



BEHOREND BIJ COLLEGENOTA VAN  
Sociaal

DATUM  
2-4-15

CORRESPONDENTIENUMMER

- A. Deze nota is in overleg met de volgende disciplines geconcipieerd: weth.Gerats  
B. Er is wel overeenstemming  
C. Er heeft overleg plaatsgevonden met

KORTE INHOUD (GELIJKDUIDEND AAN VOORBLAD)

Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang

---

## 1. Aanleiding.

Maastricht is een van de 43 centrumgemeenten voor de uitvoering van de Maatschappelijke Opvang. Sedert 2010 ontvangen wij hiervoor een decentralisatie-uitkering op basis van objectieve verdeelcriteria.

In de wet (Wmo) is bepaald dat iedere dakloze ingezetene zich bij elke (centrum)gemeente kan melden voor Maatschappelijke Opvang. De betreffende centrumgemeente dient voor de eerste opvang (bed-bad-brood) te zorgen en vervolgens in overleg met de cliënt en met de beoogde opvanggemeente te onderzoeken waar de meest kansrijke maatwerkvoorziening voor deze cliënt geboden kan worden. Indien dit in een andere regio is, dient er een zgn. warme overdracht plaats te vinden met de centrumgemeente en opvanginstelling in deze regio. (Regiobinding)

In de praktijk blijkt dat Regiobinding door een aantal (grote) centrumgemeenten gebruikt wordt als directe afwijzingsgrond zonder nader overleg en zonder warme overdracht naar een andere regio. Het gevaar is dat cliënten tussen wal en schip vallen en geen zorg krijgen.

In de nieuwe WMO 2015 is andermaal bepaald dat ingezetenen zich bij elke centrumgemeente kunnen melden voor Maatschappelijke Opvang.

De VNG heeft een nieuwe handreiking opgesteld waarin modelbeleidsregels zijn hernieuwd ten aanzien van de afwegingen en toegangs criteria.

Teneinde de zorgvuldige afhandeling van de landelijke toegankelijkheid te waarborgen is in VNG-verband afgesproken dat de centrumgemeenten zich verbinden in een convenant en dat er ter zake een geschillencommissie wordt ingericht

## 2. Relatie met bestaand beleid.

De uitvoering van de Maatschappelijke Opvang in de regio Maastricht-Heuvelland en Sittard-Geleen-Westelijke Mijnstreek (Maastricht =centrumgemeente) is in handen van het Leger des Heils, Envida, Koraalgroep en Moveoo. Deze instellingen worden gesubsidieerd.

In onze regio wordt het beginsel van regiobinding correct uitgevoerd. Er wordt op maat beoordeeld in welke gemeente en bij welke instelling de betreffende cliënt het best geholpen kan worden. Vaak is dit de gemeente waar hij zijn sociale relaties heeft. Maar soms ook juist niet.

Als in overleg met de cliënt blijkt dat hij beter geholpen is in een andere regio, dan wordt via de opvanginstelling waar de persoon zich heeft gemeld contact gelegd met de opvanginstelling in die betreffende regio en worden afspraken gemaakt voor verdere zorg voor de cliënt.

Conclusie is dat in onze regio de regels omtrent landelijke toegankelijkheid correct worden uitgevoerd.



### **3. Gewenst beleid en mogelijke opties.**

In de praktijk blijkt dat andere centrumgemeenten (m.n. in de 4 grote steden) het begrip regiobinding zeer eng en streng geïnterpreteerd wordt, en dat alle personen die komen vanuit een andere regio rigoureuus geweigerd worden. Dit heeft veelvuldig geleid tot onenigheid tussen instellingen en gemeenten van de verschillende regio's. En veelal ten nadele van individuele dakloze burgers.

VNG heeft een nieuwe handreiking gemaakt en met de portefeuillehouders van de 43 centrumgemeenten afgesproken dat in een convenant wordt vastgelegd dat de bepalingen aangaande landelijke toegankelijkheid voor deze groep daklozen beter worden nageleefd door alle gemeenten.

Tevens zal er een Geschillencommissie in het leven worden geroepen in VNG-verband die een objectief oordeel vormt indien zich desondanks nog geschillen tussen gemeenten op dit punt voordoen. De convenantpartners accepteren het oordeel van deze geschillencommissie.

### **4. Duurzaamheid en gezondheid.**

Het ondertekenen van het convenant komt ten goede aan de zorg voor dak- en thuislozen.

### **5. Personeel & Organisatie.**

Het voorstel heeft geen personele of organisatorische gevolgen

### **6. Informatie en automatisering.**

n.v.t.

### **7. (Duurzame) aanbestedingen.**

n.v.t.

### **8. Beheersparagraaf IBOR.**

n.v.t.

### **9. Financiën**

Het voortel heeft geen financiële gevolgen

### **10. Voorstel.**

Mandaat verlenen aan wethouder Gerats om het Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang te ondertekenen

### **11. Vervolg / Planning.**

Na ondertekening door alle centrumgemeenten zal via de VNG een geschillencommissie in het leven worden geroepen, welke ingeschakeld kan worden indien zich in de toekomst toch geschillen voordoen tussen de verschillende centrumgemeenten aangaande de landelijke toegankelijkheid van dakloze burgers.



# Convenant Landelijke Toegankelijkheid Maatschappelijke Opvang

---

## Basistekst convenant

De wethouders van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang hebben op 31 oktober 2014 besloten een convenant te sluiten over de manier waarop zij samen verantwoordelijkheid voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang nemen. Door het ondertekenen van deze tekst verklaren de wethouders het volgende.

De wethouders van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang zijn:

- van mening dat zij ieder verantwoordelijk zijn voor het beleid in hun gemeente;
- overwegende dat de Wmo bepaalt dat de maatschappelijke opvang in Nederland toegankelijk is voor een ieder die zich genoodzaakt ziet daarop een beroep te doen;
- van mening dat de 43 centrumgemeenten er gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn dat deze wettelijke landelijke toegankelijkheid in Nederland voor de maatschappelijke opvang is geborgd;
- in de overtuiging dat het onwenselijk is dat inwoners die zijn aangewezen op maatschappelijke opvang worden afgewezen voor toegang in een gemeente, zonder dat duidelijk is in welke gemeente zij wel aanspraak op toegang kunnen maken;

spreken uit dat:

- zij de handreiking, die hiertoe gezamenlijk is opgesteld, zullen gebruiken om te bepalen in welke gemeente een opvangtraject de meeste kans van slagen heeft;
- zij bij twijfel eerste opvang bieden;
- zij meewerken aan een warme overdracht indien iemand – die aanspraak maakt op een plek in de maatschappelijke opvang in hun gemeente – beter in een andere gemeente kan worden opgevangen;
- zij in goed overleg met de andere betrokken centrumgemeente zullen proberen tot een oplossing te komen als er verschil van mening is over de gemeente waar iemand opgevangen moet worden;
- zij, bij een geschil over de vraag waar iemand opgevangen dient te worden, deze vraag zullen voorleggen aan de Geschillencommissie (i.o.);
- in afwachting van het oordeel van de commissie de voorlopige opvang van betrokkene wordt voortgezet;
- het oordeel van de commissie in de betreffende zaak zal worden gevolgd.

Aldus ondertekend door de wethouder,  
met instemming van het College van Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

Maastricht, 14 april 2015

Jack Gerats,  
Wethouder Wmo, Welzijn, Buurten,  
Burgerparticipatie en Vergunningen.





Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

HANDREIKING

# Landelijke toegang maatschappelijke opvang

VERSIE DECEMBER 2014





# 1 Aanleiding en doel van de tweede handreiking

Vanaf 2010 zijn de financiële middelen die de centrumgemeenten ontvangen van het Rijk voor maatschappelijke opvang gebaseerd op objectieve criteria (onder andere aantal inwoners en aantal personen dat behoort tot een sociaal zwakke groep). Daarnaast investeren de centrumgemeenten ook met eigen middelen fors in de aanpak van de problematiek van dak- en thuisloze personen. Verschillende gemeenten zijn er om deze reden toe over gegaan het principe van regiobinding toe te passen. Het stellen van de voorwaarde dat iemand binding met de regio moet hebben om te worden toegelaten tot de maatschappelijke opvang, brengt het risico met zich mee dat de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang in het gedrang komt, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen raken. Het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is neergelegd in artikel 20, zesde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hierin wordt bepaald dat de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, toegankelijk zijn voor iedere ingezetene in Nederland<sup>1</sup>.

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

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

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

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

<sup>1</sup> In de Wmo 2015 is deze bepaling te vinden in art. 1.2.1.



pelijke opvang in de regio van de centrumgemeente.

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

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

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

### De uitgangspunten van de model-beleidsregels

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

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

### Aard van de beoordeling

In eerste instantie wordt beoordeeld of een persoon behoort tot de doelgroep<sup>2</sup> 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.

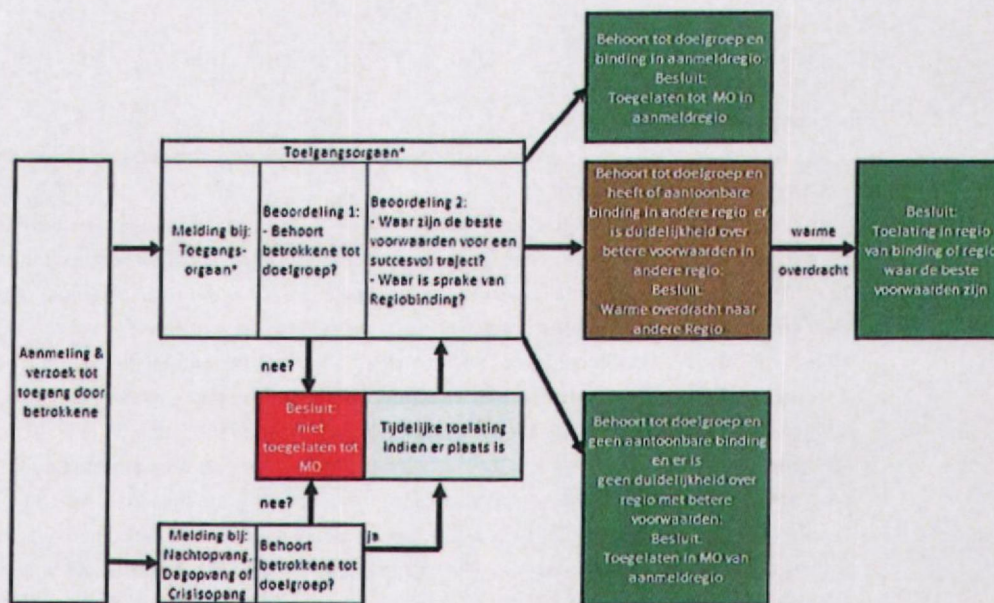
Suggestie van de werkgroep was dat de VNG een applicatie laat ontwikkelen waarmee alle contactpersonen en de centrale persoon die arbitrage pleegt met elkaar in contact zijn en informatie kunnen uitwisselen. Hiervoor zou financiering aangevraagd kunnen worden bij Vws. Tot een dergelijk plan is uitgewerkt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

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



## Stroomschema

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



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



## 2. Model-beleidsregels Landelijke toegankelijkheid en regiobinding maatschappelijke opvang

### Aanmelding en onderzoek

1. Elke centrumgemeente zorgt er voor dat iedere dak- en thuisloze persoon zich kan aanmelden voor maatschappelijke opvang.
2. Elke centrumgemeente draagt er zorg voor dat na de aanmelding: nagegaan wordt of iemand tot de doelgroep behoort en er zo spoedig mogelijk een onderzoek wordt uitgevoerd om te bepalen in welke centrumgemeente de maatschappelijke opvang van de cliënt het beste kan plaatsvinden. Dat is in eerste instantie de centrumgemeente of regio waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn of waar de cliënt aantoonbare binding heeft. Indien over beide zaken geen duidelijkheid ontstaat, is de centrumgemeente van aanmelding de aangewezen centrumgemeente die de cliënt toelaat tot de maatschappelijke opvang.  
De centrumgemeente waarbij de voorwaarden optimaal zijn of aantoonbare binding is, is de aangewezen centrumgemeente die de cliënt toelaat tot de maatschappelijke opvang.
3. Om vast te stellen waar een cliënt het beste maatschappelijke opvang kan krijgen, worden de volgende beoordelingscriteria aanbevolen, die toegepast worden bij de centrumgemeente van aanmelding: centrumgemeente A. Dit in overleg met zowel de cliënt als de eventueel beoogde centrumgemeente B waar de voorwaarden voor een succesvol traject voor de cliënt optimaal zijn. Om dit te kunnen bepalen, wordt gekeken naar de volgende feiten en omstandigheden:
  - De aanwezigheid van een positief sociaal netwerk (familie en vrienden);
  - Voorwaarden voor een succesvol traject zoals bijvoorbeeld: actieve schuldhulpverlening, bestaande relatie met GGZ, CJG, MO e.a. in de betreffende regio;
  - Geronde 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.



## Bijlage 1. Beleidsregels en beschikking

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

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

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