken bij een daartoe aangestelde commissie (bij de gemeente of opvanginstelling).

Bevindingen mystery guest onderzoek

We vroegen de mystery guests of ze een schriftelijk bewijs (beschikking) kregen van hun toelating, dan wel afwijzing tot de opvang. Meestal kregen mystery guests geen schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing: dit was het geval bij 85% van de aanmeldingen aan de deur. Bij de 56 responderende mystery guests die zich aanmeldden aan de deur, kwam het 8 keer (14%) voor er een beschikking werd afgegeven: zeven keer ging het om een aanmelding aan de deur bij een nachtopvang, een keer bij een Centrale Toegang.

In 2015 zeggen veel meer gemeenten en opvanginstellingen dat zij een schriftelijk bewijs afgeven van het toelatingsbesluit. De bevindingen uit het mystery guest onderzoek bevestigen dit beeld: hoewel ook in 2015 nog steeds maar weinig schriftelijke bewijzen worden verstrekt (14%), gebeurt het wel vaker dan in 2013 (4%).¹⁸

6.3 Bejegening

In vergelijking met het onderzoek in 2013 hebben we mystery guests gevraagd uitgebreider te rapporteren over hoe ze tijdens de aanmelding werden bejegend door de medewerkers aan het loket. Dit was ook onderdeel van de training. Tabel 6.2 geeft een indruk.

¹⁸ $\chi^2=3,4$; $df= 1$; p (eenzijdige toetsing) = 0,03.

Tabel 6.2. Bejegening bij aanmelding (N=76-78). In percentages.

De opvangmedewerker* was.....	Ja	Een beetje	Nee	Weet niet
...respectvol	79	13	6	1
...vriendelijk	76	19	5	-
...behulpzaam	74	14	12	-
...deskundig	63	24	6	6

* Inclusief centrale toegang, crisisopvang en gemeenteloket

Bij de overgrote meerderheid van de aanmeldingen waren de opvangmedewerker volgens de mystery guests (een beetje) respectvol, vriendelijk en behulpzaam. Tweederde van de opvangmedewerkers werd als deskundig ervaren. Opvallend is dat de mystery guest negen keer (12%) vonden dat de opvangmedewerker niet behulpzaam was.

Aanvullend vroegen we de mystery guests om kort te beschrijven hoe zij behandeld werden. De ervaringen van mystery guest zijn overwegend positief. De omschrijvingen van de behandeling aan het loket lopen uiteen van 'een zakelijke houding' naar 'hartelijk'.

Hoewel de houding over het algemeen als behulpzaam en respectvol wordt ervaren zijn er ook een aantal negatieve ervaringen: vooral als de medewerker gehaast lijkt te zijn en niet de tijd neemt om echt te luisteren: *'het was erg onpersoonlijk. Ze waren niet geïnteresseerd in mijn verhaal, noch in mijn probleem'*. Het kwam voor dat de mystery guest het gevoel had van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Bijvoorbeeld bij een telefonische aanmelding waarbij een mystery guest steeds een ander nummer kreeg en ook na de vijfde poging nog steeds niet de juiste persoon aan de lijn had. In één opvang wordt de sfeer beschreven als grimmig. Bij twee steden beschrijven de mystery guests dat er ze sterk gecontroleerd worden; het geeft ze het gevoel in een gevangenis te zijn.

Daar tegenover staan positieve ervaringen van hartelijkheid, en interesse in het onderzoek. Een aantal keer werden mystery guests uitgenodigd om mee te eten. Eén keer werd zelfs aangeboden iemand met de auto terug te brengen naar stad van herkomst, omdat opvang door plaatsgebrek niet mogelijk was. Het lijkt er op dat door het onderzoek van twee jaar gelden meer begrip is voor deze manier van onderzoek doen. Een enkele keer voelde een medewerker zich overvallen en volgde er een geïrriteerd reactie als de mystery guest zich zelf bekend maakte. We zijn echter niet voor vragen en klachten benaderd (in 2013 gebeurde dit twee keer). Ook gaven veel medewerkers aan het een goed initiatief te vinden en gingen met de mystery guests in gesprek. Ze onderstreepten bijvoorbeeld het belang van meer opvangmogelijkheden.

6.4 Samenvattend

- Evenals in 2013, komt het in 2015 nauwelijks voor dat cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.
- Vrijwel alle centrumgemeenten (92%) zijn van mening dat het de taak is van de opvang om cliënten *mondeling* te informeren over hun rechten en plichten. Dit beeld wordt bevestigd door de opvanginstellingen: een ruime meerderheid (85%) vertrekt mondelinge informatie aan cliënten. Mystery guests kregen vaak mondelinge informatie, schriftelijke informatie leek weinig beschikbaar. Ten opzichte van 2013 lijkt hierin niet veel veranderd.
- In 2015 zien meer gemeenten een rol voor zichzelf weggelegd als het gaat om het verstrekken van informatie over rechten en plichten voor cliënten. Vergeleken met 2013, beschikken meer gemeenten over schriftelijke informatie.
- Vergeleken met 2013, zeggen in 2015 veel meer gemeenten en opvanginstellingen dat zij een schriftelijk bewijs afgeven van het toelatingsbesluit. Hoewel het in 2015 maar weinig voorkomt (14%) dat de mystery guest een *schriftelijke bewijs van het toelatingsbesluit kregen, gebeurt het wel vaker dan in 2013 (4%)*.
- De helft van de centrumgemeenten (53%) beschikt over een bezwaarprocedure voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang.
- De bejegening door opvangmedewerkers is in de meeste gevallen respectvol, vriendelijk en behulpzaam.

7 Briefadressen en uitkeringen

In 2013 werd aandacht besteed aan de verstrekking van uitkeringen in relatie tot de regiobinding. De aanleiding hiervoor was dat het ministerie van VWS signalen kreeg dat centrumgemeenten de verstrekking van uitkeringen aan daklozen die niet uit de regio komen, als belastend ervaren. Voor het verkrijgen van een uitkering is registratie in de Basisregistratie personen (BRP) een voorwaarde. Omdat cliënten van de maatschappelijke opvang niet altijd staan ingeschreven in de BRP moet registratie nog plaatsvinden. Dit werd soms als knelpunt ervaren.

In §7.1 beschrijven we of en in hoeverre gemeenten briefadressen beschikbaar stellen en welke voorwaarden daaraan worden gesteld. Vervolgens wordt in §7.2 ingegaan op de vraag of regiobinding een rol speelt bij het verstrekken van uitkeringen door centrumgemeenten en welke ondersteuning dakloze mensen krijgen bij het aanvragen van een uitkering.

7.1 Verstrekken van briefadressen

Gemeenten kunnen aan personen zonder adres (zwervende daklozen) een briefadres verstrekken zodat zij kunnen worden ingeschreven in de Basisregistratie personen en een uitkering kunnen ontvangen. Soms doet de gemeente dit zelf (bijvoorbeeld via Sociale Zaken/ Dienst Werk en Inkomen) en soms via een derde partij (maatschappelijke opvanginstelling, UWV).

De meeste gemeenten stellen binding aan de regio als voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres. In vergelijking met 2013 (98%), zijn er in 2015 minder centrumgemeenten (86%) die briefadressen beschikbaar stellen aan dakloze mensen die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente. Voor dakloze mensen met OGGz -problematiek, maar zonder regiobinding werd in 2013 door 24% van de gemeenten een briefadres beschikbaar gesteld, in 2015 door 20%. In 2015 wordt door de helft (49%) van de gemeenten geen briefadres verstrekt aan deze doelgroep, 31% weet het niet. In 2015 is gevraagd of gemeenten briefadressen beschikbaar stellen aan mensen met regiobinding maar zonder OGGz-problematiek. Tweederde (69%) van de gemeenten verschaft wel een briefadres aan deze doelgroep, 17% niet.

Op grond van artikel 2.45 van de Wet Basisregistratie personen (WBRP) moet de instantie die het briefadres ter beschikking stelt aan voorwaarden voldoen, zoals het doorgeven van post en het verstrekken van informatie over de briefadresnemer die noodzakelijk zijn voor het bijhouden van de basisregistratie. Ook de briefadresnemer moet voldoen aan een aantal eisen, zoals: geen woonadres hebben; een minimaal aantal maanden per jaar in Nederland verblijven; schriftelijk motiveren waarom hij een briefadres nodig heeft; een kopie van zijn of haar legitimatie aan de toestemmingsgever overleggen.

In vergelijking met 2013 zijn er weinig verschuivingen zichtbaar als het gaat om de eisen die gemeenten stellen. Er zijn drie gemeenten die geen aanvullende eisen stellen aan de beschikbaarstelling van briefadressen. De overige gemeenten stellen eisen, waarbij de meest genoemden zijn: verblijf in de gemeente (56%); toestemming hebben van de briefadresgever (44%); het accepteren van hulpverlening (33%); toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang in de regio (25%) of medewerking aan trajecten gericht op participatie of arbeid (22%). Opvallend is dat 'toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang in de regio' in 2013 nog door 45% van de gemeenten als aanvullende eis werd gesteld, tegenover 'slechts' 25% in 2015.

Er zijn twee gemeenten die geen ondersteuning bieden aan mensen aan wie een briefadres wordt geweigerd. Volgens hen is het vinden van een adres de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende personen. Dakloze mensen aan wie geen briefadres wordt verstrekt, krijgen bij 42% van de gemeenten wel eerste opvang. Andere vormen van ondersteuning zijn: doorverwijzing naar andere organisaties (33%), dit betreft doorverwijzing naar sociaal raadslieden, de (gemeentelijke) ombudsman, cliëntenbelangenbehartigers, enzovoorts. Volgens 14% van de gemeenten worden deze mensen doorverwezen naar een andere gemeente. Een op de tien (11%) van de gemeenten biedt deze mensen hulp bij inkomen en participatie (maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, begeleiding naar werk of dagbesteding).

7.2 Uitkeringen voor dakloze mensen

Evenals in 2013, vroegen we de centrumgemeenten hoe zij omgaan met het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan 'rechthebbende personen'. Bedoeld worden personen die voldoen aan de criteria voor recht op bijstand (zoals rechtmatig verblijf in Nederland, minstens 18 jaar, niet in detentie, en laag inkomen en vermogen) en die meewerken aan door de gemeente opgelegde verplichtingen. Tabel 7.1 laat zien welke personen bij de gemeenten een uitkering kunnen *aanvragen* op grond van de Participatiewet.

Ten opzichte van 2013 zijn een aantal verschuivingen zichtbaar. Over het algemeen geven minder gemeenten aan dat een uitkering kan worden aangevraagd. Dit geldt voor mensen zonder vaste verblijfadres, met briefadres; voor mensen die in de gemeente verblijven met briefadres in een *andere* gemeente *binnen* en buiten de regio. Daarnaast valt op dat, in vergelijking met 2013, meer gemeenten het antwoord schuldig moeten blijven.

In de netquestionnaire gaf driekwart van de centrumgemeenten (74%) aan dat zij bij het *verstrekken* van bijstandsuitkering aan dakloze mensen rekening houdt met de regio van herkomst (2013: 83%). Regiobinding (of bij enkele gemeenten: de gemeente van verblijf) is dan voorwaarde om een uitkering te krijgen. Volgens negen gemeenten (26%) wordt aan dakloze mensen een bijstandsuitkering verstrekt, ongeacht of er sprake is van regiobinding (2013: 17%).

Tabel 7.1. Aanvragen uitkering op grond van de Participatiewet, in percentages.

Kunnen de volgende personen in uw gemeente een uitkering aanvragen op grond van de Participatiewet*?	2015 (N=36)		
	ja	nee	weet niet
Personen zonder vaste verblijfplaats, met briefadres in uw gemeente	↘86	-	↗14
Personen zonder adres (zwervende dakloze mensen)	50	47	3
Personen die in uw gemeente verblijven, met briefadres in andere gemeente binnen uw regio/ verzorgingsgebied	↘19	53	↗28
Personen die in uw gemeente verblijven, met briefadres buiten uw regio/ verzorgingsgebied	↘3	75	↗22

Bron: Netquestionnaires centrumgemeenten

↗: toename van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013; ↘: afname van 10 procentpunten of meer ten opzichte van 2013

* 2013: Wet Werk en Bijstand

Van de 26 centrumgemeenten die aangeven dat zij bij het verstrekken van een uitkering rekening houden met de herkomstregio van de aanvrager, geven er 14 aan dat de toetsing op regiobinding ten behoeve van de (bijstands)uitkering onafhankelijk geschiedt van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang. Elf van de 36 centrumgemeenten (31%) stellen als voorwaarde dat cliënten toegelaten moeten zijn tot de maatschappelijke opvang voor zij aanspraak kunnen maken op een uitkering. Een opvallende bevinding uit het mystery guest onderzoek was dat bij een van de aanmeldingen aan de mystery guest werd verteld dat er bij het toelaten van mensen tot de opvang onderscheid wordt gemaakt tussen mensen met een UWV uitkering en een uitkering op grond van de Participatiewet: bij de eerste groep zou regiobinding niet van toepassing zijn bij toelating, bij de tweede groep wel.

In vergelijking met 2013 (18%), zijn er in 2015 minder centrumgemeenten (8%) die bij de overdracht van cliënten altijd/vaak afspraken maken over het verstrekken van de (bijstands)uitkering. Volgens 30% van de gemeenten gebeurt dit nooit (2013: 24%), 14% zegt dat het soms gebeurt. De helft (50%) van de gemeenten weet niet of er bij overdracht van cliënten afspraken gemaakt worden over de (bijstands)uitkering.

7.3 Samenvattend

- De meeste gemeenten stellen binding aan de regio als voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres. *In vergelijking met 2013 (98%), zijn er in 2015 minder centrumgemeenten (86%) die briefadressen beschikbaar stellen aan dakloze mensen die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente.*
- Voor dakloze mensen met OGGz -problematiek, maar zonder regiobinding werd in 2013 door 24% van de gemeenten een briefadres beschikbaar gesteld, in 2015 door 19%.

- Ruim de helft van de centrumgemeenten (56%) stelt 'verblijf in de gemeente' als voorwaarde aan de beschikbaarstelling van een briefadres. Opvallend is dat 'toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang in de regio' in 2013 door 45% van de gemeenten als aanvullende eis werd gesteld, tegenover 25% in 2015.
- Ten opzichte van 2013 kan er in minder gemeenten een uitkering worden aangevraagd door dakloze mensen. Dit geldt zowel voor dakloze mensen met als zonder briefadres.
- In de helft (50%) van de centrumgemeenten kunnen mensen zonder briefadres terecht voor het aanvragen van een uitkering (2013: 56%).
- Bij gemeenten die bij het verstrekken van een (bijstands)uitkering rekening houden met de herkomstregio van de aanvrager, geschiedt bij de helft (54%) de toetsing op regiobinding ten behoeve van de (bijstands)uitkering onafhankelijk van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang. Bij 31% is toelating tot de maatschappelijke opvang en het verstrekken van een (bijstands)uitkering aan elkaar gekoppeld.

Samenvatting

Methoden

Het onderzoek bestond uit twee vragenlijsten die we uitzetten bij centrumgemeenten en opvanginstellingen, *mystery guest* onderzoek, deskresearch en het raadplegen van cliëntbelangenorganisaties. Van de 43 centrumgemeenten beantwoordden er 36 een vragenlijst over het beleid met betrekking tot regiobinding. Van de 54 benaderde nacht-opvangvoorzieningen en Centrale Toegangen beantwoordden er 42 een vragenlijst. In 2013 beantwoordden 42 van de 43 centrumgemeenten een vragenlijst en 44 van de 49 opvanginstellingen en Centrale Toegangen een vragenlijst. Deze aantallen zijn dusdanig dat alle gerapporteerde verschillen tussen de enquêteresultaten van 2013 en 2015 statistisch betekenisvol zijn.

Het *mystery guest* onderzoek bestond eruit dat mensen met ervaring met dakloosheid zich in opdracht van het Trimbos-instituut aanmeldden bij de maatschappelijke opvang in een aantal steden en vervolgens het toelatingsbesluit en andere reacties noteerden op een checklist. Zij meldden zich aan als dakloze Nederlandse burger met OGGz-problematiek en binding met een andere regio dan waar zij zich aanmeldden. Na het aanmeldgesprek onthulden zij zich als onderzoek medewerkers: zij hebben niet voor het onderzoek in de nachtopvang overnacht. Uiteindelijk zijn er 80 aanmeldingen gedaan in 43 centrumgemeenten, waarvan 58 aan de deur, 13 telefonisch bij de maatschappelijke opvang en 9 telefonisch bij crisisopvangvoorzieningen.

In 2013 meldden de *mystery guests* zich 51 maal aan bij de opvang. Bij deze aantallen waarnemingen moeten uitkomsten van de twee *mystery-guest*metingen erg veel van elkaar verschillen om van statistisch betekenisvolle ('significante') verschillen te kunnen spreken. Kleine verschillen kunnen het gevolg zijn van toeval. Alleen de gerapporteerde verschillen tussen de metingen van *mystery guests* 2013 en 2015 die gemarkeerd zijn met een asterisk zijn statistisch significant met 5% waarschijnlijkheid.¹⁹ Andere gerapporteerde verschillen tussen waarnemingen van *mystery guests* zijn significant met 10% waarschijnlijkheid.

Beperkingen van dit onderzoek

Hoofddoel van het *mystery guest* bezoek was te bekijken of men al dan niet zou worden toegelaten tot de opvang als de aanmeldende persoon geen binding heeft met de regio. De *mystery guest* meldde zich aan met een 'gescripte' hulpvraag (zie bijlage 1). Na het toelatingsbesluit (toelating of afwijzing) onthulde de *mystery guest* zijn ware identiteit. Of en in hoeverre de loketmedewerker bij het toelatingsbesluit de overweging maakte of het om een eerste (nood)opvang of opvang met traject gaat, is niet te achterhalen.

¹⁹ $p < 0,05$; dat wil zeggen dat het verschil met een waarschijnlijkheid van maximaal 5% het gevolg is van toeval en niet van een werkelijk verschil, bij een 95% betrouwbaarheidsinterval.

Het was niet wenselijk dat mystery guests voor het onderzoek overnachtten in de opvang. Bepaalde aspecten van de uitvoering van de Handreiking landelijke toegankelijkheid kosten echter tijd: een gedegen onderzoek naar de bindingsregio en/of het verstrekken van een beschikking kost doorgaans enkele dagen, en warme overdracht kan pas echt plaatsvinden als er plek is in de gemeente waar het traject gestart wordt –wat soms weken kan duren. Op deze onderwerpen hebben we daarom een minder goed beeld kunnen krijgen van de *praktijk* van bepaalde aspecten van landelijke toegankelijkheid en meer van het *beleid*. Dat geldt ook voor het aanvragen en verstrekken van briefadressen en bijstandsuitkeringen. Deze beperking van de onderzoeksmethode moet in het achterhoofd gehouden worden, al bieden de bevindingen van de mystery guests op deze aspecten wel degelijk aanknopingspunten voor beleid en praktijk.

Het onderzoek was specifiek gericht op de toepassing van het criterium regiobinding. In dit rapport gaan we niet of slechts zijdelings in op de problemen van dakloze mensen zonder OGGz-problematiek of van 'niet-rechthebbende' mensen, zoals mensen die illegaal in Nederland verblijven of mensen uit Midden en Oost Europa met onvoldoende arbeidsverleden in Nederland.

Aan de hand van de onderzoeksvragen, beschrijven we de situatie in 2015. Daar waar van toepassing, worden opvallende verschillen ten opzichte van 2013 toegelicht.

Hebben gemeenten beleidsregels vastgesteld ten aanzien van de toegankelijkheid van de opvang en regiobinding, en hebben zij daarover afspraken gemaakt met opvanginstellingen?

- Vergeleken met 2013, geven meer centrumgemeenten aan dat ze beleidsregels hebben vastgesteld over regiobinding en de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. In 2015 heeft ruim de helft (53%) van de gemeenten beleidsregels vastgesteld, tegenover vier op de tien (38%) in 2013.
- De helft van de gemeenten heeft in de lokale beleidsregels (delen van) de VNG model-beleidsregels overgenomen.
- Een kwart (26%) van de opvanginstellingen stelt dat dat in schriftelijke bepalingen is vastgesteld dat aanmelders zonder binding met de regio geen eerste opvang behoren te krijgen. Dat is een aanzienlijke afname ten opzichte van 2013, toen nog twee derde (67%) van de opvanginstellingen die stelling onderschreef. Ook bij gemeenten is dit aandeel gedaald, van 21% in 2013 naar 9% in 2015.
- Opvanginstellingen (32%) zijn opvallend minder vaak dan gemeenten (74%) van mening dat ze capaciteit dienen te leveren om bij nieuwe cliënten te onderzoeken in welke gemeente opvang plaats kan vinden.

Wie bepaalt in de praktijk de toegang tot de opvang?

- In 2013 was tweederde (67%) van de opvanginstellingen van mening dat mensen uit de eigen regio voorrang moeten krijgen bij toegang tot de maatschappelijke opvang, in 2015 is dat toegenomen tot 76%. Mogelijk is dit te verklaren door een

toegenomen vraag naar opvang bij een gelijkblijvende en/of afnemende capaciteit van de opvang.

- In de praktijk zijn het vaak –net als in 2013– de opvangmedewerkers die de toegang tot de opvang bepalen.

Welke toelatingscriteria worden gehanteerd?

- Veelgenoemde toelatingscriteria zijn: - dak- of thuisloos zijn; -een minimumleeftijd van achttien jaar; –zich houden aan de huisregels, en -regiobinding. Vergeleken met 2013, lijken de opvanginstellingen in 2015 over de gehele linie minder toelatingscriteria te hanteren voor eerste opvang. Mogelijk houdt dit verband met het feit dat ten tijde van deze studie bijna de helft van de opvanginstellingen (tijdelijk) verruimde toelatingscriteria voor de eerste opvang hanteert, als gevolg van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het Europees Comité van Ministers (zie hoofdstuk 4).
- Het criterium van aantoonbare regiobinding²⁰ werd in 2013 door 80% van de opvanginstellingen gehanteerd, in 2015 is dit aantal gedaald tot 66%.

Mogen dakloze mensen zich overal aanmelden?

- In 2013 waren er enkele gemeenten die aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio niet in behandeling namen. In 2015 is dit niet meer aan de orde: alle gemeenten zeggen dat aanmeldingen van alle dakloze mensen worden behandeld.
- Het aantal gemeenten dat aangeeft dat alle dakloze mensen zich altijd kunnen aanmelden voor maatschappelijke opvang is bijna verdubbeld: van 45% in 2013 naar 83% in 2015. Deze bevindingen lijken indicaties voor een betere waarborging van de landelijke toegankelijkheid van de opvang, zowel in beleidstheorie als in de praktijk. Desondanks kwam het in het mystery guest onderzoek toch soms voor dat aanmelding niet mogelijk was omdat de aanmelder geen binding had met de regio.

Hoe bepalen gemeenten en opvanginstellingen waar cliënten het beste opgevangen kunnen worden?

- Ten opzichte van 2013, zijn er verschuivingen waarneembaar in de criteria waarop gebaseerd wordt in welke gemeente een cliënt het beste terecht kan voor opvang. In 2013 was het criterium 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' voor centrumgemeenten de belangrijkste graadmeter voor het beoordelen van de meeste geschikte plaats van opvang. In 2015 is voor gemeenten het vaakst genoemde doorslaggevend argument 'kans dat cliënt zijn/haar traject in gemeente succesvol afrondt'. Vergeleken met 2013, lijken gemeenten een uitgebreidere intake af te nemen bij aanmelding: over de gehele linie zeggen gemeenten meer criteria *standaard* bij aanmelding mee te nemen.

20 Aantoonbaar kunnen maken dat de cliënt in de drie jaar voorafgaand aan het moment van aanmelding minimaal twee jaar zijn of haar hoofdverblijf in de centrumgemeente of regio heeft gehad. Dit moet blijken uit een inschrijving in de basisregistratie personen of bekend/geregistreerd zijn bij zorginstellingen.

Daarnaast geven meer gemeenten dan in 2013 aan dat zij rekening houden met de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk en de voorkeur van een cliënt voor opvang in een bepaalde gemeente. Ook opvanginstellingen geven aan deze criteria vaker standaard te hanteren.

- In 2013 constateerden we dat centrumgemeenten, in vergelijking met opvanginstellingen, vaker zeggen dat zij meer criteria laten meewegen bij het bepalen waar een cliënt het beste terecht kan voor opvang. In 2015 is dit nog steeds het geval. Mogelijk openbaart zich hier het verschil tussen beleid en praktijk. Andere mogelijke verklaringen zijn dat opvanginstellingen zich niet houden aan de gemaakte afspraken of dat het opvangpersoneel onvoldoende kennis heeft van de gemaakte afspraken.
- In 2015 geeft ruim de helft (56%) van de opvanginstellingen aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen; dat is ongeveer even veel als in 2013 (48%).
- Over de gehele lijn lijkt in 2015 de eerste inventarisatie bij aanmelding uitgebreider gedaan te worden dan in 2013. Opvangmedewerkers vroegen (mystery-guest-) aanmelders in ongeveer gelijke mate vragen naar hun identiteit (49%) en binding met de regio (55%), in mindere mate worden vragen gesteld over de zorgbehoefte (20%). Bij aanmelding bij de Centrale Toegang vindt iets vaker een uitgebreide screening plaats dan bij de nachtopvang.
- De nachtopvang is vaak opgezet volgens het model van een laagdrempelige voorziening die in basisbehoeften voorziet: een uitgebreide intake direct na aanmelding past niet goed in dat model. Er moet wel gewaarborgd worden dat ook bij deze aanmeldingen zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject. De bevindingen van de mystery guests lijken in die richting te wijzen: in 2015 kwam het twaalf keer (15%) voor dat de mystery guest, anders dan vermeld in de informatie zoals gevonden op internet, zich niet moest melden aan de deur van de opvanginstelling, maar bij de gemeente of bij de dagopvang waar een meer uitgebreide intake zou volgen. Ook kwam het voor dat de nachtopvang wel het eerste meldpunt was, maar dat hier niet (direct) de beslissing werd genomen over de toegang. In totaal waren er 21 meldingen (26%) waarbij werd aangegeven dat er elders/later nog een meer uitgebreid onderzoek zou gaan plaatsvinden.

In hoeverre speelt regiobinding een rol bij het al dan niet toelaten tot de maatschappelijke opvang?

- In 2015 wordt 59% van de aanmeldingen door mystery guests afgewezen. Dat is minder dan in 2013, toen werd 79% van de aanmeldingen afgewezen*. In 2015 krijgt 41% van de mystery guests (tijdelijke) opvang, in 2013 was dit 28%.
- In 2015 is het ontbreken van regiobinding nog steeds een veelgebruikt argument om mensen de toegang tot de opvang te weigeren maar het lijkt het minder vaak toegepast te worden dan in 2013: Bij ruim een derde (40%) van de afwijzingen in 2015 was het ontbreken van regiobinding de enige reden voor de afwijzing, tegenover 57% in 2013.

- In 2015 geven gemeenten en opvanginstellingen vaker aan dat 'rechthebbende aanmelders zonder regiobinding en zonder overdrachtmogelijkheden' worden toegelaten tot eerste opvang dan in 2013, namelijk in 75% van de gemeenten in 2015 tegenover 54% in 2013.

Bieden gemeenten tijdelijke opvang aan aanvragers totdat de cliënt overgedragen kan worden aan de gemeente van opvang?

- Het aandeel centrumgemeenten en opvanginstellingen dat aangeeft dat ze (tijdelijke) opvang bieden aan rechthebbende aanvragers voor wie nog geen toelatings- of bindingsbesluit is genomen, is in 2015 gestegen ten opzichte van 2013. Met name bij de opvanginstellingen is deze stijging waarneembaar (62% in 2013, 83% in 2015).
- Bij 22 van de 80 aanmeldingen door mystery guests (27%) werd tijdelijke opvang geboden. Hierbij kreeg men vier keer te horen dat er na de tijdelijke opvang 'niets' zou gebeuren. Vijf keer werd gezegd dat men verder zou worden geholpen in de aanmeldgemeenten, twee keer zou verdere opvang plaatsvinden in een andere gemeente. Andere scenario's liepen uiteen van: vervolgonderzoek door de aanmeldgemeente om na te gaan of verstrekken briefadres en/of uitkering mogelijk is; een gesprek met een maatschappelijk werker of het advies om terug te gaan naar de herkomstgemeente.

Hoe vaak vindt er 'warme overdracht' plaats van cliënten door de gemeente van aanmelding aan de gemeente van opvang?

- Vergeleken met 2013, zeggen zowel gemeenten als opvanginstellingen in 2015 vaker dat zij 'rechthebbende aanmelders zonder regiobinding en zonder overdrachtmogelijkheden' toelaten tot eerste opvang.
- In vergelijking met 2013 zeggen opvanginstellingen vaker afspraken te maken over overdracht van cliënten. In 2015 zegt gemiddeld 55% van de instellingen 'altijd/ vaak' afspraken te maken, in 2013 was dit 37%.
- We hebben geen beeld van hoe vaak het voorkomt dat een aanvrager die geen toegang krijgt tot de maatschappelijke opvang wordt overgedragen aan een andere centrumgemeente²¹. Een indicatie is dat in 2015 rond de 60% van de opvanginstellingen en ongeveer 35% van de centrumgemeenten aangeeft dat er 'altijd' of 'vaak' afspraken worden gemaakt over de instelling die de cliënt opneemt, de overdracht van persoonlijke gegevens en de datum van overdracht. Ongeveer 10% zegt hier nooit afspraken over te maken.
- Door de opzet van het mystery guest onderzoek (zie §1.3.2 en bijlage 1), is het niet mogelijk afspraken te doen over warme overdracht na toelating tot de opvang.

21 In de herziene handreiking (VNG, 2015) is opgenomen dat centrumgemeenten gegevens zouden moeten verzamelen met betrekking tot overdracht: datum van de overdracht, naar welke centrumgemeente en/of instelling is overgedragen, op grond van welke argumenten, of de overdracht goed is verlopen. Indien gemeenten daadwerkelijk deze gegevens gaan registreren, zou dit op termijn inzichtelijk moeten maken hoe vaak het voorkomt dat cliënten worden overgedragen.

In geval van afwijzing, vroegen we de mystery guests hoe het vervolgproces eruit zag. Bij slechts 4 van de 47 afwijzingen (9%) van mystery guests werd er contact opgenomen met een andere instelling om een overdracht tot stand te brengen. Vijftien keer (32%) werden gegevens verstrekt van een andere instelling, zodat de mystery guest hier zelf heen kan reizen. Dit is niet de manier van overdragen zoals beschreven in de handreiking. Het kwam twee keer voor dat mystery guests naar een andere (nabij gelegen) centrumgemeente werden verwezen. Ook dit is niet in overeenstemming met de uitgangspunten die in de handreiking staan.-

Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor 'warme overdracht' van cliënten?

- De meeste opvanginstellingen (63%) en een derde van de gemeenten (36%) vinden dat de overdracht van cliënten goed of voldoende verloopt. Evenals in 2013, zijn bevorderende factoren voor een goed verloop van warme overdracht van cliënten: goede afspraken die ook worden nageleefd, en goed onderling contact tussen medewerkers uit verschillende gemeenten en instellingen.
- Een kwart van de opvanginstellingen (25%) en 14% van de centrumgemeenten geeft aan dat de overdracht onvoldoende of slecht verloopt. De belemmerende factoren worden uitgebreider toegelicht dan de bevorderende factoren. Met name door de opvanginstellingen wordt vaak genoemd dat de ervaringen per gemeente zeer verschillend kunnen zijn. Als het niet goed lukt om een overdracht vorm te geven heeft dit te maken met:-
 - *Onduidelijkheid over waar en bij wie doorverwezen kan worden:* Verschillende respondenten wijzen erop dat het niet altijd gemakkelijk de juiste persoon te bereiken: ... *'vaak onbekend wie je moet bellen. En heb je contact dan is vaak daar niet duidelijk wie dit moet weten'*. Dit lijkt erop te wijzen dat er nog onduidelijkheid bestaat over wie de juiste contactpersoon.
 - *Capaciteit:* veel opvangplaatsen zitten vol. Dit bemoeilijkt de overdracht van cliënten: ... *'in de praktijk lopen we vaak tegen capaciteitsproblemen aan, de warme overdracht gaat goed als er plek aan de andere kant is en andersom als wij plek hebben loopt alles heel soepel. Als er geen plek is kost het erg veel tijd om toch iets te regelen en soms lukt dat ook niet'*. Het komt ook voor dat cliënten niet snel genoeg overgedragen kunnen worden door lange wachtlijsten, met als consequentie dat ze weer uit beeld raken.
 - *Gebrek aan eenduidig beleid:* tussen gemeenten bestaan verschillen in hoe het criterium van regiobinding wordt gehanteerd. De ene gemeente gaat er heel strikt mee om en kijkt alleen naar inschrijvingsduur in de Basisregistratie, de andere neemt meer de persoonlijke situatie van de cliënt in ogenschouw: Dit belemmert een goede overdracht omdat er discussie kan ontstaan over hoe te handelen. Ook komt het voor dat een cliënt wordt terugverwezen naar de gemeente van herkomst, maar deze daar niet wordt opgenomen. Cliënten dreigen hierdoor soms tussen wal en schip te vallen.

In hoeverre wijzen gemeenten en opvanginstellingen cliënten op hun rechten en plichten?

- Vrijwel alle centrumgemeenten zijn van mening dat het de taak is van de opvang om cliënten *mondeling* te informeren over hun rechten en plichten. Dit beeld wordt bevestigd door de opvanginstellingen: een ruime meerderheid (85%) vertrekt mondelinge informatie aan cliënten. Mystery guests kregen vaak mondelinge informatie, schriftelijke informatie leek weinig beschikbaar. Hierin lijkt ten opzichte van 2013 weinig veranderd.
- In 2015 zien meer gemeenten een rol voor zichzelf weggelegd als het gaat om het verstrekken van informatie over rechten en plichten voor cliënten. Vergeleken met 2013, zeggen meer gemeenten te beschikken over schriftelijke informatie aangaande dit onderwerp.
- De bejegening door opvangmedewerkers is, volgens de mystery guests, in de meeste gevallen respectvol, vriendelijk en behulpzaam.
- Cliënten mogen zich volgens de Handreiking laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. In principe is het de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt om voor zo iemand te zorgen. Evenals in 2013, komt het in 2015 nauwelijks voor dat cliënten zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon.

Kunnen cliënten bezwaar maken tegen het besluit om (al dan) niet toegelaten te worden tot de opvang?

Uit jurisprudentie blijkt dat het besluit om iemand al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang moet worden opgevat als een beschikking. Aanvragers zouden op grond van de Algemene wet bestuursrecht een gemotiveerd schriftelijk bewijs van dat besluit moeten krijgen en gewezen moeten worden op de mogelijkheid om daar bezwaar tegen te maken.

- Vergeleken met 2013, zeggen in 2015 veel meer gemeenten en opvanginstellingen dat zij een schriftelijk bewijs afgeven van het toelatingsbesluit. Hoewel het in 2015 maar weinig voorkomt (14%) dat de mystery guest een schriftelijke bewijs van het toelatingsbesluit kregen, gebeurt het wel vaker dan in 2013 (4%).
- Evenals in 2013, beschikt ongeveer de helft van de centrumgemeenten over een vastgestelde procedure voor cliënten die het oneens zijn met het besluit om hen niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang. Cliënten kunnen een bezwaar maken bij een daartoe aangestelde commissie (bij de gemeente of opvanginstelling).

Kunnen dakloze mensen een briefadres krijgen, en onder welke voorwaarden?

Mensen zonder woonadres kunnen een briefadres krijgen op grond van de Wet Basisregistratie personen (WBRP). Dit staat op zich los van de Wmo, maar is van belang voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen aan dakloze personen, zoals we hierna toelichten.

- De meeste gemeenten stellen binding aan de regio als voorwaarde voor het verstrekken van een briefadres. Er zijn in 2015 minder centrumgemeenten (86%) die briefadressen beschikbaar stellen aan dakloze mensen die zijn toegelaten tot de maatschappelijke opvang in de gemeente (2013: 98%).

- Voor dakloze mensen met OGGz -problematiek, maar zonder regiobinding werd in 2013 door 24% van de gemeenten een briefadres beschikbaar gesteld, in 2015 door 19%.
- Ruim de helft van de centrumgemeenten (56%) stelt 'verblijf in de gemeente' als voorwaarde aan de beschikbaarstelling van een briefadres. Opvallend is dat 'toegelaten zijn tot de maatschappelijke opvang in de regio' in 2013 door 45% van de gemeenten als aanvullende eis werd gesteld, tegenover 25% in 2015.

Wat is de relatie tussen regiobinding voor de maatschappelijke opvang, het verstrekken van briefadressen en het verstrekken van uitkeringen op grond van de Participatiewet?

- Ten opzichte van 2013 kan er in minder gemeenten een uitkering worden aangevraagd door dakloze mensen met briefadres (daling van 98 naar 86% van de gemeenten).
- In de helft (50%) van de centrumgemeenten kunnen mensen zonder briefadres terecht voor het aanvragen van een uitkering (2013: 56%).
- Bij gemeenten die bij het verstrekken van een (bijstands)uitkering rekening houden met de herkomstregio van de aanvrager, geschiedt bij de helft (54%) de toetsing op regiobinding ten behoeve van de (bijstands)uitkering onafhankelijk van toetsing op toelating tot de maatschappelijke opvang. Bij 31% is toelating tot de maatschappelijke opvang en het verstrekken van een (bijstands)uitkering aan elkaar gekoppeld. Deze percentages verschillen niet ten opzichte van 2013.

8.2 Conclusies en aanbevelingen

We constateren dat in 2015 de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang aanmerkelijk beter lijkt te zijn gewaarborgd, maar ook dat er nog steeds ruimte is voor verbetering. De stelling dat de landelijke toegankelijkheid van de opvang beter is gewaarborgd ten opzichte van 2013 baseren we op de volgende waarnemingen:

- opvanginstellingen en gemeenten hanteren vaker dan in 2013 de regel dat ze aanmeldingen van dakloze mensen van buiten de regio behandelen en tijdelijke opvang aanbieden;
- om te bepalen waar iemand het beste opgevangen kan worden kijken instellingen en gemeenten nu voornamelijk naar de regio waar de kans op een succesvolle afronding van een traject het grootst is, terwijl in 2013 inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (nu: Basisregistratie Personen) bepalend was;
- mystery guests kregen in 2015 vaker dan in 2013 (tijdelijke) opvang aangeboden en werden minder vaak geweigerd, en het ontbreken van regiobinding was minder vaak de enige reden voor afwijzing.

In 2013 beschreven we een vierslag in de vertaling van het beleid rondom landelijke toegankelijkheid naar praktisch, die in 2015 nog actueel is:

1. In overleg met de VNG maakten gemeenten afspraken over landelijke toegankelijkheid, die hun weerslag vonden in de model-beleidsregels in de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*. Als alle centrumgemeenten en opvanginstellingen deze model-beleidsregels zouden naleven naar de letter én de geest van de handreiking, zou de landelijke toegankelijkheid gewaarborgd zijn.
2. De vertaling van de model-beleidsregels naar lokaal beleid.
3. De uitwerking van het lokale beleid in processen.
4. De vertaling van de afspraken naar de wijze waarop uitvoerend medewerkers omgaan met de aanvragers.

Op basis van deze vierslag, constateerden we in 2013 dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang onvoldoende gewaarborgd was voor rechthebbende dakloze aanvragers. We wezen daarvoor op een aantal, deels samenhangende, oorzaken: de Handreiking Landelijke toegankelijkheid; verschillen tussen beleid op papier en de uitvoering ervan in de praktijk; druk op de maatschappelijke opvang, en; onvoldoende terugkoppelingsmechanismen.

In 2015 lijkt de landelijke toegankelijkheid beter gewaarborgd. Tegelijkertijd constateren we dat nog niet overal wordt gewerkt naar de letter én de geest van de *Handreiking Landelijke toegankelijkheid*, er is nog veel ruimte voor verbetering. We gebruiken de bevindingen uit 2013 als leidraad voor een puntsgewijze toelichting.

8.2.1 Handreiking Landelijke toegankelijkheid

In de oorspronkelijke Handreiking (VNG, 2011) was een stroomschema opgenomen waarin werd aangegeven welk besluit de centrumgemeente neemt in de regio waarvan een cliënt zich aanmeldt en welke centrumgemeente het besluit tot toelating neemt. Er stond echter niet in beschreven wat zou moeten gebeuren met cliënten die geen binding hebben met de regio van aanmelding, maar voor wie ook geen warme overdracht mogelijk is. Voor rechthebbende dakloze mensen die met geen enkele gemeente echt duidelijke binding hebben (bijvoorbeeld doordat ze bij verschillende kennissen logeren, nergens ingeschreven staan in een Basisregistratie Personen, of uit het buitenland komen) kan dat problematisch zijn. In de herziene Handreiking (VNG, 2015) is hierin wel voorzien. In het stroomschema is nu opgenomen dat mensen 'zonder aantoonbare binding en zonder duidelijkheid over de regio met betere voorwaarden' toegelaten horen te worden in de opvang van de aanmeldregio. In 2015 zegt driekwart van de gemeenten (75%) dat zij deze mensen toelaten, tegenover 54% in 2013.

In 2013 stelden we vast dat veel gemeenten bij het besluit om een aanvrager al dan niet toe te laten tot de maatschappelijke opvang niet zozeer kijken naar de gemeente waar de aanvrager de grootste kans heeft op een succesvol traject, maar uitsluitend naar inschrijvingsduur in de BRP (Basisregistratie Personen, voorheen GBA). In de richtlijnen van de Handreiking wordt het BRP-criterium echter genoemd als maar één van de criteria die kunnen helpen bij het bepalen van de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is.

Het onderzoek uit 2015 laat verschuivingen zien in de criteria die door gemeenten worden gehanteerd om te bepalen in welke regio een cliënt het beste terecht kan voor opvang. In 2015 was voor centrumgemeenten het criterium 'hoofdverblijf in de afgelopen drie jaar' niet meer de belangrijkste graadmeter voor het beoordelen van de meeste geschikte plaats van opvang. Het vaakst genoemde doorslaggevende argument was de 'kans dat cliënt zijn/haar traject in gemeente succesvol afrondt'. Daarnaast zijn centrumgemeenten meer criteria standaard gaan hanteren. Ook zeggen ze meer dan voorheen rekening te houden met de aanwezigheid van een positief sociaal netwerk en de voorkeur van een cliënt voor opvang in een bepaalde gemeente. Ook opvanginstellingen geven aan deze criteria vaker standaard te hanteren.

Zoals we ook twee jaar geleden constateerden, is een aantal punten uit de Handreiking slechts door een minderheid van opvanginstellingen en gemeenten geïmplementeerd:

- er zijn gemeenten die geen beleidsregels hebben vastgesteld of die afwijken van de model-beleidsregels;
- 'warme' overdracht van cliënten vindt vaak helemaal niet plaats of niet 'warm';
- er worden weinig beschikkingen verstrekt.

Hier liggen kansen voor verbetering, die we puntsgewijs bespreken.

Beleidsregels

Het vaststellen van beleidsregels rondom de toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang verdient aanbeveling. Dit borgt inspraak en horizontale verantwoording van het beleid door betrokken organisaties en volksvertegenwoordiging. Vastgestelde regels maken het voor uitvoerende organisaties en aanmelders duidelijker wat men kan verwachten en wat de rechten en beperkingen zijn. Toch heeft in 2015 bijna de helft van de gemeenten niet in beleidsregels vastgelegd op welke wijze wordt beoordeeld welke regio het meest geschikt is voor opvang van cliënten die zich aanmelden.

De model-beleidsregels in de Handreiking zijn richtlijnen: in principe staat het de gemeente vrij om ervan af te wijken. Mogelijk verklaart dit waarom door zowel opvangmedewerkers, mystery guests en gemeenten grote verschillen worden ervaren in de uitleg en interpretatie van 'regiobinding'. Het is daarom wenselijk dat door opvanginstellingen en centrumgemeenten duidelijke afspraken worden gemaakt over (eerste) opvang, overdracht en plaatsing. Mogelijk voorziet het in april 2015 afgesloten *Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang* hierin. In het convenant verklaren de wethouders van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang 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. Een geschil over de vraag waar iemand opgevangen dient te worden, zou kunnen worden voorgelegd aan de Geschillencommissie. De tijdsperiode tussen het vaststellen van het convenant en de start van dit onderzoek was te kort om uitspraken te kunnen doen over mogelijke effecten van het convenant op dit punt.

Onderzoek naar bindingsregio

In tegenstelling tot 2013, zijn er in 2015 geen gemeenten die zeggen dat zij bij een aanmelding geen onderzoek laten uitvoeren om te bepalen waar de cliënt het beste opgevangen kan worden. De mystery guests ervaren echter dat aanmelding soms niet mogelijk was vanwege het ontbreken van regiobinding: verder onderzoek was in die gevallen niet aan de orde.

In 2015 geeft ruim de helft van de opvanginstellingen aan dat het mogelijk is om de regio waarmee de cliënt binding heeft op een goede en correcte wijze vast te stellen, ongeveer een zesde van de instellingen vindt dat niet. In 2013 schetsten we daarvoor verschillende oorzaken, die ook nu nog relevant zijn. Ten eerste hebben opvanginstellingen en centrale toegangen gezegd niet altijd voldoende capaciteit te hebben om voor iedere aanmelder een uitgebreid onderzoek te kunnen doen.

Ten tweede is er geen eenduidig en eenvoudig criterium om vast te stellen in welke gemeente de kans op een succesvol traject het grootst is. Op zich was dat ook niet de gedachte achter de *Handreiking*: het idee is dat het bepalen van de opvanggemeente maatwerk zou zijn, op de persoon toegesneden. In de praktijk maakt dit het echter lastig om tot een eenduidig oordeel te komen over de gemeente waar de kans op een succesvol traject het grootst is.

Een derde oorzaak ligt in het feit dat nachtopvangvoorzieningen zijn bedoeld als laagdrempelige, algemene voorzieningen voor basale opvang, waarbij het niet voor de hand ligt om direct bij aanmelding een uitgebreid onderzoek te doen naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject²². Toch moet wel gewaarborgd worden dat ook bij deze aanmeldingen zorgvuldig onderzoek wordt gedaan naar de regio met de meeste kans op een succesvol traject. De bevindingen van de mystery guests lijken erop te wijzen dat het vaker voorkomt dat cliënten in principe tijdelijk worden opgevangen, en dat de meer uitgebreide toets naderhand gedaan wordt door *backoffice*: in 2015 kwam het twaalf keer voor dat de mystery guest, zich niet moest melden aan de deur van de opvanginstelling, maar bij de gemeente of bij de dagopvang waar een meer uitgebreide intake zou volgen. Ook kwam het voor dat de nachtopvang wel het eerste meldpunt was, maar dat hier niet (direct) de beslissing werd genomen over de toegang. In totaal waren er 21 aanmeldingen waarbij werd aangegeven dat er elders/later nog een meer uitgebreid onderzoek zou gaan plaatsvinden. Bij deze 21 aanmeldingen kon men in 15 gevallen dezelfde nacht nog gebruik maken van de eerste opvang, in zes gevallen niet.

Een vierde oorzaak ligt in het feit dat gemeenten het belangrijk vinden dat regio-binding *aantoonbaar is*. Wanneer inschrijving in de BRP of contact met zorginstellingen geen uitsluitsel kunnen geven, ligt de bewijslast vaak bij de dakloze persoon zelf,

22 De Wmo2015 maakt onderscheid tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. In de Memorie van Toelichting van de Wmo 2015 (artikel 3.8.3), wordt hierover het volgende opgemerkt: 'Soms zal uiteindelijk toch opvang nodig zijn. Daarbij kan worden gedacht aan de toegang tot algemene voorzieningen – bijvoorbeeld dagopvang of een nacht in een passantenverblijf – maar evenzeer aan op het individu gerichte maatwerkvoorzieningen, zoals een integraal (behandel)traject met bijbehorende plek om (tijdelijk) te wonen'.

die bijvoorbeeld met bankafschriften of bekeuringen moet laten zien waar hij de afgelopen jaren verbleven heeft. Dakloze mensen kunnen hiervoor niet altijd de benodigde documenten overleggen.

Tot slot zijn er ook groepen mensen zonder duidelijke binding met een regio, bijvoorbeeld doordat ze wel rechthebbend zijn, maar uit het buitenland komen, gedetineerd zijn geweest, zich een tijd lang niet hebben ingeschreven in een BRP, of een zwervend bestaan hebben geleid.

Overdracht en beschikkingen

De Handreiking (VNG, 2015; zie ook bijlage 4) schrijft het volgende voor als het gaat om de overdracht van cliënten:

'Als uit het onderzoek bij de aanmeldgemeente volgt dat de opvang het beste in een andere centrumgemeente kan plaatsvinden, behoort een contactpersoon van de aanmeldgemeente contact op te nemen met de aangewezen contactpersoon van de andere centrumgemeente voor het organiseren van een (warme) overdracht van de cliënt. Gedurende de periode dat de cliënt in afwachting is van overdracht, zal de aanmeldgemeente zo nodig onderdak en ondersteuning bieden.'

De mystery guest bevindingen laten zien dat er nog een groot verschil zit tussen beleid in theorie en praktijk: slechts bij 4 van de 47 afwijzingen (9%) werd er contact opgenomen met een andere instelling om een overdracht tot stand te brengen. Vijftien keer (32%) werden gegevens verstrekt van een andere instelling, zodat de mystery guest hier zelf heen kan reizen. Dit is niet de manier van overdragen zoals beschreven in de handreiking.

De opsomming van belemmerende en bevorderende factoren bij overdracht (§5.2) geeft een aantal handvatten die warme overdracht kunnen bevorderen. Mogelijk kan de gesignaleerde ontwikkeling – waarbij eerste opvang wordt geboden en op een later moment een uitgebreide screening plaatsvindt- bijdragen aan het verbeteren van de overdracht van cliënten. De verantwoordelijke partij zou dan het onderzoek kunnen verrichten naar waar de kans op een succesvol traject het grootst is en een advies kunnen uitbrengen over de beschikking. In 2013 deden we de suggestie aan gemeenten die het ontbreekt aan budget en capaciteit om capaciteit in te huren bij een goed functionerende centrale toegang van een andere regio. Een ander goed voorbeeld dat we noemden is de G4-gemeente die voor cliënten zonder binding met die stad actief contact opneemt met de opvanginstelling in de herkomstgemeente om concrete afspraken te maken over wanneer iemand daar terecht kan. Lukt het in de herkomstgemeente niet direct om iemand een plek aan te bieden, dan kan de cliënt ter overbrugging gebruik maken van de nachtopvang in die stad. In deze gemeente beoordeelt de 'bindingscommissie' de kans op een succesvol. De commissie wordt voorgezeten door de GGD en bestaat verder uit een arts, een sociaal verpleegkundige, de beleidsadviseur vreemdelingenzaken en een administratief medewerker.

In de bindingscommissie worden die casussen besproken waar er geen sprake is van regiobinding én de casussen waar voor niet-rechthebbenden op grond van schrijnende medische redenen een verzoek ingediend is voor tijdelijke toelating tot de nachtopvang.

8.2.2 Verschillen tussen beleid en praktijk

In 2013 merkten we op dat er tussen opvanginstellingen en gemeenten een verschil van perceptie lijkt te bestaan van de gemaakte afspraken. Ook in 2015 kwam het voor dat de baliemedewerker van de opvangvoorziening anders handelde dan het beleid van die opvanginstelling of de gemeente. Zo konden mystery guests zich in sommige voorzieningen niet aanmelden, werd er geen onderzoek gedaan, werd hen geen eerste opvang aangeboden in afwachting van een bindingsbesluit, of kregen ze geen schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing, hoewel het beleid van de desbetreffende gemeente of opvanginstelling daar wel in voorzag.

In 2013 bestond bij cliëntvertegenwoordigers de indruk dat werkers in (het brede veld van) de maatschappelijke zorg niet altijd weten wat het beleid van de opvanginstelling en de gemeente inhoudt, of dat ze wel de grote lijnen weten, maar te weinig handvaten hebben om ze goed in de praktijk te kunnen brengen. Door de mystery guests werd dit herkend. In 2015 kregen de mystery guests regelmatig informatie over regiobinding maar leek de interpretatie vaak beperkt tot de vraag of de persoon stond ingeschreven in de Basisregistratie. Tegelijkertijd werden er in 2015 iets vaker beschikkingen afgegeven en lijkt er bij de eerste aanmelding diepgaander onderzoek gedaan te worden. Dit lijkt erop te wijzen dat opvangmedewerkers er beter van op de hoogte zijn dat iemand niet zomaar de deur gewezen kan worden. Onbekend is of en in hoeverre de opvangmedewerker zich ervan bewust is dat het besluit (toelating of afwijzing) een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Aannemelijk is dat zij een afwijzing vervelend vinden voor de desbetreffende aanmelder, maar dat deze persoon gewoon aan het verkeerde adres was.

Scholing en regelmatig herinstrueren van medewerkers op de werkvloer is daarom van belang. Opvanginstellingen en gemeenten zouden een eenvoudig instrument als een checklist of een stroomschema kunnen ontwikkelen voor medewerkers op de werkvloer die hen kan ondersteunen bij het uitvoeren van het beleid.

8.2.3 Druk op de opvang

Als het gaat om de capaciteit van de maatschappelijke opvang, lijken de bevindingen uit 2013 nog steeds actueel. Ook in 2015 ervaart de opvangsector een tekort aan plaatsen, terwijl de instroom toeneemt en de uitstroom hapert. 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 maatschappelijke opvang is onduidelijk. Die vraag wordt bovendien lokaal vertekend doordat opvanginstellingen aanvragers van buiten de regio doorsturen naar andere gemeenten waar zij ook geen binding mee hebben, maar waar men minder strikt omgaat met regiobinding. Het argument dat er capaciteitstekort is, zou in die gemeenten niet alleen een reden moeten zijn om aanmelders te weigeren, maar ook om in te zetten op preventie, door- en uitstroom, goede afspraken te maken met andere regio's over overdracht, en desnoods de opvang uit te breiden.

8.2.4 Meer terugkoppelingsmechanismen

In 2013 signaleerden we dat door de wijze van organiseren van de landelijke toegankelijkheid, veel discretionaire bevoegdheid kwam te liggen bij de uitvoerend medewerker aan de balie. Omdat er bijna geen sprake was van toetsing en tegenmacht, wezen we erop dat de doelgroep van de opvang – kwetsbaar, en niet altijd even mondig - het risico liep onderworpen te zijn aan willekeur. Ook in 2015 kwam het voor dat mystery guests met hetzelfde profiel en dezelfde hulpvraag bij hetzelfde loket op verschillende manieren werden behandeld, afhankelijk van de medewerker die hen te woord stond.

We wijzen nogmaals op de aanbevelingen die we hieromtrent deden in 2013, omdat deze nog steeds actueel zijn. Er zijn verschillende manieren om deze toetsing en tegenmacht te organiseren, zowel bij ontwerp, uitvoering en verantwoording van het beleid. Wat het ontwerp van het beleid betreft zouden centrumgemeenten in ieder geval beleidsregels moeten vaststellen. Cliëntvertegenwoordigers of belangenbehartigers kunnen een rol spelen bij het maken van afspraken over regiobinding en toegankelijkheid. Zij kunnen ook een signalerings- en informatiefunctie vervullen bij uitvoering van het beleid.

Bij de uitvoering van dat beleid zou er standaard bij elke aanmelding een vertrouwenspersoon kunnen worden aangeboden. Ook zou er beter gelet kunnen worden op het actief en op verschillende momenten informeren van aanmelders. Hier kunnen cliëntvertegenwoordigers een rol bij spelen. Een gemeente kiest er bijvoorbeeld voor altijd de contactgegevens van een aanwezige straatadvocaat te verstrekken mocht iemand het niet eens zijn met een beslissing rond regiobinding.

Uit het mystery guest onderzoek blijkt dat in 2015 maar zelden voorkomt een schriftelijk bewijs van toelating of afwijzing wordt verstrekt, hoewel het wel iets vaker voorkomt dan in 2013. De aanmeldingsprocedure is vaak informeel: een aantal mystery guests meldden zich aan, kregen een paar vragen door de opvangmedewerker, en werden vervolgens weer weggestuurd naar de regio van herkomst zonder verdere ondersteuning of een schriftelijk bewijs. Uit telefonische interviews met gemeenten bleek dat gemeenten en opvanginstellingen soms ook liever geen schriftelijk bewijs geven. Mogelijk doen zij dat om te voorkomen dat cliënten bezwaar maken tegen het besluit. Wellicht kunnen de ervaringen van gemeenten die wel standaard beschikkingen verstrekken, helpen een reëel beeld te geven van de daaraan gepaarde administratieve lasten.

Slechts de helft van de gemeenten heeft een bezwaarprocedure voor cliënten die het oneens zijn met het toelatingsbesluit. Het is belangrijk dat gemeenten hier formeel werk van maken, en het uitwerken in processen en afspraken met opvanginstellingen en uitvoerend medewerkers. Dakloze mensen zijn echter niet de meest mondige burgers. Daarom moet hen wel actief de weg worden gewezen naar de bezwaarmogelijkheid²³.

Opvallend waren de –in vergelijking met opvanginstellingen– relatief hoge percentages gemeenten die ‘weet niet’ antwoordden op enquêtevragen die betrekking hadden op warme overdracht en het beschikbaar zijn van schriftelijke informatie voor cliënten. Dit zijn inderdaad zaken waar opvanginstellingen meer zicht op hebben dan gemeenten, maar het zou voor gemeenten toch wenselijk moeten zijn om zich beter te laten informeren wanneer ze zaken uitbesteden. Het gaat immers om ondersteuning van een kwetsbare doelgroep die onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt.

Mogelijk biedt het registreren en openbaren van aantallen aanmeldingen en afwijzingen en de reden daarvan –hoe informeel ook– een aangrijpingspunt voor toetsing en tegenmacht. Het registreren en openbaar maken van deze cijfers kan helpen bij horizontale verantwoording²⁴. Het is het overwegen waard om ze een rol te laten spelen bij verticale verantwoording²⁵: een onderwerp als landelijke toegankelijkheid bij decentraal beleid is bij uitstek domein van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

23 Op 3 april 2015 deed de Rechtbank Den Haag uitspraak over een procedure die een cliënt had aangespannen tegen de gemeente Delft. De cliënt ontving, na om opvang gevraagd te hebben, slechts het meldingsformulier voor de Wmo. Hij werd met een beroep op de beleidsregels voor de postadressenregeling en de maatschappelijke opvang, vanwege een gebrek aan regiobinding verwezen naar een andere gemeente. De rechter besloot dat Delft in elk geval opvang moet bieden tot zes weken na het besluit op bezwaar. <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:3786>

24 Horizontale verantwoording: verantwoording vanuit het college aan de gemeenteraad over geleverde diensten en bereikte resultaten, vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid in het sociale domein.

25 Verticale verantwoording: verantwoording vanuit de gemeente aan het rijk, vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

Bijlage 1: Beschrijving van deelonderzoek 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 vergoedingen²⁶.

²⁶ €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.

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

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 psychiatrische aandoening of beide (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.

Crisisopvang

De aanmeldingen bij de crisisopvang werden uitsluitend telefonisch gedaan door een vrouwelijke mystery guest: zij meldde zich aan met het verhaal te verblijven bij een vriend in de stad van aanmelding. In haar 'verhaal' vertelt ze zich niet langer veilig te voelen bij deze vriend, maar ook niet terug te kunnen naar de regio van binding. Ook in haar verhaal voldoet ze aan de OGGz criteria (psychiatrie en verslaving) en vraagt ze opvang voor haar en haar twee minderjarige kinderen die nog niet de leerplichtige leeftijd hadden.

Training

De training bestond uit twee dagdelen van vier uur op een locatie in het centrum van Utrecht. Er was gezorgd voor lunch en deelname aan de training werd vergoed. In twee groepen zijn uiteindelijk 15 mannen getraind, waarvan er 13 de beide trainingsdagen hebben afgerond.

Uiteindelijk zijn 12 mensen actief geweest als mystery guest. Uitval werd veroorzaakt door verschillende redenen zoals lichamelijke problemen (2x) of het ontbreken van de juiste papieren (1x). Een mystery guest heeft na de training uiteindelijk afgezien van deelname omdat de belasting toch de hoog was gezien zijn persoonlijke situatie, twee mystery guests haakten om dezelfde reden af gedurende de looptijd van het onderzoek. Uiteindelijk is er een flinke spreiding in het aantal bezoeken dat mensen hebben afgelegd; vooral door de tijd die mensen beschikbaar hadden of door (onverwachte) gebeurtenissen zoals het vinden van een baan, het uitvoeren van een taakstraf, etc.

De training in 2015 was uitgebreider van opzet dan bij het onderzoek van 2013 (twee middagen in plaats van één). Extra aandacht was er voor de praktijk van het doen van onderzoek, het scenario dat verteld werd en voor de verslaglegging van de bezoeken. Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor Maarten Havelaar die we benaderden om zijn ervaringen met participatief onderzoek in te zetten voor dit project.²⁷ Daarnaast hadden twee 'oud mystery guests' een belangrijke bijdrage: zij deden beiden in één groep mee en konden hun eigen ervaring vanuit het vorige onderzoek inbrengen bij het trainen van nieuwe medeonderzoekers. Ook fungeerden zij als 'vraagbaak' voor de nieuwe mystery guests en gaven ze praktische tips zoals *'als je het niet meer weet: ga even naar de WC of ga een sjekkie roken. Dan kan je even nadenken en weet je weer of je nog meer moet vragen'*.

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 medewerker uit de nachtopvang ingezet. Mystery guests kregen de gelegenheid zijn verhaal te oefenen en mee te kijken naar anderen en ontving naar afloop feedback van de andere aanwezigen.
- oefenen met het invullen van checklists

De training werd door zowel de onderzoekers als de deelnemende mystery guest als waardevol ervaren. Dit leek voor veel aanwezigen een extra motivatie zich in te zetten voor het onderzoek. Afsproken werd om na afloop van het onderzoek een terugkomdag te organiseren om ervaringen uit te wisselen en de onderzoeksresultaten terug te koppelen. Onder de mystery guests was daar veel belangstelling voor.

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.

²⁷ Maarten Davelaar heeft ervaring met de PAJA methodiek, waarbij ook mensen die zelf ervaring hebben met dakloosheid worden getraind als medeonderzoekers.

Afleggen van mystery guest bezoeken en verslaglegging

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

De selectie van de te bezoeken instellingen is gedaan op basis van de instellingen die ook in 2013 zijn bezocht, via internet zijn de contactgegevens gecontroleerd en zo nodig aangepast.²⁸ Om de uitkomsten vergelijkbaar te maken met 2013 zijn ook nu een aantal aanmeldingen telefonisch gedaan. De selectie van te bezoeken instellingen of telefonische aanmelding is gedaan door (met uitzondering van de G4 die allen aan de deur zijn bezocht) alle steden een willekeurig getal toe te kennen.

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 mystery guest onderzoek, onderhielden de mystery guests contact met een contactpersoon van het Trimbos-instituut. Zij 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 deze organisaties werden ook de vergoedingen voor de bezoeken uitbetaald. Deze manier van werken was een aanpassing op de eerdere uitvoering van het onderzoek: voordeel hiervan 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 zien dit jaar ook een veel kleinere uitval van mensen die aan het werk zijn als mystery guest gedurende het onderzoek.

In totaal zijn door mystery guests 80 aanmeldingen gedaan, waarvan negen in de crisisopvang. In Bijlage 2 is terug te vinden om welke gemeenten het gaat en of deze bezoeken aan de deur, of telefonisch hebben plaatsgevonden.

De mystery guests hebben verslag gelegd van hun bezoeken via 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. Vijf keer is samen met de onderzoeker het bezoek telefonisch doorgenomen en is de checklist samen met de onderzoeker ingevuld.

28 Zoals in hoofdstuk 3 is genoemd, bleek in de praktijk toch vaak dat er iets veranderd was in de aanmeldprocedure of locatie, of dat de intake op een later tijdstip zou plaatsvinden.

Voor- en nadelen van deze methode, aanpassingen en leerpunten

Na afloop van het onderzoek in 2013 hebben we het werken met mystery guests geëvalueerd. We hebben daarvan verslag gedaan in het artikel 'mysterieuze gasten' (Muusse, et al., 2014). Voor zover mogelijk hebben we op basis van deze evaluatie de opzet iets aangepast, zoals een uitgebreidere training, een langere looptijd en het inzetten van cliëntbelangenorganisaties die ter plekke ondersteuning kunnen. Deze aanpassingen hebben geleid tot een lagere uitval en een hoger aantal afgelegde bezoeken. Daarnaast is de checklist aangepast, waarin meer ruimte is gemaakt voor verslaglegging van de ervaringen van de medeonderzoeker; omdat deze ook belangrijk bleek bij het duiden van de verzamelde informatie. Ten opzichte van 2013 is de checklist gewijzigd: bij de vraag of men dezelfde nacht nog kon overnachten, hanteren we de volgende antwoordcategorieën: 'geen opvang', 'tijdelijke opvang' of 'opvang van onbepaalde duur'. In 2013 waren de categorieën 'toegelaten' of 'afgewezen', maar de praktijk wees toen uit dat er ook regelmatig tijdelijk opvang werd geboden zonder dat dit zou leiden tot langdurige opvang.

Met het inzetten van mystery guest in dit onderzoek naar regiobinding, is getracht zicht te krijgen op de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Door een aantal vooraf aangegeven beperkingen (zie §1.3.2) is dit ten dele mogelijk gebleken. 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 heeft het inzetten van mystery guests zeker wat opgeleverd: een goed beeld van de manier waarop er bij een eerste aanmelding gehandeld wordt het beleid dat wordt gehanteerd, welke informatie wordt gegeven en welke informatie beschikbaar is. We zijn ons er natuurlijk ok van bewust dat het afleggen van mystery guest bezoeken een beslag heeft gelegd op de tijd van medewerkers van de opvang, maar uit de verslagen van de mystery guests blijkt dat ze daar over het algemeen begrip voor leken te hebben. We denken ook dat het werken met deze methode ethisch te verantwoorden is, omdat het onderwerp (maatschappelijk) belang heeft en het te verwachten was dat met deze methode de gewenste doelen behaald werden (zie Walker en George 2010).

Bijlage 2: Overzicht van response op enquêtes en aanmeldingen door mystery guests

In onderstaande tabel worden de volgende symbolen gebruikt:

- 1: response (werkte mee aan de enquête)
- 0: nonresponse (werkte niet mee).
- -: niet benaderd

De drie kolommen met 'MG' beschrijven het aantal aanmeldingen door mystery guests bij de desbetreffende instelling.

Leesvoorbeeld eerste rij: de gemeente Alkmaar werkte mee aan de gemeente-enquête, Dno Doen Alkmaar beantwoordde de vragenlijst ook. Deze instelling werd één maal door een mystery guest aan de balie bezocht en één maal telefonisch. Daarnaast werd de crisisopvang één maal telefonisch benaderd.

Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisisopv (tel)
Alkmaar	1	Dno Doen/ Centrale Voordeur Noord Kennemerland en West Friesland	1	1	1	1
Almelo	1	Centrale Intake Maatschappelijke Opvang Twente	1	-	-	-
„		Humanitas Onderdak nachtopvang	0	2	-	-
Almere	1	Centrale Toegang Flevoland	1	-	-	-
„		Leger des Heils Flevoland	1	2	-	-
Amersfoort	0	Kwintes	1	1	-	-
Amsterdam	1	Centrale toegang	1	2	-	-
Apeldoorn	1	Omnizorg	1	1	-	-
Arnhem	1	Centrale Toegang/ VGGM Arnhem	0	-	-	-
„		Iriszorg	1	1	-	1
Assen	1	Promens-Care/Kommarin	0	2	-	-
Bergen op Zoom	1	Novadic-Kentron	1	2	-	-
Breda	0*	Centraal Onthaal	1	-	-	1
„		SMO Breda	1	-	1	-
Delft	1	Perspektief Delft	0	2	-	-
Den Bosch	1	MO Den Bosch, 't Inloopschip	1	1	1	-
Den Haag	1	Centraal Coördinatiepunt	1	2	-	-
		Kesslerstichting	-	-	-	1

Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisisopv (tel)
Den Helder	1	Dno Doen/ Centrale Voordeur Noord Kennemerland en West Friesland	1	1	-	-
Deventer	0	Irizzorg Deventer	1	1	-	-
Doetinchem	1	Irizzorg Doetinchem	0	2	-	-
Dordrecht	1	Centrale Toegang ZHZ Dordrecht	1	-	-	-
„		Leger des Heils CWZW Nachtopvang (Slaaphuis)	1	1 ^a	-	-
Ede	1	Centrale Toegang/ VGMM Ede	1	-	-	-
„		Leger des Heils Sociaal Pension Valleiregio	1	2	-	-
Eindhoven	1	Centraal Coördinatiepunt	0	-	1	-
		St. Neos Passantenverblijf	1	1	-	-
Emmen	0	Leger des Heils Opvangcentrum De Breehof	1	1	-	-
		Gemeentelijk loket	-	-	1	-
Enschede	1	Centrale Intake Maatschappelijke Opvang Twente	0	-	-	-
„		Leger des Heils CWZW Overijssel	1	1	1	-
Gouda	1	Leger des Heils - Nachtopvang Het Kompas	0	2	-	-
Groningen	0	Het Kopland, A-Huis	0	-	1	-
Haarlem	1	Brede Centrale Toegang Kennemerland	1	2	-	-
„		Leger des Heils - Van de Straat	0	-	-	-
Heerlen	1	Leger des Heils - Nachtopvang de Klomp	0	1		
		RIMO	-	-	-	1
Helmond	1	SMO Helmond - Passantenverblijf	1	1	-	-
		SMO Helmond - Huize 't Herd	-	-	-	1
Hilversum	1	De Cocon – Passantenverblijf	1	2	-	-
Hoorn	1	Dno Doen/ Centrale Voordeur Noord Kennemerland en West Friesland	1	2 ^a		-
Leeuwarden	1	Zienn – De Terp	1	1	-	1
Leiden	1	De Binnenvest	1	1	-	1
Maastricht	1	Leger des Heils – Slaaphuis de Fronten	1	1	1	-
Nijmegen	1	NuNN	1	-	-	-
		Irizzorg- De Hulsen	0	1	1	-
Oss	1	SMO Verdihuis - Passantenverblijf Oss	1	2	-	-
Purmerend	1	SAO Purmerend	1	1	1	-
Rotterdam	0*	Centraal Onthaal	1	2	-	-
Spijkensisse	1	Leger des Heils - De Boeg	1	1 ^a		-
Tilburg	1	SMO Traverse	1	2	-	-
Utrecht	0*	Regionale Toegang	1	-	-	0
		De Tussenvoorziening	-	1	-	1

Gemeente	Respons gemeente enquête	MO/CT vragenlijst	Respons MO vragen	MG: balie (MO)	MG: telef (MO)	MG: crisisopv (tel)
Venlo	1	MOVEOO - Nachtopvang	1	1	-	-
		Gemeentelijk loket	-	-	1	-
Vlaardingen	1	Stichting Onder Een Dak - Vlaardingen	0	2 ^a	-	-
Vlissingen	1	Emergis - Het Witte Huis	1	1	1	-
Zaanstad	1	Leger des Heils - MO Zaandam	1	1	1	-
Zwolle	1	Centrale Toegang GGD IJsselland	1	-	-	-
„		Leger des Heils - Noodopvang	1	1	1	-

* Deze gemeenten vulden niet de gemeentevragenlijst in maar lieten de 'netquestionnaire maatschappelijke opvang' beantwoorden door de gemeentelijk ingerichte Centrale Toegang.

a: (aanmeld)locatie bleek gewijzigd

Bijlage 3: Responderende cliëntenbelangenorganisaties

Organisatie	Regio
Bureau Straatjurist	Amsterdam
Straat Consulaat	Den Haag
Belangenvereniging Druggebruikers MDHG	Amsterdam

Bijlage 4: 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 Nederland²⁹.

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).

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

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 onder- schreven 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 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 doelgroep³⁰ 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.

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.

³⁰ 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.

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 aan- gewezen 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 (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.

Literatuur

Belangenvereniging Druggebruikers MDHG (2015). *Jaarverslag 2014*. Amsterdam: Belangenvereniging Druggebruikers MDHG.

Bureau straatjurist (2015). *Jaarverslag 2014*. Amsterdam: Bureau straatjurist.

G4-USER (2012). *Feitelijk dakloos in de G4*. GGD Amsterdam: Marcel Buster, Mariëtte Hensen, Matty de Wit & Natalie Runtuwene, GGD Rotterdam-Rijnmond: Eva Mandos & Staf van Zeele, GGD Den Haag: Renske Gilissen, GG&GD Utrecht: Regien Vleems & Addi van Bergen.

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.

Straat Consulaat, van en voor daklozen, thuislozen en druggebruikers. *Jaarverslag 2014*. Den Haag: Stichting Straat Consulaat.

Van der Lans, J., Bakker, C.T., Jumelet, J., Opbroek, H., Timmerman, B., Wiegerinck, S., Blok, G., Van der Linde, M., Räkera, M. (2012). *Canon Maatschappelijk Werk*. Amsterdam: Vereniging Canon Sociaal Werk.

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.

Walker, T., George, S. (2010). Mystery shopping in psychiatric service evaluation – ethical issues. *The Psychiatrist*, 34, 121-122.



Wettelijk is vastgelegd dat mensen die in Nederland wonen en maatschappelijke opvang nodig hebben, altijd in Nederland opgevangen moeten kunnen worden. Er zijn echter gemeenten die het beleid hanteren dat de maatschappelijke opvang in principe alleen bestemd is voor de 'eigen' dakloze burgers: dakloze mensen die van elders komen, moeten worden opgevangen in hun eigen regio. Dit wordt het principe van regiobinding genoemd. De vraag is daarom in hoeverre de opvang landelijk toegankelijk is als gemeenten het regiobindingsprincipe hanteren en hoe vaak het voorkomt dat dakloze mensen niet opgevangen worden omdat ze geen duidelijke binding met een regio hebben.

Wat een abstracte beleidsmatige kwestie lijkt, kan in de praktijk grote gevolgen hebben voor een kwetsbare groep mensen. In dit rapport maken we het beleid rondom regio binding inzichtelijk op basis van door gemeenten en opvanginstellingen verstrekte informatie. Ook onderzochten we hoe de praktijk spoort met beleid, door mystery guest onderzoek. Hiervoor hebben (ex)dakloze mensen zich aangemeld bij de opvang en geobserveerd hoe het criterium regiobinding in de praktijk wordt uitgevoerd. We vergelijken de resultaten met de uitkomsten van het onderzoek naar de landelijke toegang uit 2013.